

COMITATO EDITORIALE:

Tania Abbiate
Fabio Altamura
Giulia Aravantinou Leonidi
Mariagiulia Argentino
Ylenia Maria Citino
Antonio Cremone
Caterina Di Costanzo
Anna Fortunato
Aldo Iannotti della Valle
Claudia Marchese
Francesca Minni
Giacomo Palombino
Luca Pardi
Nicola Pettinari
Antonia Maria Scaravilli
Franco Sicuro
Michela Tuozzo
Paolo Zicchittu

Euro 30,00

ISBN: 978-618-5752-31-6



9 786185 752316



PASSAGGI COSTITUZIONALI

N.7
DELLA SERIE



PASSAGGI COSTITUZIONALI

NUMERO 1/2024 - ISSN 2732-8236

**Autonomia differenziata e Mezzogiorno.
Opportunità o consacrazione delle diseguaglianze?**



ETP books

DIRETTORI SCIENTIFICI:

Anna Maria Nico
Salvatore Prisco (resp.)

COMITATO SCIENTIFICO:

Fulvia Abbondante
Carla Acocella
Charalambos Anthopoulos (Gr)
Andrea Bonomi
Elena Buoso
Ines Ciolli
Francesco Cocozza
Cecilia Corsi †
Salvatore Curreri
Rosanna Fattibene
Marco Galdi
Barbara Guastaferrò
Antonio Gusmai
Carlo Iannello
Luca Longhi
Giovanni Luchena
Gianfranco Macrì
Raffaele Manfredi
Paola Marsocci
Paola Mazzina
Juan Francisco Mestre Delgado (Sp)
Maria Grazia Nacci
Stefania Ninatti
Anna Papa
Luca Pedullà
Vasco Pereira da Silva (P)
Alessandra Poliseo
Antonino Scalone
Francesco Serpico
Giancarlo Sorrentino
Renata Spagnuolo Vigorita
Palmina Tanzarella
Vincenzo Tondi della Mura
Silvia Tuccillo
Alessandra Valastro

SECRETARIO DELLA RIVISTA:

Marco Galdi

PAS SAGGI COSTITUZIONALI

**PASSAGGI
COSTITUZIONALI**

rivista semestrale

Anno IV – Numero 1 – Giugno 2024

n. 7 della Serie

ISSN 2732-8236

ISBN: 978-618-5752-31-6

revisione: ETPbooks

grafica – impaginazione: Enzo Terzi

© ETPbooks 2024 per la versione cartacea
su commissione del Centro di Studi e Ricerche Pubblicistiche

I contenuti di questa rivista sono in Open Access.

Notizie della rivista possono trovarsi sul sito: www.passaggicostituzionali.it
oppure su: <https://passaggicostituzionali.blogspot.com>



ETPbooks

Atene
www.etpbooks.com
etpbooks@gmail.com

su commissione del Centro di Studi e Ricerche Pubblicistiche A.P.S.

**Autonomia differenziata e Mezzogiorno.
Opportunità o consacrazione delle diseguaglianze?**



Indice

AVVERTENZA	pag. 7
------------------	--------

AUTONIMA DIFFERENZIATA E MEZZOGIORNO

Saluti istituzionali	pag. 11
Autonomia differenziata tra Mezzogiorno e sistema delle fonti	pag. 15
(Mario Panebianco)	
Regionalismo differenziato e riforma del regionalismo italiano: massimalismo politico e minimalismo amministrativo a raffronto	pag. 26
(Lorenza Violini)	
L'autonomia differenziata fra tipo di Stato e forma di governo	pag. 35
(Marco Galdi)	
La posizione e il ruolo del Parlamento nel procedimento di approvazione delle Intese ex art. 116, co. 3, Cost.	pag. 51
(Pasquale Iasuzzo)	
Brevi considerazioni a margine di un seminario sul progetto di legge in materia di autonomia differenziata	pag. 59
(Gianfranco Macri)	

MISCELLANEA

La proposta del premierato	pag. 67
(Salvatore Prisco)	
Il diritto all'abitazione tra garanzia di inviolabilità e necessità di tutela	pag. 115
(Anna Fortunato)	
Profili costituzionali della riforma in materia di reati contro il patrimonio culturale ..	pag. 133
(Fabio Ladisa)	
La tutela dei beni culturali alla prova dei nuovi articoli 9 e 41 Cost. e dell'«indifferibilità» della transizione ecologica – note a margine di Cons. St., Sez. VI, sent. n. 8167/2022	pag. 147
(Laura Starace)	

DIRITTO COMPARATO E STRANIERO

Premierato elettivo ed eterogenesi dei fini	pag. 179
(Pino Pisicchio)	

I CONTEMPORANEI DEL FUTURO

Una (breve) riflessione sulla attualità della monografia di Vincenzo Sica sulle associazioni nella Costituzione	pag. 193
(Raffaele Guido Rodio)	

LO SGUARDO DEGLI ALTRI

Legge dell'algoritmo e <i>rule of law</i> . Riflessioni preliminari	pag. 201
(Lucia Corso)	

LO SCAFFALE

Recensione a Giuliaserena Stegher, <i>Regolamenti parlamentari: natura e funzioni. Una prospettiva di analisi comparata</i> , Giappichelli, Torino, 2022, pp. 493	pag. 217
(Salvatore Curreri)	
Recensione a R. Manfrellotti, <i>La problematica della causa dell'atto nella dottrina della funzione pubblica</i> , Editore Scientifica, Napoli, 2023, pp. 209	pag. 221
(Luca Longhi)	
Recensione a G. Moro, <i>Ius ex ordine. Studio sulla fortuna dell'opera di Vico nella filosofia del diritto italiana tra primo e secondo Novecento</i> , Giappichelli, Torino, 2022, pp. 142	pag. 223
(Luca Longhi)	
Recensione a F. Balaguer Callejón, <i>La costituzione dell'algoritmo</i> , trad. it. G. Palombino, Mondadori-Le Monnier, 2023, pp. 144	pag. 225
(Anna Papa)	
Recensione a D. Bevilacqua, <i>Green New Deal</i> , Giuffrè, Milano, 2024, pp. 330	pag. 228
(Luca Pastore)	

SINTESI DEI CONTRIBUTI / ABSTRACT	pag. 231
NOTIZIE SUGLI AUTORI	pag. 247

Avvertenza

Gestire una rivista, con il trascorrere del tempo, è possibile solo se c'è un proficuo lavoro di squadra. E la comunità umana e scientifica riunita intorno al progetto culturale di PasSaggi Costituzionali, che oggi pubblica il suo settimo volume, evidentemente sta riuscendo a superare l'ostacolo della quotidianità, fatto di lavoro e di impegno, che si somma a quello già svolto da ciascuno per i propri compiti accademici.

Il numero che si presenta si apre con una riflessione realizzatasi in occasione del convegno sul tema "Autonomia differenziata e Mezzogiorno: opportunità o consacrazione delle diseguaglianze?", svoltosi lo scorso 24 aprile con il coinvolgimento di tre Dipartimenti dell'Università degli Studi di Salerno e della nostra Rivista. PasSaggi Costituzionali ha, indubbiamente, un Comitato Scientifico ed Editoriale che comprende studiosi incardinati in atenei di tutta Italia ed esteri; ma significativa è la provenienza da università del Mezzogiorno; e poi, seppure il riferimento al Meridione è stato eliminato dalla Costituzione nel 2001, la "questione meridionale" non si cancella certo per decreto, né tantomeno con una revisione costituzionale, rimanendo una "questione nazionale". I relatori hanno, come ormai consuetudine per la nostra rivista, rielaborato dopo la relazione orale il proprio contributo, arricchendolo di note; e di tanto li ringraziamo. Spiace solo di non essere riusciti ad includere fra gli scritti anche il contributo del Prof. Massimo Villone, in queste delicate settimane impegnato da protagonista per l'organizzazione del referendum abrogativo sulla "legge Calderoli". Lo ringraziamo, in ogni caso, per la sua prestigiosa partecipazione al Convegno, che è possibile ascoltare sul canale YouTube della nostra Rivista.

Accanto all'Autonomia differenziata, che proprio mentre si manda in stampa questo volume ha visto approvate le sue "Disposizioni" di attuazione (l. 26 giugno 2024, n. 86), in questi mesi acceso è stato il dibattito sulla modifica della forma di governo, giungendosi in Parlamento alla prima delibera a maggioranza assoluta di entrambe le Camere sulla proposta Meloni-Casellati, che prevede l'introduzione del premierato elettivo. Sul tema si pubblicano in questo numero due saggi, uno nella sezione Miscellanea e l'altro in quella dedicata al Diritto Straniero e Comparato.

Nel volume, poi, non mancano altri scritti di giovani studiosi nella sezione Miscellanea, né le ormai consolidate sezioni "I Contemporanei del futuro", con un ricordo di Vincenzo Sica, "Lo Sguardo degli Altri", con il contributo di una Filosofa del diritto, e "Lo Scaffale", con diverse e interessanti recensioni.

Buona lettura!

La Direzione



Mercoledì, 24 aprile 2024 - Università degli Studi di Salerno

Saluti Istituzionali

PROF. VIRGILIO D'ANTONIO,
Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche e della Comunicazione

Buongiorno a tutti!

Per prima cosa ho il piacere di portare il saluto del nostro Rettore, il prof. Vincenzo Loia: il Rettore si scusa con i nostri ospiti e con la platea, ma in questo momento è impegnato in Consiglio di Amministrazione. Ci teneva, però, che fosse manifestata la sua vicinanza all'iniziativa.

Porto anche il saluto del Dipartimento di Scienze Politiche e della Comunicazione. Ci fa particolarmente piacere, oggi, dare il benvenuto alla Prof.ssa Lorenza Violini e, collegato a distanza, al Prof. Massimo Villone.

Ringrazio il prof. Galdi, che ha fatto da *trait d'union* fra i tre Dipartimenti che hanno concorso a realizzare l'iniziativa odierna e che sono stamane rappresentati dai tre Direttori.

Sono particolarmente felice della presenza di tanti colleghi appartenenti a diversi Dipartimenti dell'Ateneo e credo che questa sia la misura dell'interesse che c'è per il tema dell'autonomia differenziata.

Ringrazio anche la componente studentesca, le associazioni che hanno accompagnato e sostenuto l'organizzazione dell'evento, i tanti studenti che afferiscono a diversi corsi di studio, di Economia, Scienze politiche, Giurisprudenza... Evidentemente siamo riusciti ad organizzare un'iniziativa che in qualche modo è stata capace di coinvolgere, a tutto tondo, la nostra comunità di Ateneo.

Ovviamente, non mi permetto di entrare nel merito: i nostri relatori ci intratterranno in modo approfondito. Posso dire, però, come sia chiaro che questo è uno di quei temi rispetto ai quali c'è molta comunicazione ideologizzata. In questo senso, il compito dell'Università – ieri il Rettore faceva riferimento, all'inizio del Senato Accademico, proprio al ruolo dell'Università come luogo di pensiero critico – è quello di dare un contributo alla riflessione, che non può essere solo di parte, fatta di contrapposizioni, di sì o di no, ma che implica il confronto fra diverse visioni, differenti vedute.

Poco fa discorrevamo con la professoressa Violini sull'importanza della *dissenting opinion* nella formazione del giurista negli ordinamenti anglosassoni e di quanto sarebbe importante, anche in un contesto giuridico e sociale come il nostro, la sua valorizzazione giurisprudenziale. Perché spesso è proprio questa l'esigenza: parlare di temi, facendo capire la complessità delle ragioni di ciascuno, senza semplificazioni ideologiche, ma affrontando di ogni questione le reali peculiarità.

Ora, è evidente che per il tema odierno, quando si parla di Mezzogiorno, le insidie possano essere molteplici. Però, il nostro ruolo rimane immutato. Soprattutto, credo, per i nostri studenti, dobbiamo favorire un pensiero più approfondito e mi piace pensare che si possano raggiungere anche soluzioni condivise.

Segnalo, infine, l'interesse per il metodo di questa iniziativa, che mette insieme Dipartimenti che si occupano di comunicazione, di scienze economiche e statistiche, di giurisprudenza... Iniziative simili potrebbero anche essere riproposte su altre riforme, che pure sono molto discusse in questo momento e che possono essere affrontate con un taglio interdisciplinare, tipico dei nostri Dipartimenti.

Ecco perché sono fiducioso nel proficuo esito di questa mattinata di riflessione e ringrazio ancora i nostri relatori, augurando a tutti buon lavoro!

PROF. SERGIO PIETRO DESTEFANIS,
Direttore del Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche

E' veramente un piacere darvi il benvenuto, augurarvi una buona giornata ed una buona mattinata di lavoro!

Sono molto lieto di vedere ospiti in presenza e a distanza. Questo è molto importante per noi e ovviamente non posso far altro che ringraziare il collega Galdi, sempre così attento a cogliere queste importanti occasioni di confronto.

Certamente non voglio rubarvi tempo. Ciò che volevo dire va esattamente nella direzione di quanto ha appena detto il Collega Virgilio D'Antonio: noi abbiamo una grande ricchezza, che è la multidisciplinarietà. Nel nostro dipartimento, che si chiama di "Scienze economiche e statistiche", c'è una forte componente giuridica, che è presente anche oggi in maniera evidente. Ebbene, su un tema come quello dell'autonomia differenziata, queste sinergie sono assolutamente necessarie. Così, per esempio, dovremmo cercare di avere dei dottorandi che lavorano su queste tematiche da diversi punti di vista, con almeno due *supervisor*, afferenti a differenti aree. Questi sono argomenti che non si esauriscono in un anno o in un decennio. Per molti anni dovremmo cercare di dire la nostra. Ed io penso che lo dovremmo fare anche giocando le carte della ricerca e della interdisciplinarietà.

Oggi abbiamo un'importantissima occasione per cominciare a riflettere assieme. Per questo sono felice di reiterarvi i miei auguri di buon lavoro!

PROF. FRANCESCO FASOLINO,
Direttore del Dipartimento di Scienze Giuridiche

Buongiorno! Anche io ci tenevo molto ad essere presente stamattina.

Il tema è di quelli che richiede una riflessione approfondita e anch'io sono convinto che il ruolo dell'Università deve essere, in questa fase di grandi trasformazioni, di riflessione e di confronto.

Qui non si tratta di un tema "teorico", come dire, destinato poi a rimanere solo sui libri.... Andrà ad impattare sulle vite di ognuno di noi e in particolare su quella che è l'attuale situazione del Mezzogiorno d'Italia. L'autonomia differenziata può forse pur rappresentare un'opportunità, ma se non è costruita bene, con tutte le garanzie – e penso in particolare ai LEP, ai livelli essenziali delle prestazioni, che poi sono in larga parte ancora da definire –, può diventare una gabbia e non una opportunità; può trasformarsi, cioè, in un condizionamento, capace di pregiudicare per molti anni a venire il nostro territorio, la nostra economia e anche i nostri stili di vita.

A volte gli scenari rappresentati sono catastrofici. Io di natura non sono pessimista. Però sono realista e quindi mi rendo conto dei rischi che l'autonomia differenziata presenta.

Ben venga, quindi, una riflessione nell'Università; una riflessione congiunta, che, appunto, partendo dai nostri Dipartimenti, tenga insieme le prospettive giuridica, sociologica, economica, e dunque tutta quella che è la ricchezza delle nostre comunità e delle rispettive componenti. Bisogna, per il futuro, trovare sempre più utili occasioni di confronto, di dialogo, che in qualche modo ci permettano di recare un piccolo contributo alla soluzione dei problemi attuali, sperando che possa essere raccolto.

Prima il prof. D'Antonio Virgilio parlava di *dissenting opinion*: io, da romanista, sono abituato allo *Ius controversum*: i romani impostavano strutturalmente il loro lavoro sul dialogo fecondo, anche quando riferito a posizioni nettamente contrastanti; ma era proprio dalla contrapposizione delle diverse opinioni che poi si riusciva ad arrivare a un quadro sistematico unitario. Sono persuaso dunque che questo possa essere un utile approccio, anche per la soluzione di questioni fondamentali come quella di cui oggi si discute.

Con questo auspicio auguro a tutti buon lavoro!

Ringrazio ancora i nostri graditissimi ospiti e i colleghi che hanno accettato di partecipare con le loro relazioni. Un ringraziamento speciale va al professore Galdi, che è sempre un motore di iniziative che, come tutti possono vedere, vanno a beneficio non solo del suo Dipartimento ma anche degli altri *ratione materiae*.

Ancora grazie e buon lavoro!

Autonomia differenziata tra Mezzogiorno e sistema delle fonti*

MARIO PANEBIANCO

SOMMARIO: 1. Premessa, fra diritto e politica; – 2. Mezzogiorno ed autonomia differenziata; – 3. Il ruolo della legge statale di attuazione dell'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., all'interno del sistema delle fonti del diritto oggettivo.

1. L'introduzione al tema dello svolgimento dell'art. 116 Cost.¹ mediante il Disegno di legge A.C. 1665 recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma della Costituzione"², oggi, va posta in termini di considerazioni preliminari e di prospettiva, più che di analisi puntuale³ di norme ancora *in itinere*.

* Il saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

¹ Sulla specifica disposizione costituzionale: A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006. Si rimanda alla copiosa bibliografia richiamata, precedente e successiva alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

² Come è noto, il testo, approvato in prima lettura dal Senato della Repubblica in data 23 gennaio 2024 ed in via definitiva dalla Camera dei deputati in data 19 giugno 2024, è divenuto Legge 26 giugno 2024, n. 86, recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione".

³ AA.VV., *Italian paper on Federalism*, 2023, n. 2; *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, 2023, *Paper* n. 93, in *Astrid online*; AA.VV., *Regionalismo differenziato: razionalizzazione o dissoluzione*, Napoli, 2023, pp. 58 ss.; G. AZZARITI, *Sull'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, in *Astrid online-Fascicoli*, 2024, n. 6; E. BALBONI, C. BUZZACCHI, *Autonomia differenziata: più problemi che certezze*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2023, n. 1; M. BERTOLISSI, *Fatti in tema di autonomia differenziata*, in *Italian paper on Federalism*, 2023, n. 3, 2023, pp. 61-74; IDEM, *L'autonomia viaggia in compagnia dell'autonomista*, in *Il Diritto della Regione*, 2023, n. 1, pp. 27 ss.; IDEM, *Testi normativi e contesti istituzionali. Cose vere e meno vere a proposito dell'autonomia differenziata*, in *ConsultaOnline*, 2023, n. 2, pp. 495 ss.; IDEM, *Autonomia differenziata tra narrazioni improbabili e realtà*, in *La fionda*, 2023, n. 2, pp. 123 ss.; IDEM, *Autonomia differenziata: teoria o pratica*, in S. BUDELLI (a cura di), *Statuto regionale dell'Umbria 1971-2021. Mezzo secolo di democrazia*, Perugia, 2023, pp. 351 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, *Sul d.d.l. 1665/24, disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Astrid online-Fascicoli*, 2024, n. 6; IDEM, *L'autonomia differenziata e la solidarietà interterritoriale: spunti di riflessione per una riforma costituzionalmente sostenibile*, in *Osservatorio AIC*, 2023, n. 5; R. CALVANO, *Sul d.d.l. 1665, per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, in *Astrid online-Fascicoli*, 2024, n. 7; G. CARBONI, *L'attuazione dell'art. 116, comma terzo, Cost. e l'illusione del regionalismo competitivo*, in *Quaderni costituzionali*, 2023, n. 2, pp. 405 ss.; L. CASSETTI, F. FABRIZI, A. MORRONE, F. SAVASTANO, A. STERPA (a cura di), *Studi in memoria di Beniamino Caravita*, Vol. II., pp.

Il prisma di analisi è quello giuridico-costituzionale, ma non può che evidenziarsi come la maggiore o minore efficacia delle nuove norme dipenderà da dinamiche e atti politici, ossia:

1729-2309; L. CASTELLI, *Il modello regionale italiano e la prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Istituzioni del federalismo*, 2023, n. 3, pp. 461-490; O. CHESSA, *In tema di "autonomia differenziata": sui profili procedurali del DDL Calderoli come «legge generale di attuazione»*, in *Astrid online-rassegna*, 2023, n. 5; DE MINICO G., *Sull'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, in *Astrid online-Fascicoli*, 2024, n. 5; G. DE MINICO, P. V. GROSSI, *Il disegno di legge dell'autonomia differenziata, la Costituzione, l'Europa il PNRR*, in *Astrid online-rassegna*, 2023, n. 10; DI MARIA R., *Prime impressioni sulla bozza di disegno di legge per l'attuazione del c.d. "regionalismo differenziato" ex art. 116, c. 3, Cost.*, in *Diritti regionali*, 2023, n. 1, pp. 205 e ss.; E. D'ORLANDO, *Sul d.d.l. 1665 per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, in *Astrid online-Fascicoli*, 2024, n. 7; A. FERRARA, *L'autonomia differenziata alla prova dell'attuazione*, pp. 73-84, in *Italian paper on Federalism*, 2023, n. 3, 2023; G. M. FLICK, *Le prospettive dell'autonomia differenziata: annotazioni critiche*, in *Osservatorio costituzionale*, 2024, n. 3, 2024; IDEM, *Autonomia differenziata delle Regioni: perplessità e interrogativi*, in *Federalismi, Paper* del 17 aprile 2024; C. GARDINI, C. TUBERTINI, *Le prospettive del regionalismo: idee per una rifondazione*, in *Astrid online-Rassegna*, 2023, n. 2; A. GIANNOLA, *Il disegno di legge sull'attuazione dell'autonomia differenziata: un pacato, necessario processo alle intenzioni*, in *Astrid online-Fascicoli*, 2024, n. 7; P. GIOVARRUSCIO, *Il fondamento costituzionale del regionalismo differenziato. Omogeneità e differenziazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2023, n. 3, pp. 491-508; E. JORIO, *LEP e minore capacità fiscale per abitante, la formula della perequazione*, in *Astrid online-Fascicoli*, 2023, n. 2; G. LAURI, *Le "proposte Calderoli" sull'autonomia differenziata (e una contrapposta)*, in *Osservatorio AIC*, 2023, n. 3; A. LOLLO, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 2023, n. 2, pp. 501 ss.; F. MANGARO, *Il regionalismo differenziato nell'attuale dibattito parlamentare*, in *Federalismi, Paper* del 17 aprile 2024; IDEM, *Regionalismo differenziato e divari di cittadinanza nelle più recenti proposte di riforma*, in *Giustizia Insieme*, 2 febbraio 2023; S. MANGIAMELI, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e di regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 2023, n. 1, pp. 1 ss.; G. M. NAPOLITANO, *Finalmente i livelli essenziali delle prestazioni sociali? La legge di bilancio 2022 tra ambiguità e nuovi sviluppi*, in *Diritti regionali*, 2023, n. 1, pp. 74 ss.; G. PORTALAURO, *Sul d.d.l. 1665/24, disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Astrid online - Fascicoli*, 2024, n. 6; P. PORTALAURO, *Autonomia differenziata: la dimensione nuova dell'interesse nazionale per un modello procedimental-consensuale*, in *Astrid online-rassegna*, 2023, n. 10; A. RUGGERI, *La differenziazione dell'autonomia regionale, le aspettative e i timori eccessivi che da essa si alimentano e il bisogno che gli uni e le altre siano opportunamente ridimensionati*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2023, n. 3, pp. 718 ss.; F. SISI, *Autonomia regionale differenziata, egemonia culturale e destini peninsulari*, in *Astrid online - Fascicoli*, 2024, n. 2; L. SPADACINI, *L'autonomia differenziata: considerazioni a margine del disegno di legge Calderoli e delle disposizioni di bilancio per il 2023*, in *Federalismi*, 2023, n. 10, pp. 218 ss.; S. STAIANO, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 7, pp. 13 ss.; STERPA A., *Quale, delle tante autonomie? Una lettura differente del "regionalismo differenziato"*, in *Italian Papers on Federalism*, 2023, n. 1, pp. 64 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Alcune notazioni sparse sul disegno di legge "Calderoli" per l'attuazione dell'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Italian paper on Federalism*, 2023, n. 3, 2023, pp. 39-61; R. TONIATTI (a cura di), *Le relazioni fra autonomie speciali e regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico. Le complessità di una dialettica*, Napoli, 2022; C. TUBERTINI, *Qualche riflessione sugli sviluppi del nostro regionalismo, a partire dal modello regionale di Gaspare Ambrosini*, in *Antologia di diritto pubblico*, 2024, n. 1, pp. 43-77; IDEM, *Alle soglie dell'autonomia regionale differenziata: i capisaldi dell'unità nazionale*, in *Istituzioni del federalismo*, 2023, n. 3, pp. 451-460; G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari, 2023; M. VILLONE, *Italia divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, 2019; M. Volpi, *Memoria sul d.d.l. 1665, per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, in *Astrid online - Fascicoli*, 2024, n. 7.

- quanto "massive" saranno le richieste di nuovi compiti e funzioni, indicative degli effettivi bisogni istituzionali delle Regioni - massive nel senso di diverse da una richiesta di attribuzione di compiti e funzioni grossomodo "al margine" delle competenze già regionali, o lontana dal modello regionale delineatosi come statocentrico, poco "antagonistico-competitivo" e, dopo un ventennale "conflitto" per la competenza legislativa innanzi alla Corte costituzionale ex art. 117 Cost., sempre più cooperativo⁴;
- quanto piena, trasparente e duratura sarà, a fronte dell'ipercinetismo e della volatilità dei rapporti politico-istituzionali, la cooperazione degli attori istituzionali coinvolti nella negoziazione dell'Intesa e nella successiva implementazione;
- quanto si intenderà assumere come parametro l'art. 81, comma 3, Cost., secondo cui "ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte";
- quanto, dopo i processi di accentramento dovuti alla crisi pandemica, in una situazione di elevatissimo debito pubblico-deficit e nuove epocali esigenze di difesa militare, lo Stato vorrà e potrà investire nell'autonomia differenziata-negoziata;
- quanto ciò potrà avvenire in assenza di una riforma organica delle amministrazioni centrali e di un sistema di valutazioni trasparente ed efficace sull'azione pubblica delle Regioni;
- quanto ciò potrà avvenire in assenza dell'attuazione del meccanismo di finanziamento e perequazione delle funzioni già attribuite alle Regioni, in assenza della distinta, ma almeno in parte collegata, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni attinenti ai diritti civili e sociali che devono essere assicurati in tutto il territorio nazionale, in ossequio al ben noto principio di solidarietà politica, economica e sociale.

⁴ I profili sicuramente cooperativi sono stati recentemente evidenziati anche nella Relazione del Presidente della Corte costituzionale Professore Augusto Barbera 18 marzo 2024 - reperibile in www.cortecostituzionale.it - ove si afferma che "Nell'anno passato sono state assunte 229 decisioni, contro le 270 del 2022" [...] Il calo del numero delle decisioni prima evidenziato si collega, in particolare, alla riduzione del numero dei ricorsi in via principale. Nell'anno 2023, infatti, ne sono stati promossi solo 35, con una diminuzione di circa il 60% rispetto all'anno precedente. Tale sensibile decremento del contenzioso tra Stato e Regioni è verosimilmente imputabile ai meccanismi di raccordo politico fra Governo e Regioni che permettono loro di mediare tra le reciproche posizioni e di raggiungere punti di composizione. Su questi ultimi non spetta alla Corte intervenire, fermo restando - è ovvio - il possibile successivo controllo di costituzionalità in via incidentale che potrebbe avere luogo sulla medesima normativa regionale. In questa prospettiva sembra peraltro muoversi la recente direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023 (Esame delle leggi delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e delle questioni di legittimità costituzionale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 127 della Costituzione. Razionalizzazione dell'attività istruttoria del Governo)". Ecco allora che è proprio la Consulta a sottolineare il raccordo politico con le Regioni come elemento di razionalizzazione nel rapporto con lo Stato.

Scegliere di collocarsi nell'ambito giuridico-costituzionale, e non nelle letture politiche contingenti o di costituzionalismo politico, oggi, significa due cose:

- auspicare che almeno fra costituzionalisti si evitino fazioni ed argomenti intrinsecamente politici, diversamente sia dalla ben nota spaccatura generatasi in occasione del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 che ha incrinato l'unità di fondo della scienza giuridica sulla Carta repubblicana, sia da alcune dinamiche del dibattito attuale abbastanza sopra le righe;
- assumere come punti di riferimento i fatti, gli spazi che possono aprirsi ed i nodi teorici che si delineano, rispetto a toni e contenuti che, pur nel pluralismo delle opinioni, creano disordine e sviano rispetto ai profili del come e con quale obiettivo dare svolgimento all'art. 116 Cost.

Nell'ambito delle molteplici questioni aperte, due sono quelle che saranno trattate, cioè la "questione meridionale" ed il ruolo della legge statale all'interno dell'odierno sistema delle fonti del diritto oggettivo.

2. La prima riflessione parte proprio dal titolo del Convegno, che indirizza la discussione e si colloca all'interno dei fatti non esattamente "agevolanti" il controverso e parziale invero dell'autonomia come principio-base dell'ordinamento repubblicano.

In riferimento agli enti territoriali, la Carta repubblicana parla non di Mezzogiorno, ma di Regioni a Statuto ordinario e speciale, di Comuni, Province e Città metropolitane⁵, di insularità, poi di territorio nazionale in prospettiva solidaristica ed egualitaria⁶ all'interno dell'art. 117 Cost.

Ciò detto, l'autonomia negoziata-differenziata su iniziativa della Regione a statuto ordinario, prescinde da omogeneizzazioni coatte e prescinde dalla logica di rischi, svantaggi ed opportunità *comuni* alle regioni meridionali, di cui al titolo del Convegno?

Al di là dell'anomala coesistenza di marcate accezioni sia legislative che amministrative, il sistema è – stato reso più – pronto culturalmente ed

istituzionalmente a supportare innesti di autonomia negoziata-differenziata, accettandone una logica che prescinde almeno in parte dalle esigenze di autonomia di altre Regioni ed è strutturalmente più dinamica e competitiva?

Si è fatto abbastanza nell'ultimo ventennio, anche nel Meridione, per preparare il terreno ad un particolare svolgimento costituzionale, che segna l'affiancamento del regionalismo delle competenze a quello di specifiche funzioni o compiti che la Regione richiedente ritiene di potere meglio gestire?

Il dibattito culturale sul Mezzogiorno ha generato, utilizzando alcune parole di questo Convegno, anche esiti non distanti da ciò che in prospettiva extra giuridica è stato definito come uno "sviluppo senza autonomia"⁷, cioè uno sviluppo non in grado di attivare processi di crescita autonomi e strutturali.

Il tema del Convegno pare collocarsi in un'ottica "difensiva", nella quale al generale favore di principio per l'unità ed indivisibilità della Repubblica, come cornice dell'autonomia e del decentramento *ex art. 5 Cost.*, non corrisponde analogo atteggiamento allorché l'autonomia inizia una concretizzazione in "altre" Regioni ed attinge, solo indirettamente, la propria realtà ovvero la propria amministrazione.

Quasi "in automatico", si vede messo in pericolo "dall'esterno" il principio di solidarietà, si vedono come una forzatura le altrui autonomie e si preferisce, per gli altri, un diverso regime di omogeneità, uniformità e di indifferenziazione.

Ciò rende complesso ogni ragionamento sul rafforzamento di alcune autonomie o differenziazione dei poteri degli enti, contravvenendo al dato, che dovrebbe essere pacifico, che autonomia significa differenziazione e serve perché permette differenziazioni di trattamento che consentano di adattarla alle peculiarità e caratteristiche oggettive di ciascun contesto.

Non si tratta di un'irragionevole limitazione del principio di eguaglianza, che impedisce che cose diverse vengano trattate allo stesso modo. La differenziazione non implica di per sé disuguaglianza⁸, come un approccio "meridionalista", nei termini sopra indicati, potrebbe far apparire. Le differenze sono un problema al quale preferire una realtà più uniforme, che affascia l'intero territorio nazionale salvo minimi adattamenti, che evitino "strappi o fughe in avanti".

Se le Regioni a Statuto speciale sono non di rado viste come una categoria unitaria rispetto all'autonomia, malgrado siano realtà istituzionali distinte e distanti per competenze, per risorse finanziarie e prestazioni amministrative, anche le

⁵ Può utilmente segnalarsi sia che nel Piano nazionale di ripresa e resilienza non sono presenti autonomi riferimenti di insieme alle regioni meridionali, sia l'istituzione tramite il Dpr del 21 ottobre 2022 ed il Dpcm del 10 novembre 2022 del Ministero per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e per il Pnrr.

⁶ Da ultimo, anche in riferimento al previgente art. 119 Cost. che richiama la necessità di "valorizzare il Mezzogiorno": LIETO S., *Mezzogiorno e solidarietà nel dibattito costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, 2019, n. 1, pp. 1 ss.

⁷ Cfr. C. TRIGILIA, *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna, 1994.

⁸ E. BALBONI, *L'attuazione del regionalismo differenziato: la differenziazione non implica di per sé disuguaglianza*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, n. 2, pp. 444 ss.

Regioni a statuto ordinario vengono non di rado associate ad un regime uguale, malgrado siano realtà comunque profondamente diverse fra loro. La relativa autonomia viene vista speciosamente come *vulnus* per l'unità, viene vista con riottosità perché contraria al principio di "presunta" eguaglianza nei termini appena indicati⁹.

Non è in discussione che possa esservi una polarizzazione di posizioni fra chi considera l'autonomia negoziata-differenziata un'occasione o, all'opposto, un rischio se non altro in termini di accentuazione di divari territoriali esistenti, ma indipendenti nelle cause dalla differenziazione e dalla diversità. Si dubita, però, che il Mezzogiorno, come dato territoriale e come argomento politico, sia categoria-concetto giuridicamente "consistente" rispetto al principio dell'autonomia in questione.

Tale ultima è un'occasione duplice: *in primis* per iniziare a dare svolgimento normativo, istituzionale ed amministrativo sia ad una parte della Costituzione ineffettiva ma prevista con una certa lungimiranza nella Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, sia al generale modello cooperativo delineato nel Titolo V; poi, volendo, per rimediare allo sviluppo senza autonomia ed alla visione della diseguaglianza come presunta conseguenza della differenziazione.

Un approccio siffatto all'autonomia negoziata-differenziata può aiutare a non guardare in maniera "riottosa" un possibile schema in cui alle Regioni a Statuto speciale ed ordinario potranno affiancarsi, non necessariamente creando un *tertium genus*, quelle *de facto* "differenziate".

3. Il secondo tema di interesse più costituzionalistico riguarda la collocazione dell'eventuale legge di svolgimento della differenziazione delle competenze regionali in materie ed ambiti diversi, all'interno del sistema delle fonti del diritto oggettivo¹⁰.

Il Ddl va letto in prospettiva più ampia, cioè in un sistema in cui "le ricadute di un assetto fondato sul regionalismo differenziato appaiono evidenti anche sul piano della produzione normativa [...]", generano complessità e problematicità sul piano del procedimento legislativo statale e sulla potestà normativa del Governo, nonché potenzialmente sul contenzioso costituzionale¹¹.

⁹ R. BIN, *Le materie nel dettato dell'art. 116 Cost.*, anche in www.forumcostituzionale.it, 26 giugno 2019.

¹⁰ Considerazioni di più vasta portata, oltre la crisi della legge, sono, da ultimo, in R. CALVANO, *Dalla centralità della legge alla centralità dei circuiti democratici rappresentativi nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2024, n.1, disponibile in www.osservatoriosullefonti.it.

¹¹ Come correttamente affermato in G. TARLI BARBIERI, *Alcune notazioni sparse sul disegno di legge "Calderoli" per l'attuazione dell'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.*, cit., p. 40.

L'esperienza immediatamente precedente è utile ad inquadrare quella attuale¹².

Come è noto, i maggiori impulsi a sviluppare l'art. 116, comma 3 Cost. sono provenuti dall'attivazione concreta delle regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, nel 2017, senza una finalizzazione definitiva dell'Intesa coi successivi Governi. La tecnica allora seguita è stata omogenea e conforme al modello già seguito dai decreti di trasferimento delle funzioni emanati dal Governo in passato: prima la ricognizione delle funzioni amministrative che si intendono trasferite, poi la individuazione delle risorse finanziarie di copertura.

Il Governo, il 28 febbraio 2018, ha sottoscritto "accordi preliminari" con le tre regioni, praticamente identici, che articolano per aree affini funzioni legislative ed amministrative. L'intesa a cui questo tipo di accordo preludeva sarebbe stata presentata alle Camere in conformità al procedimento, ormai consolidato in via di prassi, per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all'art. 8, terzo comma Cost.

Il Governo, il 25 febbraio 2019 ha firmato un'Intesa con le tre regioni, non proseguendo e perfezionando il percorso seguito fino ad allora, ma seguendone un altro. Le Intese dettagliavano le "materie", non presentavano al voto parlamentare i dettagli delle "maggiori competenze" riconosciute alla singola regione richiedente, in deroga all'assetto generale fissato dalla Costituzione. Le Intese rimandavano il "riempimento" del trasferimento nelle singole materie ad atti successivi, ossia i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da definire in un'inusuale commissione paritetica, nominata dal Ministero per gli affari regionali e dalle giunte regionali, dunque fuori dal controllo degli organi politici di vertice.

¹² Nella Relazione al Ddl in esame si prevede che "la soluzione di una legge generale di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, pur non essendo prevista espressamente dalla Costituzione, persegue più facilmente due obiettivi primari: un più ordinato e coordinato processo di attuazione; un più ampio coinvolgimento delle Camere". Ciò è in linea con la Relazione della Commissione Caravita, istituita nella XVII legislatura e con la Corte dei conti che in un'audizione innanzi alla menzionata Commissione nel giugno 2021 evidenziava che "la legge quadro, nel regolare il procedimento di formazione delle leggi aventi ad oggetto le intese, deve esprimere una disciplina generale che dovrebbe essere in grado di tracciare un percorso condiviso per le stesse intese e potrebbe anche fornire indicazioni utili a delimitare la possibile area della devoluzione delle materie. In questa prospettiva, la legge quadro potrebbe atteggiarsi come legge recante i principi generali in materia di intese ex art. 116, terzo comma, Cost. [...] anche al fine di promuoverne la funzione nomofilattica". Una legge quadro è stata auspicata anche nel mese di luglio del 2022 dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul processo di attuazione del "regionalismo differenziato" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost. La Relazione della Commissione Caravita ed il testo dell'audizione della Corte dei conti, evidenziano che l'intervento del legislatore "non può prescindere dal fatto che l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. prelude all'adozione di una fonte rinforzata, che non dovrebbe consentire a una legge ordinaria di individuare profili relativi all'iter di approvazione della legge di approvazione delle intese ex art. 116, comma 3, Cost."

Le commissioni quindi avrebbero avuto assegnato il compito di riempire in dettaglio l'autonomia differenziata.

La legge che il Parlamento avrebbe dovuto approvare non avrebbe definito i confini dell'autonomia differenziata, ma ne avrebbe rinviato i contenuti deliberati dalle "commissioni paritetiche" e emanati dai D.P.C.M. Si sarebbe delineato un incrocio fra il meccanismo delle norme di attuazione degli Statuti speciali e quello dei decreti di trasferimento alle regioni ordinarie. Invero, i decreti di attuazione sono atti con forza di legge previsti da una legge costituzionale che, approvando lo Statuto speciale, deroga alla disciplina costituzionale comune delle regioni ordinarie. Nell'*iter* di approvazione non intervengono le Camere, ma sono emanati dal capo dello Stato. I decreti di trasferimento sono atti con forza di legge adottati dal Governo secondo la legge di delega approvata dal Parlamento, sono emanati dal Presidente della Repubblica e possono essere giudicati dalla Corte costituzionale.

I decreti del Presidente del Consiglio previsti dalle Intese sarebbero stati di natura ambigua, non atti con forza di legge, né regolamenti in senso proprio.

L'intento di fondo dell'Intesa sembrava quello di "privatizzare" il trasferimento delle funzioni alle regioni, tra Governo-ministro degli affari regionali ed esecutivo regionale, o almeno di preferire l'impostazione pattizia. Sarebbe stata la "commissione paritetica" a delineare le competenze e le risorse trasferite, laddove Parlamento, Presidente della Repubblica e Corte costituzionale non avrebbero potuto controllare e valutare la compatibilità dei trasferimenti con i principi costituzionali.

Secondo quello schema, può ritenersi che l'autonomia differenziata non avrebbe avuto uno statuto costituzionale adeguatamente forte, in ragione del fatto che è lo stesso art. 116 Cost. ad affidarne il disegno ad una legge rinforzata, ma non avrebbe avuto neppure uno statuto legislativo, dato che, al più, la legge rinforzata avrebbe rimandato il compito ad atti politico-amministrativi di incerta matrice.

Invece, la Legislatura in corso registra la volontà iniziale di approvare una legge per dare più certezza¹³ alla funzione di svolgimento costituzionale, per superare l'assenza di una "legge sulle Intese" e per evitare una disciplina surrogatoria "pattizia", attivata sì dalla Regione "forte" che chiede competenze "rafforzate", ma in un quadro con ben poche garanzie politiche e giurisdizionali, forme e limiti sostanziali¹⁴. Inoltre, la scelta di una legge impedisce sul piano procedurale che si

generino discriminazioni in base all'orientamento del governo regionale interessato alla negoziazione, cioè che le medesime regole procedurali diventino oggetto di negoziazione politica¹⁵.

Sotto questo aspetto il Ddl in esame è un *avanzamento* perché *riporta* la materia in "un" perimetro legislativo-parlamentare "minimo". Ciò, nel senso della sempre possibile modifica della legge di attuazione costituzionale attraverso una legge successiva, nel senso della sempre possibile autonoma attività di indirizzo e controllo delle Camere e nel senso anche di un possibile vaglio della Corte costituzionale.

Se l'atto perfezionasse il suo *iter*, non si tratterebbe di una legge costituzionalmente necessaria, costituzionalmente obbligatoria ovvero a contenuto costituzionalmente vincolato, cioè nel senso dell'unica necessaria disciplina consentita in sede attuativa dalla norma costituzionale¹⁶.

Sarebbe una legge di immediato svolgimento della Costituzione e del suo programma, una legge fra le più costituzionali delle leggi ordinarie in ragione dell'incidenza sui rapporti fra ordinamenti.

Sarebbe una legge senza peculiare capacità di resistenza al cambiamento e non eterodiretta, cioè richiesta in ragione del vincolo esterno, come invece accaduto per lo svolgimento costituzionale dell'art. 81 Cost., attraverso la legge n. 243 del 2012.

Sarebbe una fonte sulla produzione che aspirerebbe ad ordinare – o riammagliare, *ma* dal vertice governativo – il circuito democratico rappresentativo nei processi di produzione normativa. Sarebbe una legge che ordina e distribuisce competenze normative, fonte di norme di principio, che delinea procedimenti istituzionali di attuazione, monitoraggio e controllo tipizzati e cadenzati, che rinvia anche alle specifiche Intese la disciplina di alcuni specifici profili procedurali.

L'atto in questione *restituirebbe* un ruolo alla legge parlamentare e confermerebbe la tesi, per dirla con autorevole dottrina¹⁷, in ragione della quale è la grande legislazione di svolgimento della Costituzione la frontiera, ovvero l'opportunità rimasta per il recupero di un ruolo della legge statale, oggi.

Ma vi è di più.

¹⁵ R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *www.rivistaaic.it*, 2019, n. 4, p. 264; A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in *Federalismi.it.*, 2020, n. 5, pp. 84-85; G. TARLI BARBIERI, *Alcune notazioni sparse sul disegno di legge "Calderoli" per l'attuazione dell'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.*, cit., p. 42.

¹⁶ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Relazione al secondo convegno giuridico "Il dettato costituzionale in tema di referendum. Funzioni e poteri della corte di Cassazione e della corte costituzionale. Le otto richieste radicali di referendum"*, Roma, 1978, p. 28.

¹⁷ F. MODUGNO, *Sul ruolo della legge parlamentare (considerazioni preliminari)*, in *Osservatorio sullefonti.it*, 2009, n. 3, pp. 1 ss.

¹³ Sul valore della certezza del diritto nell'opera di restaurazione dell'ordine costituzionale dei poteri, oggi, M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano 2023.

¹⁴ Altra dottrina opta per la legge costituzionale rispetto alla legge ordinaria – fra cui G. M. FLICK, *Le prospettive dell'autonomia differenziata: annotazioni critiche*, in *Osservatorio costituzionale Aic*, 2024, n. 3, 7 maggio 2024.

Se le norme costituzionali sulla forma di governo sono davvero elastiche onde consentire all'evoluzione degli equilibri tra gli organi costituzionali di vertice e alle dinamiche della dialettica politica di svolgersi in maniera fluida ed entro i loro confini, diversamente le norme sulle fonti del diritto dettate nel testo costituzionale - ponendo regole e non principi - dovrebbero imporsi ad una vincolatività ed applicazione più rigorose, binario entro cui si incanala il pluralismo ovvero il conflitto politico sociale¹⁸.

Allora, in riferimento a quanto previsto dall'art. 116, comma 3 Cost., non sbaglia chi ritiene che "è indubbio che la legge quadro può, in linea di principio, ospitare contenuti allo scopo di colmare le lacune della disposizione costituzionale, è quantomeno dubbio che possa porre principi vincolanti i contenuti dell'intesa; tali principi, al più, potranno costituire punti di riferimento per il Governo, ma non tali da viziare l'intesa e la legge di recepimento della stessa"¹⁹. Sul punto, il Ddl fa ampio e "rassicurante" riferimento a principi e finalità, invero già agevolmente ricavabili nel testo costituzionale anche dall'art. 118 Cost.

Ancora in merito ai profili di carattere procedurale e all'opportunità di approvazione dell'Intesa ad opera di una legge ordinaria, il dibattito è ampio²⁰.

Una prima visione dottrinarica valorizza non solo il profilo della mera legge di approvazione formale, attribuendo alla prospettiva pattizia propria della negoziazione legislativa una valenza prevalente, ma valorizza anche una lettura per la quale è l'organo esecutivo a gestire l'attività di negoziazione in vista dell'intesa, mentre al Parlamento rimane un ruolo senz'altro decisivo sul piano dell'approvazione con legge dell'intesa raggiunta, ma certamente non sostanziale nel merito.

Una seconda linea interpretativa valorizza la componente democratico-rappresentativa e identifica nel Parlamento e nel Consiglio regionale le sedi per addivenire all'Intesa, cui partecipano nel merito.

È dunque sul ruolo del legislatore, anche nell'emendare i contenuti dell'Intesa, che si concentrano i profili più controversi. Ciò, anche a volere ritenere che non possono essere le Camere le prime negoziatrici dell'Intesa con le Regioni.

¹⁸ Cfr. R. CALVANO, *Dalla centralità della legge alla centralità dei circuiti democratici rappresentativi nel sistema delle fonti*, cit., p. 30.

¹⁹ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Alcune notazioni sparse sul disegno di legge "Calderoli" per l'attuazione dell'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.*, cit., p. 42. L'Autore non condivide la tesi dell'incostituzionalità della legge quadro; nel senso di una legge di attuazione inutile o incostituzionale O. CHESSA, *In tema di "autonomia differenziata": sui profili procedurali del DDL Calderoli come «legge generale di attuazione»*, in *Astrid online-rassegna*, 2023, n. 5; A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116 u.c. Cost.)*, in *www.rivistaaic.it*, 2020, n. 4, pp. 330 ss.

²⁰ Sulla ricostruzione dottrinarica delle due menzionate interpretazioni sull'art. 116 Cost., da ultimo cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 6, p. 11; P. SCARLATTI, *Il tentativo di attuazione dell'art. 116 c. 3 Cost: i profili di carattere procedurale*, anche in *Nomos*, 2023, n. 3, pp. 4-5.

Sotto tali aspetti il Ddl è in linea con il consolidato arretramento parlamentare, con il ruolo di ratifica di decisioni assunte in altra sede, con un rafforzamento del vertice governativo e del sistema di organi collegiali più ristretti, quali cabine di regia e Comitati interministeriali²¹.

Il Parlamento non dovrebbe limitarsi a fornire meri indirizzi, peraltro derogabili da parte del Presidente del Consiglio, laddove invece, secondo lo schema attuale, alle Camere residuerebbe solo la "deliberazione" dell'Intesa già negoziata tra il Governo e una Regione.

Invero, il testo in analisi non esclude che il Parlamento possa esercitare la sua funzione di indirizzo, coinvolgendo altre istituzioni in sede di audizione oppure le commissioni parlamentari competenti per materia; il testo non esclude nemmeno la tipica funzione di controllo delle Camere.

Ciò è sufficiente per ritenere superabili certe scelte che non garantiscono adeguatamente la posizione ed il ruolo del Parlamento in un ambito così "sensibile"?

È lecito auspicare un supplemento di riflessione, perché, soprattutto in prospettiva costituzionalistica, alla "grande legislazione" dovrebbe corrispondere pure un "grande legislatore", un Parlamento naturale e continuo federatore ed equilibratore delle ragioni dell'autonomia e dell'unità.

²¹ Sul punto S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, Vol. 2, Roma-Bari, 2022; G. TARLI BARBIERI, *Gli sviluppi della forma di governo sotto la lente del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. DE LUNGO, F. S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, 2023, pp. 80 ss.

Regionalismo differenziato e riforma del regionalismo italiano: massimalismo politico e minimalismo amministrativo a raffronto*

LORENZA VIOLINI

SOMMARIO: 1. Un tema ampio e irto di incertezze: l'attuazione dell'art. 116, III comma della Costituzione. – 2. Da quando se ne parla? Cenno all'evoluzione storica. – 3. La visione minimalista del processo di differenziazione. – 4. Tutte le incertezze di cui è intriso il processo di differenziazione (e che non sono state ancora risolte). – 5. Conclusioni: massimalismo politico e minimalismo amministrativo. Quale prevarrà?

1. Un'esposizione, anche sintetica, del tema che mi è stato affidato presenta svariate difficoltà, come le questioni messe sul tappeto – e ampiamente enunciate, nei suoi scritti¹ – dal collega Villone, dovute principalmente alle molte incertezze emerse lungo il percorso che ci ha condotto fino a qui, a poche ore dall'approvazione del ddl Calderoli². In verità, tali incertezze si sono acutizzate soprattutto di recente, secondo la logica della progressione geometrica, animando un dibattito che coinvolge non soltanto l'impianto del regionalismo differenziato ma altresì la più vasta infrastrutturazione del nostro Stato sociale, a partire dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da erogare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale *ex art.* 117, II comma, lett. m), Cost., fino alla realizzazione del cd. federalismo fiscale, alla base del quale vi è la necessità di superare la spesa storica in favore di un più razionale criterio di spesa elaborato tramite l'identificazione dei fabbisogni e dei costi standard.

Sono presenti, dunque, nell'arena del confronto costituzionale una serie non breve di questioni che coinvolgono l'ossatura del regionalismo italiano, nella

logica della forma di Stato e sotto il profilo della forma di governo³, visto che la realizzazione concreta del regionalismo differenziato richiede di mettere a fuoco il rapporto tra chi, nei vari livelli di governo, esercita il potere esecutivo e chi invece – il Parlamento nazionale – sarà chiamato ad approvare l'intesa messa a punto nelle trattative che si svolgeranno tra Governo e Regioni richiedenti. Non a caso, in questa sede si parlerà anche di uno dei convitati di pietra presenti nelle odierne discussioni tra costituzionalisti, ossia della possibile trasformazione *neoparlamentare* del nostro sistema con l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, nella forma italiana del cd. *Premierato*, oggetto anch'essa di specifica proposta di riforma. Senza dimenticare – e la lista potrebbe essere ancora più lunga, coinvolgendo ad esempio elementi di diritto comparato – un ulteriore elemento di complessità e incertezza, relativo al sistema delle fonti, su cui la discussione è altrettanto accesa, sospingendosi fino ad evocare la potenziale incostituzionalità dell'art. 116, III comma, Cost., origine e fonte del regionalismo differenziato. In buona sostanza, siamo in presenza di pressoché tutti i principali problemi che riguardano il Paese, nei suoi aspetti relativi al decentramento regionale, cui si assommano le questioni relative all'organizzazione amministrativa imperniata su Province, Città metropolitane e Comuni, *a fortiori* se si considera che in campo vi è anche il progetto di legge delega, sempre di provenienza governativa, per la definizione delle funzioni fondamentali; sicché, nel discorrere di regionalismo differenziato, viene inevitabilmente in evidenza anche questo ulteriore tassello, che necessita di essere tenuto in conto.

Pertanto, come messo in luce dai numerosi contributi sul tema, siamo di fronte ad una tavolozza assai complessa e variegata. Penso, in particolare, al lavoro di Viesti dedicato alla cd. *secessione dei ricchi* – espressione che ha fatto scuola in certi ambienti – in cui si legge: “Questo testo analizza il quadro e le prospettive del regionalismo italiano, e più in generale, lo stato del decentramento politico e amministrativo del paese. È quindi un libro sul potere e sui diritti dei cittadini in Italia. Si occupa dei livelli di governo che hanno maggiore possibilità per competenze e risorse economiche, di prendere le decisioni più importanti sulle grandi politiche pubbliche. E si occupa di come e quando, a seconda dell'organizzazione del potere, possono essere garantiti i diritti costituzionali dei cittadini nei diversi territori del paese”⁴. Ne viene fuori – da questa sintesi efficace – una prospettiva d'indagine molto ampia, che sembra effettivamente corrispondere all'eterogeneità delle

* Il saggio non è stato sottoposto a referaggio per decisione della Direzione della Rivista.

¹ M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale*, Napoli, 2019.

² La lezione che qui si riscrive è avvenuta durante la discussione in Parlamento del ddl C.1665 del Governo, ora legge 26 giugno 2024, n.86, recante disposizione per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a Statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione; tra le moltissime critiche avanzate in materia si veda, solo a titolo di esempio, C. BUZZACCHI, *Audizione I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati in relazione al disegno di legge C. 1665 Governo, approvato dal Senato, recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”*, 4 marzo 2024.

³ Sul collegamento e sui nessi tra forma di Stato e forma di governo, attualmente in discussione, si veda in questa rivista M. GALDI, *L'autonomia differenziata fra tipo di Stato e forma di governo*, pp. 37 ss.

⁴ G. VIESTI, *Contro la secessione dei ricchi*, Bari, 2023, p. 3.

coordinate che interessano il tema *de qua*, anche se – a dire il vero, al netto delle premesse illustrate – l'autore sembra concentrarsi essenzialmente sulla trattazione della differenziazione, rispetto alla quale manifesta la propria espressa contrarietà.

2. Già nel 2007 alcune Regioni avevano prefigurato di avanzare al Governo nazionale delle proposte di intesa in attuazione dell'art. 116, III comma, Cost., con riferimento, ad esempio, ai beni culturali⁵. Antesignana fu la Toscana, la cui economia territoriale è caratterizzata in larga parte dalla conservazione e valorizzazione dei beni culturali e dal turismo che gli stessi contribuiscono a generare. In quel caso, uno dei temi di cui oggi si discute ossia la necessità che le richieste regionali – pur in assenza di previsioni costituzionali sul punto – debbano essere *motivate* sulla base della specificità della Regione richiedente, non destò alcun dubbio, considerata l'evidente connessione fra le richieste formulate e le peculiarità del territorio regionale: era chiaro a tutti, infatti, che le richieste toscane avessero una solida base fattuale, concernendo funzioni ulteriori che riguardavano aspetti di rilevante importanza per la vita della Regione richiedente.

Tali richieste si muovevano, dunque, nell'ambito di una materia ben definita ed erano relative a questioni importanti ma, amministrativamente parlando, coinvolgevano tutto sommato aspetti di dettaglio, relativi alla gestione amministrativa dei musei e degli altri luoghi di conservazione del patrimonio culturale.

Analoga logica, con riferimento all'avanzamento di richieste di funzioni di dettaglio ed essenzialmente amministrative, ha ispirato e mosso – dopo la fase delle riforme costituzionali non andate a buon fine – le richieste di altre Regioni che pensavano, al pari della Toscana, di poter svolgere meglio alcune specifiche funzioni rimaste ancora nelle mani del potere centrale dopo le diverse fasi della regionalizzazione. Tale processo aveva visto il trasferimento “a puntate” di funzioni amministrative alle Regioni (1972, 1977, 1998), mentre venivano riservate allo Stato centrale altre funzioni, sempre amministrative, unitamente alla relativa funzione legislativa, con ciò creando un certo spezzettamento nell'ambito delle materie stesse e una conseguente difficoltà, da parte degli enti regionali, nel porre in essere le politiche rientranti nella propria sfera di competenza⁶.

⁵ Per una ricognizione dei percorsi finalizzati all'attuazione del regionalismo differenziato si consideri, volendo, L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Torino, 2021.

⁶ Che il regionalismo italiano sia stato ampiamente dominato da percorsi di tipo amministrativo, pur nella consapevolezza che esso avrebbe dovuto caratterizzarsi per la funzione legislativa, emerge chiaramente dalla ricognizione operata da S. BARTOLE, P. GIANGASPERO, *Diritto Regionale. Una conversazione*, Bologna, 2022, ove si analizza criticamente lo sviluppo del regionalismo italiano, mettendo contemporaneamente in luce le carenze dello Stato centrale.

Le richieste regionali approdate al centro, sia durante il Governo Gentiloni sia nella legislatura successiva, di cui danno conto le cd. *pre-intese* del 2018 e le *bozze di intesa* del 2019, hanno tutte come punto di riferimento funzioni amministrative e non la generica richiesta di esercizio del potere legislativo nelle materie di cui all'art. 116, III comma, Cost. – anche se, innegabilmente, l'idea che veniva diffusa e discussa sul piano politico era che tali richieste mirassero ad ottenere la globalità di tali funzioni. È, dunque, sulle funzioni amministrative che occorre indirizzare l'attenzione perché, da tempo, la legislazione regionale (di pregnante interesse l'esempio della legislazione sul turismo, riportato dal Prof. Galdi) è impossibilitata ad avere – proprio per il ritaglio delle funzioni amministrative realizzatosi nel passato del nostro regionalismo, che ha contribuito a plasmarne la natura – quel respiro di vero e proprio atto di indirizzo politico, riducendosi nella maggioranza dei casi a regolamentare le forme organizzative con cui esercitare in concreto le funzioni amministrative trasferite. In altre parole, la legge regionale ha subito un forte ridimensionamento tanto che oggi – come noto – si parla di crisi della legislazione regionale a favore di uno spostamento verso atti dell'esecutivo, anche a motivo dell'elezione diretta del Presidente della Regione e la conseguente perdita di autorevolezza (e incisività) dei Consigli regionali.

3. Se questo è lo stato dell'arte, e se dunque le Regioni, per tramite dei loro Consigli, nel richiedere *tutte* le materie di cui all'art. 116, III comma, Cost., hanno ingenerato nei detrattori della differenziazione l'impressione di volersi impossessare di tutto quanto la Costituzione permette di devolvere (sulla base delle richieste regionali, attentamente vagliate e poi incorporate nell'intesa negoziata col Governo centrale), in realtà un esame puntuale delle *bozze di intesa* del 2019 finisce per circoscrivere la portata delle richieste, soprattutto considerando i risultati delle intese una volta passate al vaglio dei Ministeri, molto attenti a contenere ogni richiesta di *concessione*. Così modificate, le intese si configurano come una sorta di “quarta puntata” del film del regionalismo italiano, che è stato posto in essere e si è evoluto tramite i D.P.R. del 1972 e del 1977 e il d.lgs. n. 112 del 1998, ossia mediante la devoluzione di alcune delle funzioni concernenti le materie previste dall'art. 117 Cost. – prima e dopo la riforma costituzionale del 2001 – con particolare riferimento a quei gruppi di funzioni di interesse regionale. Non un trasferimento di materie che i Consigli avrebbero potuto regolamentare *in toto* ma solo il riconoscimento di un margine d'azione su aspetti particolari, inevitabilmente dipendenti dalle scelte compiute a livello centrale (non solo dalle leggi quadro ma dall'intera legislazione nazionale).

Se vogliamo – pur con tutte le precisazioni che sarebbero necessarie, materia per materia – il regionalismo italiano, in quanto tale, nasce *minimalista*. Non si è trattato, di fatti, di un processo di federalizzazione ma, più modestamente, di una rivisitazione un po' più evoluta del decentramento amministrativo, cui sono annesse funzioni di disciplina attuate, pur sempre, secondo le logiche determinate dallo Stato, cui compete la definizione delle politiche e l'attribuzione delle risorse. Come forma più evoluta di questo processo di centralizzazione della produzione normativa, di recente, si è assistito ad interferenze nell'esercizio delle funzioni legislative regionali da parte dello Stato centrale poste in essere non solo tramite l'esercizio del potere legislativo ma altresì tramite il potere regolamentare (o di regolamentazione tecnica) cui le Regioni devono sottostare, secondo modalità approvate in sede di controllo di costituzionalità⁷.

In sostanza, la visione minimalista del regionalismo differenziato su cui personalmente tenderei ad assestarmi, non è solo propria della differenziazione; essa, infatti, ha radici profonde nell'intero processo di regionalizzazione da cui le nostre Regioni sono scaturite, giungendo ad insediarsi nella relativa struttura genetica.

4. Credo si possa largamente convenire su un pensiero espresso dal collega Massimo Villone, secondo cui la presente fase è di grande interesse perché costringe a ripensare seriamente alla struttura del nostro apparato statale e a quello delle Regioni, soprattutto nel settore dell'attuazione dei diritti sociali ma anche, ad esempio, al modello di riparto delle risorse tra centro e periferia nonché al problema del cd. *deficit infrastrutturale* che penalizza il Sud del nostro Paese.

Di qui tutto il tema – riassuntivo – dell'eguaglianza, fortemente evocato da chi rinviene nell'attuazione del regionalismo differenziato un pericolo o, peggio, una possibile minaccia. La maggior parte dei timori che ne derivano si condensano sul tema dei cd. livelli essenziali, comparso sulla scena dei processi di differenziazione e delle richieste regionali quando, nella legislatura antecedente a quella attuale, il governo cd. giallo-verde fu sostituito da quello cd. giallo-rosso, prima che si formasse il governo tecnico guidato da Mario Draghi. In particolare, il disegno di legge predisposto dall'allora Ministro Boccia mise sul tappeto svariati oggetti alla cui regolamentazione si sarebbe dovuto procedere, in via preliminare, secondo la nuova linea governativa, rispetto all'avvio delle trattative relative alle richieste regionali di attribuzione di ulteriori funzioni. Il riferimento specifico è, da un lato,

⁷ Su questa più recente evoluzione si veda R. BIN, *Legge e amministrazione*, in *Le Regioni*, 1/2023, pp. 11-20, nonché ID., *Regioni, democrazia, legislazione*, relazione al Convegno de Le Regioni tenuta l'11 dicembre 2023 all'Università di Padova, in corso di pubblicazione.

alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e, dall'altro, all'attuazione del federalismo fiscale, che contiene le regole relative a entrambi gli oggetti, unitamente alle norme che danno attuazione all'art. 116, III comma, Cost. in cui è previsto – come noto – il rispetto dell'art. 119 Cost. Si tratta, in sostanza, della stessa impostazione che contraddistingue l'attuale *legge Calderoli*, e che era già contenuta nelle norme della legge di bilancio per il 2023 (art. 1, commi 789-804)⁸.

Provando ora ad enucleare, in via sintetica, le principali questioni sollevate nel corso del tempo – ivi inclusa la precedente legislatura – con riguardo alla materia *de qua*, si potrà notare come alcune di esse risultino affrontate e risolte dalla l. 26 giugno 2024, n. 86. Innanzitutto, essa dà evidente risposta affermativa alla necessità di una legge ordinaria attuativa della previsione costituzionale, in quanto propedeutica e funzionale a offrire una cornice unitaria per l'accesso all'autonomia differenziata da parte delle Regioni. Tale questione era stata sollevata dalla dottrina già al momento dell'entrata in vigore della riforma costituzionale del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione. Al tempo, infatti, si era posto il problema se l'art. 116, III comma, Cost. fosse immediatamente esecutivo o se necessitasse di una legge di attuazione; a tale domanda aveva tentato di dare risposta la Ministra *pro tempore* per gli affari regionali, on. Lanzillotta, che aveva predisposto un primo ddl attuativo della norma costituzionale, da ricordare perché prevedeva, tra le norme transitorie, l'inserimento di una elencazione, nelle intese negoziate e da sottoporre al Parlamento per l'approvazione, delle norme statali rispetto alle quali la Regione era autorizzata a derogare.

Svariate incertezze, invece, ruotano attorno alla più complessa determinazione dei livelli essenziali, la prima delle quali riguarda la definizione della medesima espressione costituzionale, senz'altro riconducibile al principio di eguaglianza, il cui rispetto dovrebbe informare la configurazione di ogni possibile devoluzione di funzioni alle Regioni. Prescindendo in questa sede dalle numerose interpretazioni elaborate della dottrina e della giurisprudenza costituzionale⁹, è opportuno rilevare come, nel percorso di attuazione del regionalismo differenziato inaugurato con la presente legislatura, la *Commissione Cassese* (CLEP)¹⁰ abbia svolto un'importante attività ricognitiva – nell'ambito delle materie richiamate dall'art. 116, III comma, Cost.¹¹ – dei LEP determinati della legislazione vigente.

⁸ Cfr. G.M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2023, p. iv ss.

⁹ *Ex multis*, Corte cost. sent. nn. 220 e 142 del 2021, n. 62 del 2020.

¹⁰ Il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (CLEP) è stato istituito con D.P.C.M. 23 marzo 2023. Il rapporto finale è disponibile al seguente indirizzo: <https://www.affariregionali.it/media/509321/1-rapporto-finale-clep-30102023-editing.pdf>.

¹¹ È opportuno segnalare che, nel momento in cui si scrive, risultano ancora in corso le attività del Sottogruppo n. 11.

Fra i molteplici livelli essenziali identificati, basti qui ricordare, a titolo di esempio, il diritto al lavoro (sotto forma delle politiche attive) e il diritto alla salute. È interessante notare, in entrambi i casi, che la successione delle fonti parte certamente dalla fonte primaria parlamentare, spesso contenente deleghe legislative al Governo, per poi concludersi con decreti del Governo o decreti ministeriali che contengono le più specifiche elencazioni e quantificazioni necessarie a dare indicazioni altrettanto dettagliate alle amministrazioni.

In altri settori, invece, i livelli essenziali sono stati individuati nella legislazione di riferimento da cui emergono elementi riconducibili ai LEP anche se non dettagliatamente individuati e quantificati. Il terreno in cui ci si muove è evidentemente problematico ma la ricognizione operata in seno alla *Commissione Cassese* è stata senz'altro utile per permettere l'avvio della fase successiva, quella che chiama in causa la definizione dei fabbisogni e dei costi standard, di competenza della *Commissione tecnica per i fabbisogni standard*, supportata dalla Sose, in collaborazione con Istat e con la struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle regioni e delle province autonome presso il Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO) delle regioni, per il reperimento dei relativi dati. Questi ultimi sono indispensabili per individuare l'impatto sulla finanza pubblica della messa in atto dei suddetti livelli essenziali, di cui si parla nella legge appena approvata, e che potrebbe essere imponente, considerata la carenza che si riscontra nell'ambito delle prestazioni di *welfare* nel nostro Paese. Trattasi, se vogliamo, di un ulteriore elemento di incertezza che genera reazioni anche scomposte negli avversari del processo *de quo* poiché si paventa, proprio per gli effetti di tale impatto, un risultato complessivo tale da accentuare le diversità già esistenti tra le varie Regioni quanto alle strutture amministrative (talora assai insufficienti) e alle risorse.

Tuttavia, appare tutt'altro che trascurabile – anche nei termini di incertezza qui valorizzati e prescindendo, in parte, dall'autonomia differenziata – l'attività di gestione e monitoraggio dei LEP, alla luce dei cui esiti il Governo potrebbe esercitare il potere sostitutivo previsto dall'art. 120, II comma, Cost., espressamente richiamato anche dalla legge *Calderoli*. Insistendo nell'esempio dei servizi al mercato del lavoro, occorre rilevare – ad esempio – come, a seguito della soppressione dell'Anpal, non siano più disponibili i dati relativi al monitoraggio dei LEP – definiti nel 2018 e rifinanziati, grazie al PNRR, nel 2021 – erogati dai centri per l'impiego: si tratta di informazioni indispensabili per conoscere il livello di garanzia dei sopracitati livelli conseguito dalle singole Regioni e per conoscere lo stato di salute (non ottimale) del nostro regionalismo¹².

¹² Sul punto, cfr. L. VALENTE, *Dove l'autonomia regionale è già realtà: i Lep nei servizi per il lavoro*, su *LaVoce.info*, 9 luglio 2024.

Altro – e, forse, ultimo – elemento di incertezza (e di timore) riguarda le cd. *materie non LEP*, che potrebbero costituire un primo passo nell'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost. e della legge recentemente approvata. Si profilano, in questi settori, richieste anche relativamente *semplici* cui dare seguito, quali quelle relative ai controlli e all'esenzione da vincoli derivanti dai regolamenti statali, dalle linee guida tecniche e dai requisiti che l'amministrazione centrale pone in essere vincolando così – anche tramite norme di natura tecnica – l'amministrazione regionale.

Questo genere di richieste non comporterebbe alcuna forma di impatto sulla dimensione finanziaria e potrebbero essere di interesse anche per altre Regioni, desiderose di guadagnare qualche spazio di autonomia decisionale in una situazione di crescente centralismo. E, tuttavia, anche rispetto a queste ultime materie e funzioni, vi sono resistenze perché anch'esse destano preoccupazioni e profondo malcontento. Insomma: anche questo minimalismo estremo è percepito come una sorta di cavallo di Troia finalizzato all'abbattimento dell'uniformità, prodromico ad un ampliamento delle richieste, ad un impatto finanziario negativo per il Paese nel suo insieme e ad un incremento delle discriminazioni. Si tratta di timori paralizzanti e difficilmente contrastabili proprio per la grande incertezza che circonda il processo. Per non parlare, conclusivamente, del controverso rapporto tra la riforma del regionalismo differenziato e la contropartita che si profila tra questa e la riforma del sistema parlamentare, orientata a rafforzare l'esecutivo con l'elezione diretta del premier; il combinato disposto delle due riforme, esito del *trade off* politico pubblicamente dichiarato dai rappresentanti da due delle componenti dell'esecutivo in carica, non fa che accentuare l'opposizione, già messa alle strette dalla maggioranza parlamentare tutta favorevole al governo.

5. La visione minimalista, che qui si prospetta, credo sia abbastanza diffusa tra i cultori del diritto regionale, che vedono nell'autonomia differenziata un modo per vivificare il regionalismo italiano messo sotto scacco dal crescente centralismo; quest'ultima tendenza non è scomparsa dopo la crisi conseguente alla diffusione del Covid-19. Anzi, essa – se possibile – si è ancor più rafforzata con il *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, le cui tendenze centraliste si sono accentuate lasciando alle Regioni il mero ruolo di soggetti attuatori di decisioni assunte a livello centrale. Per contrastare tale tendenza, molti studi mettono in luce, come in passato, che si può a ben diritto ritenere che non vi sia autonomia senza differenziazione, benché non manchino voci critiche sulle modalità di inveroamento di tale differenziazione; nei fatti, il peso delle richieste avanzate in precedenza, tra cui quella molto problematica (e tecnicamente impossibile da realizzare), di

mantenere nei territori almeno il 90% degli introiti derivanti dalle entrate fiscali ivi raccolte, è ancora ben presente nella memoria degli avversari del regionalismo differenziato e pare non ci sia modo di liberarsene, tanto che continua a riecheggiare spesso nel dibattito.

Oramai, dunque, il confronto è così fortemente polarizzato da aver messo sotto silenzio l'elemento *minimalista* presente nella genesi del processo, favorendo la crescita di una narrazione che alimenta la contrapposizione fra i territori, conducendo ad una forte e inevitabile ribellione di coloro i quali percepiscono il pericolo di un processo che viene rappresentato come un tentativo di *secessione dei ricchi* in danno dei territori più poveri. In altre parole, il processo di potenziale razionalizzazione, in un'ottica di maggiore efficienza, non solo delle singole Regioni ricchienti ma del regionalismo nel suo insieme, si è ridotto a una questione politica che oppone il Nord al Sud, nella logica *massimalista* più volte evocata.

Questo è stato, in un certo senso, il punto di passaggio (e della relativa crisi) della discussione sul regionalismo differenziato che ha potentemente inquinato il dibattito impedendo, in definitiva, che esso potesse orientarsi verso una posizione libera e realistica, della quale fa parte una analisi disincantata della natura del regionalismo italiano, che trova nella prassi delle intese un *modus operandi* molto diffuso e non solo con riguardo alle Regioni a statuto speciale.

Il regionalismo cooperativo della prassi si discosta, infatti, dalle logiche del *dual federalism* di matrice statunitense perché, se è vero che il modello costituzionale di riparto delle competenze è ad impianto dualista, sia la giurisprudenza della Corte sia l'azione governativa hanno trasformato questo modello in un modello fortemente cooperativo. È pertanto nel solco della cooperazione che dovrebbe inserirsi anche la discussione sull'art. 116, terzo comma, Cost.

Concludo con una risposta alla domanda che è stata posta, nell'ambito di questo interessante convegno, con riguardo al sistema delle fonti, sulla natura della legge di attuazione delle intese. Trattandosi di legge rinforzata, essa prevale sulle fonti primarie successive emanate tramite il procedimento ordinario e può essere modificata solo con procedimento rafforzato. Il che comporta che sia sempre possibile una impugnativa davanti alla Corte Costituzionale sulla base dei principi fondamentali della Costituzione e di un "eccesso di differenziazione" sul disposto dell'art. 5 Cost.

L'autonomia differenziata fra tipo di Stato e forma di governo*

MARCO GALDI

SOMMARIO: 1. Sul contesto in cui è maturata la riforma che attua l'art. 116, comma 3, Cost.; – 2. La combinazione fra l'introduzione del premierato e l'autonomia differenziata; – 3. (Segue) In particolare: come si modifica il "sistema" con il premierato elettivo; – 4. (Segue) La centralità dell'Esecutivo nell'attuazione dell'autonomia differenziata; – 5. Considerazioni conclusive.

1. Se è in assoluto condivisa l'idea della storicità del diritto, e del diritto pubblico in particolare, esso pare quanto mai slegato da qualsivoglia valore etero-ordinamentale in una stagione di "politeismo dei valori"¹, in cui, come è stato scritto, opera un "diritto senza verità", legato piuttosto che a logiche attuative di valenze superiori alla mera volontà degli attori di sistema e, anzi, ai rapporti di forza che si realizzano fra essi². Non sfugge, quindi, alla necessità di essere inquadrato nel momento storico che il nostro Paese e il mondo intero sta attraversando il tema che ci occupa, né può essere esaminato in modo avulso da quella che un tempo si era soliti definire "costituzione materiale" e che identifica, com'è noto, l'insieme dei fini rappresentati dalle forze politiche dominanti³, non sempre rispondenti a logiche convergenti quanto, piuttosto, in una evidente eterogenesi dei fini, di compromesso.

Il primo essenziale elemento di contesto da valorizzare è rappresentato dalla stagione di epocali trasformazioni, che l'umanità intera sta vivendo, nel susseguirsi di una serie di crisi: la globalizzazione, a sua volta messa in discussione dalle attuali tensioni internazionali e dal rinvigorirsi dei nazionalismi e dei populismi;

* Il saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

¹ M. WEBER, *Il politeismo dei valori*, antologia a cura di T. GHIA, Morcelliana Edizioni, 2010, *passim*.

² Se il contesto storico illumina il diritto e le sue evoluzioni, mai questo assunto è così fondato come in questi tempi, in cui "il declino di tutti i fondamenti, metafisici e terreni, consegna il diritto alla decisione individuale". N. IRTI, Prefazione a *Diritto senza verità*, Laterza, Roma – Bari, 2011. Scrive l'A.: "Diritto senza verità è ogni e qualunque diritto possibile, ogni e qualunque insieme di norme a cui decido di sottomettermi (...). Un diritto senza verità restituisce i valori – cioè gli dèi, le *Grundnormen*, i principi costitutivi della nostra vita – alla volontà di ciascuno di noi. Si scopre con Nietzsche che il valore vale perché è sostenuto dall'energia della volontà, e sta e cade con essa".

³ C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano 1940; rist., con premessa di G. ZAGREBELSKY, 1998.

la crisi dei *subprime*, che data ormai ben oltre un decennio, ma di cui, in qualche modo, ancora si avvertono le conseguenze per il tema che ci occupa, se non altro per il ritardo che ha determinato nell'attuazione del federalismo fiscale (l. 5 maggio 2009, n. 42)⁴; quella determinata dalla pandemia da covid-19, che, nonostante i grandi sforzi in atto nell'Unione Europea per il rilancio dell'economia, è tutt'altro che superata; la transizione geopolitica, che importa una nuova corsa agli armamenti, sottraendo ingenti risorse agli altri compiti pubblici e, in ogni caso, produce un clima di grande incertezza sul piano internazionale; né, certo, da ultimo, la transizione ecologica e quella digitale...

Ebbene, tutte le crisi sono, per definizione, nemiche delle procedure, dei tempi necessari per il confronto, in una parola, della democrazia; e piuttosto predisponenti alla ricerca dell'uomo (o della donna) forte, cui affidare la missione salvifica di uscire dal guado⁵. Così, sul piano istituzionale, non pare eccessivo sostenere che le crisi, in genere, concorrono ad un rafforzamento degli esecutivi nella forma di governo e dello Stato centrale nel "tipo" di Stato⁶.

Per venire all'eterogenesi dei fini, invece, il secondo essenziale fattore di contesto è rappresentato, più specificamente nel nostro Paese, dalla presenza di un governo di coalizione, la cui guida è affidata al leader della destra nazionalista, cui concorrono forze moderate e un partito, come la Lega, a forte vocazione autonomistica. Il descritto contesto politico predispone, evidentemente, ad una difficile ricerca del compromesso che, però, anziché realizzarsi, come pure sarebbe auspicabile, fra tutte le forze politiche presenti in Parlamento, si definisce a livello, appunto, di coalizione, in una logica escludente che finirà per perpetrare l'esperienza dell'ultimo ventennio, inaugurata dal centrosinistra con la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, delle grandi riforme costituzionali a colpi di maggioranza⁷.

⁴ S. STAIANO, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *federalismi.it*, 7/2023, p. 9, per il quale "la via dell'attuazione dell'art. 119 Cost. rimane obbligata, e non seguirla è un grave, perdurante inadempimento costituzionale".

⁵ A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, 4/2023, p. 307, per il quale "La debolezza economica, le difficoltà materiali, i bisogni quotidiani, la crisi ambientale, energetica e bellica, possono indurre a sottovalutare l'essenza più profonda del principio democratico, conducendoci in una spirale dalla quale poi risulterà difficile poter riemergere". Sul piano eurounitario coglie il rapporto fra crisi e spinte centrifughe L. FROSINA, *La crisi "esistenziale" dell'Unione Europea tra deriva intergovernativa e spinte centrifughe*, in *Nomos*, 2/2018, pp. 1 ss.

⁶ È noto, ad esempio, come la crisi del '29 sia stata all'origine dell'assunzione di compiti sociali in capo allo Stato federale negli USA. Sviluppa il tema M. GALDI, *La categoria dell'interesse nel diritto pubblico*, Cacucci Editore, Bari, 2022, p. 239, nt. 32. Rapporta questa tendenza a livello euro-unitario M.A. CABIDDU, *La favola brutta dell'autonomia differenziata*, in *Democrazia e diritto*, 1/2023, p. 54, secondo la quale "Le crisi (pandemica, energetica, climatica) dimostrano in modo inequivocabile – basti pensare alla vicenda del *price cap* sul prezzo del gas – che avremmo bisogno, semmai, di più Europa non di più particolarismi".

⁷ M. GALDI, *La categoria dell'interesse nel diritto pubblico*, cit., p. 94 s. e nt. 280, dove si parla di un "affievolimento del principio di rigidità costituzionale".

I fattori di contesto sommariamente descritti rendono al momento imprevedibile l'esito del processo, soprattutto rispetto alla concreta declinazione che assumerà la riforma dell'autonomia differenziata, rappresentata essenzialmente dalle intese *ex art.* 116, comma 3 Cost. che saranno alla fine approvate, anche se oramai è acquisito il dato dell'approvazione definitiva in Parlamento del disegno di legge Calderoli (Atto Camera n. 1665⁸). Non può escludersi, infatti, che su detto esito potrà influire l'ormai scontata richiesta di referendum abrogativo, che già alcune regioni meridionali stanno predisponendo e per la quale certamente si avvierà la raccolta delle firme¹⁰; né ininfluenti saranno i nuovi equilibri politici definiti all'interno della maggioranza di governo, dopo il voto delle elezioni europee del giugno 2024, che ha rappresentato il primo vero test nazionale sul gradimento dell'elettorato per l'attuale governo di centro-destra¹¹.

Ma una linea di tendenza appare già sufficientemente determinata ed è quella del rafforzamento dell'esecutivo nell'ambito della forma di governo, cui, come si vedrà, concorre evidentemente anche la proposta di introdurre in Costituzione il premierato, appena approvata in prima lettura dal Senato della Repubblica (disegno di legge costituzionale Atto Senato n. 935¹²).

2. La combinazione fra l'introduzione del premierato elettivo e l'attuazione dell'autonomia differenziata rappresenta l'oggetto di questa breve riflessione, onde suffragare l'idea, supportata dalle appena evidenziate ragioni di contesto,

⁸ Disegno di legge approvato dal Senato della Repubblica il 23 gennaio 2024 (v. stampato Senato n. 615), presentato dal Ministro per gli Affari regionali e le autonomie (Calderoli), recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione", Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica il 24 gennaio 2024, reperibile in *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati*, XIX Legislatura.

⁹ Il disegno di legge è stato approvato in via definitiva dalla Camera dei deputati il 19 giugno 2024, con 172 voti favorevoli, 99 contrari, 1 astenuto, 271 votanti e 272 presenti; essendo la legge, nel momento in cui questo scritto si consegna alle stampe, in attesa di essere pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale.

¹⁰ La notizia è riportata nell'intervista resa da Massimo Villone, *Il professore Villone: «L'autonomia porta a dividere l'Italia»*, sul Quotidiano *Metropolis* del 22 giugno 2024, p. 2; ma si veda anche l'intervista allo stesso Villone, *Le Regioni devono andare alla Consulta. E poi il referendum*, in *Il Fatto Quotidiano*, del 25 gennaio 2024.

¹¹ Non dovrebbe essere ininfluente la circostanza che la Lega, principale forza politica sostenitrice dell'autonomia differenziata, sia diventata, in queste elezioni, la terza forza politica della coalizione di centro-destra, collocandosi con il suo 8.98% dietro Fratelli d'Italia (28.76%) e Forza Italia-Noi Moderati (9.59%).

¹² Disegno di legge costituzionale presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (Meloni) e dal Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa (Alberti Casellati), comunicato alla presidenza il 15 novembre 2023, recante "Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica", in *Atti Parlamentari, Senato della Repubblica*, XIX Legislatura. Il disegno è stato approvato in prima lettura lo scorso 18 giugno.

che entrambe le riforme spingeranno verso un potenziamento dell'esecutivo ed una conseguente riduzione della garanzia della separazione dei poteri nel nostro Paese... e che entrambe, sia pure per ragioni diverse, si presentano come riforme dalla difficile (se non impossibile) reversibilità.

Nello svolgere il tema si intende, preliminarmente e senza entrare nel merito analitico della riforma proposta, esaminare la ricaduta essenziale sulla forma di governo dell'introduzione del premierato elettivo; poi, si valuteranno le conseguenze, sempre sulla forma di governo, dell'attuazione dell'autonomia differenziata, così come si è delineata con l'approvazione del disegno di legge Calderoli, ma anche, più in generale, in considerazione dell'attuale contesto istituzionale; infine, si trarranno alcune considerazioni conclusive.

Chi scrive, infatti, non è preoccupato solo degli effetti negativi per il Mezzogiorno d'Italia dell'autonomia differenziata, non sottovalutando la pluralità di critiche puntuali e di interventi di segno contrario provenienti da qualificate istituzioni¹³. Forse il tema non va "demonizzato" per principio: con l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. si apre, di fatto, una nuova fase del regionalismo italiano, che potrebbe consentire alle nostre regioni a statuto ordinario di sperimentare il modello spagnolo¹⁴, cioè una contrattazione delle competenze, che, ove gestita con equilibrio e gradatamente, non si può escludere sia potenzialmente in grado di produrre effetti benefici anche per le Regioni meridionali, che sappiano utilizzare lo strumento in modo virtuoso. Né sembra potersi affermare apoditticamente che l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. implichi di per sé la

consacrazione delle attuali disuguaglianze territoriali¹⁵, potendo anche costituire un'utile occasione per far emergere le disparità nella distribuzione delle risorse – ormai costituenti un dato drammaticamente acquisito da tempo¹⁶ – e, magari progressivamente, per riequilibrarle. Tutto dipenderà, ovviamente, da come concretamente sarà affrontato definitivamente il tema dei livelli essenziali delle prestazioni e dalle risorse che potranno mettersi in campo, non solo *ex novo*, ma anche, perché no, perequando quelle esistenti¹⁷: se le regioni "virtuose" del Nord, infatti, ritengono di essere in grado di utilizzare con maggiore efficienza le risorse regolando e gestendo direttamente le relative funzioni, il regionalismo differenziato potrebbe e dovrebbe rappresentare l'occasione per riequilibrare l'eccesso di risorse ad esse erogate, in rapporto ad un livello più elevato di prestazioni da tempo assicurate ai loro cittadini. In tal senso, mi pare che la vera battaglia delle regioni meridionali dovrebbe, oggi, concentrarsi su questo aspetto: ottenere da subito una puntuale disamina del modo in cui le risorse sono impegnate nei vari territori (non da ultimo nelle regioni ad autonomia speciale) e proporre un progressivo riequilibrio nell'allocazione delle stesse, prima ancora che siano trasferite nuove competenze.

E, tuttavia, l'attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost., preoccupa per altro verso, nella misura in cui, come si vedrà, anche sul tema dell'autonomia

¹⁵ E, tuttavia, in questa direzione sembrano propendere i riferimenti alla "spesa storica" cui è tenuta a riferirsi la «cabina di regia» istituita, presso la Presidenza del Consiglio, ai sensi dell'art. 1, comma 792, della l. 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio per l'anno 2023). In proposito v. C. DE FIORES, *Autonomia differenziata e forma di governo*, in *Democrazia e diritto*, 1/2023, p. 76 s., il quale richiama la Relazione di accompagnamento alla citata disposizione di legge, secondo cui questo organismo "sarà chiamato a svolgere le proprie funzioni ricognitive a partire dalla «spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio, sostenuta dallo Stato sul territorio di ogni Regione, per ciascuna propria funzione amministrativa», per poi solo «successivamente» determinare «i livelli essenziali delle prestazioni e dei costi e fabbisogni standard nelle materie di cui alla citata disposizione costituzionale, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard»".

¹⁶ Dati completi ed aggiornati sulla disuguaglianza nel nostro Paese possono trovarsi nel volume collettaneo *L'Italia dei divari*, Il Mulino, 4/2022. Ma la realtà della disuguaglianza è molto complessa e diversificata, come si può comprendere scorrendo il cd. Indice di Fragilità Comunale (IFC), a decorrere dal 2018 analizzato dall'Istat, dove, come si legge sul sito del nostro Istituto di Statistica, "Il concetto di fragilità dei Comuni è inteso come l'esposizione di un territorio ai rischi di origine naturale e antropica e a condizioni di criticità connesse con le principali caratteristiche demo-sociali della popolazione e del sistema economico-produttivo". Cfr. Istat, *Comunicato Stampa. Indice di fragilità comunale (IFC)*, reperibile in www.istat.it/it/archivio/292468. Affronta da ultimo il tema in rapporto all'argomento che ci occupa A. ANDRIOPOULOU, *Autonomia differenziata e divari di cittadinanza*, in *federalismi.it*, 23/2023, pp. 34 ss., la quale conclude ritenendo che sia "la tenuta dell'unità del sistema ad essere a rischio e con essa tanto il modello di regionalismo codificato nella Carta fondamentale quanto il superamento delle disuguaglianze nel godimento dei diritti e dei servizi che è ancora oggi il cuore costituzionale del modo di essere della Repubblica". *Idem*, p. 52.

¹⁷ Riflette sulla necessità della perequazione territoriale S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *federalismi.it*, 5/2020.

¹³ Richiama i dati presentati in audizione parlamentare dall'Ufficio parlamentare di Bilancio, dalla Banca d'Italia, dai sindacati dei lavoratori, da Confindustria, dal presidente della SVIMEZ, nonché la relazione della Commissione UE del 24 maggio 2023, che accompagna le raccomandazioni del Report sull'Italia M.A. CABIDDU, *La favola brutta dell'autonomia differenziata*, cit., pp. 39 s., cui si rinvia anche per i riferimenti bibliografici riportati da nt. 2 a nt. 7. A questo nutrito elenco di istituzioni, che hanno rappresentato ufficialmente le proprie perplessità sul progetto di autonomia differenziata all'esame del Parlamento, da ultimo si è aggiunta la voce della Conferenza Episcopale Italiana, nel documento approvato dal Consiglio episcopale permanente il 22 maggio 2024, nell'ambito della 79ª Assemblea Generale, dal titolo *Il Paese non crescerà se non insieme*, in cui si legge: "Da sempre ci sta a cuore il benessere di ogni persona, delle comunità, dell'intero Paese, mentre ci preoccupa qualsiasi tentativo di accentuare gli squilibri già esistenti tra territori, tra aree metropolitane e interne, tra centri e periferie. In questo senso, il progetto di legge con cui vengono precisate le condizioni per l'attivazione dell'autonomia differenziata – prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione – rischia di minare le basi di quel vincolo di solidarietà tra le diverse Regioni, che è presidio al principio di unità della Repubblica". Il testo integrale del documento si trova sul sito www.chiesacattolica.it

¹⁴ Per una comparazione fra l'esperienza spagnola e l'autonomia differenziata nel nostro ordinamento si rinvia a M. MANGANARO, *L'evoluzione del regionalismo differenziato alla luce delle riforme costituzionali. Alcune osservazioni sul punto, in comparazione con il modello territoriale vigente in Spagna*, in *Consulta online*, 3/2016, nonché, da ultimo, a I. SPADARO, *Regionalismo differenziato e forma di Stato. Riflessioni sull'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. alla luce dell'esperienza spagnola*, in *Italian Papers On Federalism*, 2/2023, pp. 151 ss.

differenziata si gioca l'equilibrio fra i poteri, dovendosi in ogni caso questa riforma contestualizzare nel quadro del momento storico che stiamo vivendo e leggere sinotticamente con l'altra proposta sostenuta dal Governo in carica, quella del premierato.

3. Pare, infatti, sia fuori discussione che con l'introduzione del premierato elettivo si vada verso un rafforzamento dell'esecutivo rispetto al Parlamento¹⁸, se non altro per la circostanza che l'elezione della Camera e del Senato sarà di fatto collegata alla scelta del Premier, secondo il modello già sperimentato per i sindaci¹⁹ e per i presidenti di Regione²⁰.

Com'è noto, era stato inizialmente previsto, nel presentare il disegno di legge governativo di riforma costituzionale²¹, un premio di maggioranza del 55% espressamente in Costituzione. Ma, anche in ragione delle perplessità sollevate

in dottrina²², si è registrato un passo indietro del Governo e, nel momento in cui si licenzia questo scritto, il Senato della Repubblica ha approvato in prima lettura la norma che si limita ad introdurre il principio di un premio di maggioranza parlamentare per il premier che vince le elezioni, senza indicare espressamente la percentuale dei seggi da assegnare²³.

Del pari, una significativa "limatura" alla iniziale proposta governativa, per non enfattizzare eccessivamente il ruolo del Premier nel futuro assetto dei poteri (di cui evidentemente anche quanti propongono la riforma si sono resi conto), si è registrata, nella stessa seduta della Commissione Affari costituzionali che ha eliminato il premio del 55%, con la previsione del limite del doppio mandato anche per il vertice dell'Esecutivo statale, come già per i sindaci delle città più popolate e per i presidenti di Regione²⁴. Eppure, l'esperienza di altri ordinamenti, in cui il limite alla rielezione è stato previsto (basti fare il caso della Russia o della Cina), non pare proprio dimostri che esso di fatto sia in grado di evitare l'inverarsi di svolte autoritarie²⁵.

Tuttavia, si ritiene che già la sola scelta di ancorare la composizione del Parlamento all'elezione del Premier sia sufficiente a trasformare in modo tendenzialmente irreversibile il nostro sistema parlamentare, recependo definitivamente

¹⁸ Preoccupanti le considerazioni di Liliana Segre nel recente intervento al Senato sul Disegno di legge recante "Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione", cit., retro, alla nt. 8, per il quale vedi *Il discorso integrale di Liliana Segre sul premierato*, pubblicato da *La Repubblica* del 15 maggio 2024, ove, fra l'altro, la Senatrice a vita afferma "mi colpisce il fatto che oggi, di fronte alla palese mortificazione del potere legislativo, si proponga invece di riformare la Carta per rafforzare il già debordante potere esecutivo". Prendendo spunto da questo intervento della Senatrice a vita è stato presentato un appello firmato da numerosi costituzionalisti italiani, per il quale v. *Da 180 costituzionalisti appello contro la riforma sul premierato*, reperibile in *www.ansa.it* del 18 giugno 2024.

¹⁹ Di una vera "rivoluzione" del '93 parla G. BARBIERI TARLI, *I sistemi elettorali comunali anche alla luce delle elezioni del maggio 2015: ripensare la "rivoluzione" del 1993?*, in *Le Regioni*, 3/2015, pp. 705 ss. Il tema è stato ripreso in occasione dei trent'anni dalla riforma nell'ambito del Convegno organizzato dal Dipartimento di Economia dell'Università Ca' Foscari di Venezia lo scorso 3 novembre 2023, con il titolo *Sindaci e Amministrazioni Comunali a Trent'Anni dalla Legge n. 81/1993 sull'Elezione Diretta*, la cui cronaca è riportata da L. BALDINELLI, *Un convegno a trent'anni dalla legge sull'elezione diretta dei sindaci*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2024, pp. 279 ss.

²⁰ Quanto all'elezione diretta dei Presidenti di Regione, com'è noto, essa è stata prevista espressamente nell'art. 122, comma 5, dall'art. 2 della l. cost. 22 novembre 1999, n. 1, salvo deroga statutaria: "Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta". Un'analisi ampia e sotto plurimi aspetti delle rilevanti ricadute istituzionali di questa riforma costituzionale si può leggere in *Istituzioni del Federalismo*, 6/1999, con interventi di L. VANDELLI, *Elezione diretta dei Presidenti di Regione e le sue conseguenze politico istituzionali*, pp. 1166-1168 e, con analogo titolo, A. D'ATENA, pp. 1168-1173; C. FUSARO, pp. 1173-1179; P. IGNAZI, pp. 1179-1183; A. BARBERA, pp. 1183-1189; R. BIN, pp. 1189-1194; M. CAMMELLI, pp. 1194-1199; A. D'ATENA, pp. 1200-1203. Riprende il tema di questo interessante dibattito G. PITRUZZELLA, *L'impatto dei "governatori regionali" nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Le Regioni*, 6/2004, pp. 1239 ss. Da ultimo esamina parallelamente l'esperienza ventennale dell'elezione diretta dei Presidenti di regione con la proposta di premierato elettivo F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, in *Consulta online*, 3/2023, pp. 1020 ss.

²¹ In tal senso prevedeva l'art. 3 del disegno di legge costituzionale n. 935, comunicato alla presidenza del Senato della Repubblica il 15 novembre 2023, modificando l'attuale art. 92 Cost.

²² "Dando i numeri il riformatore costituzionale si espone a forte dubbi sul piano della legittimità costituzionale", aveva sostenuto A. LUCARELLI, *La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, 2/2023, p. 4.

²³ In seno alla Commissione Affari costituzionali del Senato, è stato approvato in data 2 aprile 2024 l'emendamento del Governo all'articolo 3 del testo costituzionale sul premierato, il quale cancella il riferimento espresso alla percentuale del 55%. Cfr. XIX Legislatura - 1ª Commissione permanente - Resoconto sommario n. 200 del 02/04/2024. Così, l'attuale art. 5 della delibera costituzionale, approvata lo scorso 18 giugno dal Senato in prima lettura, prevede al comma 3 del nuovo art. 92 Cost.: "La legge disciplina il sistema per l'elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio, assegnando un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche".

²⁴ Così, l'attuale art. 5 della delibera costituzionale, approvata lo scorso 18 giugno dal Senato in prima lettura, prevede al comma 2 del nuovo art. 92 Cost.: "Il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per cinque anni, per non più di due legislature consecutive, elevate a tre qualora nelle precedenti abbia ricoperto l'incarico per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi. Le elezioni delle Camere e del Presidente del Consiglio hanno luogo contestualmente".

²⁵ In Cina, ad esempio, nel 2018 è stato eliminato il limite dei due mandati per la carica di Presidente della Repubblica. Cfr. A. MALASCHINI, *"Grande timoniere" o "direttorio"? La leadership politica nella Cina contemporanea*, in *Percorsi costituzionali*, 1/2022, pp. 45 ss. (in particolare p. 61, nt. 28). In Russia, invece, nel 2021 il Presidente Vladimir Putin ha firmato la legge che vieta a un presidente russo di ricandidarsi per un terzo mandato. La legge, però, non trova applicazione per quanti abbiano ricoperto la carica anteriormente al 2020 (data di entrata in vigore dei relativi emendamenti alla Costituzione). Ne consegue che sia il presidente Putin che l'ex presidente Medvedev possono candidarsi alla presidenza ancora per due volte. Cfr. *Russia, Putin firma una legge che gli permette di candidarsi fino al 2036*, in *La Stampa* del 5 aprile 2021.

l'idea di un Governo “cabina di regia” del Parlamento: mentre l'attuale derivazione parlamentare, infatti, con il sistema della fiducia originaria da parte del Parlamento, esprime una derivazione dell'Esecutivo dalle Assemblee rappresentative, la definizione della maggioranza parlamentare in funzione dell'elezione popolare del premier è destinata naturalmente ad invertire la logica della Costituzione del '48, che vedeva prima di tutto nel Parlamento il depositario della sovranità popolare. Ma, soprattutto, questa scelta è destinata, a mio avviso, a ridimensionare il ruolo che i parlamenti, da Kelsen in poi, è stato riconosciuto debbano avere negli Stati di diritto e democratici, costituendo il luogo privilegiato della mediazione fra le forze di maggioranza e quelle di opposizione²⁶.

L'inversione del rapporto di derivazione fra organo assembleare ed esecutivo, ha indubbiamente funzionato a livello locale, fin dalla sua introduzione con la legge 25 marzo 1993, n. 81, che ha previsto nel nostro ordinamento l'elezione diretta dei sindaci nei comuni al di sopra dei 15.000 abitanti; tutto sommato, ha dato buona prova di sé, garantendo stabilità anche agli esecutivi delle regioni. Ma il premierato, di cui si discute, opera in un'altra dimensione, quella nazionale, dove i poteri dello Stato sono ben più penetranti, con la conseguenza che la loro eccessiva concentrazione nell'esecutivo è destinata a minare alle fondamenta una delle caratteristiche dello Stato di diritto: la separazione dei poteri²⁷.

²⁶ Sul tema si rinvia alle riflessioni di A. GUSMAI, *Appunti a margine del Kelsen “parlamentarista”, teorico di una concezione realistica della democrazia*, in questa *Rivista*, n. 1/2021, pp. 255 ss. Il tema porterebbe lontano, ma forse vale la pena ricordare l'insegnamento di un Maestro del diritto pubblico italiano, Carlo Lavagna, secondo il quale la nostra Costituzione, in particolare agli articoli 1, 3, secondo comma, e 49, accoglie «il concetto di democrazia nel senso di democrazia politica (ideologica), oltre che sociale (economica)». C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, II, 1952, p. 858. Rilegge il pensiero di Lavagna O. CHESSA, *Voto popolare e sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 3/2017, p. 16, il quale interpreta l'espressione «democrazia ideologica e sociale» come “quella forma di reggimento politico in cui il voto popolare per la rappresentanza parlamentare è finalizzato principalmente all'espressione della varietà di idee, interessi, istanze, ecc., che innervano la comunità politica nazionale nella pluralità delle sue stratificazioni sociali”.

²⁷ Anche qui, come si vedrà per l'autonomia differenziata, non si tratta di “demonizzare” la proposta, denunciando rischi di involuzioni cesaristiche. Come di recente osservato, “l'elezione diretta del capo dell'Esecutivo è cosa ben diversa dal proclamare l'apertura di una fase cesaristica (...). L'obiezione è dunque un'altra e di bel nuovo sta tutta nell'insufficienza di simili proposte riformatrici, che accentuano la personalizzazione della politica senza apprestarle alcuna nuova e davvero risolutiva risorsa. Si tratta anzi di proposte a saldo negativo, perché costano molto in termini di ricchezza del processo democratico (impoverito proprio dalla personalizzazione) e valgono poco in termini di efficacia legittimante (tutt'altro che garantita dall'elezione diretta)”. M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, 1/2024, p. 12.

4. Venendo all'autonomia differenziata è di immediata percezione che, comunque vada, qualunque siano le competenze trasferite, di fatto in minima o massima parte – dipenderà dalle intese che alla fine saranno approvate – essa ridurrà l'ambito materiale di operatività del Parlamento, nella misura in cui amplierà la competenza legislativa esclusiva delle regioni ordinarie. Avremo, così, qualora le due riforme dovessero andare in porto, un Parlamento ridimensionato dal premierato e, in modo significativo, “svuotato” nelle sue competenze legislative dall'autonomia differenziata...

Ma l'autonomia differenziata non si limiterà ad ampliare le competenze dei Consigli delle Regioni, che approveranno le intese a scapito del Parlamento nazionale; essa determinerà un naturale ulteriore slittamento dell'asse dei poteri nella forma di governo italiana a vantaggio del Governo e, ancora una volta, a scapito del Parlamento.

Prove evidenti di questa tendenza si colgono nella stessa (oramai si può dire) “legge Calderoli”, a partire dalla previsione, già denunciata in dottrina, che essa compie una scelta di campo fondamentale, riservando al Parlamento la sola opzione di “accettare o respingere in blocco l'intesa”²⁸, non essendovi “traccia di atti (di indirizzo) parlamentari davvero in grado di conformare i negoziati”²⁹.

²⁸ C. DE FIORES, *Autonomia differenziata e forma di governo*, cit., p. 74, il quale pure nota, in ogni caso, l'assoluta mancanza di vincolatività della legge-quadro voluta da Calderoli, notando come ben diverso sarebbe stato l'impatto sul sistema delle fonti di una legge costituzionale. *Idem*, pp. 78 ss., in cui l'A. titola il paragrafo conclusivo delle sue riflessioni, evocando il noto romanzo di Milan Kundera: “L'insostenibile leggerezza della legge-quadro”. Ma in tal senso, fra gli altri, v. già M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, 6/2019, pp. 26 ss., il quale sottolinea l'inemendabilità del disegno di legge di approvazione dell'intesa, in quanto caratterizzato dalla riproduzione dei contenuti dell'intesa stessa. Viceversa, sostiene S. STAIANO, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, cit., p. 13: “Appare quanto mai necessario che il processo di differenziazione sia guidato saldamente dal Parlamento, che è sede di temperamento degli interessi (...). Ma, allo stato, il procedimento di approvazione della legge di differenziazione, per come è stato prospettato dal disegno di legge governativo, è assai lontano da quest'esigenza”. Lo stesso A. esclude sia giustificata la “traslazione” del meccanismo di approvazione delle “intese” con le confessioni acattoliche al caso di specie: “la traslazione non è possibile, per la ineludibile diversità dei contesti in cui si collocano rispettivamente il terzo comma dell'art. 8 e il terzo comma dell'art. 116 della Costituzione”. *Idem*, p. 14.

²⁹ M.A. CABIDDU, *La favola brutta dell'autonomia differenziata*, cit., p. 44, la quale denuncia una “marginalizzazione del Parlamento” (*Ibidem*) e conclude, sotto questo profilo, per l'incostituzionalità del disegno di legge Calderoli: “Insomma, al Parlamento dev'essere riconosciuta chiaramente – il che allo stato non è – una sostanziale capacità di incidere sul contenuto dell'intesa, senza di che la disciplina così posta sarebbe, anche sotto questo profilo, incostituzionale, dal momento che all'unico organo rappresentativo dell'interesse nazionale non sarebbe altrimenti consentito discutere e decidere su atti di disposizione – si starebbe per dire – “del proprio corpo”, cioè delle materie di competenza statale che, come tali, investono pienamente l'interesse generale”. *Idem*, p. 46. Analizza il ruolo reciproco di assemblee ed esecutivi nel processo di attuazione dell'autonomia differenziata L. SPADACINI, *L'autonomia differenziata: considerazioni a margine del disegno di legge Calderoli e delle*

Ma anche da ulteriori indizi è agevole rilevare il ruolo predominante assunto dal Presidente del Consiglio, oltre che quello particolarmente significativo nella gestione del processo di attuazione dell'autonomia differenziata attribuito al Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie. Basti, a riprova, ricordare la previsione di cui all'art. 2, comma 2, ultima alinea, della "legge Calderoli", secondo cui "al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei ministri, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia, può limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa". Ora, se è indubbio che la stipula di un'intesa, come ci insegna l'esperienza dell'analogo strumento di cui all'art. 8 Cost., lascia al Governo un ampio potere discrezionale, che giunge fino alla disponibilità dell'*an* nell'avvio dell'intesa stessa, come confermato dalla giurisprudenza costituzionale che lo ha qualificato un "atto politico"³⁰; la previsione

disposizioni della legge di bilancio per il 2023, in *federalismi.it*, 10/2023, p. 220, il quale nota che, essendo "competenze legislative da trasferire dal Parlamento nazionale ai Consigli regionali, è evidente che ciò richiederebbe (...) un protagonismo spiccato delle assemblee legislative". E aggiunge: "non si può dire che il disegno di legge Calderoli realizzi le condizioni perché la procedura di adozione delle intese sia adeguata. In effetti (...) sono i Regolamenti parlamentari a dover predisporre una simile procedura. Del resto, essi sono l'unica fonte idonea a disciplinare il procedimento legislativo, tanto più nel caso che ci occupa, che prefigura una legge approvata con una procedura speciale". *Idem*, p. 221. Degno di nota è, infine, che la "marginalizzazione del ruolo del Parlamento, luogo di tutela degli interessi nazionali" fosse già stata denunciata nell'Appello di 59 Costituzionalisti, *Regionalismo differenziato, ruolo del parlamento e unità del Paese*, in *federalismi.it*, n. 5 del 06/03/2019, dove si richiamava la centralità del Parlamento nel processo di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.: "L'approvazione parlamentare non può essere meramente formale; la previsione della legge nell'articolo 116, comma 3 della Costituzione è posta a garanzia che l'autonomia negoziata dalle regioni richiedenti si inserisca armonicamente nell'ordinamento complessivo della Repubblica. Il ruolo del Parlamento, nell'articolo 116, è finalizzato a tutelare le istanze unitarie a fronte di richieste autonomistiche avanzate dalle Regioni che possono andare proprio in danno a tali istanze unitarie".

³⁰ Ha suscitato un ampio ed interessante dibattito la decisione (C.cost., 10 marzo 2016, n. 52), con cui la Consulta ha qualificato "atto politico", quindi immune da controllo giudiziario, il rifiuto del Governo di avviare trattative finalizzate alla conclusione di un'intesa, ex art. 8, comma 3, Cost. Sul tema v., fra gli altri, F. PACINI, *Corte costituzionale e negoziazione legislativa. Considerazioni a margine del "caso UAAR"*, in *Osservatorio sulle fonti* 3/2018; G. LANEVE, *Conflitti costituzionali e conflitti di giurisdizione sul procedimento relativo alla stipula delle intese ex art. 8, comma 3, Cost: riflessioni a partire da un delicato (e inusuale) conflitto fra poteri, tra atto politico e principio di laicità in Rivista AIC*, 2/2017; I. NICOTRA, *Le intese con le confessioni religiose: in attesa di una legge che razionalizzi la discrezionalità del Governo*, in *federalismi.it*, 8/2016; A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra "iurisdictio" e "gubernaculum", ovvero la abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili*, in *federalismi.it*, 7/2016; D. PORENA, *Atti politici e prerogative del Governo in materia di confessioni religiose: note a prima lettura sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52/2016*, in *federalismi.it*, 7/2016; L. CARLASSARRE, *L'atto politico tra "qualificazione" e "scelta": i parametri costituzionali*, in *Giur. cost.*, 2/2016, pp. 554 ss. Riflette sul seguito della decisione n. 52 del 2016 registratosi nella giurisprudenza amministrativa S. AGOSTA, *Dalla "omni-potenza" alla "pluri-potenza" del potere politico: la questione dell'insindacabilità dell'atto politico nella giurisprudenza costituzionale in materia di intese Stato-confessioni acattoliche (e nel suo più recente seguito giurisprudenziale)*, in *Rivista AIC*, 1/2024, pp. 279 ss.

di cui al citato art. 2 sembra legittimare una forma di discrezionalità ad ampio raggio, aprendo la strada a scelte di mera opportunità, slegate da ulteriori vincoli di sistema. E se una tale previsione può essere letta favorevolmente, nella misura in cui riconduce l'istituto nell'alveo dell'originaria valenza della riforma dell'art. 116 Cost., che certo non è stata pensata per trasferire simultaneamente tutte le competenze legislative concorrenti e le tre esclusive statali di cui al comma 2, lett. l), n) ed s) dell'art. 117 Cost. – altrimenti dove risiederebbe la differenziazione dell'autonomia fra regioni?-, non vi è dubbio che testimoni il riconoscimento del ruolo essenziale dell'Esecutivo in tutta la procedura di attuazione del terzo comma dell'art. 116 Cost.³¹.

Ma questo ruolo centrale è confermato anche da altre disposizioni della "legge Calderoli". Basti fare il caso dell'art. 3, che, nel conferire la delega al Governo per la determinazione dei LEP, definisce una procedura solo apparentemente ossequiosa del ruolo del Parlamento: si prevede, infatti, il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e sotto i profili finanziari³² nonché una relazione annuale da parte del Ministro per gli affari regionali e le autonomie sull'esito delle procedure di monitoraggio dei LEP³³; e, tuttavia, sono adottati termini acceleratori per la conclusione del procedimento, rispetto a quelli ordinariamente previsti dalla l. n. 400 del 1988³⁴; ma soprattutto, come

³¹ Questa previsione sembra enfatizzare, in particolare, il ruolo del Premier. A ben vedere, infatti, si tratta di una previsione non necessaria, nella misura in cui se occorre l'intesa è evidente che il Governo può contrattare limitazioni a fronte delle richieste regionali. Non pare ultroneo, quindi, leggere in essa traccia della necessità di trovare, fin dalla fissazione delle regole del gioco, un equilibrio fra le diverse forze politiche all'interno della coalizione di centro destra, attribuendosi al Presidente del Consiglio, espressione di un partito per tradizione più attento alle esigenze dello Stato centrale, un compito suo proprio, quasi al di là delle logiche politiche, di moderazione. In ogni caso, si condivide l'opinione di recente espressa da A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l. Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *federalismi.it*, 3/2024, p. 7, secondo cui sarebbe auspicabile che l'esclusione dalla trattativa delle "materie che, per la dimensione unitaria nazionale degli interessi coinvolti, non sono scorponabili" fosse determinata da "una specifica norma di delimitazione ai trasferimenti", in modo da fissare per legge e non lasciare "all'interpretazione dei Governi di turno" questa delicata valutazione.

³² È noto che l'art. 14, comma 4, della l. 23 agosto 1988, n. 400, detta una disciplina generale nel caso di deleghe della durata superiore ai due anni: "In ogni caso, qualora il termine previsto per l'esercizio della delega ecceda i due anni, il Governo è tenuto a richiedere il parere delle Camere sugli schemi dei decreti delegati". Ora, nonostante l'art. 3 della "legge Calderoli" preveda una delega per la definizione dei LEP da espletare entro 24 mesi, in ogni caso esso prescrive i "pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari".

³³ Il sesto comma del citato art. 3 prevede che "Il Ministro per gli affari regionali e le autonomie trasmette una relazione annuale alle Camere sull'esito delle procedure di monitoraggio" dello stato di attuazione dei LEP.

³⁴ Mentre, infatti, il citato art. 14 della legge 400/88 prosegue prevedendo "Il parere è espresso dalle Commissioni permanenti delle due Camere competenti per materia entro sessanta giorni, indicando specificamente le eventuali disposizioni non ritenute corrispondenti alle direttive della legge di delegazione. Il Governo, nei trenta giorni successivi, esaminato il parere, ritrasmette, con le sue

di recente è stato rilevato³⁵, “il cronoprogramma governativo lascia invariato l'impiego dei DPCM sino alla conclusione del vigente processo di determinazione dei Lep, prevista in anticipo rispetto al termine di adozione dei decreti legislativi³⁶; con la conseguenza, pure rilevata, di una “delega impostata in modo da offrire la «tentazione» per la relativa inutilizzabilità”, come tale “incapace di effettività”³⁷. Del pari, l'art. 3 della “legge Calderoli” contempla, al comma 7, un meccanismo di aggiornamento periodico dei LEP che relega le Camere ad un ruolo di mera autorizzazione della maggiore spesa e consultivo (espressione di un parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari)³⁸. In sostanza, la “legge Calderoli” prevede una sorta di potere correttivo permanente in capo al Governo, idoneo a modificare la fonte primaria rappresentata dai decreti legislativi di definizione dei LEP (ovvero, con ogni probabilità, i precedenti DPCM, fatti salvi in ragione dei commi 9 e 10 dell'art. 3 della legge Calderoli) con una fonte, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di rango evidentemente sub-primario, la cui

osservazioni e con eventuali modificazioni, i testi alle Commissioni per il parere definitivo che deve essere espresso entro trenta giorni”; la legge Calderoli prevede che le Commissioni “si pronunciano entro il termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione”, stabilendo però che decorso il termine previsto “il decreto legislativo può essere comunque adottato”. Aggiunge, inoltre, che “Ove il parere delle Commissioni parlamentari indichi specificamente talune disposizioni come non conformi ai principi e criteri direttivi di cui al presente articolo, il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di venti giorni dall'assegnazione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque emanato”.

³⁵ V. TONDI DELLA MURA, *Non è Voltaire: le pagine bianche (e quelle grigie) del «Rapporto finale» del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *federalismi.it*, 15/2024, pp. 212 s.

³⁶ Per il comma 9 dell'art. 3, infatti, “Nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo, ai fini della determinazione dei LEP, continua ad applicarsi l'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197”; mentre viene “fatta salva” la determinazione dei Lep definiti nel frattempo con DPCM, in ragione del successivo comma 10: “È fatta salva la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard*, svolta ai sensi dell'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo”.

³⁷ V. TONDI DELLA MURA, *op. cit.*, p. 213.

³⁸ Dispone il comma 7 dell'art. 3 della proposta di legge Calderoli: “I LEP possono essere aggiornati periodicamente in coerenza e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, anche al fine di tenere conto della necessità di adeguamenti tecnici prodotta dal mutamento del contesto socio-economico o dall'evoluzione della tecnologia, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e il Ministro dell'economia e delle finanze. I decreti di cui al primo periodo sono adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie. Sugli schemi di decreto è acquisito il parere della Conferenza unificata, da rendere entro venti giorni, decorsi i quali gli stessi schemi di decreto sono trasmessi alle Camere per il relativo parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che deve essere espresso nel termine di trenta giorni, decorso il quale i decreti possono essere adottati”.

conformità a Costituzione pare quantomeno discutibile³⁹. Infine, per il comma 8 dell'art. 3, “sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*, secondo le modalità di cui all'articolo 1, commi 793 e 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, i costi e fabbisogni *standard* sono determinati e aggiornati con cadenza almeno triennale con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri”: insomma, il DPCM, tristemente balzato agli onori delle cronache negli anni della pandemia, nonostante la correzione di tiro apparentemente realizzata in sede di lavori parlamentari nel primo comma dell'art. 3 della “legge Calderoli”, rimane il protagonista di questa stagione di crisi permanente, con le conseguenti perplessità che suscita, per l'uso improprio ed eccessivo che se ne fa e per gli effetti sulla forma di governo⁴⁰.

Ma, al di là delle previsioni contenute nella “legge Calderoli”, ragioni di sistema inducono a ritenere che l'attuazione dell'autonomia differenziata conduca inevitabilmente verso un rafforzamento dell'esecutivo nella forma di governo, idoneo a superare la stessa formula del “neoparlamentarismo” verso frontiere incognite.

Va, infatti, da subito evidenziato che, in mancanza di una Camera delle autonomie, in cui le entità substatali possano rappresentare i propri interessi, la mediazione fra le esigenze centrali e quelle regionali sul piano normativo primario, che con l'attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost. diventerà ancor più necessaria, si opererà non già in seno al Parlamento ma nell'ambito della Conferenza Stato – Regioni, in cui protagonista delle istanze centrali rimane il solo potere esecutivo.

³⁹ Basti, a riprova, richiamare la riserva di legge di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. che attribuisce, in via esclusiva, alla legge dello Stato la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (lett. m).

Più in generale sul ruolo del Parlamento nell'attuazione del regionalismo differenziato v. E. TIRA, *L'attuazione del regionalismo differenziato e il ruolo del Parlamento nella stipula delle intese ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Nomos*, 3/2020. In prospettiva comparata v. anche P. VILLASCHI, *Dalla Spagna all'Italia: spunti di riflessione sul ruolo del Parlamento nel procedimento di attuazione del c.d. regionalismo differenziato*, in *Riv. Gruppo Pisa*, 3/2020, pp. 225 ss. e N. PENATI, *Il ruolo del Parlamento nell'attuazione del regionalismo differenziato. Una prospettiva comparata*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2021, pp. 524 ss.

Ora, si ha la sensazione che questa previsione non abbia del tutto sanato il *vulnus* originario del disegno di legge Calderoli, Atto Senato n. 615, che voleva addirittura fissati, nell'art. 3, comma 1, con DPCM i Livelli Essenziali delle Prestazioni, esautorando del tutto - ed in chiara violazione dell'art. 117, comma 2 Cost. -, il Parlamento, al punto da far parlare autorevole dottrina di “DPCM *contra ordinem*”. A.M. CABIDDU, *La favola brutta dell'autonomia differenziata*, cit., p. 55.

⁴⁰ Che il DPCM sia “uno strumento normativo dalla natura giuridica quanto mai controversa (come ha evidenziato la stessa Corte costituzionale nella sent. n. 198/2021)” è sottolineato da C. DE FIORES, *Autonomia differenziata e forma di governo*, cit., p. 77. Riflette sull'uso del DPCM proprio con riferimento al tema dell'autonomia differenziata R. CALVANO, *Appunti sulle fonti del diritto del periodo 2020-2023, tra crisi, emergenze e squilibri della forma di governo*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2023, 1, pp. 16-64.

E, soprattutto, un ruolo preponderante del Governo non è difficile da prevedere nella futura applicazione dell'art. 120, comma 2 Cost., cioè nell'esercizio dei poteri sostitutivi, non a caso espressamente richiamati dalla "legge Calderoli", come contrappeso principale per la più ampia autonomia concessa alle Regioni, sia all'art. 3, comma 5, che nel terzo comma dell'art. 11⁴¹.

Al riguardo, nonostante il precedente assai rilevante, rappresentato dal decreto legge n. 81 del 2022, con cui il Governo è intervenuto per introdurre nella legislazione elettorale della Regione Puglia la preferenza di genere, la sostituzione normativa di rango primario rimane, a mio avviso, un'eccezione, che dovrebbe potersi realizzare solo in presenza di quei "casi straordinari di necessità e di urgenza" di cui all'art. 77 Cost., pena altrimenti uno stravolgimento della previsione costituzionale (e, in ogni caso, con un controllo a posteriori del Parlamento in sede di conversione del decreto legge)⁴². Ciò nondimeno, non vi è dubbio che anche i poteri sostitutivi rappresentano, soprattutto nella prospettiva in cui dovesse parallelamente introdursi il premierato elettivo, uno strumento particolarmente penetrante nelle mani dell'esecutivo, idoneo ad incidere sull'equilibrio della forma di governo.

5. Ahimè, la brutta notizia è che il Parlamento è già stato in larga misura ridimensionato⁴³:

⁴¹ Per quanto riguarda le ragioni che possono legittimare l'intervento sostitutivo del Governo, lo stesso articolo 120, comma 2, Cost. individua diverse fattispecie: il potere sostitutivo può essere attivato a seguito del "mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria" oppure qualora vi sia il "pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica" ovvero "quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali".

⁴² Sul tema v. M. DI FOLCO, *Profili problematici dell'intervento sostitutivo del Governo nei confronti della regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2020, pp. 1191 ss.; D. CASANOVA, *Riflessioni sulla legittimità della sostituzione legislativa da parte del Governo ex art. 120 Cost. Note critiche a partire dal decreto legge n. 86 del 2020*, in *Nomos*, 3/2020; P. COLASANTE, *Il Governo "riscrive" la legge elettorale della Regione Puglia con la doppia preferenza di genere: profili problematici dell'esercizio del potere sostitutivo sulla potestà legislativa regionale*, in *federalismi.it*, 25/2020; F. CORVAJA, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: il fine giustifica il mezzo?*, in *Quad. cost.*, 3/2020, pp. 609 ss.; M. COSULICH, *Ex malo bonum? Ovvero del decreto-legge n. 86 del 2020 che introduce la doppia preferenza di genere nelle elezioni regionali pugliesi*, in *federalismi.it*, 25/2020; F. COVINO, *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, in *Osservatorio AIC*, 5/2020; R. DICKMANN, *L'esercizio del potere sostitutivo con decreto-legge per garantire l'espressione della doppia preferenza di genere in occasione delle elezioni regionali in Puglia del 2020*, in *Forum Quad. Cost.*, 4/2020; T. GROPPI, *La Costituzione si è mossa: la precettività dei principi costituzionali sulla parità di genere e l'utilizzo del potere sostitutivo del governo nei confronti della Regione Puglia*, in *federalismi.it*, 25/2020.

⁴³ Analizza acutamente la crisi del parlamentarismo italiano, collegandola alle disfunzioni della rappresentanza frutto dei sia pur mutevoli meccanismi elettorali adottati dagli inizi degli anni novanta ad oggi A. D'ANDREA, *Relazione introduttiva*, in *Rivista AIC*, 4/2023, pp. 235 ss.

la verità è che il premierato, che adesso si intende introdurre formalmente, non fa altro che consacrare in Costituzione una modifica subdola avvenuta a livello subcostituzionale con le riforme elettorali degli anni '90, che hanno inaugurato la cd. "seconda Repubblica"; esse, infatti, introducendo logiche maggioritarie, di fatto hanno stravolto l'impostazione della Costituzione del '48⁴⁴. Vero, però, è anche che, ove approvata, la riforma del premierato elettivo introdurrà formalmente in Costituzione, rendendola quindi stabile, la logica maggioritaria. I nostri Padri costituenti furono ben attenti a non irrigidire eccessivamente la disciplina della rappresentanza: pur costruendo un impianto istituzionale di fatto basato sul meccanismo proporzionale, Essi preferirono lasciare alle future decisioni politiche la determinazione del sistema di elezione dei parlamentari⁴⁵. Ebbene, questa scelta di prudenza è destinata ad essere contraddetta dalla riforma del premierato, che quindi irrigidisce il sistema andando al di là della pur condivisibile esigenza di assicurare maggiore stabilità all'esecutivo, che ben potrebbe trovare una risposta attraverso istituti meno invasivi e già collaudati: da una buona riforma della legge elettorale all'introduzione della sfiducia costruttiva.

Così, se enfatizzare la preoccupazione per le conseguenze dell'autonomia differenziata può forse apparire una questione di contrapposizione politica⁴⁶, rimane,

⁴⁴ È noto che una serie di disposizioni costituzionali, da quelle che prevedono la maggioranza assoluta per la modifica dei regolamenti parlamentari (art. 64) alle regole sulla rigidità (art. 138) hanno perso la loro originaria efficacia, disponendo già, con l'adozione di sistemi elettorali a tendenza maggioritaria, chi vince il potere di modificare unilateralmente le regole del gioco.

⁴⁵ A. CERRI, *Costituzione e sistemi elettorali. Il necessario avvio di una riflessione complessiva*, in *Lo Stato*, 19/2022, pp. 227 ss.

⁴⁶ Non è da escludere che, specie dopo il ridimensionamento politico della Lega, le intese saranno raggiunte su materie delimitate; ancor più probabile è che il concreto trasferimento delle funzioni, come la storia italiana dimostra per analoghe vicende degli anni '70 e '90, sarà lungo e complesso, incontrando quella "opposizione burocratica", non di rado più pernicioso e ostativo di quella parlamentare; né, d'altra parte, va dimenticato l'orientamento della Corte costituzionale che, tramite le materie trasversali, e la sussidiarietà legislativa, tende a limitare l'impatto della potestà legislativa delle Regioni, anche nelle materie di competenza residuale ed esclusiva di queste ultime. Sul tema si rinvia a G. FERRAIUOLO, *Materie trasversali e leale collaborazione*, in *federalismi.it*, 25/2022, pp. 25 ss., il quale individua tre diverse fasi nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di materie trasversali, rilevando, però, nel complesso, sempre un orientamento in senso centripeto, con il sacrificio della logica cooperativa, in applicazione del criterio della prevalenza. Sul punto v., anche, A. RUGGERI, *La differenziazione dell'autonomia regionale, le aspettative e i timori eccessivi che da essa si alimentano e il bisogno che gli uni e le altre siano opportunamente ridimensionati*, in *Diritti regionali*, n. 3/2023, pp. 732 ss., il quale sottolinea il "perdurante utilizzo di alcune tecniche decisorie usuali ed ormai collaudate al piano dei rapporti Stato-Regioni e il bisogno di puntare più sui raccordi per organi che su quelli per atti al fine di assicurare l'ottimale coordinamento della legislazione statale e di quella regionale". Ma l'A. tende a ridimensionare complessivamente l'impatto che avrà l'attuazione dell'istituto, ritenendo eccessivi sia i timori che le aspettative da molti manifestate "a riguardo della realizzazione dell'autonomia differenziata, avvalorato dalla circostanza per cui in ogni caso dovrà prestarsi ossequio a condizioni e limiti posti a presidio dell'unità-indivisibilità della Repubblica". *Idem*, pp. 720 ss.

però, la forte perplessità per l'approccio in atto, che ridimensiona il ruolo del Parlamento relativamente a competenze che la stessa Costituzione gli riserva (dall'art. 116, comma 3, all'art. 117, comma 2, quanto alla definizione dei LEP)⁴⁷, e per le conseguenze di fatto irreversibili che sarebbe destinato a produrre⁴⁸.

Per cui, sarebbe auspicabile un cambiamento di passo, nella consapevolezza che le delicate questioni oggetto in questo momento del confronto politico dovrebbero affrontarsi nel dialogo fra le parti, ascoltando ciascuno le ragioni dell'altro⁴⁹.

Resta, invece, la sensazione che quanto sta accadendo si collochi in un contesto, in una tendenza (o in una strategia?) che è in atto da tempo e che da una parte mina le basi della separazione dei poteri e del ruolo del Parlamento nel nostro sistema e, dall'altra, ridimensiona i diritti dei cittadini. Sovviene, così, un antico e mai superato insegnamento, che dovrebbe indurre a maggiore prudenza il decisore politico: "Ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha una Costituzione"⁵⁰!

⁴⁷ Di recente esprime preoccupazioni sul ridimensionamento del ruolo del Parlamento V. TONDI DELLA MURA, «Riportare il tema LEP in Parlamento è l'unica strada da percorrere adesso», sul *Quotidiano di Puglia* del 21 giugno 2024.

⁴⁸ Basti, quanto all'irreversibilità della riforma, richiamare M.A. CABIDDU, *La favola brutta dell'autonomia differenziata*, cit., p. 48, che con riferimento al disegno di legge Calderoli afferma: "Peraltro, recita l'art. 7, con le medesime modalità previste nell'articolo 2, su iniziativa dello Stato o della Regione interessata, l'intesa può essere modificata... appunto: con le medesime modalità, ovvero il previo accordo con la controparte, mancando il quale la legge è destinata a durare, rischiando di diventare sostanzialmente irreversibile, con buona e definitiva pace della centralità del Parlamento".

⁴⁹ Se, infatti, l'esigenza della differenziazione in alcune Regioni italiane e per alcune specifiche competenze può rappresentare effettivamente, in questo momento storico, la strada maestra per consentire loro di operare efficientemente e senza eccessivi legacci nel dinamico contesto europeo, sussistono esigenze di segno opposto, che meritano quantomeno la stessa considerazione. Si veda, ad esempio, S. STAIANO, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, cit., p. 9, in cui si prende atto degli equilibri raggiunti anche grazie al lavoro della Consulta e si auspica un'iniziativa nell'opposta direzione della centralizzazione di alcune competenze legislative concorrenti: "La distribuzione delle competenze tra centro e periferia in generale, tra Stato e Regioni in specie, si è faticosamente compiuta e stabilizzata attraverso l'intensissima opera di costruzione giurisprudenziale dovuta alla Corte costituzionale. Se si volesse pensare a una razionalizzazione ulteriore, eccedente le possibilità di intervento della Corte, essa dovrebbe muovere all'attrazione verso lo Stato di materie contenute nell'elenco del terzo comma dell'art. 117 Cost., nelle quali il riconoscimento della potestà legislativa, sia pure concorrente, alle Regioni è palesemente incongrua".

⁵⁰ Art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789.

La posizione e il ruolo del Parlamento nel procedimento di approvazione delle Intese ex art. 116, co.3, Cost.*

PASQUALE IASUOZZO

SOMMARIO: 1. Premessa di metodo; – 2. La posizione e il ruolo del Parlamento nel procedimento di approvazione delle Intese; – 3. In conclusione: il Parlamento è davvero marginale?

1. "Il problema del regionalismo non è nuovo"¹. Merita attenzione, da ultimo, il Disegno di legge n. 615-2023 recante *Disposizioni per l'attuazione*

* Il saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

¹ Cfr. G. AMBROSINI, *Relazione sulle autonomie regionali*, in *www.camera.it*, *Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione*.

Nella copiosa letteratura si segnalano diversi contributi autorevoli, redatti nelle diverse fasi del regionalismo italiano, *ex multis*: G. AMBROSINI, *Autonomia regionale e federalismo: Austria, Spagna, Germania, URSS, Italia*, Roma, 1945; BARBERA A., *Il peccato originale delle Regioni*, in R. BIN, F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle Regioni*, Napoli, 2023; S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Le Regioni*, Bologna, 1997; A. BURATTI, *Dottrina costituzional-comparatistica ed elaborazione dello Stato regionale in Assemblea costituente*, in M. FIORAVANTI (a cura di), *Culture e modelli costituzionali dell'Italia repubblicana*, Cosenza, 2008; C. BUZZACCHI, *Le autonomie tra politica ed amministrazione. Il volto di Giano di un regionalismo incompiuto*, in C. CARUSO, F. CORTESE, S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Milano, 2018; S. CASSESE, D. SERRANI, *Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e Regioni e tra Regioni in Italia*, in *Le Regioni*, 1980; F. CORTESE, *Le regioni co-legislatori e coamministratori: ambizioni originarie, oscillazioni attuative, potenziali traguardi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2023, n.1; A. D'ATENA, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino, 2016; U. DE SIERVO, *Il difficile passaggio dalle idee ai fatti*, in *Le Regioni*, 2012, n.7; G. FALCON, *Caratteri e tendenze evolutive del regionalismo italiano*, in AA.VV., *Un nuovo regionalismo per l'Italia di domani*, Roma, 2022; C. GARDINI, *Alle origini del regionalismo. Genesi e storia di un ente controverso*, in G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *L'amministrazione regionale*, Torino, 2022; A. C. JEMOLO, *Il decentramento regionale*, in *Quaderni del partito d'Azione*, 1945, n.11; S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo*, Milano, 2012; F. MERLONI, *Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali*, in *Istituzioni del federalismo*, 2021, n.1; A. RUGGERI, *Il senso della specialità e la vicenda dell'autonomia siciliana (dalle esperienze del passato una lezione per l'avvenire)*, in *Nuove Autonomie*, 2022, n.1; V. M. SBRESCIA, *Uniformità amministrativa, federalismo, regionalismo e Mezzogiorno alla Costituente*, in *Rivista Giuridica Mezzogiorno*, 2011, n.1-2; G. TARLI BARBIERI, *Il regionalismo prima della Costituzione repubblicana: la sofferta genesi dello Statuto siciliano*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Bologna, 1998; F. CORTESE, J. WOELK, *Autonomie speciali e regionalismo italiano. Un bilancio*, Milano, 2023; C. TUBERTINI, *Regioni e organizzazione dei poteri locali alla luce delle recenti riforme istituzionali*, in *Regional Studies and Local Development*, 2020.

dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione oggi al centro del dibattito giuridico-politico² sotto numerosi profili. Queste considerazioni minime hanno ad oggetto lo

² Entrando in punta di piedi in un dibattito dalle notevoli dimensioni, si segnalano alcuni recenti e autorevoli contributi sul tema dell'autonomia differenziata: *Italian paper on Federalism*, 2023, n.2; *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, 2023, *Paper* n. 93, in *Astrid online*; AA.VV., *Regionalismo differenziato: razionalizzazione o dissoluzione*, Napoli, 2023, pp. 58 ss.; G. AZZARITI, *Sull'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, in *Astrid online-Fascicoli*, 2024, n. 6; E. BALBONI, C. BUZZACCHI, *Autonomia differenziata: più problemi che certezze*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2023, n.1; M. BERTOLISSI, *Fatti in tema di autonomia differenziata*, in *Italian paper on Federalism*, 2023, n. 3, 2023, pp. 61-74; IDEM, *L'autonomia viaggia in compagnia dell'autonomista*, in *Il Diritto della Regione*, 2023, n.1, pp. 27 ss.; IDEM, *Testi normativi e contesti istituzionali. Cose vere e meno vere a proposito dell'autonomia differenziata*, in *ConsultaOnline*, 2023, n.2, pp. 495 ss.; IDEM, *Autonomia differenziata tra narrazioni improbabili e realtà*, in *La fionda*, 2023, n.2, pp. 123 ss.; IDEM, *Autonomia differenziata: teoria o pratica*, in S. BUDELLI (a cura di), *Statuto regionale dell'Umbria 1971-2021. Mezzo secolo di democrazia*, Perugia, 2023, pp. 351 ss.; R. BIN, F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle Regioni*, Napoli, 2023; M. CALAMO SPECCHIA, *Sul d.d.l. 1665/24, disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Astrid online - Fascicoli*, 2024, n. 6; IDEM, *L'autonomia differenziata e la solidarietà interterritoriale: spunti di riflessione per una riforma costituzionalmente sostenibile*, in *Osservatorio AIC*, 2023, n.5; R. CALVANO, *Sul d.d.l. 1665, per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, in *Astrid online - Fascicoli*, 2024, n. 7; G. CARBONI, *L'attuazione dell'art. 116, comma terzo, Cost. e l'illusione del regionalismo competitivo*, in *Quaderni costituzionali*, 2023, n.2, pp. 405 ss.; L. CASSETTI, F. FABRIZI, A. MORRONE, F. SAVASTANO, A. STERPA (a cura di), *Studi in memoria di Beniamino Caravita*, Vol. II., pp. 1729-2309; L. CASTELLI, *Il modello regionale italiano e la prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Istituzioni del federalismo*, 2023, n.3, pp. 461-490; O. CHESSA, *In tema di "autonomia differenziata": sui profili procedurali del DDL Calderoli come «legge generale di attuazione»*, in *Astrid online-rassegna*, 2023, n.5; G. DE MINICO, *Sull'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, in *Astrid online - Fascicoli*, 2024, n.5; G. DE MINICO, P. V. GROSSI, *Il disegno di legge dell'autonomia differenziata, la Costituzione, l'Europa il PNRR*, in *Astrid online-rassegna*, 2023, n.10; R. DI MARIA, *Prime impressioni sulla bozza di disegno di legge per l'attuazione del c.d. "regionalismo differenziato" ex art. 116, c. 3, Cost.*, in *Diritti regionali*, 2023, n.1, pp. 205 ss.; E. D'ORLANDO, *Sul d.d.l. 1665 per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, in *Astrid online - Fascicoli*, 2024, n. 7; A. FERRARA, *L'autonomia differenziata alla prova dell'attuazione*, pp. 73-84, in *Italian paper on Federalism*, 2023, n.3, 2023; G. M. FLICK, *Le prospettive dell'autonomia differenziata: annotazioni critiche*, in *Osservatorio costituzionale*, 2024, n. 3, 2024; IDEM, *Autonomia differenziata delle Regioni: perplessità e interrogativi*, in *Federalismi, Paper* del 17 aprile 2024; C. GARDINI, C. TUBERTINI, *Le prospettive del regionalismo: idee per una rifondazione*, in *Astrid online - Rassegna*, 2023, n. 2; A. GIANNOLA, *Il disegno di legge sull'attuazione dell'autonomia differenziata: un pacato, necessario processo alle intenzioni*, in *Astrid online - Fascicoli*, 2024, n. 7; P. GIOVARRUSCIO, *Il fondamento costituzionale del regionalismo differenziato. Omogeneità e differenziazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2023, n. 3, pp. 491-508; E. JORIO, *LEP e minore capacità fiscale per abitante, la formula della perequazione*, in *Astrid online-Fascicoli*, 2024, n. 2; G. LAURI, *Le "proposte Calderoli" sull'autonomia differenziata (e una contrapposta)*, in *Osservatorio AIC*, 2023, n. 3; A. LOLLO, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 2023, n. 2, pp. 501 ss.; F. MANGARO, *Il regionalismo differenziato nell'attuale dibattito parlamentare*, in *Federalismi, Paper* del 17 aprile 2024; IDEM, *Regionalismo differenziato e divari di cittadinanza nelle più recenti proposte di riforma*, in *Giustizia Insieme*, 2 febbraio 2023; S. MANGIAMELI, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e di regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 2023, n.1, pp. 1 ss.; G. M. NAPOLITANO, *Finalmente i livelli essenziali delle prestazioni sociali? La legge di bilancio 2022 tra ambiguità e nuovi sviluppi*, in *Diritti regionali*, 2023, n.1, pp. 74 ss.; G. PORTALURI, *Sul d.d.l. 1665/24, disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Astrid online - Fascicoli*, 2024, n.6; P. PORTALURI, *Autonomia differenziata: la dimensione nuova dell'interesse*

specifico tema della posizione e del ruolo del Parlamento nei procedimenti di approvazione delle Intese Stato-Regioni, nell'ambito degli svolgimenti costituzionali del regionalismo differenziato.

Il Disegno di legge n. 615-2023 può essere analizzato in duplice prospettiva: quella comparativo-diacronica e quella sollecitata dall'esperienza parlamentare immediatamente precedente all'attuale Legislatura, più in particolare dal Disegno di legge n. 3155-2021. La combinazione di tali profili consente di individuare il passaggio o meno ad un modello definibile come *più* legislativo e *più* "parlamentare", a fronte di un art. 116, co. 3 Cost., ancora legislativamente indefinito.

Con queste premesse, la disciplina in analisi presenta profili disputabili a partire dalla considerazione per cui il Parlamento assuma un ruolo non sostanziale nel procedimento di approvazione dell'Intesa, laddove dovrebbe essere "miglior garante dell'equilibrio fra unità ed autonomia imposto dall'art. 5 Cost. in cui la differenziazione regionale deve trovare il suo posto"³.

2. L'approvazione dell'Intesa inizia con la redazione di uno schema preliminare⁴, su cui le Camere si esprimono con "atti di indirizzo"⁵. Scaduto il termine per

nazionale per un modello procedimentale-consensuale, in *Astrid online-rassegna*, 2023, n.10; M. G. RODOMONTE, *Il Parlamento che c'è e il Parlamento che dovrebbe esserci: Riflessioni su autonomia differenziata e ruolo delle Camere*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2020, n.1, p. 108; A. RUGGERI, *La differenziazione dell'autonomia regionale, le aspettative e i timori eccessivi che da essa si alimentano e il bisogno che gli uni e le altre siano opportunamente ridimensionati*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2023, n. 3, pp. 718 ss.; F. SISI, *Autonomia regionale differenziata, egemonia culturale e destini peninsulari*, in *Astrid online-Fascicoli*, 2024, n.2; L. SPADACINI, *L'autonomia differenziata: considerazioni a margine del disegno di legge Calderoli e delle disposizioni di bilancio per il 2023*, in *Federalismi*, 2023, n.10, pp. 218 ss.; S. STAIANO, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 7, pp. 13 ss.; A. STERPA, *Quale, delle tante autonomie? Una lettura differente del "regionalismo differenziato"*, in *Italian Papers on Federalism*, 2023, n. 1, pp. 64 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Alcune notazioni sparse sul disegno di legge "Calderoli" per l'attuazione dell'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Italian paper on Federalism*, 2023, n. 3, 2023, pp. 39-61; R. TONIATTI (a cura di), *Le relazioni fra autonomie speciali e regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico. Le complessità di una dialettica*, Napoli, 2022; C. TUBERTINI, *Qualche riflessione sugli sviluppi del nostro regionalismo, a partire dal modello regionale di Gaspare Ambrosini*, in *Antologia di diritto pubblico*, 2024, n.1, pp. 43-77; Idem, *Alle soglie dell'autonomia regionale differenziata: i capisaldi dell'unità nazionale*, in *Istituzioni del federalismo*, 2023, n. 3, pp. 451-460; G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari, 2023; M. VILLONE, *Italia divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, 2019; M. VOLPI, *Memoria sul d.d.l. 1665, per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, in *Astrid online - Fascicoli*, 2024, n. 7.

³ Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi*, 2019, n. 6, p. 24.

⁴ L'attivazione dell'iter per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia "è deliberata dalla Regione, sentiti gli enti locali". Il contenuto delle forme e condizioni viene individuato nell'atto di iniziativa, salvo il Presidente del Consiglio dei ministri non decida di "limitare l'oggetto del negoziato" solo ad alcune materie. (art.2, Disegno di legge n.615-2023).

⁵ Lo schema preliminare dell'intesa Stato-Regione viene approvato in Consiglio dei ministri, con la partecipazione del Presidente della Giunta regionale promotrice dell'intesa e viene così

formularli, il Presidente del Consiglio può procedere ugualmente⁶ alla predisposizione dell'Intesa definitiva, “fornendo adeguata motivazione” per aver eventualmente disatteso i pareri parlamentari. Ottenuta l'approvazione della Regione su tale schema definitivo, l'Intesa s'intende raggiunta. Essa viene quindi allegata ad un Disegno di legge “di approvazione, [...] immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione”⁷ a maggioranza assoluta dei componenti⁸.

Tre sono le questioni più rilevanti.

La prima riguarda la sola formulazione di “atti di indirizzo” da parte delle Camere nella fase preliminare del procedimento in analisi. Un intervento di questo tipo pone il Parlamento in posizione di evidente minorità rispetto al Consiglio dei ministri e ancor più alla Presidenza del Consiglio. Ciò in quanto è nota la scarsa efficacia di tali atti, da cui il Governo si è spesso discostato e per i quali non è prevista in alcun caso una formulazione congiunta da entrambe le Camere, cosa che avrebbe almeno potuto rinvigorirne il significato politico. Nel caso in analisi, poi, è sufficiente fornire una motivazione per disattenderli.

La seconda è la mancanza di una disciplina per gli esiti di non approvazione o di modifica – entrambi ugualmente possibili – del Disegno di legge deliberativo dell'Intesa. Data la natura pattizia di quest'ultima, dovrebbe ritenersi che essa non possa entrare in vigore con le modifiche apportate nell'*iter* parlamentare, ma proprio in ragione di questo sarebbe stato necessario prevedere esplicitamente le

procedure da seguire in alternativa all'approvazione. La vera *ratio* – tutt'altro che velata – di tale omissione sarebbe quella di insistere sull'esclusione delle Camere, ponendo il contenuto dell'Intesa a riparo dalla loro attività emendativa. La deliberazione del Parlamento sullo schema definitivo, perciò, si esaurirebbe nell'alternativa “sì o no”. La costituzione delle Intese, al pari della loro integrazione e della loro modifica, dovrebbe seguire le medesime modalità. Quindi la negoziazione del Governo con la Regione dovrebbe proseguire o ricominciare *ex novo* se le Camere modificassero il contenuto dell'accordo raggiunto o non lo approvassero. L'omissione in discorso conferma la volontà di riservare al Parlamento un ruolo tutt'altro che sostanziale.

Ad esiti non dissimili si giunge anche ponendo questa procedura di approvazione a confronto con quella dell'Intesa Stato-Confessioni religiose. Fermo restando le differenze comunque sostanziali tra le due Intese, il risultato di quella con le Confessioni religiose è quello di garantire uguaglianza nel godimento di una serie di vantaggi, in ciò rafforzando la laicità dell'ordinamento. Dall'Intesa Stato-Regione, invece, deriverebbe l'introduzione di un regime di differenziazione sulla cui ragionevolezza si può discutere sin da ora, considerato il ruolo non sostanziale del Parlamento, primo garante di un bilanciamento tra principi confliggenti.

La terza questione è il collegamento dell'intero Disegno di legge in commento alla legge di bilancio¹⁰. La sessione di bilancio rappresenta una fase della vita dell'ordinamento estremamente complessa da un punto di vista tecnico, per gli

trasmesso alla Conferenza unificata e alle Camere per la formulazione, rispettivamente, di pareri non vincolanti e di atti d'indirizzo, entro 90 giorni dalla trasmissione. Il Consiglio dei ministri, quindi, sempre su proposta del Ministro per gli affari regionali, trasmette alle Camere il Disegno di legge che recepisce l'intesa per la deliberazione finale (art. 2, co. 3, Disegno di legge n. 615-2023).

⁶ Una parte della dottrina censura l'“estromissione” dal procedimento anche dei cittadini e delle altre Regioni, che subirebbero gli effetti, direttamente o indirettamente, dall'intesa definitiva. I cittadini non avrebbero un'occasione specifica per esprimersi e, analogamente, le altre Regioni si pronuncerebbero solo con parere non vincolante formulato in sede di Conferenza unificata. Più approfonditamente, *ex multis*: Italian paper on Federalism, cit.; L'autonomia regionale “differenziata” e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo, cit.; G. AZZARITI, Sull'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, cit.; M. CALAMO SPECCHIA, L'autonomia differenziata e la solidarietà interterritoriale: spunti di riflessione per una riforma costituzionalmente sostenibile, cit.; G. LAURI, Le “proposte Calderoli” sull'autonomia differenziata (e una contrapposta); P. PORTALURI, Autonomia differenziata: la dimensione nuova dell'interesse nazionale per un modello procedimental-consensuale, cit.; M. VOLPI, Memoria sul d.d.l. 1665, per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, cit.

⁷ Cfr. art. 2, co. 6-8, Disegno di legge n. 615-2023. Più ampiamente sulla legge di approvazione dell'Intesa si segnalano: G. COSTA, Affermare la centralità delle Camere nelle vicende dell'autonomia differenziata. Ipotesi per il dibattito sull'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. nella XIX Legislatura, in Italian paper on federalism, 2023, n. 2, pp. 1-16; V. P. GROSSI, L'evoluzione del ruolo della legge quadro nel sistema dell'art. 116, co. 3, Cost.: posizioni dottrinarie e funzione politica, ivi, pp. 46-67; G. TARLI BARBIERI, Alcune notazioni sparse sul disegno di legge “Calderoli” per l'attuazione dell'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., cit.

⁸ Cfr. art. 116, co. 3, Cost.

⁹ In dottrina (G. M. FLICK, *Autonomia differenziata delle Regioni: perplessità e interrogativi*, cit.) si è sostenuto che l'intervento delle Camere ridotto ad un mero “sì e no” presenta potenziali profili di incostituzionalità in riferimento all'art. 116 co. 3 Cost., laddove è previsto che le “Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...] possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato” Tale ultima riserva di legge appare non rispettata se la legge deliberata è, di fatto, di mera ratifica. Auspicabile sarebbe una riforma dei regolamenti parlamentari, fonte degli atti di indirizzo, così che l'effetto diretto che l'approvazione del Disegno di legge in questione avrebbe sul riparto di competenze legislative *ex art.* 117 Cost. non avvenga prescindendo dall'intervento del legislatore nazionale. Si consideri, infatti, che il procedimento di differenziazione in esame si risolverebbe in una cessione di “specifiche funzioni e compiti legislativi e amministrativi” (*L'autonomia regionale “differenziata” e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, cit., p. 14), cioè in una limitazione della competenza legislativa dello Stato.

¹⁰ Ai sensi dell'art. 126 *bis* del Regolamento del Senato, il Disegno di legge n. 615-2023 è stato collegato alla manovra di finanza pubblica. In questo modo si sottrae, ai sensi dell'art. 75 Cost., alla sottoposizione a referendum abrogativo. Lo stesso varrebbe per le future leggi di deliberazione degli schemi definitivi d'intesa, in quanto l'art. 116, co. 3 Cost. prevede che la suddetta intesa si approvi a maggioranza assoluta dei componenti, che per consolidata giurisprudenza costituzionale rappresenta un limite oggettivo implicito al referendum abrogativo.

Nello specifico del collegamento alla legge di bilancio, è fatto rinvio ai commi 791-801 *bis*. A riguardo, è discutibile che siano stati individuati come principi e criteri direttivi quelli prescritti da tale legge, in quanto essi sono di natura puramente procedurale.

obblighi fiscali e di bilancio unionali, ed anche significativa da una prospettiva della forma di governo, essendo un momento a consolidata preminenza del Governo sul Parlamento¹¹. Per tali ragioni, la limitazione dell'intervento delle Camere nel procedimento in esame si inspessisce ancora di più¹². Sempre per gli aspetti legati al bilancio, inoltre, desta perplessità che l'attuazione dell'autonomia differenziata debba avvenire *senza maggiori oneri a carico dello Stato*¹³. Il *quantum* d'investimento nel procedimento devolutivo e in quelli ad esso connessi rappresenta un aspetto più che dirimente¹⁴, tenuto anche conto di quanto disposto ai sensi dell'art. 81 Cost. Alla questione finanziaria non va poi disgiunta quella dei diritti, la cui "doverosa erogazione"¹⁵ deve incidere sul bilancio e non viceversa.

Come autorevolmente sostenuto, "un trasferimento di competenze che non si accompagni ad un discorso complesso e completo sulla autonomia finanziaria e fiscale delle Regioni [...] è preoccupante anche in relazione alle esigenze degli enti locali e alle difficoltà di gestione dei territori provinciali"¹⁶. Già il Costituente ebbe a dire che "il finanziamento degli enti locali costituisce un aspetto fondamentale, sia del problema politico delle autonomie, che di quello economico sociale della giusta ripartizione dei carichi pubblici"¹⁷ e che "è da auspicare che non vada disgiunto nella discussione il problema del riparto di funzioni e poteri fra Stato ed enti locali da quello del rispettivo finanziamento"¹⁸.

3. Allo stato attuale dell'*iter* si possono avanzare conclusioni intermedie. Il Disegno di legge ha il merito di aver dato un ruolo al Parlamento, anche se in maniera minimale¹⁹. Ciò non è di poco conto, considerando che, nella distribuzione del

potere tra gli organi costituzionali all'interno della forma di governo, l'esperienza più recente restituisce il ridimensionamento parlamentare. Esso, viceversa, non può che essere al centro dell'opera di *restaurazione normativo-istituzionale*²⁰ in senso più conforme a Costituzione.

Invero, il Disegno di legge non cristallizza un arretramento del Parlamento, se non altro perché non impedisce a tale ultimo un ruolo attivo nella devoluzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia richieste dalle Regioni.

Ma vi è di più, in quanto gli effetti della parlamentarizzazione sono distinguibili in più momenti.

Il primo è quello dell'approvazione di un Disegno di legge che disegni la cornice nella quale l'Intesa Stato-Regione dovrà essere conclusa.

Il secondo corrisponde all'intervento parlamentare nel procedimento stesso di stipula dell'Intesa, durante il quale il Parlamento è "forzatamente estromesso"²¹ e si limita a formulare gli atti d'indirizzo.

Il terzo ed ultimo è quello che comincia dopo la deliberazione dell'Intesa dalle Camere.

Ciò per due ragioni. In primo luogo, la possibilità che il Parlamento rifiuti di deliberare il Disegno di legge che recepisca l'Intesa non è escludibile *a priori*. L'autonomia di valutazione politico-legislativa delle Camere resta tale, ben potendo scegliere di non deliberare l'Intesa o di mutare i propri indirizzi, abrogando, integrando o modificando la disciplina attuativa dell'autonomia differenziata.

In secondo luogo, l'eventuale voto favorevole del Parlamento allo schema d'Intesa definitivo rende possibili controlli tipici, quali i ricorsi dinanzi alla Presidenza delle Camere e i sindacati dinanzi alla Corte costituzionale, oltre che il vaglio del Capo dello Stato in sede di promulgazione. Oltre a garanzie di questo tipo, possono trovare applicazione istituti utili a indirizzare l'attività del Governo, conducendo all'alveo del rapporto fiduciario l'approvazione dell'Intesa stessa.

Indipendentemente dall'approvazione di una legge di attuazione dell'art. 116, co.3, Cost., questi sono gli snodi da considerarsi ineludibili anche nel ripensamento della possibile redistribuzione delle competenze fra Stato e Regioni.

In conclusione, il Parlamento è davvero marginale nell'attuazione dell'art. 116, co.3, Cost.? È sufficiente che il Disegno di legge abbia riservato alle Camere un ruolo minimale, pur non impedendo alle stesse di esercitare pienamente le proprie prerogative di indirizzo e controllo? La risposta è negativa.

l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, Relazione).

²⁰ Sul tema: M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023.

²¹ Cfr. G. AZZARITI, *Sull'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, cit.

¹¹ Sul tema: G. COSTA, *Affermare la centralità delle Camere nelle vicende dell'autonomia differenziata. Ipotesi per il dibattito sull'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. nella XIX Legislatura*, cit., p. 14.

¹² Pur dovendo rinviare ad altra sede considerazioni circa la discussione del c.d. "Premierato", ci si limita qui a evidenziare che ove effettivamente la revisione costituzionale per l'elezione del Presidente del Consiglio fosse approvata, la presente discussione assumerebbe profili notevolmente diversi.

¹³ Art. 9 co.1, Disegno di legge n. 615-2023.

¹⁴ Fermo restando che dall'applicazione di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, l'art. 10 prevede che lo Stato promuova "l'esercizio effettivo dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti dallo Stato e dalle amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni", a tutela delle Regioni che non stipuleranno le intese, per garantire l'unità nazionale, lo sviluppo economico, la coesione. Di tale attività di promozione il Governo informa la Conferenza unificata e le Camere.

¹⁵ Cfr. Corte cost., 16 dicembre 2016, n. 275.

¹⁶ Cfr. G. M. FLICK, *Autonomia differenziata delle Regioni: perplessità e interrogativi*, cit., p. 17.

¹⁷ Commissione economica, *Rapporto. Finanza. Ministero per la costituente*, in *www.legislature.camera.it*, p. 125.

¹⁸ *Ivi*, p. 126.

¹⁹ Nonostante il dichiarato scopo di garantire "un più ampio coinvolgimento delle Camere" (Cfr. Senato della Repubblica, XIX legislatura, Disegno di legge n. 615-2023, *Disposizioni per*

L'intervento limitato alla formulazione di pareri e ad una deliberazione, benché latore di alcune opportunità di controllo, rende chiara la tensione al declassamento del Parlamento, ma anche l'appiattimento delle Camere stesse su un'attività di mera ratifica di decisioni assunte altrove.

Tale ruolo è oggi imposto al Parlamento e subito dal medesimo e non può non chiamare in causa il possibile ruolo di integrazione costituzionale del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale.

Brevi considerazioni a margine di un seminario sul progetto di legge in materia di autonomia differenziata*

GIANFRANCO MACRÌ

SOMMARIO: 1. Breve premessa. – 2. Intese ex art. 116, co. 3 Cost. (e intese ex art. 8, co. 3 Cost.). – 3. Conclusioni.

1. Quella sull'autonomia differenziata (*Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*) è una legge (n. 86 del 26 giugno 2024) destinata – a parere di chi scrive – ad aggiungere ulteriori elementi di criticità alla forma di governo regionale¹, la cui metamorfosi, per come “filtrata” fin dagli esordi, potrebbe concretare un vero e proprio danno alla Repubblica e al suo «disegno di emancipazione di tutti i cittadini: a prescindere dal territorio di residenza»². Occorre a tal fine premettere.

In Assemblea Costituente, le madri e i padri della Repubblica, nonostante la diversità di opinioni che avevano sul modo come configurare i rapporti tra lo Stato centrale e gli enti territoriali decentrati (a partire da Mortati, ma poi Ambrosini, Marchesi Lussu, Ruini, etc.), trovarono un accordo nello stabilire che, qualsiasi successiva rappresentazione dei poteri regionali – questa – non avrebbe dovuto mettere a rischio i principi fondamentali dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.). Tutto ciò: 1) all'interno di una forma di governo regionale di matrice parlamentare; 2) di una organizzazione territoriale della Repubblica concepita nel senso dell'uguaglianza sostanziale; 3) del primato dell'interesse nazionale; 4) della consapevolezza di sostenere le Regioni più povere con risorse nazionali (e in seguito anche europee).

Insomma, per il Costituente le finalità della trasformazione regionalistica dello Stato erano chiare: la Repubblica (cittadini e istituzioni, *insieme*) deve

* Il saggio non è stato sottoposto a referaggio per decisione della Direzione.

¹ I. MASSA PINTO, *Il “Monocameralismo di fatto” e la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3-2022, pp. 88-111.

² F. PALLANTE, *Spezzare l'Italia. Le regioni come minaccia all'unità del Paese*, Einaudi, Torino, 2024, p. 6.

perseguire il compito di accrescere le condizioni, formali e materiali, affinché le specificità di ogni singola Regione (e quindi delle persone che vi risiedono, e delle formazioni sociali che vi operano) possano emergere e affermarsi in un perimetro di solidarietà ampio, oltre che di libertà e di eguaglianza sostanziale.

In pratica, Stato e Regioni non si immaginavano antagonisti l'uno verso le altre. Art. 3 e art. 5 dovevano raccordarsi tra loro, nel segno del pieno sviluppo della persona umana e dell'effettiva partecipazione, unità e indivisibilità della Repubblica³.

Un discorso a parte meriterebbe la questione delle Regioni a statuto speciale (art. 116, co. 1 Cost.), (*speciali* perché dotate di poteri maggiori, rispetto a quelle ordinarie, per motivazioni storiche e geografiche), ma non è questa la sede per approfondire l'argomento, sebbene questo tema sia strettamente collegato al modo come intendere correttamente una Nazione all'interno della quale i territori presentano caratteristiche diverse, specie alla luce delle più recenti trasformazioni in senso multiculturale⁴.

Nel 2001, con la riforma del Titolo V (legge costituzionale n. 3) – approvata, come si ricorderà, a maggioranza risicatissima in scadenza di legislatura, anche se poi confermata da un referendum – prende avvio quello che è stato definito una sorta di «slittamento dal regionalismo cooperativo [ante riforma] a quello competitivo»⁵. Nel senso che, ogni regione ordinaria può (da questa data), sulla scorta di quanto previsto dall'art. 116, co. 3 Cost., rivendicare talmente tante attribuzioni da diventare «più speciale delle regioni speciali»⁶. Questo perché, la riforma del 2001 ha cancellato la «preventiva osservanza» delle «*forme e [dei] limiti stabiliti con leggi della Repubblica*» (art. 119, co. 1 Cost.). In pratica la riforma del 2001 viene fatta a «maglie talmente larghe» da mettere in seria discussione il principio sancito dall'art. 5 Cost.

È vero che sotto il governo Renzi (2014–2016) il Parlamento approvò una riforma costituzionale (legge cost. n. 1/2016) che restringeva di molto le materie devolvibili alle Regioni – recuperando anche la formula del vecchio art. 117, co. 1 Cost., dove si diceva che le norme legislative emanate dalla Regione non possano

contrastare con l'interesse nazionale (la c.d. «clausola di supremazia dello Stato») – ma la proposta, com'è noto, venne bocciata con il referendum del 2016 a valle di una scia di polemiche politiche molto fitta⁷.

Infine, a completamento di questo brevissimo *excursus*, può essere utile ricordare che il giorno successivo alla approvazione del DDL Calderoli, il Senato ha affossato un disegno di legge costituzionale (A.S. n. 764) – di iniziativa popolare, sottoscritto da 800 mila elettori – di modifica dell'art. 116, co. 3 Cost. e dell'art. 117, co. 1-3 Cost., che si proponeva di attenuare la rigidità del [DDL Calderoli] sostituendo all'intesa il parere «della Regione e degli enti locali interessati, nel rispetto dell'interesse delle altre Regioni». Il DDL, pur essendo stato calendarizzato non ha trovato alcuna specifica discussione, a dimostrazione delle «gravi difficoltà in cui si trova l'istituzione parlamentare»⁸.

2. Tra le criticità della "legge Calderoli" che più incidono nel tessuto costituzionale un posto di primo piano spetta al modo come si intendono attribuire nuove competenze alle Regioni che ne fanno richiesta. Il rimando corre al comma 3 dell'art. 116 Cost. dove si prevede lo strumento delle «*intese*» tra lo Stato e la Regione interessata. Stiamo parlando di una tipologia di atti normativi (legge di approvazione dell'intesa) dotati di forza passiva rinforzata (derivante dal procedimento negoziale che li precede) che, una volta sottoscritti, il Parlamento dovrà approvare (a maggioranza assoluta dei suoi componenti) senza poterli «parlamentarizzare» (dunque: eventualmente emendare) perché a prevalere sarà il vincolo politico siglato a monte (che salva integralmente il «nucleo duro» del patto). Contro la possibilità (prevista dalla legge n. 86/2024) che il Parlamento respinga in blocco l'intesa si contrappone la certezza che il Governo (sostenitore dell'intesa) ponga la questione di fiducia e il gioco è fatto!

Questo è quello che accade anche con le intese ex art. 8, co. 3 Cost., tant'è che nelle bozze di intesa tra l'allora Ministra per gli Affari regionali e le autonomie del Governo Conte 1 (febbraio 2019) e le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, compariva una previsione procedurale in base alla quale si considerava legittimo stabilire un parallelismo tra la bilateralità pattizia ex art. 8, co. 3 Cost. e la bilateralità pattizia ex art. 116, co. 3 Cost. In realtà l'assimilazione «è del

³ G. NAPOLITANO, *Una e indivisibile. Riflessioni sui 150 anni della nostra Italia*, Rizzoli, Milano, 2011; A. CELOTTO, «Una e indivisibile». *Alle origini della articolazione territoriale della Repubblica italiana*, con saggi di G. CERRONE, G. LICHERI, F. CASU, ES, Napoli, 2017.

⁴ R. BIFULCO, *Le Regioni*, il Mulino, Bologna, 2014.

⁵ G. DE MINICO, *Memoria per la Commissione Affari Costituzionali Camera dei deputati*. Audizione del 12 marzo 2024, in <https://www.astrid-online.it/static/upload/memo/0001/memoria-de-minico-ac-1665-12-3-24.pdf>

⁶ M. AINIS, *Capocrazia. Se il presidenzialismo ci manderà all'inferno*, La nave di Teseo, Milano, 2024, p. 164.

⁷ Si rinvia alla raccolta di saggi contenuti in *La riforma della Costituzione. Una guida con le analisi di 15 costituzionalisti*, Instant Book Corriere della Sera, RCS, Milano, 2016.

⁸ G. DI COSIMO, *Chi governa in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, FrancoAngeli, Milano, 2014, p. 116.

tutto impropria»⁹ perché le intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica servono a mettere le organizzazioni religiose che accedono allo strumento patrizio nella condizione di godere degli stessi vantaggi concessi alle altre che l'intesa l'hanno sottoscritta (8Xmille, efficacia civile dei matrimoni religiosi, etc.) senza menomare alcun potere dello Stato, anzi, rafforzando il pluralismo e la laicità. Nel caso, invece, delle intese ex art. 116, co. 3 Cost. i poteri dello Stato possono concretamente subire una mutilazione in quanto il Parlamento viene completamente bypassato non potendo individuare, preventivamente – nel passaggio, in sede negoziale, di una materia dalla competenza statale a quella regionale – gli interessi da far prevalere¹⁰.

La scelta finale del “dove” decidere di bloccare l’asticella di alcune prestazioni sociali (e del come, eventualmente, differenziarli e finanche “monetizzarli”) non può che imputarsi al Parlamento (così deve essere nella forma di governo attuale); fermo restando la previsione (e l’utilità) di luoghi istituzionali dove le istanze regionali e locali possano emergere e affermarsi, senza però mai spezzare il patto di solidarietà che tiene unita la Repubblica. Declassare, invece, come prevede la legge n. 86/2024, il ruolo del Parlamento sulla vicenda devolutiva, permettendo che altri facciano quanto sarebbe di sua competenza, è un fatto molto grave. La questione investe, dunque, in pieno, il regionalismo, e non c’è modo di immaginare che finisca qui. Non è il “regionalismo minimale” (a cui ha fatto riferimento la prof.ssa Violini). Sicuramente, la fase è interessante e alquanto magmatica dal punto di vista delle interferenze di dettaglio tra livello superiore e inferiore.

3. Messa così la questione si rischia di trasformare la devoluzione in un gioco di potere – tra Regioni e tra Regioni e Stato – con un maggiore disagio per le Regioni del Sud¹¹. Se non c’è allineamento ai nastri di partenza tra Regioni (specie per quanto attiene al tema della spesa pro capite e al numero di prestazioni per i diritti sociali) il rafforzamento di “alcune” Regioni aumenterà il divario esistente rispetto al resto (frammentazione) e rafforzerà la possibilità che si creino (nei programmi di qualcuno) “organi comuni” tra Regioni ricche con obiettivi al limite della secessione. Per come è stato impostato, dunque, il “disegno Calderoli” rischia di destrutturare l’assetto repubblicano. È chiaro che più si frammentano

le politiche pubbliche (la differenziazione diseguale produce questo) più ne risentono i diritti e le imprese.

Ancora una volta la partita vera è quella che si sta giocando all’interno degli equilibri politici che sostengono il Governo in carica e che vede marciare insieme i sostenitori di due riforme (autonomia differenziata/premierato) “in guerra tra loro”. Occorre essere consapevoli di tutto questo.

⁹ Si rinvia alle puntuali osservazioni di N. COLAIANNI, *Autonomia differenziata: ovvero privilegiata*, in: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/autonomia-differenziata-ovvero-privilegiata>.

¹⁰ F. PALLANTE, *Spezzare l'Italia*, cit., p. 109.

¹¹ G. VIESTI, *Contro la secessione dei ricchi. Autonomie differenziate e unità nazionale*, Laterza, Roma-Bari, 2024.

MISCELLANEA

La proposta del premierato*

SALVATORE PRISCO

Non ridere, non lugere neque detestari, sed intelligere

Baruch Spinoza

SOMMARIO: 1. Delimitazione di contenuto del presente lavoro e premessa di metodo. – 2. Il problema della stabilità del governo e l'Assemblea Costituente. – 3. La soluzione solo politica nei primi tre decenni di vita repubblicana. – 4. L'avvio di proposte riformatrici e il ricorso a Commissioni Bicamerali fra innovazioni nella continuità e intenti di mutamento radicale. – 5. L'influenza del costituzionalismo francese sul dibattito italiano in tema e l'approdo della spinta "presidenzialista" nell'ordinamento di governo degli enti autonomi territoriali. – 6. Gli ulteriori tentativi e fallimenti riformatori. – 7. L'odierna riproposta di una forma di governo centrale primo-ministeriale e le sue criticità. Una diversa analisi e la conseguente strada da intraprendere per la stabilità dell'Esecutivo.

1. Ringrazio dell'invito, rendendo in primo luogo omaggio da studioso di diritto costituzionale ai valori che l'Anpi celebra nella propria ragione sociale.

È infatti merito della Resistenza e del cambio di campo geopolitico che effettuiamo alla caduta del fascismo, per recuperare la dignità di Paese libero e la strada della democrazia, se abbiamo potuto darci – come espressione massima delle scelte sovrane di un popolo – un'Assemblea Costituente e quindi la Carta che ne fu il prodotto.

Le altre Costituzioni postbelliche degli Stati coi quali eravamo stati in precedenza alleati nel corso del secondo conflitto mondiale furono invece ad essi imposte: così, i Tedeschi poterono elaborare alla caduta del nazismo i loro testi fondativi soltanto su impulso e "sotto dettatura" degli Alleati che occupavano la

* Il presente saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista. Il lavoro prende spunto – ampliandola e rielaborandola molto nel passaggio alla scrittura, nonché correggendola di note – da una conversazione tenuta il 29 febbraio 2024 al Comune di Cava de' Tirreni su invito della sezione locale dell'ANPI, com'è evidente dalle righe iniziali dettate dalla circostanza e mantiene volutamente il tono didascalico dell'intervento orale svolto in quella sede. Ringrazio la dottoressa Michela Tuozzo per il prezioso aiuto che mi ha fornito nel reperimento delle fonti bibliografiche di cui avevo bisogno, anche in questa come in precedenti occasioni. Rimango ovviamente l'unico responsabile delle argomentazioni e delle conclusioni accolte.

parte occidentale del Paese, a partire dalla riscrittura delle Costituzioni dei singoli *Länder* e poi dandosi una *Legge fondamentale*, destinata secondo le intenzioni a venire sostituita da una vera e propria Costituzione scritta da un'apposita Assemblea eletta a suffragio universale, ma che invero venne estesa poi per annessione anche alla parte orientale, riunificata all'altra il 4 ottobre 1990, circa un anno dopo la caduta del Muro di Berlino e dunque ancora una volta senza convocare una Costituente.

Al Giappone andò addirittura peggio: essendo i vincitori interessati a dotarlo di un testo che indicasse chiaramente il ruolo ormai solo simbolico dell'Imperatore, pur mantenuto sul trono, disarmando al tempo stesso in perpetuo lo Stato e non avendo la commissione di giuristi nipponici che aveva ricevuto tale incombenza provveduto ad emendare in tal senso con chiarezza la vigente Costituzione Meiji, l'insoddisfatto generale Mac Arthur, comandante del contingente statunitense nel Pacifico, revocò l'incarico e affidò il compito di predisporre l'articolato a due suoi ufficiali, che lo portarono a termine in una settimana¹. Conservare perciò la nostra essendo consapevoli del suo valore, giacché non era scontato riceverla nei termini in cui ci è giunta, è uno dei motivi per cui riparlarne oggi di un'Assemblea Costituente per aggiornarla è sbagliato.

Prima di venire al merito, è peraltro necessario chiarire il limite di contenuto del presente lavoro e porre ad esso una premessa di metodo.

L'oggetto del titolo sarà affrontato in questo scritto soprattutto riferendosi alle radici storiche del dibattito interno e al suo sviluppo², considerate anche

nell'apertura alle esperienze straniere. Nel testo originario della riforma oggi proposta (il ddl. cost 935/ 2023, Meloni - Casellati, Atti Senato, XIX Legislatura) ne è confluito anche un altro (ddl. cost 830 / 2023, Renzi e altri) e, al momento di licenziare questo lavoro, la Commissione Affari Costituzionali del Senato – Assemblea che si è impegnata per prima nell'esame – ne ha rimesso all'aula un terzo, che risulta dalla loro rielaborazione con emendamenti e integrazioni e consta di sette articoli, rispetto ai quattro del disegno governativo assunto come base di discussione. Di esso si effettuerà una sintetica valutazione nell'ultimo paragrafo, comunque il dibattito in termini resta aperto, trovandoci al momento solo nella fase iniziale del procedimento aggravato di revisione, secondo l'art. 138 della Carta costituzionale. Durante l'*iter* che rimane da percorrere occorrerà dunque tenere conto di eventuali ulteriori proposte di emendamenti, nonché delle variegate opinioni che certamente si manifesteranno ancora – come del resto era già avvenuto – sulla stampa e nelle riviste scientifiche, essendo inoltre già stati auditi a palazzo Madama costituzionalisti ed essendosi lì ascoltata la voce delle forze sociali³.

In definitiva, allo stato un testo normativo nato con l'intento di stabilizzare la materia di cui si occupa non appare ancora sufficientemente stabile, com'era d'altronde chiaro, avendo esso formato oggetto di osservazioni critiche e di proposte di modificazioni provenienti anche dalla stessa maggioranza che lo ha voluto e lo sostiene. Un'analisi davvero compiuta ne sarà insomma possibile solo quando questa condizione si sarà data⁴.

(1948 - 2015), in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2/ 2015, pp. 431 ss. (che per la messe di informazioni e la capacità di intrecciare il piano di analisi politico-sociologica con quello giuridico-costituzionale resta a parere di chi scrive il contributo più utile, anche come indicazione metodologica, a tracciare un panorama compiuto del periodo preso in considerazione); M. OLIVETTI, *Il referendum costituzionale del 2006 e la storia infinita (e incompiuta) delle riforme costituzionali in Italia*, in *Cuestiones Constitucionales*, rivista telematica de l'Universidade Nacional Autónoma de México, 18/2008, pp. 107 ss. e, sul tema specifico e con taglio comparato, S. BONFIGLIO, *La scelta del Premier nei sistemi parlamentari*, Torino, 2023, pp. 155 ss.

³ Ai testi delle memorie lì depositate (in alcuni casi due volte, ossia prima sui testi originari e poi su quello predisposto dalla Commissione per l'Aula dopo integrazioni ed emendamenti) si può accedere dal sito del Senato, con riferimento alla 1ª Commissione permanente, in *Elezioni dirette del Presidente del Consiglio, Audizioni e documenti acquisiti: indice cronologico generale, XIX Legislatura*. Le audizioni, svolte tra fine novembre 2023 e metà aprile 2024, sono inoltre accessibili ivi in video.

⁴ Esigenze di spazio inducono a concentrare l'attenzione sul tema della forma di governo in senso stretto, tenendone sullo sfondo altri connessi e che pure le sono sistematicamente collegati: non è ovviamente indifferente che una data forma di governo si ambienta in un sistema costituzionale mono o bicamerale, accentrato o diffuso sul territorio (nonché come e quanto), né si può ignorare quali principi e leggi regolino i procedimenti elettorali, o se il potere politico sia più o meno aperto all'integrazione sovranazionale. Per semplificare si ragionerà di seguito sulla problematica in esame *ceteris paribus*, ben sapendo tuttavia che è illusorio pensare che una riforma di questa portata non riverbera effetti sugli altri profili, tanto più che è in discussione un ridisegno dell'architettura post-stativa delle Regioni all'esito del quale alcune, pur restando a statuto ordinario, si troverebbero a

¹ E. CATERINA, *Grundgesetz, la Legge Fondamentale tedesca: i 70 anni di un giuramento*, in *Pandora rivista*, 2 Giugno 2019; M. G. LOSANO, *Le costituzioni della Germania post-bellica e i diritti fondamentali*, in *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad de la República, Montevideo, 32, 2012, pp. 225 ss.; Id., *Le tre costituzioni pacifiste. Il rifiuto della guerra nelle costituzioni di Giappone, Italia e Germania*, Frankfurt am Main, 2020. In *L'estate che imparammo a sparare. Storia partigiana della Costituzione*, Milano, 2018, G. FILIPPETTA sviluppa appunto la tesi di un'affermazione di sovranità di singoli resistenti e delle bande partigiane auto-organizzate, nel contesto di uno Stato allora dissolto (ivi, esplicitamente ad es. 220), asserendo una primazia della "Costituzione dei fucili" e dell'atto dello sparare come riappropriazione di autonomia politica individuale, poi espropriata e "disciplinata" dalla riconduzione delle istanze partigiane alla organizzazione dei rinati partiti antifascisti. L'assunto lascia invero perplesso non soltanto chi firma il presente lavoro (si veda ad es. in termini la breve nota di recensione di S. N. SERNIERI reperibile sul sito *web* della SiSSco), ma ha comunque il merito di collegare strettamente alla Costituzione il movimento resistenziale, di cui peraltro recupera l'idea risalente, diffusa in certa storiografia di sinistra, di essere stato tradito e "normalizzato".

² Una pregevole riconsiderazione diacronica dell'evoluzione della materia è quella di S. MERLINI, *Continuità, razionalizzazioni e correzioni della forma di Governo italiana nel suo sviluppo storico dallo Statuto alla Costituzione repubblicana*, in *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, a cura di P. Caretti e M. C. Grisolia, Bologna, 2010, pp. 67 ss. Sono più ampiamente rivolte a documentare le discussioni sulle riforme costituzionali in età repubblicana, tra le altre, le ricostruzioni di G. FLORIDIA, *Il dibattito sulle istituzioni (1948 - 1975)*, in *Dir. Soc.*, 2/ 1978, pp. 261 ss.; C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali*

Quanto al metodo adottato anche in questa indagine e in verità abitualmente da chi scrive, va ricordato che il diritto vive nella storia, come tecnica per prevenire e comporre conflitti, del quale in purezza può esserne indagato il sistema teorico, che però ne coglie solo una parte dell'essenza, ossia il *modus operandi* previo rispetto all'applicazione, il mero dover essere. Se invece si vuole sapere che cosa il diritto sia nel risultato concreto della regolazione dopo che il canone sia stato applicato al fatto, non si può trascurare l'esplorazione anche di quest'ultimo elemento, vale a dire del versante cui le norme astratte si dirigono per disciplinarlo, giacché il loro tenore testuale è da esso, ossia dalle cangianti esigenze pratiche, inciso e adattato e acquista il suo senso effettivo attraverso la via dell'interpretazione di entrambi i lati, per così dire. Il fatto non è insomma materia inerte che la norma plasmi e sussuma in essa e che cosa sia davvero il diritto risulta solo a consuntivo da questo reciproco condizionarsi, esistendo prima non la disciplina *concreta* di un caso, ma una semplice *ipotesi* su come dovrebbe essere la sua regolazione ottimale. Nel diritto costituzionale tale dinamica si osserva in sommo grado e nelle forme di governo ancora di più, perché qui interagiscono la fluidità della politica, che si auto-regola attraverso le convenzioni costituzionali e la pretesa del giurista di indirizzarne preventivamente il corso. Ritenere che una razionalizzazione formale della materia – che in ogni caso non potrebbe che essere “a maglie larghe” – possa esautorare il profilo effettuale e renderlo irrilevante e ininfluenza sul canone è dunque, prima che un'illusione, un errore metodologico⁵.

gestire molte più materie in competenza esclusiva. In questo senso è corretto il *caveat* di A. FERRARA, *Sulla necessità di controbilanciare un'eventuale riforma della forma di governo statale con quella della forma di stato regionale*, in *Riforme istituzionali e forme di governo*, a cura di G. Pitruzzella, A. Poggi, F. Fabrizzi, V. Tondi della Mura, F. Vari, Torino, 2023, pp. 183 ss., come anche quello di M. CAVINO, *La riforma Boschi-Renzi e la forma di governo parlamentare*, in *Le riforme costituzionali. Quaderno di storia contemporanea* 60, 62, per il quale «A differenza dei falliti tentativi di riforma istituzionale che lo hanno preceduto il progetto di revisione costituzionale Renzi-Boschi (*sul quale vedi oltre*, n. d. r.) non sarebbe intervenuto direttamente sulle disposizioni relative alla forma di Governo. Ciò non di meno, il superamento del bicameralismo perfetto con attribuzione della titolarità del rapporto fiduciario alla sola Camera dei deputati e la nuova definizione dei rapporti tra le Camere e l'esecutivo, avrebbero finito per incidere in modo significativo sul nostro regime parlamentare».

⁵ Una persuasiva trattazione di questo aspetto, tra le molte, è quella di S. STAIANO, *La repubblica parlamentare italiana e il suo sistema dei partiti*, in *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo*, atti del convegno del Gruppo di Pisa, Napoli, 14 - 15 giugno 2019, a cura del medesimo e di G. FERRAIUOLO e A. VUOLO, Napoli, 2020, pp. 11 ss. Il vero è che per spiegare il «funzionamento effettivo delle istituzioni» è necessaria, è stato classicamente insegnato, una «stretta combinazione tra il commento giuridico e l'analisi di scienza politica. Il diritto costituzionale non può limitarsi al primo senza restare nel puro formalismo. Uno dei suoi obiettivi essenziali è spiegare perché regole giuridiche analoghe funzionino in modi molto diversi a seconda dei Paesi (come il sistema parlamentare in Gran Bretagna e in Italia) o a seconda dei momenti in uno stesso Paese (a Parigi i governi sono dominati dal Presidente della Repubblica tra 1962 e 1986, 1988 e 1993, o dopo il 1995 e dal Primo Ministro tra 1986 e 1988 o tra 1993 e 1995). L'utilizzo simultaneo dell'analisi giuridica e della scienza politica non deve tuttavia condurre a confondere le regole del gioco esplicitate dalla prima con i rapporti di forza

2. Tanto premesso, si può entrare finalmente nel vivo del tema e converrà irrompere *in medias res* ... dando i numeri, benché sia insolito incominciare un lavoro giuridico con cifre.

Nel medesimo lasso di tempo – ossia dal 1° gennaio 1948, dunque a far data dall'entrata in vigore della nostra Costituzione e fino a oggi, limitandoci ai soli Paesi europei di democrazia parlamentare grosso modo comparabili al nostro – abbiamo conosciuto sessantotto governi (con trentuno presidenti del consiglio, avendo alcuni di loro ricoperto la carica più volte), mentre la Germania ha avuto nove esecutivi e altrettanti cancellieri, la Gran Bretagna diciotto primi ministri (alcuni dei quali – è bene dirlo subito – divenuti tali senza passare per la previa “unzione” elettorale, ma avendo tutti i dimissionari lasciato previamente il ruolo di *leader* del rispettivo partito). Con la Spagna il raffronto può essere compiuto solo dal 1978, data di entrata in vigore della Costituzione democratica postfranchista e in questo caso i governi sono stati quindici, per sette presidenti⁶.

In presenza di tali dati, è immediatamente intuibile dove sia il problema da risolvere⁷ e già in Assemblea Costituente si aveva chiaro il punto, paventando che esso si sarebbe presentato, tant'è che si accolse al riguardo il noto ordine del giorno dell'on. Tomaso Perassi⁸:

La Seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenuto che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo.

o le strategie dei giocatori che appartengono alla seconda. Solo la delimitazione chiara dei due piani permette di capire sia le regole sia il gioco»: la lunga citazione è tratta da M. DUVERGER, *Le système politique français*, XXI ed., Paris, 1997, pp. 6 ss., nella traduzione italiana di S. CECCANTI, *Duverger e il metodo combinatorio: una lezione ancora valida*, in *Quad. Cost.*, 1/ 2015, p. 225. Un articolato esame dei problemi classificatori e delle principali teorie e quindi applicazioni riguardo a questo essenziale capitolo del diritto costituzionale comparato è svolto da R. TARCHI, *Riflessioni in tema di forme di governo a partire dalla dottrina di Mauro Volpi*, in *DPCE on line*, 4/ 2021, pp. 259 ss., che appunto ricorda fra gli altri anche i molti contributi recati al tema dal dedicatario dello scritto.

⁶ Altri dati sono richiamati in uno specchio poi discusso nel saggio di S. TROILO, *La stabilità dei governi nei regimi parlamentari europei: qualche riflessione alla luce dei dati statistici*, in *Itinerari della comparazione. Scritti in onore di Giuseppe Franco Ferrari*, Milano, 2023, 1, pp. 237 ss., sul quale si tornerà.

⁷ Interessanti valutazioni politologiche – a partire dalla durata in carica raddoppiata dei governi italiani nel passaggio di fase della Repubblica, qui identificato con una denominazione convenzionale non condivisa (a Costituzione nel complesso invariata) dai giurispubblicisti, ma ormai diffusa fuori da questo ambito disciplinare – sono in A. PRITONI, *La durata in carica dei governi italiani tra Prima e Seconda Repubblica*, in *RISP*, 2/ 2012, pp. 221 ss.

⁸ Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, 4 settembre 1946.

Può dirsi senza rischiare smentite che i tanti dibattiti sulle riforme costituzionali e istituzionali – incominciati in dottrina dagli anni Sessanta dello scorso secolo, subito dopo la fase della prima intensa spinta ad attuare, piuttosto, una Costituzione a lungo rimasta sulla carta⁹ ed essendosi comunque in seguito intrecciate fino a oggi le due tendenze, con un confronto divenuto più stringente all'avvio della stagione delle Commissioni bicamerali – abbiano avuto come piatto forte l'intervento manipolativo sulla forma di governo, benché come contorni fossero apparesentate anche molte altre peticanze, alcune di grande rilievo e a questa collegate.

Il testo riportato fu approvato – su ventotto voti – con sei astensioni, tra le quali quelle dei commissari di sinistra. Altro che «evitare le degenerazioni del parlamentarismo»: per il comunista La Rocca non era tale un modello di funzionamento dell'Assemblea che operasse senza maggioranze precostituite, ispirandosi esplicitamente a Rousseau. Ancora molti anni dopo restava questa la “filosofia costituzionale” del PCI¹⁰.

Circa «il tipo del governo presidenziale», che in senso proprio è solo quello statunitense, lo sostenne com'è noto Calamandrei, che espresse l'orientamento del Partito d'Azione con gli argomenti che le democrazie muoiono per la debolezza e non per l'eccesso di forza dei loro governi e che il presidenzialismo impedisce al

pluralismo partitico di degenerare, mentre il parlamentarismo non tiene indenni da questo rischio¹¹. In seguito, fino all'inizio degli anni Ottanta del Novecento, a vagheggiarlo ancora senza una realistica possibilità di introdurlo in via di riforma rimasero intellettuali e politici del “polo escluso” e, nella destra repubblicana, Randolph Pacciardi.

Dal suo canto Giuseppe Maranini riteneva che già a Costituzione invariata ne fosse possibile un'interpretazione presidenzialista e federalista, al modo di una fotografia scattata e non sviluppata, ma rimasta sulla lastra, che aveva cioè sovrainpresso il figurino parlamentare a un'immagine scattata prima¹². Allo stesso tempo, tuttavia, studiosi e politici pur di orientamento “atlantista” sottolineavano la non adattabilità di quel modello alla nostra condizione, per motivi storici e di politica contingente¹³.

Sulle circostanze che indussero a riprendere questa ispirazione negli anni Novanta del Novecento, insistendo per una sorta di presidenzializzazione formale anche del governo nazionale, ma riuscendo a mutare in tal senso solo la forma di governo degli enti locali e delle regioni (ammesso l'espressione possa correttamente applicarsi ad esse), si ritornerà. Il fortino di palazzo Chigi ha resistito finora a tale tendenza all'uniformazione, ma gli attacchi, di cui quello odierno è solo l'ultimo, vengono dunque da lontano.

⁹ Si veda G. MELIS, *Attuazione o revisione della Costituzione in una polemica degli anni Sessanta tra Giuseppe Maranini e Paolo Barile*, in *www.IRPA.eu*, 6 maggio 2023. La polemica tra i due costituzionalisti fiorentini, il primo propenso a un mutamento incisivo della Costituzione, col suo movimento “Alleanza Democratica”, molte delle cui posizioni (critica “antipartitocratica” e al proporzionalismo, necessità di intervenire sul ridisegno degli organi costituzionali e della magistratura) costituiscono alimento di posizioni presenti tuttora nel dibattito pubblico e il secondo contrario a tali posizioni e favorevole invece ad un'attuazione di quanto fino ad allora omesso rispetto all'applicazione della Carta fondamentale, si svolse sulle pagine di *Politica e Mezzogiorno. Rivista trimestrale di studi meridionalistici*, 4/1965, pp. 371 ss. (ma su Barile si veda anche quanto viene osservato poco oltre, in nota). Si è ancora, a ben vedere, a questa (falsa) alternativa, giacché c'è ancora molto da attuare anche senza blindare il testo, cioè attraverso disposizioni che – non stravolgendo il disegno originario della Costituzione – ne facciano coesistere i pilastri con innovazioni coerenti con le linee generali definite nel 1946-1947. In tema, pregevoli osservazioni in P. BIANCHI, *L'ossessione riformatrice. Alcune osservazioni sul processo di revisione costituzionale permanente*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019, pp. 2 ss., ma già – a proposito delle due opposte linee politiche che nascono da un termine gravido di significato, ma anche di ambiguità semantica – M. FIORAVANTI, *Il compromesso costituzionale. Riflessioni sulla genesi e sull'attuazione della Costituzione repubblicana*, ne *Lo Stato costituzionale*, cit., pp. 23 ss. Nella valutazione di C. FUSARO, *op. cit.*, p. 435, «nonostante ricostruzioni prevalenti (in parte fondate) secondo le quali, almeno fino all'istituzione delle regioni ordinarie (1968-1971), le questioni istituzionali in Italia girarono intorno all'attuazione della Costituzione e non la sua riforma, di riforme istituzionali (e dalla II legislatura anche costituzionali) si è parlato praticamente sempre, con accenti e consensi altalenanti e crescenti nel tempo, comunque senza soluzione di continuità: quasi come se la consapevolezza d'un lavoro in parte difettoso, in parte incompiuto non fosse mai mancata».

¹⁰ L. PICCARDI, N. BOBBIO, F. PARRI, *La sinistra davanti alla crisi del Parlamento*. Atti del convegno del Movimento Salvemini, Roma, 14 - 15 maggio 1966, a cura di P. Barile, Milano, 1967, su cui si veda C. FUSARO, *op. cit.*, p. 452.

¹¹ E. BINDI, *La forma di governo nel pensiero di Calamandrei*, in *Piero Calamandrei. Dagli anni senesi all'attuazione della Costituzione (1920 - 1956)*, a cura della medesima e di F. COLAO, Napoli, 2021, pp. 156 ss.

¹² G. MARANINI, *Le istituzioni costituzionali*, in *Aspetti di vita italiana contemporanea*, Bologna, 1957, pp. 3 ss. (sullo svolgimento della tesi, in particolare, pp. 32 ss.), ora anche in *Id.*, *Il mito della Costituzione*, Roma, 1996, a cura di T. E. Frosini. Per le iniziali diffidenze italiane verso la forma di governo transalpina, ma anche per le diverse fasi attraversate dalla nostra dottrina nel rapporto con essa, si vedano *ex plurimis* già M. VOLPI, *La democrazia autoritaria. Forma di governo bonapartista e V Repubblica francese*, Bologna, 1979; U. COLDAGELLI, *La V Repubblica: un modello senza verità costituzionale* e ancora M. VOLPI, *La V Repubblica tra ultrapresidenzialismo e «cohabitation»*, entrambi in *Modelli istituzionali e riforma della Costituzione*, a cura di R. di Leo e G. Pitruzzella, Bologna, 1999, rispettivamente pp. 43 ss. e pp. 83 ss.; *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, a cura di F. Lanchester e V. Lippolis, Napoli, 2009, nonché il più recente riepilogo storiografico di R. COLOZZA, *Charles de Gaulle visto dall'Italia (1958-2012)*, in *Cahiers d'études italiennes*, 22, 2016, pp. 97-110, in cui sono documentati anche aspetti di variegata del quadro, ad esempio la posizione di giuristi come Bracci e poi Barile (esiste dunque una “linea di pensiero” toscana, sul punto), che – pur non ritenendo comparabili le condizioni storiche dei due Paesi, né riconducibile al semi-presidenzialismo un nostro quadro costituzionale formale che fosse restato invariato – puntarono comunque sull'interpretazione offerta al ruolo presidenziale da Grönchi per teorizzare la possibilità, a Costituzione invariata, di una posizione del Capo dello Stato fortemente riequilibratrice, tanto rispetto al ruolo dei partiti in Parlamento, quanto in parte autonoma dal Governo, attraverso la teorizzazione dell'“indirizzo politico costituzionale”, di cui lo si voleva titolare. Sul punto, *amplius* C. FUSARO, *op. cit.*, pp. 448 ss.

¹³ E. CAPOZZI, *Le Costituzioni anglosassoni e l'Europa. Riflessi e dibattito tra '800 e '900*, Soveria Mannelli, 2002; *Id.*, *L'alternativa atlantica: i modelli costituzionali anglosassoni nella cultura italiana del secondo dopoguerra*, ivi, 2003.

A proposito del direttorio elvetico invece, nonostante la sua da tutti dichiarata inesportabilità, fu in realtà proprio Mortati – con Tosato l'altro esperto del partito cattolico in sottocommissione¹⁴ – a ipotizzarne una possibile utilizzazione di qualche aspetto per la nostra futura forma di governo¹⁵. Com'è noto, in esso l'Assemblea federale bicamerale elegge *ex art.* 175, 2° comma, «dopo ogni rinnovo integrale del Consiglio nazionale», ossia della prima Camera, il Consiglio federale, che è l'Esecutivo, ma nessuno dei due organi può agire sull'altro, mancando tanto l'istituto della fiducia, quanto quello dell'eventuale scioglimento anticipato del primo da parte del secondo (la Costituzione è stata invero revisionata alla fine del Novecento, ma non in questa parte). Il giurista calabrese propose appunto che, conferita la fiducia al Governo, le Camere non potessero revocargliela per il primo biennio e sempre a questa esperienza si ispirava inoltre l'ampio ricorso ai referendum che egli prospettò, ma invano, quanto all'accoglimento della ricchezza tipologica avanzata. Diversamente, il vicentino propendeva per una via di mezzo tra presidenzialismo e parlamentarismo: proponeva infatti che all'esordio della legislatura le Camere designassero il Presidente del Consiglio votando un nome tra quelli compresi in una lista approntata dal Presidente della Repubblica, che allo scopo avrebbe consultato in precedenza i partiti e poi lo avrebbe nominato. Questo procedimento avrebbe evitato la fiducia al governo, da presumere. Nel caso di mozione di sfiducia, chiedeva poi che il suo primo firmatario venisse nominato Presidente del Consiglio, se essa avesse ricevuto la maggioranza assoluta dei consensi, altrimenti – cioè in caso di ottenimento della maggioranza soltanto relativa – il Capo dello Stato sarebbe stato più libero nell'individuazione del nominando (l'anno successivo a quello dell'entrata in vigore della nostra Costituzione si sarebbero ricordati di questo dispositivo in Germania). In mancanza di accoglimento di questo schema, concludeva peraltro che non avrebbe esitato a virare anch'egli sul presidenzialismo. Il repubblicano Conti proponeva da parte sua un maggiore coinvolgimento del

Presidente della Repubblica nell'attività dell'Esecutivo, il liberale Bozzi un modello primo-ministeriale di Governo in cui il ruolo del Presidente facesse da contrappeso alla sostanza politica di carattere coalizionale dell'organo collegiale.

La scelta della forma di governo finì dunque per convergere, alle origini della rifondazione repubblicana delle istituzioni, sul modello parlamentare e il compromesso raggiunto fu di accordarsi sul minimo, rinviando al futuro sue profilature più stringenti¹⁶.

Come si sa, i rimedi formali all'instabilità effettivamente introdotti furono peraltro modesti: l'esclusione dell'obbligo di dimissioni nel caso di non approvazione di un disegno di legge di iniziativa governativa, la non imposizione del voto segreto per l'approvazione o reiezione finale di una legge, la previsione che la mozione di sfiducia fosse motivata e inoltre messa in discussione non prima di tre giorni dalla presentazione per evitare «assalti alla diligenza» dell'Esecutivo in assenza fisica dall'assemblea dei suoi sostenitori, la costruzione dello scioglimento anticipato come potere da condividere «a doppia chiave» tra il Presidente del Consiglio e quello della Repubblica.

Nondimeno, alcune condizioni di fatto permisero per lungo tempo una stabilità, sia pure sbilanciata, in presenza di una rappresentatività governativa ristretta dalla mancata praticabilità effettiva dell'alternanza al governo di forze politiche diverse¹⁷. Nella coalizione di governo era infatti sempre presente il medesimo

¹⁶ *Ex plurimis*, G. AMATO - F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in *Quad. Cost.*, 1/ 1981, pp. 33 ss., testo fondamentale per documentare l'intrecciarsi delle proposte delle differenti culture politico-partitiche, nel contesto pluralistico finalmente rilegitimato, su come dovessero essere riformate nell'età della Costituente le istituzioni non solo statali, ma locali, regionali, nonché i sindacati, con attenzione specifica già al dibattito nella Commissione Forti e infine all'approdo strutturato di esse nei lavori dell'Assemblea; R. CHERCHI, *La forma di governo: dall'Assemblea costituente alle prospettive di revisione costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 1/ 2009, anche per gli sviluppi successivi del problema fino al primo decennio del XXI secolo. Restano ovviamente classiche in argomento le due voci dell'*Enciclopedia del Diritto, Governo (forme di)*, dalle contrapposte metodologie e conclusioni, rispettivamente di L. ELIA, XIV, Milano 1970, pp. 658 ss. e di M. LUCIANI, in *Annali*, III, Milano, 2010, pp. 538 ss. Importanti riflessioni sulla novità metodologica del Maestro pesarese, in questo campo e non solo, sono nelle relazioni dedicategli in un convegno in cui era altresì indagato il contesto di alcuni grandi Maestri che lo formarono e poi gli furono colleghi: si vedano F. LANCHESTER, *Leopoldo Elia e la tradizione giuspubblicistica a "La Sapienza"*; P. POMBENI, *Leopoldo Elia, tra Fuci e Cronache sociali nel periodo transitorio*; G. AMATO, *Quello che avevano in comune Leopoldo Elia e Carlo Lavagna*; S. CECCANTI, *Leopoldo Elia e la palestra di "Giurisprudenza costituzionale"*; G. AZZARITI, *Il metodo di Leopoldo Elia a partire dalle forme di governo: dalla tipizzazione all'equilibrio*; R. NANIA, *Forma di governo e sistema dei partiti: rileggendo Leopoldo Elia*, tutte in *La Sapienza del giovane Leopoldo Elia (1948-1962)*, Milano, 2014, rispettivamente pp. 1 ss., pp. 31 ss., pp. 159 ss., pp. 271 ss., pp. 303 ss., pp. 313 ss. Egualmente imperdibile è il volume *La lezione di Leopoldo Elia*, a cura di M. Dogliani, che gli fu dedicato dalla facoltà giuridica torinese, in cui insegnò dopo l'esperienza di funzionario del Senato, lasciandovi una grande impronta e allievi.

¹⁷ L. ELIA, *L'evoluzione della forma di governo*, relazione al Convegno linceo su *Lo stato della Costituzione italiana e l'avvio della Costituzione europea*, Roma, 14 - 15 luglio 2003, in *Astrid online, ad nomen*, invita peraltro a non esagerare nel rimarcare l'instabilità governativa, ricordando che «dopo

¹⁴ Sull'apporto di questo studioso si leggano fa gli altri, F. BRUNO, *Il problema del Governo alla Costituente. Il contributo di Egidio Tosato: suggestione di modelli stranieri e spunti originali*, in *Il Politico*, 46, 1981, pp. 127 ss.; Id., *Egidio Tosato*, in *Nomos*, 4/ 2017, pp. 1 ss.; L. ELIA, *La "stabilizzazione" del governo dall'Assemblea Costituente a oggi*, in *La Costituzione ieri e oggi*. Atti del convegno linceo di Roma, 8 - 10 gennaio 2008, Roma, 2009, pp. 99 ss., che dice anche delle concorrenti riserve di De Gasperi e Togliatti, per ragioni opposte, verso le soluzioni da lui proposte.

¹⁵ F. RATTO TRABUCCO, *La ricerca della stabilità dell'esecutivo in Assemblea Costituente: il richiamo del "modello elvetico" tra parlamentarismo e presidenzialismo*, in *Il Politico*, 2/ 2011, pp. 19 ss., dove è anche cenno delle proposte che – nel dibattito interno ai partiti dell'area laica esponenti socialisti e azionisti, come Giannini, Olivetti, Levi e proprio su influenza della Costituzione svizzera – suggerivano che il Capo dello Stato fosse un organo collegiale, presieduto a turno dai suoi componenti. Per la ricostruzione del modello, *ex plurimis*, M. P. VIVIANI SCHLEIN, *La Svizzera*, in *Costituzioni comparate*, Torino, 2005, pp. 67 ss.; da ultimo S. GEROTTO, P. MAHON, R. SÁNCHEZ FERRIZ, *Il sistema costituzionale svizzero*, Padova 2020.

partito dominante e operavano appunto *conventiones ad excludendum* rispetto alla destra e alla sinistra estreme dello spettro delle forze politiche, rese peraltro tutte presenti in Assemblea, per poco che fossero significative in ragione dei consensi ricevuti, dall'adozione di una legge elettorale proporzionale, un'opzione che scavallò anche l'insidia recatale nel 1953 dalla cosiddetta "legge truffa".

A distanza di anni e col senno di poi si può convenire che, considerando le cose in astratto, una legge elettorale maggioritaria non ha in sé nulla di truffaldino, dipendendo il giudizio da come essa sia costruita in concreto: un conto è per esempio impiegarla con l'intento di fare diventare maggioranza una coalizione che di suo non lo sia elettoralmente, un altro per rafforzarne una che abbia già conseguito la maggioranza assoluta dei voti popolari. Nella situazione storica del tempo, una scelta del genere avrebbe peraltro bloccato ogni possibilità evolutiva del quadro politico, crocifiggendo all'opposizione tanto una destra allora in parte monarchica e in altra neofascista, insomma comunque antisistema, quanto la forte sinistra socialista e comunista, che controllava larga parte del sindacato e molte amministrazioni locali ed era destinata a primeggiare in alcune regioni ordinarie, nelle quali avrebbe raccolto una rilevante messe di voti quando esse furono avviate in concreto dopo più di un ventennio, oltre che mettere a rischio la Costituzione, se la maggioranza così raggiunta avesse potuto disporre dei due terzi dei seggi nelle assemblee.

La prima legislatura repubblicana, com'è stato da più parti notato, conobbe in ogni caso un funzionamento della forma di governo parlamentare che fu il più vicino possibile al "modello Westminster", pur senza la fisiologica alternanza al governo che esso assicurava nel Paese al quale ci si ispirava, nelle condizioni date, che dipendevano dalle dimensioni della vittoria elettorale della Democrazia Cristiana e dalla grande autorevolezza del Presidente del Consiglio De Gasperi. Questo consentì al Capo dello Stato Einaudi di mantenere in quel momento, almeno pubblicamente, un ruolo non attivistico e la stagione dei "governi del Presidente" venne inaugurata solo con la crisi che determinò dopo molti anni l'uscita di scena dello statista trentino, allorché Pella fu nominato alla testa di un "governo amico", secondo la definizione che di esso diede il partito di maggioranza, prescindendo dalle consultazioni¹⁸.

Il quinquennio di De Gasperi, abbiamo il quasi triennio di Fanfani, il quasi quinquennio di Moro ed infine il quadriennio di Craxi, senza dire del triennio di Andreotti nel 1976-1979; dunque durate inferiori a quelle inglesi e tedesche nel secondo dopoguerra, ma nettamente superiori a quelle della IV Repubblica in Francia». Sulle diverse classificazioni politologiche (da Galli a Sartori, da Farneti a Lombardo) relative al sistema dei partiti in Italia durante una lunga prima fase di vita repubblicana, si veda F. BARBANO, *Sistema o democrazia dei partiti?*, in *Quaderni di Sociologia*, 3/1992, pp. 79 ss., peraltro critico sulla loro (a suo giudizio) astrattezza, ma su questo aspetto si ritornerà alla fine.

¹⁸ E. ROTELLI, *La prima legislatura repubblicana e il ruolo del Parlamento*, in *Quad. Cost.*, 1/1981, pp. 87 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La forma di Governo nella prima legislatura repubblicana: un*

Nel quadro appena ricostruito, la posizione del Presidente del Consiglio, delineata alla Costituente in modo tale da differenziarla con nettezza dal regime autoritario di primo ministro in assetto monopartitico dalla quale si proveniva, fu quella del coordinatore dell'organo collegiale, normalmente espressione di quell'assetto di coalizione in cui consiste il carattere proprio dell'esperienza italiana¹⁹ e di responsabile

premierato ante litteram?, in *Lo Stato costituzionale...*, cit., pp. 441 ss.; L. BIANCO, *La prima legislatura repubblicana: un profilo storico-istituzionale*, in *Scienza e politica*, 44, 2011, pp. 99 ss.; A. GIGLIOTTI, *De Gasperi e il centrismo: la prima legislatura repubblicana*, in *Federalismi.it*, 13/2013, pp. 1 ss.; G. BRUNELLI, *La prima legislatura repubblicana: virtù e limiti dell'eccezione degasperiana*, in *Quad. Cost.*, 2019, pp. 11 ss.

¹⁹ G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, Milano, 1973. Si tratta di un dato costante, che non è cambiato col mutamento del contesto partitico e della sua dinamica a seguito di cambiamenti storici epocali e dell'atteggiarsi cooperativo o conflittuale dei loro rapporti, nonché col cambiamento delle leggi elettorali, il che dimostra la sostanziale irriducibilità delle culture politiche di fondo del Paese. *Ex plurimis*, su entrambi gli aspetti – natura necessariamente coalizionale dei governi repubblicani e logicamente connesso ruolo di mediazione del Presidente del Consiglio, da cui la formula della "direzione plurima dissociata" dell'organo collegiale – a parte il risalente J. BUCCISANO, *Premesse per uno studio sul presidente del consiglio dei ministri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/1972, pp. 31 ss. e i classici A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del presidente del consiglio dei ministri*, Firenze, 1951 (nuova ed.: Milano, 2023, con prefazione di G. MORBIDELLI e introduzione di A. BARBERA. Su di esso si veda F. LANCHESTER, *Predieri e la forma di governo*, relazione 'attualizzante' al Convegno "Forza e debolezza delle istituzioni. Riflessioni a partire dalla riedizione del volume di Alberto Predieri", 9 febbraio 2024, Università di Roma La Sapienza); L. PALADIN, *Governo italiano*, ivi, pp. 693 ss.; P. A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Milano, 1975; E. CHELI - V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in *L'istituzione Governo*, a cura di S. RISTUCCIA, Milano, 1977, pp. 41 ss., si vedano per i successivi sviluppi *Costituzione e struttura del Governo*, a cura di E. SPAGNA MUSSO, Padova, 1979; A. RUGGERI, *Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana*, Milano, 1981; G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, Padova, 1986; L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità disuguale*, Milano, 1988; M. CARDUCCI, *L'accordo di coalizione*, Padova, 1989; A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Torino, 1991; S. BARTOLE, *Governo italiano*, in *Dig. disc. pubbl.*, VII, Torino, 1991, pp. 634 ss.; P. CALANDRA, *I governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, Bologna, 1996; M. MEZZANOTTE, *La figura del Presidente del Consiglio tra norme scritte e prassi*, in *Pol. Dir.*, 2/2001, pp. 325 ss.; se si voglia S. PRISCO, «Il Governo di coalizione» rivisitato, in *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, pp. 195 ss.; R. CHIERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, 2006; E. CATELANI, *Art. 95*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, II, Torino, 2006, pp. 1840 ss.; G. MELIS, *Prima e dopo la Costituente. Il governo debole*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/2018, pp. 185 ss.; I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, 2018; A. MANZELLA, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'art. 95 della Costituzione*, in *Osservatorio Costituzionale*, 1/2018, pp. 1 ss.; *Il Governo della Repubblica a trent'anni dalla legge n. 400/1988*. Fascicolo speciale di *Osservatorio sulle Fonti*, 1/2019; *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*. Atti del convegno di studi di Roma, Università LUISS Guido Carli, del 20 febbraio 2018, a cura di A. RAZZA, Roma, 2020; *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, a cura di S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAINO, Roma - Bari, 2022 e ivi spec. G. MELIS, *Per una storia istituzionale della presidenza del Consiglio dei ministri*, II, pp. 1035 ss. e A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, II, pp. 1159 ss.; L. DELL'ATTI, *La premiership come mito. Suggerimenti sulle evoluzioni della forma di governo italiana lungo i tentativi di un suo rafforzamento monocratico*, in *Nomos*, 1/2022, pp. 1 ss.; ID., *Il governo di coalizione aggiornato. Appunti sulla forma costituzionale di governo nelle incertezze della cd. terza Repubblica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2022, pp. 40 ss. Un ampio panorama

dell'attuazione dell'indirizzo politico in tale sede deliberato, consistendo in tale funzione la sua competenza, ossia non essendo egli preposto alla cura di un settore materiale specifico, salvo *interim*²⁰. Esigenze derivanti dal mutamento del contesto storico hanno nel tempo potenziato la sua figura, ma di questo si dirà oltre.

3. Il formato non canonico del nostro sistema politico, appunto perché caratterizzato da convenzioni di blocco funzionale altrove assenti, fece all'epoca ritenere a studiosi stranieri che il nostro fosse l'«uomo malato d'Europa, l'unico Paese rimasto con un sistema di governo vecchio, anzi arcaico, poco democratico, fatto apposta per i mandarini che tolgono al popolo ogni possibilità di pesare realmente nella vicenda politica»²¹, ma in ogni caso, pur con i limiti operativi segnalati, affrontammo la ricostruzione postbellica in un primo formato coalizionale centrista, costruendo le premesse di un «miracolo economico» e ci apriamo poi gradualmente a un processo di ammodernamento culturale che comprese la secolarizzazione e il riconoscimento crescente di nuovi diritti civili e sociali nella fase del centrosinistra.

In questo periodo ci si avviò anche a completare la formale attuazione costituzionale, nelle rilevanti parti rimaste in precedenza enunciate solo sulla carta e più avanti negli anni si sconfisse il terrorismo in un quadro di sostanziale solidarietà nazionale, che coinvolse cioè anche l'opposizione parlamentare, sia pure a prezzo di gravi ferite e di una restrizione di quei diritti che da poco si era iniziato a godere, grazie soprattutto all'attivismo dell'ordine giudiziario rinsanguato da nuove generazioni di magistrati, che stimolava quello della Corte costituzionale.

recente sull'evoluzione storica dell'istituto, dallo Statuto albertino all'adesione all'Unione Europea, attraverso i diversi periodi della vicenda nazionale, nel volume collettaneo *Il Presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione Europea*, a cura di L. TEDOLDI, Milano, 2019, al quale si aggiungano, per riflessioni storico-sistematiche, S. BONFIGLIO, *La scelta del Premier nei sistemi parlamentari*, cit. e, sulle prospettive di un possibile cambiamento del ruolo, F. CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri. Mediatore o decisore?*, Bologna, 2023.

²⁰ Per le posizioni caute emerse già in seno alla Commissione Forti, G. AMATO - F. BRUNO, *op. cit.*, p. 54. Si vedano altresì, per ulteriori ricostruzioni storiche che sottolineano il percorso risalente e quindi il compromesso raggiunto, R. PALENCA TABULAZZI, *Le trasformazioni dell'organizzazione del Governo dal periodo statutario all'esperienza repubblicana*, in *Historia et Jus*, 5/ 2014, pp. 1 ss.; V. CAPPERUCCI, *Tra monocraticità e collegialità. Il ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri nel dibattito costituzionale italiano (1943-1948)*, in *Ventesimo secolo*, 43, 2018, pp. 56 ss.; M. RUBECHI, *La forma di governo dell'Italia repubblicana. Genesi, caratteristiche e profili evolutivi di un nodo mai risolto*, in *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Milano, 2018, a cura di C. CARUSO, F. CORTESE, S. ROSSI, pp. 175 ss.; D. BUTTURINI, *Brevi note sulla posizione del Presidente del Consiglio dei Ministri alla luce del dibattito costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, cit., pp. 1 ss.

²¹ L. ELIA, *Perché l'Italia si è tenuta e si tiene questo sistema di governo*, ora in *op. cit.*, pp. 257 ss. (la citazione ivi, p. 249, ma l'autore riferisce una valutazione che respinge).

A lungo, insomma, la «Repubblica dei partiti»²², che erano confluiti sulla scelta per il sistema proporzionale perché esso garantiva tutti in una fase di imprevedibilità degli equilibri politici futuri²³, surrogò la debolezza dell'istituzione Governo, benché contro il mandarinato partitico e questa fragilità istituzionale non mancassero voci di intensità crescente fra gli studiosi, che denunciavano la «partitocrazia», formulavano i primi bilanci critici della Costituzione, o ancora reclamavano il «governo di legislatura», mentre vivaci movimenti di opinione – a partire dalla fine degli anni Sessanta – sollecitavano una maggiore partecipazione popolare alle decisioni politiche e una ricostruzione delle istituzioni che ne tenesse conto, come espressione di «cittadinanza attiva»²⁴.

Basta del resto leggere in progressione cronologica i saggi raccolti nella densa antologia eliana ricordata in nota, o prendere atto del severo giudizio di Mortati su che cosa fossero diventati i partiti, quando a metà degli anni Settanta fu pubblicato il suo *Commento all'articolo 1 nel Commentario Branca* alla Costituzione, quasi

²² Il riferimento è alla fondamentale opera di P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945 - 1996*, ult. ed. agg., con introduzione di F. TRANIELLO, Bologna, 1991.

²³ Ricostruiscono con ampiezza e senso storico il dibattito, più complesso e con posizioni non facilmente schematizzabili di quanto possa apparire a chi si fermi ad un'impressione superficiale, intervenuto in argomento fin dal cruciale periodo pre-costituente e poi la sua conclusione con l'approdo in Assemblea Costituente del principio del pluralismo partitico, in reazione al periodo precedente e giacché favorito dall'opzione proporzionalista (ovvia per tale sede, ma stabilizzata poi nel Parlamento repubblicano) E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente (1944-1948)*, Milano, 1982; M. TRUFFELLI, *La forma di governo in Italia. Il problema del partito politico*, a cura di N. AMORETTI e con introduzione dell'autore a un'antologia di articoli rilevanti, Firenze, 2002; ID., *La «questione partito» dal fascismo alla Repubblica. Culture politiche nella transizione*, Roma, 2003. Icasticamente, L. VIOLANTE, *Senza vendette*, Roma-Bari, 2022, p. 111: «Il Parlamento è stato costruito per rappresentare, non per decidere. Proprio perché darebbero stai i partiti a decidere il come e il quando. E per tanti anni la cosa ha persino funzionato».

²⁴ Quanto al primo aspetto si allude alla nota posizione del già richiamato G. MARANINI, di cui si veda come prima enunciazione di essa *Governo parlamentare e partitocrazia (lezione inaugurale dell'anno accademico '49-'50)*, Firenze, 1950; per il secondo ci si riferisce al dibattito ospitato dalla rivista *Il Cammino*, 1972, *Occorrono nuovi congegni rappresentativi*, tra Barile, Basso, Bozzi e Mortati e coordinato da G. Pititto, nonché ad altri due, pubblicati dalla rivista *Gli Stati* e introdotti da F. Cangini, *La Costituzione e la crisi*, 1973, tra Crisafulli, Ferrari, Galeotti, Jemolo, La Pergola, Mortati, Sandulli e *Che fare nel sistema*, 1974, tra Cotta, Crisafulli, Cuocolo, Ferrari, La Pergola, Mazziotti, Mortati, Sandulli, i cui testi sono meritoriamente pubblicati nell'*Archivio di diritto e storia costituzionale* al sito *dircost.unito.it*, con una nota introduttiva siglata adg (ossia Alfonso Di Giovine), nonché, più avanti nel tempo, a *Indirizzi del rinnovamento istituzionale*, in *Rassegna Parlamentare*, 1-2/ 1980, pp. 7 ss., con interventi di Bandiera, Barile, Bianco, Cheli, Crisafulli, D'Antonio, D'Onofrio, Elia, Giannini, Guarino, Orlandi, Spagnoli (su questa fase si veda – anche per ulteriori riferimenti a iniziative coeve di dibattito interno ai partiti – C. FUSARO, *op. cit.*, p. 458); quanto al terzo ai movimenti che percorsero il '68, intesi al ritiro della delega ai rappresentanti politici e alla promozione di strumenti alternativi di partecipazione: una tendenza che è poi diventata un *leitmotiv* nella successiva fase storica di emersione del populismo. Per quella stagione e i suoi esiti, si veda T. E. EPIDENDIO, *Il '68 e il diritto. L'onda lunga di una rivoluzione*, nel sito *magistraturaindipendente.it*, 28 febbraio 2018.

consegna del testimone a studiosi di generazioni più giovani (e ciò benché proprio Elia individui come frutto di una critica nostalgica di una ormai improponibile dimensione elitaria della lotta politica l'uso stesso della parola "partitocrazia"), per comprendere come vi fosse – anche nella parte della cultura giuridica del Paese tutt'altro che ostile alla centralità dei partiti nella ritrovata democrazia – la consapevolezza che i tempi erano maturi per un cambiamento.

La svolta della situazione italiana verso una transizione che provasse ad assicurare *politicamente* un assetto più simile alle dinamiche bipolari-alternativiste degli altri maggiori sistemi costituzionali d'Occidente maturò e tramontò drammaticamente tra il III e il IV governo Andreotti. Benché questo *leader* democristiano fosse stato in precedenza tra gli avversari dell'apertura al partito socialista, essendo un moderato vicinissimo al Vaticano e a più forte ragione un risoluto anticomunista, il suo terzo governo – cosiddetto della "non sfiducia" – aveva visto tra le formazioni che non ne avevano contrastato l'insediamento proprio il maggiore partito di opposizione: realismo e cautela imponevano che, all'incontro con gli storici avversari, quello cattolico si presentasse appunto con un'autorevole espressione del conservatorismo, per assicurare l'elettorato più timoroso del cambiamento. In tale ottica si ritenne opportuno che anche il successivo gabinetto venisse da lui presieduto, ricercando stavolta la fiducia del partito comunista, che avrebbe dovuto assicurargli – pur senza propri ministri – un appoggio esterno.

Chi dunque si fosse posto davanti a un televisore la mattina del 16 marzo 1978 per l'atteso collegamento con Montecitorio, in vista della presentazione del governo (privo peraltro, nella composizione nota da indiscrezioni di stampa, dei tre tecnici di area della sinistra il cui ingresso era stato in precedenza convenuto durante le trattative) immaginava di assistere alla cronaca del perfezionamento parlamentare di questo disegno, a lungo preparato da Moro e Berlinguer²⁵ e tra costoro c'era anche chi scrive, allora giovane borsista universitario molto attento a seguire ogni sviluppo innovativo della vita costituzionale. Un'edizione straordinaria del

telegiornale irruppe però intorno alle dieci del mattino a sconvolgere tale attesa: si dava notizia del rapimento dell'uomo politico di Maglie e dell'uccisione della sua scorta, operazione presto rivendicata dalle Brigate Rosse.

Mentre si veniva sperimentando questo cammino consociativo, funzionale secondo i suoi fautori al maturare di una linea di politica costituzionale destinata infine a sfociare negli auspici in una democrazia dell'alternanza, una diversa proposta mirava invece decisamente (e in verità anche "decisionisticamente", come le si imputò dai contrari) al medesimo risultato, ma venendo fondata su diversa base analitica. Era stata argomentata – con la descrizione critica del sostanziale accordo tra DC e PCI per escludere il secondo dal governo, ma non dal Parlamento; dell'occupazione dello Stato da parte della prima; dell'impiego dell'assemblearismo per la cogestione di interessi corporativi e non per formulare leggi su grandi indirizzi nelle materie normate; del mancato rinnovamento della pubblica amministrazione – nel saggio di un brillante e allora giovane costituzionalista pubblicato sulle pagine di *Mondo Operaio*, battagliero organo di battaglia culturale di quel partito socialista che del resto, dichiarandosi poco dopo, durante il sequestro Moro, a favore di una trattativa per liberare l'ostaggio, si poneva anche su questo piano in una posizione dichiaratamente opposta a quella invece indisponibile dei partiti democristiano e comunista.

Finita nel sangue la prima strada, tra le forze politiche che l'avevano percorsa si allontanarono – quasi come rimbalzo del fallimento strategico del tentativo – le rispettive traiettorie prima lentamente convergenti²⁶, mentre il segretario socialista Craxi traspose dal piano della discussione intellettuale a quello dell'iniziativa politica il tema di una secondo lui necessaria "Grande Riforma delle istituzioni", con un editoriale dell'*Avanti!* del settembre 1979²⁷.

²⁶ In un articolo sul *Corriere della Sera* del 28 marzo 2024, relativo alle carte tuttora inedite di Giovanni Leone, W. VELTRONI scrive che il voto della direzione del partito che decideva di non sostenere oltre il Presidente Leone nella nota questione nata dall'*affaire Lockheed* «è il primo atto dello sganciamento del Pci, dopo la morte di Moro, da un equilibrio di solidarietà nazionale che nessuno sembra più volere». Abbandonato anche dal proprio partito, Leone – come noto – rassegnò le dimissioni.

²⁷ I materiali dei quali è cenno nel testo, rilevanti per ricostruire la posizione socialista in questa fase, si trovano – con un corredo saggistico, tra cui parte degli Atti della Conferenza programmatica del PSI «Governare il cambiamento» (Rimini, 31 marzo - 4 aprile 1982), con interventi di Federico Mancini, Enzo Cheli, Massimo Severo Giannini, pp. 215 ss. – in *La grande riforma di Craxi*, con prefazione di P. Craveri e cura di G. ACQUAVIVA e L. COVATTA, Padova, 2010. Il saggio di G. AMATO, *Riforma dello Stato e alternativa della sinistra*, originariamente in *Mondo Operaio*, luglio-agosto 1977, quindi ivi, 1/ 2009, con nota di A. PARISI, *Un'occasione perduta*, pp. 49 ss., è anche qui, pp. 161 ss. e l'autore ribadirà le sue idee in *Una Repubblica da riformare*, Bologna, 1980. L'articolo di Craxi, in origine *Ottava legislatura*, è qui ripubblicato col titolo *La Grande Riforma*, pp. 185 ss. Sui contrasti tra PCI e PSI all'epoca, G. AMATO - L. CAFAGNA, *Duello a sinistra*, Bologna, 1982.

²⁵ Si veda ad es. C. BREZZI, *Berlinguer e Moro tra compromesso storico e solidarietà nazionale*, in *Storia e problemi contemporanei*, 49 (settembre-dicembre 2008), pp. 145 ss., col primo che aveva proposto la formula alle altre forze popolari dopo il *golpe* contro il governo cileno di Salvador Allende e il secondo che disponeva il proprio partito a coltivare la "strategia dell'attenzione" verso tale istanza. Sulla "centralità del Parlamento", come occasione per una gestione condivisa dell'organo e che tra l'altro si realizzava con la Camera dei Deputati presieduta tra il 1976 e il 1979 da Pietro Ingrao, in forza di una convenzione – peraltro non sopravvissuta oltre la successiva Presidenza Lotti – che ne affidava il vertice al maggiore partito di opposizione, ad es. F. D'ONOFRIO, *La centralità del Parlamento e le "tre letture" della Costituzione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 35, 1977, pp. 1 ss.; E. CHELI, *La «centralità» parlamentare. Sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. Cost.*, 2/ 1981, pp. 343 ss.; M. GAMBILONGHI, *Il Pci e la riforma dello Stato negli anni Settanta: centralità del Parlamento e «rete delle assemblee elettive»*, in *Democrazia e Diritto*, 4/ 2016, pp. 162 ss.

L'autore al quale ci si è appena riferiti, ripercorrendo quella stagione trent'anni dopo, osservò che:

i binari sui quali si viene impostando il merito della “grande riforma” socialista sono due (...), entrambi compresenti nel PSI, ma questo non ha mai dichiarato qual era il principale, se li è tenuti tutti e due e poi ha finito per far prevalere quello che io considero più morbido (...) il cosiddetto “decalogo Spadolini”, di cui si dirò poco oltre. Proseguendo, egli rilevava come nel dibattito interno del partito ci fosse tuttavia anche l'opzione verso l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, in questo modo potendosi creare, dietro ai candidati, presumibilmente ridotti alla fine a due, coalizioni alternative, «perché questo risolveva il problema storico (...) di una identità nazionale mai compiuta, (...) in realtà sostituita o prevaricata da identità di parte, (...) rinverdito nel dopoguerra dalla prevalenza su una identità comune di formazioni partitiche forti e ideologicamente contrapposte.(...) Raramente proponevamo il sistema presidenziale, cioè con il presidente capo del governo come è negli Stati Uniti, ma oscillavamo tra un sistema semipresidenziale alla francese o un sistema che lasciasse inalterati i poteri attuali, che andava benissimo, perché chi ha una forte legittimazione è un forte presidente di garanzia. Questa, per esempio, fu l'ipotesi che Salvo Andò portò nella Commissione Bozzi, dove in rappresentanza del PSI sostenne l'elezione diretta di un presidente di garanzia²⁸.

L'indugio sull'illustrazione testuale di questa posizione era necessario per chiarire il disegno dell'epoca della parte della sinistra al governo, attraverso la franca confessione del suo massimo architetto. L'analisi che lo motivava era lucida nel lamentare che i partiti avessero a lungo surrogato il sentimento di un invece debole riconoscersi del popolo in istituzioni comuni. Non mancava tuttavia di irrisolutezza (o, se si vuole, di pragmatismo) e disposizione all'occasionalità, insomma di apertura a plurimi approdi possibili: si mirava a rafforzare la governabilità, ma il Capo dello Stato avrebbe potuto continuare rivestire il ruolo di garante politico del sistema pur venendo individuato diversamente, cioè al modo austriaco, perché comunque si sarebbe ottenuto di bipolarizzare la dinamica delle forze in campo, obiettivo che non si riteneva di riuscire a raggiungere con un'allora non proponibile diversa legge elettorale²⁹. Rimane oscuro come avrebbe fatto l'elezione

di un presidente contro un candidato contrapposto e rimasto sconfitto a suscitare nei sostenitori di quest'ultimo un senso di aggregazione che superasse le precedenti divisioni. È vero: nelle competizioni bipolari accade perlopiù che il soccombente per *fair play* riconosca la vittoria dell'avversario e che quest'ultimo proclami che “governerà per tutti, anche per chi non l'ha votato”; ma questo avviene quando non residuano rancori e scorie di conflitti, se si presuppone cioè un senso di appartenenza di tutti alla patria comune (*Right or wrong, my country*) e una fiducia nelle istituzioni – chiunque le incarni – che precede la competizione e resiste alla sua conclusione, qualunque essa sia. L'elezione non crea essa cioè l'unità di fondo, ma al contrario è questa (se la si avverte esistere oltre le fratture contingenti: ma si è appena letto il giudizio per cui è consistito in tale carenza il problema storico nazionale) a rendere accettabile la vittoria *pro tempore* di chi esprime una parte, giacché regole comunemente formulate e accettate renderanno domani disputabile una partita di rivincita. L'unità entro istituzioni condivise non è del resto più ormai un dogma indiscutibile nemmeno in grandi democrazie consolidate, come quella francese e quella statunitense, se oggi in quei Paesi proprio siffatto assunto è palesemente tornato in dubbio e in pericolo.

4. In ogni caso, alla fine degli anni Settanta era ormai diffuso un sentimento di insofferenza verso una troppo stringente mediazione partitica degli interessi³⁰ e questo, in fondo, accadeva proprio perché il centrosinistra aveva realizzato alcuni obiettivi, come l'introduzione effettiva dell'ordinamento regionale sull'intero territorio nazionale, lo statuto dei diritti dei lavoratori, la riforma del diritto di famiglia, l'introduzione del divorzio, la disciplina dell'istituto referendario. Il successo di politiche più aperte e lungimiranti aveva cioè sciolto la precedente irreggimentazione degli Italiani in blocchi contrapposti e i partiti tentavano di adeguare le istituzioni ai tempi nuovi, nei quali si facevano strada tanto pressioni ulteriormente democratizzatrici, quanto reazioni tecnocratiche di controllo di tali istanze³¹.

³⁰ C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, 1/ 2018, pp. 211 ss., fa appunto risalire a tale epoca l'inizio del cambiamento di cui al titolo del suo saggio. Si vedano altresì, per documentare il progressivo accrescersi di questa insofferenza, il volume collettaneo *I partiti e lo Stato*, a cura di G. GOZZINI, Bari, 1982, che riporta gli atti di un seminario organizzato a Roma il 6 - 7 luglio dell'anno precedente, dal gruppo parlamentare della Sinistra Indipendente e la sintesi di S. BELLIGNI, *Sul sistema partitico dell'Italia contemporanea. Elementi per una rassegna della letteratura sociopolitologica*, in *Stato e Mercato*, 8, 1983, pp. 317 ss., relativa al ventennio precedente.

³¹ Riferendoci alle prime, si veda ad esempio G. AMATO, *op. ult. cit.*, pp. 40 ss.: «Io ho sempre molto apprezzato il fatto che buona parte del mondo gravitante attorno al Partito comunista, attraverso la progressiva frequentazione delle regole procedurali della democrazia parlamentare, ha finito

²⁸ Nel 1981 Mitterrand, a lungo critico della Quinta Repubblica, ne viene eletto Presidente e lo resterà per due mandati, sia pure coabitando con Chirac, poi suo successore, durante il secondo e questa suggestione influiva all'epoca sui socialisti italiani, benché non realisticamente per la diversità dei contesti politico-istituzionali.

²⁹ Le citazioni in G. AMATO, *Il PSI e le riforme istituzionali*, *op. ult. cit.*, pp. 39 ss.; in questo volume si veda anche L. CAFAGNA, *Craxi e il presidenzialismo*, pp. 54 ss.

Un primo segnale evidente di cambiamento investì le convenzioni costituzionali, a segnalare che i rapporti di forza stavano mutando: con Pertini per la prima volta l'incarico di presiedere il governo va infatti al leader di un partito minore della coalizione, cioè al repubblicano La Malfa, il cui tentativo però fallisce³². Segue subito dopo la singolare triplice convocazione contemporanea al Quirinale di Andreotti, ancora La Malfa e Saragat che rinuncia, mentre il secondo otterrà la vicepresidenza del Consiglio, seguita purtroppo dalla morte prima ancora della presentazione dell'Esecutivo alle Camere per la fiducia, che il quinto governo Andreotti mancherà per un solo voto, preludio allo scioglimento delle Assemblee. L'impresa del primo governo non presieduto da un democristiano riuscirà poi a Spadolini e, apertasi questa via, a Craxi. Il partito di maggioranza relativa perdeva insomma allora quello che era fin lì sembrato quasi un diritto naturale, per cui il più forte designava il vertice dell'Esecutivo, inoltre – mentre la Democrazia Cristiana aveva sempre tenuto distinto tra questo ruolo e quello di segretario del partito e quando l'unione personale era stata tentata, con Fanfani e De Mita, la marcia indietro era stata rapida – i personaggi appena indicati cumulavano invece le due posizioni nelle rispettive compagini, essendo in fondo anche questa l'esplosione di una strada per stabilizzare il governo.

Il “decalogo Spadolini” – scritto da Andrea Manzella e Silvano Tosi, nella circostanza suoi consulenti – fu in quel momento storico l'occasione di proposte sagge, ma purtroppo non colte (o meglio: non tutte e non subito), per rendere le istituzioni più moderne e incisive. Si andava dal ribadire la necessità di una rigorosa attuazione degli artt. 92 e 95 della Costituzione, quanto a rivendicazione del ruolo del Presidente del Consiglio nella formazione dell'Esecutivo e poi del coordinamento e della direzione dei lavori collegiali, alla necessità di approvare una legge sull'ordinamento e le funzioni dell'organo; dalla proposta di una legge di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali all'intento di modificare i

per acquisire anche le regole sostanziali che ci stanno sotto, e per allontanare sempre di più quell'ipotesi di fuoriuscita che era un'ipotesi molto presente nella fase iniziale. Accade però che, col passare degli anni, con i tanti fenomeni che accompagnano la crescita della società (la pluralizzazione delle organizzazioni rappresentative, la nascita delle Regioni, il rafforzamento delle autonomie locali), il sistema diventa palesemente un sistema che favorisce, al di sopra di ogni altra cosa, la raccolta dei consensi attraverso le procedure decisionali, ma non il raggiungimento della decisione: sembra cioè essere oggettivamente molto più importante che ci si trovi d'accordo attraverso una procedura dai tempi indefiniti che non che si arrivi al risultato». Quanto alle seconde, aveva fatto molto discutere la traduzione italiana di M. CROZIER, S. P. HUNTINGTON, J. WATANUKI, *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione Trilaterale* (un organismo indipendente di studio che era ed è tuttora espressione del capitalismo statunitense), Milano, 1977, che per superare il problema di cui al suo titolo proponeva una terapia deflattiva delle domande sociali.

³² A. MANZELLA, *Il tentativo La Malfa. Tra febbraio e marzo 1979, nove giorni per un governo*, Bologna, 1980.

regolamenti parlamentari, anche per ridurre il ricorso al voto segreto; dalla prefigurata istituzione di corsie preferenziali, onde assicurare al governo tempi certi di esame e approvazione dei disegni di legge da esso ritenuti indispensabili ad attuare l'indirizzo politico, a quella di dare vita a una sessione di bilancio e a una nuova disciplina di esame dei procedimenti implicanti spese, per meglio monitorare il rispetto dell'art. 81: un complesso di proposte presbiteri, lasciate in concreto ad una possibilità di accoglimento futuro³³.

Si aprì quindi (dopo l'inventario delle proposte sul tappeto compiuto subito dopo dai comitati parlamentari Riz e Bonifacio) la fase delle Commissioni bicamerali³⁴.

La Bozzi (1983 - 1985) e la De Mita - Iotti (1992 - 1994) ribadivano l'opzione per la forma di governo parlamentare, razionalizzando tuttavia in modo progressivamente più incisivo la posizione del Presidente del Consiglio. La prima proponeva la formazione di un consiglio di gabinetto che coadiuvasse il presidente del consiglio nell'esercizio delle funzioni (il che avrebbe consentito di istituzionalizzare una sorta di “cabina di regia” su base di coalizione), ma la fiducia al solo organo monocratico da parte del Parlamento in seduta comune (titolato anche a sentire obbligatoriamente le dichiarazioni del Presidente del Consiglio che si fosse dimesso senza essere stato sfiduciato, il che avrebbe istituzionalizzato la prassi di ricondurre alle assemblee le crisi di governo extraparlamentari) e la proposta al Presidente della Repubblica della nomina e revoca dei ministri. La seconda optava egualmente per la forma di governo parlamentare, ma con la previsione che il Primo ministro – come veniva ridenominato il vertice dell'Esecutivo, sovraquotandolo rispetto ai colleghi, tant'è che avrebbe potuto nominare e revocare i ministri – fosse scelto sempre dal Parlamento in seduta comune a maggioranza assoluta, entro un mese dalla prima riunione delle Camere di nuova elezione, tra candidati sostenuti con loro firme da almeno un terzo dei parlamentari. In mancanza di tale risultato, sarebbe stato il Presidente della Repubblica a designare l'aspirante Primo ministro, ma la sua eventuale bocciatura avrebbe comportato lo scioglimento anticipato delle assemblee. Quanto alla fase risolutiva del rapporto fiduciario, si

³³ Si veda ancora A. MANZELLA, *Sui “Dieci punti” del II governo Spadolini*, in *Nuova Antologia*, 2223, 2002, pp. 56 ss.

³⁴ Per tutta la parte che segue, assai prezioso per le schede riassuntive e per la documentazione testuale è un *Dossier* in tre volumi (91, 91.1, 91.2) del Servizio studi del Senato, datato novembre 2023 e reperibile *on line ad nomen*, su *Le riforme istituzionali (1985 - 2023)*. Una sconsolata elencazione delle molte proposte infruttuose e dell'inefficacia delle strategie alle quali si è ricorsi negli anni per giungere a riforme in argomento (e tuttavia anche nella testarda «coazione a ripetere», degna di migliore causa) è ora reperibile nelle prime pagine di R. TARCHI, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, editoriale in *Osservatorio sulle fonti*, 4/ 2023, in part. pp. 9 ss.

prevedeva invece la sfiducia costruttiva, con la sostituzione del nuovo nome indicato a quello dell'uscente, statuendo infine l'incompatibilità tra carica parlamentare e di membro del governo.

La relazione Bassanini si preoccupava in particolare di ribadire la contrarietà della Commissione alla forma di governo presidenziale, con un'analisi critica aggiornata della democrazia statunitense ed escludeva l'ipotesi di un'elezione diretta del Presidente del Consiglio separata da quella delle assemblee in quella parlamentare, adducendo l'argomento che questo sarebbe equivalso ad assimilarla a una presidenzializzazione. Egli si mostrava peraltro possibilista se il Primo ministro fosse stato eletto come *leader* della propria maggioranza, ribadendo la centralità del voto sulla fiducia in questo modello e quindi come fosse essenziale che le assemblee potessero in ipotesi sempre sfiduciarlo.

Si parlava comunemente fin qui, nel dibattito degli esperti, di *formula neoparlamentare*, locuzione in cui l'aggettivo aveva un senso peraltro diverso da quello che acquisterà successivamente³⁵. Nella seconda bicamerale, la fonte dell'ispirazione – in particolare – era stato il modello tedesco, pur senza attribuire all'omologo italiano del Cancelliere (più debole, dunque, dell'originale) il potere di decidere lo scioglimento dell'assemblea, tuttavia manifestando una propensione per l'innovazione istituzionale nella continuità.

In tal senso, in questo periodo la l. 400/ 1988, il cui titolare, *ex art.* 5, comma II, lettera b, «coordina e promuove l'attività dei ministri in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo», riorganizzava la presidenza del Consiglio anche potenziandone gli uffici, attraverso l'istituzione della Segreteria generale e dei servizi connessi, mentre nei regolamenti parlamentari si stabilivano tempi certi per deliberare sulle proposte in esame e limiti nel ricorso al voto segreto³⁶.

Prima di procedere oltre nel rammentare i successivi tentativi di riforma costituzionale, va ricordato il contesto storico che li ispirò. In pochissimo tempo, infatti, all'inizio degli anni Novanta, il clima del Paese e il dibattito pubblico sul tema cambiano di segno, per effetto del concentrarsi improvviso di profondi mutamenti storici su due livelli: sul piano internazionale, la caduta dell'Unione Sovietica nel 1991 e la stipulazione l'anno seguente del Trattato di Maastricht, che dava impulso alla costruzione politica e non più solo economico-funzionale dell'Unione Europea; all'interno, la celebrazione dei referendum abrogativi di parti delle

leggi elettorali proporzionali ad iniziativa del deputato Segni e dei radicali, che portò ad abolire così il sistema dei voti di preferenza, giudicato da una crescente opinione pubblica veicolo di corruzione (1991) e rese interamente maggioritaria la legge elettorale del Senato, che prima era tale in via di eccezione per i soli collegi trentini (1993). La sua necessaria riscrittura porterà nel medesimo anno a una legge elettorale mista, che resterà vigente per un dodicennio, conosciuta come "Mattarella", dal nome del suo relatore alla Camera (*Mattarellum* per Giovanni Sartori e da qui il suo uso di ridenominare col neutro alla latina tutti quelli – troppo frequenti – venuti dopo), che assegnava due terzi dei seggi attraverso collegi elettorali uninominali maggioritari e la parte restante attraverso un riparto proporzionale diverso per Camera e Senato.

Intanto il consolidato sistema dei partiti veniva investito, a partire dal 1992, dalla vicenda detta giornalmisticamente di "Tangentopoli" e dall'inchiesta della Procura di Milano su di essa, sempre dalla stampa definita di "Mani pulite", concernente il finanziamento illecito dei partiti da parte di settori dell'economia che ne traevano protezione e possibilità di continuare negli affari. Anche il PCI si era sciolto nel 1991 nel PDS, ad iniziativa del suo ultimo segretario Occhetto, non senza un aspro dibattito interno e subendo una scissione sulla sinistra. Assumeva progressivamente maggiore rilievo, nel delineare la politica costituzionale del partito, Augusto Barbera, al quale si deve una sua formulazione organica – poi ripresa e sviluppata da allievi e da altri studiosi della medesima sensibilità – che con le idee del costituzionalista bergamasco moderato Serio Galeotti trovava più di una sintonia: nella nuova situazione e col disfarsi del sistema dei partiti fino ad allora conosciuto, occorreva costruire una "democrazia immediata" gravitante sull'investitura popolare di un primo ministro, provando così a "restituire lo scettro al principe" (come si disse riprendendo e adattando una nota formula, in termini invero molto diversi dalle reali intenzioni del suo autore, che fu semmai studioso e seguace della democrazia consiliare luxembourghiana³⁷) e deflazionando le pressioni degli interessi organizzati sul Parlamento, in modo che le esigenze della "governabilità" facessero premio su quelle della "rappresentanza"³⁸, con un'ispirazione che mostrava come le idee della Trilaterale avessero fatto trasversalmente proseliti.

³⁷ L. BASSO, *Il principe senza scettro. Democrazia e sovranità popolare nella Costituzione e nella realtà italiana*, Milano, 1958. Ritorna in seguito sulla fortunata formula G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*, Roma - Bari, 1986. Si muove invece su un piano non politologico, ma di teoria generale del diritto, la contrapposta posizione argomentata nei saggi di G. SILVESTRI, *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nella democrazia pluralista*, Torino, 2005.

³⁸ A. BARBERA, *Una Repubblica da riformare*, Roma, 1991. Uno dei capitoli riproduce il saggio *Riforma elettorale ed elezione diretta del premier. Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo*, pp. 181 ss., già apparso in *Democrazia e Diritto*, 2/1990.

³⁵ G. AMATO, *op. ult. cit.*, p. 44: «La forma di governo resta parlamentare, ma all'interno di questa forma di governo si adottano dei congegni che rafforzano il governo stesso, che è più forte rispetto ai primi trent'anni di vita repubblicana perché proprio quei trent'anni erano stati segnati dalla volontà di mantenere il governo debole in nome della paura del tiranno».

³⁶ S. BONFIGLIO, *op. cit.*, p. 162.

Questi avvenimenti incisero sulle soluzioni di riforma della Costituzione proposte nel periodo immediatamente successivo. In particolare, il Comitato Speroni, costituito nel 1994 in seno al I Governo Berlusconi, collegava strettamente la riorganizzazione dello Stato in senso federale con la ricerca di una forte legittimazione elettiva del vertice del governo, mettendo sul tappeto le soluzioni alternative del semipresidenzialismo e dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio, le cui diverse caratteristiche vi furono illustrate appunto da Galeotti, che sul tema era relatore e vi portava il suo antico orientamento in proposito, riproposto già nel "Gruppo di Milano", guidato da Miglio, di cui aveva fatto parte³⁹.

La Commissione bicamerale D'Alema (1997 - 1998), il cui relatore sull'argomento era Salvi, discusse e alla fine propose anch'essa i due modelli, tra i quali si finì col privilegiare la soluzione semipresidenziale per il peso decisivo nella circostanza della Lega, tornata a partecipare ai lavori dell'organismo dopo la lunga diserzione precedente⁴⁰.

In conseguenza di tale opzione, un Presidente della Repubblica eletto direttamente dal corpo elettorale per sei anni avrebbe dovuto assumere un ruolo di garante, coesistendo con un Primo ministro da nominare alla stregua dei risultati elettorali: anche di minoranza, dunque, se essi non fossero stati netti, dal momento che la fiducia iniziale sarebbe stata presunta. Si eliminava la necessità della controfirma per diversi atti presidenziali e si elencavano i casi di possibile scioglimento anticipato. Come si vedrà, molte soluzioni allora proposte (rimaste teoriche, essendo fallito anche questo progetto) ritorneranno in seguito.

In ogni caso, la ricerca generalizzata che era venuta maturando di una "democrazia governante", che privilegiasse le esigenze della efficienza potestativa e della governabilità dei processi sociali rispetto a quelle della rappresentanza – posto che «non è possibile ottimizzarle entrambe contemporaneamente»⁴¹ – avrebbe richiesto la stipulazione di alleanze pre-elettorali e l'adozione di una legge elettorale maggioritaria.

³⁹ S. TROILO, *La ricerca della governabilità. La forma di governo nel dibattito della Commissione Bicamerale e nel Comitato Speroni*, Padova, 1996, compie un'attenta ricostruzione storica e critica del dibattito e delle proposte del periodo.

⁴⁰ Fra le molte analisi critiche dei lavori della commissione, quanto alla forma di governo, nonché dei suoi modelli di riferimento, si vedano ad es. *Modelli istituzionali e riforma della Costituzione*, a cura di R. DI LEO e G. PITRUZZELLA, cit., con contributi (oltre che dei curatori, ossia l'Introduzione della prima e il saggio conclusivo del secondo) di T. LOWY, U. COLDAGELLI, M. VOLPI, S. MANGIAMELLI, rispettivamente sulle esperienze costituzionali statunitense, semipresidenziale francese e di governo parlamentare del primo ministro nelle diverse varianti e di M. PROSPERO e A. CANTARO specificamente sui lavori della Commissione e L. PRIMICERIO, *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia rappresentativa*, Torino, 2002, pp. 133 ss.

⁴¹ *Ibidem*, ove si trova questa citazione di G. B. POWELL JR, *Constitutional Design and Electoral Control*, in *Journal Theoretical Politics*, I, 1989, p. 119, riportata in M. S. SHUGAR - J. M. CAREY, *Presidenti e Assemblee*, trad. it., Bologna, 1992, pp. 423 ss.

Si ibridavano allo scopo i precedenti schemi "puri" delle singole forme di governo della tradizione, in favore del cosiddetto «costituzionalismo combinatorio», alla Duverger⁴².

Non meraviglia invero che tale tendenza operativa di "razionalizzazione" sia nata e sia stata alimentata in Francia, terra di Cartesio e della forte affermazione dell'Illuminismo: quale francese si era appunto naturalizzato e l'aveva proposta fin dal 1928 un costituzionalista russo di origine ucraina, salvo denunciare quasi alla fine della propria vita lo "scacco" dei primi tentativi, che videro la Ragione combinatoria sommersa dalle ragioni non sempre amabili e illuminate della Storia⁴³.

5. A Duverger si deve come noto e in particolare appunto l'"invenzione" di una forma di governo primo-ministeriale, o neo-parlamentare, o semi-parlamentare: formule in realtà non equivalenti e da taluno giudicate perciò non corrette, salvo la prima⁴⁴, ma il cui uso promiscuo si è ormai imposto.

Di fronte alla frammentazione e alla grave difficoltà di decidere che aveva nel dopoguerra il Governo nel sistema politico francese (con prodromi fin dalla Terza Repubblica, manifestazioni chiare nella Quarta ed effetti divenuti insostenibili allo scoppio della crisi algerina), mentre Georges Vedel propendeva direttamente per il modello statunitense, che era stato già suggerito in precedenza in una sua riflessione teorica anche dal capo dell'Esecutivo durante il *Front Populaire*⁴⁵, salvo convergere poi sulla soluzione che si sta per ricordare ora, il Maestro di Angoulême – che già aveva pubblicato da un lustro il suo lavoro innovativo su *I partiti politici*, in effetti ormai un classico – propone nel 1956 in quattro articoli su *Le Monde*⁴⁶ una strada diversa per correggerne i difetti, cioè appunto quella

⁴² Qui si deve peraltro ricordare la forte critica del Maestro più volte richiamato nel presente lavoro verso siffatta contaminazione tra modelli differenti, come lo statunitense e il francese, del quale ultimo egli molto diffidava perché squilibrato: per lui un "cangatto" (si veda *La presidenzializzazione della politica*, in *Teoria politica*, I/ 2006, p. 10). Sul punto, A. DI GIOVINE, *Leopoldo Elia costituzionalista militante: la battaglia contro il «premierato assoluto»*, in *La lezione di Leopoldo Elia*, cit., pp. 113 ss. (per la citazione specifica p. 119).

⁴³ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *L'échec du parlementarisme rationalisé*, in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1954, pp. 99 ss.

⁴⁴ F. CLEMENTI, *Profili ricostruttivi della forma di governo primo-ministeriale tra elezione diretta e indiretta*, Roma, 2005, pp. 7 ss.

⁴⁵ L. BLUM, *Lettres sur la Réforme gouvernementale*, Paris, 1936, che peraltro aggiorna un volume di sedici anni prima.

⁴⁶ I testi possono leggersi nell'appendice documentaria dell'assai accurato volume di F. CLEMENTI appena ricordato, che contiene una minuta ricostruzione storico-critica dello sviluppo costituzionale transalpino dalla Terza Repubblica in poi.

dell'investitura elettorale diretta del Primo ministro, con scioglimento automatico della Camera elettiva in caso di crisi⁴⁷.

La successiva ripresa italiana della discussione in proposito valorizza la *simul stabunt, simul cadent* nei rapporti tra Legislativo ed Esecutivo: una formula comune in realtà anche al diritto commerciale, atteso che una clausola in tali termini, se inserita nello statuto di una società, comporta che al venir meno di uno o più amministratori cessi automaticamente l'intero consiglio di amministrazione. In questo settore la nozione è stata di elaborazione dottrinale, venendo poi legittimata in via giurisprudenziale, con la funzione di permettere all'assemblea di controllare la permanenza degli originari equilibri interni all'organo al quale è affidata la gestione amministrativa ed è entrata a fare parte del diritto positivo con la riforma del diritto societario (art. 2386, comma 4, del codice civile, dettato in tema di società per azioni, ma analogicamente estensibile anche alle società a responsabilità limitata)⁴⁸. Essa riveste dunque una funzione conservatrice degli equilibri originari in consiglio di amministrazione, come indicati dall'assemblea, mentre in diritto costituzionale serve a frenare l'aprirsi di crisi di governo in ipotesi non riconducibili: se tale evento si verificasse, s'imporrebbero automaticamente nuove elezioni allo scopo di accertare la permanenza o il mutamento degli equilibri politici precedenti in seno all'elettorato, dal momento che anche l'organo assembleare sfiduciante verrebbe colpito e dissolto.

Tornando oltralpe, il suggerimento è raccolto da Pierre Mendès-France, ma com'è noto si affermerà nel 1958 con De Gaulle (e Marcel Debré) la differente tesi dell'elezione da parte di un collegio rappresentativo largo di un Presidente della Repubblica governante, organo che quattro anni dopo si passerà a eleggere a suffragio universale.

In un saggio poco noto e quindi scarsamente citato, apparso in Italia su una storica rivista del settore⁴⁹, che trascrive una conferenza del 1987 tenuta all'Università di Urbino e di questa origine porta i segni evidenti nel testo molto vicino

al parlato, l'autore sosterrà peraltro che in realtà – quando proponeva l'elezione diretta del Primo ministro – già pensava al semipresidenzialismo, ma non avrebbe potuto esplicitarlo all'epoca per l'impopolarità di quel modello presso i Francesi colti e tuttavia, dando atto che nel frattempo anche Israele aveva introdotto un regime primo-ministeriale, invitava anche l'Italia a inoltrarsi su questa strada.

Si creda o no alla retrodatazione che egli fece delle sue posizioni, sta di fatto che alcuni nostri costituzionalisti lo avevano preso da tempo in parola, da Sandulli a Mortati (quest'ultimo con riserve e cautele) e poi a Galeotti e Barbera, come si diceva prima, fino alla generazione successiva di studiosi che si confrontarono sul punto all'inizio del nuovo secolo⁵⁰.

Tuttavia, *quandoque bonus dormitat Homerus*: per fortuna di Israele, quel "contromodello" – come è stato definito⁵¹ – fu abrogato dopo alcune cattive prove, per la disfunzionalità del mancato collegamento del Primo ministro a una maggioranza di sostegno e, quanto alle Regioni italiane, è rimasto a caratterizzarle, ma senza venire finora trasposto al livello nazionale, come si ricordava già all'inizio.

La spinta "presidenzialista" di rafforzamento in senso monocratico degli Esecutivi – elezione diretta del vertice e adozione della clausola *simul simul*, quanto

⁵⁰ Sul punto basta rinviare alla puntualissima rassegna che di tali posizioni fa F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, in *Consulta online*, III/ 2023, in part. 2021 ss. Agli autori da lui citati alla nota 13, che si sono dichiarati favorevoli al premierato nel seminario svoltosi al CNEL il 17 maggio 2023, i cui atti sono ora pubblicati in *Riforme istituzionali e forme di governo*, a cura di G. PITRUZZELLA, A. POGGI, F. FABRIZZI, V. TONDI DELLA MURA, F. VARI, Torino, 2023, vanno aggiunti quelli che con maggiore continuità avevano già in precedenza sostenuto la proposta duvergeriana in Italia, ossia almeno S. CECCANTI, F. CLEMENTI e T. E. FROSINI [benché i primi due – ai quali aggiungere S. CURRERI, *Troppi poteri al Premier? No, Sarà un'anatra zoppa*; ID., *Lo strano premierato alla Renzi*: al secondo tentativo fa peggio: ID., *Le toppe sono peggiori del buco: il premierato 2.0 è peggio di prima*, tutti in *L'Unità*, rispettivamente 2 novembre 2023, 26 settembre 2023, 20 febbraio 2024 – abbiano da ultimo sviluppato una forte critica al premierato elettivo e al testo oggi in discussione, laddove l'ultimo mantiene tuttora il favore già più volte ribadito. Si leggano ivi, rispettivamente, *Per un'efficace (ma non troppo rigida) forma di governo neoparlamentare*, pp. 89 ss.; *Per un'innovazione consapevole: rafforzare la premiership senza rigidità sistemiche*, p. 117; *La forma di governo del premierato (elettivo)*, pp. 191 ss.], nonché di S. CECCANTI, *Premierato sì, ma non così*, in *Giustizia Insieme*, 21 maggio 2024, ovè data notizia del sostegno delle correzioni qui illustrate da parte di alcune associazioni culturali. Per il dibattito in proposito di venti anni prima si vedano almeno L. PRIMICERIO, *Forme di governo parlamentare e modelli di democrazia rappresentativa*, cit. e inoltre di *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, a cura di S. Ceccanti e S. Vassallo, Bologna, 2004; *La Costituzione promessa. Governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, Soveria Mannelli, 2004; *Il Premierato nei governi parlamentari*, a cura di T. E. FROSINI, Torino, 2004, come si vede pubblicati tutti nel medesimo anno, in presenza e a commento di un progetto di revisione costituzionale ad esso ispirato e di cui si dice oltre.

⁵¹ F. CLEMENTI, *Profili ricostruttivi* ..., cit., pp. 178 ss. Su di esso anche L. PRIMICERIO, *La forma di governo semiparlamentare* ..., cit., pp. 113 ss. e da ultimo J.O. FROSINI, *Forme di governo e diritto comparato ingannevole: l'elezione diretta del Primo ministro in Israele*, in *Itinerari della comparazione* ..., cit., 1, pp. 123 ss.

⁴⁷ Ricostruzioni storiche del dibattito francese, *ex plurimis*, in F. CLEMENTI, *Profili ricostruttivi*, cit., pp. 15 ss.; A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, 2006, pp. 224 ss.; L. PRIMICERIO, *La forma di governo semiparlamentare. Aspetti teorici e realizzazioni pratiche*, Torino, 2010, pp. 15 ss.

⁴⁸ Per tutti, L. SCHIUMA, *Clausola simul stabunt simul cadent e controllo*, in *Riv. Dir. Comm.*, 4/ 2021, pp. 703 ss. Secondo Trib. Milano, 20 dicembre 2020, ad esempio «La clausola *simul stabunt simul cadent* è finalizzata a mantenere costanti gli equilibri interni originariamente voluti e cristallizzati secondo una determinata configurazione nella delibera assembleare di nomina dell'organo gestorio (corso nostro). Essa funge da stimolo alla coesione dell'organo di gestione, essendo ciascun amministratore consapevole che le dimissioni proprie o altrui ne determinano l'integrale decadenza. L'impiego abusivo della clausola *simul stabunt simul cadent* si configura ogniqualvolta le dimissioni idonee a innescarla mirino a eliminare amministratori sgraditi in assenza di giusta causa».

⁴⁹ M. DUVERGER, *Il regime semipresidenziale francese*, in *Studi Urbinati*, 1998, pp. 297 ss.

ai rapporti tra Consiglio e primo cittadino in caso di conflitto non riconducibile – approda infatti da noi, con la l. cost. 1/1999, alla delineazione di un modello costituzionale (*ex artt.* 121/123) per la forma di governo delle Regioni ordinarie, che accoglie per la prima volta in un testo normativo la nozione, fino ad allora di impiego unicamente dottrinale. Lo schema era statutariamente derogabile, il che peraltro non avvenne, ma non ibridabile contaminando tra loro logiche funzionali diverse, come ebbe in seguito a chiarire la giurisprudenza costituzionale (sentenza 2/2004, a proposito dello statuto calabrese e altre successive). Già da qualche anno il medesimo meccanismo vige peraltro in relazione agli enti locali⁵².

I due traguardi circoscritti – anche se relativi all'intero territorio nazionale – appena indicati sono in realtà stati finora gli unici successi, nel dibattito di lunga data inteso a rafforzare l'assetto dei poteri di governo del Paese ai diversi livelli: le commissioni bicamerali di riforma costituzionale e i comitati attivati allo scopo dei quali si è detto non avevano prodotto – per varie e diverse ragioni, che qui non rileva ricordare – i risultati concreti che miravano ad ottenere, pur avendolo le due ultime perseguito anche a prezzo di una deroga al procedimento di revisione costituzionale, né il successivo ritorno alla strada tradizionale fondata sull'art. 138 della Costituzione ottenne migliore fortuna, come si illustrerà. Questo cambiamento di approccio ebbe tuttavia da subito almeno un effetto importante, ossia il coinvolgimento dell'elettorato nella decisione di revisione a Costituzione ancora invariata, dal momento che solo nel 2004 si proverà con la sotto ricordata “bozza di Lorenzago”, ma infruttuosamente, a cambiare il procedimento nel senso di imporlo necessariamente.

Chi volesse tuttavia trarre spunto dal rendimento dei sistemi per le elezioni negli enti autonomi territoriali al fine di ritenere vantaggiosa una trasposizione della medesima logica a livello di governo centrale, ciò che appunto la proposta di premierato mira a ottenere (non a caso una versione del modello è giornalisticamente indicata come investitura di un “sindaco d'Italia”) dovrebbe considerare la prudenza al riguardo della letteratura politologica e sociologico-politica – nonché di diversi costituzionalisti – nel trarre il consuntivo di un trentennio di applicazione della legge sull'elezione diretta dei primi cittadini e di un ventennio di quella sull'elezione diretta dei presidenti delle regioni ordinarie.

Apprenderebbe infatti – sia quanto ai sindaci, sia quanto ai presidenti regionali – che tratto ad essi comune è stata sì la maggiore stabilità degli Esecutivi e

l'evidente visibilità dei vertici monocratici, ma al tempo stesso sospingendo verso una ridotta rilevanza l'assemblea rappresentativa consiliare in entrambi i tipi di ente e determinando inoltre per la regione la fuga dalla legislazione, con la valorizzazione della fonte regolamentare. Il corpo elettorale è stato peraltro determinante nella scelta del vertice dell'Esecutivo, ma non poi davvero ulteriormente coinvolto *in fatto* nella gestione amministrativa attraverso l'esercizio sperimentale di forme partecipative, pur statutariamente previste ad integrare la democrazia rappresentativa, negli enti locali e nelle Regioni: sovrano il giorno delle elezioni, suddito per il resto del tempo e qui sembra di risentire il noto *caveat* di Rousseau. Che la percezione diffusa di questo inganno tuttavia non manchi e determini una crescente diserzione della frequenza ai seggi, all'insegna del “tanto comunque non cambia nulla”, è mostrato dall'incremento del tasso di astensionismo, non essendo dunque vero che avvicinare territorialmente l'investitura dei governanti all'elettore (supposto in tal modo più interessato all'esito delle competizioni) riassorba e ridimensioni sempre e comunque la portata del fenomeno⁵³.

⁵³ Il tema è quello del rapporto tra classica “democrazia d'indirizzo” e nuova “democrazia d'investitura”, sul quale si veda ancora la posizione di L. ELIA, come rammentata da A. DI GIOVINE, *op. cit.*, p. 124. Per bilanci chiaroscurali di carattere politologico circa il rendimento del modello di governo degli enti autonomi territoriali, A. CHIARAMONTE, *Sistema elettorale comunale, dinamica politico-partitica e stabilità di governo. Un bilancio a trent'anni dall'introduzione della legge 81/1993*, in *RDEC*, 3/ 2923, pp. 111 ss.; F. MUSELLA, *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Bologna, 2009, analisi che esamina la tematica a partire dal presidenzialismo statunitense, per concentrarsi poi sull'approdo della tendenza nelle Regioni italiane e valutando infine ed appunto il diverso rendimento dell'innovazione tra Nord, Centro e Sud del Paese. Fra i costituzionalisti, particolarmente netti A. DEFFENU, *op. cit.*, pp. 214 ss. e spec. p. 218; P. CIARLO, *L'utilità del multipartitismo razionalizzato e l'inidoneità dell'iperpresidenzialismo regionale per la forma di governo nazionale*, in *Riforme costituzionali e forme di governo*, cit., pp. 105 ss.; S. MANGIAMELI, *Premierato, elezione diretta del PCM e presidenzialismo: due su tre vanno bene*, ivi, pp. 277 ss., spec. p. 284, per i quali (con parole diverse, ma qui citiamo il secondo) l'elezione diretta del presidente del Consiglio «confonde governo dello Stato e amministrazione di un Comune» ed inoltre essa e applicazione della regola *simul - simul* «sono servite a piegare la rappresentanza democratica eletta in Consiglio regionale, ridotta a poco meno di un organo di ratifica delle decisioni del Presidente della Giunta» e già prima L. PRIMICERIO, *La forma di governo semiparlamentare*, cit., spec. pp. 194 ss., che sottolinea anch'egli l'eccesso di rigidità del modello. Anche P. MAZZINA, *L'autonomia politica regionale. Modelli costituzionali e sistema politico*, Napoli, 2020, che rileva analogamente l'intervenuta torsione monocratica del sistema regionale e l'emarginazione degli organi assembleari nel corso del ventennio osservato, spec. pp. 101 ss. Condivisibile l'articolata valutazione comparata di F. FURLAN, *op. cit.*, pp. 138 ss., che perciò gioverà riportare di seguito, con qualche annotazione parentetica: egli rileva che «se pure qualche differenza sussiste, i due sistemi di governo (*quello delle regioni ordinarie e la proposta di premierato*, n.d.r.) sembrano condividere i medesimi elementi strutturali, ossia il collocarsi all'interno della tendenza alla presidenzializzazione degli Esecutivi, l'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo a turno unico, un premio di maggioranza del 55% dei seggi disponibili per le liste collegate al Presidente eletto (*i due ultimi punti sono stati poi emendati e oggi la previsione è più vaga, limitandosi il testo in discussione solo a indicare che il sistema elettorale dovrà assicurare una stabile maggioranza*, n.d.r.), un meccanismo di stabilità per impedire che, in corso di legislatura, il Presidente possa essere sostituito (*in realtà nell'ipotesi del premierato la possibilità, sussiste, come si vedrà, mentre per il vertice regionale la sentenza della Corte Costituzionale citata nel testo ha negato la legittimità dell'elezione di*

⁵² Per tutti, F. PINTO - S. STAIANO, *Il nuovo sindaco. Riflessioni dopo la riforma*, Torino, 1998; S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2002, pp. 107 ss.; V. CERULLI IRELLI, *La forma di governo regionale*, in *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, 1, pp. 765 ss.

L'altro intervento incisivo sul titolo V (di modo che la combinazione dei due lo riscrive interamente) fu operato con la l. cost. 3/ 2001, ma – mentre la l. cost. 1/1999 sulla potestà statutaria e la forma di governo delle Regioni era stata maggiormente condivisa dalle Camere – su quest'ultima, attesa la più ristretta maggioranza parlamentare, si poté svolgere il primo referendum costituzionale della nostra esperienza storica, a seguito del quale la modifica fu approvata con un consenso popolare confortevole, ma sulla base della partecipazione solo di un terzo dell'elettorato, peraltro sufficiente a rendere la consultazione valida, non essendo per essa richiesto il raggiungimento di un quorum.

6. Oggetto di discussione, apertasi la nuova legislatura, fu stavolta il disegno di legge costituzionale (2544, Senato) che recepiva il testo elaborato in precedenza da studiosi della sola area di centrodestra e relativo all'intera seconda parte della Costituzione, che aveva visto alcuni politici riunirsi per sancire l'intervenuto accordo finale in una baita alpina e perciò denominato da tale luogo "bozza di Lorenzago"⁵⁴.

un ticket presidenziale, n. d. r.). (...) Si potrebbero estendere al premierato elettivo alcuni dei capisaldi evidenziatisi nella prassi regionale dal 1999 ad oggi: la stabilità dei governi, la preminenza politica e giuridica del Presidente rispetto agli altri componenti del Gabinetto, la visibilità e il prestigio del capo del governo, l'acquisizione da parte del corpo elettorale della capacità di determinare (almeno all'inizio della legislatura) non solo il vertice dell'Esecutivo, ma anche le maggioranze di governo. D'altra parte, il premierato elettivo – per come delineato nel disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa – oltre ad accentuare il fenomeno (già in avanzato stato di realizzazione) della marginalizzazione del Parlamento nella definizione delle politiche pubbliche e della legislazione, condividerebbe con il neoparlamentarismo una forte rigidità istituzionale e non parrebbe in grado di impedire mutamenti nelle maggioranze di governo in corso di legislatura. E, tra le segnalate criticità, soprattutto la rigidità istituzionale (...) appare (...) il punto di maggiore vulnerabilità di siffatta governance perché l'estrema litigiosità e frammentazione del nostro sistema partitico (...) potrebbe portare a frequenti ritorni alle urne con ripercussioni sulla già calante partecipazione al momento elettorale (corsivi nostri). Tranchant il giudizio di A. ALGOSTINO, *Premierato, ovvero il fascino del Capo*, in *Volere la luna*, 29. 6. 2023, 2: «La marginalizzazione dei consigli comunali e regionali correlata all'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Regione rende facile il pronostico su quanto accadrà, con l'eventuale elezione diretta, a un Parlamento già agonico. Non resterebbe indenne nemmeno il Presidente della Repubblica: se pur non vestito di altri abiti, come nelle ipotesi presidenzialiste e semipresidenzialiste, verrebbe spogliato di competenze, a partire dalle più incisive: il potere di nomina del Governo e il potere di scioglimento delle Camere». In termini analoghi S. CAFIERO, *La riforma sul «premierato» e la «tradizione parlamentare» italiana. Razionalizzazione o abbandono?* in *Osservatorio Costituzionale*, 1/ 2024, pp. 138 ss., per il quale «L'esperienza maturata nelle Regioni fin dal 1999 dovrebbe aver dimostrato che l'assetto "a Presidente eletto" non ha nulla a che fare con la forma di governo parlamentare» (144 per la citazione).

⁵⁴ Preparato nel biennio 2002-2003 da un Comitato di studio in materia costituzionale attivato presso il Dipartimento per le riforme istituzionali e la devoluzione, allora diretto dal Ministro Bossi, che fu presieduto dall'avvocato Brigandì, indicato dalla Lega. Si veda C. FUSARO, che ne fece parte, op. cit., pp. 451 ss.

Limitando l'accento solo alla parte di immediato interesse per il presente lavoro, cambiava nuovamente lo schema di gioco – il che è praticamente inevitabile per una squadra il cui allenatore muti – giacché si affacciò, assieme a un'opzione semipresidenziale, anche un disegno diretto progenitore dell'attuale, ossia il "governo del Primo Ministro" o "premierato forte", peraltro non per forza collegato alla sua elezione diretta, con congegni che rafforzavano il Governo rispetto alle Assemblee⁵⁵.

Il testo, come emendato a Montecitorio e riapprovato a Palazzo Madama, prevedeva in particolare per questa parte vincoli al potere di nomina del Primo ministro da parte del Capo dello Stato, tenuto a rispettare i risultati elettorali; che il Premier *determinasse* l'indirizzo politico e *dirigesse* l'attività dei ministri (dunque non solo coordinandoli nell'organo collegiale); che potesse decidere lo scioglimento anticipato delle Camere, facendo richiesta al Capo dello Stato del relativo decreto, ma assumendone comunque "l'esclusiva responsabilità".

L'articolo fu approvato dalle Camere senza la maggioranza dei due terzi dei componenti; sottoposto a referendum confermativo a richiesta delle opposizioni nel 2006, di nuovo non superò il vaglio popolare⁵⁶. Al tentativo di ampia modifica della Costituzione era peraltro stata affiancata una nuova legge elettorale (270/ 2005, "Calderoli" che non mancò di ribattezzarla in modo icastico)⁵⁷ per

⁵⁵ Pertanto l'analisi critica di tale testo – per la quale si veda ad es. M. OLIVETTI, *La forma di governo nel progetto di riforma costituzionale approvato il 15 ottobre 2004 dalla Camera dei Deputati: i limiti del parlamentarismo ipernazionalizzato*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, 2, pp. 703 ss. – varrà anche per le parti di esso che risultano riprese dalla proposta attuale, com'era già possibile evincere dall'ampia citazione di Furlan riportata *supra*. In particolare, l'autore qui richiamato sottolinea l'anomalia (che poi nel testo finale venne allora corretta) di un voto di investitura iniziale al governo che era programmatico, ma non di fiducia, derivando quella al Primo ministro dall'investitura elettorale; la mancata sicurezza che il collegamento tra esso e la legge elettorale metta davvero capo a un governo che goda di una maggioranza; la tendenziale fuoriuscita dalla forma di governo parlamentare, laddove l'aspirazione al "governo di legislatura" venga realizzata con meccanismi di legittimazione del Primo ministro estranei al circuito fiduciario assembleare e con scioglimento automatico dell'organo rappresentativo, in caso di crisi di governo; l'"ingessatura" (come egli la definisce) della maggioranza iniziale come fattore di eccessivo irrigidimento del sistema. Come si vede, si tratta di nodi che si ripresentano nella proposta oggi in discussione. Analoghe repliche puntuali alle proposte neoparlamentari erano già state avanzate a suo tempo da M. VOLPI, *Il presidenzialismo all'italiana ovvero dello squilibrio tra i poteri*, ivi, III, pp. 700 ss. e possono opporsi *ne varietur* alla ripresa attuale del sostegno a tale posizione.

⁵⁶ Durante la discussione pubblica in tema anche chi scrive l'aveva commentata criticamente: sia permesso dunque il rinvio al nostro "Un uomo solo al comando", in *Costituzione. Una riforma sbagliata*, a cura di F. Bassanini, Firenze, 2004, pp. 413 ss., ora in S. PRISCO, *Costituzione, diritti umani, forma di governo. Frammenti di un itinerario di studio fra Storia e prospettive*, Torino, 2014, pp. 155 ss.

⁵⁷ Sia concesso rinviare al nostro *La nuova legge elettorale per le Camere tra profili di incostituzionalità e prospettive di rimodellamento del sistema politico*, in *Rappresentanza politica e legge elettorale*, a cura di C. De Fiore, Torino, 2007, pp. 355 ss. e *amplius* in Id., *Costituzione, diritti umani, forma di governo*, cit., pp. 195 ss.

consentirne l'operatività e la combinazione dei due aspetti aveva fatto denunciare un "premierato assoluto"⁵⁸.

Superato questo tornante, trascorse un anno e nella successiva legislatura la Commissione Affari Costituzionali della Camera si confrontò, approvandola, sulla "bozza Violante", peraltro non discussa successivamente in *plenum*, intorno ai temi del bicameralismo e della forma di governo (non sulle autonomie territoriali, che avevano trovato ormai una stabile disciplina normativa di rango costituzionale). Anche talune sue proposte si sarebbero ritrovate in seguito e tra esse una – ossia la riduzione del numero dei parlamentari – sarebbe stata effettivamente approvata anni dopo su impulso del Movimento Cinque Stelle, mentre la riproposta di altre nel progetto di revisione costituzionale Renzi - Boschi sarebbe stata motivo di aspra polemica.

Il testo di cui si sta ora parlando già comportava infatti il ridimensionamento del ruolo del Senato, sia attraverso la prefigurata sua nuova composizione – con elettorato passivo riservato ai consiglieri regionali e per un piccola parte a quelli comunali, eleggibili dal Consiglio delle autonomie locali di ciascuna Regione – sia sul piano delle funzioni, perché l'organo non avrebbe più espresso la fiducia al Governo e avrebbe esercitato un potere legislativo in cui il ruolo prevalente sarebbe stato però della Camera dei Deputati, unica assemblea scioglibile anticipatamente. Il Presidente del Consiglio avrebbe dovuto essere incaricato dal Capo dello Stato in base ai risultati elettorali e si sarebbe presentato a Montecitorio per ricevere una fiducia solo a lui concessa, mentre le firme per promuovere una mozione di sfiducia sarebbero salite da un decimo a un terzo dei membri dell'assemblea.

La XVI Legislatura si aprì col tentativo di dare vita a una Commissione con poteri redigenti per la revisione dell'ordinamento della Repubblica, ossia dell'intera sua parte II, che avrebbe dovuto vedere concretamente l'avvio dopo che ne fossero stati scelti dal corpo elettorale i componenti contemporaneamente alla prima elezione delle Camere successiva alla sua istituzione. Secondo il testo scaturito dalla I Commissione del Senato unificando varie proposte, essa avrebbe dovuto in particolare rivedere la forma di governo, per quanto qui interessa, sulla base delle indicazioni scaturite da un referendum d'indirizzo indetto in coincidenza con la sua elezione, con scelta possibile tra l'elezione popolare del Primo

Ministro e il semipresidenzialismo. Il testo finale complessivo elaborato sarebbe stato sottoposto quindi prima al semplice voto di approvazione o reiezione delle Assemblee e quindi, nella prima ipotesi, ancora a un finale referendum popolare, confermativo o meno. In realtà, dopo una serie di votazioni in *plenum* a palazzo Madama, i suoi relatori – Rutelli e Viespoli – si dimisero a fine novembre 2012 e il conato passo in archivio, assieme a questa singolare configurazione di un potere costituente (più che di semplice revisione) diviso a metà tra Camere rappresentative e decisioni del corpo elettorale evocato due volte, all'inizio e alla fine del procedimento.

L'anno successivo ancora una soluzione imprevista, a riprova che in questo campo la fantasia è fertile: il lavoro di due commissioni che operarono su nomina del Presidente Napolitano, giunto in scadenza di mandato contemporaneamente alle Camere per effetto di un "ingorgo istituzionale". L'intento era quello di consegnare alle nuove il risultato di un ricco lavoro istruttorio in termini. Senonché l'ulteriore novità fu la sua rielezione, per cui gli toccò nella nuova veste – ossia la medesima riassunta – ricevere la relazione predisposta dai "saggi" da lui stesso nominati precedentemente. Il nuovo Presidente del Consiglio Letta istituì così l'ennesima commissione, guidata dal ministro per le riforme Quagliariello, per riannodare il filo riformatore più volte troncato⁵⁹.

Il ddlcost che ne scaturì avrebbe dovuto vedere proposte riformatrici formulate da un apposito comitato tecnico *ad hoc* con poteri referenti e superò in effetti la prima lettura in entrambe le assemblee nel corso del 2013, ma col subentro alla presidenza del Consiglio dell'ex sindaco di Firenze Matteo Renzi – all'epoca nemmeno ancora parlamentare – un diverso ddlcost da lui cofirmato con la ministra Boschi venne incanalato nel binario consueto dell'art. 138.

Il testo della legge, approvato definitivamente dopo vari passaggi parlamentari all'inizio del 2016, senza la maggioranza dei 2/3 dei componenti delle Camere, fu dunque inevitabilmente (lo si dice per le resistenze suscitate) sottoposto a referendum costituzionale di verifica, che lo respinse col 60 % circa dei voti contrari. In

⁵⁹ La relazione al Presidente del gruppo dei "saggi" per le proposte di riforma da lui individuati (Mauro, Onida, Quagliariello e Violante); quella del Ministro Quagliariello al ddlcost; la relazione finale della Commissione dei Costituzionalisti operanti entro questa iniziativa (convergenti sulla 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, nonché la fiducia monocamerale, la semplificazione del processo decisionale e l'introduzione del voto a data fissa di disegni di legge e ancora nell'auspicio di un regionalismo cooperativo, divergenti invece sulla forma di governo, che ipotizza una razionalizzazione della forma di governo parlamentare, o l'introduzione di un semipresidenzialismo sul modello francese, o ancora il governo del Primo Ministro) si leggono tutte nel n. 0/2013 dell'*Osservatorio Costituzionale dell'AiC*, rivista *online* ad accesso libero, che fa con esso il suo esordio.

⁵⁸ L'espressione è di L. ELIA, in *La costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Bologna, 2005, Bologna, pp. 61 ss. Sull'uso strumentale contingente della legislazione elettorale per provare a incassare posizioni di vantaggio di breve respiro si ritornerà alla fine. Com'è noto, in presenza di un sistema frammentato e senza un chiaro predominio di una forza politica (come quello a lungo esercitato dalla Democrazia Cristiana, per intenderci), si sono succedute convulsamente nell'ultimo quindicennio più leggi elettorali e due sentenze della Corte Costituzionale che questo ha attirato su di noi l'attenzione per nulla benevola dell'Unione Europea.

apparenza mancava in esso un intervento che attenesse in modo diretto alla modifica della forma di governo, ma in realtà un mutamento molto rilevante vi era: il Senato – di cui si introduceva un'elezione di secondo livello, riservata come elettorato passivo ai consiglieri regionali, diventando quindi esso un organo continuo a rinnovo parziale, a seconda delle scadenze delle distinte assemblee politiche territoriali – non sarebbe stato più coinvolto nel rapporto fiduciario, che veniva riservato all'unica Camera politica, quella dei deputati: una cattiva e parziale recezione dal modello tedesco, senza tenere peraltro conto degli altri profili costituzionali ed elettorali qui tra loro collegati.

Dopo qualche anno di stasi dei lavori in corso sulla controversa tematica, nella legislatura attuale le dichiarazioni programmatiche del governo Meloni alla Camera dei Deputati del 25 ottobre 2022 mostrano oggi l'evidente caratteristica di usare il tema delle riforme costituzionali (e non sarebbe la prima volta nella storia recente o più lontana del Paese) come risorsa per l'indirizzo politico di maggioranza.

Il proposito di intervenire sulla forma di governo, onde «passare da una “democrazia interloquente” a una “democrazia decidente”», si traduce per la Presidente del Consiglio nell'esprimere innanzitutto la tradizionale propensione della propria parte politica per il presidenzialismo, concedendo tuttavia di potersi adattare a un modello semipresidenziale, «che in passato aveva ottenuto un ampio gradimento anche da parte del centrosinistra» e non chiudendo infine nemmeno «ad altre soluzioni».

Al tempo stesso, si intende «dare seguito al processo virtuoso di autonomia differenziata già avviato da diverse regioni italiane secondo il dettato costituzionale e in attuazione dei principi di sussidiarietà e solidarietà, in un quadro di coesione nazionale» e spingere per «una giustizia che funzioni, (...) che non è solo una questione di civiltà giuridica e di rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini, ma anche di crescita economica». Come si vede, ogni frazione della maggioranza può riconoscere le proprie storiche bandiere.

7. Fin qui l'esposizione ha mirato a ricostruire, in sintesi e con accenni storico-comparati, il percorso dei tentativi di revisione della forma di governo intrapresi in concreto negli ultimi quarant'anni e proposti in teoria anche da prima. Come si è visto, idee provenienti inizialmente da una parte sono state in seguito riprese da altra di opposta tendenza politico-culturale, per cui è alla fine difficile ricondurre nettamente ispirazioni e soluzioni avanzate ad un singolo orientamento specifico. Inoltre, specialmente negli anni più recenti, si sperimentarono soluzioni (talora inconsuete) guidate dall'intento di coinvolgere comunque gli elettori nel processo di riforma.

Sono state richiamate finora altrui opinioni, ma non ci si è espressi direttamente sul merito, ma è venuto il momento nel quale chi scrive scopra anch'egli le proprie carte⁶⁰.

In premessa, va ribadito che – come si vedeva or ora – è stato il Governo ad assumere la responsabilità di riattivare l'ennesimo percorso di riforma costituzionale e istituzionale.

Tale scelta (che è tentazione ricorrente degli Esecutivi di ogni colore, è onesto rilevarlo) introduce peraltro una distorsione, giacché espone alle vicende della battaglia contingente, anche elettorale – e le conseguenze negative di questa opzione si sono già viste appunto in occasione del referendum sul progetto di revisione costituzionale del Governo Berlusconi, come di quello Renzi, ma travolsero già De Gasperi quando fu respinta la legge elettorale maggioritaria – un ridisegno dell'architettura dello Stato che ambisce a rinnovare i “rami alti” delle istituzioni per un futuro di durata non predeterminabile e che possa dunque venire applicato da maggioranze diverse nel tempo, insomma flessibilizza la rigidità costituzionale. Non è allora quella intrapresa la strada migliore per chi tenga davvero a condurre in porto un rinnovamento secondo le intenzioni dichiarate, posto che una riforma di tale portata andrebbe molto condivisa, per il motivo ora esposto. Sarebbe stato cioè preferibile un processo riformatore del tutto parlamentare, anche quanto all'iniziativa⁶¹.

⁶⁰ La precisazione significa che questo è già stato da lui fatto, ancora prima dell'avvio concreto di tale fase, in *Forse la volta buona? Istruzioni scettiche per riforme costituzionali (e non solo) finalmente condivise*, in *Riforme istituzionali e forme di governo*, cit., pp. 359 ss.

⁶¹ «Nella preparazione della costituzione il governo non ha alcuna ingerenza: il governo può esercitare per delega il potere legislativo ordinario, ma, nel campo del potere costituente, non può avere alcuna iniziativa neanche preparatoria. Quando l'assemblea discuterà pubblicamente la nuova Costituzione, i banchi del governo dovranno essere vuoti; estraneo del pari deve rimanere il governo alla formulazione del progetto, se si vuole che questo scaturisca interamente dalla libera determinazione dell'assemblea sovrana»: così P. CALAMANDREI, *Come nasce la nuova Costituzione*, ne *Il Ponte*, III, 1947, pp. 1 ss., ripubblicato in *Costituzionalismo.it*, 3/2015, con introduzione di G. AZZARITI (6 per la citazione). Vero è anche, peraltro, che in quel caso ci si era trovati di fronte all'emersione del potere costituente, trattandosi di ricostruire ex novo le strutture dello Stato, mentre in tutti i casi successivi si manifestò un più o meno incisivo potere di revisione costituzionale, come fa notare E. CATELANI, *Il ruolo del governo nella riforma costituzionale e nella prospettazione di soluzioni legislative attuative di tale riforma*, in *Federalismi.it*, 1/2016, pp. 3 ss. e si veda altresì in termini A. MORELLI, *L'agenda della Costituente. Dal metodo dell'Assemblea al discorso sulle riforme*, in *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, a cura di F. CORTESE, C. CARUSO e S. ROSSI, Milano, 2018, pp. 37 ss. È in ogni caso pienamente condivisibile la contrarietà di M. LUCIANI, *Riforme e saggezza*, in *Riforme costituzionali e forme di governo*, cit., pp. 259 ss., a proposito della convocazione di una nuova Assemblea Costituente o del varo di nuove commissioni bicamerali *ad hoc*, come taluno ha prospettato, ma sarebbe insomma egualmente da evitare – seguendo il Maestro fiorentino – che il tema divenga una bandiera programmatica di parte, al fine di incassare un consenso di breve respiro dell'elettorato in occasione di sue consultazioni, da agitare per poi ripiegarla, proprio perché la decisione è destinata a più generazioni. Esamina tre strade teoricamente percorribili nel metodo

La “filosofia” generale della proposta oggi in discussione – quale risultava dai due testi di disegni di legge costituzionale riuniti dei quali si è fatta menzione all’inizio – è stata confermata, ma come si diceva in parte riscritta, dalla I Commissione del Senato. Consiste in primo luogo nell’elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio⁶², cui si aggiunge coerentemente lo sfavore verso ruoli costituzionali non elettivi: innanzitutto si prevede l’abolizione della figura dei senatori a vita di nomina presidenziale, che in un recente passato sono stati a volte decisivi nel sostegno al governo in questo ramo del Parlamento. Un’alternativa alla loro radicale eliminazione – fermo restando comunque il ruolo per i soli Presidenti della Repubblica cessati dalle funzioni – potrebbe essere quella di escludere i senatori non eletti dal voto nei procedimenti sulla fiducia e sui bilanci: soluzione non facile da sostenere, perché introdurrebbe una disparità di trattamento con quelli eletti, a parità di funzioni, ma comunque conforme ai principi che legano rappresentanza (non rappresentatività, che soggetti benemeriti verso il Paese certo posseggono) e voto parlamentare, ma preferibile all’abrogazione *tout court* dell’istituto, che ha avuto qualche merito insignendo del laticlavio – e dunque inserendole nel circuito della partecipazione politica – autorevoli personalità restie ad impegnarsi altrimenti nell’agone partitico, anche se a volte è stato impiegato per premiare proprio taluni appartenenti a tale ceto⁶³.

In secondo luogo si sancisce e l’impossibilità di governi a presidenza “tecnica”, nulla però dicendosi saggiamente al riguardo quanto alla possibile chiamata ventura di siffatto tipo di soggetti a specifici ministeri, perché il futuro non ipotecarsi⁶⁴.

per la revisione (art. 138 Cost. invariato o modificato, Commissione bicamerale, Assemblea Costituente), segnalando la progressiva pericolosità di allontanarsi dalla via codificata, per concludere correttamente nel merito che un intervento che toccasse il cuore della relazione fiduciaria sarebbe in realtà *contra Constitutionem*, cioè esulerebbe dalla forma di governo parlamentare, G. DE MINICO, *Parliamo del “come”*, ivi, pp. 133 ss.

⁶² Il testo unificato in discussione introduce peraltro il limite dei due mandati pieni, oltre il quale non si può essere rieletti, che mancava nel ddl cost 935 e che è invece presente per i sindaci dei Comuni maggiori e per i Presidenti di Regione, sia pure a fare data dall’approvazione in quella sede della legge elettorale, il che come noto ha suscitato vivaci discussioni e una articolazione della casistica al riguardo. In termini, F. S. MARINI, *Limiti alla rielezione degli organi politici e principio democratico (con particolare riguardo il d.d.l. cost. a.s. 935 e ai Presidenti delle Regioni)*, in *Riv. Corte dei Conti*, 1/2024, pp. 20 ss.

⁶³ Per una ricca e approfondita ricostruzione problematica in proposito, esposta con la vivacità tipica dell’autore, P. ARMAROLI, *I senatori a vita visti da vicino. Da Andreotti a Segre, da Fanfani a Spadolini*, Lucca, 2023.

⁶⁴ Non basta cioè rivendicare correttamente il primato della politica sulla tecnocrazia, occorre che le circostanze consentano di praticarlo. Per un cenno al recente passato di Paesi dell’Ue in cui questo non è stato possibile, per la loro debolezza di fronte ai poteri finanziari, S. BONFIGLIO, *op. cit.*, p. 143. Anche variando il testo costituzionale, ove tale necessità si presentasse, si finirebbe per farne carico al Capo dello Stato quale rappresentante dell’unità nazionale, rendendolo ispiratore di

Si ricerca inoltre l’omogeneità politica tra le assemblee, che non si potrebbe altrimenti dare per scontata: il bicameralismo non viene infatti in questa occasione rimesso in discussione, come in passato, ma cade la possibilità di sciogliere una sola Camera.

Si apre alla chiamata alle urne potenzialmente più frequente dell’elettorato, automatica in caso di sfiducia motivata al governo, da gestire invece in altra ipotesi della quale si discute oltre, restringendo in tali casi le possibilità di influenza del Capo dello Stato, ma ritenendo di compensare tale *deminutio* di un possibile intervento discrezionale col sottrarre alcuni atti tipici alla controfirma ministeriale. Questo accorgimento, peraltro, non sembra attribuirgli un “risarcimento” di portata equivalente, essendo ormai pacificamente acquisito che fosse un mero controllo estrinseco quello che il governo effettuava in tali circostanze, né essere tuttavia comunque corretto, perché tale istituto, proprio in ragione della sua polifunzionalità, svolge – se non altra – almeno la funzione minimale di certificare la provenienza spontanea dall’autore dell’atto soggetto a contrassegno.

Del Capo dello Stato si ricerca inoltre più di prima un’investitura almeno all’inizio maggiormente condivisa: solo a partire dal settimo scrutinio il quorum per eleggerlo passa infatti dai due terzi dei componenti del Parlamento in seduta comune alla loro maggioranza assoluta. Senonché, essendo comunque fermo per i proponenti della riforma che un premio alla maggioranza di sostegno al Governo, per stabilizzarla, vada assegnato dalla futura legge elettorale – pur se il punto è stato emendato e reso più fluido in corso d’opera rispetto alle previsioni iniziali, che si spingevano fino a individuarne la misura, con flagrante violazione della giurisprudenza costituzionale, mancando la contemporanea indicazione di una quota minima per conseguirlo – non si viene comunque da questa novità rassicurati a proposito del rischio di una “cattura” maggioritaria della figura, come anche – a cascata – della Corte Costituzionale.

Se tali aspetti comunque preoccupano, nodi ancora più problematici della riforma sono che attengono alle fasi rispettivamente di formazione e di crisi del governo, una volta compiuta la scelta dirimente dell’investitura popolare diretta di chi è posto al vertice dell’organo.

Si è detto al riguardo che «la forma neoparlamentare è *strutturalmente dualista*, ma *funzionalmente monista*. Il Governo è investito del suo potere in forza di una

un ulteriore «governo a matrice presidenziale», come l’Autore ora citato da ultimo definisce quelli Ciampi, Dini, Monti e Draghi (ivi, pp. 114 ss.). Per un esame del problema in termini complessivi, fra gli altri, N. LUPO, *I “governi tecnici”. Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2015, pp. 57 ss.; *Governi tecnici e tecnici al Governo*, a cura di M. VOLPI, Torino, 2017 e da ultimo, con tesi chiara e corretta fin dal titolo, E. GIOVANNINI, *I ministri tecnici non esistono*, Roma-Bari, 2023.

distinta legittimazione, ma può esercitarlo solo se sostenuto dalla fiducia del Parlamento. (...) L'elezione diretta del premier, pur rappresentando un fondamentale momento di integrazione politica, non può essere intesa come la fonte di una rappresentanza alternativa a quella parlamentare (...) legittima il premier all'esercizio della funzione di governo che rimane però sottoposta al controllo e alla prevalenza dell'organo titolare della funzione di rappresentanza politica, il Parlamento. In ciò risiede, d'altro canto, la *ratio* della clausola *aut simul stabunt aut simul cadent* che caratterizza il modello, quale garanzia della distinzione di contenuto dei due percorsi elettorali»⁶⁵.

Sulla correttezza di una rilettura attuale del parlamentarismo nei termini dell'accoglibilità di una legittimazione dualista ci sarebbe tuttavia da discutere molto. Tale schema ha in effetti storicamente condizionato la progressiva conquista della centralità nel governo parlamentare da parte dell'assemblea politica – si impiega il singolare perché in genere essa è una e unicamente da noi doppia con pari poteri, com'è noto, dopo che nel 2003 la Romania ci ha lasciato soli in questa scomoda posizione – prevedendo un circuito prima co-decisionale, poi solo di influenza, quindi di nuovo di forte interventismo del Capo dello Stato, espresso in Italia dall'icastica immagine dell'espansione o ritrazione “a fisarmonica” dell'esercizio dei suoi poteri. Col neoparlamentarismo siffatto condizionamento resta, ma cambia la direzione del vettore, perché la ricerca di una doppia legittimazione muove in tal caso dal basso, anche se sull'assemblea continuano a scaricarsi ulteriori spinte provenienti dagli organi di garanzia costituzionale, che hanno interpretato le loro funzioni in forma sempre più attiva, espandendo cioè l'interpretazione data alla nozione e perciò spesso contendendo poteri di intervento agli organi della deliberazione legislativa.

La “doppia chiave” legittimante si traduce modernamente, in un contesto repubblicano, nel modello semipresidenziale (la radice prima del quale è invero molto risalente, perché rimonta allo schema costruito da Constant per la Monarchia di luglio), o recupera all'interno del parlamentarismo – tanto repubblicano, quanto monarchico – l'istanza carismatica di matrice weberiana, oggi idonea a incontrare e incorporare le spinte populiste alla disintermediazione nel frattempo manifestatesi con molto vigore. Questo è infatti l'effetto della crisi della forma partito tradizionale, quanto a capacità di rilevare, trasporre nelle istituzioni e organizzare interessi socio-economici, che aveva in precedenza vertebrato per un lungo periodo il monismo parlamentare.

⁶⁵ M. CAVINO, *L'elezione diretta del Presidente del Consiglio*, in *Oss. Cost.*, 1/ 2024, p. 50 per la citazione.

La prima opzione, ben presente nel lungo dibattito italiano sulle riforme costituzionali, è stata perciò ampiamente studiata: nella concretezza della vita costituzionale, più volte la figura del Capo dello Stato si è espansa in direzione di un sovrappiù di *esercizio di fatto* di poteri di forte influenza sul governo e di un suo sostegno fiduciario informale ad esso, pur se il modello normativo non consentiva di dichiararlo *apertis verbis*, in presenza degli istituti della fiducia a un soggetto diverso dal Capo dello Stato e della controfirma ministeriale dei suoi atti, che ne schermava la possibilità di un intervento aperto⁶⁶.

Quanto alla seconda, il prefisso della formula mette a rischio la seconda parte della parola, ossia – se è permessa un'immagine forte – il “neo” è di quelli che vanno tenuti sotto osservazione e all'occorrenza asportati, perché possono degenerare.

Riproporre oggi una “distinta legittimazione” del governo rispetto alla rappresentanza finisce infatti col colpire infatti al cuore l'essenza del modello come ci è stata consegnata dalla storia e che consiste nell'idea per la quale l'Esecutivo deriva unicamente dalla rappresentanza e deve restare con essa in un rapporto permanente. Entrambe le varianti, infine – a guardare l'esito riformatore desiderato dai suoi promotori da una diversa prospettiva – hanno un punto comune, ossia la forma di governo che ne risulta è comunque semi-parlamentare, restringe insomma le prerogative dell'organo assembleare: benché i livelli territoriali di allocazione e le funzioni siano ovviamente differenti da quanto compete al Parlamento, basti considerare a riprova lo scarso peso oggi rivestito dai consigli comunali e regionali, rispetto al passato, come si è ricordato in precedenza citando altrui opportuni rilievi.

Si è in effetti di fronte a un particolare e differente monismo, nel senso che il Capo del Governo (anche se non lo si definisca tale, ma su questo si veda oltre), in ragione dell'elezione diretta e contemporanea a quella delle Camere alla quale la sua candidatura è collegata, finisce col subordinarle a sé ed egualmente ha la

⁶⁶ A tacere poi delle molte esternazioni informali (sulle quali in generale M. C. GRISOLIA, *Le esternazioni presidenziali*, in *Riv. AIC*, 1/ 2011, pp. 1 ss. e ivi ampia bibliografia) e di alcuni messaggi formali che il Presidente della Repubblica ha inviato alle Camere proprio a proposito di riforme costituzionali, a partire da Segni, sulla non rielegibilità del presidente e l'eliminazione contestuale del semestre “bianco” (IV legislatura, 1963), continuando con Leone (VI, 1975), Cossiga (X, 1991, quasi una monografia per ampiezza e ambizioni teoriche), Scalfaro (XIII, 1996). Singolare il modo in cui Napolitano, in occasione della rielezione (XVII legislatura, 2013, sollecitò – sferzandole – le Camere alle riforme nel discorso di reinsediamento, dopo l'esperienza anomala dei “comitati di saggi” in tema, da lui istituiti mentre scadeva il primo settennato. Allo scrivente non risulta ad oggi nessuno studio specifico sui prodotti di tale funzione presidenziale monitoria, quasi tutti peraltro trascurati dalle forze politiche, ma si veda il richiamo in C. FUSARO, *op. loc. ult. cit.* e anche pp. 472 ss., per l'analisi puntuale del messaggio cossighiano, l'unico che fu oggetto di polemiche parlamentari e anche dottrinali, per il tono di urgenza emergenziale che dava al tema dell'intervento, risultando tra i motivi per cui il maggiore partito di opposizione ne promosse addirittura la messa in stato di accusa dell'autore, tacciato di attentare alla Costituzione.

primazia nell'Esecutivo, proprio giovandosi del *surplus* legittimante dell'investitura popolare, per cui si trova nella condizione di esprimere un *proprio* indirizzo politico, che può imporre agli altri organi emarginando in particolare il Presidente della Repubblica da qualsivoglia reale possibilità di controllo discrezionale dall'esterno, tanto quando si apre una crisi di governo quando nel momento e nel modo in cui si chiude e per tutto il tratto compreso tra i due momenti, rendendone davvero "prediche inutili" le sue parole riservate.

In un assetto che preveda cioè lo stretto collegamento tra legge elettorale e Presidente del Consiglio, nel senso dell'elezione di questi assieme alla sua maggioranza di sostegno (altrimenti si finirebbe, dissociando le due cose, nell'"anti-modello" israeliano adottato tra il 1992 e il 2001), è evidente che il primo ministro – ripetiamolo: di fatto tale, quand'anche non lo si definisse formalmente con questa locuzione – "crea" la maggioranza, ossia che la personalizzazione caratterizza la sostanza del modello: *l'intendance suivra*.

Non si vede tuttavia perché ci sarebbe allora bisogno di un'investitura fiduciaria altro che per un'ipocrisia costituzionale, voluta proprio perché l'essenza che si fingerebbe in questo caso di salvaguardare è appunto l'idea dell'emanazione e della dipendenza costante e permanente del Governo dalla rappresentanza⁶⁷, tanto più se un robusto premio – giacché tale dovrebbe essere, in tempi di partecipazione elettorale fortemente declinante, per riuscire utile – arricchisse la maggioranza relativa, facendola diventare assoluta e mettendola pertanto in sicurezza: non è realistica l'ipotesi che a qualche parlamentare dell'appena costituita maggioranza vengano politicamente dubbi, tra il giorno della conseguita elezione, quello della proclamazione e il momento in cui dovrebbe votare la fiducia, ma si deve ritenere che nell'astratta possibilità di non farlo si annidi piuttosto il pretesto per alzare il prezzo della collaborazione. L'ipotesi della necessaria fiducia "d'ingresso" non può insomma mettere in discussione l'eletto al ruolo di guida, ma solo eventuali dissensi da ricomporre sulla struttura del gabinetto, com'è confermato dalla previsione che, ove essa sia mancata una prima volta, la richiesta alle Camere di rivoltarla ne possa essere ripetuta a breve distanza di tempo. La disposizione è in questo simmetrica con quella che, prodottasi una crisi di governo per dimissioni volontarie del Presidente del Consiglio, gli lascia la scelta tra il chiedere lo scioglimento e l'aprire la via a un nuovo e diverso Esecutivo, per la seconda e ultima volta nella legislatura, ossia offre egualmente spazio per trattative, punto su cui si tornerà.

⁶⁷ Che questa sia infatti l'essenza non declinabile del governo parlamentare lo ricorda ora – citando la classica voce di L. ELIA (ora in *Costituzione, partiti, istituzioni*, cit., pp. 161 ss.) – S. CAFIERO, *op. cit.*

Appare intanto singolare che questo Presidente del Consiglio, iper-legittimato dal corpo elettorale, tanto che ha anche la facoltà di proporre al Presidente della Repubblica la revoca, oltreché la nomina, dei ministri e di determinare lo scioglimento delle Camere, non sia formalmente qualificato come il Primo ministro che di fatto è. Su tale aspetto risalta nel progetto un'intenzionale lacuna, ossia che nulla si dica sui suoi rapporti con l'organo collegiale che con esso forma l'Esecutivo, insomma che si riscriva l'art. 94 e non anche quello successivo⁶⁸.

Questa dissonanza – l'aver cioè introdotto un netto mutamento di posizione del capo del governo, rendendolo tale senza ipocrisie, ma non toccare gli effetti potestativi logicamente derivanti da questa preminenza e tenere anzi ferma la preesistente distribuzione dei ruoli e delle funzioni in seno all'organo – è peraltro eloquente, sottolineando implicitamente una difficoltà.

Il premierato (come viene denominato giornalmisticamente – o in sede tecnico-dottrinale, ma non dal testo in discussione – il ridisegno che si vorrebbe introdurre) è in realtà soltanto l'ultimo in ordine di tempo dei tentativi di riconduzione a regole formali della dinamica del governo parlamentare, che nascono storicamente dalla trasposizione nei Paesi dell'Europa continentale del costituzionalismo inglese, che nella terra d'origine è peraltro essenzialmente consuetudinario e convenzionale⁶⁹.

In quell'ambiente il sistema politico è tuttavia per propria tendenza bipartitico, anche se nell'ultimo periodo ha conosciuto una pluralizzazione rispetto a tale formato e il primo ministro controlla in particolare saldamente la formazione della quale è il *leader*. Quando si intenda però esportare lo schema funzionale in un ambito di culture politiche organizzate proprio in forme plurali e quindi di governi giocoforza di coalizione, il ruolo di direzione dell'Esecutivo deve necessariamente assumere i tratti, più che di un vero *premier*, del coordinatore, che non può determinare da solo o in preminenza l'indirizzo politico. La razionalizzazione non

⁶⁸ A. STERPA, *La proposta governativa di riforma costituzionale: il "semi-premierato"*, in *Osservatorio Costituzionale*, 1/ 2024, pp. 77 ss. rileva perciò su questo piano un'incoerenza, esaminando i due disegni di legge costituzionale prima della formulazione di un unico testo e dichiarandosi favorevole al tenore del n. 830, più deciso sul punto.

⁶⁹ Ripercorre le successive fasi di razionalizzazione del governo parlamentare, avendo sempre come ispiratore lo sviluppo della storia costituzionale britannica, lo studio di S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, 1997, che conclude il suo esame rilevando (pp. 251 ss.) la presenza di tre tendenze nell'attuale esperienza comparata: quella rivolta a moderare la prevalenza parlamentare, appunto il premierato e il semipresidenzialismo maggioritario. Identifica a sua volta tre possibili versioni di premierato (la prima debole, che sarebbe il cancellierato tedesco, la seconda con *premier* indicato, ma non eletto direttamente – cosiddetta "bozza Fisichella" del 1996, sottoscritta dal suo autore con Bassanini, Salvi e Urbani, via di mezzo tra il modello tedesco e quello israeliano – la terza che invece prevede proprio l'opzione oggi tornata in discussione da noi) M. PROSPERO, *op. cit.*, pp. 254 ss.

può spingersi insomma in un siffatto contesto oltre certi limiti e comunque anche quella proposta dal testo in discussione è rigida, ma meno di quanto accada nella Costituzione tedesca (art. 67 e 68), in quella spagnola (artt. 113, c. 2°, 114, c. 2°, 99) o ancora di più in quella greca (artt. 37 e 38).

Si esamini infatti e al proposito da vicino proprio l'art. 94, disposizione che contiene il cuore della proposta, il meccanismo che la motiva, in logico collegamento con l'altro cardine dell'elezione diretta del capo dell'Esecutivo.

La dinamica del sistema politico cui si dirige con pretese regolatrici l'intento di riforma costituzionale ha tuttavia una sua logica autonoma, una concretezza che non si lascia domare da accorgimenti formali, per cui nell'articolato del testo in discussione – certo contro l'intenzione dei proponenti – finisce con l'intravedersi uno spiraglio attraverso il quale potrebbe passare un effetto assai diverso da quello da essi avrebbero desiderato.

A riprova, si confronti il tenore originario dell'ultimo comma dell'art. 94 del ddl cost 935 con quello uscito dalla Commissione affari costituzionali del Senato.

Il primo recita:

In caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto, il Presidente della Repubblica può conferire l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al Presidente eletto, *per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia*. Qualora il Governo così nominato non ottenga la fiducia e negli altri casi di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio subentrante, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere.

Il testo licenziato dalla Commissione reca invece:

In caso di revoca della fiducia al Presidente del Consiglio eletto, mediante mozione motivata, il Presidente della Repubblica scioglie le Camere. /In caso di dimissioni del Presidente del Consiglio eletto, previa informativa parlamentare, questi può proporre, entro sette giorni, lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone. / Qualora non eserciti tale facoltà e nei casi di morte, impedimento permanente, decadenza, il Presidente della Repubblica può conferire, per una sola volta nel corso della legislatura, l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio.

Se le parole hanno un senso, questa versione prevede dunque che l'eventuale politico da nominare Presidente del Consiglio in sostituzione del precedente,

suffragato da elezione popolare diretta, sia un parlamentare eletto a sua volta in collegamento con il predecessore, tuttavia è stata in essa eliminata la necessità – di cui al corsivo – che questo nesso continui nell'attualità, allo scopo di proseguire la politica di cui alle dichiarazioni programmatiche alle Camere dell'eletto dal corpo elettorale.

Beninteso, l'eliminazione è stata saggia, sia perché l'"indirizzo politico" è nozione dottrinale, che mal figurerebbe in un testo normativo, sia perché esso ha natura esistenziale e ben potrebbe quindi accadere che il successore del Presidente del Consiglio (o lui stesso, se reincaricato) finisca per trovarsi di fronte a eventi imprevisti, da governare discostandosi dalle originarie dichiarazioni programmatiche.

Così formulata, peraltro, la disposizione diviene suscettibile di una lettura che finisce per potere contenere l'opposto di una "norma antiribaltone", come la si voleva: l'eletto già collegato al Presidente del Consiglio, che può quindi ricevere da lui – per una sola volta nella legislatura – il testimone della titolarità del governo, potrebbe infatti non essere più tale al momento dell'incarico, essersene cioè in una fase successiva politicamente differenziato e con un gruppo di parlamentari suoi seguaci essersi nel frattempo accordato con l'opposizione. Si otterrebbe insomma, sempre a seguire alla lettera le possibilità esegetiche offerte dal testo, l'effetto pratico della sfiducia costruttiva, anche mancando una previa mozione di sfiducia. Il "secondo pilota subentrato" (il non eletto direttamente) non solo sarebbe cioè più forte del primo, potendo gestire l'*an* e il *quando* di un eventuale, successivo scioglimento delle Camere – come è stato segnalato anche da studiosi non contrari per principio allo spirito della riforma – ma potrebbe altresì essere per colore politico *attuale* lontano da chi egli ha sostituito nella funzione. Senza contare che, sempre continuando a compiere una ricognizione del testo meramente letterale, al Presidente della Repubblica resterebbe l'alternativa di ri-conferire l'incarico al dimissionario addirittura anche se morto, decaduto, o impedito in permanenza ad esercitare le sue funzioni.

Il vero è che, come ci fu saggiamente insegnato, «la forma repubblicana (come emerge dall'art. 139 della nostra Carta) vieta di sovradeterminare alcun potere e perciò nemmeno quello dei rappresentanti del popolo: la Repubblica, anche nel nostro ordinamento, non può sopportare un potere dominante, pur se espresso dal popolo sovrano e sarà sempre composta da una pluralità di poteri, tutti limitati, di pari valore e dignità costituzionale. Sta qui l'essenza liberaldemocratica del nostro modello di costituzionalismo»⁷⁰.

⁷⁰ L. ELIA, *L'evoluzione della forma di governo*. Relazione al Convegno linceo "Lo stato della Costituzione italiana e l'avvio della Costituzione europea", Roma, 14-15 luglio 2003, in *Astrid on line, ad locum*.

Nella specie, in effetti, siamo ben oltre anche rispetto al classico schema funzionale del “governo comitato direttivo del Parlamento” (*rectius*: della sua maggioranza), perché – come si anticipava introducendo il tema – il Parlamento appare in realtà del tutto prono al Governo: se in teoria può sfiduciarlo e provocarne le dimissioni, questo effetto è del tutto teorico, dal momento che la clausola di simultaneità è disincentivante, in quanto l’omicidio – per così dire – porterebbe contestualmente con sé il suicidio, ovvero l’esercizio del potere di controllo politico sanzionatorio, ossia la revoca della fiducia, non sarebbe in altri termini privo di conseguenze per l’organo che li esercitasse, ma al contrario automaticamente letale.

Tale rigidità formale è tuttavia incompatibile con l’imprevedibile fluidità della politica⁷¹. Il punto vero di difficoltà, insomma, appare l’automatismo della clausola *simul – simul*, tant’è che si è rilevato che è il mantenerla *senza eccezioni* e solo questo tratto a identificare la forma di governo neo-parlamentare⁷².

Eppure non si è forse mai stati più vicini a – o meglio meno lontani da – un possibile accordo ragionevole in tema che in questo momento storico. Raggiungerlo eviterebbe l’ennesimo scontro referendario, sul cui esito non è mai prudente scommettere.

Da un lato, chi sostiene un rafforzamento del Primo Ministro e del Governo dovrebbe rinunciare all’elezione diretta e accontentarsi dell’indicazione del nome del candidato della coalizione sulla scheda, abbandonando del tutto il *simul – simul*, che deparlamentarizza in effetti la forma di governo⁷³ (ma si badi: se lo si fosse davvero voluto strenuamente dai riformatori, non si sarebbe escogitato il “premier di riserva”). La ricerca di una disintermediazione, a ben vedere, se da un lato prende spunto della crisi dei partiti, dall’altro finisce per approfondirla e renderla permanente⁷⁴, laddove la medicina per la loro attuale fragilità dovrebbe consistere

in un nuovo irrobustimento, ossia nel riattrarre la partecipazione politica *al loro interno*, anche attraverso l’integrazione con forme di democrazia elettronica e partecipativa, ma non usate contro di essi, bensì quali strumenti per recuperarne la dimensione di “comunità di destino”⁷⁵.

Chi al rafforzamento dell’Esecutivo si oppone si oppone dovrebbe a sua volta prendere atto che tale pretesa è ormai insostenibile, in un tempo in cui la globalizzazione e lo spostamento di una larga quota dell’indirizzo politico verso l’Unione Europea richiedono che il capitano della nave governativa sia messo in sicurezza.

La possibile soluzione intermedia da esplorare impone allora di guardare al cancellierato (compresa quindi la fiducia al Presidente del Consiglio a Camere riunite e la proposta al Presidente della Repubblica di nomina e revoca dei ministri, con l’avvertenza – come dimostra *a contrario* il “caso Mancuso”, ossia di un mero tecnico che fu guardasigilli – che la forza politica di appartenenza sorreggerebbe

A tale fine possono essere utili e opportune anche riforme della rappresentanza, sia strutturali sia funzionali, ma per ottenere una rivitalizzazione del Parlamento occorrono soprattutto due condizioni essenziali: la sua rappresentatività sociale e politica e la costruzione di partiti non oligarchici e personalistici, ma democraticamente organizzati e aperti alle istanze sociali e all’associazionismo diffuso». L’analisi è sviluppata *amplius* in ID., *Quale forma di governo per l’Italia*, Modena, 2023. Si vedano anche le corrette osservazioni di A. M. NICO, *Alcuni possibili correttivi della forma di governo parlamentare*, in *Riforme istituzionali e forme di governo*, cit., pp. 303 ss. «[P]iuttosto che il binomio rappresentanza-governabilità che connota il neoparlamentarismo, è il rapporto tra rappresentanza e democrazia a costituire il valore irrinunciabile e caratterizzante l’attuale assetto costituzionale. Cosicché, qualsiasi eventuale proposta di riforma non deve essere indirizzata solo verso la realizzazione dell’obiettivo della “governabilità” (...). In buona sostanza, nella forma di governo parlamentare il rafforzamento del Governo passa attraverso un rinnovato ruolo di rappresentatività che deve assumere il Parlamento e ciò può avvenire mediante una riforma puntuale di quella legge “materialmente costituzionale” che è la legge elettorale. È noto, infatti, che qualora si discorra di forma di governo parlamentare, la stabilità e l’efficienza dell’azione di governo dipendono direttamente dal sistema elettorale prescelto». Sull’impossibilità di ricondurre il problema dell’instabilità di governo al solo rapporto tra Parlamento ed Esecutivo, dovendosi considerare l’influenza di altri attori del sistema, si veda anche – in critica a Lijpkaart – F. BATTEGAZZORRE, *L’instabilità di governo in Italia*, in *RISP*, 2/1987, pp. 285 ss., spec. pp. 216 ss.

⁷⁵ Sulla democrazia deliberativa, da ultimo e con ampi riferimenti bibliografici, F. POLITI, *Riflessioni su democrazia rappresentativa, democrazia partecipativa e democrazia deliberativa*, in *Itinerari della comparazione. Scritti in onore di Giuseppe Franco Ferrari*, cit., 1, pp. 563 ss.; sulla partecipazione politica da promuovere (anche per contrastare l’astensionismo) *attraverso e non contro* i partiti, per rivitalizzarne la funzione anche mediante una legge sulla loro democrazia interna e recuperandone altresì un loro finanziamento pubblico, controllato e reso trasparente, sia concesso rinviare a S. PRISCO, *Rinnovare i canali ostruiti della rappresentanza politica e della democrazia*, in *Scritti in onore di Pietro Ciarlo*, I, Napoli, 2022, pp. 501 ss. La valorizzazione dell’aspetto comunitario del partito politico (e cioè non individualistico, ma di mutuo aiuto sulla base dell’*idem sentire*) non ha nulla a che fare con le rivendicazioni identitarie di destra, fondate su comunanza di sangue e razza e miranti a mantenere l’ineguaglianza fra gli uomini perché è al contrario quella di una comunità culturale pluralistica e di confronto, ma reagisce all’atomizzazione in cui lo sviluppo capitalistico pretende di calare – unica dimensione – gli individui resi (solo) consumatori. Si veda F. VIOLA, *La politica come comunità*, in *Nuvole*, 7 (3)/1997, pp. 30 ss.; in generale, sulla nozione e il relativo dibattito sociologico e filosofico, F. M. DE SANCTIS, voce *Comunità* in *Filosofia del diritto. Concetti fondamentali*, a cura di U. POMARICI, Torino, 2007, pp. 93 ss.

⁷¹ «Stabilire regole rigide che ingabbino il sistema per evitare che si verifichino manifestazioni patologiche che ben abbiamo presente (dalla instabilità, al transfughismo, alla estrema fluidità delle maggioranze) rischia di rivelarsi controproducente perché le regole rigide si adattano a situazioni precise e predefinite, mentre la realtà – e la storia dei nostri sessantotto governi in settantasei anni di Repubblica lo dimostra – spesso ci sorprende»: così, opportunamente, C. BASSU, *L’elezione diretta del Capo del Governo è sufficiente per valorizzare il principio democratico e garantire la stabilità?*, in *Oss. Cost.*, 1/2014, cit., pp. 5 ss.

⁷² J. O. FROSINI, *op. cit.*, p. 130, corsivo testuale.

⁷³ Che sia questa la natura del premierato elettivo e a scioglimento automatico delle Camere in presenza di una crisi di governo è la corretta conclusione anche di A. DEFFENU, *op. cit.*, pp. 185 ss. (e pp. 234 ss. per quello oggetto di fugace approvazione e però mai applicato in Italia, prima di uscire dall’orizzonte per mancata conferma referendaria, presente all’autore quando scriveva).

⁷⁴ *Idem*, pp. 195 ss. Come ben dice M. VOLPI, *Modelli di rappresentanza: un’analisi comparata*, in *Cosmopolis*, 1/2022, «La crisi della rappresentanza trasversale ai diversi modelli politico-costituzionali è l’aspetto più rilevante di una più generale crisi della democrazia, di cui ha costituito una manifestazione eclatante e sconvolgente l’attacco eversivo al Campidoglio di Washington. Va ribadito che il rafforzamento del ruolo del Parlamento è una questione decisiva per la salvaguardia della democrazia, trattandosi dell’organo che è diretta espressione della volontà popolare e del pluralismo.

un proprio ministro almeno fino a quando non temesse, nel farlo, di pagare un costo eccessivo in termini di impopolarità e quindi non lo abbandonasse) e dunque alla sfiducia costruttiva⁷⁶, con alcune ulteriori misure: un contemporaneo accordo per introdurre attraverso i regolamenti parlamentari una corsia preferenziale rapida e con voto finale garantito e semplificato per le proposte delle quali il Governo dichiarasse l'indispensabilità ai fini della tenuta del proprio programma, ma garantendo in questo percorso spazi di proposte alternative o integrative alle opposizioni; una legge sulla democrazia interna dei partiti, in attuazione dell'art. 49 della Costituzione⁷⁷; un'altra che porti ad emersione e disciplini per quanto possibile l'attività delle *lobbies*; una riconsiderazione favorevole del finanziamento pubblico dei partiti – pur facendolo coesistere con uno tracciato e circondato da limiti a singole erogazioni di donazioni liberali, anche in base ai settori di attività coinvolti – nonché di una disciplina dei costi ammissibili per le campagne elettorali fondata sul principio di fornire agevolazioni e sconti per sedi, materiale di propaganda, abbonamenti a mezzi di trasporto, tariffe per l'uso di strumenti elettronici e simili, piuttosto che somme di denaro a fondo perduto senza obbligo di rendiconto.

Le soluzioni di riforma proposte ormai lungo alcuni decenni partivano in generale dal presupposto di correggere difetti del testo della Costituzione, mentre

essa va in realtà piuttosto attuata e quindi integrata, ovvero proseguita negli intenti colmando lacune, senza però stravolgerla, come già si è detto ed essendo del resto gli stessi Costituenti consapevoli che così si dovesse procedere. La stabilità del governo, in quest'ottica, è in effetti un problema, ma del sistema politico, ossia dipende dalla frammentazione e dalla conflittualità qui presenti e perciò riflesse in coalizioni di governo disomogenee⁷⁸. Questa patologia si riflette in un dato spia preoccupante: l'uso strumentale che della legge elettorale è stato fatto nelle più recenti occasioni, di cui pure si accennava in precedenza⁷⁹.

⁷⁸ Scrive con efficacia A. CABIDDU, *Minimalismo massimo con salto di regime. Note a margine del c.d. premierato*, in *Oss. Cost.*, 1/2014, pp. 28 ss. (pp. 35 s. per la citazione): «Se dunque la nostra è una democrazia da tempo malata occorre domandarsi se la cura finora somministrata, che si potrebbe definire un vero e proprio accanimento terapeutico a base di massicce dosi di verticalizzazione del potere, leggi elettorali costituzionalmente illegittime (deputati e senatori non eletti ma nominati, premi di maggioranza palesemente od occultamente – come nel caso dell'attuale "Rosatellum" – abnormi) e continui attacchi agli organismi di garanzia, si sia dimostrata efficace. Basti pensare a come, lungi dal semplificare, la camicia di forza del maggioritario e del bipolarismo abbia finito per produrre maggiore frammentazione: partiti e movimenti si sono moltiplicati, fino a diventare partiti personali, non più forti di quanto non lo siano i loro propri leader. *Stupisce allora che, ancora una volta, si accollino alla Costituzione le colpe che sono invece, ormai all'evidenza, innanzitutto proprie della classe politica*» (corsivo nostro). Analogamente, osserva R. BIN, *Premierato? Una risposta sbagliata a un problema mal posto*, in *La Costituzione.info*, 11 Gennaio 2024, che «Il problema è chiaro a tutti: la storica instabilità dei Governi nazionali. (...) Se il problema è chiaro, e molto serio per giunta, per immaginare le soluzioni possibili si dovrebbe prima individuarne le cause. (...) Non lo strumento costituzionale, dunque, ma il gioco politico è la causa della crisi». Con immagine forte, ma svolgimento conforme, E. GROSSO, *Il metadone della Repubblica. Elezione diretta e verticalizzazione del potere: la grande ossessione semplificatrice*, in *Riforme istituzionali e forme di governo*, cit., pp. 211 ss.

⁷⁹ Nota opportunamente A. M. NICO, *La proiezione della trasformazione dei partiti politici sulla forma di governo e sulla legislazione elettorale*, relazione al convegno "Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche", Università di Cassino e del Lazio meridionale, 12 gennaio 2018 (come le seguenti citate immediatamente sotto, tutte in *Dirittifondamentali.it*, 1/2018), che «dall'unità d'Italia ad oggi, cioè in 157 anni, sono state adottate 12 nuove "regole" elettorali (ben 8 in vigore della Costituzione)»: quello tra parentesi è il dato patologico, anche considerando che la legislazione elettorale è stata molto stabile per un primo lungo periodo repubblicano e abbastanza a lungo è durata anche la legge "Mattarella", mentre si sono susseguite in breve spazio temporale le successive. Segue l'esposizione dei paletti coi quali la Corte costituzionale ha fissato in tempi recenti (con le sentenze 1/2014 e 35/2017) le coordinate perché tale fondamentale strumento regolatore della rappresentanza politica sia conforme a Costituzione e la critica della legge elettorale vigente (165/2017, *Rosatellum*) per il meccanismo delle liste bloccate e per non avere contrastato, ma anzi incentivato, l'elettoralismo. S. MANGIAMELI, svolgendo la relazione di base (che ha lo stesso titolo del convegno) osserva d'altra parte che «La stessa idea di "coalizione" è cambiata profondamente. Nella fase politica del "centrismo", del "centrosinistra" e della "solidarietà nazionale" la coalizione ha avuto un carattere sostanziale di condivisione di determinati valori che coincidevano con i "principi atlantici": democrazia rappresentativa ed economia di mercato; su questi, peraltro, si innestavano anche caratteri europei propri come i principi dello Stato sociale, di una estesa economia pubblica frutto dell'intervento dello Stato e, nell'ultimo periodo, di difesa dell'ordine democratico. A partire dalle elezioni del 1994 l'aspetto politico della coalizione tende a sfumare moltissimo e questa diventa solo un modo per guadagnare più seggi in Parlamento» e inoltre critica l'ossessiva, unilaterale ricerca della (sola) "governabilità". Dal suo canto, V. TONDI DELLA MURA, *Sistemi elettorali, contesto storico-politico, compromesso legislativo e coesione sociale*, ivi, pp. 1 ss.,

⁷⁶ Da ultimo, M. FRAU, *Le origini weimariane del voto di sfiducia costruttivo e la prassi applicativa dell'istituto con particolare riferimento all'ordinamento tedesco*, in *Rivista AiC*, 2/2012, pp. 1 ss., molto interessante per la storia dell'istituto, nonché per il panorama delle sue varianti in diritto comparato e per la discussione della proposta di Tosato nella nostra Assemblea Costituente, della quale si è detto *supra* in nota; ID., *La funzione (frintesa) della sfiducia costruttiva*, in *Rivista AiC*, ivi, 3/2014, pp. 273 ss., che torna sulle varietà dell'istituto e qualifica quella cd. "sistemica" come alternativa alla forma di governo neoparlamentare e quella "spuria" come suo possibile, valido correttivo. Secondo M. PROSPERO, richiamato in nota precedentemente, si tratta di una variante debole di premierato. Per alcune proposte dottrinali della presente stagione in tal senso – a parte quanti sostengono questa posizione nel richiamato volume collettaneo *Riforme istituzionali e forme di governo*, cit., tra i quali lo scrivente – si vedano AREL, *Le prospettive di riforma della forma di governo*. Atti del Seminario di Roma, 16 novembre 2023 (con C. BASSU, F. CLEMENTI, A. FINOCCHIARO, A. GIORGIS, M. MELONI), al sito; ASTRID, *Costituzione: quale riforma? La proposta del Governo e la possibile alternativa*. Paper n. 94, 2023 (con G. AMATO, E. BALBONI, F. BASSANINI, M. CAMMELLI, M. CARLI, V. CERULLI IRELLI, E. CHELI, F. CLEMENTI, D. CASANOVA, E. CATERINA, F. COSTANTINO, G. DE MINICO, F. DONATI, A. FLORIDIA, F. GALLO, M. C. GRISOLIA, M. LUCIANI, G. MACCIOTTA, G. MAESTRI, M. MALO, A. MANZELLA, F. MARONE, O. MASSARI, G. MURARO, A. PAJNO, S. PAPARO, S. PASSIGLI, C. PINELLI, M. POGETTA, L. SPADACINI, R. TARCHI, G. TARLI BARBIERI, L. TORCHIA, M. VOLPI), al sito; S. BONFIGLIO, *op. cit.*, pp. 181 ss.

⁷⁷ Sul punto va per onestà intellettuale registrato il dissenso di fondo dello spirito sempre felicemente provocatorio di G. DI PLINIO, *Democrazia dentro il partito: perché guardare il dito, invece della luna?*, in *Itinerari della comparazione...*, cit., pp. 344 ss., che invita a non attardarsi su una questione a suo avviso secondaria, perché il problema vero è per lui quello di attrezzarsi a contrastare i poteri verso i quali è evaporata la precedente funzione egemonica storica del partito, già moderno Principe oggi spodestato. Si potrebbe replicare che l'analisi cruda è lucida, ma che intanto recuperare un'agibilità e dunque un'attrattiva democratica dei luoghi nei quali avviene la costruzione di base del "politico" prova a combattere il senso di inutilità dell'impegno e la conseguente disaffezione del cittadino, che sfocia nell'astensionismo.

Nell'attuale legislatura, ad esempio, la coalizione prevalsa con chiarezza alle elezioni ha indicato al Presidente della Repubblica il nome di un esponente della forza più suffragata al suo interno per l'incarico di presidente del Consiglio. Al contrario, la mancanza di chiarezza del risultato elettorale aveva in quella precedente condotto allo scomporsi successivo delle coalizioni pre-elettorali e a un "contratto di governo"⁸⁰ tra due formazioni che non si erano presentate certo

richiama alla «mediazione parlamentare come unico antidoto alla giurisprudenzializzazione della contesa politica», in cui il sostantivo che si è collocato in corsivo (non testuale) è davvero brutto, ma non quanto lo è il fenomeno al quale si riferisce. Nel senso di cui al testo vanno infine le osservazioni di A. GUSMAI, *Note minime sul rapporto tra sistemi elettorali e rappresentanza politica*, ivi, pp. 1 ss., dove si mette in rilievo l'effetto che per produrre una buona legislazione elettorale ha «la strutturazione democratica dei partiti». Per una ricostruzione storica di parte della più recente normativa in argomento, si veda F. CLEMENTI, *Vent'anni di legislazione elettorale (1993-2013). Tra il "già" e il "non ancora"*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2/2015, pp. 557 ss. Nel momento in cui il presente scritto viene licenziato giunge infine attraverso la stampa del 17 maggio 2024 notizia che è stato giudicato ammissibile dalla Cedu un ricorso di un ex segretario radicale e di altri cittadini italiani contro la legge elettorale vigente per le Camere. Indipendentemente dall'esito di tale iniziativa, è ben vero che l'instabilità della formula e della legge elettorale, con il troppo frequente intervento normativo in tema e il necessario controllo successivo della Consulta nel più recente periodo, ci ha sotto questo profilo – rispetto alle grandi democrazie europee comparabili – posto sotto la speciale osservazione della Commissione di Venezia: si vedano sul punto M. CECILI, *La stabilità della legislazione elettorale: alla ricerca di un mito?*, in *Oss. sulle fonti*, 1/2022, pp. 121 ss., che propone pertanto «leggi organiche e rinforzate a garanzia della stabilità della legge elettorale»; M. CALAMO SPECCHIA, *La tenuta della forma di governo parlamentare in Italia tra crisi della rappresentanza e sistemi elettorali (iper)selettivi. Spunti dal diritto comparato in Itinerari della comparazione...*, cit., 1, pp. 81 ss., che trae dall'esame comparato il rifiuto di risolvere la cosiddetta crisi di governabilità «attraverso sistemi elettorali coattivi che producano maggioranze artificiali fondate sulla distorsione della volontà popolare o il ricorso all'elezione popolare di un leader», ritenendo, (correttamente, ad avviso di chi scrive), che essa invece sia «di legittimazione democratica delle istituzioni, da cui se ne esce solo rafforzando la rappresentanza e la partecipazione attraverso la ricostituzione di partiti liberi e democratici e capaci di costruire programmi di governo coerenti e le *leadership* in grado di realizzarli» (ivi, 96).

⁸⁰ Sull'esperienza tedesca dell'istituto, *ex plurimis*, A. DE PETRIS, *Sunt pacta politica etiam servanda? Gli accordi di coalizione nella forma di governo tedesca*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eu.*, 2014, pp. 761 ss.; G. RIZZONI, *I contratti di coalizione nella Repubblica Federale tedesca fra politica e diritto*, in *Rivista AIC*, 1/2014, pp. 5 ss.; Più di recente V. BALDINI, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giurispubblicistica italiana, un (semplice...) accordo di coalizione*, in *Diritti fondamentali*, 1/2018, pp. 1 ss.; *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, a cura di A. MORELLI, Napoli, 2018; volendo, S. PRISCO, *La neolingua costituzionale, i canapi di Ulisse e i compiti della scienza giuridica*, in *Oss. Cost.*, 1/2018, pp. 1 ss.; L. MARIANTONI, *Contratto di governo e accordo di coalizione. Natura giuridica e vincolatività*, in *Oss. Cost.*, 3/2018, pp. 317 ss.; T. GUARNIER, *L'esperienza del "Contratto di governo"*, in *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, cit., pp. 85 ss.; P. PISICCHIO, *La breve vita del contratto di governo italiano, tra Koalitionsvertrag tedesco e Coalition Agreement inglese*, in *Nomos*, 1/2020, pp. 1 ss.; S. TROILO, *op. cit.*, spec., p. 243 per il *Regeerakkoord* dei Paesi Bassi come fattore di stabilizzazione dell'Esecutivo (ma in argomento si veda già L. VOLPE - M. D. POLI, *Rappresentanza politica e "situazioni di eccezione": i governi di "grossa coalizione"*, in *Nomos*, 3/2012, per un'applicazione particolare del principio coalizionale). In effetti, il carattere coalizionale dell'Esecutivo, accompagnato a un'attitudine cooperativa o meno sui problemi di fondo da parte della classe politica – in concreto dal peso delle componenti estreme e ministerialiste, ovvero di quelle identitarie e con scarsa attitudine alla cooperazione – è decisivo per la stabilità dei Governi, come rileva la letteratura politologica. Si veda, ad esempio, A. PAPPALARDO, *Partiti e governi di coalizione in Europa*, Milano, 1978, 7: «I meccanismi coalizionali

unite all'elettorato e quindi – per la fragilità di questa soluzione – ad altri due governi, il secondo dei quali di natura cosiddetta tecnica.

Siffatta memoria del passato recente conferma che è essenziale – nel contesto coalizionale ineliminabile dell'esperienza italiana⁸¹ – l'omogeneità fra le componenti della squadra che ambisce a governare, giacché altrimenti un'alleanza plurale sarà costantemente percorsa da spinte opposte: una coesiva, ma l'altra dissociativa, per motivi di concorrenza interna⁸². Nondimeno, questa omogeneità va perseguita come avvicinamento transattivo tra gli attori e mantenimento spontaneo della coesione attorno a un programma comune di governo⁸³ (e qui appunto rileva, anche come personalità, la figura e il ruolo del Presidente del Consiglio), mentre un

e i comportamenti connessi, dopotutto, possono ben essere considerati senza esagerazione elementi chiave della stabilità o dell'instabilità dei sistemi politici» e quindi – si aggiunge qui – dei loro governi, all'esame delle cui condizioni di formazione e di permanenza efficiente in vita egli aveva già prima dedicato l'ottimo saggio *Requisiti per la stabilità delle coalizioni*, in *RISP*, 1/1976, pp. 41 ss. In seguito, G. IERACI, *Le teorie delle coalizioni politiche*, Napoli, 1999, all'esito di un attento esame delle teorie *deduttive* e *induttive* delle coalizioni (corsivi testuali), raccomanda di dirigere le ricerche successive alla propria verso lo studio dei rapporti tra coalizioni e istituzioni, quindi agli ambienti e ai contesti in cui esse – considerate come attori razionali sensibili alla cattura del consenso elettorale e al suo mantenimento, – operano per massimizzarlo e si veda ancora F. BATTEGAZZORRE, *op. loc. cit.* Di non minore rilievo le conclusioni della più recente letteratura costituzionalistica in proposito (quella ormai "classica" sulla centralità del principio coalizionale la si è richiamata in precedenza): si veda R. CHERCHI, *La forma di governo all'alba del XXI secolo: dalle coalizioni ai partiti?*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2008, pp. 1 ss. che tiene appunto giustamente conto della riflessione politologica sulla profonda trasformazione contemporanea dei partiti – dalla configurazione di associazioni di massa di militanti, a quelli "pigliatutto", indi alla "cartellizzazione" del sistema e poi a quelli "personali" – a sua volta determinata dai mutamenti socioeconomici che hanno portato all'allentamento dei vincoli originari di classe e ideologici tra i loro aderenti.

⁸¹ Il punto è cruciale e lo mette bene in luce R. NANIA, *Indirizzo politico e accordi di coalizione nel funzionamento della forma di governo*, in *Nomos*, 2/2015, pp. 23 ss., richiamando P. A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e presidente del Consiglio dei ministri*, Milano, cit., nel contesto di un convegno che ne ricostruiva "La riflessione scientifica sulla forma di governo", Roma, 19 marzo 2015 (ora anche in volume, a cura di G. AMATO e F. LANCHESTER, Milano, 2015), mentre si vedano nella rivista anche F. LANCHESTER, *Effetti della trasformazione dei partiti politici sulla forma di governo*, pp. 11 ss. e F. BERTOLINI, *Gli accordi di coalizione nella concezione di Piero Alberto Capotosti e le trasformazioni del rapporto fra Parlamento e Governo*, 33 ss. Nania ricorda come il primo governo fondato su un accordo di coalizione esplicito – e il cui testo fu pubblicato all'epoca sulla stampa democristiana – sia stato quello sostituito al governo Scelba, succeduto al gabinetto Pella, creato su impulso di Einaudi senza consultazioni. In realtà, anche i governi repubblicani precedenti erano fondati su accordi, come documenta il volume di P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica*, cit., che li censisce tutti.

⁸² «Benché costretto al compromesso dalla natura composita di questa forma di governo, qualsiasi partito (della coalizione di governo, n. d. r.) continua ad essere oggetto di domande politiche altamente specifiche e mutualmente incompatibili, esprimenti le aspettative e le preferenze dei quadri che ne controllano l'organizzazione e dei militanti che operano a stretto contatto con l'elettorato. Queste domande, evidentemente, non possono essere evase senza creare gravi difficoltà alla stabilità della coalizione. Ma è altrettanto chiaro che esse non possono essere eluse, né disattese senza correre il rischio di compromettere la coesione dei partiti»: così A. PAPPALARDO, *Requisiti...* cit., p. 48.

⁸³ Era peraltro già questo il tema cruciale dell'ormai classica monografia di G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel Governo parlamentare*, Napoli, 1957, che lo scorrere dei decenni successivi ha caricato di ulteriori e differenti forme del suo manifestarsi.

sistema elettorale maggioritario imposto che la realizzasse forzatamente coarterebbe tale finalità, giacché rivelerebbe presto o tardi la fragilità di questo stare assieme. Il quadro di forze in campo ne sarebbe certo in un primo tempo semplificato, non potendosi tuttavia scongiurare eventuali future scissioni o allontanamenti delle orbite fra i pianeti: unificazioni “da laboratorio” tra sensibilità su questo terreno diverse non appaiono insomma godere grandi orizzonti, alla luce della vicenda storica repubblicana. V'è di più: l'omogeneità dovrebbe essere avvertita e perseguita su due piani, ossia occorrerebbe – pur nei fisiologici dissensi – che il sistema politico complessivo condividesse un *idem sentire de Re Publica* sui valori di fondo, mentre oggi si osserva che sul piano del conflitto politico quotidiano forze e visioni centrifughe prevalgono su quelle orientate a una contrapposizione meno radicale e, su quello costituzionale, ancora taluni da una parte rifiutano di celebrare il 25 aprile come Festa della Liberazione e dall'altra a volte si legge l'esperienza resistenziale che essa celebra come percorsa da pulsioni egemoniche di parte, minimizzando il pluralismo di apporti che, nell'intento unitario, l'animò.

Con questa osservazione il cerchio si chiude, nel senso che questo lavoro termina, dopo un non breve sviluppo, lì dov'era iniziato.

Il diritto all'abitazione tra garanzia di inviolabilità e necessità di tutela*

ANNA FORTUNATO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il paradigma del diritto all'abitazione da bisogno a diritto inviolabile. – 3. La frammentazione della tutela abitativa e i livelli minimi del suo fabbisogno. – 4. Politiche abitative dal c.d. “Piano casa” al PNRR.

1. Assicurarsi una dimensione abitativa è un bisogno primario dell'uomo, che nel progredire della civiltà, da esigenza evolutiva diventa diritto naturale¹, fino ad essere riconosciuto dagli ordinamenti quale diritto di abitazione, diritto all'alloggio o diritto alla casa.

Non più inteso quale mera esigenza primaria, assurge a diritto positivo: per estensione massima il diritto all'alloggio è inteso quale diritto alla proprietà privata, che garantisce alle persone “*di avere uno spazio vitale, le abitudini a vivere in un contesto concreto e ad apprezzare la tradizione*”².

Espressamente riconosciuto nel 1948, alla luce della Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo (art. 25), è considerato ancora un diritto servente rispetto al “*diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio*”.

Il mutamento da esigenza primaria a diritto riconosciuto universalmente paga il fio alla visione riduzionistica del diritto all'abitazione da parte di molti ordinamenti legislativi e delle rispettive politiche incentrate sul modello della domanda e dell'offerta di luoghi abitativi rispetto alle istanze delle fasce di popolazione economicamente e socialmente svantaggiate, miopi sulle esigenze di fasce socio economiche meno visibili, dette “fasce grigie”³.

Nella realtà odierna l'assicurarsi un'abitazione può significare, quindi, la necessità del ricorso all'indebitamento, se l'assenza di valide politiche sociali e

* Saggio sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

¹ L'abitazione è simbolo anche di autoidentificazione, esprime il luogo interiore e si fa poesia nel libro di R. KAUR, *Il mio corpo è la mia casa (Home body)*, trad. di A. Storti, Tre60, Milano, 2021.

² Cfr. www.lanuovabq.it/it/la-proprietà-privata-e-un-diritto-naturale-originario-e-indisponibile.

³ È significativo che “nella media nazionale il 32,8% delle famiglie con ISEE ha un tasso di occupazione familiare maggiore di 0 e non superiore a 0,5, ossia lavora almeno una persona ma non più di metà delle persone in età da lavoro: si tratta cioè, nella quasi totalità dei casi, di famiglie mono-reddito. Le famiglie in cui nessuno lavora sono il 35,4% del totale, quelli a piena occupazione (...) il 31,8%”. Cfr. www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/ISEE/Documents/Rapporto-ISEE-2020.pdf.

la debole attenzione delle Parti sociali lascia spazio a fenomeni di criminalità diffusa, in particolare con le occupazioni a scopo abitativo, le cui vittime sono comunque appartenenti alle fasce più deboli ed emarginate dal circuito della popolazione attiva.

Per arginare i fenomeni di ingiustizia sociale accanto agli interventi della Edilizia Residenziale Pubblica si affiancano i nuovi modelli di politiche abitative di matrice nord-europea, quindi, estranei alla tradizione italiana di *welfare*, denominati *social housing*, in risposta alle istanze sociali di quelle fasce intermedie della popolazione “medio-bassa dal punto di vista reddituale ma mediamente solvibile”⁴, e *co-housing* consistente nella scelta di coabitazione di diversi plurimi nuclei familiari.

2. Il diritto all’abitazione, nella sua evoluzione interpretativa, assume una dignità tutta propria fino a diventare esso stesso fondamentale, affinché possano garantirsi il diritto alla salute, alla sicurezza, al benessere fisico, mentale e sociale proprio e della famiglia, all’accesso ai servizi essenziali, all’inclusione sociale, tutti indefettibili per il pieno sviluppo della persona umana.

A metà degli anni '60, la sua interpretazione evolve verso un ruolo centrale ed autonomo: il diritto alla casa è fondamentale per una vita dignitosa secondo l’art. 11 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, al quale l’Italia aderiva soltanto nel 1976.

Nel 1991 il Comitato ONU sui diritti economici sociali e culturali ha indicato 7 precisi elementi nella connotazione dell’*adequate housing right*, tra i quali l’accessibilità economica (*affordability*), cioè il temperamento tra il peso finanziario per assicurarsi la casa e quello necessario nel poter sostenere le spese fondamentali del vivere quotidiano; l’abitabilità (*habitability*), data dalla sicurezza fisica del luogo dove si vive. La facilità di accesso (*accessibility*), poi, prescrive il rispetto dell’uguaglianza sostanziale nel garantire a tutti l’accesso all’abitazione, con attenzione privilegiata alle fasce “vulnerabili” della popolazione. Per queste ultime acquisisce una particolare valenza sia la collocazione (*location*), tesa ad assicurare la prossimità in caso di perdita dell’abitazione quanto più possibile nelle vicinanze della nuova, per mantenere il legame con la comunità di origine, sia la garanzia di godimento (*legal security of tenure*) nell’ipotesi del verificarsi di condizioni di sfratto⁵.

⁴ Così S. SANTANGELO, M. T. CUTRÌ, *Edilizia residenziale pubblica e Housing sociale: c’è ancora una questione abitativa?*, in M.G. DELLA SCALA, S. SANTANGELO (a cura di), *Diritto all’abitare e questione abitativa. Tra edilizia residenziale pubblica e housing sociale*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 3 ss.

⁵ Ai predetti si aggiungono l’accesso a servizi, agevolazioni ed infrastrutture (*Availability of Services, Materials, Facilities and Infrastructures*) per una garanzia di vivibilità dell’alloggio; nonché

L’*adequate housing right*, pur rappresentando soltanto una dimensione programmatica per gli Stati che vi aderivano, ha ispirato il nucleo delle politiche abitative degli anni successivi ed è stato recepito nell’interpretazione evolutiva del diritto all’abitazione fino a permeare anche i criteri guida del programma *Next Generation EU*.

La Carta Sociale Europea⁶ fonda le basi rappresentative degli oneri per garantire un diritto effettivo all’abitazione. L’art. 31 contempla il diritto di abitazione di livello sufficiente, nella progettualità di cancellazione del fenomeno dei “senzate-tto”, significante è il fornire un alloggio a tutti gli “homeless” e, nel contempo, rendere i costi dell’abitazione accessibili a tutti. Nell’art. 31 si legge, infatti, che “*tutte le persone hanno diritto all’abitazione*”, per cui gli Stati aderenti hanno assunto l’impegno di favorire “*l’accesso ad un’abitazione di livello sufficiente*”, “*prevenire o ridurre lo status di senza tetto*”, nonché intervenire per rendere accessibile il costo di un’abitazione a chiunque non ne abbia forza finanziaria sufficiente.

Un’apertura significativa verso l’effettività del diritto all’abitazione è data dall’attività del Comitato Europeo dei diritti sociali del Consiglio d’Europa, il quale attraverso vari meccanismi di controllo e tutela - a seguito di indagini proprie (c.d. *country reports*) - emana raccomandazioni per ciascuno Stato⁷.

In tema di obbligatorietà di osservanza degli impegni assunti dagli Stati, è importante sottolineare le statuizioni della Corte costituzionale nelle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007⁸, ove si assicura la forza cogente della Convenzione europea dei diritti dell’uomo e si ritiene che da essa precipuamente promanino i “*vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*”.

Per la prima volta la Corte costituzionale nella sentenza del 13 giugno 2018, n. 120 ammette la Carta Sociale Europea tra i parametri interposti di costituzionalità della legge, mediante l’art. 117, comma 1, Cost.⁹. Occorre sottolineare

l’adeguatezza culturale (*Cultural Adequacy*), con la quale si rispetta la dimensione culturale e dei beneficiari delle nuove abitazioni, nei progetti di costruzione degli edifici, adottando politiche gestionali di accoglienza e di integrazione.

⁶ La Carta Sociale è entrata in vigore il 26 febbraio 1965 ed è stata successivamente oggetto di revisione il 3 maggio 1996, diventando vincolante per le Parti contraenti a partire dal 1° luglio 1999. L’Italia ha dato esecuzione alla Carta revisionata con la l. 9 febbraio 1999 n. 30.

⁷ Per un controllo dell’osservanza delle raccomandazioni il Comitato prescrive al singolo Stato inadempiente il rispetto - in concreto - degli impegni assunti in modo progressivo e misurabile entro una data precisa.

⁸ F. DONATI, *La CEDU nel sistema italiano delle fonti del diritto alla luce delle sentenze della Corte costituzionale del 24 ottobre 2007*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2008.

⁹ G. MONACO, *Il vincolo degli obblighi internazionali e l’utilizzo nella Carta Sociale Europea come norma interposta nel giudizio di legittimità delle leggi*, in *Forum costituzionale*, 20 settembre 2018; G. E. POLIZZI, *Le norme della Carta sociale europea come parametro interposto di legittimità costituzionale alla luce delle sentenze Corte costituzionale nn. 120 e 194 del 2018*, in *Federalismi*, 4/2019, pp. 2 ss.; L. PANELLA, *La carta sociale europea come parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale ex*

che la Corte delimita l'impatto della sua pronuncia in quanto definisce la Carta Sociale Europea il naturale completamento della CEDU limitatamente al piano sociale, però precisa che la struttura della Carta stessa nella funzione di parametro interposto *“si caratterizza prevalentemente come affermazione di principi ad attuazione progressiva, imponendo in tal modo una particolare attenzione nella verifica dei tempi e dei modi della loro attuazione”*.

D'altro canto, sul piano interpretativo, nella stessa sentenza n. 120/2018, la Corte ha chiarito che la giurisprudenza del Comitato europeo dei diritti sociali, pur nella sua autorevolezza, non ha carattere vincolante per i giudici nazionali, in quanto la Carta Sociale europea è manchevole di una norma che imponga agli Stati Membri di conformarsi alle sentenze del Comitato, come invece è prescritto nell'art. 46 della CEDU, in forza del quale *“le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte”*.

Posta la natura non giurisdizionale del Comitato europeo per i diritti sociali, la Corte, dunque, non riconosce forza cogente alle decisioni del Comitato medesimo, a differenza della carica vincolante riconosciuta alle pronunce della Corte EDU: se da un lato spinge il Legislatore interno a conformarsi agli obblighi della Carta Sociale europea, dall'altro solleva i giudici dal vincolo di conformità alla giurisprudenza del Comitato Europeo dei diritti sociali.

A fronte del predetto assetto, si evince che le sentenze del Comitato, in via residuale, generano comunque effetti politici, poiché lo stesso ha facoltà di comminare sanzioni agli Stati membri che abbiano trascurato di dare attuazione alle raccomandazioni o alle risoluzioni a tutela del diritto all'alloggio. Di importanza esemplare le pronunce di condanna nei confronti dell'Italia del 2004 e del 2005, a tutela del diritto all'abitazione, da garantirsi per tutte le persone, anche straniera. Una seconda condanna attingeva l'Italia nel 2010, a causa di una perdurante posizione di discriminazione razziale verso le minoranze Sinti e Rom, in riferimento alla violazione dell'art. 31 della Carta Sociale Europea, quindi, con particolare attenzione al diritto all'abitazione¹⁰.

art. 117, co. 1 cost. *revirement della corte costituzionale o ambigui progressi in materia di parità tra fonti internazionali?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, pp. 26-36.

¹⁰ Con riguardo ai rilievi sollevati dal Comitato (secondo cui non è stato dimostrato che siano state effettivamente investite risorse per favorire l'accesso di Rom e Sinti agli alloggi sociali) occorre rilevare anche esperienze e buone prassi, messe in atto dalle amministrazioni locali, per superare l'approccio “emergenziale”, in favore di un approccio di medio-lungo periodo, che si avvale di politiche e strategie integrate. Ad esempio, la Regione Emilia Romagna, con legge regionale n. 14 del 30 luglio 2015, rubricata: “Disciplina a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociale e sanitari”, ha recepito la strategia europea per l'integrazione di Rom e Sinti, disponendo lo smantellamento di campi nomadi in favore di soluzioni abitative autofinanziate, che

Anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea all'art. 34, par. 3, prevede che l'Unione “riconosce e rispetta il diritto all'assistenza abitativa”, al fine di “assicurare un'esistenza degna a tutti quelli che non dispongono di risorse sufficienti”. Con l'entrata in vigore nel 2009 del Trattato di Lisbona, la Carta di Nizza ha acquistato lo stesso valore giuridico dei Trattati, pertanto, la tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea ha conosciuto sviluppi significativi per l'effettività del diritto all'abitazione.

Le fonti europee sulla tutela del diritto all'alloggio si accrescono nel 2017 con il Pilastro europeo dei diritti sociali, che contempla ben 20 principi tutti rivolti alla tutela ed alla concreta realizzazione dei diritti sociali. In particolare, il punto 19 rubricato “Alloggi ed assistenza ai senzatetto” contempla l'accesso all'alloggio per chi versa in stato di bisogno, una protezione contro lo sgombero forzato per le persone vulnerabili e l'alloggio ai senzatetto con servizi integrati per l'inclusione sociale. La tutela non si limita, quindi, alla fornitura di un alloggio per le categorie economicamente e finanziariamente svantaggiate, ma si allarga verso la protezione delle persone definite “vulnerabili”, quindi, indebolite da condizioni di vita che le abbia rese svantaggiate rispetto alla società in cui vivono, bisognevoli non solo di uno spazio fisico domestico, ma di un “luogo” nella dimensione socio-lavorativa, strumento a garanzia di integrazione sociale.

L'impronta del Pilastro europeo dei diritti sociali è baluardo di una interpretazione evoluta del diritto all'abitazione, che assurge a diritto fondamentale e si connota di un proprio contenuto essenziale.

Nella dimensione europea si radica, dunque, una posizione favorevole ad un'interpretazione del diritto all'abitazione “rafforzata”, caratterizzata da un contenuto essenziale.

All'esigenza di rendere uniforme l'attualizzazione del diritto all'abitazione, quale diritto sociale, si trovano risposte di respiro internazionale nelle previsioni dell'Agenda 2030, tra le cui finalità vi è la “sostenibilità urbana”: la previsione di superamento delle distanze tra centro città e periferie - non solo geografiche ma anche sociali - attraverso la fruizione di strumenti di mobilità e trasformazioni nella qualità degli alloggi progettati nel rispetto dell'edilizia ecologica; a ciò si affianca, nel contesto di una dimensione ecologica totalizzante, la

comprendono anche case popolari oppure micro-aree familiari non sovvenzionate da denaro pubblico con la finalità di conservare le diverse culture e l'esigenza di ordine sociale. In Toscana è stata affrontata tale problematica già a partire dal Piano Integrato Sociale Regionale 2007-2010, nell'ambito dell'azione specifica “Progetto per le azioni rivolte alle persone Rom e Sinti”. Con la Legge regionale n. 2/2000 “Interventi per i Rom e Sinti”, la Regione Toscana ha previsto varie soluzioni alternative al superamento dei campi, quali aree attrezzate per la residenza, interventi di recupero abitativo di edifici pubblici e privati, utilizzo di alloggi sociali.

protezione dei cittadini sia nelle infrastrutture pubbliche e private, sia quale garanzia di crescita socio culturale per la riduzione del rischio (sia attivo e passivo) di criminalità, anche per il tramite della lotta contro la povertà e l'alienazione sociale nelle aree degradate.

3. A fronte della dimensione internazionale ed europea della tutela del diritto all'abitazione, l'assenza di una norma costituzionale espressa a garanzia delle esigenze abitative resta una ferita del diritto positivo interno. Eppure emerge con forza ermeneutica l'esigenza della Corte costituzionale di dare nel nostro Ordinamento una collocazione stabile e fortemente tutelata del diritto di cui si va indagando¹¹. Cosicché, il diritto all'abitazione dall'essere un mero diritto in funzione di una vita improntata alla salute, alla libertà di domicilio, alla famiglia, diventa diritto essenziale della condizione umana.

È la giurisprudenza costituzionale, infatti, che sul finire degli anni '80 considera il diritto all'abitazione quale "diritto sociale fondamentale, ancorché finanziariamente condizionato"¹², qualificandolo come "diritto inviolabile"¹³.

Il Giudice delle leggi, invero, nella sentenza n. 252 del 1989 evidenzia "come ogni altro diritto sociale, anche quello all'abitazione è diritto che tende ad essere realizzato in proporzione delle risorse della collettività". L'unico presidio resta, dunque, la verifica circa la non arbitrarietà e ragionevolezza delle scelte operate dal legislatore¹⁴.

La costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio, operata nel 2012, ha offerto ulteriori occasioni di conflitto nei casi in cui vi è contrapposizione con i diritti sociali e, conseguentemente, ciò può pregiudicare l'effettività della tutela¹⁵. Al riconoscimento da parte della Corte della discrezionalità legislativa

nella scelta di allocazione delle risorse pubbliche si aggiunge l'individuazione di alcuni limiti all'esercizio della stessa. Invero, tali limiti risultano già consolidati nella giurisprudenza costituzionale, quale, ad esempio, il principio di incomprimibilità del "nucleo essenziale" del diritto¹⁶.

Ne deriva il contemperamento della consistenza costituzionale del diritto all'abitazione con il "parametro condizionante" determinato dalle risorse disponibili.

In limine, si osserva che il fondamento assiologico dei diritti fondamentali, definiti come valori, non va individuato nei diritti stessi, piuttosto nelle finalità e, pertanto, nella tutela della persona umana¹⁷. Emerge ancora più evidente la tensione tra il diritto all'abitazione quale "diritto sociale fondamentale" e "condizionamento finanziario", soprattutto se si osserva la debolezza della sua inviolabilità. La garanzia del diritto all'abitazione si lega, dunque, fortemente nel *quantum* alla discrezionalità del legislatore. Si rileva, pertanto, che nella giurisprudenza costituzionale prevale una dimensione debole in termini di effettività, attribuendo al diritto all'abitazione un riconoscimento attenuato¹⁸.

Il perdurante disimpegno delle Istituzioni statali e regionali sia da un punto di vista politico quanto finanziario, per quanto concerne il settore abitativo, si è manifestato anche a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, nonostante questa prescriva una tutela multilivello¹⁹.

L'esigenza di "contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana"²⁰ e, pertanto, la necessità di apprestare una tutela omogenea del diritto all'abitazione sull'intero territorio nazionale, si è scontrata con la complessità derivante dalla concatenazione di

¹⁶ Con riguardo alla garanzia del "contenuto minimo essenziale" dei diritti e alla mancata equipollenza degli impieghi delle risorse pubbliche, si distinguono le "spese costituzionalmente facoltative" dalle "spese costituzionalmente vincolate", cioè quelle che il legislatore dovrebbe necessariamente disporre, in quanto rivolte alla soddisfazione dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali, dunque, inerenti al "nucleo duro" dei diritti. La possibile soluzione capace di garantire il rispetto delle priorità costituzionali di spesa potrebbe essere assicurata dall'individuazione di vincoli al bilancio, costituzionalmente giustiziabili. Così F. PALLANTE, *Dai vincoli di bilancio ai vincoli al bilancio (in occasione di Corte costituzionale, sentenza n. 275 del 2016)*, in *Giur. Cost.*, n. 6, 2016, pp. 463 ss.; IDEM, *Il problema costituzionale dell'attuazione dei diritti sociali (con particolare riguardo al diritto all'abitazione)*, cit. Viene ipotizzata l'impugnativa innanzi alla Corte costituzionale delle leggi di stabilità e di bilancio in caso di "manifesta inadeguatezza delle risorse necessarie al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti fondamentali", da C. PINELLI, *Interpretazione e interpreti dell'equilibrio di bilancio*, in *Astrid Rassegna*, n. 5, 2015, p. 19.

¹⁷ In tal senso, D. BIFULCO, *L'invulnerabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli, 2003, p. 20.

¹⁸ F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, pp. 58 ss.

¹⁹ P. BILANCIA-E. DE MARCO (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti momenti di stabilizzazione*, Milano, 2004; P. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione, in Istituzioni del federalismo*, n. 3-4/2010, p. 236.

²⁰ Sent. n. 217/88.

¹¹ V. ATRIPALDI, *Il diritto costituzionale all'abitazione*, in A. BUCCELLI (a cura di), *L'esigenza abitativa. Forme di fruizione e tutele giuridiche. Atti del Convegno in onore di Gianni Galli*, Cedam, Padova, 2013, pp. 31 ss.; F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in "Studi in onore di Franco Modugno", vol. I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, pp. 347-362; M. AINIS, *Se la casa è un diritto*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4 del 2007, pp. 837-838; G. GILARDI, *Abitare: un diritto non una semplice aspettativa*, in *Questione giustiziana*, n. 1/2008, pp. 111-114.

¹² Sent. n. 217/1988.

¹³ Sent. n. 404/1988.

¹⁴ A. GUARISO, *Le sentenze della Corte costituzionale 106, 107 e 166 del 2018: diritto alla mobilità e illegittimità dei requisiti di lungo-residenza per l'accesso all'alloggio e alle prestazioni sociali*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2018, n. 3/2018; G. ROMEO, *Il cosmopolitismo pragmatico della Corte costituzionale tra radicamento territoriale e solidarietà*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018; C. DOMENICALI, *Sull'illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l'accesso all'edilizia popolare: dalla condizionalità all'universalità dei diritti sociali?*, in *Le Regioni*, 2020, pp. 629 ss.

¹⁵ La prevalenza del principio di equilibrio di bilancio non può comunque comprimere "il nucleo essenziale" dei diritti fondamentali, sia pure finanziariamente condizionati, che attengono alla persona. Tra gli Altri, L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 2018, n. 3.

competenze relative alla disciplina di settori normativi in cui risulta coinvolto il diritto all'abitazione, con particolare riferimento all'inquadramento della competenza dell'edilizia residenziale pubblica nell'art. 117 della Costituzione²¹.

Nei termini di “materia essenzialmente composita”, secondo il paradigma affermato dalla Corte costituzionale²², spetta allo Stato la determinazione non solo qualitativa, ma anche quantitativa, dei livelli minimi di fabbisogno abitativo che siano strettamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità umana. Ci si riferisce proprio ai livelli essenziali²³ che lo Stato, ai sensi dell'art. 117, 2° comma, lett. m, deve determinare in materia di edilizia residenziale pubblica. A questa competenza statale si aggiunge quella di fissare su scala nazionale gli interventi in materia di governo del territorio²⁴. La programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, ricadendo nella materia “governo del territorio”, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., rientra tra le materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni.

Si appalesa un distinguo tra i profili gestori ed organizzativi del patrimonio di edilizia residenziale pubblica riservati alla competenza regionale, rispetto alla determinazione dei livelli essenziali di riserva statale²⁵.

Ne deriva l'enorme frammentazione della tutela del diritto all'abitazione²⁶ nonché la vulnerabilità di quel “nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana”, dati i forti squilibri territoriali nella realizzazione delle diversificate politiche abitative di livello regionale. Questo a fronte dell'astratta garanzia di uniformità del diritto all'abitazione su tutto il territorio nazionale.

Non sono state rare le limitazioni conosciute a livello regionale, finalizzate a circoscrivere l'area dei destinatari della tutela abitativa²⁷, infatti, in alcuni casi, è

stato introdotto tra i requisiti di accesso la durata della residenza sul territorio comunale o regionale²⁸. L'assetto normativo di riferimento è sempre più frammentato e, in ragione della c.d. “residenza qualificata”, alcuni legislatori regionali prevedono “all'interno di questi *status* intermedi il *discrimen* per il riconoscimento di taluni diritti sociali”²⁹.

Diverse leggi regionali, infatti, sono state manchevoli della consapevolezza di adesione alla natura sociale del diritto all'alloggio, tanto da imbattersi nella censura della giurisprudenza costituzionale³⁰, a volte fortemente lapidaria nelle sue prescrizioni: “[...] i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione (sociale) del servizio”, pertanto, qualsiasi valutazione del radicamento territoriale deve essere sempre subordinata al criterio del bisogno, sul quale va parametrato qualsiasi intervento di *welfare*, invece, la residenza pregressa non è “rivelatore di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare”³¹.

²⁸ F. DINELLI, *Le appartenenze territoriali*, Napoli, 2011, pp. 204 ss.; L. RONCHETTI, *La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle regioni*, in *Costituzionalismo.it*, 2012, che parla della residenza prolungata come di una forma (nascosta) di cittadinanza. In particolare, E. MONTICELLI, *La giurisprudenza costituzionale italiana in materia di residenza qualificata e accesso al welfare regionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2016, pp. 1 ss. sottolinea che nel rapporto strumentale tra residenza e diritto all'abitazione si è progressivamente affermato da parte del legislatore regionale l'utilizzo della nozione di “residenza qualificata”, come requisito rappresentante uno *status*. Eloquente le diverse leggi regionali che limitavano la fruizione di prestazioni da esse erogate a coloro che risiedevano sul loro territorio: Veneto: Art. 25 l.r. 39/2017; Lombardia: Art. 28 l.r. 27/2009 mod. dalla l.r. 8 luglio 2016, n. 16; Piemonte: Art. 3 l.r. 3/2010; Toscana: All. A alla l.r. 2/2019; Liguria: Art. 5 l.r. 10/2004, mod. dalla l.r. 6 giugno 2017 n. 13; Marche: Art. 18 l.r. 36/2005; Abruzzo: Art. 2 l.r. 96/1996; Umbria: Art. 29 l.r. 23/2003, mod. dalla l.r. 7 giugno 2017, n. 6; Valle d'Aosta: art. 80 l.r. n.3/2013.

²⁹ In tal senso, A. IURATO, *La ragionevolezza dei limiti al riconoscimento dei diritti sociali in favore degli stranieri: una questione ancora aperta*, in *Federalismi.it*, n. 3/2015, p. 15.

³⁰ C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della “doppia pregiudiziale”? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2/2020, pp. 1-30; F. PALLANTE, *Gli stranieri e il diritto all'abitazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016; ID., *Gli stranieri di fronte al diritto all'abitazione*, in A. GIORGIS, E. GROSSO, M. LOSANA (a cura di), *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, Franco Angeli, Milano, 2017, pp. 244 e ss.; P. PALERMO, *Welfare e immigrazione. Disuguaglianza, discriminazione e libera circolazione. “Declinazioni” locali alla luce del diritto europeo e della giurisprudenza delle Corti*, in *Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2018, pp. 263-270; F. PARUZZO, *Accesso all'edilizia sociale: residenza protratta e certificazione dell'assenza di proprietà immobiliari. Quando differenziare è discriminatorio*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 2020; IDEM, *Modalità di accesso alle prestazioni sociali. Tra azione politica e ruolo della giurisprudenza*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2020, pp. 595 ss.; F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, in *le Regioni*, 2011, pp. 1257 ss.; E. V. ZONCA, *Multiculturalismo e protezione sociale dei “non cittadini”. uno studio comparativo della giurisprudenza costituzionale italiana e francese*, in *Il Gruppo di Pisa*, 2012.

³¹ Sentenze n.172/2013; n.222/2013; n.168/2014; n.107/2018. Nella sentenza n.44/2020 trova conferma il principio della assoluta centralità del bisogno rispetto a qualsiasi altro criterio selettivo, pertanto, la durata della pregressa residenza non può mai impedire o limitare l'accesso a una prestazione sociale.

²¹ V. VALENTI, *L'edilizia residenziale pubblica tra livelli essenziali delle prestazioni e sussidiarietà. Osservazioni alla sent. della Corte costituzionale, n. 166 del 2008*, in *Federalismi.it*, n. 4/2009.

²² Sent. n. 94/2007 e sent. n. 166/2008.

²³ L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, 2012, pp. 3-4; F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in AA. Vv., *Studi in onore di Franco Modugno*, Ed. Scientifica, Napoli, 2011, p. 353, sottolinea la rilevanza del diritto all'abitazione come “servente alle garanzie del rispetto della dignità sociale dell'individuo”.

²⁴ Sent. n.168/2008.

²⁵ Sent. n.166/2008.

²⁶ Sugli effetti “frammentanti” delle riforme, M. BERGO, *Il diritto sociale frammentato. Principio di sussidiarietà e assistenza sociale*, Padova 2013, 387. Sul punto, anche P. VIPIANA, *La tutela del diritto all'abitazione a livello regionale*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2014, p. 1 e ss.; F. MEDICO, *Nel prisma del diritto all'abitare: primi appunti per un'analisi costituzionale critica*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2023, p. 129.

²⁷ C. CORSI, *Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?*, in *Dir. Imm. e Citt.*, n. 3/2008, p. 147; F. BRONDI DAL MONTE, *I livelli essenziali delle prestazioni e il diritto all'abitazione degli stranieri*, in G. CAMPANELLI, M. CARDUCCI, N. GRASSO, V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 213 e ss.

Seppur non sempre lineare, l'orientamento della Corte rappresenta un argine rilevante e decisivo al criterio selettivo della residenza continuativa, definito come “nuova frontiera della discriminazione”³². La Consulta si è più volte espressa in riferimento al ruolo rivestito dal criterio della residenza ed alla relativa compatibilità con il dettato costituzionale, dando luogo a rilevanti oscillazioni³³. Fino alla sentenza n. 44 del 2020, l'orientamento giurisprudenziale riteneva che il criterio selettivo della residenza sul territorio (senza specifiche indicazioni di durata) rispondesse ai criteri di “ragionevole correlabilità” e che, per le prestazioni non essenziali, fosse anche ragionevole richiedere un certo “radicamento territoriale”, purché senza distinzioni tra italiani e stranieri³⁴.

La Corte con la predetta sentenza n. 44 del 2020, pur negando il radicamento territoriale come valenza selettiva, lo avvalorava nel suo significato di criterio premiale per l'assegnazione degli alloggi.

Successivamente la sentenza n. 9 del 2021 rappresenta l'evoluzione interpretativa del diritto all'abitazione³⁵, fino a dichiarare che “è il pieno sviluppo della persona umana la bussola che deve orientare l'azione del legislatore, sia statale sia regionale, specie quando è chiamato a erogare prestazioni e servizi connessi ai bisogni vitali dell'individuo, come quello abitativo”.

Sempre in tema di criteri di accesso alle graduatorie per l'edilizia residenziale pubblica, di recente, la Corte con la sentenza n. 67 del 22 aprile 2024³⁶ conferma il proprio orientamento, espresso dapprima nella sentenza n. 44/2020 e

avvalorato con le sentenze n. 145 e n. 77 del 2023³⁷, dando atto che l'accesso all'abitazione, in quanto “diritto sociale inviolabile”, non può prevedere criteri che esulino dallo stato di bisogno della persona. Del resto,

[...] la residenza protratta nel territorio regionale quale criterio di accesso ai servizi dell'ERP equivale ad aggiungere agli ostacoli di fatto costituiti dal disagio economico e sociale un ulteriore e irragionevole ostacolo, che allontana vieppiù le persone dal traguardo di conseguire una casa, tradendo l'ontologica destinazione sociale al soddisfacimento paritario del diritto all'abitazione della proprietà pubblica degli immobili ERP [...].

Richiamando l'art. 34 CDFUE finalizzato a contrastare l'esclusione sociale e la povertà, la Corte nella sentenza n. 53 del 2024 ha considerato l'edilizia residenziale pubblica uno strumento volto a garantire in concreto il soddisfacimento del primario bisogno abitativo, onde “assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti”³⁸.

La dimensione regionale di accoglimento delle politiche socio-abitative manifesta, dunque, molte diversificazioni di tutela attuativa, che varia da regione a regione³⁹ anche in misura degli strumenti finanziari disponibili⁴⁰. Spesso non si considera che, per chi versa in stato di bisogno, è frequente la necessità di trasferirsi da un territorio ad un altro, in cerca di opportunità di lavoro, pertanto, il diritto

³² E. MONTICELLI, *La giurisprudenza costituzionale italiana in materia di residenza qualificata e accesso al welfare regionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2016, pp. 1 ss.

³³ G. SOBRINO, *Leggi regionali e violazione del principio di uguaglianza. Le discriminazioni verso i non cittadini operate dalle leggi regionali*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2019, pp. 1-47.

³⁴ A. GUARISO, *Le sentenze della Corte costituzionale 106, 107 e 166 del 2018: diritto alla mobilità e illegittimità dei requisiti di lungo-residenza per l'accesso all'alloggio e alle prestazioni sociali*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2018, n. 3/2018, pp. 9 ss.; C. DOMENICALI, *Sull'illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l'accesso all'edilizia popolare: dalla condizionalità all'universalità dei diritti sociali?*, in *Le Regioni*, 2020, pp. 629 ss.; C. CORSI, *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in *forumcostituzionale.it*, 27.1.2019; M. GORLANI, *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020.

³⁵ Nella sentenza si legge infatti: “data la funzione sociale del servizio di edilizia residenziale pubblica, è irragionevole che anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall'assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità. La prospettiva della stabilità può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria ma non può costituire una condizione di generalizzata esclusione dall'accesso al servizio, giacché ne risulterebbe negata in radice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica”.

³⁶ Con la sentenza n. 67 del 22 aprile 2024, la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale il requisito di residenza quinquennale nel territorio regionale previsto nell'art. 25, comma 2, lettera a), della legge della Regione Veneto 3 novembre 2017, n. 39.

³⁷ La Corte costituzionale, con sentenza n. 145 del 17.07.2023, ha dichiarato incostituzionale l'art. 20-*quater*, comma 1, lettera a-bis) della legge n. 36/2005 della Regione Marche che prevedeva un requisito di almeno cinque anni di residenza continuativa nella regione per accedere alle graduatorie per l'assegnazione delle case popolari. La Corte in tale decisione in virtù dell'assoluta sovrapposibilità della fattispecie normativa oggetto del giudizio rispetto a quanto già dedotto nella sentenza n. 44 del 2020 ne estende le relative argomentazioni.

³⁸ La Corte nella sentenza 29 marzo 2024, n. 53 ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 80 della legge della Regione Valle d'Aosta 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), nella parte in cui prevedeva, ai fini dell'accesso al mutuo agevolato per il recupero di fabbricati, il requisito della cittadinanza italiana o di uno dei Paesi dell'Unione europea e il requisito della residenza protratta da almeno otto anni nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. La Corte, pur rilevando che le risorse pubbliche messe a disposizione dell'intervento non sono illimitate, rimarca come la radicale esclusione dall'accesso al mutuo agevolato di chi non ha la nazionalità italiana o di un Paese dell'Unione europea, in quanto criterio del tutto scollegato dalla ratio della disciplina censurata viola il principio della ragionevolezza.

³⁹ L'assetto dato dalle regioni, a seguito della riforma costituzionale, si presenta poco virtuoso; sono rari i casi in cui si è dato luogo ad un testo legislativo unitario, capace di realizzare un crescendo di politiche abitative con una pluralità di strumenti di lieve impatto sociale: dai criteri aggiornati alle esigenze di nuove categorie sociali in difficoltà ai sostegni finanziari, senza tralasciare le azioni di recupero del patrimonio immobiliare già esistente.

⁴⁰ Sul punto, P. URBANI, *L'edilizia residenziale pubblica tra stato e autonomie locali*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3-4, 2010, pp. 249 e ss.

di accesso alle prestazioni pubbliche non dovrebbe essere negato a fronte del diritto di circolazione o della necessità lavorativa di mutare la propria residenza.

4. L'interfaccia delle politiche abitative nella legislazione italiana ha avuto debole estensione. Storicamente, le prime fonti legislative di diritto interno dedicate alla problematica dell'alloggio risalgono agli inizi del '900 con la c.d. legge Luzzati del 1903, fondativa dell'Istituto case popolari, con la quale si intendeva realizzare tra le opere pubbliche gestite dai Comuni italiani il risanamento dei villaggi operai e dei sobborghi, attraverso proventi derivanti da finanziamenti delle Casse di Risparmio.

A seguito del forte processo di urbanizzazione contraddistinto dalla nascita dei primi villaggi operai, necessitando mano d'opera nell'industria chimica a sostegno del lungo periodo bellico, negli anni del Dopoguerra, il Legislatore italiano si è occupato del problema abitativo, con il cd. Piano INA-casa (legge 28 febbraio 1949, n. 43) principalmente per la ricostruzione postbellica e, contemporaneamente, risollevando la classe operaia attraverso il fiorire dell'attività edilizia.

Le scelte di politica urbanistica italiana, negli anni della ricostruzione, hanno determinato una involuzione della qualità dei paesaggi urbani italiani: dopo la distruzione bellica, molta parte delle abitazioni storiche dei centri antichi furono trasformate, seguendo piani architettonici e caratteristiche molto lontane da quelle originali, tenuto conto che la dimensione degli enti pubblici del tempo era priva della cultura del *welfare* attivo fondamentale nelle politiche abitative attuali, come anche erano fortemente diverse le istanze socio abitative⁴¹.

Sul finire degli anni '70, la legge 27 luglio 1978, n. 392 cd. "equo canone" garantiva sia il pagamento di un canone locatizio ancorato a parametri fissi, sia una durata delle locazioni predeterminati per legge. Ancorché abrogata nel 1998, ma non nel parametro della durata contrattuale, la tutela veniva rafforzata dall'istituzione di un fondo nazionale riservato alle fasce deboli della popolazione, che abbisognavano di un contratto di locazione abitativa, nonché da agevolazioni fiscali. Sempre negli anni '70 furono istituiti il Comitato Edilizia Residenziale presso il Ministero dei lavori pubblici, unitamente agli Istituti Case Popolari allocati sul territorio, poi divenuti regionali. Le politiche abitative venivano rinforzate con l'incremento dei fondi dedicati e assegnando alle Regioni funzioni di programmazione ed ai Comuni quelle di destinazione degli alloggi di edilizia popolare.

La dimensione urbanistica, rimanendo insufficiente nel dare risposte alle istanze delle esigenze abitative, viene rinnovata con il criterio della

programmazione integrata, introdotto con la legge n. 179/1992. La programmazione integrata si contraddistingue per il superamento delle mere politiche urbanistiche, onde approdare a scelte di riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale, nella visione di un tutto organico improntato all'identificazione degli interessi territoriali plurimi e differenziati.

Tuttavia, gli interventi successivi si sono appalesati come meri finanziamenti o rifinanziamenti di programmi di recupero urbano⁴²: tutti interventi di disorganica effettività. Nondimeno, l'allargamento delle maglie nelle politiche abitative si riscontra nel d.lgs. n. 112/1998, in forza del quale la legislazione statale è vincolata soltanto a determinare principi e finalità di carattere generale ed unitario in materia di edilizia residenziale pubblica e a definire i livelli minimi del servizio abitativo e gli standard di qualità degli alloggi.

Un'altra svolta storica nelle politiche socio-abitative⁴³ si è avuta con il cd. "Piano Casa" nel 2008: significativo il d.l. n. 112 del 2008, convertito in l. n. 133/2008 rubricata "*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*", anche se la semplificazione delle procedure di alienazione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale, malgrado l'urgenza, è stata attuata soltanto nel 2014, con l'art. 13, del d.l. n. 47 del 2014.

Obiettivo del "Piano casa" è stato agevolare l'offerta di abitazioni, attraverso l'impiego di capitali privati e pubblici, cosicché, la costruzione di nuovi alloggi e la valorizzazione di quelli già esistenti avesse il concreto scopo di agevolare le categorie svantaggiate, sprovviste di strumenti finanziari per accedere al mercato immobiliare e comunque prive dei requisiti per accedere alle locazioni con canone agevolato. In più l'innovazione del "Piano casa" ha avuto il pregio di realizzare aree di edilizia residenziale pubblica integrata con servizi ed infrastrutture, nonché agevolare l'integrazione sociale e garantire equità nell'assegnazione delle abitazioni⁴⁴.

⁴² Tra i suddetti interventi, cfr. la L. n. 443/1993 istitutiva di programmi di recupero urbano; il d. m. 22 ottobre 1997, istitutivo dei cosiddetti contratti di quartiere di prima generazione; nonché il d. m. 8 ottobre 1998, sulla promozione di programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio.

⁴³ S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1/2010, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 163-210; G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Federalismi.it*, n. 4/2018, pp. 184 ss.

⁴⁴ A. TOSI, *Nuove povertà abitative e nuovi requisiti di efficacia per le politiche della casa*, in *Questioni di giustizia*, n. 1/2008, pp. 115-124; P. URBANI, *L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/4 del 2010, pp. 249-270; P. VIPIANA, *La tutela del diritto all'abitazione a livello regionale*, in *Federalismi.it*, n. 10/2014, 10 maggio 2014; G. CATALDO, *Verso l'ossimoro di una tutela elusiva del diritto all'abitazione? Riflessioni a margine di due pronunce della Corte costituzionale in materia di edilizia residenziale pubblica*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, pp. 10 ss. Cfr.

⁴¹ www.storia-dellurbanistica-italiana-anatomia-evolutiva-della-citta-contemporanea.

Il Piano Casa è stato oggetto di osservazioni negative della Corte dei Conti⁴⁵ secondo le quali, a fronte del merito di aver ampliato l'offerta abitativa attraverso l'attuazione di misure urgenti per la relativa emergenza, ha tradito lo scopo di garantire un livello qualitativo adeguato delle abitazioni di nuova costruzione o da ristrutturare e neanche è riuscito a realizzare misure di coesione sociale dei modelli di derivazione europea del *social housing* e del *co-housing*⁴⁶.

È di rilievo che le Istituzioni europee abbiano attenzionato con interesse sempre maggiore il modello abitativo del *social housing*. Nell'anno 2013, il Parlamento Europeo riunito in sessione plenaria ha approvato una relazione proprio sul *social housing* che mette a confronto l'edilizia sociale europea con le plurime istanze socio-culturali, tenendo conto del diritto all'abitazione come diritto fondamentale per garantire giustizia e coesione sociale all'interno di tutti gli Stati membri.

Il *social housing* è una forma del concetto di "abitazione" ispirata da sistemi di *welfare* di matrice nord europea. Tradotto nella locuzione di "edilizia residenziale sociale" denota una pluralità di progetti, che garantiscono l'accesso facilitato all'esercizio del diritto di abitare per coloro che, pur percettori di un reddito preclusivo per le condizioni di accesso all'edilizia residenziale pubblica, vivono il disagio della malattia, della disoccupazione lavorativa, di contratti lavorativi a tempo determinato, del mero reddito pensionistico non elevato, che quindi, né possono sostenere un canone locatizio a prezzo di mercato, né possono aspirare ad acquistare un immobile.

Nei progetti di *social housing* si applicano canoni di locazione calmierati per abitazioni inserite in contesti residenziali qualitativamente sufficienti alla sostenibilità ed aperti al quartiere, caratterizzati anche da architetture che tengono conto della necessità di condivisione degli spazi comuni, della partecipazione attiva dei consociati alle attività sia commerciali sia del Terzo settore.

In parallelo, il modello del *co-housing*, nato in Danimarca verso la fine degli anni '60⁴⁷, accoglie una scelta abitativa incentrata sulla condivisione degli spazi, infatti, si caratterizza proprio per progetti di abitazioni autonome accomunate da

spazi comuni sia per servizi, che per aree ricreative. Il significato di *co-housing* si estrinseca in caratteristiche innovative, quali i costi dell'abitazione ribassati rispetto a quelli del mercato edilizio tradizionale; i progetti improntati sulla sostenibilità, data dal risparmio energetico derivante, a sua volta, dall'installazione di implementazioni di fonti energetiche che avvantaggiano i *co-housers*, nel risparmio dei costi e nel risparmio sui consumi. Peculiare è la compartecipazione dei *co-housers* nelle scelte del processo di progettazione partecipata, ciò al fine di garantire la condivisione anche nelle esigenze personali che accomunano questi "speciali condòmini".

Il *co-housing* si contraddistingue anche per la garanzia di socialità che offre grazie agli ambienti in condivisione. Esso rappresenta una risposta forte alle esigenze nascenti nei nuovi modelli di famiglia mononucleare, ottimizzando le occasioni di reciproco sostegno coabitativo, tanto da trasformare rischi di solitudine ed isolamento sociale, in esperienze consolidate di vicinato attivo.

A ciò si aggiunga il senso di appartenenza ad una comunità: le scelte condivise già in fase di progettazione, la divisione delle spese, la co-gestione delle aree in comune, accresce il senso di appartenenza da parte dei *co-housers* ad una nuova comunità, che prima non esisteva. L'intessere relazioni fra le persone è la matrice dei predetti progetti: il vivere in modo collaborativo genera rapporti perduranti e consolidati di buon vicinato con l'obiettivo continuo di migliorare la qualità della vita.

La dimensione della socialità come precipitato legislativo si ritrova nel Piano Rinascita Urbana, introdotto dalla legge di bilancio 2020, che oltre agli interventi migliorativi dell'edilizia residenziale sociale, si contraddistingue per la realizzazione di formule di "*co-housing*", di "servizi connessi all'abitare" tra cui l'intervento di primo soccorso, il commercio di prossimità, oltre che di spazi di vita relazionale, con la partecipazione attiva dei residenti.

I modelli di *social housing* e *co-housing* si propongono di assicurare una risposta soddisfacente al fabbisogno abitativo presente su tutto il territorio italiano, non più quale condizione emergenziale, bensì come vero e proprio *status* di disagio sociale per svariate parti della popolazione. Infatti, per quanto numericamente esigui, in diversi territori nazionali si stanno sperimentando progetti e realizzando costruzioni che esprimono fedelmente l'innovativa struttura integrata del *social housing* e l'esperienza inclusiva-comunitaria del *co-housing*⁴⁸.

anche Dimensione del disagio abitativo in Italia e ruolo delle agenzie per la casa, Report Nomisma per Federcasa, 2016.

⁴⁵ Corte dei Conti, Delibera del 3 agosto 2020.

⁴⁶ R. LUNGARELLA, *Social Housing: una definizione inglese di edilizia residenziale pubblica?*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2010, pp. 271-311; G. PACIULLO, *Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale*, Napoli, 2008, pp. 75 ss; M. ALLENA, *Il social housing: posizioni giuridiche soggettive e forme di tutela tra ordinamento nazionale ed europeo*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2014, p. 177.

⁴⁷ Il nuovo modello abitativo esteso soprattutto nel nord Europa (Danimarca, Svezia, Paesi Bassi), negli anni '80 trova applicazione anche negli Stati Uniti. Le prime strutture di *co-housing* italiane, invece, sono ravvisabili dall'inizio degli anni Duemila.

⁴⁸ Tra gli esempi si vedano i progetti del Comune di Torino "Portierato solidale-coabitazioni solidali" e anche "Stesso piano - coabitazioni per giovani". Sul punto, cfr. Regione Piemonte, delibera Giunta n. 27-7346 del 5 novembre 2007.

Invero, i sopra descritti modelli innovativi di implementazione del diritto all'abitazione trovano ancora oggi scarso riscontro nelle politiche abitative regionali⁴⁹.

Anche nella storicità degli eventi pandemici, il Legislatore consapevole della priorità del diritto all'abitazione, presupposto ed in funzione del diritto alla salute, ha attuato interventi contingenti sia con sostegni finanziari alle locazioni, sia impeditivi del rilascio di beni immobili.

In effetti, le misure conseguenti alla crisi sanitaria hanno modificato anche l'organizzazione e la modalità del lavoro e il rapporto tra lavoro e territorio, portando a considerare, tra le opzioni possibili, forme di lavoro a distanza precedentemente poco diffuse. Il cambiamento delle logiche occupazionali ha avuto ricadute fondamentali sull'organizzazione delle città e sul rapporto delle stesse con il resto del territorio. Il tema delle politiche abitative si colloca, dunque, ancora oggi, nell'ambito di un processo di mutamento della società e di crisi del modello fondato sull'intervento pubblico il quale, seppure con molte distorsioni, ha dato risposta attraverso l'edilizia pubblica, al bisogno di casa dei ceti meno abbienti.

A fronte delle difficoltà persistenti delle istituzioni regionali e locali che, per quanto agevolate dalla prossimità alle categorie sociali più vulnerabili⁵⁰, soffrono disponibilità di finanziamenti ridotti e complessità dei percorsi amministrativi, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha rappresentato il punto di convergenza tra le istanze europee ed internazionali e le innovazioni delle politiche abitative nazionali.

In risposta alla crisi post pandemica il PNRR ha inteso interpretare in chiave socio-culturale la dimensione della privatezza del diritto all'abitazione, per offrire un'interfaccia inclusiva degli interventi programmatici in cui il diritto all'abitazione si espande nel suo intrinseco significato per diventare anche diritto di partecipazione alla vita socio - economico - culturale nel luogo di residenza.

All'interno della Missione 5, nell'ambito delle "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore", si sviluppano due linee di finanziamento che dovrebbero avere un impatto rilevante sul territorio nazionale. Un primo intervento

finanzia progetti di rigenerazione urbana e housing sociale finalizzati a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale ed a migliorare la qualità urbana.

All'interno della stessa misura (M5C2) si colloca il Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare (PINQuA) e i Piani Urbani Integrati.

La misura denominata "Piani Urbani Integrati" vuole favorire una migliore inclusione sociale, riducendo l'emarginazione e le situazioni di degrado; promuovere la rigenerazione urbana attraverso il recupero e la ristrutturazione di aree e strutture edilizie pubbliche; migliorare della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale.

La Misura 5, Componente 2, intende valorizzare la dimensione sociale delle politiche abitative anche in relazione al prezzo degli alloggi (c.d. *affordable housing*), supportando le situazioni di fragilità ed intervenendo sui principali fattori di rischio di esclusione sociale, individuale e collettiva.

L'*housing* sociale, come indicato nel PNRR, è destinato al "sostegno alle politiche per l'abitazione a prezzi più bassi di quelli di mercato": i destinatari sono famiglie in difficoltà ma che non rientrano nei parametri per l'assegnazione di ERP.

Tenuto conto che i progetti Pinqua sono seguiti dal Ministero delle Infrastrutture, mentre i Piani Urbani Integrati dal Ministero dell'Interno, la mancanza di un piano di implementazione del numero di alloggi pubblici e la mancanza di un effettivo coordinamento su settori strategici come la rigenerazione urbana, stanno già evidenziando le fragilità del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Per tale progettualità sarebbe stato essenziale promuovere politiche a garanzia di alloggi pubblici dedicati alle fasce deboli, ovvero alle vulnerabili, in una prospettiva dal carattere non emergenziale, ma risolutiva del perdurante fabbisogno abitativo⁵¹.

A fronte delle deboli politiche pubbliche anche il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza non ha dato soluzioni per attenuare la precarietà abitativa⁵².

⁵¹ Con la legge n. 101 del 2021 è stato disposto che, al fine di favorire l'incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, le risorse destinate riguardino la realizzazione di interventi relativi alla sicurezza sismica e statica, di interventi di efficientamento energetico e di razionalizzazione di spazi, edifici ed alloggi.

⁵² La legge 29 aprile 2024, n. 56 recante la "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)" incide sulla *governance* sia del PNRR che del Piano Nazionale Complementare, finalizzato ad integrare, con risorse nazionali, gli interventi del PNRR. Sono previste misure per il finanziamento del Fondo di rotazione per l'attuazione degli interventi inclusi nel PNRR, per gli investimenti defianziati dal PNRR e quelli previsti dal Piano Nazionale Complementare. Con il decreto 12 giugno 2024, sono state poi introdotte rettifiche e integrazioni al precedente decreto del 26 giugno 2023, consistenti nella specificazione delle fonti di finanziamento per le diverse progettualità, con l'obiettivo di ottimizzare la gestione dei fondi e a velocizzare le iniziative urbane previste dal PNRR.

⁴⁹ M. ZUCCHINI, *Aspetti operativi: il co-housing dal punto di vista giuridico*, in A. SAPIO (a cura di), *Famiglie, reti familiari e co-housing. Verso nuovi stili del vivere, del convivere e dell'abitare*, Roma, 2010, pp. 211 ss.

⁵⁰ La vulnerabilità è un criterio di individuazione dei destinatari della tutela abitativa, tanto che la legge di bilancio 2022 del 30 dicembre 2021, n. 234 ha precisato che i livelli essenziali delle prestazioni sociali servono a "garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità" (art. 1, comma 159). L'ISTAT ha elaborato un Indice di vulnerabilità sociale e materiale articolato sulla base di sette indicatori, tra i quali proprio il grado di affollamento nelle abitazioni.

Nonostante la contrazione delle risorse del PNRR, gli interventi finanziati attraverso la Misura 5, C.2, I.2.2., così come stabilito dall'articolo 34 del decreto-legge del 2 marzo 2024, saranno garantiti da risorse nazionali, proprio per assicurare la continuità degli interventi e tentare di portare a completamento i progetti di pianificazione integrata entro il 2026.

Attualmente, la questione abitativa è oggetto dell'agenda politica che dichiara l'avvio a partire dal 2025 di un Piano Casa avente l'obiettivo di semplificare la normativa e definire modelli di edilizia residenziale pubblica e sociale. Per poter contrastare il disagio abitativo, divenuto ormai un fenomeno strutturale si rende necessaria l'adozione di un Piano casa che permetta di incrementare l'attuale patrimonio pubblico, dando priorità ad interventi a consumo di suolo zero, con il riuso del patrimonio immobiliare pubblico e privato che è tra i punti qualificanti della strategia del *green deal* europeo. Resta ineludibile che la forza di concreta progettualità implica applicativi di una concertazione di matrice nazionale, regionale e locale.

Profili costituzionali della riforma in materia di reati contro il patrimonio culturale*

FABIO LADISA

SOMMARIO: 1. La Convenzione di Nicosia sui beni culturali. – 1.1. *Segue*: la legge n. 22 del 9 marzo 2022. – 2. Le coordinate costituzionali dell'opzione penale della riforma. – 3. Teleologie divergenti. La tutela penale del patrimonio culturale come strumento necessario ma non sufficiente alla luce dei principi espressi dall'articolo 9 della Costituzione. – 4. Il patrimonio culturale tra nuove prospettive e necessari bilanciamenti.

1. Con la legge n. 6 del 21 gennaio 2022, lo Stato italiano ha ratificato la Convenzione del Consiglio d'Europa sulle infrazioni relative ai beni culturali, approvata a Nicosia il 19 maggio 2017¹. Tale Convenzione rappresenta un sostanziale superamento della precedente Convenzione di Delfi del 1985, mai entrata in vigore.

Gli Stati aderenti, infatti, hanno proceduto alla determinazione di un rinnovato impegno a fronte di una generale ed esponenziale progressione della criminalità culturale a livello mondiale, unita all'irrobustimento del mercato nero di opere d'arte nonché all'interesse sempre più forte della criminalità organizzata e delle organizzazioni terroristiche ad utilizzare il bene culturale quale strumento di finanziamento per le proprie attività illecite. Tali fattori hanno alimentato l'emergere di una altrettanto rinnovata e matura consapevolezza circa il ruolo di siffatta categoria di beni, "testimonianza unica e importante della cultura e dell'identità"² delle popolazioni, nonché l'esigenza di un intervento più incisivo in materia.

Sul piano teleologico, la Convenzione pone tre obiettivi ben precisi: il contrasto alle condotte materialmente lesive dei beni del patrimonio culturale; la prevenzione e il rafforzamento degli strumenti di tutela con l'introduzione di autonome fattispecie incriminatrici; il promovimento di un rinnovato impegno

* Il saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

¹ Per una analisi critica, cfr. T. SCOVAZZI, *Luci e ombre della Convenzione di Nicosia, Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, fasc. n. 2/2022, pp. 140-150. Più in generale sul tema della protezione internazionale del patrimonio culturale, cfr. A. CANNONE (a cura di), *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, Cacucci, Bari, 2014.

² Preambolo della Convenzione di Nicosia.

internazionale nel contrasto a tali fenomeni criminosi, ispirato a principi di cooperazione internazionale³.

Per il perseguimento di tali finalità, la Convenzione di Nicosia prevede una serie di interventi di diversa matrice, tra cui è possibile rinvenire *in primis* misure di diritto penale sostanziale (capitolo II): esse si fondano essenzialmente sull'impegno delle Parti alla determinazione di apposite fattispecie incriminatrici aventi ad oggetti i beni del patrimonio culturale⁴ – ivi incluse le forme del concorso e del tentativo – e alla previsione di circostanze aggravanti e di forme di responsabilità per le persone giuridiche, nonché di sanzioni ispirate a principi di efficacia, proporzionalità e dissuasività⁵.

A queste prime si affiancano le misure investigative e di diritto processuale (capitolo III), che prevedono l'impegno a garantire l'impiego di risorse ed individui "specializzati nel campo della lotta contro la tratta di beni culturali" e la procedibilità d'ufficio per le predette nuove fattispecie incriminatrici. Il tutto nel più ampio orizzonte della cooperazione internazionale investigativa tra le Parti.

In via residuale, sono previste altresì misure di prevenzione e amministrative (capitolo IV), destinate ad operare sia sul piano interno sia sul piano internazionale, fermo restando il rispetto dei principi di collaborazione e concertazione tra gli Stati aderenti⁶.

Da ultimo, degna di nota appare la disposizione pattizia che fissa i criteri di risoluzione dei rapporti con gli altri strumenti internazionali eventualmente concorrenti *ratione materiae*, i quali vengono fatti salvi purché non *incompatibili* "con gli obiettivi e i principi della stessa". Coerentemente, altrettanto impregiudicata rimane altresì la facoltà degli Stati aderenti di concludere accordi internazionali idonei a "completare o rafforzare le sue disposizioni o facilitare l'applicazione dei principi contenuti nella stessa"⁷.

1.1. Gli obblighi derivanti dalla Convenzione di Nicosia hanno rappresentato la piattaforma normativa di riferimento in base alla quale il Parlamento italiano, al termine di un complesso *iter* che ha attraversato le ultime due legislature, ha

adottato la legge 9 marzo 2022 n. 22, rubricata "Disposizioni in materia di reati contro il patrimonio culturale".

Il fulcro della riforma è rappresentato dall'art. 1, che prevede l'introduzione nel codice penale di un autonomo Titolo VIII-*bis*, rubricato "Dei delitti contro il patrimonio culturale". Da un punto di vista strutturale, esso affianca alle fattispecie invero già contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio⁸ – da qui formalmente abrogate in forza dell'art. 5 e sostanzialmente trasfuse e riallocate nel codice penale⁹ – la coniazione di nuove *figurae criminis*.

Tale tecnica non presenta, nella sostanza, profili di particolare innovazione, ma appare piuttosto come un intervento limitato a mutuare integralmente presupposti ed elementi costitutivi derivanti dai modelli delle fattispecie comuni.

La conseguenza più rilevante di tale impostazione è la costruzione di una disciplina che guarda in prevalenza alla dimensione esclusivamente materiale¹⁰ e patrimoniale del bene della cultura, trascurandone invece il nucleo essenziale, rappresentato dalla presenza del valore culturale.

Tale elemento immateriale¹¹ costituisce un *quid pluris* e agisce come *discrimen* rispetto alle altre tipologie di bene, determinando una variazione ontologica portatrice di una netta e propria autonomia concettuale: in altri termini, il valore culturale, incidendo strutturalmente sull'elemento materiale che lo incorpora, lo amplifica, determinando un mutamento sostanziale capace di coinvolgere tutto ciò che con esso si rapporta, ivi incluse le categorie giuridiche di riferimento.

Al contrario, l'intervento normativo in questione pare ignorare tali specificità e caratteristiche: l'esito di tale mancanza di autonomia nella costruzione delle fattispecie produce una sostanziale duplicazione di quelle di carattere generale¹², finendo così per sovrapporsi non solo sotto il profilo strutturale, bensì anche in

⁸ Ci si riferisce in particolare alla Parte IV del Codice dei beni culturali e del paesaggio, rubricata "Sanzioni" e, in particolare, al Titolo II, "Sanzioni penali" (artt. 169 – 181). Per approfondire il tema, cfr. M. A. CABIDDU - N. GRASSO (a cura di), *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, terza edizione, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 271-302.

⁹ Art. 5, legge n. 9 marzo 2022 n. 22. L'intervento legislativo così costruito pare porsi in armonia con lo spirito del principio della cd. *riserva di codice* prevista all'art. 3 bis del codice penale e inserita dal D. Lgs. 1° marzo 2018, n. 21 al fine di limitare la proliferazione normativa in materia penale e mantenere coerenza all'impianto nel suo insieme: viene così assicurata e ottimizzata la conoscibilità e la chiarezza della legge penale in conformità con i principi e lo statuto costituzionale della pena.

¹⁰ Sul punto cfr. C. IAGNEMMA, *I nuovi reati inerenti ai beni culturali. Sul persistere miope di una politica criminale ricondotta alla deterrenza punitiva*, in *Archivio Penale*, fasc. n. 1/2022, in cui l'Autrice critica e considera anacronistico un sistema di tutela orientato esclusivamente alla mera conservazione della dimensione e integrità fisica dei beni culturali.

¹¹ In senso conforme cfr. M. S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. n. 1/1976, pp. 24 e 26.

¹² Sul punto cfr. N. RECCHIA, *Una prima lettura della recente riforma della tutela penalistica dei beni culturali*, in *Aedon*, fasc. n. 2/2022, p. 92.

³ Art. 1 Convenzione di Nicosia.

⁴ La Convenzione prevede in particolar modo specifiche fattispecie di: furto e altre forme di appropriazione illegale (art. 3), scavo e rimozione illegali (art. 4), importazione illegale (art. 5), esportazione illegale (art. 6), acquisizione illegale di beni culturali mobili (art. 7), immissione sul mercato (art. 8), falsificazione di documenti (art. 9), distruzione e danni (art. 10).

⁵ Artt. 11, 13, 14 e 15 Convenzione di Nicosia.

⁶ Artt. 20 e 21 Convenzione di Nicosia.

⁷ Art. 25 Convenzione di Nicosia.

relazione all'oggetto di tutela, che vive e si esplica unicamente nella dimensione materiale. In questo contesto, il valore culturale, da elemento essenziale per la specifica qualificazione del bene in questione, finisce invece per trovare considerazione esclusivamente quale leva della cornice sanzionatoria, segnando così l'elemento differenziale e l'effettivo punto di novità del testo.

Le pene, infatti, sono oggetto dell'intervento più incisivo da parte del legislatore, il quale, in sede di determinazione, ha optato per un generale innalzamento delle cornici edittali rispetto a quelle dei reati comuni di riferimento¹³. A ciò si affianca l'ulteriore previsione di circostanze aggravanti specificamente riferibili alle condotte incriminate dal nuovo Titolo VIII-*bis*¹⁴.

2. Nella predisposizione di tale apparato sanzionatorio, la riforma ambisce certamente a soddisfare esigenze di natura attuativa del principio costituzionale di tutela promanante dall'articolo 9 Cost., di cui è tuttavia opportuno chiarire la portata e il significato.

Il legislatore costituente, nell'onere gli apparati della Repubblica della tutela del patrimonio culturale, non ha inteso qualificare tale obbligo nel senso di una necessaria tutela di matrice penale: non ha, in altri termini, dettato un obbligo costituzionale di incriminazione, anticipando e così cristallizzando la scelta politico-criminale, ma ha inteso la tutela in senso generico e ampio, lasciando al legislatore ordinario il compito e la facoltà di individuare gli strumenti e i mezzi più idonei a tal fine¹⁵.

In questo senso, l'apposizione di un obbligo di tutela a livello costituzionale non andrebbe inteso isolatamente, ma andrebbe invece correttamente interpretato in una prospettiva sistematica, inquadrandolo come tecnica *ad hoc* utilizzata dal legislatore costituzionale per collocare concettualmente su un piano superiore un valore ritenuto fondamentale all'interno del sistema in questione. Nel

caso di specie, tale esplicita affermazione, collocata all'interno della cornice dei Principi fondamentali e statuenta la funzione difensiva relativa ai beni culturali e paesaggistici quale compito della Repubblica in tutte le sue articolazioni¹⁶, finisce per implicare *in nuce* il riconoscimento di una posizione di primazia. In quest'ottica, il principio di tutela del patrimonio culturale si presta ad essere delineato quale postulato del riconoscimento dello stesso come valore primario dell'ordinamento costituzionale.

Da ciò ne discende la corretta qualificazione dello stesso come *bene costituzionalmente rilevante o significativo*¹⁷: siffatta connotazione è da considerarsi determinante ai fini della scelta criminalizzatrice compiuta dal legislatore. Tale opzione poggia, infatti, sulla valutazione circa la sussistenza di due distinti requisiti in grado di giustificare l'utilizzo della sanzione penale: trattasi dei requisiti di *meritevolezza e necessità* della pena¹⁸, legati indissolubilmente con la funzione che la stessa e, più in generale, il diritto penale svolgono all'interno dell'ordinamento giuridico e nel contesto sociale.

Com'è noto, infatti, l'impiego di tale tipologia di sanzione rappresenta una forma di esplicazione del potere dello Stato (il cd. *ius puniendi*), il quale adotta tale strumento al fine di presidiare valori e beni giuridici che il legislatore, nell'esercizio della propria discrezionalità politica, ritiene di preminente rilievo. Tuttavia, data la specificità della sua natura, capace di comportare un sacrificio considerevole alla sfera di libertà dell'individuo¹⁹, essa è uno strumento *costituzionalmente vincolato* affinché sia preservata "la concezione della libertà quale regola e dell'illecito penale quale eccezione"²⁰: in altre parole, la criminalizzazione di talune condotte

¹⁶ Sul "pluralismo operativo" e sulla scelta di attribuire la tutela del patrimonio culturale allo Stato-ordinamento cfr. F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1975, pp. 455-456. Nella medesima direzione si pone il Codice dei beni culturali e del paesaggio quale disciplina di diretta attuazione dell'art. 9 della Costituzione, prevedendo che: "Lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale e ne favoriscono la pubblica fruizione e la valorizzazione." (art. 1 comma 3). Per approfondire, cfr. G. SEVERINI, *Art. 1*, in A.M. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, terza edizione, Giuffrè, Milano, 2019.

¹⁷ Sul concetto di beni costituzionalmente significativi cfr. F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*, terza edizione, Cedam, Padova, 1992, p. 215. Similmente, cfr. G. CONTENTO, *Lezioni di diritto penale*, vol. I, Laterza, Bari, 1984, p. 8, in cui l'Autore riconosce la "posteriorità logica, se non cronologica, del diritto penale" nonché la "necessaria preesistenza, nell'ordinamento, dei valori da esso tutelati".

¹⁸ Sull'analisi e la rilevanza dei requisiti di meritevolezza e necessità della sanzione penale si veda G. MARINUCCI – E. DOLCINI, *Costituzione e politica dei beni giuridici*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, fasc. n. 2/1994, pp. n. 333-373.

¹⁹ Sulla dimensione costituzionale della libertà personale, cfr. G. AMATO, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Giuffrè, Milano, 1967, ma anche A. BARBERA, *I principi costituzionali della libertà personale*, Giuffrè, Milano, 1971.

²⁰ Corte cost., 25 ottobre 1989, n. 487, par. 5 del considerato in diritto.

¹³ Esemplificativo, in tal senso, appare il richiamo alla fattispecie generica di furto (art. 624 c.p.) e quella specifica di furto di beni culturali (art. 518 *bis* c.p.).

¹⁴ Il testo si compone altresì di ulteriori modifiche all'impianto legislativo vigente: si tratta, in particolare, dell'estensione ad alcuni dei reati qui previsti della facoltà per la polizia giudiziaria di operare sotto copertura (art. 2); del riconoscimento, per alcune fattispecie criminose, di una responsabilità amministrativa da reato degli enti coinvolti, ai sensi del D. Lgs. n. 231/2001 (art. 3); della facoltà per gli addetti alla custodia e sorveglianza di aree protette di procedere al sequestro in flagranza delle cose pertinenti al reato (art. 4).

¹⁵ Sul punto cfr. G. MARINUCCI – E. DOLCINI, *Costituzione e politica dei beni giuridici*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, fasc. n. 2/1994, pp. n. 358 e 360, ma anche D. PULITANO, *Obblighi costituzionali di tutela penale?*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, fasc. n. 2/1983, pp. n. 484 – 531.

non è nella libera disponibilità del soggetto politico²¹, il quale è invece condizionato, nel suo utilizzo, dai principi e limiti costituzionali posti a garanzia²² dell'individuo, ivi inclusi quelli di natura sostanziale, quali i principi di sussidiarietà, proporzionalità e frammentarietà dell'intervento penale²³.

Se criminalizzare vuol dire compiere “una scelta tra tutti i beni e valori emergenti nell'intera società”²⁴ e se la Costituzione rappresenta, nella nostra come in altre esperienze giuridiche, il testo normativo fondativo di un determinato assetto sociale e politico, in grado di condensare e coagulare valori, mezzi e obiettivi e di farli perdurare dinamicamente nel tempo²⁵, ben potrà dirsi allora che i beni di rango costituzionale ivi contenuti costituiscono la piattaforma comune di riferimento per l'esercizio della scelta politico-criminale: essi fungerebbero da indici di meritevolezza²⁶ per il legislatore nella determinazione delle fattispecie passibili di pena.

²¹ Sul punto, cfr. Corte cost., 6-18 luglio 1989, n. 409, par. 4 del considerato in diritto.

²² Tra le garanzie costituzionali un ruolo centrale è certamente occupato dal diritto di difesa ex art. 24 della Costituzione, il quale non a caso condivide con la libertà personale il carattere dell'inviolabilità. Sul tema, cfr. R.G. RODIO, *Difesa giudiziaria e ordinamento costituzionale*, Cedam, Padova, 1990, p. 10.

²³ Sulla natura dei limiti sostanziali del legislatore nelle scelte criminalizzatrici e sulla definizione dei principi di sussidiarietà, proporzionalità e frammentarietà del diritto penale cfr. Corte cost., 25 ottobre 1989, n. 487, par. 5 del considerato in diritto. Similmente, si veda anche Corte cost., 6-18 luglio 1989, n. 409, par. 2 del considerato in diritto.

²⁴ Corte cost., 25 ottobre 1989, n. 487, par. 5 del considerato in diritto.

²⁵ E ciò, come suggerisce D. PULITANO, *op. cit.*, pp. 498 s., concependo la Costituzione non come edificio chiuso, bensì come “Costituzione aperta e aperta nel tempo”, ossia “che non tutto è deciso e vincolato in rigide tavole di valori, ma che vi sono questioni lasciate consapevolmente aperte, e spazi per un processo politico libero”, così determinando il carattere frammentario del diritto costituzionale, ma non una apertura ad un indifferenziato relativismo.

²⁶ Sul punto cfr. G. MARINUCCI – E. DOLCINI, *Costituzione e politica dei beni giuridici*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, fasc. n. 2/1994, p. 368, in cui gli Autori sostengono che i beni giuridici costituzionalmente rilevanti sono incontestabilmente meritevoli di tutela penale, ferma la possibilità che anche beni non menzionati, “neppure indirettamente”, in Costituzione possano essere oggetto di pari tutela. In senso contrario, cfr. F. BRICOLA, *Teoria generale del reato*, *Scritti di diritto penale*, Vol. I, Tomo I, Giuffrè, Milano, 1997, p. 568, per cui la rilevanza costituzionale del bene non implica la semplice antitesi dello stesso rispetto al sistema costituzionale, bensì la sua implementazione “[...] tra i valori esplicitamente o implicitamente garantiti dalla Carta costituzionale”. E, invero, le valutazioni del legislatore in ordine alla “meritevolezza” di tutela penale, in quanto tipicamente politiche, sono state storicamente oggetto di censura, in sede di sindacato di costituzionalità, solamente nelle ipotesi di manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio, in ossequio alla tesi classica che riconosce al legislatore la più ampia discrezionalità nell'an e nel quantum di pena (così L. ELIA, *Libertà personale e misure di prevenzione*, Giuffrè, Milano, 1962, p. 14). In senso conforme, cfr. M. LUCIANI, *Diritto penale e Costituzione*, in *Diritto penale contemporaneo*, 25 ottobre 2018, p. 6, per cui il vaglio di meritevolezza è riservato al legislatore e “assai di rado la Corte ne ha folgorato le scelte”, ma anche V. MANES, *Il principio di offensività nel diritto penale. Canone di politica criminale, criterio ermeneutico, parametro di ragionevolezza*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 216-217, che sottolinea come, di fatto, la Corte non abbia mai fatto propria la tesi dei beni di rilevanza costituzionale e della necessaria offesa agli stessi quale standard di legittimità costituzionale delle fattispecie incriminatrici.

Ciò che è meritevole di pena coinciderà, dunque, con tutto ciò che lede o pone in pericolo beni giuridici²⁷ significativi per la società, i quali a loro volta coincidono con quelli contenuti ed espressi in modo esplicito o implicito, seppur in via non esclusiva, dal sistema costituzionale di riferimento: si configura, in altri termini, un rapporto di sostanziale equivalenza tra rilevanza costituzionale e meritevolezza di pena.

Nel caso di specie, dunque, l'articolo 9 della Costituzione, nell'elevare la relativa azione di tutela a principio fondamentale dell'ordinamento, qualifica a tutti gli effetti il patrimonio culturale come bene di rilevanza costituzionale, così cristallizzando un giudizio di meritevolezza.

Tuttavia come si è detto, lungi dall'esaurirsi in ciò, l'adozione della scelta politico-criminale deve altresì postulare la necessità dell'intervento penale. In altri termini, il legislatore deve altresì valutare l'insussistenza di ulteriori strumenti normativi, diversamente allocati nell'ordinamento, che siano privi di “congruenza [...] rispetto alle finalità da perseguire” e che dunque non siano in grado di offrire “adeguata tutela ai beni da garantire”²⁸; in tal modo, tale secondo requisito sarebbe soddisfatto in forza dell'assoluta indispensabilità della sanzione penale.

Con riferimento alla riforma in questione, che, come si è detto, ha agito nel senso di una razionalizzazione dell'esistente e di una estensione e rafforzamento delle nuove fattispecie, il giudizio di necessità ha invero *natura esogena*, trovando il suo ancoraggio politico-criminale negli impegni assunti con l'adesione alla summenzionata Convenzione di Nicosia: in tal modo, quest'ultima finisce per assumere a tutti gli effetti le vesti di una sostanziale anticipazione del vaglio di necessità della pena, legittimata sul piano costituzionale dall'articolo 117, il quale stabilisce che la potestà legislativa dello Stato sia esercitata “nel rispetto [...] dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”²⁹.

²⁷ Sul punto, cfr. A. BONOMI, *Il principio di offensività del reato nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto pubblico*, fasc. n. 1/2021, p. 198, in cui l'Autore, nell'ancorare il principio di offensività all'art. 25 Cost., prende atto che lo stesso impone al legislatore di reprimere “soltanto quelle condotte che [...] presentino un contenuto plausibilmente offensivo – nella forma della lesione o della messa in pericolo di pericolo – di beni “meritevoli” di protezione penale”. In generale, sul tema del principio di offensività si veda V. MANES, *op. loc. cit.*

²⁸ Corte cost., 25 ottobre 1989, n. 487, par. 5 del considerato in diritto.

²⁹ Sui riflessi di tale fenomeno sulla discrezionalità del legislatore in materia penale cfr. A. BONOMI, *La discrezionalità assoluta del legislatore nel prescegliere l'“oggetto” di tutela penale: un teorema da rivedere nel suo “impianto concettuale” e nei suoi “risvolti processuali”*, in E. D'ORLANDO – L. MONTANARI (a cura di), *Il diritto penale nella giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario svoltosi ad Udine il 7 novembre 2008*, Quaderni del “Gruppo di Pisa”, Giappichelli, Torino, 2009, p. 126 e 130-131.

3. Alla luce di tale premessa sembra ravvisarsi un riferimento costituzionale *bicefalo* della opzione politico-criminale contenuta nella legge n. 22 del 9 marzo 2022, radicato, sotto il profilo della meritevolezza di pena, attorno all'articolo 9 della Costituzione e, sotto il profilo della necessità della sanzione, alla Convenzione di Nicosia per il tramite dell'articolo 117 della Costituzione.

Pur muovendosi su queste coordinate, l'intervento penale mostra tuttavia un considerevole livello di inadeguatezza proprio alla luce del significato costituzionale espresso dall'articolo 9 Cost., il quale, come è noto, è stato oggetto di una evoluzione esegetica che, espandendo le potenzialità ermeneutiche, ha portato all'affermazione di una *lettura unitaria* dei primi due commi³⁰.

Infatti, la disposizione fissa due precise linee di azione, sancendo che è compito della Repubblica, rispettivamente, la promozione dello sviluppo della cultura (primo comma) e la tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico della Nazione (secondo comma). Le due direttrici, tuttavia, non agiscono come rette parallele, dominanti in ambiti di applicazione e sfere di incidenza differenti, ma presentano un intimo legame qualificato che fornisce un criterio di razionalità all'azione dei pubblici poteri.

Tale legame è *in primis* di natura temporale e poi di carattere logico-interpretativo: nel primo senso, infatti, l'articolo 9 mostra una impostazione strutturalmente *bifronte*, presentando, da un lato, la dimensione della tutela che guarda alla preservazione delle testimonianze del passato e, dall'altro, la dimensione promozionale che fa leva su queste ultime per fondare il *novum* e disegnare l'orizzonte prospettico per il futuro³¹. Nel secondo senso, l'intreccio è ancor più stretto, laddove si consideri che la promozione dello sviluppo della cultura passa inevitabilmente

dalla tutela della stessa e delle sue testimonianze, così come, a sua volta, la dimensione conservativa, lungi dall'esaurirsi in *se sic et simpliciter*, è destinata a sua volta a costituire il punto di partenza dell'attività di carattere promozionale³².

Così ricostruito, il rapporto segue pertanto un movimento di natura circolare³³, che fonde indissolubilmente, in una sorta di *simbiosi normativa*, le due dimensioni e le due traiettorie, in modo da influenzarsi reciprocamente: di talché, la sfera promozionale sarà inevitabilmente condizionata, nel suo concreto atteggiarsi, dalla conformità alle esigenze della tutela e, parimenti e a sua volta, quest'ultima dovrà proiettarsi nella direzione tracciata dalla prima, in una ottica di massimizzazione e costante rigenerazione culturale³⁴.

Alla luce di ciò, è evidente come tale *uroboro* interpretativo esalti e prediliga una concezione *dinamica* della tutela³⁵, la quale, lungi dal limitarsi al solo intervento di carattere conservativo, finisce per qualificarsi come azione strumentale e teleologicamente orientata alla realizzazione della funzione promozionale sancita dal primo comma.

Si aggiunga in questo senso una ulteriore argomentazione: il principio promozionale rappresenta il precipitato di una evoluzione storica ben precisa, segnata dal mutamento della forma di Stato. Il passaggio dallo Stato liberale, consunto dalle esperienze totalitarie, allo Stato sociale ha disegnato un ruolo nuovo per quest'ultimo nelle dinamiche della società, determinando una inedita centralità per le politiche pubbliche.

Sul piano costituzionale, tale metamorfosi ha comportato l'affermarsi di sistemi differenti e coerenti con il nuovo modello statuale: rispetto al passato, le Costituzioni del secondo dopoguerra riconoscono appunto, al fianco della classica funzione garantistico-repressiva del diritto fondata sullo schema della sanzione

³⁰ Cfr. F. RIMOLI, *Profili costituzionali della tutela del patrimonio culturale*, in E. BATTELLI – B. CORTESE – A. GEMMA – A. MASSARO (a cura di), *Patrimonio culturale: profili giuridici e tecniche di tutela*, Roma Tre-Press, 2017, p. 97, in cui l'Autore, nel ricostruire la "Costituzione culturale italiana", rinviene il primo livello normativo nei primi due commi dell'art. 9 Cost., sottolineando come essi "non possono comunque essere separati, ma devono essere letti unitariamente". In senso conforme, cfr. anche A. PAPA, *Le prospettive di un cambio di paradigma nella definizione del patrimonio culturale "européo"*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 4/2022, p. 741.

³¹ Sulla "dimensione temporale" dei primi due commi dell'art. 9 Cost., cfr. ancora F. RIMOLI, *op. cit.*, p. 92. Con un respiro più ampio, cfr. anche G. M. FLICK, *L'articolo 9 della Costituzione: dall'economia di cultura all'economia della cultura. Una testimonianza del passato, una risorsa per il futuro*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015, p. 5, in cui l'Autore sintetizza in modo icastico il concetto con queste parole: "Attingere dalla storia per costruire il futuro è il progetto dell'art. 9 della Costituzione". La dimensione "futura" delineata dall'art. 9 Cost. trova, del resto, ad oggi una ulteriore conferma con l'inserimento nella disposizione della clausola dell'interesse delle future generazioni ad opera della legge costituzionale n. 1 del 2022. Sul punto, cfr. A. D'ALOIA, *L'art. 9 Cost. e la prospettiva intergenerazionale*, in *PasSaggi Costituzionali*, fasc. n. 2/2022, ma anche R. BIFULCO, "Il compito che definisce la nostra generazione": la l.cost. 1/2022 nella prospettiva dell'Environmental Constitutionalism, in *PasSaggi Costituzionali*, fasc. n. 2/2022.

³² In senso conforme, M.A. CABIDDU, *Diritto alla bellezza*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 4/2020, p. 371, in cui l'Autrice ricostruisce il rapporto tra momento funzionale (la dimensione promozionale) e momento sostanziale (la dimensione della tutela) in termini di *reciprocità*, dovendo quest'ultima tenere conto della "funzione culturale" espressa dai beni culturali, ossia "del rapporto del bene con chi – a vario titolo – ne fruisce [...]".

³³ Per la tesi della "traiettoria circolare" che lega tra loro tutela e valorizzazione, cfr. M. AINIS – M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura*, quarta edizione, Giuffrè, Milano, 2022, p. 223.

³⁴ Sul tema del "moto circolare" interpretativo tra primo e secondo comma dell'art. 9 Cost., cfr. M. CECCHETTI, *Art. 9* in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Milano, 2006, p. 222.

³⁵ Sulla tutela del patrimonio culturale non più come "mera protezione passiva", ma come "concetto dinamico" che include anche la nozione di valorizzazione e promozione secondo una lettura attualizzante dell'art. 9 Cost., cfr. S. CAVALIERE, *La gestione dei beni culturali tra livelli essenziali delle prestazioni e principio di sussidiarietà*, Cacucci, Bari, 2014, p. 17, ma anche S. CAVALIERE, *Riflessioni per una "composizione" del "contrasto" fra tutela e valorizzazione dei beni culturali*, in *Giustizia Amministrativa*, fasc. n. 8/2007, p. 2, ove l'Autrice rinviene tale direzione evolutiva proprio nel mutamento della legislazione in materia di beni culturali.

negativa, una funzione promozionale³⁶, conforme col protagonismo assegnato allo Stato nell'economia e nella società.

Se proprio nella dimensione e nel ruolo promozionale dello Stato deve riconoscersi un tratto essenziale della portata innovativa del disegno costituzionale del 1948 e se, pertanto, non ci si può esimere da una ricostruzione che ne tenga in debito conto, pena la perdita di considerazione di un suo elemento essenziale, non potrà che condividersi l'opzione ermeneutica che privilegia una lettura integrale della disposizione in esame, capace di tenere assieme le due funzioni.

Orbene, ci si chiede se la tipologia di tutela offerta dalla pena, nei suoi caratteri peculiari e per la sua natura, sia idonea ad integrare il modello costituzionale testé indicato e così a coniugare questa duplice funzione. Invero, la risposta pare tendenzialmente negativa.

Certamente la sanzione penale assolve una funzione di tutela verosimilmente indefettibile nell'ordinamento giuridico per le ragioni già esplicitate, ma proprio tale tipo di connotazione finisce in qualche modo per influenzare la propria capacità di esplicare e modellare la dimensione tutelare nei termini delineati dall'articolo 9. La pena è infatti fisiologicamente e strutturalmente preordinata in senso essenzialmente statico e repressivo³⁷, perseguendo, unitamente alla protezione dei beni ritenuti meritevoli e bisognosi di siffatta tutela, la finalità propria, precipua e costituzionalmente espressa³⁸ di rieducazione della persona che ha leso o messo in pericolo i beni in questione (articolo 27 Cost.).

Nell'orizzonte interpretativo circolare testé indicato, il principio di tutela del patrimonio culturale pare fondarsi, invece, sull'imperativo della conservazione finalizzata all'evoluzione³⁹: rispetto a tale assetto, la pena ben può concorrere allo

svolgimento del momento di tipo conservativo⁴⁰, ma appare carente e priva della capacità di implementare questo secondo momento. Più correttamente, si potrebbe affermare che la sanzione penale possieda una propria dimensione evolutiva, ma ancorata, per il tramite del principio rieducativo⁴¹, esclusivamente al profilo soggettivo della figura del reo; non parrebbe invece idonea ad operare sul piano oggettivo, in quanto incapace di esprimere alcuna forza generatrice e di contribuire positivamente in alcun modo alle finalità anzidette e, dunque, allo sviluppo della cultura⁴². E, invero, sarebbe assai deprecabile un uso di tale tipologia di sanzione che, travalicando come destinatario il soggetto colpevole, sia preordinato esclusivamente ad agire sulla comunità dei consociati al fine di orientarne le condotte⁴³. E ciò non solo nell'ipotesi di utilizzo in chiave di deterrenza, bensì anche in una ottica promozionale⁴⁴, sponsorizzando di fatto un approccio legislativo al diritto penale implicante “una strumentalizzazione dell'essere umano per contingenti obiettivi di politica criminale”, in stridente frizione con “il principio

⁴⁰ Anche se è pur vero, come sostengono G. BETTIOL – L. PETTOELLO MANTOVANI, *Diritto Penale*, dodicesima edizione, Cedam, Padova, 1986, p. 820, che “[...] il diritto di punire comincia quando da lungo tempo è ormai esaurito il diritto di difesa”.

⁴¹ Il cammino per l'affermazione del *novum* dettato dal principio rieducativo ex art. 27 Cost. nel nostro sistema costituzionale non è stato affatto lineare e ha scontato arresti e passi indietro. Si veda, in tal senso, l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale che solo in tempi recenti e non senza riserve ha riadattato la propria originaria c.d. *concezione polifunzionale della pena*, valorizzando via via il ruolo del principio in questione (sul punto, cfr. A. PUGIOTTO, *op. loc. cit.*). Così, dalle pronunce più risalenti in cui la Consulta ne aveva di fatto depotenziato la portata (esemplificativa in tal senso è Corte cost., 4 febbraio 1966, n. 12) si è arrivati – passando per l'illuminata giurisprudenza di fine anni '80 (*ex multis*, cfr. Corte cost., 23-24 marzo 1988, n. 364 e Corte cost., 30 novembre-13 dicembre 1988, n. 1085) – ad un suo maggior riconoscimento (cfr. Corte cost. 26 giugno-2 luglio 1990, n. 313, par. 8 del considerato in diritto, che ha riconosciuto come “[...] in uno Stato evoluto, la finalità rieducativa non può essere ritenuta estranea alla legittimazione e alla funzione stesse della pena”). Da ultimo, cfr. anche Corte cost., 24 luglio 2007, n. 322, nonché Corte cost., 11 luglio 2018, n. 149, che hanno riaffermato la sostanziale *non obliterabilità* e *non sacrificabilità* della funzione rieducativa rispetto alle altre funzioni della pena.

⁴² Sulla natura necessariamente strumentale, data dal “carattere fisiologicamente patologico”, del diritto penale e sulla altrettanto necessaria dipendenza della propria funzione preventiva dal suo processo di attuazione, al di fuori del quale “le norme penali sono tigri di carta, prive di effettività”, cfr. F. GIUNTA, *Lecezione come regola del diritto penale. Metamorfosi di un paradigma*, La Nave di Teseo, Milano, 2023, p. 57.

⁴³ Sul punto, in senso critico cfr. M. DONINI, *Principi costituzionali e sistema penale. Modello e programma*, IUS17@unibo.it, n. 2/2009, pp. 433-434, che sostiene l'assoluta incompatibilità tra un diritto penale “apripista [...]”, orientato alla prevenzione e al futuro” e il diritto penale costituzionalmente inteso, fondato sulla colpevolezza, “che guarda al passato o al limite alla storia del singolo individuo per promuoverne la risocializzazione [...]”.

⁴⁴ In questo senso pare esprimersi F. BRICOLA, *Funzione promozionale, tecnica premiale e diritto penale* (1981), in *Scritti di diritto penale*, Volume I - Tomo II, Giuffrè, Milano, 1997, pp. 1410-1411, in cui l'Autore afferma la sostanziale incompatibilità della tecnica dell'incoraggiamento e l'antitesi della funzione premiale con l'essenza stessa della sanzione penale. In termini simili, cfr. anche F. BRICOLA, *Diritto premiale e sistema penale* (1983), in *Scritti di diritto penale*, Volume I - Tomo II, Giuffrè, Milano, 1997, pp. 1459-1474.

³⁶ Sul crescente uso delle tecniche di incoraggiamento negli ordinamenti moderni e sul passaggio dai modelli costituzionali liberali classici, ispirati da una logica garantista e “protettivo-repressiva”, ai modelli post-liberali, ispirati da una logica promozionale, cfr. N. BOBBIO, *Sulla funzione promozionale del diritto*, in *Rivista trimestrale di diritto processuale civile*, 1969, pp. 322-323. In particolare, l'Autore rinviene tale evoluzione nel raffronto tra art. 2 e art. 3 della Costituzione italiana, dove il primo afferma un “compito meramente protettivo”, attuato prevalentemente tramite “misure negative”, mentre il secondo, al contrario, un compito appunto “promozionale che si attua per lo più attraverso misure positive”. In senso contrario, sulla marginalità e secondarietà della funzione promozionale negli ordinamenti giuridici, cfr. H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, trad. italiana, Einaudi, Torino, 2021, pp. 42, 49 e 54.

³⁷ Sulla funzione repressiva come funzione primigenia del diritto e nucleo del diritto penale cfr. G. TARELLO, *Organizzazione giuridica e società moderna*, in G. AMATO – A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, quarta edizione, Il Mulino, Bologna, 1984, p. 21.

³⁸ Sulla rilevanza dell'espressa menzione costituzionale del principio rieducativo della pena, cfr. A. PUGIOTTO, *Il volto costituzionale della pena (e i suoi sfregi)*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 2/2014, p. 2.

³⁹ Sulla cultura come connubio tra aspetto tradizionale ed aspetto innovativo dello Stato, nonché sulla concezione delle stesse costituzioni come fenomeni culturali, cfr. P. HABERLE, *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, Carocci Editore, prima edizione italiana, Roma, 2001, pp. 20 e 33.

personalistico affermato dall'art. 2 Cost.⁴⁵. In buona sostanza, le due tipologie di tutela, seppur consustanziali, paiono disegnare traiettorie teleologiche divergenti, differenziandosi per le finalità costituzionali in vista delle quali le stesse sono state apposte e previste.

Alla luce di ciò, dunque, la tutela penale del patrimonio culturale, per come declinata in via generale e nella riforma in questione, seppur necessaria in forza degli obblighi internazionali, appare strumento insufficiente a rappresentare ed esprimere il coniugio tra i principi di tutela e di promozione culturale, reciprocamente legati sul piano teleologico e a loro volta strumentalmente preordinati allo sviluppo della persona umana⁴⁶. In altri termini, non sarebbe idonea a soddisfare pienamente ed autonomamente quello *standard* di tutela in senso dinamico che pare emergere da una lettura non atomista dei contenuti dell'articolo 9 della Costituzione.

4. In conclusione, la lettura globale che è possibile fornire porta a registrare l'emersione di una netta e ritrovata centralità dell'articolo 9 della Costituzione nelle scelte politico-legislative, capaci di disegnare nuovi orizzonti di tutela per i beni della cultura⁴⁷. In tale prospettiva, l'elemento culturale pare, infatti, aver consolidato una propria autonoma dimensione, sia sotto il profilo concettuale sia sotto quello strettamente giuridico, ritagliandosi via via uno spazio di crescente rilevanza nelle attenzioni del legislatore.

⁴⁵ Cfr. Corte cost., 24 luglio 2007, n. 322, par. 2.3 del considerato in diritto, ma anche Corte cost., 23-24 marzo 1988, n. 364. Nel medesimo senso, cfr. F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*, terza edizione, CEDAM, Padova, 1992, p. 22, per cui se il diritto penale deve garantire libertà e dignità della persona umana, non può non essere "ancorato al principio personalistico, trandone tutti i corollari sui modi di concepire e utilizzare i propri mezzi".

⁴⁶ La promozione della persona umana costituisce il vero e proprio "cuore pulsante" della nostra Costituzione secondo l'insegnamento di A. RUGGERI, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 17/2013, pp. 3 e 27.

⁴⁷ Non costituisce certamente una coincidenza né una casualità la natura coeva e sincronica della legge in esame con la ben nota riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione, introdotta con la legge costituzionale n. 1 del 2022. Proprio tali modifiche costituzionali rappresentano in modo iconico il precipitato normativo di un radicale mutamento di prospettiva culturale, politico e sociale che sta connotando il presente del decisore politico. Sul significato della revisione costituzionale in questione si rinvia a M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 2/2023. Sul ruolo delle sollecitazioni giurisprudenziali sovranazionali nel graduale riconoscimento della tutela ambientale cfr. A.M. NICO, *La tutela dell'ambiente nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, in F. GABRIELE – A.M. NICO (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Cacucci, Bari, 2005, pp. 167-189. Per un approfondimento sullo status costituzionale dell'ambiente precedente alla riforma del 2022, si veda A. GUSMAI, *La tutela costituzionale dell'ambiente tra valori (meta-positivi), interessi (mercificatori) e (assenza di) principi fondamentali*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, fasc. n. 1/2015.

Le scelte di quest'ultimo paiono dunque certamente apprezzabili alla luce delle esigenze di tutela dinanzi a fenomeni criminali in espansione (spesso rafforzati dal palcoscenico internazionale nei quali si collocano ed operano) nonché in ragione della intrinseca infungibilità quale caratteristica essenziale dei beni in questione.

L'intervento legislativo ha il giusto merito, dunque, di seguire il solco costituzionale che vede nel patrimonio culturale un insieme di beni da presidiare e promuovere in quanto espressivi e rappresentativi di valori condivisi dalle comunità. Un ruolo che va chiaramente inteso non in senso assoluto ed autoreferenziale, ma in quanto appunto direttamente strumentale allo sviluppo della persona umana⁴⁸, perno e fine del sistema costituzionale. Resta tuttavia la criticità strutturale di fondo legata all'incapacità della tutela penale di esaurire e soddisfare integralmente il significato e l'orizzonte più ampio che il costituente aveva inteso imprimere nei principi radicati nell'articolo 9 della Costituzione.

Nel merito, permangono altresì alcune ulteriori perplessità derivanti dall'impiego dello strumento penale: destano particolare preoccupazione il notevole ampliamento delle cornici sanzionatorie, nonché le possibili interferenze tra le nuove *figurae criminis* e l'impianto esistente⁴⁹.

Sul piano di politica generale, gli aspetti negativi attengono prevalentemente ai rischi di derive patologiche. Non ci si può infatti esimere dal porre un accento critico sul fenomeno dell'intenso ricorso alla sanzione penale, cui la contemporaneità legislativa ci ha abituato⁵⁰, in veste di risolutore di questioni radicali e complesse⁵¹: un orientamento politico-culturale basato sulla erronea convinzione (nella *mens* del legislatore) e percezione (da parte della società civile) dell'efficacia

⁴⁸ Cfr. A.M. NICO, *Il patrimonio culturale nel diritto positivo e nel P.N.R.R.*, in *Lo Stato*, fasc. n. 19/2022, p. 264: "In sintesi, si può ritenere che tutti i beni culturali (materiali e immateriali) compongono l'insieme 'bellezza' il cui ordito costituzionale costituito dagli artt. 9, 33, 117, ecc. è teleologicamente finalizzato a realizzare il pieno sviluppo della persona umana". In senso conforme, cfr. Corte cost., 6-9 marzo 1990, n. 118, par. 5 del considerato in diritto, ove viene posto in evidenza come l'obbligo dello Stato di tutela del patrimonio culturale sia preordinato alla formazione culturale dei consociati, al perfezionamento della loro personalità e al loro progresso materiale e spirituale.

⁴⁹ In merito cfr. G.P. DEMURO, *La riforma dei reati contro il patrimonio culturale: per un sistema progressivo di tutela*, in *Sistema penale*, fasc. n. 2/2022, ma anche U. SANTORO, *La riforma dei reati contro il patrimonio culturale: commento alla L. n. 22 del 2022*, in *Diritto penale e processo*, fasc. n. 7/2022, pp. 872-886.

⁵⁰ A riprova di quanto dedotto, in questa prospettiva esclusivamente e squisitamente sanzionatoria si colloca proprio la recentissima legge del 22 gennaio 2024 n. 6, approvata per far fronte al fenomeno dei cd. eco-vandali.

⁵¹ Sul ruolo simbolico del diritto penale in un'epoca di sacrificio delle libertà sull'altare della sicurezza, cfr. T. WEIGEND, *Dove va il diritto penale? Problemi e tendenze evolutive nel XXI secolo*, in *Criminalia*, 2014, p. 85.

e potenzialità quasi “traumatologica” di tale tipologia di intervento. Tale concezione panpenalistica, nel produrre di fatto ipertrofia normativa, favorisce la proliferazione di esternalità negative sui meccanismi giudiziari, sociali ed istituzionali, e finisce così per indebolire il volto costituzionale del diritto penale nonché le libertà dei singoli⁵².

Da ultimo, l’ampliamento dei confini della tutela per valori e beni di pacifica rilevanza non può e non deve in ogni caso tacere il costante e attento vaglio in ordine alle esigenze di bilanciamento con lo statuto e il ruolo costituzionale che la pena svolge nell’ordinamento: e questo, *a fortiori*, in un contesto normativo in cui la libertà personale ricopre una posizione di preminenza, in ragione della propria allocazione e *prossimica* nel testo costituzionale, nonché, soprattutto, dei caratteri di inviolabilità che la definiscono e la connotano⁵³.

La tutela dei beni culturali alla prova dei nuovi articoli 9 e 41 Cost. e dell’«indifferibilità» della transizione ecologica – note a margine di Cons. St., Sez. VI, sent. n. 8167/2022*

LAURA STARACE

SOMMARIO: 1. Rilievi preliminari: sulla risalente interrelazione tra tutela del patrimonio culturale e tutela dell’ambiente. – 2. Sul contrasto in concreto tra i due interessi: il caso delle croci votive e viarie dinanzi al Consiglio di Stato. – 2.1. Sulla dichiarazione di interesse: la nozione aperta di bene culturale. – 2.2. Sulle prescrizioni di tutela indiretta. – 3. Note conclusive: patrimonio culturale, ambiente e «interesse delle future generazioni».

1. Nel corso della storia repubblicana, l’articolo 9 della Costituzione ha conosciuto fortune alterne.

Per lungo tempo la sua efficacia normativa è stata svalutata dalla dottrina prevalente ed i principi enunciati nel suo testo sono stati in buona sostanza trascurati nell’ambito della giurisprudenza costituzionale¹.

Non può dimenticarsi, d’altra parte, che la stessa elaborazione dell’articolo in sede di Assemblea Costituente fu accompagnata da un diffuso scetticismo² e che

* Il saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

¹ Ne danno conto: F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione* “Principi fondamentali (Art. 1-12)”, Bologna - Roma, 1975, 434; M. CECCHETTI, *Art. 9*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet Giuridica, Torino, 2006, pp. 220 – 221; S. SETTIS, *Paesaggio Costituzione cemento. La battaglia per l’ambiente contro il degrado civile*, Einaudi, Torino, 2010, p. 235; G. SEVERINI, *La tutela costituzionale del paesaggio (art. 9 Cost.)*, in S. BATTINI - L. CASINI - G. VESPERINI - C. VITALE (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, UTET, Torino, 2013, p. 5. Sul punto, si veda anche G. REPETTO, *Articolo 9*, in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 65: «[fu] ritenuto la classica espressione di quei principi puramente programmatici, non vincolanti né per il legislatore e né tanto meno per i giudici, ma espressivi soltanto di linee di indirizzo dell’azione dei poteri pubblici ritenute costituzionalmente preferibili, ma comunque prive di un vero e proprio valore normativo».

² Già nel corso della seduta del 29 ottobre 1946 della Prima Sottocommissione, a proposito di quello che si rivelerà nucleo embrionale dell’art. 9, «il Presidente Tupini osserva che tra gli articoli ve ne è anche uno il quale riguarda i monumenti artistici, storici e naturali. Esprime il suo dubbio che questa materia debba far parte della Costituzione. Non c’è motivo, a suo parere, di dire che tali

⁵² Sulla necessità di contenere un diritto penale sempre più ipertrofico, ispirandosi ad una logica progressiva delle tutele, e riportando il rapporto libertà-pena nel binario regola-eccezione, cfr. F. GIUNTA, *op. cit.*, pp. 12 s.

⁵³ Sulla preminenza costituzionale del valore della libertà personale e sulla conseguente necessità che la massima restrizione della stessa sia tale solo quale *extrema ratio*, cfr. F. BRICOLA, *Teoria generale del reato, Scritti di diritto penale*, Vol. I, Tomo I, Giuffrè, Milano, 1997, p. 565.

alcuni caratteri essenziali della sua formulazione originaria³ si devono a risoluzioni assunte solo in sede di coordinamento finale⁴.

Nonostante l'elaborazione per certi versi inconsapevole⁵, le disposizioni di cui all'art. 9 si sono paradossalmente dimostrate tra le più lungimiranti: il testo dell'articolo ha progressivamente rivelato le sue plurime potenzialità, tanto da assurgere, soprattutto a partire dagli anni settanta, disvelatisi i «primi gravi segnali di allarme sullo stato di abbandono del nostro patrimonio artistico e sul degrado del paesaggio e degli ambienti naturali»⁶, a «punto di riferimento obbligato di un acceso dibattito che tocca istituti essenziali per la caratterizzazione dell'intero ordinamento giuridico»⁷ ed a parametro imprescindibile nell'operato del giudice delle leggi.

Le disposizioni costituzionali in questione hanno palesato invero una «vocazione [...] a riflettere i processi evolutivi della storia», che ha «consentito un vero «salto di qualità» nella ricostruzione del significato e della portata»⁸ delle stesse.

Oggi, a seguito delle modifiche apportate con recente riforma costituzionale⁹, l'articolo 9 è oggetto di un rinnovato interesse, forse inedito per intensità e trasversalità.

monumenti costituiscono patrimonio nazionale e sono sotto la protezione dello Stato, né c'è un motivo che costringa a prendere in considerazione questa speciale situazione, in quanto non esistono precedenti tali da giustificare la necessità di un articolo del genere». Cfr. *Atti della Assemblea Costituente, Prima Sottocommissione, 29 ottobre 1946*, p. 320.

³ La precisazione è d'obbligo alla luce della recente riforma del suo testo.

⁴ Sul travagliato percorso che ha condotto alla formulazione dell'art. 9 in sede di Assemblea Costituente, si veda M. CECCHETTI, *Art. 9, cit.*, pp. 218 ss.

⁵ Di «inconsapevolezze dei costituenti» e di «casualità» che caratterizzarono la definitiva formulazione dell'art. 9 ha parlato M. CECCHETTI, *Art. 9, cit.*, p. 220.

⁶ P. G. FERRI, *Beni culturali e ambientali nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, Utet Giuridica, Torino, 1987, p. 218.

⁷ In questi termini F. MERUSI, *Art. 9, cit.*, p. 434.

⁸ M. CECCHETTI, *Art. 9, cit.*, 221. Nello stesso senso M. BETZU, *Articolo 9*, in S. BARTOLE – R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla costituzione*, Cedam, Padova, 2008, pp. 79-80. Particolarmente rilevante l'approdo ad una lettura congiunta delle disposizioni contenute nel primo e nel secondo comma dell'art. 9, lettura che impone di considerare la tutela del patrimonio culturale come strumento ai fini della formazione e della realizzazione del singolo nonché dello sviluppo culturale della comunità nel suo complesso. Ne consegue che la tutela non possa esaurirsi nella mera conservazione dei singoli beni, «ma [debba], tenendo conto della loro «funzione culturale», cioè del rapporto del bene con chi – a vario titolo – ne fruisce, ri-attribuendogli quotidianamente senso e valore, garantirne l'ordinato godimento». Così M.A. CABIDDU, *Diritto alla bellezza*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, 371. Come opportunamente evidenziato dalla Corte costituzionale in una nota sentenza «lo Stato, nel porsi gli obiettivi della promozione e dello sviluppo della cultura, deve provvedere alla tutela dei beni che sono testimonianza materiale di essa ed assumono rilievo strumentale per il raggiungimento dei suddetti obiettivi sia per il loro valore culturale intrinseco sia per il riferimento alla storia della civiltà e del costume anche locale; deve, inoltre, assicurare alla collettività il godimento dei valori culturali espressi da essa». Così Corte cost., 9 marzo 1990, n. 118.

⁹ Il riferimento è alla legge costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1 recante «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente». Numerosissimi in dottrina gli approfondimenti relativi ai suoi contenuti ed ai lavori preparatori alla riforma, *ex plurimis*, cfr.: D.

La legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 ha aggiunto un terzo comma ai due preesistenti, a norma del quale la Repubblica «Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». Posta com'è ovvio sotto la lente d'ingrandimento dalla dottrina giuspubblicistica, la riforma dell'articolo 9 ha raccolto altresì l'interesse degli studiosi di diversi rami del diritto ed ha richiamato su di sé l'attenzione dei *mass media* e della cittadinanza.

D'altra parte, si tratta del primo intervento di revisione costituzionale ad incidere sui principi fondamentali della Carta: un *unicum* che ha ingenerato un

AMIRANTE, *La reformette dell'ambiente in Italia e le ambizioni del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2022, pp. 5-14; G. AZZARITI, *La tutela dell'ambiente in Costituzione*, in *Lo Stato*, n. 18/2022, pp. 185-190; R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *federalismi.it*, paper 6 aprile 2022; R. BIFULCO, «Il compito che definisce la nostra generazione»: la l. cost. 1/2022 nella prospettiva dell'Environmental Constitutionalism, in *Passaggi Costituzionali*, n. 2/2022, pp. 44-78; L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di «nuovi» equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *federalismi.it*, n. 4/2022, pp. 188-201; Q. CAMERLENGO, *Ambiente e Costituzione: speranza e disincanto*, in *Passaggi Costituzionali*, n. 1/2022, pp. 13-20; M. CAVINO, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione nel quadro dei principi supremi*, in *Passaggi Costituzionali*, n. 1/2022, pp. 21-24; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2021, 285-314; M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della costituzione*, in *Corti Supreme e Salute*, n. 1/2022, pp. 127-154; A. D'ALOIA, *L'art. 9 Cost. e la prospettiva intergenerazionale*, in *Passaggi Costituzionali*, n. 2/2022, pp. 26-43; M. D'AMICO, *Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica Audizione sui Disegni di legge costituzionale nn. 83 e connessi (14 novembre 2019)*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 6/2019, pp. 93-112; F. DE LEONARDIS, *La riforma «bilancio» dell'art. 9 Cost. e la riforma «programma» dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *Aperta Contrada*, 28 febbraio 2022; G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *federalismi.it*, paper 1 luglio 2021; E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, pp. 1-22; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in «negativo»*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2022, pp. 15-30; T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *federalismi.it*, paper 23 giugno 2021; Y. GUERRA - R. MAZZA, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2021, pp. 109-144; L. IMARISIO - G. SOBRINO (a cura di), *La riforma degli artt. 9 e 41 della costituzione e le sue implicazioni: un primo confronto atti del seminario svoltosi a Cuneo il 29 aprile 2022*; M. LADU, *Oltre l'intangibilità dei principi fondamentali: la revisione «silenziosa» dell'art. 9 Cost.*, in *federalismi.it*, n. 1/2023, pp. 39-56; P. LOMBARDI, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in *federalismi.it*, n. 1/2023, pp. 86-103; M. MELI, *I nuovi principi costituzionali in materia di ambiente e sostenibilità*, in *ambienteditto.it*, n. 3/2022, pp. 803-808; R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria*, in *federalismi.it*, n. 13/2022, pp. 187-212; A. MORRONE, *Fondata sull'ambiente, in Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2022, pp. 783-794; I. A. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *federalismi.it*, paper 30 giugno 2021; D. PORENA, «Anche nell'interesse delle generazioni future». Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione, in *federalismi.it*, n. 15/2022, pp. 121-143; F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *federalismi.it*, paper 23 giugno 2021; G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2021, pp. 460-481; G. SEVERINI, P. CARPENTIERI *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Giustizia insieme*, 22 settembre 2021.

acceso dibattito in dottrina¹⁰ e che non poteva non suscitare l'interesse dei cittadini, se si consideri che i primi dodici articoli della Costituzione «hanno altissimo valore etico-politico più ancora che giuridico», e delineano nei suoi tratti essenziali il «volto della Repubblica»¹¹.

Ulteriore ragione di una tale attenzione è poi da rinvenirsi naturalmente nel merito della riforma. Le modifiche apportate al testo della Carta fondamentale dalla legge costituzionale n. 1/2022 sono volte ad imprimere all'ordinamento una svolta *green*: oltre all'art. 9, anche l'art. 41 Cost. è stato riformato «in senso ambientale»¹² ed oggi prevede che «l'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno *alla salute, all'ambiente*, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e *ambientali*»¹³.

Quella ambientale è attualmente, senz'altro, una questione di primo piano e di drammatica urgenza, che «interroga tutti i saperi e [...] quindi tutti i saperi giuridici»¹⁴, pervade il dibattito pubblico, impegna la comunità internazionale¹⁵. Il tema

appassiona (e per lo più preoccupa¹⁶), soprattutto fra i più giovani: si rileva, ormai da diversi anni, tanto in Italia quanto a livello globale, un diffuso attivismo¹⁷ volto a sollecitare l'adozione, da parte dei governi, di provvedimenti in grado di incidere in modo efficace sulla crisi climatica¹⁸. La crescente attenzione sociale alla tematica è stata senz'altro un fattore determinante ai fini dell'approvazione della revisione costituzionale¹⁹, ma è risultata altresì decisiva la volontà di completare il «processo di adeguamento del nostro ordinamento all'evoluzione del costituzionalismo ambientale»²⁰ e di «offrire tutela ai nuovi principi affermatasi nei decenni più recenti a livello di diritto internazionale dei diritti umani e di diritto dell'Unione Europea», mediante «un aggancio costituzionale diretto»²¹.

Attraverso la riforma – in altre parole – sono state iscritte «nel testo della Carta costituzionale le acquisizioni in tema di tutela ambientale progressivamente maturate nell'ordinamento e nella coscienza collettiva»²².

¹⁶ Non manca chi esprime scetticismo circa la portata della crisi climatica in essere. Non di meno anche chi si attesta su queste ultime posizioni spesso contribuisce con le sue opinioni alla discussione. Se una delle principali preoccupazioni, con riferimento alle democrazie contemporanee, è l'atrofizzazione del dibattito pubblico, è indubbio che in materia di ambiente e cambiamenti climatici esso sia tutt'altro che arido.

¹⁷ Il riferimento è, *in primis*, al movimento globale *Fridays for future*, che ha raccolto una significativa adesione anche in Italia. Alcune considerazioni a parte merita il movimento Ultima generazione, su cui si veda *infra*.

¹⁸ Cfr. D. AMIRANTE, *L'ambiente preso sul serio. Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. speciale, 2019. Come evidenziato dall'A. «L'insensibilità e l'indifferenza delle istanze di governo nei confronti degli equilibri ambientali hanno infatti portato l'impronta ecologica del modello politicoeconomico occidentale (diffuso in tutto il mondo con il fenomeno della globalizzazione) a mettere a repentaglio le basi della vita. Il fenomeno dei cambiamenti climatici ha assunto, negli ultimi anni, un'accelerazione che implicherà a breve delle trasformazioni, sia ambientali che sociali, di cui stiamo vedendo già oggi i primi effetti». In argomento, si rinvia al recentissimo *report* dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (Ipcc), principale organismo internazionale per la valutazione dei cambiamenti climatici, pubblicato in data 20 marzo 2023 e consultabile al seguente *link* <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>.

¹⁹ Procedimenti di revisione dell'art. 9 Cost. finalizzati alla costituzionalizzazione del «valore ambientale» erano stati avviati già nel corso della XIV Legislatura. Ne danno atto: M. CECCHETTI, *Art. 9, cit.*, p. 241; F. DE LEONARDIS, *L'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 3/2004, 1-3. Particolarmente degno di nota pare il testo unificato (A.C. nn. 705, pp. 2949, 3591, 3666, 3809, 4181, 4307, 4423, 4429) approvato dalla Camera dei Deputati in data 28.10.2004, che prevedeva l'introduzione di un terzo comma dell'art. 9: «Tutela l'ambiente e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. Protegge la biodiversità e promuove il rispetto degli animali». Formulazione non dissimile da quella introdotta dalla legge costituzionale n. 1/2022.

²⁰ D. AMIRANTE, *La riforma dell'ambiente in Italia, cit.*, 2. La costituzionalizzazione dell'ambiente e del principio di responsabilità intergenerazionale rappresenta uno dei tratti distintivi del costituzionalismo contemporaneo. Sul punto, v. altresì R. BIFULCO, *Primi riflessi intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente, cit.*, p. 8.

²¹ M. D'AMICO, *Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica Audizione, cit.*, p. 106.

²² M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente, cit.*, p. 299.

¹⁰ Ci si è interrogati in particolare sull'opportunità dell'intervento modificativo in esame, alla luce del divieto di revisione dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale sancito dalla Consulta (cfr. Corte cost., 29 dicembre 1988, n. 1146). In merito sono state espresse opinioni discordanti: parte della dottrina ritiene che la riforma non debba essere «guardata con apprensione». In tal senso, *ex multis*, G. GRASSO, *La revisione costituzionale degli articoli 9 e 41: cosa cambia per il diritto costituzionale dell'ambiente?*, in L. IMARISIO - G. SOBRINO (a cura di), *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: un primo confronto atti del seminario svoltosi a Cuneo il 29 aprile 2022*, pp. 32-33. A parere di altra dottrina, invece, la modifica rischia di rappresentare quantomeno un «pericoloso precedente». Così, ad esempio, T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale, cit.*, p. 3. Particolarmente degne di nota, ai nostri fini, le considerazioni espresse, da ambo le parti, circa le conseguenze che l'intervento di revisione potrà determinare con riferimento al bilanciamento con gli altri interessi di fondamentale rilievo costituzionale: ogni modifica impone, invero, una rilettura complessiva del testo della Carta.

¹¹ Sono parole di M. RUINI, Presidente della Commissione per la Costituzione, nella seduta del 22 dicembre 1947 dell'Assemblea Costituente, *Atti dell'Assemblea costituente*.

¹² T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale, cit.*

¹³ In corsivo le parole aggiunte ai sensi dell'art. 2, legge costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1.

¹⁴ Cfr. S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 3/2017, p. 6.

¹⁵ Si pensi, da ultimo, all'Accordo di Parigi del 2015. D'altra parte, è l'idea stessa di protezione giuridica dell'ambiente a nascere nel contesto giuridico internazionale. Sul punto, Y. GUERRA, R. MAZZA, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura, cit.*, p. 110. Peraltro, guardando all'ordinamento interno, come ricordato da R. BIFULCO, *Primi riflessi intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente, cit.*, p. 3: «le direttive principali in materia di diritto ambientale [sono fortemente] debitorie nei confronti del diritto internazionale e del diritto sovranazionale. Non c'è sostanzialmente ramo del diritto ambientale che non sia influenzato da questi due livelli ordinamentali». Sul tema della «tutela multilivello dell'ambiente» si rimanda alla compiuta trattazione svolta in F. GABRIELE - A.M. NICO (a cura di) *La tutela multilivello dell'ambiente*, Cacucci Editore, Bari, 2005.

La collocazione scelta per la nuova disposizione normativa è di per sé significativa. La tutela dell'ambiente oggi si innesta accanto alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, cui è dedicato il secondo comma: si tratta, secondo attenta dottrina, della «sua naturale *sedes materiae*»²³. Tale giustapposizione, invero, testimonia la contiguità esistente tra i principi in parola, che ha origini risalenti nel tempo.

Nel nostro ordinamento esiste una connessione organica tra tutela delle «cose d'arte» e tutela delle «bellezze naturali», che «muove dalla convergenza di arte e natura» e che ha trovato espressione a livello legislativo già nel 1939, con le cc.dd. Leggi Bottai: la n. 1089/1939, sulla tutela delle cose d'interesse artistico o storico, e la n. 1497/1939 sulla protezione delle bellezze naturali²⁴. Il vigente codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) è mero «punto d'arrivo» di una lunga «tradizione giuridica che colloca le due discipline in un unitario ordinamento di settore»²⁵.

Se beni culturali e paesaggio sono legati a filo doppio e rappresentano una «diade inscindibile»²⁶, è altresì innegabile il legame esistente tra valore culturale-paesaggistico e valore ambientale.

A proposito della riforma dell'art. 9, in dottrina si è diffusamente sostenuto che debba esserle riconosciuta natura di «revisione-bilancio»²⁷: essa è, almeno in

parte²⁸ cioè, meramente ricognitiva²⁹ di «una pregressa giurisprudenza costituzionale e di una dottrina che ben prima del 2001 – e dell'attribuzione alla potestà legislativa esclusiva statale della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema – avevano costruito l'idea dell'ambiente come valore costituzionale»³⁰. Tale valore, pur in assenza di un riferimento testuale, aveva già trovato riconoscimento in via pretoria³¹. Se muovendo in particolare dal combinato disposto degli artt. 2 e 32 Cost., la giurisprudenza aveva elaborato una nozione «relazionale»³² di ambiente³³, è proprio a partire dall'art. 9, comma 2, Cost., che la Corte è giunta a riconoscergli un'autonoma rilevanza costituzionale³⁴. E tanto in ragione dell'adozione di una

in opposizione alle «c.d. “revisioni programma”, effettuate allo scopo di fondare un superamento o comunque un'evoluzione in chiave prospettica dell'attuale disciplina che si ritenga non più adeguata o della quale si intendano colmare eventuali lacune». V.M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., p. 298.

²⁸ Carattere innovativo, che ecceda la semplice «ricognizione», è stato invece riconosciuto all'inciso «anche nell'interesse delle generazioni future», nonché al riferimento alla tutela degli animali.

²⁹ Partendo da questo presupposto, parte della dottrina ha ritenuto la riforma superflua, finanche inopportuna. In proposito, si veda, ad esempio, G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Giustizia insieme*, cit. A parere degli Autori «l'aggiunta anche testuale, nell'art. 9, della tutela de «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi» appare anzitutto inutile, perché ripetitiva di un precetto presente e incontestato». *Contra, ex multis*: M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41*, cit.; M. D'AMICO, *Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica Audizione*, op.cit.

³⁰ G. GRASSO, *La revisione costituzionale degli articoli 9 e 41: cosa cambia per il diritto costituzionale dell'ambiente?*, cit., p. 36. Sebbene nel testo originario della Costituzione non vi fossero espliciti riferimenti all'ambiente, la Consulta ne ha sottolineato a più riprese il rilievo costituzionale: come evidenziato, tra gli altri, da M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41*, cit., p. 296, «almeno a partire dalla metà degli anni Ottanta del secolo scorso, si [è] formato e consolidato un vero e proprio diritto costituzionale dell'ambiente di matrice giurisprudenziale soprattutto ad opera delle diverse centinaia di pronunce della nostra Corte costituzionale intervenute fino a oggi in materia».

³¹ Sul tema della forza espansiva del diritto giurisprudenziale, in particolare in presenza di anomalie e lacune nell'ordinamento, anche a livello costituzionale, v. R.G. RODIO, *Alcune riflessioni su anomalie, lacune e limiti dell'interpretazione giurisprudenziale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019, pp. 136-158.

³² M. D'AMICO, *Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica Audizione*, cit., p. 94.

³³ A partire dagli artt. 2 e 32 Cost., la Corte costituzionale ha ricavato il diritto soggettivo e l'interesse collettivo ad un ambiente salubre, funzionale alla salute dell'uomo. Cfr. sul punto: A. GUSMAI, *La tutela costituzionale dell'ambiente tra valori (meta-positivi), interessi (mercificatori) e (assenza di) principi fondamentali*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2015; M.G. NACCI, *Ambiente, salute ed emergenza pandemica*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 1/2021, p. 59.

³⁴ S. GRASSI, *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, in *Enc. Dir.*, Annali, I, Giuffrè, Milano, 2007, 1120. Sul punto, si veda altresì A. GUSMAI, *La tutela costituzionale dell'ambiente*, cit., p. 373: l'«art. 9 Cost. (il quale affida alla Repubblica il compito di tutelare “il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”), [...] dagli anni ottanta si è trasformato, nelle argomentazioni della Consulta, in una sorta di volano per il superamento di concezioni statiche del paesaggio, delineando così, progressivamente, una tutela dinamica e sensibile alle esigenze poste dallo sviluppo socio-economico, più attento alla salvaguardia degli equilibri ecosistemici». La scelta del legislatore di revisione di intervenire sull'art. 9 nel costituzionalizzare la tutela dell'ambiente, come chiarito da M. D'AMICO, *Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica Audizione*, cit., p. 94, definitivamente «sgancia la tutela dell'ambiente dall'art. 32 Cost., dimostrando di seguire l'evoluzione

²³ Così R. BIFULCO, *Primesse riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, cit., p. 5.

²⁴ Sulla convergenza tra le due materie, cfr. G. SEVERINI, *La tutela costituzionale del paesaggio (art. 9 Cost.)*, cit., pp. 14 ss. Come evidenzia l'A. tale connessione è ben più risalente «nei secoli ed è propria della civiltà italiana sin dall'età comunale» ed è già testimoniata «dalla coppia L. n. 364/1909 (c.d. legge Rosadi-Nava) sulla conservazione delle cose d'arte – la quale, nel disegno originario, avrebbe dovuto trattare anche del paesaggio – e L. n. 778/1922 (c.d. legge Croce) per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico (complementari come mostra appunto che dai lavori preparatori della prima era stata stralciata quella che poi sarebbe divenuta la seconda; e che la seconda recava integrazioni della prima); poi dalla coppia L. n. 1089/1939 (c.d. Bottai) sulla tutela delle cose d'interesse artistico o storico, e L. n. 1497/1939 sulla protezione delle bellezze naturali; poi nel 1967 dalla relazione della Commissione Franceschini (Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico archeologico, artistico e del paesaggio, istituita in base alla L. 26.4.1964, n. 310 per l'indagine su tutela e valorizzazione delle cose di interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio). Finalmente la convergenza è stata resa manifesta e formalizzata in unico corpo normativo in base all'art. 1, L. delega 8.10.1997, n. 352 con il conseguente D. Lgs. n. 490/1999 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali), che ha realizzato l'unificazione formale del settore, e che nel 2004, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione (L. Cost. 18.10.2001, n. 3), è stato sostituito dal Codice».

²⁵ *Ibidem*, p. 14.

²⁶ Così S. SETTIS, *La tutela del patrimonio culturale e paesaggistico e l'art. 9 Cost.*, Jovene, Napoli, 2008, p. 27.

²⁷ Per tale intendere una revisione realizzata «per dare veste e sanzione formale a trasformazioni del tessuto costituzionale già intervenute e che siano state determinate da fonti normative subcostituzionali o da fatti costituzionali sostanzialmente derogatori o integrativi, frutto della naturale evoluzione dell'ordinamento e ormai invalsi e non contrastati». Le revisioni-bilancio sono così definite

concezione ampia e dinamica di paesaggio³⁵ che quasi viene a «coincidere con ambiente, o meglio, con la valenza culturale che si attribuisce al rapporto uomo-ambiente»³⁶. «Se il paesaggio è la forma del Paese», si è osservato, «l'ambiente è la forma (e la sostanza) della nostra esistenza. Come il paesaggio determina la nostra cultura [...], così l'ambiente determina la qualità della nostra esistenza»³⁷.

Ne ha concluso la Consulta che tutela del bene culturale, tutela del paesaggio e dell'ambiente sono espressione di un «principio fondamentale unitario» di rilievo costituzionale e «costituiscono una endiadi unitaria»³⁸.

D'altra parte, a riprova del rapporto privilegiato esistente tra valore estetico-culturale e valore ambientale, quando successivamente, con la riforma del 2001, nel testo della Costituzione è stato introdotto il primo esplicito riferimento alla «tutela dell'ambiente», quest'ultima è stata affiancata, nel novellato art. 117, lett. s, proprio alla «tutela dei beni culturali».

Vi è almeno un ultimo fattore idoneo a consolidare la connessione tra i principi costituzionali in parola: tanto la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, tanto la tutela dell'ambiente sono espressione di una collettiva responsabilità verso il futuro. L'esercizio dei poteri di tutela deve cioè tener conto, in entrambi i casi, «anche» dell'«interesse delle generazioni future», richiedendo una «lungimiranza bifronte»³⁹. Si tratta di una precisazione che oggi trova cittadinanza nel terzo comma dell'art. 9 Cost., con specifico riferimento ad ambiente, biodiversità ed ecosistemi, ma che non pare meno valida con riguardo ai diversi oggetti di tutela di cui al secondo comma.

della giurisprudenza costituzionale che di recente ha qualificato l'ambiente quale «valore costituzionalmente protetto» (Corte cost. sent. n. 210 del 2016). Un ambiente, pertanto, che non rileva solo nella prospettiva del c.d. diritto a vivere in un ambiente salubre, ma che dimostra la sua autonomia concettuale nel disegno costituzionale».

³⁵ Si tratta della nozione di paesaggio elaborata da A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, pp. 503 ss; Id., *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Firenze, Vallecchi, 1969.

³⁶ Così F. MERUSI, *Art. 9*, cit., p. 445.

³⁷ In questi termini R. BIFULCO, *Primitissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, cit., p. 4, riprendendo il pensiero di A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, cit.. Sulla «necessaria e continua interrelazione, nella nozione di paesaggio e nei valori che essa esprime, tra elemento fisico-naturalistico ed elemento linguistico-culturale», cfr. P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2004, pp. 388 ss.

³⁸ Corte cost., 27 luglio 2000, n. 378.

³⁹ L'efficace espressione è di S. SETTIS, *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Einaudi, Torino, 2012, p. 207.

2. Nonostante la loro evidente prossimità, è ben possibile che, nell'infinita varietà dei casi concreti, interesse ambientale e interesse estetico-culturale entrino in opposizione. D'altra parte, pur convergenti, essi restano interessi distinti.

Se la natura pluralista della Costituzione rende inevitabile che nella pratica, in una realtà socio-economica complessa, interessi pubblici costituzionalmente rilevanti possano confliggere tra loro, in dottrina si è prontamente rilevato che la riforma dell'art. 9, nel porre sullo stesso piano patrimonio storico-artistico, paesaggio, ambiente, biodiversità ed ecosistemi, potrebbe introdurre «un ulteriore elemento di complessità»⁴⁰. L'intervento «additivo» del legislatore di revisione pare invero idoneo ad indurre «chi deve comporre il bilanciamento degli interessi in gioco», ivi compreso l'autorità giudiziaria, ad una nuova lettura complessiva del testo costituzionale⁴¹. Il recepimento espresso tra i principi fondamentali dell'interesse ambientale (il quale certo aveva già ottenuto in via pretoria riconoscimento di «valore» costituzionale) non è dunque privo di conseguenze: parte della dottrina ha persino espresso preoccupazioni circa gli effetti che ne potranno derivare, in termini di eccessiva compressione dei valori potenzialmente confliggenti, specie di quelli che già avevano cittadinanza nell'ambito dell'art. 9⁴².

Di recente, il Consiglio di Stato è stato chiamato a pronunciarsi su un'articolata questione, involgente proprio gli interessi alla tutela dei beni culturali ed alla tutela dell'ambiente, nel caso di specie tra loro contrapposti.

La sentenza n. 8167 del 2022, emessa all'esito del giudizio, risulta particolarmente degna di nota. Essa pare approdare – alla luce della recente riforma ed in ragione della riconosciuta «indifferibilità» della transizione ecologica – ad una soluzione del conflitto che si radica in una considerazione prioritaria del bene ambientale. Si tratta di una decisione che sembra confermare la necessità di una più ampia riflessione in merito alle ripercussioni che la positivizzazione del valore ambientale potrà produrre sull'agere amministrativo (e sul successivo ed eventuale controllo giurisdizionale), ed in particolare sulle conseguenze che potranno derivarne in materia di tutela del patrimonio culturale.

⁴⁰ F. RISSO, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione: più tutela per i cittadini e le associazioni? Nuovi scenari nel procedimento e nel processo*, in L. IMARISIO - G. SOBRINO (a cura di), *La riforma degli artt. 9 e 41 della costituzione e le sue implicazioni: un primo confronto atti del seminario svoltosi a Cuneo il 29 aprile 2022*, p. 77.

⁴¹ In tal senso G. GRASSO, *La revisione costituzionale degli articoli 9 e 41*, cit., p. 37.

⁴² Si veda, in particolare, G. SEVERINI - P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Giustizia insieme*, cit. Sul punto, cfr. anche T. GUARNIER, *La solidarietà intergenerazionale nella prospettiva costituzionale. Prime riflessioni su alcuni nodi da sciogliere*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 3/2022, p. 4. L'A. condivide «l'idea che la riforma costituzionale non si risolva nel solo prendere atto degli equilibri già individuati nei pregressi bilanciamenti, ma ne promova di nuovi» e tuttavia considera auspicabili tali inediti bilanciamenti.

La vicenda da cui il contenzioso prende le mosse ha avuto inizio più di dieci anni fa.

Tra il 2011 e il 2012, al fine di realizzare due pale eoliche, un'impresa di costruzioni ha presentato alla Regione Molise due istanze di autorizzazione. Nonostante il parere negativo espresso, in entrambi i casi, dalla Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici del Molise in sede di conferenza di servizi, la Regione ha rilasciato le autorizzazioni richieste. Poco dopo, tuttavia, con i decreti n. 27 e 28 del 26 agosto 2014, la Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici del Molise, ha dichiarato l'interesse culturale di due sistemi di «croci votive e viarie», assoggettando a tutela indiretta vaste aree circostanti, comprensive di quelle destinate alla realizzazione delle pale eoliche.

I decreti della Direzione Regionale sono stati quindi impugnati dinanzi al TAR Molise, che – rilevati i vizi di difetto di istruttoria e di motivazione – ha accolto le domande di annullamento con sentenza n. 300 del 2021. Avverso tale pronuncia il Ministero della Cultura ha proposto appello, eccependo l'insindacabilità delle valutazioni sottese alle dichiarazioni di interesse culturale e propugnando l'adeguata motivazione dei provvedimenti in parola. I ricorrenti in primo grado hanno invece presentato appello incidentale, riproponendo i motivi di grave respinti dal TAR.

2.1. In primo luogo, il Consiglio di Stato ha accolto il ricorso in appello del Ministero.

I giudici di Palazzo Spada hanno reputato congruamente motivate le dichiarazioni di interesse culturale impuginate e scientificamente attendibile la ricostruzione storica ed etnoantropologica ad esse sottesa. O meglio, hanno ritenuto che la controparte non avesse assolto all'«onere di metter[ne] seriamente in discussione l'attendibilità tecnico-scientifica»⁴³.

Per comprendere le ragioni della decisione occorre fare un passo indietro.

Il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, codice dei beni culturali e del paesaggio, definisce beni culturali «le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà (art. 2, comma 2)». Tale previsione si pone nel solco tracciato dalla Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose d'interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio (la

c.d. Commissione Franceschini), la quale, per prima, ha ricollegato la nozione di bene culturale ad una qualificazione in termini di «testimonianza materiale avente valore di civiltà»⁴⁴. Formula, quest'ultima, che ha il pregio di esplicitare l'intimo legame esistente tra patrimonio, identità e radici culturali di un gruppo sociale e di segnare un allontanamento dalla tradizionale concezione elitaria ed estetizzante delle «cose d'arte», poiché «per la sua generalità, appare idonea a ricomprendere tutte le espressioni culturali rappresentative di un contesto storico e della sua civiltà»⁴⁵.

«Restando aperti i problemi circa ciò che si ha da intendere per cultura o per civiltà», concetti che non appartengono propriamente al mondo del diritto, ma afferiscono ad altri ambiti del sapere, quella di bene culturale non può che configurarsi, per il giurista, come «nozione aperta, il cui contenuto viene dato da teorici di altre discipline». In altri termini, si tratta di una «nozione liminale, ossia nozione cui la normativa giuridica non dà [...] una propria definizione per altri tratti giuridicamente conclusi, bensì opera mediante rinvio a discipline non giuridiche»⁴⁶, nel caso di specie alle scienze umanistiche.

Autorevole dottrina⁴⁷ aveva già posto in evidenza, quasi cinquant'anni or sono, l'esponentiale diffusione negli ordinamenti di nozioni giuridicamente liminali. Si tratta di un fenomeno oggi ancor più rilevante, cui necessariamente corrisponde «un'altra tendenza [...] quella della sempre maggiore influenza della tecnica sull'azione dei pubblici poteri»⁴⁸.

⁴⁴ Il riferimento è alla dichiarazione I della Commissione Franceschini: «Appartengono al patrimonio culturale della Nazione tutti i beni aventi riferimento alla storia della civiltà. Sono assoggettati alla legge i beni di interesse archeologico, storico, artistico, ambientale e paesistico, archivistico e librario, ed ogni altro bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà». Si veda, in proposito, la *Relazione della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, pp. 199 ss. La Commissione Franceschini, costituita ai sensi della legge 26 aprile 1964, n. 310, ha peraltro il merito di aver impiegato per prima in Italia la locuzione, già diffusa nell'ordinamento internazionale, di «bene culturale», in luogo di quella meramente materiale di «cosa». Tale locuzione ha poi fatto ingresso nel lessico legislativo con il d.l. 14 dicembre 1974, n. 657 convertito in l. 22 gennaio 1975, n. 5, ed è stata infine recepita a livello costituzionale nei riformati artt. 117 e 118. Sulla rilevanza di questa «innovazione terminologica» si vedano, in particolare: T. ALIBRANDI, *Beni culturali (I. Beni culturali e ambientali)*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1988, pp. 1 ss.; P.G. FERRI, *Beni culturali e ambientali nel diritto amministrativo*, cit., pp. 217 ss.

⁴⁵ Così M.A. CABIDDU, *Diritto alla bellezza*, cit., p. 374.

⁴⁶ Così M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, p. 8. A parere dell'A., il termine «civiltà» va inteso nella «accezione diffusa nelle scienze dell'uomo, di insieme dei modi di pensare sentire e vivere dei gruppi sociali nel tempo e nello spazio».

⁴⁷ Il riferimento è ancora a M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, cit., p. 8.

⁴⁸ M. NIGRO, *L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali*, in G. AMATO – A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1986, p. 733.

⁴³ Cons. St., sent. n. 8167/2022, punto 1.1.

Quando si parla di nozione “aperta” non vuole intendersi che la fattispecie individuata dal d.lgs. 42/2004 manchi di tipicità. L’apertura all’apporto delle discipline umanistiche, uniche lenti in grado di definire in concreto gli incerti contorni della categoria generale, non determina, cioè, un ampliamento *ad libitum* del novero dei beni in essa ricompresi. Tutto il contrario.

Alla luce della definizione codicistica, possono intendersi come beni culturali – e dunque essere soggetti alla particolare disciplina di tutela e valorizzazione – quelle «testimonianze aventi valore di civiltà» che rientrano nel «*numerus clausus* previsto dal codice negli art. 10 e 11»⁴⁹ o comunque specificamente individuate dal legislatore. La nozione, pertanto, soggiace ad uno «stretto regime di tipicità»⁵⁰: si tratta di una «tipicità declinata al plurale, che non si esaurisce nell’elencazione [di cui agli artt. 10 e 11], giacché fanno altresì parte del patrimonio culturale, anche se non compresi negli elenchi, “le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà”»⁵¹.

Il bene culturale è tale, dunque, sempre e solo sulla base di una qualificazione operata dal legislatore. Nondimeno generalmente il Codice prescrive – attesa la natura liminale della nozione di bene culturale accolta – un ulteriore passaggio ai fini della (definitiva⁵²) individuazione del bene culturale: può non bastare l’oggettiva attitudine della cosa ad essere ascritta in una delle categorie indicate dalla legge, rendendosi necessaria altresì una verifica di tipo tecnico da parte dell’autorità amministrativa competente, concernente la sussistenza di un effettivo interesse culturale, il quale dovrà risultare peraltro «particolarmente importante» nel caso di beni culturali di proprietà privata, ai sensi dell’art. 10, comma 3⁵³.

Si tratta di una disciplina che ben risponde alla difficoltà di cristallizzare in un’aprioristica definizione ciò che si abbia ad intendere come testimonianza avente valore di civiltà, e che, senza «pretendere alcuna definitività»⁵⁴, impone di prendere in esame, volta per volta, valutazioni tecniche radicate nei saperi scientifici di settore, come la storia, la critica d’arte, l’antropologia.

Essa ha peraltro il merito di accordare al privato proprietario una rilevante garanzia: il bene di sua proprietà potrà essere assoggettato al rigoroso regime codicistico solo qualora esprima – in concreto – un «valore culturale» particolarmente importante, cioè solo in presenza di un effettivo interesse pubblico alla tutela, tale da legittimare la compressione delle sue facoltà dominicali. A seguito della dichiarazione di interesse culturale, invero, pur restando fermo in capo al privato il diritto di proprietà, questo viene assoggettato a significative limitazioni, ad una “conformazione” volta a garantire la conservazione del bene⁵⁵ che può risultare particolarmente afflittiva. Essa trova giustificazione nella volontà di tutelare, nel preminente interesse della collettività ed a prescindere dall’appartenenza pubblica o privata del bene, il valore culturale a quest’ultimo connaturato. Tutela cui deve provvedersi, anche a costo di imporre un sacrificio all’interesse del privato, *in primis*⁵⁶ attraverso la salvaguardia dell’integrità materiale della *res*. Solo un’attenta custodia, d’altronde, può creare le condizioni per una potenziale fruibilità universale del bene (universale nello spazio e nel tempo, rivolta cioè alla collettività tutta ma anche alle generazioni future), consentendogli così di assolvere alla funzione sociale che gli è propria.

Dunque un preventivo giudizio valutativo è sempre prescritto, ai sensi dell’art. 13 del d.lgs. 42/2004, allorché la qualità di bene culturale debba essere attribuita, come nel caso in esame, a *res* di appartenenza privata mediante il provvedimento di dichiarazione dell’interesse culturale.

Quello in questione è un giudizio tecnico, anche se non fondato «sulle acquisizioni delle scienze esatte»⁵⁷. L’attività in parola è infatti da ricondursi alla discrezionalità tecnica dell’amministrazione preposta alla tutela, il che vuol dire che «il margine di apprezzamento è integralmente governato – anziché dalla ponderazione di interessi – dalla applicazione di regole di giudizio provenienti da autonome sfere di conoscenza della realtà»⁵⁸, di competenze specialistiche.

⁴⁹ A. BARTOLINI, *Beni culturali (diritto amministrativo)*, in *Enc. Dir.*, Annali VI, Giuffrè, Milano, 2007, p. 97.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Così M.A. CABIDDU, *Diritto alla bellezza*, cit. p. 374.

⁵² Con riferimento ai beni di proprietà pubblica di cui all’art. 10, comma 1, il d.lgs. 42/2004 prevede una presunzione di culturalità, la disciplina codicistica trova dunque applicazione automaticamente. Tale presunzione è tuttavia relativa e può venir meno all’esito del c.d. procedimento di verifica dell’interesse culturale.

⁵³ Devono rivestire un interesse definito finanche «eccezionale» i beni di cui alle lettere c), d-bis) ed e) del medesimo comma.

⁵⁴ M.A. CABIDDU, *Diritto alla bellezza*, cit., p. 374.

⁵⁵ Il riferimento è alla disciplina di cui agli artt. 20 e 21 del d.lgs. 42/2004.

⁵⁶ Si è già accennato all’interpretazione ormai consolidata del disposto dell’art. 9 Cost. che muove dalla lettura congiunta e sistematica dei primi due commi: i poteri pubblici non possono arrestarsi ad una mera protezione passiva del bene, dovendosi riconoscere al concetto di tutela anche una dimensione dinamica, comprensiva delle nozioni di valorizzazione e promozione. Sul tema si vedano anche: S. CAVALIERE, *La gestione dei beni culturali tra livelli essenziali delle prestazioni e principio di sussidiarietà*, Cacucci Editore, Bari, 2018, p. 17; G. PITRUZZELLA, *La nozione di bene culturale (artt. 1, 2, 3 e 4 d.lg. 490/1999)*, in *Aedon. Rivista di diritto e arti online*, 2000.

⁵⁷ Cons. St., sent. n. 8167/2022, punto 1.2. Sul punto si veda G. SEVERINI, *Patrimonio culturale e discrezionalità degli organi di tutela. Tutela del patrimonio culturale, discrezionalità tecnica e principio di proporzionalità*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto online*, n. 3/2016.

⁵⁸ Così P.G. FERRI, *Beni culturali e ambientali nel diritto amministrativo*, cit., p. 220.

Come chiarito dal Consiglio di Stato nella pronuncia in esame, in continuità con il consolidato orientamento della giurisprudenza, in sede di controllo giurisdizionale sull'esercizio del potere amministrativo «le valutazioni dei fatti complessi richiedenti particolari competenze (c.d. “discrezionalità tecnica”) vanno vagliate al lume del [...] parametro della ‘attendibilità’ tecnico-scientifica»⁵⁹. All'autorità giudiziaria è richiesto di verificare, alla luce dei principi del settore tecnico che viene in rilievo, che la decisione pubblica rientri «nella (ristretta) gamma delle risposte maggiormente plausibili e convincenti»⁶⁰. Nel campo delle discipline “non esatte”, invero, l'opinabilità «rappresenta un'eventualità naturale e fisiologica»⁶¹, nondimeno le scelte amministrative non devono considerarsi insindacabili: chi vi abbia interesse può «contestare ab intrinseco il nucleo dell'apprezzamento complesso», ma non potrà sottrarsi all'«onere di metterne seriamente in discussione l'attendibilità tecnico-scientifica»⁶².

L'inattendibilità deve essere (resa) manifesta, atteso che, laddove si confrontino più soluzioni astrattamente corrette eppure divergenti, nel rispetto del riparto delle competenze, il giudice dovrà «dare prevalenza alla posizione espressa dall'organo istituzionalmente investito (dalle fonti del diritto e, quindi, nelle forme democratiche) della competenza ad adottare decisioni collettive, rispetto alla prospettiva individuale dell'interessato»⁶³.

Nel caso in esame, il Consiglio di Stato ha ritenuto congruamente motivati i provvedimenti con i quali è stato dichiarato l'interesse culturale dei due sistemi di croci votive e viarie (provvedimenti ancorati alle risultanze di uno studio diretto dei singoli beni, valutate nel loro complesso), nonché inidonei ad infirmare la ricostruzione operata dall'Amministrazione gli elementi forniti dai ricorrenti in primo grado.

Trattandosi senza dubbio, come chiarito nella pronuncia stessa⁶⁴, di un controllo giurisdizionale da effettuarsi sull'esercizio di un potere tecnico-discrezionale dell'amministrazione, caratterizzato perciò «dal perimetro dell'unicità dell'interesse»⁶⁵, nessuna rilevanza è stata attribuita ai fini della decisione sull'appello

presentato dal Ministero ad eventuali, pur significativi, interessi potenzialmente confliggenti con l'esigenza di tutela dei beni culturali. Degli interessi antagonisti in gioco il giudice ha ritenuto invece di dover tener conto nell'accogliere l'appello incidentale proposto.

2.2. Il Consiglio di Stato ha ravvisato una contrapposizione tra il primario interesse alla salvaguardia dei manufatti di valore culturale ed un insieme complesso di interessi, involgente non soltanto quelli privati – e più evidenti – connessi con il diritto di proprietà e con lo svolgimento di un'attività economica, ma anche l'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente, *recte* l'interesse «ambientale indifferibile della transizione ecologica»⁶⁶.

Tale conflitto non trova origine nella dichiarazione di interesse culturale in sé, quanto nella scelta consequenziale del Ministero di apporre un vincolo indiretto sulle aree circostanti i sistemi di croci viarie e votive, aree già destinate – si rammenti – alla realizzazione di un impianto eolico.

Al Ministero, ai sensi dell'art. 45 del d.lgs. 42/2004, è attribuita la «facoltà di prescrivere le distanze, le misure e le altre norme dirette ad evitare che sia messa in pericolo l'integrità dei beni culturali immobili, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro». Si parla in proposito di tutela indiretta, la quale può concretizzarsi, al fine di completare e rendere organica la tutela “diretta” dei beni culturali, in una pluralità di prescrizioni atipiche, dando luogo ad un vincolo che insiste su beni che «non sono e non possono essere di pregio», «beni che di per sé non sono espressione di valori storici, artistici e archeologici»⁶⁷.

Il motivo di ricorso riproposto con appello incidentale ed accolto dal Consiglio di Stato verte sull'asserita abnorme sproporzione delle misure di tutela indiretta imposte con i provvedimenti impugnati, le quali di fatto si ponevano ad ostacolo rispetto alla costruzione, già autorizzata, degli aerogeneratori⁶⁸.

Sorprende che il giudice dell'impugnazione – il quale pure si dilunga in un'ampia premessa dedicata all'illustrazione analitica del quadro delle possibili

⁵⁹ Cons. St., sent. n. 8167/2022, punto 1.1.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ G. SEVERINI, *Patrimonio culturale e discrezionalità degli organi di tutela*, cit.

⁶² Cons. St., sent. n. 8167/2022, punto 1.1.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Nella premessa operata dal giudice, come già ricordato, questi ha precisato che «a differenza delle scelte politico-amministrative (c.d. “discrezionalità amministrativa”) le valutazioni di tipo tecnico-discrezionale non sono soggette ad un «sindacato giurisdizionale [...] incentrato sulla ‘ragionevole’ ponderazione degli interessi, pubblici e privati». Così Cons. St., sent. n. 8167/2022, punto 1.1.

⁶⁵ L'espressione è di G. SEVERINI, *Patrimonio culturale e discrezionalità degli organi di tutela*, cit.

⁶⁶ Cons. St., sent. n. 8167/2022, punto 3.4.

⁶⁷ Cfr. S. S. SCOCA, *La tutela indiretta del bene culturale. il difficile equilibrio tra tutela della cultura e garanzia delle situazioni giuridiche dei circumcolentes*, in *ambienteditto.it*, n. 2/2022, pp. 1-26.

⁶⁸ In particolare, essi avevano vietato «la trasformazione, sia a carattere permanente che temporaneo, dell'aspetto esteriore dei luoghi ricompresi nell'ambito del vincolo indiretto; [...] prescritto il mantenimento dell'uso agricolo attuale del suolo; [vietato], altresì, nei medesimi luoghi, l'apertura di cave, la posa in opera di condotte per impianti industriali e civili, nonché la realizzazione di palificazioni, sia se articolate su elementi puntuali, sia se articolate in sistemi a rete».

scelte pubbliche e delle caratteristiche del relativo sindacato giurisdizionale – nell'esaminare il motivo di ricorso, non specifichi se l'apposizione di vincoli indiretti debba considerarsi espressione di discrezionalità tecnica o amministrativa.

La giurisprudenza prevalente – e sulla stessa posizione si attesta anche la Corte costituzionale⁶⁹ – considera riconducibili alla discrezionalità tecnica dell'Amministrazione non solo l'attività di individuazione del bene culturale ma anche l'imposizione del vincolo di cui all'art. 45 del Codice e la determinazione del suo contenuto⁷⁰.

Ne dovrebbe derivare l'ininfluenza, ai fini delle determinazioni dei pubblici poteri, della consistenza di interessi e valori altri rispetto a quello da curare⁷¹.

Nella pronuncia in esame, invece, il Consiglio di Stato contesta al Ministero di non aver rintracciato «una soluzione comparativa e dialettica fra le esigenze dello sviluppo sostenibile e quelle afferenti al paesaggio culturale»⁷². Sulle determinazioni del giudice, lo si vedrà, pare aver giocato un ruolo di primo piano la revisione costituzionale «in senso ambientale»⁷³.

⁶⁹ In riferimento è a Corte cost., 4 luglio 1974, n. 202. Nella pronuncia in questione, la Consulta precisa, con riferimento all'art. 21, primo comma, della legge 1 giugno 1939, n. 1089, prima disposizione a disciplinare il vincolo culturale indiretto, che «la norma [...], riconoscendo l'inerenza di un pubblico interesse rispetto alla categoria dei beni predetti, ne disciplina il regime, accordando alla pubblica Amministrazione il potere di imporre dei limiti all'esercizio dei diritti privati in relazione ad un preciso interesse pubblico in base ad apprezzamento tecnico sufficientemente definito e controllabile».

⁷⁰ Si veda, *ex multis*, Cons. St., sent. n. 3663/2021: «l'imposizione del vincolo indiretto costituisce espressione della discrezionalità tecnica dell'amministrazione, sindacabile in sede giurisdizionale solo quando l'istruttoria si riveli insufficiente o errata o la motivazione risulti inadeguata o presenti manifeste incongruenze o illogicità anche per l'insussistenza di un'obiettivo proporzionalità tra l'estensione del vincolo e le effettive esigenze di protezione del bene di interesse storico-artistico, e si basa sull'esigenza che lo stesso sia valorizzato nella sua complessiva prospettiva e cornice ambientale, onde possono essere interessate dai relativi divieti e limitazioni anche immobili non adiacenti a quello tutelato purché allo stesso accomunati dall'appartenenza ad un unitario e inscindibile contesto territoriale». Per un resoconto relativo alle più recenti pronunce del giudice amministrativo in tema di tutela indiretta, cfr. L. BALDINELLI, *La recente giurisprudenza sul vincolo culturale indiretto*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2022, pp. 683 ss.

⁷¹ Quanto meno se si accolga un'accezione di discrezionalità tecnica che è stata definita «tradizionale». Sul tema complesso della discrezionalità tecnica esercitata dall'Amministrazione in materia di tutela del patrimonio culturale, in presenza di una moltitudine di altri interessi pubblici e privati «intercettati» dalla decisione, v. M. CAMMELLI, *L'ordinamento dei beni culturali tra continuità e innovazione*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto online*, n. 3/2017.

⁷² Cons. St., sent. n. 8167/2022, punto 5. Il Consiglio di Stato sembrerebbe dunque qualificare, seppur implicitamente, come discrezionalità amministrativa quella impiegata dall'amministrazione nel dettare le prescrizioni di tutela indiretta. In tal senso, a commento della medesima pronuncia, si veda A. PERSICO, *Promozione dell'energia rinnovabile e tutela del patrimonio culturale: verso l'integrazione delle tutele* (Nota a Cons. Stato, Sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167), in *Giustizia insieme*, 1 dicembre 2022. Trattasi di «un vero e proprio cambio di paradigma rispetto alla posizione tradizionalmente sostenuta dalla giurisprudenza amministrativa», come evidenziato da G. SCIULLO, *Nuovi paradigmi per la tutela del patrimonio culturale*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto online*, n. 3/2022, p. 122.

⁷³ T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale*, cit.

Premessa fondamentale è che, come già sottolineato, nella sentenza in commento (a torto o a ragione) viene preso in considerazione quale interesse sotteso alla realizzazione dell'impianto eolico non solo e non tanto «quello economico imprenditoriale del soggetto privato a realizzare un investimento produttivo», quanto piuttosto quello «“pubblico” di tutela ambientale»⁷⁴.

Laddove il giudice avesse rintracciato come interessi contrapposti a quello alla tutela del patrimonio storico e artistico meri interessi privati, con ogni probabilità non avrebbe operato alcun raffronto tra le due posizioni, adeguandosi all'orientamento giurisprudenziale consolidato e valutando, ai fini della decisione circa la legittimità del provvedimento, la sola congruità della misura rispetto all'obiettivo perseguito.

Peraltro, quantunque avesse inteso comparare gli interessi in gioco, plausibilmente avrebbe rilevato la recessività delle ragioni del privato. Vero è che la Corte costituzionale, dopo aver dichiarato in più occasioni il valore estetico-culturale, in quanto «valore primario», insuscettibile alla «subordinazione ad ogni altro»⁷⁵, ha più di recente chiarito che la sua «“primarietà” non legittima un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali»⁷⁶; d'altro canto, però, l'interesse pubblico alla tutela del patrimonio culturale ha un «peso» tanto rilevante, che pare giustificare, se non la definitiva sottrazione al bilanciamento con altri interessi, quantomeno la prevalenza sull'interesse patrimoniale del singolo. Esso, d'altronde, poggia le sue fondamenta nell'art. 9 Cost., tra i Principi fondamentali che tratteggiano i connotati dell'intero ordinamento, e trova la sua ragion d'essere nella funzione di massimo riguardo svolta dai beni di rilievo storico-artistico, i quali contribuiscono al pieno sviluppo della persona e promuovono il «benessere immateriale e materiale della collettività»⁷⁷, testimoniandone le radici storiche e dando forma alla sua identità culturale.

La Consulta, per di più, ha chiarito che i vincoli indiretti, per quanto pervasivi, non possono dar luogo ad alcun diritto ad un indennizzo in capo al proprietario vincolato⁷⁸, sottolineando chiaramente la posizione di subalternità di quest'ultimo.

⁷⁴ Si tratta di una posizione spesso assunta dal giudice amministrativo nell'ambito dell'ampio e risalente contenzioso che vede contrapporsi istanze di realizzazione di impianti eolici ed interesse alla tutela del paesaggio, posizione fortemente contestata, in quanto ritenuta «illogica», da P. CARPENTIERI, *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, in *Giustizia insieme*, 4 maggio 2021.

⁷⁵ Corte cost., 27 giugno 1986, n. 151.

⁷⁶ Corte cost., 28 giugno 2004, n. 196.

⁷⁷ Così S. CAVALIERE, *La gestione dei beni culturali*, cit., p. 2.

⁷⁸ Il riferimento è ancora a Corte cost., 4 luglio 1974, n. 202.

A spargiare le carte allora, nel caso in esame, è il contrapporsi di due interessi pubblici di rilevanza costituzionale: quello alla tutela dei beni culturali e quello alla tutela dell'ambiente, il quale – ritiene il Consiglio di Stato – permea l'interesse del privato alla realizzazione dell'impianto eolico.

È indubbio, d'altronde, che la produzione di energia rinnovabile contribuisca al perseguimento dell'obiettivo generale di salvaguardia dell'ambiente, quantomeno perché consente di limitare l'impiego, senz'altro nocivo, di combustibili fossili⁷⁹.

Anche la Corte costituzionale ha ribadito a più riprese la necessità di garantire la «massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili»⁸⁰, formulando un principio, le cui fondamenta vanno rintracciate nelle direttive europee nn. 2001/77/CE e 2009/28/CE ed il cui intento è promuovere la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, «onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici (sentenza n. 77 del 2022)»⁸¹.

Per di più lo stesso legislatore nazionale, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003⁸², ha espressamente qualificato come opere «di pubblica utilità», indifferibili e urgenti, quelle finalizzate alla «realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti».

Si tratta di una previsione particolarmente significativa, perché emblematica – come riconosciuto dal Giudice delle leggi – di una «scelta di politica programmatica nella quale l'obiettivo di interesse generale, la realizzazione di impianti energetici alternativi, anziché essere affidato esclusivamente alla mano pubblica, viene ritenuto perseguibile attraverso l'iniziativa economica privata, quando non ostino altri interessi di carattere generale»⁸³. La norma rivela invero la volontà di coinvolgere direttamente i privati nel perseguimento di una finalità di rilievo pubblico e «di natura strategica»⁸⁴, la tutela dell'ambiente.

Certo pare opportuno evidenziare, *a latere*, «che l'ambiente è concetto ontologicamente polimorfo, polisenso e multidimensionale e che in esso si possono (e si debbono) distinguere profili, aspetti, punti di vista e, in definitiva, “oggetti” plurimi e diversi, tutti parimenti da considerare e da sottoporre, con adeguata ponderazione, a specifica cura, salvaguardia e valorizzazione»⁸⁵. Non è un caso che, nel

riformare l'articolo 9 Cost., si sia scelto di introdurre, accanto al termine «ambiente», anche i termini «biodiversità» ed «ecosistemi». La circostanza per cui, all'interno del «macro-obiettivo» della tutela ambientale⁸⁶, coesistano fisiologicamente istanze diverse e potenzialmente confliggenti, rileva nel caso di specie perché è noto che la diffusione di impianti eolici, pur potendo contribuire senz'altro alla finalità generale di salvaguardia dell'ambiente, possa incidere negativamente su biodiversità ed ecosistemi locali, oltre che sul consumo di suolo. Anche l'energia rinnovabile – in altri termini – ha un costo, finanche di tipo ecologico⁸⁷.

Volendo tirare le somme, nel caso *de quo* non si ripropone il tradizionale conflitto tra istanza economico-imprenditoriale ed istanza ambientale⁸⁸, al contrario l'iniziativa economica privata pare alimentarsi di una finalità *green*. Si delinea quindi un involuppo di interessi – di rilevanza pubblica – che fronteggia quello alla tutela del patrimonio culturale. E tanto, nonostante la complessità del bene ambiente non consenta certamente una perfetta compenetrazione ed identificazione tra ragioni del privato e interesse collettivo espresso dall'art. 9, terzo comma.

Ciò premesso, risulta forse più agevole comprendere la logica abbracciata dal giudice di appello: laddove la tutela del patrimonio storico-artistico si contrapponga ad un interesse pubblico di pari rango qual è senza dubbio la tutela dell'ambiente (oggi introdotta espressamente tra i principi fondamentali, per di più nell'ambito del medesimo art. 9 Cost.), certamente una ponderazione risulta indispensabile. Proprio a tal fine, d'altronde, il legislatore prevede, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, che la costruzione degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili sia soggetta ad una autorizzazione unica, rilasciata all'esito di una Conferenza di servizi in cui possano confrontarsi tutti gli interessi in campo.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ Anche per queste ragioni, il tema delle rinnovabili è da sempre terreno di scontro tra le associazioni ambientaliste. Solo di recente, il 9 dicembre 2022, si è giunti ad un accordo – non a caso definito storico – tra alcune delle più importanti organizzazioni a livello nazionale, Fai, Legambiente e Wwf, che hanno redatto un documento, “Paesaggi rinnovabili”, al fine di individuare «le tappe principali per una transizione ecologica che coniughi lo sviluppo delle energie pulite con il paesaggio, nella salvaguardia del territorio». Il documento è consultabile al seguente link: https://www.repubblica.it/green-and-blue/2022/12/09/news/paesaggi_rinnovabili_fondo_ambiente_italiano_ets_legambiente_wwf_italia-378176897/.

⁸⁸ Conflitto tradizionale, che resta certamente un «nodo decisivo»: «è nel rapporto tra economia e ambiente, nella contrapposizione tra sfruttamento ovvero valorizzazione del territorio, che si gioca gran parte – se non tutta – la partita della tutela effettiva della biosfera». Così G. AZZARITI, *La tutela dell'ambiente in Costituzione*, cit., p. 190. Sulla «tormentata relazione tra costituzione economica e costituzione ambientale», si veda - *ex multis* – A. RIVIEZZO, *Diritto costituzionale dell'ambiente e natura umana*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2021, pp. 304 ss.

⁷⁹ Il cui approvvigionamento, peraltro, è oggi reso altresì economicamente più gravoso e logisticamente più disagiato dal conflitto bellico tra Russia e Ucraina.

⁸⁰ Da ultimo, Corte cost., 11 gennaio 2023, n. 27.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² Decreto di attuazione della direttiva 2001/77/CE.

⁸³ Corte cost., 18 ottobre 2016, n. 267.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41*, cit., pp. 299 ss.

Ritiene il Consiglio di Stato, tuttavia, richiamata quasi alla lettera la nota sentenza n. 85 del 2013 della Corte costituzionale⁸⁹, che l'onere di operare una tale ponderazione (tra interessi primari, ma non assoluti) gravi anche sul Ministero, nel dettare eventuali prescrizioni di tutela culturale indiretta⁹⁰. Al valore ambientale, anche alla luce della riforma, viene accordata una priorità tale da giustificare un'influenza nell'ambito di valutazioni tecniche inerenti alla salvaguardia di un diverso bene.

Gli interessi antagonisti a quello estetico-culturale entrano nel sindacato del giudice per il tramite del principio di proporzionalità⁹¹; le prescrizioni di tutela indiretta sono state infatti considerate eccessivamente onerose, soprattutto a fronte di una motivazione non adeguata.

In particolare, il giudice ha ravvisato la violazione del principio nella componente «della proporzionalità in senso stretto»⁹². Senza qualificare esplicitamente le limitazioni prescritte dal Ministero al privato come sovrabbondanti, cioè imposte in misura superiore a quella indispensabile in relazione al fine (come pure si sarebbe potuto probabilmente rilevare nel caso di specie⁹³), il Consiglio di Stato si è espresso sul bilanciamento tra le istanze: «l'interesse pubblico alla tutela del

patrimonio culturale non ha, nel caso concreto, *il peso e l'urgenza* per sacrificare interamente l'interesse ambientale indifferibile della transizione ecologica»⁹⁴.

La scelta di vagliare la proporzionalità delle misure prescritte non soltanto «dal punto di vista della cura dell'interesse proprio dell'Amministrazione»⁹⁵, ma nel raffronto con il collidente interesse ambientale viene giustificata mediante il successivo richiamo al principio di integrazione delle tutele, «riconosciuto, sia a livello europeo (art. 11 del TFUE), sia nazionale (art. 3-quater del d.lgs. n. 152 del 2006 [...])»⁹⁶, anch'esso ritenuto violato.

Nell'ordinamento dell'Unione europea è possibile rinvenire due «direttrici strategiche dell'intervento pubblico» in materia di ambiente: ad una «*politica ambientale in senso stretto*», rivolta a perseguire direttamente finalità «*ambientali*», si affianca un non meno importante approccio in termini di «*integrazione*» delle esigenze ambientali all'interno di tutte le altre politiche o azioni pubbliche»⁹⁷.

Scopo del principio di integrazione delle tutele, oggi contenuto nell'art. 11 del TFUE e confermato dall'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁹⁸, è dunque assicurare una tutela adeguata dell'ambiente «finanche attraverso l'intervento nelle altre politiche comunitarie»⁹⁹. Ciò comporta che «gli interessi ambientali [debbano] essere «introdotti» all'interno di politiche e di azioni destinate a perseguire obiettivi (e a tutelare interessi) diversi e spesso *in limine* addirittura contrapposti a quelli ecologici, con il risultato che la protezione e la cura dell'ambiente assumono la natura [...] di una sorta di «filtro» o, ancor meglio, di una vera e propria «matrice» funzionale a condizionare e conformare i contenuti e gli esiti di tutti i processi di decisione pubblica e dei relativi strumenti di attuazione»¹⁰⁰.

Il principio di integrazione, considerato applicabile dal Consiglio di Stato – nel caso in esame – in ragione del richiamo operato dal Codice dell'ambiente, implica che «qualsiasi attività [debba] prendere in considerazione la realtà

⁸⁹ Nella quale la Consulta ha affermato che «tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012) [...] La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come «primari» dei valori dell'ambiente significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto». Cfr. Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85. A tal proposito, anche alla luce del lessico variegato impiegato dalla Consulta, pare opportuno precisare che, a parere di autorevole dottrina, sono gli «interessi» a doversi propriamente considerare «protagonisti del bilanciamento», interessi che nel caso di specie rivestono altresì i panni di principi. Pare meno opportuno discorrere di valori, «anche perché i valori tendono ad essere assoluti, e quindi poco inclini al bilanciamento». Così R. BIN, *Ragionevolezza e bilanciamento nella giurisprudenza costituzionale (con particolare attenzione alle più recenti sentenze in tema di licenziamento illegittimo)*, in *Lo Stato*, n. 18/2022, p. 259.

⁹⁰ Se condivisibile appare la necessità di un contemperamento dei due interessi, qualche perplessità può sorgere circa l'opportunità che esso sia operato in sede di opposizione del vincolo culturale indiretto, atteso il carattere tecnico della valutazione del Ministero.

⁹¹ Esso impone alle amministrazioni di perseguire il proprio scopo procurando il minor sacrificio possibile per gli interessi coinvolti nel procedimento, e tanto ogni qual volta l'esercizio dei pubblici poteri, sia esso espressione di discrezionalità amministrativa o di discrezionalità tecnica, risulti potenzialmente limitativo della sfera di libertà dei privati. Cfr. P. CARPENTIERI, *Semplificazione e tutela*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto online*, n. 3/2016.

⁹² Cons. St., sent. n. 8167/2022, punto 3.4.

⁹³ I ricorrenti hanno evidenziato che i manufatti «per la loro limitatissima consistenza, sono visibili soltanto a chi si avvicini a pochi metri di distanza», per cui «l'eventuale realizzazione di altri manufatti che si trovino a centinaia di metri di distanza» non sembra poter incidere sulle condizioni di prospettiva e visuale.

⁹⁴ Cons. St., sent. n. 8167/2022, punto 3.4. (corsivi aggiunti).

⁹⁵ P. CARPENTIERI, *Eolico e paesaggio*, in *Riv. giur. edilizia*, n. 1/2008, p. 333.

⁹⁶ Cons. St., sent. n. 8167/2022, punto 3.5.

⁹⁷ Cfr. M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., p. 290.

⁹⁸ L'art. 11 del TFUE prevede: «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile». L'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea stabilisce che: «Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

⁹⁹ E. DI SALVATORE, *La tutela dell'ambiente*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2008, p. 545.

¹⁰⁰ Così M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., p. 291.

ambientale, misurarsi con essa e integrarla come il primo degli elementi inderogabili del bilanciamento di interessi¹⁰¹ e trova giustificazione nell'urgenza e nella pervasività della crisi climatica in essere, che impone misure di contrasto altrettanto severe e proteiformi.

A ben vedere, esso non è stato espressamente recepito a livello costituzionale dal “nuovo” articolo 9; al contrario si è parlato in proposito della più importante tra le «innovazioni mancate» della recente riforma¹⁰². Nondimeno, a parere di alcuni studiosi, il fatto stesso che la tutela ambientale sia oggi iscritta in Costituzione in qualità di principio, comporta l'adozione sul piano interno di «un modello molto prossimo a quello accolto dai Trattati europei» e fa sì che tale tutela sia «destinata a integrare tutte le competenze dello Stato, delle Regioni e degli altri enti territoriali, in modo da bilanciare le esigenze sottese all'esercizio di ciascuna funzione»¹⁰³. Tanto premesso, anche a livello nazionale ogni «scelta pubblica [dovrebbe diventare] comunque “ambientale”»¹⁰⁴. Di qui, quale logica conseguenza, la necessità per le amministrazioni di «abbandonare una visione totalizzante dell'interesse primario affidato» alle proprie cure e rintracciare un punto di equilibrio tenendo conto dell'istanza ambientale¹⁰⁵.

I Giudici di Palazzo Spada, peraltro, hanno ravvisato nel novellato art. 41 Cost., ed in particolare nell'«accostamento dialettico» di ambiente e iniziativa economica privata, il segno di un generale «superamento del bilanciamento tra valori contrapposti all'insegna di una nuova assiologia compositiva»¹⁰⁶.

Ecco che emerge il rilievo della modifica costituzionale, in cui taluni hanno scorto la «volontà positiva di un cambio di prospettiva», idonea ad influenzare ogni processo decisionale¹⁰⁷.

Accogliendo l'appello incidentale, il Consiglio di Stato ha dunque annullato i decreti impugnati nella parte relativa alle prescrizioni di tutela indiretta ed ha esortato l'Amministrazione ad abbandonare – in sede di riedizione del potere

– una «logica meramente inibitoria», per accogliere una soluzione «comparativa e dialettica»¹⁰⁸ tra gli interessi in gioco.

La decisione, a parere di chi scrive, pare svalutare eccessivamente l'interesse alla tutela dei beni culturali, non tanto perché le croci votive in questione meritassero in concreto l'apposizione dei vincoli nella misura fissata (probabilmente è vero il contrario), quanto piuttosto perché il giudice, imponendo al Ministero di tener conto – nel determinarsi – di un diverso interesse sul quale non pare avere competenza (o tantomeno possedere competenze), sembra legittimare – in linea di principio – il ridimensionamento, se non l'elisione, delle prescrizioni, anche quando indispensabili al raggiungimento dell'obiettivo di salvaguardia, per ragioni estranee a tale obiettivo.

Ciò non vuol dire che non sia necessaria una ponderazione tra bene ambiente e cultura, ma che la sede non indicata non sembra essere quella più confacente.

L'argomentazione che risulta più persuasiva è infatti relegata alle conclusioni della pronuncia: le misure di tutela indiretta disposte dal Ministero hanno di fatto prodotto l'effetto di «disapplicare» gli esiti della conferenza di servizi cui aveva preso parte la stessa Soprintendenza molisana, a danno dei soggetti che avevano già conseguito le autorizzazioni uniche da parte della Regione per la realizzazione degli impianti eolici¹⁰⁹. In altri termini, il Ministero, senza fornire motivazioni adeguate, ha sovvertito gli esiti della Conferenza di servizi, la quale rappresenta di certo la sede più propria – individuata dallo stesso legislatore¹¹⁰ – per la «valutazione contestuale»¹¹¹ e la ponderazione di tutti gli interessi pubblici coinvolti nel procedimento amministrativo¹¹², tra i quali naturalmente tutela dei beni culturali e dell'ambiente. Come chiarito anche dal Consiglio di Stato nella pronuncia in esame, infatti, il principio di integrazione ha una valenza procedimentale, la quale si inverte *in primis* nel procedimento di

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² *Ibidem*, 312 s. Nello stesso senso: F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell'art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, cit., 10; P. LOMBARDI, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, cit., p. 93; G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, cit., p. 474.

¹⁰³ E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 5.

¹⁰⁴ Così F. MOTTA, *La riforma dell'art. 41 Cost. davanti al Consiglio di Stato: scelte pubbliche, dati scientifici e transizione ecologica*, in *laCostituzione.info*, 6 ottobre 2022, a commento della medesima pronuncia.

¹⁰⁵ Cfr. A. PERSICO, *Promozione dell'energia rinnovabile e tutela del patrimonio culturale*, cit.

¹⁰⁶ Cons. St., sent. n. 8167/2022, punto 3.5.

¹⁰⁷ V. A. MORRONE, *Fondata sull'ambiente*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2022, p. 785.

¹⁰⁸ Cons. St., sent. n. 8167/2022, punto 5.

¹⁰⁹ Cons. St., sent. n. 8167/2022, punto 3.5.

¹¹⁰ Il quale non fissa un ordine gerarchico tra gli interessi che vengono in rilievo in caso di realizzazione di impianti ad energia rinnovabile, ma prescrive, per l'appunto, la convocazione di una conferenza di servizi ai fini dell'autorizzazione, volta ad una ponderazione più trasparente e condivisa.

¹¹¹ Cons. St., parere n. 890/2016.

¹¹² Peraltro, con particolare riferimento al progetto relativo alla pala eolica da installarsi in località Crocella di Tufara, atteso il dissenso espresso dalla Soprintendenza, si era pronunciata altresì la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale, pur senza fare espresso riferimento all'interesse alla tutela dei beni culturali, ha precisato con delibera del 23 giugno 2015, tenuto conto della comparazione degli interessi coinvolti nel procedimento, individuati nella tutela paesaggistica e nello sviluppo della produzione di energia da fonte rinnovabile, nella valenza imprenditoriale ed economica dell'opera, «di considerare prevalente l'interesse all'incremento delle fonti di energia rinnovabili e alla realizzazione dell'opera di che trattasi, condividendo le posizioni favorevoli all'impianto eolico in questione espresse dagli Enti coinvolti in conferenza di servizi e facendo proprie le relative motivazioni».

cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 e nello svolgimento della prescritta Conferenza di servizi¹¹³.

3. Il carattere innovativo della pronuncia in esame sembra risiedere, in definitiva, nell'apertura ad una concezione di attività amministrativa che non possa prescindere dal tenere in considerazione l'interesse ambientale, qualsiasi scelta pubblica si intenda adottare. E tanto in applicazione del principio di integrazione delle tutele, che trova origine nell'ordinamento europeo e che pare aver acquisito rinnovata legittimazione nell'ordinamento interno a seguito della recente revisione costituzionale, la quale non soltanto ha inscritto formalmente la tutela dell'ambiente tra i Principi fondamentali, ma – nel riformare l'art. 41 Cost. – ha altresì tracciato, a parere del Consiglio di Stato, una direttiva di metodo.

Non può ancora dirsi se l'orientamento espresso resterà isolato o se invece raccoglierà un seguito in giurisprudenza. Ciò che è certo è che la logica dell'integrazione trova causa nell'esigenza di implementare in modo efficiente la c.d. transizione ecologica e che quest'ultima risulterà sempre più urgente con l'andare del tempo. «La consapevolezza della crisi climatica e del suo carattere 'estremo' [...], la necessità di intensificare la transizione verso energie rinnovabili», cioè, non potranno che «avere un peso sempre più rilevante nella 'gestione' [delle] operazioni di bilanciamento»¹¹⁴.

Questo non può voler dire tuttavia che gli interessi concorrenti «debba[no] assumere per forza di cose una posizione recessiva»¹¹⁵: la logica dell'integrazione risulta condivisibile (d'altronde un tale approccio, lo si è accennato, è già stato adottato

da tempo dal legislatore in materia di autorizzazione alla realizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile), purché – nel completo sovvertimento delle sue premesse – non si traduca nell'affermazione «di una nuova concezione totalizzante dell'interesse ambientale che ne postuli la tutela "ad ogni costo"»¹¹⁶.

E ciò, tanto più quando l'interesse antagonista in rilievo sia proprio quello alla salvaguardia del patrimonio storico-artistico, anche in ragione della contiguità fra i due principi, di cui si è discusso ampiamente. La primarietà dell'istanza ambientale non può determinare, in altri termini, l'automatico svuotamento della tutela dei beni culturali, la quale deve potersi esplicare in provvedimenti che siano pur sempre congrui rispetto all'obiettivo di protezione¹¹⁷.

Del resto, sembra il caso di precisare, il secondo comma dell'art. 3-*quater* del d.lgs. n. 152 del 2006¹¹⁸, menzionato nella sentenza in commento quale norma di "recepimento" a livello nazionale del principio di integrazione, pone espressamente sullo stesso piano tutela dell'ambiente e protezione del patrimonio culturale. A rigore, allora, l'approccio di integrazione delle tutele dovrebbe riguardare, sul piano interno, entrambi i valori costituzionali.

La ragione di tale equiordinazione è esplicitata dal legislatore nel medesimo comma: tanto l'istanza ambientale quanto quella estetico-culturale meritano prioritaria attenzione ai fini di un'effettiva attuazione del «principio dello sviluppo sostenibile»¹¹⁹. Quest'ultimo, invero, è un principio complesso, nel quale sono ravvisabili più dimensioni, non soltanto quella ecologica. E non potrebbe essere altrimenti, se si consideri che esso trova la sua ragion d'essere nella volontà di «garantire alle popolazioni che verranno le stesse opportunità di quelle attuali»¹²⁰,

¹¹⁶ TAR Molise, sent. n. 115/2009.

¹¹⁷ Sul punto, si veda S. SCIARRA, *Cultura ambiente democrazia. L'impegno delle generazioni future*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2023, 1-5. L'A. precisa che ambiente e cultura sono, entrambi, «tasselli della democrazia, tenuti insieme dall'avanzamento della "ricerca scientifica e tecnica"». Pertanto, nelle ipotesi di conflitto tra i due interessi, ad esempio in tema di costruzione di impianti di energia rinnovabile, la cultura dovrà «misurarsi con la scienza», la quale però non potrà affermare «valori tiranni, proprio perché si fonda sulla ricerca libera e indipendente».

¹¹⁸ La disposizione stabilisce che «anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di priorità considerazione».

¹¹⁹ Per sviluppo sostenibile si intende, tradizionalmente, un modello di sviluppo che consenta di soddisfare i bisogni del presente senza pregiudicare la capacità delle future generazioni di soddisfare le proprie necessità. La definizione («*development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*») risale al Rapporto *Our common future* (c.d. Rapporto Brundtland), redatto dalla Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo, istituita nel 1983 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, e pubblicato nel 1987.

¹²⁰ F. FRACCHIA, S. VERNILE, *Lo sviluppo sostenibile oltre il diritto ambientale*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2022, p. 20.

¹¹³ A tal proposito, la Corte costituzionale ha affermato: «la dimensione dei valori e degli interessi che lo Stato ha assunto come primari nel disciplinare lo sfruttamento dell'energia eolica (tra i quali spiccano appunto la tutela dell'ambiente, del paesaggio e della salute ed il coinvolgimento dell'iniziativa economica privata) comporta infatti un elevato grado di complessità nella regolazione dei rapporti giuridici chiamati in causa dai procedimenti a carattere autorizzatorio [...] Non è indifferente, nella scelta legislativa dello Stato di concentrare l'autorizzazione in un'unica disciplina procedimentale, il fatto che la dialettica degli interessi concretamente in gioco deve essere oggetto di bilanciamento, non solo in sede normativa, ma anche in quella amministrativa. È, infatti, necessario che i valori costituzionali in tensione siano ponderati nella misura strettamente necessaria ad evitare il completo sacrificio di uno di essi nell'ottica di un tendenziale principio di integrazione». Cfr. Corte cost., 15 dicembre 2016, n. 267, considerato in diritto 4.2. Come ribadito, da ultimo, nella Relazione Annuale della Corte costituzionale pubblicata il 13 aprile 2022, «il regime autorizzatorio in vigore (previsto dagli artt. 12 e seguenti del d.lgs. n. 387 del 2003, 4 e seguenti del d.lgs. n. 28 del 2011 e d.m. 10 settembre 2010) costituisce un imprescindibile punto di equilibrio tra due interessi di fondamentale rilevanza assiologica, che risiede nel potenziamento delle fonti rinnovabili, combinato con la tutela del territorio (sentenza n. 121)».

¹¹⁴ Cfr. A. D'ALOIA, *L'art. 9 Cost. e la prospettiva intergenerazionale*, cit., p. 27.

¹¹⁵ *Ibidem*.

imponendo ai decisori politici di considerare non soltanto la pluralità degli interessi del presente, ma anche quell'insieme di esigenze, per certi versi imprevedibili, che potranno caratterizzare la società del futuro.

In questo quadro informo il legislatore, già nel 2006, aveva individuato due punti fermi: ambiente e patrimonio culturale. Ai sensi dell'art. 3-*quater* del Codice dell'ambiente, essi devono essere tutelati contestualmente ed in modo prioritario, quale espressione di una collettiva responsabilità verso il futuro. Valore estetico-culturale e valore ambientale, d'altronde, connotano forse più d'ogni altro, ed in ogni tempo, la nostra identità.

Certamente il concetto di sviluppo sostenibile presenta un legame privilegiato con la questione ambientale, «primo ambito nel quale è emersa, sia sul piano etico, sia sul piano giuridico, la necessità di tutelare gli interessi delle generazioni future»¹²¹. Invero, «la tutela dell'ambiente e degli equilibri ecosistemici evoca di per sé una indefettibile dimensione intergenerazionale, che impone innegabilmente, se non altro per ragioni di efficacia e di effettività, di proiettare le politiche ambientali nel medio-lungo periodo»¹²². Non sorprende allora che il primo riferimento esplicito in Costituzione all'interesse delle generazioni future¹²³ sia stato introdotto proprio nell'ambito del nuovo comma 3 dell'art. 9 Cost., con specifico

¹²¹ T. GUARNIER, *La solidarietà intergenerazionale nella prospettiva costituzionale*, cit., p. 9. Sul punto, si veda altresì G. LUCHENA, *Ambiente, diritti delle generazioni future ed etica della responsabilità*, in F. GABRIELE – A.M. NICO (a cura di) *La tutela multilivello dell'ambiente*, cit., p. 193, il quale sottolinea che «in generale, si è incominciato a ragionare di diritti delle generazioni future in presenza di situazioni di incertezza o di minaccia derivanti dalla questione finanziaria ovvero dalle problematiche indotte dalla bioetica. Ma non c'è dubbio sul fatto che il primo "campo di tensioni" sia stato quello ambientale». Cfr. anche A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, Annali IX, Giuffrè, Milano, 2016, 335, secondo cui «l'ambiente, il mantenimento nel tempo degli equilibri ecologici e naturali sono il cuore [...] il *field* principale [...] della *intergenerational issue*».

¹²² Cfr. M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., p. 310.

¹²³ L'inciso «anche nell'interesse delle future generazioni» costituisce la principale innovazione apportata da una riforma considerata - per la restante parte - ampiamente ricognitiva. Nondimeno, la logica intergenerazionale non pare costituire di per sé una novità assoluta nell'ambito dell'ordinamento costituzionale italiano: in primo luogo, la modifica si pone in un rapporto di continuità con il principio fondamentale di solidarietà: «è una prospettiva [...] perfettamente coerente con la dimensione valoriale del personalismo costituzionale, con la sua dimensione sociale e solidaristica, di cui l'art. 2 costituisce plastica rappresentazione». Così A. D'ALOIA, *L'art. 9 Cost. e la prospettiva intergenerazionale*, cit., p. 42. In secondo luogo, si ricollega ad un'ampia giurisprudenza della Consulta, che si è già confrontata con il principio di solidarietà intergenerazionale, muovendo però dai principi dell'equilibrio del bilancio e della sostenibilità del debito pubblico, da leggersi come «concreta garanzia di realizzazione dei diritti» delle generazioni future, nell'ottica di un «*welfare* sostenibile». Sul punto, cfr. A. BONOMI, *Brevi osservazioni sugli aspetti più problematici del delicato bilanciamento fra universalismo selettivo, diritti fondamentali e vincoli di bilancio: alla ricerca dell'universalismo selettivo temperato*, in *Federalismi.it*, n. 7/2018, p. 12. Sul vasto tema del rapporto tra diritto e «future generazioni», v.: R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, FrancoAngeli, Milano, 2008; A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, cit.

riferimento alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, che dovrà realizzarsi «anche» nell'interesse dei posteri¹²⁴.

Nondimeno, la sostenibilità manifesta, come anticipato, «una tendenza ad estendersi e a ricomprendere al suo interno valori democratici condivisi, più ampi della sola tutela ambientale»¹²⁵. Nelle sue molteplici dimensioni, essa sembra poter assurgere a «paradigma estendibile e applicabile anche ad altri settori»¹²⁶.

Tra gli aspetti più criticati della recente riforma costituzionale vi è, d'altronde, proprio l'aver circoscritto alla tutela dell'ambiente il riferimento espresso agli interessi dei posteri¹²⁷: essa rappresenta solo una parte - ancorché imprescindibile - del problema della salvaguardia delle future generazioni¹²⁸.

Anche i beni culturali, come l'ambiente, sono parte di «un'eredità ricevuta dalle generazioni precedenti e da trasmettere» a quelle future¹²⁹: lo stesso concetto

¹²⁴ L'inciso è stato salutato con un certo favore dalla dottrina maggioritaria, che vi ha riconosciuto un «programma [...] impegnativo e ambizioso». In tal senso si veda, ad esempio, G. GRASSO, *La revisione costituzionale degli articoli 9 e 41*, cit., p. 37. D'altronde le potenzialità di una tale espressione sembrano trovare conferma guardando oltre i confini nazionali: il riferimento è in particolare al rilievo assunto dalla clausola di «responsabilità nei confronti delle generazioni future» contenuta nell'art. 20a della Legge fondamentale tedesca, nella nota sentenza del 24 marzo 2021 del *Bundesverfassungsgericht*, avente ad oggetto le disposizioni della Legge federale sul cambiamento climatico del 12 dicembre 2019. L'inciso in esame è stato, di contro, anche oggetto di severe critiche. Si veda, in particolare, F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, cit., 4, che ne contesta la formulazione fumosa e ambigua.

¹²⁵ F. FRACCHIA - S. VERNILE, *Lo sviluppo sostenibile oltre il diritto ambientale*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2022, p. 40.

¹²⁶ *Ibidem*. Anche «nell'ambito delle istituzioni europee la sostenibilità aveva una sua propria collocazione, inizialmente nell'ambito delle strategie relative alla tutela dell'ambiente [...] col crescere dell'importanza del principio si è assistito ad un progressivo ampliamento del suo raggio di influenza, al punto che la sostenibilità è arrivata a determinare l'intero programma politico della Commissione nel suo insieme». In questi termini L. VIOLINI, *Il percorso a cascata del principio di sostenibilità, dal livello internazionale a quello locale, passando per l'amministrazione centrale*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2022, p. 10.

¹²⁷ In tal senso: G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, cit., p. 474; G. SOBRINO, *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni*, cit., pp. 22 ss; L. IMARISIO, *Le nuove coordinate costituzionali in materia ambientale tra limiti e potenzialità*, in L. IMARISIO - G. SOBRINO (a cura di), *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: un primo confronto atti del seminario svoltosi a Cuneo il 29 aprile 2022*, p. 100. Nel recente passato si è peraltro dibattuto in ordine all'opportunità di inserire in Costituzione una generale disposizione in tema equità generazionale: degni di nota sono i disegni di legge costituzionale A.C. 3478 e A.C. 3858 presentati nel corso della XVII Legislatura, A.C. 4358 e abbinati nel corso della Legislatura precedente.

¹²⁸ G. SOBRINO, *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni*, cit., p. 23. Tale salvaguardia non può consistere nella mera garanzia di una sopravvivenza, è necessario altresì provvedere alla conservazione di «condizioni minime di vita e dignità». Cfr. A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, cit., p. 331.

¹²⁹ Così G. SEVERINI, *La tutela costituzionale del paesaggio (art. 9 Cost.)*, cit., p. 15. Nello stesso senso, v. L. CASINI, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino, 2016. Del legame esistente tra futuro, ambiente e beni culturali sembrano essere, almeno per certi versi, consapevoli gli attivisti per il clima che ormai da mesi si rendono periodicamente protagonisti di discutibili (e largamente discusse) «azioni» all'interno di musei ed «attacchi» nei riguardi di edifici

di «patrimonio storico e artistico della Nazione» evoca, a ben vedere, l'idea di un'«eredità». E se certamente la conservazione di un ambiente salubre si configura «come vera e propria “precondizione” per la garanzia dei diritti (anche fondamentali) dell'individuo»¹³⁰, non può dimenticarsi che tutela e valorizzazione dei beni culturali sono strumenti determinanti per garantire il pieno sviluppo della persona umana¹³¹ e la «qualità della vita»¹³².

Anzi, autorevole dottrina ha rimarcato come la riforma abbia semplicemente disvelato «qualcosa che era già dentro l'art. 9 Cost.», norma che «è sempre stata uno dei simboli della *intergenerational issue*», avendo ad oggetto paesaggio e beni di rilevanza storico-artistica, i quali «condividono proprio il senso del patrimonio, l'idea del conservare, tutelare *per* trasmettere e consegnare alle generazioni successive»¹³³.

Sia risorse naturali che eredità artistica sono «beni che non possono avere solo un “tempo” ma che appartengono alla continuità dell'esperienza umana»¹³⁴.

storici. In Italia, tali attivisti afferiscono alla rete “Ultima generazione”, a sua volta parte di un più ampio movimento attivo su scala internazionale. Saliti agli onori della cronaca, in particolare a seguito dell'imbrattamento di Palazzo Vecchio, a Firenze, avvenuto in data 17 marzo 2023, essi - con modalità senza dubbio censurabili - sembrano voler far leva sulla spontanea indignazione che si desta ogni qual volta viene intaccata una parte del nostro patrimonio culturale, sul fisiologico istinto di protezione generalmente avvertito nei confronti di opere d'arte che rappresentano la nostra identità e che vorremmo immortali. Ciò al fine di attirare l'attenzione sugli effetti dei cambiamenti climatici, sul presupposto che, laddove non vi fosse un'inversione di tendenza nell'operato dei governi, la progressiva distruzione dell'ambiente comporterebbe anche la rovina della cultura. Certo pare quantomeno paradossale che si attacchi «l'arte in nome della sopravvivenza, essendo essa stessa strumento di sopravvivenza» (la citazione è tratta dall'articolo di giornale di P. KENNICOTT, *Why Van Gogh's 'Sunflowers' was a target for climate activists*, 14 ottobre 2022, in *The Washington Post*, consultabile al seguente indirizzo: <https://www.washingtonpost.com/arts-entertainment/2022/10/14/van-gogh-sunflowers-soup-climate/>).

¹³⁰ M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., p. 307.

¹³¹ Cfr. A.M. NICO, *Il patrimonio culturale nel diritto positivo e nel P.N.R.R.*, in *Lo Stato*, n. 19/2022, p. 260. D'altra parte, ed a riprova di ciò, come evidenziato da attenta dottrina, con il d. l. 20 settembre 2015, n. 146, recante “misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione”, il legislatore «pare aver confermato e rimarcato con maggiore enfasi quanto già si poteva desumere dal Codice dei beni culturali, ribadendo che la fruizione dei beni culturali (attività che si identifica, come illustrato, soprattutto con la possibilità di entrare o avere accesso) vada configurata come un servizio pubblico poiché integra gli estremi di quelle prestazioni da garantire agli utenti per il soddisfacimento dei bisogni e delle esigenze della collettività». Così S. CAVALIERE, *I livelli essenziali delle prestazioni e i nuovi “diritti culturali”*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, p. 4.

¹³² Aspetto sottolineato a più riprese dalla Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società (c.d. Convenzione di Faro), in *primis* nel preambolo, laddove si rimarca «il valore ed il potenziale di un'eredità culturale usata saggiamente come risorsa per lo sviluppo sostenibile e per la qualità della vita, in una società in costante evoluzione». Anche tra gli obiettivi della Convenzione emerge quello di «sottolineare che la conservazione dell'eredità culturale, ed il suo uso sostenibile, hanno come obiettivo lo sviluppo umano e la qualità della vita» (art. 1, lett. c).

¹³³ Così A. D'ALOIA, *L'art. 9 Cost. e la prospettiva intergenerazionale*, cit., pp. 27 ss.

¹³⁴ *Idem*, p. 36.

Per usare le parole lungimiranti contenute nella relazione elaborata dalla c.d. Commissione Rodotà¹³⁵, beni ambientali e culturali sono «beni comuni [...] che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona, e sono informati al principio della salvaguardia intergenerazionale delle utilità», pertanto devono essere soggetti ad «una disciplina particolarmente garantistica [...], idonea a nobilitarli, a rafforzarne la tutela, a garantirne in ogni caso la fruizione collettiva, da parte di tutti i consociati, compatibilmente con l'esigenza prioritaria della loro preservazione a vantaggio delle generazioni future».

L'auspicio è dunque che, senza arretramenti rispetto agli approdi raggiunti in materia ambientale, si pervenga ad una necessaria considerazione organica di istanza ecologica e di istanza culturale, nell'ottica della sostenibilità di lungo periodo: «insieme al patrimonio naturale, vi è un patrimonio storico, artistico e culturale, ugualmente minacciato»¹³⁶. Il nuovo testo dell'articolo 9 Cost. – testimonianza visibile della connessione antica tra patrimonio culturale e ambiente – può costituire, in tal senso, un rilevante punto di partenza (tutt'altro che la causa di un'esasperazione dei conflitti).

In quest'ottica, pare innanzitutto opportuno valorizzare gli strumenti – come la Conferenza di servizi – che consentono una preventiva composizione degli interessi, una pianificazione volta a «coniugare la realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili con la preservazione del paesaggio»¹³⁷ e dei beni culturali, e ad evitare a monte, per quanto possibile, le ipotesi di conflitto.

Ulteriori passi avanti potrebbero poi compiersi in sede di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza¹³⁸, il quale pare abbracciare un approccio sinergico, almeno in linea di principio. Nel Piano hanno trovato spazio non solo l'ambiente e la transizione ecologica, cui è dedicata la Missione 2, ma anche la cultura, inclusa nella Missione 1. Il patrimonio culturale, peraltro, assume «una

¹³⁵ Si tratta della Commissione sui Beni Pubblici, presieduta da Stefano Rodotà, istituita presso il Ministero della Giustizia, con Decreto del Ministro, il 21 giugno 2007, al fine di elaborare uno schema di legge delega per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici.

¹³⁶ PAPA FRANCESCO, *Laudato si'*. Lettera enciclica sulla cura della casa comune, secondo cui un'ecologia «integrale» richiede «anche la cura delle ricchezze culturali dell'umanità nel loro significato più ampio».

¹³⁷ Parole impiegate nel Decreto n. 8 del 13/01/2023 del Ministero della Cultura “Atto di indirizzo concernente l'individuazione delle priorità politiche da realizzarsi nell'anno 2023 e per il triennio 2023-2025”.

¹³⁸ Il PNRR, com'è noto, è il piano nazionale di attuazione del progetto europeo di rilancio economico dedicato agli Stati membri «Next Generation EU», la cui proiezione intergenerazionale è posta in evidenza sin dalla denominazione. Esso inevitabilmente impone «valutazioni» che non siano limitate al «qui ed ora». Cfr. A. CELOTTO, *Articolo 9 e diritti delle future generazioni*, in *Passaggi Costituzionali*, n. 1/2022, p. 30.

sua rilevanza nell'ambito delle priorità trasversali» e «l'investimento nei settori del Turismo e della Cultura è considerato» quale «importante occasione per realizzare una maggiore sinergia tra i suddetti settori e tra questi e le altre priorità individuate dal Piano medesimo», transizione verde e sostenibilità ambientale *in primis*¹³⁹.

DIRITTO COMPARATO E STRANIERO

¹³⁹ Così A.M. NICO, *Il patrimonio culturale nel diritto positivo e nel P.N.R.R.*, cit., p. 265, cui si rinvia per un'analisi approfondita circa il rilievo attribuito a cultura e turismo nell'ambito del PNRR.

Premierato elettivo ed eterogenesi dei fini *

PINO PISICCHIO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il premierato elettivo in dottrina. – 3. Le grandi riforme degli anni '90 in Israele. – 4. Il premierato elettivo come risposta all'instabilità politica degli anni '80. – 5. Perché ha fallito. – 6. Il ddl governativo italiano. Assonanze e dissonanze. – 7. Conclusioni.

1. Il dibattito pubblico italiano sulla proposta di riforma costituzionale che istituisce il premierato elettivo¹ approvata in prima lettura in Commissione Affari Costituzionali del Senato il 24 aprile 2014, ha chiamato in causa in più circostanze l'unica esperienza ad essa comparabile, almeno quanto a concetti evocati (e parzialmente anche a contenuti normativi), che sia possibile rintracciare nel novero delle democrazie liberali, quella che Israele varò nel 1992 per poi sperimentarla nel quinquennio '96-2001, anno in cui venne abrogata². La scelta politica del governo italiano, considerata elemento caratterizzante del programma coalizionale, configuratasi come un accettabile ripiegamento rispetto all'originario impianto della proposta elettorale, a vocazione presidenzialistica, di poi divenuta semi-presidenzialistica e infine premierale, sconta il paradosso di una postura che si pone in linea di continuità con analoghe proposte avanzate tra la fine degli anni '90 del secolo scorso e i primi anni duemila, dai soggetti politici oggi all'opposizione, come il PD, e che all'epoca guardavano con interesse all'esperienza di premierato israeliana³. Vale dunque la pena di svolgere qualche considerazione su quella esperienza e sui motivi del suo fallimento, giovandoci di qualche elemento di comparazione con l'impianto normativo che si sta approntando nell'ordinamento

* Il saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

¹ Cfr. AS 935 presentato dal governo Meloni il 15 novembre 2023

² L'esperienza del Premierato elettivo venne disciplinata dalla "Legge fondamentale: il Governo". Con la legge del '92 si stabiliva che il *Premier* fosse eletto direttamente dai cittadini attraverso un voto contestuale a quello per il rinnovo della rappresentanza parlamentare nella *Knesset*, durando in carica quattro anni.

³ In verità, ancor prima della reviviscenza dell'interesse manifestatosi tra gli anni novanta e i primi duemila da parte di forze politiche diverse e di ambiti significativi della dottrina, fin dagli anni '90 il Gruppo di Milano, di cui S. Galeotti e G. Miglio furono tra i più significativi esponenti, aveva promosso l'ipotesi del premierato elettivo per far derivare da un'unica fonte popolare la legittimazione del parlamento e del capo dell'esecutivo. Cfr. GRUPPO DI MILANO, *Verso una nuova Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1983.

italiano, cominciando con qualche cenno sulla considerazione che la dottrina ha riservato alla particolare fattispecie premierale elettiva.

2. Una dignità dottrinarica il premierato dotato di una diretta legittimazione popolare la trova in Maurice Duverger che nel 1956 elaborò la sua visione di nuovo assetto costituzionale per la Repubblica francese⁴. Il politologo proponeva che il primo ministro fosse eletto direttamente dal corpo elettorale in uno con l'Assemblea Nazionale, mentre il presidente della Repubblica, nelle cui mani veniva riposto l'esercizio della moral suasion, avrebbe continuato ad essere espresso dal voto del Parlamento. Il carattere precipuo dell'impostazione duvergeriana riguardante il premierato elettivo stava nell'indissolubile legame con l'assemblea parlamentare da cui derivava la fiducia: in caso di fallimento del premier – sfiducia o dimissioni – non sarebbe stato concepibile null'altro che il ricorso alle urne. Di opinione del tutto opposta Giovanni Sartori⁵, che, peraltro, avrebbe spesso pubblicamente (e argomentatamente) dialettizzato con il suo collega francese.

In Italia, tuttavia, la versione “elettiva” del premierato ebbe illustri sostenitori nell'ambito dottrinario. Vengono opportunamente rammentate⁶ le adesioni di Mortati allo schema concettuale del rafforzamento del premier, in un contesto che tuttavia tendeva a preservare il potere di scioglimento del parlamento da parte del Capo dello Stato in caso di fallimento del premier nella sua missione di governo, e di Sandulli, sostenitore della possibilità di una proficua coabitazione nell'impianto duale “premier-capo dello Stato”⁷.

3. L'ordinamento israeliano ha rappresentato l'unica architettura giuridica in cui le tesi duvergeriane abbiano storicamente trovato un'incarnazione. Per comprendere, tuttavia, il contesto in cui venne concepita la riforma che portò nel

1996 alla prima esperienza di premierato elettivo, è opportuno soffermarsi sulla peculiarità del quadro costituzionale israeliano⁸.

Lo Stato d'Israele, nato il 14 maggio del 1948 con la proclamazione d'indipendenza da parte del Consiglio Provvisorio dell'insediamento ebraico in Palestina, avrebbe dovuto dotarsi di una Costituzione affidando il compito della sua redazione ad un'assemblea costituente da eleggersi nel 1949⁹. Tuttavia si manifestarono molto presto i caratteri divisivi emergenti dal contesto sociale israeliano e destinati a marcare fortemente l'esperienza della sua proiezione istituzionale in termini di forma-Stato, e degli strumenti – a partire dalla legislazione elettorale – che avrebbero caratterizzato l'esperienza originale della democrazia israeliana. La natura di “democrazia protetta” che caratterizza lo Stato e l'importanza dell'aspetto religioso che giunge a rappresentare un elemento identificativo dello Stato israeliano, avrebbero avuto importanti riverberi nelle istituzioni, nel sistema delle fonti, nell'azione legislativa, generati dall'interdipendenza tra popolo d'Israele e stato ebraico¹⁰.

L'articolata struttura etnica, religiosa, culturale della società israeliana, si riverbererà nelle relazioni politiche ed istituzionali dei suoi rappresentanti, in ragione anche della presenza di minoranze culturali e religiose diverse da quella ebraica, e, al tempo stesso, per le linee di frattura esistenti nello stesso movimento religioso ebraico. Inoltre ogni leadership politica assunta al ruolo di governo a partire dalla fondazione dello Stato d'Israele, avrebbe dovuto garantire il difficile equilibrio tra

⁸ Vasta è la pubblicistica sulla forma-stato israeliana e sulla specificità della sua architettura istituzionale. *Ex multis* si vedano: S. SMOOHA, *Minority Status in an Ethnic Democracy: The Status of the Arab Minority in Israel*, in *13 Ethnic and Racial Studies*, 3, 1990, 389-413, e O. YIFTACHEL, *Israeli Society and Jewish-Palestinian Reconciliation: 'Ethnocracy' and Its Territorial Contradictions*, in *51 Middle East Journal*, 4, 1997, 505-519. D. BIDUSSA, *Il sionismo politico*, Milano, Edizioni Unicopli, 1993; T. HERZL, *Der Judenstaat* (trad. it. *Lo Stato ebraico*, Il Melangolo, 1992), Breitenstein Verlag, Vienna, 1896, 1a ed. orig.; J. QUIGLEY, *Britain's Secret Re-Assessment of the Balfour Declaration - The Perfidy of Albion*, in *13 J. Hist. Int'l L.*, 2011, 251; B.D. ABRAHAM, *From Mandate to Mineshaft: The Long Rocky Road to the Modern State of Israel*, in *5 Regent J. Int'l L.*, 2007, 147; T. GROPPI-E. OTTOLENGHI-A.M. RABELLO (a cura di), *Il sistema costituzionale dello Stato d'Israele*, Torino, Giappichelli, 2006; R. TONIATTI, *Israele: una Costituzione a tappe*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2, 1977; A. DI GIOVINE-F. LONGO, *Israele*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Vol. 1, Laterza, Bari, 2014; S. BALDIN, *Lo Stato nazione del popolo ebraico. Considerazioni sulla forma dello stato israeliano alla luce della Legge Fondamentale del 2018*, in *Revista General de Derecho Público Comparado*, 2018; E. CAMPELLI, *L'instabile equilibrio costituzionale israeliano: simboli e diavoli della Basic Law sullo Stato Nazione*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società (NAD)*, 1, 2019, 103-104; L. DE GRAZIA, *Il sistema costituzionale e il fattore religioso in Israele*, in *Federalismi.it*, 29 maggio 2013.

⁹ Si veda in particolare il puntuale sviluppo diaconico offerto da E. OTTOLENGHI - R. Y. HAZAN, *Aspettando la Costituzione: la rivoluzione costituzionale israeliana del 1992 e i mutati rapporti tra i poteri dello stato*, in *Quaderni Costituzionali*, n.2, agosto 1997.

¹⁰ L'endiadi è stata ribadita anche in tempi più recenti dalla Legge fondamentale “Israele come Stato Nazione del Popolo ebraico”, approvata dalla Knesset nel luglio 2018.

⁴ Il politologo francese M. Duverger, autore di una critica serrata alla fragilità della quarta Repubblica francese, avanzò la proposta del premierato elettivo con interventi puntuali sul quotidiano *Le Monde*, trovando nel costituzionalista Vedel, una piena condivisione. Gli articoli del politologo francese furono pubblicati in successione il 12 e il 13 aprile 1956 con i titoli: “*Réformer le régime. I. Un système présidentiel?*” e “*Réformer le régime. II - Un véritable régime parlementaire*”. Cfr. anche F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei presidenti di regione*, in *Consulta online*, fasc.III, 28 novembre 2023,

⁵ Cfr. G.SARTORI, *Premierato forte, premierato elettivo*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n.2/2003.

⁶ Si veda in particolare F.FURLAN, *op.cit.*

⁷ Tra gli altri sostenitori nella dottrina italiana del premierato elettivo nel quadro del dibattito apertosi negli anni '90 si annovera anche A. Barbera.

comunità religiose e comunità laiche, attraverso il patto- non scritto- tendente a garantire ad entrambe il permanere dell'alleanza su cui poggia l'intera impalcatura istituzionale, impedendo prevaricazioni ed ingerenze dell'una sull'altra.

La complessità sociale, pertanto, si proiettò nel parlamento con l'effetto di produrre una conflittualità politica tra le forze rappresentate nella Knesset, ostacolando la redazione di una Costituzione scritta. Tuttavia l'Assemblea Costituente, se non riuscì ad adempiere al mandato redazionale originario, trovò una convergenza tra le forze politiche nell'autoassegnazione del ruolo di assemblea legislativa¹¹. La redazione del testo costituzionale sarebbe stata delegata alla Commissione parlamentare competente sottoforma di autonome leggi fondamentali, le Basic Law, che la Knesset avrebbe successivamente approvato in assemblea plenaria¹².

La genesi del costituzionalismo israeliano si situa, dunque, a cavallo tra modellistiche diverse: da un lato l'ascendenza inglese caratterizzata dall'assenza di una costituzione scritta, dall'altra una forma originale di consociativismo che tende a lenire gli effetti istituzionali delle complesse dialettiche sociali generate da ragioni religiose, etniche e politiche, attraverso modalità compromissive e forme collaborative¹³.

In questo quadro di complessità vide luce nel 1992 la riforma del premierato, con l'adozione della formula originale dell'elezione diretta del Capo del governo, in un contesto composto da varie leggi di contenuto costituzionale tendente ad innovare fortemente l'assetto politico e istituzionale israeliano.

4. L'originale innovazione venne approvata dalla Knesset nel marzo del 1992, dopo una lunga stagione di precarietà negli equilibri politici del paese, ed entrò in vigore nel 1996, con solo tre applicazioni: nel '96, nel '99 e nel 2001, anno in cui venne abolita dopo l'ultima elezione. Gli elementi caratterizzanti del premierato elettivo israeliano erano rappresentati dalla contemporaneità della sua elezione con quella della Knesset, il cui destino politico era intimamente allacciato a quello

del premier in base al principio del *simul stabunt simul cadent*, e dal mantenimento del legame fiduciario con l'assemblea legislativa, collocandone pertanto la classificazione in un'area incerta della tassonomia classica delle forme di governo, in una zona d'ombra tra parlamentarismo e presidenzialismo, su cui la dottrina si è largamente misurata¹⁴.

L'impianto della riforma premierale elettiva sanciva l'elezione del primo ministro insieme a quella della Knesset, prevedendo il voto disgiunto. L'elezione sarebbe avvenuta con il conseguimento della maggioranza assoluta: nel caso in cui nessuno fra i candidati avesse raggiunto il consenso maggioritario, il voto di ballottaggio tra i due candidati più suffragati nel primo turno avrebbe avuto luogo dopo due settimane. La Knesset sarebbe stata eletta con un sistema proporzionale a lista bloccata in collegio elettorale unico (che tende ad acconsentire la rappresentanza anche alle formazioni politiche di entità minore), con la soglia di sbarramento tradizionalmente accolta nel sistema israeliano, all'1,5%. Una prima notazione concerne la compresenza di due sistemi elettorali diversi – maggioritario a doppio turno e proporzionale con bassa soglia di ingresso – in uno stesso contesto istituzionale. Un importante elemento caratterizzante la legge sul premierato elettivo concerne il potere di nomina dei ministri, affidato al premier ma vincolato al voto di fiducia del Parlamento. Il rigetto o la revoca della fiducia al governo (art.3) o al premier (art.19), espressa a maggioranza assoluta della Knesset, comportava automaticamente elezioni anticipate (art.21). Il Premier, in caso di impossibilità di proseguimento dell'azione di governo, procedeva allo scioglimento anticipato della legislatura (art. 22), esito ineluttabile nella logica dell'investitura popolare diretta: solo in caso di morte, impedimento permanente (art.28) o di dimissioni volontarie (art.23) si sarebbe proceduto ad elezioni del capo del governo e non anche della Knesset.

Gli obiettivi che la riforma si proponeva concernevano sia il rafforzamento del ruolo del governo, attraverso la legittimazione popolare diretta del premier che avrebbe potuto guidare esecutivi di legislatura, sia un effetto indiretto sul sistema dei partiti, riducendone la numerosità e i fattori di condizionamento nella

¹¹ È ancora attuale la querelle sulla legittimità dell'assunzione da parte della Knesset di sommare al potere costituente anche il potere legislativo attraverso l'autoproclamazione.

¹² La modalità approvativa delle "leggi fondamentali" poggiava sulla "risoluzione Harari", accolta dalle forze politiche israeliane come accomodamento accettabile che avrebbe adempiuto così all'esigenza costituente conferita dal voto popolare, conservando e trasmettendo alle nuove assemblee parlamentari la potestà legislativa autoattribuita.

¹³ La complessa parcellizzazione dell'assetto socio-politico-religioso, trovava un esito congruente nella legge elettorale proporzionale non molcita, tuttavia, da adeguate soglie di sbarramento per il riconoscimento della rappresentanza.

¹⁴ La ragione delle valutazioni diversificate da parte della dottrina risiede nella fonte di legittimazione del Premier, di tipo popolare, tipica delle forme di governo presidenziali: gli autori che tendono a privilegiare questo tratto caratteristico propendono per una enfattizzazione del profilo presidenzialistico che, tuttavia, viene negato dalla permanenza dell'istituto della fiducia parlamentare che lega il destino del premier e del suo governo al Parlamento. Gli autori che privilegiano questa lettura propendono, dunque, nel collocare l'esperienza del premierato israeliano al di qua della linea di confine in cui si situa il parlamentarismo. Tra i già citati si registrino le tesi di E. OTTOLENGHI (*op. cit.*) secondo cui "con l'elezione diretta del primo ministro Israele cessa di essere una democrazia parlamentare" collocandosi, tuttavia, in una zona tassonomica incerta, non identificabile con i modelli presidenzialistici né semipresidenzialistici, mentre per altri autori come F. FURLAN (*op. cit.*) la fattispecie premierale elettiva apparirebbe ancora alla forma parlamentare.

formazione dell'Esecutivo. Tuttavia le tre occasioni in cui venne sperimentato il premierato elettivo produssero esiti che disattesero pienamente le aspettative, facendo registrare, al contrario, risultati che hanno portato ad affermare che “in tutta la storia d'Israele, dal 1948 ad oggi, il premier israeliano non è mai stato così debole come nel periodo 1996-2001”¹⁵.

La dottrina ha messo in luce i maggiori punti di fragilità della riforma israeliana, rammentandone il primo effetto negativo nell'abnorme frammentazione politica rilevata dopo la riforma: 13 gruppi parlamentari nel 1996, anno della prima applicazione, addirittura 15 nel 1999. A questo oggettivo handicap si collega anche il fallimento dell'obiettivo primario che la riforma intendeva garantire con l'elezione diretta del capo dell'Esecutivo: il rafforzamento della figura del Premier attraverso il voto popolare non solo non venne garantito, ma addirittura risultò essere una concausa del suo indebolimento rispetto alla Knesset, trasmutando la pretesa capacità decisionale che ne sarebbe dovuta derivare secondo gli auspici, in una “funzione delle strategie di sopravvivenza”¹⁶.

5. In fondo ciò che garantiva l'originalità del premierato elettivo, l'ibridazione che prevedeva la persistenza del legame fiduciario con il parlamento, il voto disgiunto tra premier e scheda elettorale per l'elezione dei rappresentanti nella Knesset e, insieme, la piena legittimazione popolare espressa col voto, ha rappresentato la ragione del suo fallimento per la necessaria riduzione del ruolo del capo del governo a mediatore continuo della complessa dialettica della sua maggioranza, esperienza che toccò ai tre capi di Governo eletti direttamente dal popolo, Netanyahu, Barak e Sharon. Non c'è dubbio sul fatto che anche altri fattori, di ingegneria istituzionale, di legislazione elettorale e di natura politica e sociologica, abbiano concorso a minare le fondamenta di una riforma concepita nell'ambiziosa rincorsa di una “specificità israeliana”: ci riferiamo, per esempio, alle formule elettorali proporzionali con soglie tali da favorire la polverizzazione della rappresentanza parlamentare, alla mancanza di incentivi – come quelli rappresentati da un ragionevole premio di maggioranza – alla formazione di coalizioni coerenti, alla forse ineluttabile scissura ideologica, religiosa, politica, persino etnica, che si rappresenta come elemento costitutivo della società israeliana. La combinazione di tutti questi elementi, dunque, condannò l'originale via israeliana al premierato in modo irrevocabile,

consegnando all'osservatore la considerazione della insufficienza della sola modalità elettiva del capo di Governo a garantire la stabilità politica dell'Esecutivo.

6. Il 18 giugno 2024 l'aula del Senato ha approvato, con alcune modifiche all'impianto originario contenuto nell'A.S.935, il testo del ddl costituzionale che introduce nell'ordinamento italiano l'elezione diretta del Presidente del Consiglio. La riforma del premierato elettivo, ritenuta dalla presidente del Consiglio Meloni elemento fondamentale del programma di governo (“la madre di tutte le riforme”¹⁷), in verità aveva rappresentato un ripiegamento rispetto all'istanza presidenzialistica sostenuta nei programmi elettorali dalla coalizione vincente e, in particolare dalla formazione politica della prima ministra. Si presentò, pertanto, come compromesso accettabile anche in prospettiva di adesioni ulteriori al di là della maggioranza di governo, alla formula premierale, che in via di principio non incontrava ostilità da parte di alcune forze centriste¹⁸. Dal punto di vista della forma di governo, infatti, piuttosto che assumere la postura del cambiamento radicale verso l'impianto presidenzialistico, il premierato continua a collocare la riforma all'interno della tipologia dei governi parlamentari, seppure nella zona incerta derivante dalla legittimazione popolare del capo dell'Esecutivo.

Gli elementi caratterizzanti la riforma si raccolgono intorno alla modifica dell'art.92 Cost. Il testo approvato in Commissione afferma (art. 5) che il presidente del Consiglio «è eletto a suffragio universale e diretto per cinque anni, per non più di due legislature consecutive»¹⁹. Inoltre, mentre viene statuito che «Le elezioni delle Camere e del presidente del Consiglio hanno luogo

¹⁷ La presidente Meloni ha più volte fatto riferimento sia in sedi istituzionali che in ambiti politici all'espressione che intende affermare la priorità assoluta della riforma costituzionale del premierato nell'agenda politica del governo. Il pensiero della presidente del Consiglio è declinato sinteticamente in un passaggio del videomessaggio al congresso del partito alleato di Forza Italia il 23 febbraio 2024, riportato dall'agenzia ANSA: “Questi trent'anni sono stati un confronto di visioni, quante volte sono cambiate e noi siamo ancora più consapevoli, uniti” e questi anni ci hanno dato “la cassetta degli attrezzi per accompagnare l'Italia nella Terza Repubblica”. Meloni ha citato in questo senso “l'elezione diretta del Premier per dire basta ai giochi di palazzo”. “E' la madre di tutte le riforme” ha concluso. In modo più argomentato la stessa espressione era stata adoperata nella conferenza stampa del 3 novembre 2023 dopo l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri della riforma costituzionale.

¹⁸ La discussione nei cinque mesi del dibattito parlamentare nella Commissione Affari Costituzionali del Senato, ha avuto a riferimento anche il testo n. 830, relativo d'iniziativa dei senatori Renzi ed altri, che condivideva il medesimo obiettivo dell'elezione diretta del Primo Ministro sul modello dei sindaci e dei presidenti di Regione.

¹⁹ Tuttavia il numero di legislature consecutive può aumentare a tre se nelle precedenti due legislature il presidente del Consiglio ha ricoperto l'incarico «per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi», art.5, primo comma.

¹⁵ Cfr. E. OTTOLENGHI, *Sopravvivere senza Governare: l'elezione diretta del Primo Ministro in Israele*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n.2-Agosto 2002.

¹⁶ Si veda E. OTTOLENGHI, *op. cit.*

contestualmente», non vengono definiti in dettaglio i contenuti della legge elettorale cui si fa rinvio, che dovrebbe accompagnare le due elezioni (del presidente del Consiglio e del Parlamento), anche se per le elezioni parlamentari viene contemplato un premio di governabilità²⁰.

Infine, il presidente della Repubblica «conferisce al presidente del Consiglio eletto l'incarico di formare il governo», e «nomina e revoca, su proposta di questo, i ministri» (art.5). L'innovazione relativa alla revoca dei ministri, di competenza del Capo dello Stato ma esercitata su richiesta del Capo di Governo, appare, nel contesto dell'impianto riformatore, ragionevole e adottabile anche in un contesto di forma di governo parlamentare.

Nelle mani del capo dello Stato resta il potere formale di conferimento dell'incarico del presidente del Consiglio, modificando, però, l'impianto attuale che attribuisce al Presidente della Repubblica il potere di nomina del Capo del Governo. Il precipitato effettuale della novazione dovrebbe, secondo i promotori del ddl governativo, impedire la formazione di governi «del Presidente»²¹.

In effetti l'irrompere nell'ordinamento giuridico italiano della modalità d'investitura popolare per il capo del Governo, anche al netto della perplessa

²⁰ Art. 5: «La legge disciplina il sistema per l'elezione delle Camere e del presidente del Consiglio, assegnando un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al presidente del Consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche». Il richiamo ad una maggioranza non diversamente specificata rappresenta una modifica al precedente testo governativo che indicava nel 55% il premio da riconoscere alla coalizione che fosse risultata prevalente nel voto parlamentare, apparendo alquanto dimentica delle sentenze della Corte costituzionale in materia di premi di maggioranza, a partire dalla sentenza del 4 dicembre 2013 che ritenne incostituzionali quelli previste dalla legge Calderoli, la 270/2005.

²¹ In realtà la ricorrente querelle politica intorno ad un presunto ruolo «interventista» del Presidente della Repubblica o, almeno, di alcuni Presidenti, nella scelta di alcuni capi di governo definiti «tecnici» in quanto non espressi dai partiti politici, appare dimentica della circostanza che vede sempre e comunque il Parlamento protagonista della scelta di conferimento della fiducia, consegnando al Capo dello Stato la prerogativa che già la Costituzione gli riconosce con l'art.87. L'esercizio del dovere di rappresentare l'unità della nazione, consegna infatti al Presidente della Repubblica la prerogativa della regolazione del gioco costituzionale tra i soggetti politici esercitando il «*pouvoir neutre*», potere neutro, secondo la definizione di B.Constant, interpretato da W.Bagehot come *moral suasion*, che si addice al «magistrato d'influenza» evocato da Meuccio Ruini nella sua relazione al progetto di costituzione presentata all'assemblea Costituente il 6 febbraio 1947. Né va trascurato di considerare che la peculiare *moral suasion* presidenziale riferita al processo politico che porta alla formazione del governo, nell'esperienza costituzionale è stata esercitata in pochi casi, in cui il pericolo per la nazione di un vuoto di potere in contesti di grave difficoltà economica e finanziaria che si accompagnava ad una pericolosa inerzia delle forze politiche, come nei casi degli incarichi presidenziali affidati a Dini, Ciampi, Monti e Draghi. Una chiara sentenza della Corte Costituzionale, la n.1 del 2013, definisce efficacemente i profili della *moral suasion* presidenziale: Così la sentenza n. 1 del 2013: «Per svolgere efficacemente il proprio ruolo di garante dell'equilibrio istituzionale e di «magistratura di influenza», il Presidente deve tessere costantemente una rete di raccordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni in conflitto ed asprezze polemiche».

tassonomia applicabile all'inedita figura nel quadro costituzionale, pone subito il problema della diseguale legittimazione politica che investe le cariche del presidente del Consiglio e del Capo dello Stato e delle conseguenze oggettive di limitazione del ruolo di rappresentanza «dell'unità e della continuità nazionale, la forza permanente dello Stato, al di sopra delle fuggevoli maggioranze», così come lo volle il Costituente²².

Il rapporto fiduciario che lega il premier eletto al Parlamento – e che rappresenta la peculiarità del premierato elettivo che ha avuto campo nell'esperienza israeliana – viene disciplinato dall'art.4 della riforma che stabilisce anche i tempi entro i quali va conferita la fiducia dalle due camere (10 giorni) e quali possano essere le possibilità che si aprono in caso di non ottenimento della fiducia: «Nel caso in cui non sia approvata la mozione di fiducia al Governo presieduto dal Presidente eletto, il Presidente della Repubblica rinnova l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo. Qualora anche in quest'ultimo caso il Governo non ottenga la fiducia delle Camere, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere». È contemplata naturalmente anche la possibilità di revoca della fiducia concessa dalla maggioranza nell'atto di insediamento: art.7: «In caso di revoca della fiducia al Presidente del Consiglio eletto, mediante mozione motivata, il Presidente eletto rassegna le dimissioni e il Presidente della Repubblica scioglie le Camere».

L'art. 7 provvede a disciplinare anche il caso di dimissioni del Capo del Governo prevedendo, entro sette giorni, la richiesta al presidente della Repubblica di scioglimento delle Camere²³. Tuttavia, ove mai il presidente del Consiglio decidesse di non esercitare questa facoltà (ma anche in caso della sua morte o di «impedimento permanente»), il presidente della Repubblica può decidere di dare l'incarico di formare un nuovo governo o al presidente del Consiglio dimissionario o a un «altro parlamentare eletto in collegamento con il presidente del Consiglio». Questa possibilità è data per una sola volta nell'arco di una legislatura. La norma intuitivamente tenderebbe ad impedire la formazione di governi supportati da maggioranze diverse nello spazio della stessa legislatura.

Al netto di alcune peculiarità legate al contesto italiano -prima fra tutte il ruolo istituzionale del Presidente della Repubblica, che, seppur eletto con modalità comparabili con quelle del Presidente della Repubblica d'Israele, è ben lungi dall'essere meramente esornativo, come la dottrina e l'esperienza costituzionale

²² Cfr. Meuccio Ruini, *atti dell'Assemblea Costituente*, 6 febbraio 1947, Camera dei Deputati.

²³ Art. 7: «In caso di dimissioni del Presidente del Consiglio eletto, previa informativa parlamentare, questi può proporre, entro sette giorni, lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone».

hanno dimostrato- i tratti fondamentali del premierato elettivo sperimentato in Israele dal 1996 al 2001 e quelli del disegno di legge costituzionale promosso dal governo Meloni coincidono. Medesima è, infatti, la modalità di elezione diretta del capo di governo, medesimo il collegamento che lo unisce alla sua maggioranza, creando così una modellistica intermedia rispetto alla tipologia presidenzialistica e a quella di governo parlamentare. Ma non v'è troppa dissimiglianza neanche nel contesto politico, dove il modello pluripartitico sfocia in un esuberante parcellizzazione, in verità maggiormente incoraggiata nel sistema proporzionale israeliano da una soglia di sbarramento assai più generosa di quella italiana nei confronti delle formazioni minori (1,5% israeliana contro il 3% italiano).

7. Ma se l'esperienza del premierato israeliano, pur con le sue peculiarità e l'incompleta sovrapponibilità al ddl italiano, è stata rimossa perché ha tradito la sua missione più importante, che era quella di rafforzare il ruolo del capo dell'esecutivo e di conseguenza la stabilità di governo, ci domandiamo se possa davvero giovare all'ordinamento italiano misurarsi con un "ircocervo" che non ha potuto far testimonianza positiva di sé nel panorama del costituzionalismo mondiale per mancanza di adozioni fuori da quella unica e non eccelsa prova?

Se una parte significativa della dottrina italiana, per lo più esibendo le prove dell'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle regioni appare oggi possibilista²⁴, restano ancora valide le obiezioni avanzate da altra parte della dottrina alla formula del premierato elettivo. Tra i più convincenti Giovanni Sartori.

Sartori si occupò di premierato e non mancò di trattare con puntuale attenzione anche la versione "elettiva", per un certo periodo in auge nel dibattito pubblico italiano, a partire dalla proposta Salvi nella bicamerale per le riforme del 1997 e reiterata nei primi anni duemila con due disegni di legge dai senatori Tonini (Pd) e Malan (FI), inusitatamente simbiotici. Sartori critica aspramente l'impianto duvergeriano del premierato elettivo²⁵ osservando come il "premierato" indichi un sistema parlamentare in cui il potere esecutivo sovrasta il legislativo e in cui "il primo ministro comanda i suoi ministri". Sartori, inoltre, ricorda che il premierato elettivo è stato sperimentato soltanto in Israele e che "l'esperimento è già stato cancellato dopo tre prove tutte disastrose", sottolineando come la modalità

elettiva sia peraltro sconosciuta negli ordinamenti in cui si vedono a capo del governo il premier o il cancelliere, e ponendo un'osservazione assai condivisibile: invece che rafforzare la stabilità e la tenuta delle legislature, l'elezione diretta del capo del Governo irrigidirebbe il quadro politico. Al contrario la flessibilità dell'esperienza inglese e di quella tedesca, quest'ultima assistita anche dalla "sfiducia costruttiva", poggiano sul carisma e i numeri della leadership di partito, non già su reti di protezione giuridica aggiuntive. Sartori ricorda, inoltre, che la forma di governo dipende essenzialmente da "due antefatti": la legge elettorale e il sistema di partito. Fino a quando non si metterà mano a questi due fondamentali momenti, optando per un sistema elettorale proporzionale con adeguate soglie di sbarramento, non ci sarà uscita dall'impasse in cui versa la politica italiana.

Il saggio sartoriano dice ancora molte cose- per esempio che un premier eletto direttamente non può essere cambiato e il suo fallimento deve portare inevitabilmente alle elezioni, che il "defuntissimo" premierato elettivo israeliano almeno consentiva la libertà della scelta del primo ministro da parte degli elettori, cosa negata dalle proposte italiane (allora come oggi), timorose delle popolarità incerte dei candidati premier, e altro ancora- ma la citazione può finire qui.

Ammaestrati dall'insegnamento sartoriano²⁶ verrebbe da domandarci perché, allora, questa tarda coazione a ripetere sull'elezione del premier. A ben vedere il governo in carica, che pone con insistenza il tema di assicurare stabilità dell'Esecutivo, motivando principalmente in questo modo la sua proposta di riforma, è quello che sta sperimentando più di ogni altro del recente passato i benefici di una tenuta della sua maggioranza, che è anche un effetto collaterale – argomento spesso sottaciuto nel dibattito pubblico – della riduzione della rappresentanza parlamentare, induttiva di un indiretto esito premiale per i partiti e le coalizioni maggioritarie. Dunque perché la riforma del premierato elettivo è la "madre di tutte le battaglie"? Siamo forse di fronte ad una bandiera identitaria di quella parte della politica che da sempre sostiene il presidenzialismo? Ma il presidenzialismo è una cosa diversa, una forma di governo che è al di là del parlamentarismo: il premierato, invece, ancora dentro ci starebbe, se non esonda verso modellistiche che scivolano verso terre incognite. Si propone di assicurare stabilità e maggiori poteri al Governo? Forse basterebbe assai meno di ciò che si è messo in campo: una sfiducia costruttiva, una indicazione del capo della coalizione sulla scheda elettorale, come già era avvenuto con la legge Calderoli del 2005, accompagnata da un adeguato sistema elettorale che ripristini la scelta dal basso, per esempio.

²⁴ Si vedano nel numero del 7.6.2023 di *federalismi.it*, gli interventi al Convegno "Riforme istituzionali e forme di governo. Un confronto", del 17 maggio 2023, presso la sede del CNEL. Tra i favorevoli cfr. in particolare: G. CERRINA FERONI; T. E. FROSINI; A. POGGI; V. TONDI DELLA MURA.

²⁵ G. SARTORI, *Premierato forte premierato elettivo*, cit.

²⁶ Che non resta, tuttavia isolato nella critica all'impianto governativo: si veda tra gli altri l'allarme sul "cambio di regime" costituzionale lanciato da M.A. CABIBBU, *Minimalismo massimo con salto di regime. Note a margine del c.d. premierato*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, fasc. 1/2024.

Basterebbe molto meno di una manomissione così impegnativa della Costituzione, recante come modello una riforma che, laddove è stata sperimentata, non ha funzionato. Anzi: ha consacrato l'inveramento dell'eterogenesi dei fini per cui era stata posta.

I CONTEMPORANEI DEL FUTURO

Una (breve) riflessione sulla attualità della monografia di Vincenzo Sica sulle associazioni nella Costituzione

RAFFAELE GUIDO RODIO

SOMMARIO: 1. Vincenzo Sica nella Scuola napoletana di Alfonso Tesauro: problemi di metodo. – 2. Il lavoro monografico di Sica sulle associazioni nella Costituzione. – 3. Note bibliografiche minime.

1. Qualche tempo fa stavo riordinando i miei volumi di Diritto costituzionale quando, del tutto casualmente, ho ritrovato collocate su una mensola, l'una accanto all'altra, le monografie di Aldo Loiodice sul diritto all'informazione¹ e di Vincenzo Sica sulle associazioni². Curiosa coincidenza trovare il primo lavoro monografico del mio Maestro proprio insieme a quello del suo Maestro Vincenzo Sica.

Ciò, se da una parte ha riportato alla mente i ricordi di tanti racconti ed aneddoti di Loiodice sul suo Maestro e sui rapporti tra la Scuola costituzionalistica napoletana e quella barese, dall'altra mi ha spinto a rileggere il volume di Sica³, studiato a suo tempo nel mio percorso di approfondimento post-laurea.

Il risultato è stato sorprendente.

Quando si rileggono i classici normalmente si resta, da un lato, colpiti dalla profondità del livello di preparazione teorica rinvenibile negli Autori di tali opere, che consente al lettore di comprendere a quali piani – ulteriori e diversi dalla mera analisi delle disposizioni normative – possa elevarsi l'indagine su porzioni più o meno ampie di un ordinamento giuridico⁴; dall'altro lato, appare

¹ A. LOIODICE, *Contributo allo studio sulla libertà di informazione*, Jovene, Napoli, 1969.

² V. SICA, *Le associazioni nella Costituzione italiana*, Jovene, Napoli, 1957.

³ Come ricorda F. LANCHESTER, *Paolo Barile, la tradizione costituzionalistica toscana e la Scuola fiorentina*, in *Nomos*, n. 1/2018, 6, Vincenzo Sica superò il concorso a professore straordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, bandito per la Facoltà di Economia e commercio dell'Università di Trieste, insieme a Ubaldo Prosperetti e Paolo Barile (v. ACS, MPI, concorsi F. 931 – Busta 462). All'epoca, infatti, prima della entrata in vigore del riordino della docenza universitaria di cui al D.P.R. 11 luglio 1980 n. 382, il sistema dei concorsi a cattedra (peraltro successivamente più volte modificato) era basato sul c.d. sistema delle "terne", in base al quale il concorso bandito da una università si concludeva con l'individuazione, da parte della commissione esaminatrice, di tre vincitori (appunto, la "terna"), i quali potevano poi essere chiamati liberamente da una qualunque università italiana.

⁴ Si pensi, a titolo esemplificativo, al lavoro monografico di C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1940.

contemporaneamente evidente che gli approfondimenti teorici in questione sono sempre fortemente legati ai dati della realtà giuridica del diritto vivente e non costituiscono, quindi, mere disquisizioni astratte di teorie slegate dal contesto normativo nel quale le stesse operano.

È emblematico, in tal senso, che ad esempio in diverse Scuole – tra le quali quella napoletana, all’epoca guidata da Alfonso Tesauro – ogni studioso, una volta giunto in cattedra, veniva fortemente stimolato a dedicarsi all’esercizio della libera professione forense, proprio allo scopo, da un canto, di trarre dalla pratica giudiziaria spunti eventuali di riflessione utili alla elaborazione di nuove teorizzazioni scientifiche; dall’altro, di “ancorare” tali teorie alla effettiva realtà del diritto vigente, in modo da evitare lo sviluppo di teorie del tutto avulse da quest’ultimo.

Anche Sica non si sottrasse a tale tradizione, come prima di lui avevano già fatto gli altri allievi di Tesauro, come Giuseppe Guarino e Giuseppe Abbamonte, e come dopo di lui faranno anche gli allievi baresi della Scuola⁵, anche delle generazioni successive.

In sostanza, nella Scuola giuridica napoletana dell’epoca il criterio principale per la ricerca scientifica era costituito dall’utilizzo del metodo giuridico positivo – l’analisi dello *ius positum* – che andava seguito con rigore, in applicazione dell’art. 12 delle Preleggi al Codice civile sulla interpretazione della legge mediante l’utilizzo dei canoni dell’interpretazione letterale, logica e sistematica.

Tale tipo di impostazione emerge in modo chiaro proprio dalla lettura del volume di Sica sulle associazioni⁶, come risulta peraltro confermato dal racconto fatto a suo tempo da Sica ai propri Allievi sulla circostanza che, mentre la stesura originaria della monografia da lui scritta era articolata e strutturata in circa seicento pagine, nella versione definitiva (andata poi in stampa) le pagine – su suggerimento espresso di Tesauro – erano state ridotte a poco più di duecento, proprio attraverso l’eliminazione di quelle porzioni del testo relative agli aspetti della tematica troppo “teorici”, in quanto tali slegate dal diritto positivo vigente, la cui analisi costituiva il principio ispiratore della Scuola.

2. In particolare, proprio nella *Introduzione* al volume si chiarisce in modo inequivocabile che «se la tecnica e gli strumenti di ricerca restano comunemente

quelli tradizionali vi è dall’altro una rielaborazione di categorie alla stregua del nuovo ordine positivo», per cui «la definizione di un istituto postula quella del sistema; ne deriva che ogni indagine particolare è legata – anche se inavvertitamente – ad una identificazione generica del sistema, della sua struttura e dei suoi rapporti»⁷. In tale prospettiva è evidente che «la determinazione dei singoli istituti o dei principi di struttura, pur caratterizzandosi per il piano e la prospettiva particolare alla quale inerisce, è operazione propria e comune dell’ermeneutica tradizionale»⁸. «Ne vanno però sottolineati le conclusioni ed il risultato», atteso che «la definizione del sistema incide e concerne la sfera ed i limiti stessi della realtà giuridica»⁹.

Se questa è l’impostazione metodologica del lavoro – in linea con i dettami della Scuola di cui prima si diceva – negli stessi termini è possibile individuare i binari di sviluppo della tematica affrontata.

Che in realtà viene indagata – non diversamente da quanto già avvenuto nel precedente lavoro monografico del 1951 sulla teoria della autonomia costituzionale – seguendo uno schema che potrebbe definirsi quasi ampiamente “collaudato”, riconducibile alla sua capacità di segnalare profili di ricerca, sul piano teorico e dottrinale, tali da tradursi in una pratica applicazione concreta ed efficace degli istituti considerati.

Tale schema, ripreso forse in modo ancor più chiaro in altri scritti successivi, nei quali elaborò una teorizzazione che ha determinato notevoli sviluppi nella dottrina costituzionalistica¹⁰ – che furono poi ripresi in particolare da alcuni degli allievi di Sica¹¹ – era basato sulla corretta individuazione dell’imputazione soggettiva delle situazioni costituzionali e sulla successiva ricostruzione delle loro eventuali interferenze e quindi (sulla scorta della prevalenza o meno degli interessi sottostanti alle situazioni soggettive confliggenti) dei possibili limiti opponibili al loro esercizio.

Ed è proprio in siffatta prospettiva teorica che, ad esempio, il volume sulle associazioni si conclude con una serie di passaggi teorici tuttora validi ed attuali: «l’indagine svolta consente di fissare il centro di gravitazione del fenomeno associativo nell’individuo, nel cittadino; l’associazione risultante è formazione

⁵ Come, appunto, Aldo Loiodice, Enrico Dalfino, Francesco Paparella e tanti altri.

⁶ Lo stesso tipo di impostazione è comunque già presente nella precedente monografia di V. SICA, *La controfirma*, Jovene, Napoli, 1953, nella quale le indicazioni di Alfonso Tesauro trovano piena applicazione, ed ancor prima nell’altra monografia V. SICA, *Contributo alla teoria della autonomia costituzionale*, Jovene, Napoli, 1951.

⁷ V. SICA, *Le associazioni nella Costituzione italiana*, cit., p. VII.

⁸ V. SICA, *op. ult. cit.*, p. IX.

⁹ V. SICA, *op. ult. cit.*, p. IX.

¹⁰ Il riferimento è ovviamente a V. SICA, *L'imputazione delle situazioni costituzionali*, in *Rass. pubbl.*, 1962, pp. 62 ss.

¹¹ Tale impostazione dottrinale risulta ripresa in particolare, da alcuni degli allievi baresi, tra i quali, A. LOIODICE, *Contributo allo studio sulla libertà di informazione*, cit., ed E. DALFINO, *L'impresa scolastica. Profili costituzionali*, Jovene, Napoli, 1966.

pluralistica» e «la carenza di soggettività formale è l'indice di tale risultante e traduce nella stessa organizzazione il momento pluralistico». Sotto tale profilo l'associazionismo nei vari settori, nei quali si pone e configura, «non altera la struttura individualistica della democrazia italiana ma ne esprime la graduazione in una scala di figure pur sempre riconducibili e fondate sul rilievo e sull'azione dei singoli».

Per cui – e questo rimane uno dei passaggi fondamentali – «la definizione funzionale delle situazioni soggettive determinate dalla Costituzione ne esprime il particolare collegamento al sistema. La loro rilevanza ed il loro esercizio concreto caratterizzano la stessa struttura dell'ordinamento, fissano la posizione attiva dei singoli e dei gruppi, la loro partecipazione ed il loro ruolo nella vita dell'ordinamento». Dal che consegue che «su tale piano segnano la coesistenza tra comunità e Stato e l'equilibrio di tale relazione»¹². L'attualità di tale tipo di impostazione, a distanza di più di sessant'anni dalla sua formulazione, non potrebbe essere più evidente.

3. A conclusione di queste brevi riflessioni sembrava interessante riportare una sintetica nota bibliografica dei lavori scientifici pubblicati da Sica nella sua breve esistenza terrena.

Siamo ormai abituati da anni a cercare la soluzione ad ogni nostro problema digitando delle stringhe di ricerca sui diversi appositi motori, in particolare su Google.

Nello stesso modo pensavo di poter ricavare molto facilmente una bibliografia essenziale delle opere di Sica, magari utile per approfondimenti ulteriori del pensiero di tale Autore. Senonché, la risposta del motore di ricerca in proposito è stata talmente stringata e ridotta da risultare praticamente inutilizzabile (e, a ben vedere, i medesimi risultati assai «esigui» si ottengono anche ove le banche dati tradizionali vengano interrogate con riferimento a tanti altri giuristi del medesimo periodo storico, quali Mortati, Crisafulli, Romano, etc.).

A questo punto non rimaneva che affidarsi ad una fonte sicuramente più affidabile ed attendibile, anche perché temporalmente «contigua» all'oggetto della ricerca, ovvero la memoria di Aldo Loiodice, primo allievo di Vincenzo Sica.

Ne è risultato un elenco quasi esaustivo dei lavori di quest'ultimo – peraltro in gran parte posseduti in originale da chi mi ha fornito le informazioni – che mi permetto di riportare, sperando che possa risultare di qualche utilità per chi voglia approfondire ulteriormente il pensiero del Maestro:

- *Contributo alla teoria della autonomia costituzionale*, Jovene, Napoli, 1951;
- *La controfirma*, Jovene, Napoli, 1953;
- *Gli atti del Presidente della Repubblica e la controfirma dei Ministri*, in *Rass. pubbl.*, 1953, I, pp. 157 ss.;
- *Lo scioglimento dei consigli regionali*, in *Rass. pubbl.*, 1954, pp. 468 ss.;
- *Sciopero e pubblico impiego*, in *Rass. pubbl.*, 1955, I, pp. 1 ss.;
- *Comitati governativi, gestioni autonome e personalità giuridica*, in *Rass. pubbl.*, 1956, II, pp. 149 ss.;
- *La fiducia nel sistema parlamentare italiano*, in *Rass. pubbl.*, 1956, pp. 2 ss.;
- *Sul diritto dei tesoriери comunali e provinciali ad ottenere il compenso per maggiori oneri previsto dalla l. 10 gennaio 1951, n. 59*, in *Rass. pubbl.*, 1956, pp. 339 ss.;
- *Profilo costituzionale e politico dell'autonomia regionale*, in *Rass. pubbl.*, 1956, pp. 234 ss.;
- *Atti del Presidente della Repubblica. La controfirma*, in *Rass. pubbl.*, 1956, I, pp. 157 ss.;
- *Le associazioni nella Costituzione italiana*, Jovene, Napoli, 1957;
- *La fiducia nel sistema parlamentare italiano*, in *Studi De Francesco*, Giuffrè, Milano, 1957, I, pp. 603 ss.;
- *L'attività politica nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. pubbl.*, 1957, pp. 827 ss.;
- *Legislazione regionale e rapporti privati*, in *Giur. it.*, 1957, I, pp. 655 ss.;
- *L'organizzazione sindacale*, in *Riv. giur. lav.*, 1957, I, pp. 55 ss.;
- *Il "concorso" dei partiti politici*, in *Studi Costituz.*, Giuffrè, Milano, 1958, II, pp. 289 ss.;
- *L'organizzazione sindacale*, in *Scritti giuridici in onore di Calamandrei*, Cedam, Padova, 1958, V, pp. 307 ss.;
- *Pubblica amministrazione e Presidente della Repubblica*, in *Amm. civ.*, 1959, XXII, pp. 9 ss.;
- *Libertà sindacale e "sganciamento" delle aziende a prevalente partecipazione statale*, in *Giur. cost.*, 1960, pp. 9 ss.;
- *Osservazioni sulla legge di bilancio*, in *Rass. parlam.*, 1960, pp. 49 ss.;
- *Bilanci statali e pianificazione economica*, in *Rass. parlam.*, 1960, pp. 723 ss.;
- *Legittimazione all'impugnativa e limiti di validità di una legge regionale Trentino-Alto Adige in ordine al suo procedimento di formazione*, in *Giur. it.*, 1960, I, pp. 1207 ss.;
- *Riparazione errori giudiziari e responsabilità nella Costituzione italiana*, in *Foro nap.*, 1960, III, pp. 29 ss.;
- *L'attività politica*, in *Studi in onore di Crosa*, Giuffrè, Milano, 1960, II, pp. 1531 ss.;
- *Osservazioni sulla legge di bilancio*, in *Studi Giannini*, Giuffrè, Milano, 1961, pp. 827 ss.;
- *Norme generali sull'azione amministrativa*, in *Rass. parl.*, 1961, pp. 1033 ss.;
- *La imputazione delle situazioni costituzionali*, in *Rass. pubbl.*, 1962, pp. 62 ss.;
- *delle leggi provvedimento per gli usi civici*, in *Giur. it.*, 1962, I, pp. 941 ss.;
- *Programmazione economica, Regioni e localizzazione industriale*, in *Giur. cost.*, 1963, pp. 423 ss.;
- *Programmazione economica e gestione finanziaria dello Stato*, in *Rass. pubbl.*, 1964, I, pp. 556 ss.;
- *Bilancio dello Stato e programmazione economica: profili giuridici*, Liguori, Napoli, 1964;
- *Relazione tra bilancio dello Stato e programmazione economica*, in *Studi Zingali*, Giuffrè, Milano, 1965, II, pp. 587 ss.

¹² V. SICA, *op. ult. cit.*, p. 12.

LO SGUARDO DEGLI ALTRI

Legge dell'algoritmo e *rule of law*. Riflessioni preliminari*

LUCIA CORSO

SOMMARIO: 1. L'intelligenza artificiale offre un nuovo angolo visuale per riflettere sul concetto di *rule of law*. – 2. *Rule of law* e contrasto al potere arbitrario. – 3. Presupposti antropologici delle concezioni procedurali del *rule of law*. – 4. Regolazione attraverso l'IA e limitazione dell'arbitrio. – 5. Cosa non va? Tre tipi di problemi (fra gli altri). – 5.1. L'IA riflette le carenze dell'uomo. – 5.2. Opacità dell'algoritmo. – 5.3. Problemi più gravi. – 6. L'IA aumenta il potere che il *rule of law* intende limitare. – 6.1. L'IA nelle mani del tiranno. – 6.2. Perfezionamento sinistro del *rule of law* e distopia. – 7. Riflettere sul *rule of law* a partire dall'IA. Conclusioni.

1. L'oggetto di questo saggio è la relazione fra la regolazione attraverso l'algoritmo, anche elaborato a mezzo dell'Intelligenza Artificiale (IA), e il principio di *rule of law*, principio che seppure presenti delle assonanze rispetto al concetto di *stato di diritto*, mantiene alcune peculiarità che non ne consentono la piena identificazione¹.

Si tratta di un tema vastissimo di cui in questa sede non può che darsi qualche breve riflessione. L'angolo visuale che si è scelti di assumere è il seguente: l'utilizzo dell'IA per risolvere questioni tipicamente demandate al diritto può costituire un'opportunità per riflettere su alcune caratteristiche del *rule of law* che spesso rimangono in ombra nelle definizioni tradizionali. Più in particolare, se il *rule of law* è comunemente ritenuto uno strumento per contrastare il potere arbitrario, garantendo fra le altre cose certezza del diritto, neutralità delle decisioni giuridiche e imparzialità del giudizio, il confronto con l'IA può indurci a domandarci se non vi sia dell'altro; e se *dubbio*, *incertezza* e un certo grado di *flessibilità*, comunemente additati come nemici del *rule of law* per il rischio di arbitrarietà che si portano dietro, non possano in qualche misura venire recuperati. In altri termini, se l'IA, proprio per la freddezza propria della macchina e la potenza di capacità di

* Il saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

¹ M. KRYGIER, *Rule of Law (and Rechtsstaat)*, in *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences: Second Edition*, 2015, pp. 780 – 787.

calcolo incomparabilmente superiore alla mente umana, sembrerebbe promettere la piena realizzazione dell'obiettivo fondamentale del *rule of law*, e cioè la lotta al potere arbitrario, le sue applicazioni ci impongono di riflettere *sul tipo di arbitrarietà* che si intende scongiurare.

Alcune precisazioni.

La prima è di natura linguistica. La scelta di accostare il *rule of law* al *rule of algorithm* non è motivata da una vanesia fascinazione per gli anglicismi ma discende dall'idea che questo binomio renda meglio i termini del problema e cioè il paragone fra due distinte forme di regolazione della condotta umana e della società: da un lato sistemi giuridici fatti da norme di vario tipo, regole assistite da sanzioni ed immerse in un reticolo di istituzioni di vario livello (dai parlamenti, ai ministeri, ai tribunali, agli studi notarili), dall'altro meccanismi gps; algoritmi; piattaforme informatiche, droni spia, autovetture se moventi, operazioni di calcolo, giudici robot dotati di meccanismi di *machine learning*, etc.

La seconda precisazione attiene all'utilizzo sostanzialmente intercambiabile dei termini algoritmo e IA. Sebbene vi sia una differenza fra questi due concetti, perché l'algoritmo è una serie finita di istruzioni che possono essere eseguite meccanicamente per un certo risultato mentre l'IA fa riferimento a sistemi meccanizzati che replicano agenti intelligenti capaci di replicare le attività svolte dall'intelligenza umana, in questo saggio verranno utilizzati in modo tendenzialmente coincidente. Questa approssimazione linguistica su concetti tratti dall'informatica non incide infatti sulla tesi di fondo che si intende sostenere.

La terza precisazione attiene all'idea che percorre queste pagine e che, data la sua vastità, non può che essere semplicemente accennata. Da quello che comprendo, IA si propone non solo come una forma di integrazione dei nostri sistemi giuridici ma, almeno in linea tendenziale, come vera e propria alternativa al modo più classico che conosciamo per regolare i rapporti sociali. Sebbene venga ribadito in vari regolamenti il principio di riserva di umanità², *dell'human on the loop*, non è detto che l'IA non eroda in un futuro più o meno prossimo ampie porzioni del modo più classico di regolare i rapporti umani e cioè la normazione giuridica. Abbiamo già più di qualche esempio di questa graduale sostituzione che interviene sia nel momento della formulazione della regola (o della sua definizione a livello interpretativo) che nel momento esecutivo. Basti qualche esempio: discorsi proibiti nel foro pubblico, un tempo individuati da tribunali, oggi vengono

individuati e bloccati dall'algoritmo; l'eccesso di velocità è punito con un software e forse gradualmente rimpiazzato da regolazioni della velocità dell'autovettura; la proprietà intellettuale è protetta dalla crittografia, dall'impossibilità fisica della copia e dalla rimozione automatica del contenuto; i prezzi pubblici, un tempo determinati dalle agenzie indipendenti, oggi vengono fissati con algoritmi; contratti che utilizzano la tecnologia *blockchain* hanno risolto con modalità immediatamente esecutive il rischio di inadempimento; software stabiliscono la misura della cauzione sulla base del calcolo del rischio; le misure bloccanti rendono pressoché impossibile la trasgressione (come l'autovettura che si arresta prima dell'impatto o che non parte se registra un certo tasso alcolemico; la macchina da golf che si ferma quando un gps segnala che si sta sconfinando nel campo da golf vicino; la casa che non si apre quando non si è in regola con la rata del mutuo).

In altri termini, l'IA – almeno tendenzialmente – si candida a sostituire ad ampie porzioni dell'ordine normativo giuridico (o nella forma elementare dell'imperativo categorico “*non uccidere*”, “*non rubare*” o nella forma più sofisticata dell'imperativo ipotetico, “*se fai questo, deve succederti quest'altro*” o “*ti succederà quest'altro*”³) un ordine di tipo fattuale dove certi comportamenti non saranno semplicemente vietati ma diventeranno nei fatti impossibili. Insomma, grandi fette di dover essere verranno verosimilmente sostituite dall'essere con una modalità molto più radicale di quella preconizzata dal realismo giuridico.

Sembra dunque pertinente la domanda posta Tim Wu, professore di Law & Technology alla Columbia University. L'IA divorerà il diritto?⁴ Ovvero il diritto riuscirà a scongiurare questa eventualità, magari utilizzando come grimaldello il *rule of law* e gli elementi normativi in cui esso può essere scomposto?

2. L'espressione *rule of law*, spesso definita per contrapposizione al *rule of men* o governo degli uomini, viene utilizzata per cogliere una dimensione ideale del diritto, dove il diritto serve a ridurre il margine di arbitrio del potere.⁵ Si tratta per lo più del potere pubblico ma può estendersi, in alcuni casi, anche al potere privato⁶. Se il

³ Si tratta di ricostruzioni molto grossolane della struttura della norma giuridica, su cui la letteratura è immensa.

⁴ T. WU, *Will Artificial Intelligence Eat the Law? The Rise of Hybrid Social-ordering Systems*, in *Columbia Law Review* 119(7), 2019, pp. 2001–28.

⁵ M. KRYGIER, *Transitional questions about the rule of law: why, what, and how?* in *East Central Europe/L'Europe du Centre-Est. Eine wissenschaftliche Zeitschrift*, 2001, 28(1), pp. 1–34; ID. *Four puzzles about the rule of law: why, what, where? And who cares?* In: Fleming JE (ed) *Getting to the rule of law*, in *Nomos*, New York, 2011; ID. *Inside the rule of law*, in *Rivista di Filosofia del Diritto*, 3(1), 2014, pp. 77–98.

⁶ M. KRYGIER, *The ideal of the rule of law and private power*, in *Research Handbook on the Politics of Constitutional Law*, Northampton, 2023, pp. 14–29.

² Cfr. Da ultimo il Regolamento di recentissima approvazione n. 138/2024, cfr. anche G. PESCE, *L'intelligenza artificiale alla prova del diritto europeo: verso un diritto della paura?* In *amministrativamente*, 1, 2024, pp. 1862–1874, disponibile all'indirizzo <http://www.amministrativamente.com/index.php/formez/issue/view/844>.

governo degli uomini è mutevole, estemporaneo, imprevedibile, differenziato in relazione ai destinatari, insomma, potenzialmente arbitrario, la regola di diritto tende ad assicurare certezza, prevedibilità, parità di trattamento, intellegibilità e tendenziale coerenza del sistema prescrittivo.

Il *rule of law* definisce la qualità di un sistema giuridico e non la sua stessa esistenza. La dimensione ideale è ancora più evidente nelle concezioni sostanziali del *rule of law*, quelle che nella letteratura anglosassone vengono definite *thick*⁷, o come diremmo noi, nel passaggio dalla legalità formale alla legalità sostanziale degli stati costituzionali di diritto. Il campione della concezione sostanziale del *rule of law* è Lord Bingham il quale ha sostenuto che il concetto di *rule of law* non avrebbe senso se non fosse in qualche misura sovrapposto al rispetto dei diritti umani fondamentali e del principio democratico⁸. Cosa che esige che le norme giuridiche abbiano un certo contenuto perché il principio di *rule of law* non venga violato.

In questa sede si farà riferimento esclusivamente alle concezioni procedurali del *rule of law* perché sono quelle che meglio consentono di accostare i due termini di paragone e cioè quello che si è definito il *rule of algorithm* ed il *rule of law*⁹.

Nell'immensa letteratura sul tema, le procedure identificate come elementi caratterizzanti il *rule of law* sono descritte nei termini di caratteristiche formali della regola che, in quanto tali, sono in grado di assicurare una moralità interna al diritto e dunque il raggiungimento dell'obiettivo fondamentale di limitazione dell'arbitrio. Il campione di questa posizione è Lon Fuller nel celebre testo *La moralità interna al diritto*. Questo il ragionamento: il governo del diritto esige che la regola giuridica abbia certe caratteristiche. Fuller ne menziona otto: *generalità, pubblicità, prospettività, chiarezza, stabilità, conformità nell'applicazione, sostanziale coerenza e praticabilità*¹⁰.

Queste caratteristiche, che rendono i sistemi giuridici realmente degni di questa definizione, assicurano una certa moralità del diritto: si tratta di una moralità limitata ma passibile di espansione. Fuller ad esempio spiega che la pubblicità del diritto costituisce un disincentivo per azioni troppo arbitrarie o addirittura violente e crudeli con l'argomento che le nefandezze evitano la luce solare della legalità¹¹. La

generalità assicura un tendenziale trattamento paritario fra cittadini, l'imparzialità si porta dietro la regola del contraddittorio. La tendenziale stabilità si contrappone a scelte estemporanee e mutevoli dettate dal capriccio del momento. Altri autori, pur aderendo a concezioni procedurali, si mostrano meno ottimisti. Joseph Raz, il cui saggio sul *rule of law* eguaglia quello di Fuller per popolarità, segnala che il *rule of law* non mette al riparo da profonde ingiustizie¹².

Jeremy Waldron riduce ulteriormente la lista delle caratteristiche formali individuando il nocciolo del *rule of law* nella facoltà del destinatario della regola di contestarne la validità in un senso, per così dire, verticale¹³. Nel porre enfasi sull'idea della *contestabilità* del diritto, che si articola nei corollari dell'obbligo di motivazione e del diritto alla difesa, Waldron dichiara di ispirarsi ad Aristotele il quale, nella Politica, fra le ragioni a sostegno del governo del diritto menziona proprio l'argomento che la regola di diritto viene formata anche con il contributo di chi la deve subire¹⁴. Aristotele fa l'esempio del banchetto che a suo dire riesce meglio quando il menù non è soltanto scelto del cuoco, oggi diremmo dallo chef, ma anche dai commensali e ne propone un paragone con il governo del diritto poiché anche per la formulazione della regola i destinatari sono invitati a dire la loro. Un'opinione per certi aspetti simile è stata portata avanti anche da uno dei primi giuristi che hanno trattato della questione e cioè Albert Vann Dicey¹⁵. Dicey scompone il *rule of law* in tre elementi e accanto al principio di legalità in materia penale e all'eguaglianza di fronte alla legge individua proprio nella possibilità del destinatario della regola di rivolgersi al giudice il terzo elemento del *rule of law*. Il giurista britannico fa capire che il *rule of law* può funzionare solo nella misura in cui una collettività sia infusa di *legal spirit* e cioè abbia familiarità con i principi generali della prassi giuridica costituzionale (dalla Magna Charta al Bill of Rights, etc.) che spingono i cittadini a chiedere rimedi giuridici di fronte ai tribunali¹⁶.

Una variante delle concezioni procedurali è quella sostenuta dalla Commissione di Venezia istituita presso il Consiglio d'Europa. La Commissione ha identificato il rispetto del *rule of law* in un certo assetto istituzionale¹⁷.

¹² J. RAZ, *The Rule of Law and its Virtue*, in ID., *The authority of law: essays on law and morality*, Clarendon Press, 1979, pp. 210–229.

¹³ J. WALDRON, *The rule of law and the importance of procedure*, in *Nomos*, 2011, 50, pp. 3–31.

¹⁴ ARISTOTELE, *Politica*, III, 1281b, Bari, 1993, pp. 90–91; Cfr. J. WALDRON, *The Wisdom of the Multitude: Some Reflections on Book 3, Chapter 11 of Aristotle's Politics*, in *Political Theory*, 23(4), 1995, pp. 563–84; cfr. anche, F. VIOLA, *Rule of Law. Il governo della legge ieri e oggi*, Torino, 2011.

¹⁵ A. V. DICEY, *Introduction to the Study of the Laws of the Constitution*, Indianapolis, 1982, p. 107.

¹⁶ M. D. WALTERS, *The Spirit of Legality: A. V. Dicey and the Rule of law*, in *The Cambridge Companion to the Rule of Law*, 2021, pp. 153–170. A. V. DICEY, *Introduction to the Study of the Laws of the Constitution*, Indianapolis: Liberty Classics, 1982.

¹⁷ https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_Rule_of_law&lang=ENn.

⁷ P. CRAIG, *Formal and substantive conceptions of the rule of law: an analytical framework*, in *Public Law*, 1997, pp. 467–487.

⁸ T. BINGHAM, *The Rule of Law*, London, 2011.

⁹ Per questa impostazione, cfr. J. TASIOLAS, *The Rule of Algorithm and the Rule of Law*, in *Vienna Lectures on Legal Philosophy*, 2023, disponibile all'indirizzo SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4319969> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4319969>.

¹⁰ L. FULLER, *The Morality of Law: Revised Edition*, Cambridge, Mass., 1958.

¹¹ *Idem*, pp. 636 s.

3. Al pari delle concezioni sostanziali, anche quelle procedurali si appoggiano su alcuni presupposti antropologici.

Il primo presupposto è che chi ha potere tende ad abusarne. Questo presupposto, espresso in termini chiari, fra gli altri, da Montesquieu¹⁸, come una verità tratta dall'esperienza, sollecita ulteriori riflessioni su come porre rimedio al potere arbitrario. La separazione dei poteri e la sottoposizione dei governanti alla legge vanno lette in questa luce.

Il secondo presupposto è che i destinatari della regola godano di una certa perspicacia e che essi siano in grado di percepire abusi e capricci di chi governa. La facoltà conferita ai cittadini di ricorrere contro i provvedimenti della pubblica amministrazione di fronte ad un giudice imparziale ne è la naturale conseguenza.

Il terzo presupposto è che i cittadini amino la libertà. Solo se si assume che i cittadini siano agenti (tendenzialmente) razionali, desiderosi di pianificare la propria vita senza troppe ingerenze esterne, sostanzialmente capaci di cogliere l'ingiustizia della regola e dotati di forza di volontà (e mezzi) per opporvisi adendo un giudice, il *rule of law* ha qualche senso. Se al contrario i destinatari della regola sono pedine, burattini, menti manipolate, nessun sistema di diritto può metterli al riparo da abusi e prepotenze¹⁹. A contrario si deve desumere che quando si neghi quest'ultimo presupposto antropologico, magari facendo ricorso alla biologia, alle neuroscienze, alle strutture di potere economico sociale, ogni discussione sul *rule of law* diventa recessiva se non addirittura impossibile.

4. In modo molto sommario, l'IA è un concetto che racchiude fenomeni diversi, accomunati dalla replica di forme di intelligenza umana, quali formulare previsioni, apprendere, trarre conclusioni, etc., che vengono utilizzati per risolvere problemi specifici dell'agire sociale.

L'IA interviene in vari momenti del fenomeno giuridico e i problemi che solleva sono diversi a seconda anche di questo.

In questa sede, non ci si occuperà della formazione della legge. La questione tocca svariati e amplissimi temi come il principio democratico e la neutralità delle piattaforme e richiede ben altri spazi. Ci si limiterà a tratteggiare il ruolo dell'IA nell'attività della pubblica amministrazione e nella giustizia.

Che contributo può dare l'IA nel promuovere la funzione fondamentale del *rule of law*, e cioè la limitazione dell'arbitrio di chi amministra e decide?

Sotto un certo profilo sembra che l'IA ponga rimedi a varie forme di arbitrio dell'agire pubblico.

La prima forma di arbitrio consiste nella regola (specie in materia penale, ma non solo) introdotta dopo che il fatto sia stato commesso (art. 25 Cost.). Agire senza conoscere le conseguenze giuridiche di una propria azione equivale ad essere alla mercé di chi detiene la potestà punitiva. Se riferita all'azione del giudice, questa forma elementare di principio di legalità, che nel diritto penale diventa di stretta legalità, presuppone che la decisione sia strettamente attinente al testo di legge. L'IA non sembra compromettere questo principio. Al contrario, un algoritmo giudiziario tarato per essere fedele al testo, può assicurare questo primo elemento del *rule of law* specialmente ove si assicuri altresì che la giurisprudenza su questioni simili o identiche rimanga sostanzialmente invariata. Celebre è ormai il saggio di Eugene Volokh sul Chief Justice Robot. La tesi, in estrema sintesi, è questa. Se la macchina è capace di superare il Test di Turing e dunque di argomentare e reagire agli argomenti, allora si può formulare la congettura che le funzioni giurisdizionali siano più adeguatamente svolte dal robot che dagli esseri umani²⁰.

L'arbitrarietà può poi riflettere alcune tendenze negative degli individui a cui è demandato il funzionamento delle istituzioni giuridiche. La faziosità è un classico esempio di arbitrarietà. L'IA sembra offrire un rimedio perché le operazioni di calcolo effettuate dalla macchina sono per definizione meno faziose dell'uomo che è spesso mosso da interesse. Se, come diceva Aristotele, la legge è preferibile all'uomo perché la legge non ha passioni²¹, si può arrivare a sostenere che l'IA sia preferibile alla legge perché è ancora più immune da qualsiasi forma di emozione.

Simili considerazioni valgono allorché l'arbitrio viene identificato nel pregiudizio. Di certo l'algoritmo può riflettere certi pregiudizi pregressi, specie quando impara dal passato, ma è almeno tendenzialmente in grado di autocorreggersi riducendo forme di distorsione, specialmente attraverso i meccanismi di *supervised machine learning*. Questo è ancora più vero se nei meccanismi di machine learning vengano allertati contro rischi di discriminazione.

Se l'arbitrio discende da una situazione di eccessiva incertezza, ancora una volta l'IA appare più efficiente dell'uomo. Ad esempio, Cass Sunstein²², in un saggio

¹⁸ C. DE SECONDAT, Barone di MONTESQUIEU, *Lo Spirito delle Leggi*, Torino, 2002, Libro 11, cap. VI, p. 274.

¹⁹ N. SIMMONDS, *Law as a Moral Idea*, Oxford, 2007; I. TRUJILLO, *Liberty and Equality as the Morality of the Rule of Law*, in *Encyclopaedia of the Philosophy of Law and Social Philosophy*, edited by M. SELLERS, and S. KIRSTE, Dordrecht, 2022; cfr. anche S. GREENSTEIN, *Preserving the rule of law in the era of artificial intelligence (AI)*, in *ArtifIntell Law*, 30, 2022, pp. 291–323.

²⁰ E. VOLOKH, *Chief Justice Robots*, in *Duke L.J.*, 2019, 68, pp. 1135–1192.

²¹ ARISTOTELE, *La Politica*, III, 1287a, Bari, 1993, p. 92.

²² C. SUNSTEIN, *Governing By Algorithm? No Noise and (Potentially) Less Bias*, 71 *Duke Law Journal*, 2022, pp. 1175–1205, disponibile all'indirizzo, <https://scholarship.law.duke.edu/dlj/vol71/iss6/1>.

che prende le mosse sulla giurisprudenza in materia di immigrazione, sostiene che l'IA abbia l'effetto benefico di epurare la decisione dal rumore di fondo, il *noise*, che spesso rende le decisioni sostanzialmente imprevedibili e molto diverse l'una dall'altra²³. L'assenza di *noise* può poi garantire maggiore uniformità delle decisioni fra una giurisdizione ed un'altra, evitando che a parità di condizioni alcuni tribunali riconoscano il diritto di asilo mentre altri lo neghino²⁴.

Insomma, ad una prima lettura, lo stato digitale scherma il cittadino da una serie di abusi degli impiegati e funzionari pubblici, riducendo i margini di discrezionalità e dunque di faziosità, di imprevedibilità, di disparità di trattamento. Sembra a prima vista realizzare gli obiettivi del *rule of law* meglio di quanto non faccia il diritto.

Ad una riflessione ulteriore però le cose diventano più complicate.

5. Nel definire i problemi connessi alla graduale integrazione (se non vera e propria sostituzione) della regolazione giuridica attraverso l'IA entriamo nel mondo delle congetture. Se è vero che alcune questioni riguardino fenomeni che si sono già realizzati, la stragrande maggioranza delle considerazioni sono proiettate al futuro e si portano dietro l'incertezza delle previsioni. Qui verranno menzionate tre tipologie di problemi. Ma si tratta solo di una classificazione preliminare e di certo non esaustiva.

5.1. Il primo tipo di problemi riguarda la trasmissione alla regolazione tramite IA di alcune deficienze proprie dell'agire umano. Esiste già un'ampia letteratura sulla discriminazione implicita nell'algoritmo COMPAS utilizzato per calcolare il rischio di recidiva e sostanzialmente portatore di pregiudizi e stereotipi propri dell'istituzione umana (la polizia, l'autorità inquirente e perfino il giudice)²⁵. Allo stesso modo, anche l'algoritmo, proprio come l'uomo, è capace di commettere errori²⁶. Questa prima critica mi sembra quella meno incisiva non solo perché si limita a denunciare l'insufficienza dell'IA a sopperire alle carenze umane ma anche perché, almeno in linea tendenziale, se non altro per la quantità di dati a disposizione e per la qualità delle operazioni di calcolo, appare in una certa misura

infondata. È verosimile infatti che le conclusioni della macchina abbiano un vantaggio competitivo sulla razionalità umana, almeno quando in gioco ci sono scelte su questioni molto specifiche²⁷.

5.2. Il secondo tipo di critica all'IA ha natura prettamente procedurale e ruota principalmente intorno al tema dell'*opacità* dell'algoritmo.

Che le operazioni compiute dall'algoritmo siano difficilmente accessibili mi sembra una banalità. Mi sembra poi di capire che sotto questo profilo le cose si siano aggravate con il passaggio dalla cd. *Good Old Fashioned AI* al Machine Learning²⁸. Nell'IA *rule based* la macchina si muove all'interno di una griglia di dati precostituiti (ad esempio, la giurisprudenza in materia di responsabilità civile, il codice civile, etc). L'operazione è in grado di spiegare il perché di una certa soluzione, e magari di renderla pubblica. Il problema del *black box* (dell'opacità dell'algoritmo), sebbene nei fatti presente, potrebbe in linea teoria essere risolto con forme di *traduzione* delle operazioni matematiche in un linguaggio meno formalizzato. Tuttavia oggi si parla della cd. *Scruffy AI*, che funziona con operazioni di machine learning. In questi casi, a quanto comprendo, nemmeno la macchina sa *perché* è arrivata ad una certa conclusione ma sa dire solo *come*.

L'opacità dell'algoritmo compromette il principio dell'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi e giudiziari, principio che è alla base di quello che alcuni autori collocano al centro del *rule of law*, e cioè la contestabilità del provvedimento autoritativo. Per la discussione di questa idea, di cui Jeremy Waldron è forse il più esplicito assertore, si rinvia a qualche pagina addietro. Qui vale la pena di menzionare però la diversa opinione di Aziz Huq sulla questione. Huq segnala come la tecnologia possa assistere il cittadino nei confronti della pubblica amministrazione. Viene fatto l'esempio del *Chatbot Lawyer* che si chiama *DoNotPay*, un software che ti suggerisce se pagare o meno una multa dopo avere inserito la foto dell'autovettura e il luogo dove la multa è stata presa. Huq sembra avanzare un approccio critico su quella che ritiene una concezione idealizzata dei rapporti *faccia a faccia* fra cittadino e giudice o cittadino e funzionario pubblico. E addirittura ventila l'ipotesi che sia stata data troppa enfasi al principio dell'accesso alla giustizia nella definizione del *rule of law*. Noi possiamo formulare il suggerimento che Franz Kafka avrebbe colto la posizione di Huq²⁹.

²³ D. KAHNEMAN, O. SIBONY, C. SUNSTEIN, *Noise. A Flaw in Human Judgement*, New York, 2021.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ A. Z. HUQ, *Artificial Intelligence and the Rule of Law*, in *Public Law and Legal Theory Working Paper Series*, No. 764 (2021), disponibile all'indirizzo https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2194&context=public_law_and_legal_theory.

²⁶ Cons. Stato, n. 270 del 2019; cfr. G. PESCE, *Funzione amministrativa, intelligenza artificiale e blockchain*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

²⁷ Sia consentito sul punto di rinviare a L. CORSO, *Intelligenza collettiva, intelligenza artificiale e principio democratico*, in M. PROTO, A. PANZAROLA, R. GIORDANO (a cura di), *Il diritto nell'era digitale. Persona, mercato, amministrazione, giustizia*, Milano, 2022, pp. 443-459.

²⁸ G. SARTOR, *Introduzione*, in *Rivista di filosofia del diritto, Journal of Legal Philosophy*, 1/2020, pp. 65-72.

²⁹ HUQ, *Artificial Intelligence and the Rule of Law*, cit., nota 26.

5.3. La terza tipologia di problemi è quella, a mio avviso, più grave ed è bene ribadire che qui le congetture spesso superano le analisi. Ad essa è opportuno dedicare un paragrafo autonomo.

6. La terza tipologia di problemi discende da un fatto incontestabile: l'IA è un meccanismo di *amplificazione del potere*. Questa amplificazione può verificarsi almeno con due modalità a seconda che l'IA offra il destro al potere umano di espandersi ovvero che l'aumento di potere sia proprio della macchina. Propongo due ipotesi distinte: la prima è dell'IA che viola il *rule of law*; la seconda è quella dell'IA che porta ad una perfezione sinistra del *rule of law*. Sebbene le tendenze distopiche siano presenti in entrambe le forme, è la seconda che a mio avviso offre spunti maggiori può essere utilizzata per riflettere sul contenuto del *rule of law* oggi.

6.1 Nel primo caso l'IA è lo strumento di un potere umano e ne asseconda le tendenze autoritarie. Sebbene sia l'uomo che abusa del potere, l'IA facilita questo compito. Si pensi all'utilizzo dell'IA per politiche di sorveglianza di massa e di schedatura della cittadinanza³⁰ o al sistema a punti già utilizzato dal governo cinese³¹. Gli enormi problemi relativi alla riservatezza dei cittadini possono farsi rientrare in questa tipologia.

La legge cerca di porre rimedio a queste pericolose tendenze. Ad esempio, il Regolamento UE in materia di IA appena approvato il 13 marzo 2024 distingue i fenomeni di IA per classi di rischio e vieta alcune pratiche. È noto tuttavia che tali limiti possano essere in qualche misura aggirati.

6.2. Nel secondo caso, l'amplificazione del potere riguarda non gli uomini che stanno al potere sfruttando l'IA, ma le macchine stesse, o meglio la logica sottesa ad una regolazione attraverso sistemi intelligenti. Qui si aprono le porte a scenari distopici accomunati dal fatto che la violazione del *rule of law* è meno palese. Al contrario, sembra che l'IA porti ad un sinistro perfezionamento del *rule of law*.

Valgano tre esempi, tutti connessi alla maggiore efficienza del sistema regolativo nello scongiurare violazioni e assicurare la piena implementazione delle regole. I primi due discendono da esperienze reali mentre il terzo è – almeno adesso – un'ipotesi fantascientifica.

³⁰ S. FELDSTEIN, *How Much Is China Driving the Spread of AI Surveillance?* in *The Global Expansion of AI Surveillance*, 2019, pp. 13–15, reperibile all'indirizzo <https://carnegieendowment.org/2019/09/17/global-expansion-of-ai-surveillance-pub-79847>.

³¹ L. C. BACKER, *China's Social Credit System: Data-Driven Governance for a New Era*, in *Current History*, 118(809), 2019, pp. 209 ss.

Primo esempio. Il meccanismo SYRI (*System Risk Indication*) è stato messo a punto in Olanda per individuare casi di frode nella richiesta di sussidi sociali. L'obiettivo è quello del contenimento dei costi. La legge olandese consentiva a SYRI di esercitare ampi poteri e addirittura di sorvegliare interi quartieri a basso reddito per scovare eventuali stili di vita non compatibili con la richiesta del sussidio. L'utilizzo di SYRI ha abbattuto in modo significativo l'erogazione dei sussidi. In modo non dissimile, modo l'algoritmo MIDAS utilizzato nel 2013 nel Michigan per corrispondere un'indennità di disoccupazione comportò il rigetto di circa il 90% delle istanze, una percentuale questa enormemente superiore a quella delle pratiche processate dall'amministrazione umana. Oggi si comincia a parlare di *digital welfare dystopia*.

Secondo esempio. Le misure bloccanti rendono nei fatti impossibile la trasgressione. Già ne abbiamo varie tipologie: il procedimento amministrativo che si interrompe se non si è in regola con alcuni passaggi nelle piattaforme informatiche; l'autovettura che non parte se registra un tasso alcolemico elevato; la golf cart che si arresta prima di superare il confine del campo da golf del club vicino; il prelievo forzoso delle somme nell'ipotesi di inadempimento contrattuale. Sotto un certo punto di vista, le misure bloccanti sembrano realizzare a pieno un obiettivo del *rule of law* e cioè l'osservanza della legge. Ma è davvero così? Se ne rinvia la risposta al paragrafo conclusivo.

Terzo esempio. Poiché l'IA è tarata verso il raggiungimento del risultato e segue sostanzialmente una logica predittiva, il modo più classico di garantire l'ordine pubblico (per lo più attraverso il codice penale) ne può risultare stravolto. La logica predittiva sembra stridere con la forma più elementare del principio di legalità, quella del *nullum crimen lege*, contenuto all'art. 25 della costituzione italiana, ma già enunciata in modo chiaro nel primo principio di Dicey: nessuno può essere punito se non in forza di una legge dello stato che sia entrata in vigore prima che il fatto sia stato commesso. Algoritmi sulla valutazione del rischio, non solo di recidive ma anche dell'inclinazione a delinquere, possono suscitare qualche perplessità anche sotto questo profilo. Né possono escludersi in un futuro più o meno prossimo ipotesi allo stato fantascientifiche, come quelle descritte da Philip Dick e riprese dal film *Minority Report*, dove i cittadini vengono neutralizzati non per aver commesso qualcosa ma perché classificati all'interno di categorie di rischio molto elevato.

Insomma, la scienza dei dati può gradualmente sostituirsi alla normazione come noi la intendiamo (non fare, agisci, etc.). Già qualche anno fanno, Chris Anderson, un tech guru, a capo del programma di Ted conferences, aveva

ventilato l'ipotesi che ogni teoria sul comportamento umano, dalla linguistica, alla sociologia, sarebbe stata soppiantata dalla scienza dei dati. "Dimenticate la tassonomia, l'ontologia e la psicologia. Chi conosce le ragioni per cui le persone fanno quello che fanno? Il punto è che lo fanno e noi possiamo tracciarlo e misurararlo con una fedeltà senza precedenti. Con dati sufficienti, i numeri parlano da soli"³². Applicando rigorosamente questa logica alla teoria del diritto, sparisce la distinzione fra punto di vista interno e punto di vista esterno: distinzione che secondo Herbert Hart spiega il senso del vincolo giuridico.

Non sembrano fantasie visionarie le congetture formulate da Roger Brownsword in un saggio dal titolo significativo³³ "Nell'anno 2061: dal diritto al management tecnologico" in cui si preconizza una rivoluzione nelle facoltà di giurisprudenza e dove il *Concetto di diritto* scomparirà dai corsi di filosofia del diritto³⁴ perché assolutamente inadeguato nel cogliere la struttura della normatività giuridica travolta dall'IA.

7. Il progresso tecnologico ha portato enormi benefici per l'umanità, sicché un atteggiamento esclusivamente pessimista può apparire fuor di luogo. Si è già detto del resto che i rischi su un utilizzo estensivo dell'IA per regolare fenomeni tradizionalmente demandati al diritto sono oggi per lo più allo stadio di congetture.

Ma se non riusciamo a formulare previsioni credibili, possiamo già riflettere sui concetti che conosciamo e magari rivederli proprio a partire dai rischi che intendiamo scongiurare.

Gli algoritmi e l'IA offrono enormi opportunità per raggiungere alcuni degli obiettivi del *rule of law*. Procedimenti automatizzati possono, almeno in linea tendenziale, scongiurare faziosità e persino corruzione; garantire efficienza; ridurre errori. Giudizi lasciati alla macchina – pensiamo ad esempio alla valutazione di prove necessarie per avviare un processo penale – possono ridurre le ipotesi di processi temerari, limitare i danni dei processi mediatici, contrastare l'utilizzo politico della magistratura, depotenziare giudici sensibili alle lusinghe dell'opinione pubblica. Come ci ricorda Aziz Huq, ma come era già chiaro a Franz Kafka, per il

cittadino è più importante che il procedimento non venga avviato, anche al costo di ridurre il margine di contestabilità di quelle azioni che vengono aperte.

Non vanno sottovalutati questi benefici, specialmente se si considera la velocità con cui le tecnologie vengono raffinate in modo da assomigliare sempre di più al ragionamento umano.

Tuttavia, dobbiamo anche riflettere su ciò che abbiamo proprio a partire da immagini sinistre che vengono dal futuro. L'idea che il *rule of law* vada identificato con alcuni dei suoi elementi, certezza, prevedibilità, conformità alla regola, riduzione delle ipotesi di trasgressione, insomma che possa essere ridotta a quel monito alla *legalità* che si leva da più parti e che porta a suggerire che nuove norme penali siano funzionali a questo scopo³⁵, andrebbe a mio avviso rivisitata proprio a partire dalle riflessioni sull'IA.

L'IA è infatti, a mio avviso, capace di condurre ad un modello politico sociale caratterizzato da due fenomeni: i margini di trasgressione della regola vengono ridotti al minimo, e le persone sono via via esonerate dal gravoso compito di interpretare le norme giuridiche (e forse anche di formularle).

Un mondo senza crimini, senza incidenti stradali, senza inadempimenti contrattuali, senza interpretazioni difformi fra un tribunale ed un altro, sembra un mondo da sogno. Ma è quello che vogliamo? O in questa tendenza si perde qualcosa?

Non c'è spazio per riflettere sugli effetti sull'umanità di un meccanismo normativo che via via esonera i destinatari della regola dal dire la loro (ricordiamo il banchetto di Aristotele); e su un'umanità progressivamente esentata dal farsi domande sui valori fondanti della propria comunità politica quando anche l'interpretazione costituzionale verrà demandata al Chief Justice Robot.

Possiamo però chiederci sin d'ora se un margine di trasgressione della regola non sia non solo tollerato ma addirittura presupposto dal concetto di *rule of law*³⁶. Se la flessibilità, il dubbio, e una piccola dose di imprevedibilità non debbano essere recuperate; se gli accorati appelli alla legalità³⁷, l'enfasi posta sulla corruzione³⁸, l'auspicio per sempre nuove norme penali non stiano spianando la strada ad

³² C. ANDERSON, *The end of theory. The data deluges makes the scientific method obsolete*, in *Wired*, July 2008, reperibile su <https://www.wired.com/2008/06/pb-theory/>. Per una concezione opposta, cfr. D. BOYD & K. CRAWFORD, *Critical Questions for Big Data: Provocation for a cultural, technological, and scholarly phenomenon*, in *Information, Communication & Society*, 15(5), 2012, pp. 662-679; L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Milano, 2017, pp. 147-148.

³³ R. BROWNSWORD, *In the Year 2061: From Law to Technical Management*, in *Law Innovation & Technology*, 7(1), 2015, pp. 1-51; cfr. anche J. SUSSKIND, *Future Politics. Living together in a world transformed by tech*, Oxford, 2018.

³⁴ BROWNSWORD, *In the Year 2061: From Law to Technical Management*, cit., p. 2.

³⁵ Sia consentito il rinvio a L. CORSO, *When Anti-Politics Becomes Political: What Can the Italian Five Star Movement Tell Us about the Relationship between Populism and Legalism*, in *European Constitutional Law Review* 15 (3), 2019, pp. 462-487.

³⁶ G. AITCHISON, *Domination and Disobedience: Protest, Coercion, and the Limits of an Appeal to Justice*, in *Perspectives on Politics*, 16 (3), 2018, pp. 666-679.

³⁷ Molti atti normativi europei vanno in questa direzione, riflettendo il moralismo legalista dell'opinione pubblica, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C-DL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C-DL-AD(2016)007-e;); <https://www.un.org/ruleoflaw/thematic-areas/governance/corruption/corruption-2/>; https://commission.europa.eu/system/files/2023-05/JOIN_2023_12_1_EN.pdf.

³⁸ I. KRSTEV, *Shifting Obsessions: Three Essays on the Politics of Anticorruption*, Budapest, 2004.

un'IA che persegue una forma distopica del *rule of law*, dove la piena realizzazione di alcuni principi elementari porta al sacrificio del valore fondamentale che il *rule of law* persegue e cioè mettere al riparo le persone da crudeltà³⁹, intemperanze, capricci del potere per lasciar loro un'ampia fetta di libertà.

LO SCAFFALE

³⁹ Sia consentito il rinvio a L. CORSO, *The Rule of Law without Legalism. Putting (Government) Cruelty First*, in *Rivista di filosofia del diritto. Journal of Legal Philosophy*, XIII, 1/2024, pp. 157-182.

Recensione a Giuliaserena Stegher, *Regolamenti parlamentari: natura e funzioni. Una prospettiva di analisi comparata*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 493

SALVATORE CURRERI

È un periodo fortunato per gli studi di diritto parlamentare. Negli ultimi mesi, infatti, sono stati pubblicati diversi volumi in materia: a parte la nuova edizione (la quarta), puntualmente edita ad inizio legislatura, del *Corso di diritto parlamentare* di Luigi Gianniti e Nicola Lupo, si segnalano i contributi dedicati al Parlamento pubblicati nel volume collettaneo *Costituzione e pandemia* curato da G. Azzariti, la monografia di A.I. Arena su *L'iniziativa parlamentare delle leggi* e, da ultimo, il nuovo manuale *Il Parlamento: regole e dinamiche: una introduzione al diritto parlamentare* di Giacomo Lasorella che, per completezza di trattazione e profondità d'analisi, grazie anche alla pluriennale esperienza maturata dall'Autore nei ruoli apicali dell'amministrazione della Camera dei deputati, costituisce l'ultima rilevante espressione di un'importante tradizione di manuali curata da funzionari parlamentari che va da *Le norme e le prassi del Parlamento italiano* di A.P. Tanda fino ad arrivare all'attuale *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica* di V. Di Ciolo e L. Ciaurro. Tutto questo al netto dei numerosi saggi che all'organizzazione e al funzionamento delle Camere sono stati dedicati negli ultimi anni, complici in particolare sia, come detto, l'emergenza pandemica, sia gli effetti parlamentari della riduzione del numero di deputati e senatori, con specifico riferimento alle (solo in parte conseguenti) riforme regolamentari approvate dalle due Camere nel 2022.

È in questo scenario di rinnovato interesse per il diritto parlamentare che si colloca il volume di Giuliaserena Stegher dedicato ai *Regolamenti parlamentari: natura e funzioni. Una prospettiva di analisi comparata*. Tema classico che però l'A. ha saputo svolgere in modo compiuto ed esteso, attraverso una duplice e concorrente chiave di lettura: diacronica e comparata.

Sotto il profilo diacronico le riforme regolamentari che si sono susseguite dal 1971 fino ad oggi vengono suddivise in tre fasi: *a)* la prima (1971-1992) in cui si cerca di rafforzare il ruolo del Governo in Parlamento, in un'ottica di "maggioritarismo di funzionamento" soprattutto dapprima attraverso un ripensamento di quelle disposizioni improntate a quegli eccessi di consociativismo che l'ostruzionismo radicale aveva impietosamente rivelato e poi con la trasformazione da

regola ad eccezione dello scrutinio segreto, vera *grundnorm* del parlamentarismo compromissorio; b) la seconda (1993-2012) in cui al “maggioritarismo di composizione” conseguente alle riforme elettorali del 1993 e del 2005 le Camere cercano di corrispondere attraverso un’impostazione delle loro strutture e dei loro lavori fondata sulla dialettica tra maggioranza e opposizione; c) infine, la terza (2013-2022), caratterizzata dalle riforme regolamentari approvate dal Senato nel 2017 e nel 2022 seguite alla crisi del modello bipolare dovuto al successo elettorale del MoVimento 5 Stelle, quale terza forza alternativa al sistema e, come detto, alla riduzione del numero dei parlamentari.

Sotto il profilo comparato – e qui sta uno dei profili certamente di maggiore interesse del testo – vengono presi in considerazione e approfonditi i Parlamenti di Francia, Regno Unito e Spagna i quali, seppur inseriti in forme di governo tra loro diverse, costituiscono modelli di riferimento cui l’A. guarda in chiave sincronica per valutarne il ruolo e la funzionalità, traendone spunti di riflessione per le nostre Camere, nella consapevolezza della radice comune di talune problematiche. Tale prospettiva comparata è dunque particolarmente apprezzabile, sia in sé perché di solito omessa negli studi di diritto parlamentare, sia perché costituisce indubbiamente un significativo apporto alla riflessione sulla crisi che i Parlamenti stanno attraversando e che in Italia presenta aspetti particolarmente grave e inquietanti.

È vero che di crisi del Parlamento si discute da decenni nel nostro Paese, sulla base di una visione in buona parte mitizzata della sua c.d. centralità, riflesso a sua volta della centralità e della forza dei partiti della c.d. prima Repubblica. È pur vero, però che non si può certo essere tacciati di esagerare se si utilizza tale espressione per connotare l’attuale stato di salute delle istituzioni parlamentari e delle sue regole. E ciò appare tanto più grave in un ordinamento in cui, a fronte della debole razionalizzazione costituzionale della nostra forma di governo parlamentare, i regolamenti parlamentari, insieme al sistema elettorale, sono state le principali fonti che hanno condizionato l’effettivo funzionamento del sistema politico-parlamentare, venendone a loro volta condizionati. Di qui, l’ormai superata questione della natura dei regolamenti parlamentari quali fonte meramente interna che l’A. affronta agevolmente evidenziandone piuttosto il ruolo chiave nel duplice rapporto tra Parlamento e Governo e tra maggioranza e opposizione, riconducibile ad una dimensione unitaria nel *continuum* tra Governo e sua maggioranza parlamentare.

La crisi del Parlamento è certamente un riflesso, e non potrebbe essere altrimenti, della crisi dei partiti politici che in esso, tramite i corrispondenti gruppi, vi operano e della classe politica da loro selezionata secondo un metodo – quello delle liste bloccate – che richiede un senso di responsabilità istituzionale e di democrazia interna che questi partiti non hanno. Ma è anche crisi di regole e strutture lentamente ma inesorabilmente erose dalla progressiva affermazione e espansione

di cattive prassi e precedenti parlamentari che hanno sempre più ridotto l’attività parlamentare, fino al punto talora da privarla di senso allorché costretta a discutere testi di cui già si sa destinati ad essere sostituiti. Per quanto di “cattivi precedenti” si parli ormai da un decennio la situazione è sempre più peggiorata come le statistiche parlamentari impietosamente dimostrano: l’abuso della decretazione d’urgenza come iniziativa legislativa rafforzata (in media tre al mese), non sgradita alle Camere – maggioranza, opposizione, singoli parlamentari – che anzi profitano della procedura di conversione perché siano approvate le loro proposte destinate poi a confluire nel testo esitato dalla commissione che il Governo trasforma in maxi emendamento su cui pone quasi sempre la questione di fiducia. Si tratta di un’attività emendativa rilevante sotto il profilo quantitativo ma di fatto (micro)settoriale e interstiziale rispetto alle scelte politiche di fondo del Governo, a meno che concordata previamente con esso. E quando, a causa di tale profluvio di decreti legge, le Camere non riescono materialmente a convertirli tutti in legge, ecco l’ultimo stratagemma: i decreti legge matrioska che nelle leggi di conversione assorbono (anche cumulativamente) i testi di altri decreti legge in corso di conversione, contestualmente abrogandoli ma conservandone gli effetti, riducendone di fatto i tempi di esame parlamentare. Una pratica che arreca «un pregiudizio alla chiarezza delle leggi e alla intellegibilità dell’ordinamento» (C. cost. 58/2018, 2.2). Infine, ma non da ultimo, il c.d. monocameralismo alternato per cui l’esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge, ma anche della legge di bilancio, viene di fatto svolto prevalentemente da una camera, lasciando all’altra il tempo solo per una rapida approvazione, che altro non è che una mera ratifica.

L’opera qui recensita non manca di analizzare tale declino, dedicando un apposito denso capitolo all’effettività dei regolamenti parlamentari, evidenziando i sempre più ampi margini di discrezionalità che si aprono tra la definizione normativa e la prassi applicativa, sempre più cedevole di fronte alle esigenze della politica. Non solo ormai da tempo le prassi parlamentari derogano alle norme scritte, ma le stesse prassi sono sempre più spesso a loro volta derogate da precedenti e questi ultimi da decisioni estemporanee dettate dalla necessità del momento. Sbaglierebbe, dunque, chi ritenesse i pareri interpretativi volta per volta adottati dalla Giunta per il regolamento, anche sostanzialmente modificativi delle norme regolamentari, comunque un punto fermo e certo del diritto parlamentare, quantomeno perché da intendere come implicitamente escludenti le altre opzioni ermeneutiche del testo. L’aver ricavato in via interpretativa una certa norma dalla disposizione regolamentare non vale, infatti, ad escludere che in futuro se ne possano ricavare altre, diverse e anche opposte, alla luce di sopravvenute nuove esigenze politiche. In altri termini, ogni parere interpretativo vale solo per quel che afferma, e non per quel che potrebbe conseguentemente negare.

Il risultato è un Parlamento ormai succube del Governo, il cui ruolo è andato ben al di là di quello di comitato direttivo della sua maggioranza in un sistema di governo parlamentare che dal 2022 è ritornato ad essere di tipo maggioritario. Da questo punto di vista è particolarmente utile, anche se non certo motivo di rasserenamento, l'approccio comparato sopra richiamato laddove dimostra l'affermarsi di prassi anomale anche negli altri paesi analizzati: la crescita dei decreti legge in Spagna da parte di governi anche in prorogatio; il maggiore ricorso in Francia all'art. 49.3 Cost; la revisione del potere di scioglimento in Gran Bretagna.

In questo scenario chi difende il Parlamento? Le soluzioni non possono venire dall'interno, alla stregua del famoso *Barone di Munchausen*, a cominciare dai Presidenti d'Assemblea che hanno in passato dimostrato di non avere la sensibilità politico-istituzionale per opporsi a simili prassi degenerative. Piuttosto da tempo si attende un deciso segnale dagli organi chiamati a sindacare il rispetto del giusto procedimento legislativo. Dal Presidente della Repubblica, trasformando i ripetuti – e purtroppo inascoltati – moniti espressi in sede di promulgazione (con motivazione contraria) dei disegni di legge di conversione in veri e propri rinvii, se non in promulgazioni parziali. E dalla Corte costituzionale, qualora finalmente si decidesse a valorizzare in pieno il significato dell'art. 72, comma 4, Cost., che vuole ciascun disegno di legge esaminato in commissione e approvato articolo per articolo e con votazione finale, per dichiarare incostituzionale la prassi dei maxi-emendamenti. Organi dai quali finora sono provenuti tuoni senza che ad essi sia seguita la pioggia.

In questa prospettiva, la monografia qui commentata costituisce senz'altro un utile contributo all'analisi dei problemi che oggi caratterizzano le istituzioni parlamentari e alle loro possibili e quanto mai urgenti soluzioni.

Recensione a R. Manfrellotti, *La problematica della causa dell'atto nella dottrina della funzione pubblica*, Editore Scientifica, Napoli, 2023, pp. 209

LUCA LONGHI

Tra i volumi apparsi negli ultimi mesi, questo studio di Raffaele Manfrellotti sulla problematica della causa dell'atto nella dottrina della funzione pubblica credo costituisca una delle novità più interessanti da segnalare ai lettori di questa Rivista.

In un panorama editoriale spesso caratterizzato, anche solo per mere ragioni concorsuali, da pubblicazioni ripetitive o che comunque poco aggiungono al dibattito corrente, l'Autore ci regala un approfondimento su un tema complesso e non molto gettonato, forse proprio per la sua particolare complessità.

Le riflessioni intorno alla categoria della causa applicata alle forme tipiche di espressione della funzione pubblica (atto amministrativo e legge) denotano uno sforzo ricostruttivo per nulla banale, andando ad inquadrare questo studio nella tradizione più pura ed autentica – forse oggi un po' dimenticata – del diritto pubblico, inteso come ambito disciplinare a sé stante rispetto al costituzionale vero e proprio.

Va da sé che per poter padroneggiare in maniera efficace tali concetti, che attingono alle radici profonde della teoria generale del diritto (interesse, volontà generale, potere, autorità, funzione, ...), occorra un solidissimo bagaglio di conoscenze, del quale l'Autore, tra gli studiosi più brillanti della Scuola Napoletana, è certamente munito, ben potendosi permettere di spingersi nei territori più impervi del pensiero giuridico.

Eppure, nonostante il grado di astrazione richiesto dai temi affrontati, lo studio si rivela assolutamente essenziale, tanto più in una fase, come quella in cui ci troviamo a vivere, contraddistinta da una oramai conclamata "crisi della legge", con tutte le implicazioni di carattere sistematico che possono discendere da tale locuzione.

Del resto, lo stesso discorso sulla c.d. *better regulation*, venuto in auge negli ultimi decenni nella vulgata italiana, per acquisire finalmente effettività, non può prescindere, a mio avviso, da una valorizzazione del concetto di *ratio legis* e da una seria riflessione sulla causa dell'atto normativo, come viene svolta dall'Autore nell'occasione.

Solo in questo modo, il legislatore, personificazione di uso comune nel lessico giuridico, eppure spesso svuotata di vero significato, potrà acquistare nuovo valore e rilievo, negli equilibri tra i poteri.

Ed anzi, per le ragioni appena illustrate, la ricostruzione compiuta in questa sede sfugge al rischio, evidenziato da ultimo da un grande Maestro del diritto, di cedere all'«inganno dei concetti»¹, ovvero di andare ad ingabbiare un modello teorico entro schemi che finirebbero per non rispondere più agli obiettivi di giustizia sostanziale connaturati all'ordinamento complessivamente considerato.

Per ricorrere ad una formula abusata e se non fosse che il recensore non è di certo titolato a valutare il livello di un giurista già ampiamente affermato, nonostante l'ancor giovane età, si potrebbe dire che questo volume rappresenti il lavoro della sua compiuta maturità che ogni studioso potrebbe aspirare a pubblicare in una fase più avanzata della propria carriera.

Ecco perché ritengo doveroso segnalarne l'uscita ai lettori della Rivista, con l'auspicio che le tesi ivi sostenute possano contribuire ad innescare un dibattito vivace e in grado, se possibile, di rilanciare la centralità della funzione legislativa nei circuiti costituzionali.

Recensione a G. Moro, *Ius ex ordine. Studio sulla fortuna dell'opera di Vico nella filosofia del diritto italiana tra primo e secondo Novecento*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 142

LUCA LONGHI

Tra le novità editoriali più significative dell'ultimo periodo occorre senz'altro segnalare questo volume di Giuseppe Moro, pubblicato lo scorso anno per i tipi di Giappichelli, nell'ambito della collana Bibliotheca – Biblioteca di studi giuridici politici e sociali, diretta da Andrea Bixio, Pietro Rescigno e Francesco Riccobono.

L'Autore, giovane ma già apprezzato studioso, si misura con uno dei giganti del pensiero, Giambattista Vico, mettendone a fuoco, in particolare, l'influenza avuta sulla filosofia del diritto italiana in un periodo cruciale della nostra storia e del nostro ordinamento giuridico, ovvero il Novecento (pensiamo, ad es., all'opera di Giuseppe Capograssi).

La profondità e la complessità della ricerca condotta da Moro richiedono attenzione anche in chi, come il recensore, può definirsi essenzialmente un pratico del diritto, sprovvisto di un bagaglio giuridico-filosofico che possa andare oltre alcune, oramai risalenti, reminiscenze liceali ed universitarie.

Eppure, ritengo che compito del giurista debba essere stimolare costantemente la propria *curiositas* intellettuale e, in questo caso, interrogarsi sulle radici di concetti che formano parte integrante del proprio strumentario quotidiano (diritto, ordine, giustizia, effettività) e con i quali, di conseguenza, è necessario che sviluppi una certa familiarità.

In altri termini, l'operatore giuridico che ambisca a qualificarsi come giurista (veramente degno di tale abusata etichetta) non può prescindere da una solida cultura umanista nel senso più alto del termine, essendo l'attività che è chiamato a svolgere (quale che sia: avvocato, magistrato, studioso, ecc.) comunque destinata a produrre un impatto sulla realtà sociale che ci circonda.

Ma vi è di più.

La rilettura dei classici proposta dall'A. consente di riscoprire anche il fondamento etico del *corpus* normativo, elemento che troppo spesso rischiamo di dare per scontato nell'esperienza corrente, annebbiati, come siamo, da obiettivi utilitaristici che ci appiattiscono unicamente su una dimensione litigiosa e competitiva del fenomeno giuridico.

¹ Il riferimento è a G. VERDE, *Sul potere giudiziale e sull'inganno dei concetti*, Torino, 2023.

Ed invece, l'aspirazione alla giustizia espressa dall'ordinamento sin dal suo porsi originario non può tradursi in una vuota affermazione di principio, ma deve essere riempita di contenuto, in ogni sua singola manifestazione, dal comando normativo alla decisione giudiziale.

In questa prospettiva, decisamente interessanti risultano le riflessioni compiute intorno al ruolo della giustizia, nelle declinazioni della *iurisdictio* e della *iurisprudentia* e, più in generale, nell'insostituibile attività di mediazione tra *factum* e *ius* che l'esercizio del potere, per sua natura, presuppone.

Si tratta, evidentemente, di una materia molto più attuale e vicina alla nostra sensibilità di quanto si possa essere portati a pensare, utile a ragionare sulle basi del nostro stare insieme, in un'epoca in cui il principio di solidarietà non sembra godere di particolare gradimento popolare e appare un po' appannato nel sentimento comune.

Pertanto, per tutti i motivi brevemente illustrati in questa sede e per tanti altri che si potranno scoprire sfogliando le sue pagine, questo volume merita di essere conosciuto dall'attento pubblico dei lettori della Rivista, per la sua attitudine, manifestata sin dalla sua fondazione, ad esplorare sempre nuovi territori «*ai confini del diritto pubblico*».

Recensione a F. Balaguer Callejón, *La costituzione dell'algoritmo*, trad. it. G. Palombino, Mondadori-Le Monnier, 2023, pp. 144

ANNA PAPA

Non c'è dubbio che il costituzionalismo moderno sia stato spettatore di molti cambiamenti e trasformazioni della società, fenomeni spesso accompagnati da crisi o, per usare un termine ormai comune nella storia degli ultimi anni, da emergenze. Questi eventi hanno spesso portato ad evoluzioni nell'interpretazione delle stesse Carte costituzionali, o addirittura a modifiche dei loro testi. Ma le trasformazioni a cui ci riferiamo non si sono comportate sempre allo stesso modo, anzi; la difficoltà, da un punto di vista giuridico e in generale scientifico, sta innanzitutto nel comprenderle, capirne l'origine e la portata, per poi indagarne le conseguenze, reali o potenziali. D'altra parte, il ruolo del giurista, e nello specifico del costituzionalista, è proprio quello di osservare tali processi e cercare di interpretarne gli effetti da una prospettiva costituzionale, soprattutto nel tentativo di garantire i diritti fondamentali dell'individuo e di preservare intatto l'ordine democratico.

Il professor Francisco Balaguer Callejón è uno dei principali esempi del fatto che questo sia il ruolo del costituzionalista: non solo fotografare la trasformazione, ma soprattutto osservarne il processo e le dinamiche. Infatti, è proprio questo che il Prof. Balaguer ha insegnato e continua ad insegnare attraverso i suoi scritti, che tracciano il cammino percorso dal Costituzionalismo negli ultimi anni, così come tutte le trasformazioni che ne hanno modellato i contorni sociali.

La costituzione dell'algoritmo si occupa proprio di una di queste trasformazioni, che però si caratterizza per un elemento nuovo: la presenza, sempre più significativa, degli strumenti digitali e dell'intelligenza artificiale, infatti, pur essendo un'evoluzione evidente, si rivela anche, per certi aspetti, "silenziosa". In altre parole, si tratta di un'evoluzione continua e rapidissima, di cui spesso è difficile prevedere le tappe successive; e apparentemente "amichevole", visto che gli strumenti a cui ha riguardo, che ormai caratterizzano la vita quotidiana di chiunque, si distinguono per la loro apparente innocenza.

L'Autore è pienamente consapevole di tutti gli aspetti critici che circondano l'evoluzione digitale e tecnologica degli ultimi anni e, in effetti, il libro in oggetto è solo l'ultimo elemento che lo dimostra. L'autore è senza dubbio uno dei pionieri nello studio della materia dal punto di vista giuridico e costituzionale,

considerazione confermata dall'ampia produzione scientifica sull'argomento e dalla relevantissima attività di divulgazione che l'Autore sta sviluppando da tempo a livello nazionale, europeo e internazionale.

Come si spiega nell'introduzione, sarebbe però sbagliato pensare che le trasformazioni a cui Balaguer rivolge la sua attenzione siano dovute esclusivamente allo sviluppo tecnologico e, quindi, al funzionamento degli algoritmi, tecnicamente intesi. La visione è molto più ampia e si riferisce a una serie di fenomeni, a volte interconnessi, che in qualche modo sono da ricondurre alle dinamiche della digitalizzazione e di quella che potremmo definire una democrazia digitale. L'integrazione europea, la globalizzazione, la crisi economica e l'emergenza sanitaria sono i fenomeni che fanno da cornice alla riflessione di Balaguer sulla costruzione di una dimensione costituzionale dell'algoritmo.

C'è però un minimo comune denominatore che accompagna l'intera riflessione e che spiega di per sé il senso dell'approccio alla tecnologia dalla prospettiva del costituzionalismo e della democrazia: il concetto di potere. Quest'ultimo, infatti, riassume l'intero scopo del libro, ovvero è ciò che ci ricorda perché, oggi, il diritto costituzionale debba osservare con preoccupazione le dinamiche dello sviluppo tecnologico. È proprio il potere, inteso nella sua dimensione costituzionale, a risentire dell'esistenza dell'algoritmo e, quindi, della capacità delle costituzioni di bilanciarne l'esercizio e regolarne i conflitti.

Per questo Balaguer parla di una Costituzione che oggi regola "un mondo che in parte non esiste più o è socialmente irrilevante" e della necessità di una "costituzione dell'algoritmo" che possa "analizzare la realtà digitale dal punto di vista delle rotture che sta generando e che hanno una dimensione costituzionale", nonché "proporre soluzioni che permettano di attenuare queste rotture e facilitare una risposta costituzionale".

In questa direzione, Balaguer dichiara i suddetti cambiamenti individuando cinque distinte "rotture costituzionali": quella del contesto culturale della costituzione; quella della costituzione come riferimento culturale unitario; quella della realtà fisica con la realtà virtuale; quella della configurazione della realtà; quella della costituzione economica. Rotture che ricordano come, sebbene l'evoluzione tecnologica abbia scatenato nuovi meccanismi, questi siano da collocarsi nel contesto di una crisi della democrazia pluralista che aveva già preso forma.

L'Autore riflette su questi aspetti alla luce di una prospettiva inedita, legata, come detto, al concetto di potere. In particolare, sono due le idee che catturano immediatamente l'attenzione del lettore: una corrisponde alla ricerca dell'impatto dell'algoritmo sul sistema delle fonti del diritto, ovvero alla concezione dell'algoritmo come nuova fonte del diritto; l'altra, invece, si basa sull'algoritmo come nuovo fattore di potere. Più precisamente, Balaguer parla dell'algoritmo come

nuova base per la legittimazione del potere, una considerazione che dipende da vari meccanismi generati dallo sviluppo tecnologico e dalla rilevanza che le aziende globali hanno acquisito, non solo a livello economico, ma anche politico. Per questo il libro promuove la necessità di costituzionalizzare l'algoritmo, che si presenta come una nuova fonte di diritto e, allo stesso tempo, un nuovo fattore di legittimazione del potere, configurando un modello giuridico e culturale che sfugge alle garanzie della Costituzione.

Da qui, la formulazione di un'idea tanto affascinante quanto preoccupante, ovvero che ci troviamo di fronte a quello che può essere definito un "nuovo colonialismo digitale". In particolare, Balaguer segnala la fine di un'età dell'oro, in cui si assiste all'esaltazione del costituzionalismo come strumento di limitazione del potere e alla relegazione della Costituzione nei processi globali.

È proprio questa, invero, la riflessione finale dell'autore: Costituzionalizzare l'algoritmo e quindi lo spazio digitale, un obiettivo che forse deve prima passare attraverso i processi decisionali dell'Unione europea ma che non si esaurisce in essi. In un momento di profonde trasformazioni, che hanno avuto origine in particolare con la crisi finanziaria del 2008 e, senza vedere una vera conclusione, sono state seguite dall'avvento della pandemia, è necessario rafforzare la Costituzione di fronte ai processi tecnologici e alla globalizzazione in generale. In breve, digitalizzare la Costituzione stessa o, in altre parole, adattarla al nuovo contesto globale in cui sta sviluppando le sue garanzie.

In conclusione, non possiamo non sottolineare come *La Costituzione dell'algoritmo* sia un'opera fondamentale e imprescindibile, sia per gli studiosi di Diritto costituzionale sia, in generale, per comprendere il mondo che ci circonda e quello che ci aspetta. È anche un libro fondamentale per sviluppare una risposta costituzionale concreta alla globalizzazione e alle conseguenze che, attraverso lo sviluppo tecnologico, sta generando in termini di tutela dei diritti.

Recensione a D. Bevilacqua, *Green New Deal*, Giuffrè, Milano, 2024, pp. 330

LUCA PASTORE

Nel novembre 2019 il Parlamento europeo ha dichiarato l'emergenza climatica. Dopo pochi giorni la Commissione ha presentato una nuova strategia, denominata "Green Deal Europeo", articolata in una serie di piani d'azione e volta a concretizzare l'impegno europeo per il raggiungimento della neutralità climatica. Si tratta dell'ultima e più importante e strutturale iniziativa dell'Ue sul clima.

L'Autore, nel suo libro, offre un sintetico ma esaustivo panorama della strategia progettata dall'Unione europea per contenere il cambiamento climatico, descrivendone caratteristiche, finalità e limiti.

Il libro si sofferma sugli elementi essenziali del Green Deal, ovvero:

- una rinnovata politica industriale che dovrebbe integrare una vera e propria rivoluzione volta a modificare i pilastri dell'impalcatura economica europea;
- l'attuazione di misure per sostenere il processo di decarbonizzazione;
- la realizzazione di progetti di economia circolare;
- il sostegno alla transizione ecologica, partendo dal ruolo dei privati.

Come ricorda l'Autore, il *Green New Deal* nasce dal basso, grazie a movimenti di opinione e ad istanze provenienti dalla società civile, poi fatte proprie da governi nazionali e organizzazioni internazionali. I privati, infatti, sono chiamati a partecipare attivamente, a divenire attori del cambiamento e co-regolatori, ad adeguare i propri comportamenti per rendere possibile la transizione ecologica. Specularmente, le pubbliche amministrazioni devono adattare il proprio approccio per intervenire sistematicamente sulla questione climatica.

L'esigenza di affidare un ruolo attivo ai privati conferisce elementi di novità anche al momento della regolazione, caratterizzata da sussidiarietà orizzontale, dalla decentralizzazione delle competenze e dalla circolarità. Quest'ultima si sviluppa attorno a regole e istituzioni che operano a livello comune e sovranazionale, collegate e integrate con regole e istituzioni che operano a livello locale e subnazionale in un dialogo "circolare", che prevede un'interazione e una collaborazione tra i diversi attori che operano ai vari livelli.

L'autore individua tre momenti decisivi in cui la *governance* scaturente dal GND prevede un ruolo attivo e decisivo affidato ai soggetti privati:

1. in una fase preliminare, come ispiratori, promotori e diffusori delle idee del GND;
2. all'interno del contesto economico-produttivo;
3. in un momento finale.

Bevilacqua ci ricorda che la transizione ecologica passa dalle scelte di ogni cittadino e che queste abbiano rilevanza sia in merito al perseguimento degli obiettivi (ridurre l'impatto antropico sul pianeta, non inquinare, riciclare i rifiuti, ecc.), sia nella gestione pubblica di tali dinamiche, come chiarisce l'art. 2, comma 2, lett. 14 della Direttiva n. 2001 del 2018, per il quale "*un cliente finale che, operando in propri siti situati entro confini definiti o, se consentito da uno Stato membro, in altri siti, produce energia elettrica rinnovabile per il proprio consumo e può immagazzinare o vendere energia elettrica rinnovabile autoprodotta purché, per un autoconsumatore di energia rinnovabile diverso dai nuclei familiari, tali attività non costituiscano l'attività commerciale o professionale principale*". Così, ad esempio, l'installazione di pannelli fotovoltaici su un'unità abitativa trasforma il proprietario in un produttore di energia, che potrà essere alienata a un acquirente predefinito, condivisa con altre persone, per esempio, all'interno di un condominio, o anche venduta sul mercato.

Ne consegue, quindi, che anche l'amministrazione pubblica modifica il suo approccio al fenomeno, dovendo disporre un nuovo quadro regolatorio per promuovere la generazione distribuita di energia. Nella *governance*, quindi, lo Stato non si interfaccia più solo con le aziende che si occupano di produzione e distribuzione, ma anche con i cittadini auto-consumatori e con le comunità di energia rinnovabile: entrambi non sono più solo fruitori, per cui hanno diritto a essere tutelati in quanto consumatori, ma anche produttori/fornitori di energia e in quanto tali sottoposti a regolazione. Ne deriva un nuovo ruolo per le amministrazioni, chiamate a incentivare questi modelli produttivi alternativi e al tempo stesso a controllarli, vigilando sui co-produttori, ma anche proteggendoli da eventuali abusi o comportamenti sleali posti in essere da altri attori privati.

La sfida che il diritto amministrativo dovrà affrontare sarà quella della regolazione del fenomeno che deve essere in grado, da un lato, di definire e declinare principi, norme e istituzioni comuni e sovranazionali, e dall'altro di coinvolgere, attivare, consultare e includere attori sub-nazionali, locali e individuali, con un decentramento parziale del potere decisionale e delle conseguenti azioni attuative.

Nel volume si rinviene, però, un'analisi non solo tesa ad enfatizzare i vantaggi ma anche ad evidenziare i problemi che il GND può comportare. Con riferimento ai primi, l'Autore nota che il coinvolgimento della società civile nel processo di transizione ecologica fa sì che le misure di regolazione adottate per

tutelare gli ecosistemi possano essere meglio supportate da un consenso generalizzato, dalla fiducia e dalla condivisione da parte di cittadini e organizzazioni della società civile, nonché delle imprese. Inoltre, che le azioni intraprese da individui e gruppi sociali ed economici, che operano quindi come “co-regolatori”, secondo un disegno condiviso e teso alla sostenibilità, favoriscono l’attuazione del GND e la sua efficacia. Quanto agli aspetti problematici, Bevilacqua segnala, in primo luogo, che il modello organizzativo descritto non segue alcun disegno ordinato e predefinito, presentando i caratteri propri della *adocrazia*, il che può ingenerare confusione e poca certezza giuridica negli amministratori; in secondo luogo, che il disordine organizzativo proprio di questa forma di *governance* può favorire regolazioni a più velocità, con alcuni territori o settori più avanzati di altri e, quindi, possibili conflitti tra istituzioni o tra livelli di governo; infine, che la pluralità di attori coinvolti nel sistema può dar luogo a inefficienze e rallentamenti nelle procedure decisionali.

Quel che è certo, come conclude l’autore, è che gli obiettivi del Green New Deal sono ancora lontani da conseguire e che tutti gli Stati europei devono collaborare per raggiungerli.

SINTESI DEI CONTRIBUTI ABSTRACT

Autonomia differenziata tra Mezzogiorno e sistema delle fonti

MARIO PANEBIANCO

Questo articolo è l'introduzione al Convegno su “*Autonomia differenziata e mezzogiorno. Opportunità o consacrazione delle disuguaglianze?*”. Esso analizza in particolare il possibile ruolo del Mezzogiorno e soprattutto la posizione ed il ruolo del disegno di legge che detta disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata all'interno del sistema delle fonti del diritto oggettivo.

This article is the introduction to the conference on “*Autonomia differenziata e mezzogiorno. Opportunità o consacrazione delle disuguaglianze?*”. It analyzes the possible role of the South of Italy- so called Mezzogiorno- and above all the position and role of the bill that lays down provisions for the implementation of differentiated autonomy within the system of sources of objective law.

Regionalismo differenziato e riforma del regionalismo italiano: massimalismo politico e minimalismo amministrativo a raffronto

LORENZA VIOLINI

Il lavoro sottolinea le incertezze emerse durante il processo che ha portato all'approvazione della legge Calderoli. L'attuazione pratica del regionalismo differenziato richiede di chiarire il rapporto tra i poteri esecutivi a vari livelli di governo e il Parlamento nazionale, che approverà gli accordi negoziati tra il governo e le regioni richiedenti. Dopo aver ricostruito brevemente l'evoluzione storica che ha portato all'approvazione della legge Calderoli, il lavoro prende atto che il regionalismo italiano sia nato in forma minimalista, non come un processo di federalizzazione, ma come una revisione più avanzata del decentramento amministrativo, rimanendo lo Stato responsabile della definizione delle politiche e dell'allocatione delle risorse. L'autonomia differenziata potrebbe, quindi, rappresentare un modo per rivitalizzare il regionalismo italiano; ma il rischio è che ormai questo processo di razionalizzazione si trasformi in una questione politica, che oppone il Nord al Sud, alimentando una narrazione di secessione dei ricchi a scapito delle regioni più povere.

The paper emphasizes the uncertainties that arose during the process leading to the approval of the "Calderoli law". The practical implementation of differentiated regionalism requires clarifying the relationship between executive powers at various government levels and the national Parliament, which will approve the agreements negotiated between the government and the requesting regions. After briefly reviewing the historical evolution that led to the approval of the Calderoli law, the paper acknowledges that Italian regionalism was born in a minimalist form, not as a federalization process, but as a more advanced revision of administrative decentralization, with the state remaining responsible for defining policies and allocating resources. Differentiated autonomy could, therefore, represent a way to revitalize Italian regionalism; however, the risk is that this rationalization process has now become a political issue, pitting the North against the South and fueling a narrative of wealthier regions seceding at the expense of poorer regions.

L'autonomia differenziata fra tipo di Stato e forma di governo

MARCO GALDI

L'approvazione delle disposizioni per l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. avviene in un contesto storico-politico in cui, a causa del susseguirsi di cambiamenti epocali, il ruolo degli Esecutivi tende a rafforzarsi. Questa tendenza nel caso italiano è ancor più accentuata concorrendo, in prospettiva, la modifica della forma di governo, che si propone di introdurre il premierato elettivo, e la stessa attuazione del regionalismo differenziato, che parimenti realizzerà una traslazione significativa del potere di indirizzo politico dal Parlamento al Governo.

The approval of the provisions for the implementation of art. 116, paragraph 3, Const. takes place in a historical-political context in which, due to the succession of epochal changes, the role of the Executives tends to be strengthened. This trend is even more pronounced in the case of Italy, where the change in the form of government, which proposes the introduction of an elective premiership, and the implementation of differentiated regionalism, which will also make a significant transfer of political leadership from the parliament to the government, are likely to be the main factors.

La posizione e il ruolo del Parlamento nel procedimento di approvazione delle Intese ex art. 116, co.3, Cost.

PASQUALE LASUOZZO

Il presente contributo ha ad oggetto alcune considerazioni sul ruolo e la posizione del Parlamento nel procedimento di approvazione delle Intese Stato-Regione alla luce del Disegno di legge n. 615-2023. In particolare, la riflessione si concentra sulla parlamentarizzazione della procedura, individuandone aspetti positivi e di criticità.

Some considerations on the role and position of Parliament in the procedure for the approval of State-Region Agreements. In particular, the reflection focuses on the parliamentarization of the procedure, identifying its merits and critical aspects.

Brevi considerazioni a margine di un seminario sul progetto di legge in materia di autonomia differenziata

GIANFRANCO MACRÌ

Il presente contributo ripropone alcune brevissime osservazioni svolte in un recente seminario dedicato al tema dell'autonomia differenziata in Italia. Come era facile prevedere – per ragioni di sistema politico-istituzionale che il saggio non approfondisce ma soltanto accenna – mentre il numero della Rivista che ospita le riflessioni a seguire è andato in stampa, la “proposta” di legge sull'autonomia differenziata è diventata legge: adesso è il tempo di chi ne prospetta l'abrogazione (art. 75 Cost.) oppure di chi suggerisce altre strade finalizzate ad inficiarne l'attuazione (art. 127, comma 2 Cost.). L'intento dell'autore, offerto solo per sommi capi – confermando l'approccio didascalico risalente al tempo in cui si è tenuto il seminario – è quello di focalizzare l'attenzione del lettore attorno ad un aspetto peculiare della (legge) Calderoli; in particolare, si tratta delle c.d. “intese” tra lo Stato e le Regioni che servono a delimitare e a disciplinare le materie riconducibili allo spazio perimetrale della diretta gestione regionale. Per assegnare maggiore forza persuasiva a quanto stabilito dall'art. 116, comma 3 Cost. oltre che per accrescerne il grado di legittimità formale, tra i sostenitori della riforma si è fatta largo la tesi del parallelismo con la norma costituzionale che disciplina i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose, anche qui sulla base di intese (art. 8, comma 3 Cost.). L'obiettivo dell'Autore è di mettere in evidenza le differenze tra i due distinti modelli di regolamentazione dei rapporti su base pattizia e di accentuare i profili di criticità che emergono da una simile sovrapposizione sostanziale e procedurale.

This contribution repropose some very brief observations made in a recent seminar dedicated to the theme of differentiated autonomy in Italy. As it was easy to foresee - for reasons of the political-institutional system that the essay does not delve into but only hints at - while the issue of the journal that hosts the following reflections went to press, the draft law on differentiated autonomy became law: now it is the time for those who envisage its abrogation (art. 75 Const.) or those who suggest other ways to invalidate its implementation (art. 127, paragraph 2 of the Const.). The author's intent, offered only in brief - confirming the didactic approach dating back to the time when the seminar was held - is to focus the reader's attention on a peculiar aspect of the “Calderoli” (law); in particular, it concerns

the so-called ‘agreements’ between the State and the Regions that serve to delimit and regulate matters relating to the perimeter of direct regional management. In order to assign greater persuasive force to the provisions of Article 116, paragraph 3 of the Constitution, as well as to increase its degree of formal legitimacy, the supporters of the reform have adopted the thesis of parallelism with the constitutional norm that regulates relations between the State and religious denominations, again on the basis of agreements (Article 8, paragraph 3 of the Constitution). The author’s aim is to highlight the differences between the two distinct models of regulating relations on a contractual basis and to accentuate the critical profiles that emerge from such a substantive and procedural overlap.

La proposta del premierato

SALVATORE PRISCO

Il saggio ricostruisce a grandi linee i tentativi di attuazione e poi di riforma della forma di governo in Italia dopo l’approvazione della Costituzione e quindi espone criticamente il progetto di “premierato elettivo” licenziato dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato

The elective premiership proposal. Through a broad reconstruction, the essay describes the attempts to implement and then reform the form of government in Italy since the Constitution was approved, and then critically exposes the “elective premiership” project that was issued by the Senate Constitutional Affairs Committee.

Il diritto all'abitazione tra garanzia di inviolabilità e necessità di tutela

ANNA FORTUNATO

La lettura del diritto all'abitazione nella dimensione internazionale, europea e dell'ordinamento interno si manifesta nel paradigma da diritto funzionale a diritto inviolabile. In particolare, la Carta costituzionale è manchevole di un riconoscimento espresso, ma esso è deducibile dai contenuti dei principi fondamentali. Il ruolo suppletivo della giurisprudenza costituzionale, pur riconoscendone la natura di diritto inviolabile e di diritto sociale fondamentale, lo categorizza tra quelli finanziariamente condizionati. Si riflettono in tale limitazione le politiche abitative dei legislatori regionali, caratterizzate da una tutela diversificata e debole a fronte dell'astratta garanzia di uniformità del diritto all'abitazione su tutto il territorio nazionale.

The right to housing between guarantee of inviolability and need for protection. The reading of the right to housing in the international, European and internal legal dimension manifests itself in the paradigm from functional right to inviolable right. In particular, the Constitutional Charter lacks an express recognition, but one that can be deduced from the contents of the fundamental principles. The supplementary role of constitutional jurisprudence, while recognizing its nature as an inviolable right and a fundamental social right, categorizes it among those financially conditioned. This limitation reflects the housing policies of regional legislators, characterized by a diversified and weak protection in the face of the abstract guarantee of uniformity of the right to housing throughout the national territory.

Profili costituzionali della riforma in materia di reati contro il patrimonio culturale

FABIO LADISA

Il presente contributo è incentrato sull'analisi dei profili costituzionali della legge 9 marzo 2022, n. 22, con cui il legislatore ha riformato la disciplina in materia di reati contro il patrimonio culturale.

Premessa una sintetica ricognizione sugli aspetti di diritto positivo e sulle coordinate costituzionali dell'opzione penale dell'intervento legislativo, il fulcro della riflessione è dedicato alla valutazione della compatibilità ed adeguatezza di quest'ultima con la dimensione costituzionale della tutela delineata dall'articolo 9 della Costituzione.

This article focuses on the constitutional profiles analysis of the 9th March 2022 law, n. 22, by which the legislator reformed the regulations regarding crimes against cultural heritage.

Given a brief survey on the positive law aspects and on the constitutional coordinates concerning the criminal option of the legislative intervention, the focus of the reflection is dedicated to the evaluation of the compatibility and adequacy of the latter with the constitutional dimension of the protection outlined by the article 9 of the Constitution.

La tutela dei beni culturali alla prova dei nuovi articoli 9 e 41 Cost. e dell'«indifferibilità» della transizione ecologica – note a margine di Cons. St., Sez. VI, sent. n. 8167/2022

LAURA STARACE

Partendo dall'analisi della pronuncia n. 8167/2022 del Consiglio di Stato, il contributo si propone di riflettere sulla relazione esistente nel nostro ordinamento tra tutela dell'ambiente e tutela del patrimonio culturale, relazione tanto significativa da indurre la Consulta a riconoscere nei principi in parola «una endiadi unitaria».

Tale connessione, risalente nel tempo, oggi trova espressa testimonianza nella nuova formulazione dell'articolo 9 della Costituzione, che ha posto i due interessi sullo stesso piano ed in posizione di contiguità.

Come emerge dalla sentenza in esame, tuttavia, il recepimento espresso tra i principi fondamentali della tutela dell'ambiente sembra poter diventare, paradossalmente, causa di un'esasperazione dei conflitti nelle ipotesi in cui interesse ambientale e interesse estetico-culturale entrino, in concreto, in opposizione.

L'articolata questione sottoposta all'esame del Consiglio di Stato consente pertanto di riflettere sulle ripercussioni che la positivizzazione del valore ambiente potrà produrre, in particolare in materia di tutela del patrimonio culturale. La primarietà dell'istanza ambientale in ottica intergenerazionale non può tradursi nella sua automatica prevalenza, anche la tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione è del resto espressione di una collettiva responsabilità verso il futuro e merita prioritaria attenzione ai fini dell'attuazione del principio dello sviluppo sostenibile.

Starting from the analysis of Council of State ruling No. 8167/2022, the paper aims to reflect on the existing relationship between environmental protection and the protection of cultural heritage.

This connection, dating back in time, nowadays is expressly recognized in the wording of Article 9 of the Constitution, which has placed the two interests on the same plane and in a position of contiguity. However, as the decision under review makes clear, the inclusion of environmental protection among the

fundamental principles seems to be able to become, paradoxically, the cause of an exacerbation of conflicts in cases where environmental interest and aesthetic-cultural interest are in opposition.

The articulated question submitted to the Council of State's consideration therefore allows us to reflect on the repercussions that the positivization of environmental value may produce, particularly on cultural heritage protection. The primacy of the environmental instance from an intergenerational perspective shouldn't be translated into its automatic prevalence; after all, the protection of the nation's historical and artistic heritage is also an expression of a collective responsibility towards the future and deserves primary attention for the purpose of the implementation of sustainable development.

Premierato elettivo ed eterogenesi dei fini

PINO PISICCHIO

Il dibattito che si sta svolgendo in Italia, in sede dottrina e politica, intorno alla proposta di riforma costituzionale avanzata dal governo Meloni per introdurre nell'ordinamento costituzionale l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, richiama un solo precedente rintracciabile nel novero delle democrazie liberali, quello che Israele varò nel 1992, applicandolo nelle tre legislature tra il '96 e il 2001, anno in cui venne abrogato. La ricerca, pertanto, intende indagare su quella esperienza e sui motivi del suo fallimento, assumendo elementi di comparazione con l'impianto normativo che si sta approntando nell'ordinamento italiano.

The debate taking place in Italy, in a doctrinal and political context, on the proposal for constitutional reform put forward by the Meloni government to introduce the direct election of the Prime Minister into the constitutional system, recalls only one precedent that can be found in the group of liberal democracies, the one that Israel launched in 1992, applying it in the three legislatures between '96 and 2001, when it was repealed. The research, therefore, intends to investigate that experience and the reasons for its failure, taking on elements of comparison with the regulatory system that is being prepared in the Italian legal system.

Una (breve) riflessione sulla attualità della monografia di Vincenzo Sica sulle associazioni nella costituzione

RAFFAELE GUIDO RODIO

La rilettura di un classico, qual è senz'altro la monografia di Vincenzo Sica sul diritto di associazione, richiama gli studiosi di oggi a quell'approccio esegetico concreto, che ha connotato la scuola napoletana e quella pugliese del diritto costituzionale, consistente nel puntare alla corretta individuazione dell'imputazione soggettiva delle situazioni costituzionali e alla successiva ricostruzione delle loro eventuali interferenze e quindi dei possibili limiti opponibili al loro esercizio.

The re-reading of a classic, such as Vincenzo Sica's monograph on the right of association, reminds today's scientists of that concrete exegetical approach, which has characterized the Neapolitan and Apulian schools of constitutional law, consisting in aiming at the correct identification of the subjective imputation of constitutional situations and the subsequent reconstruction of their possible interferences and therefore of the possible limits that can be opposed to their exercise.

Legge dell'algoritmo e *rule of law*. Riflessioni preliminari

LUCIA CORSO

Il contributo muove dalla comparazione fra la regolazione attraverso l'algoritmo e il concetto di *rule of law* e persegue due obiettivi fondamentali. Il primo è di verificare in che modo l'IA possa contribuire alla realizzazione del *rule of law* ovvero ne possa compromettere il funzionamento; il secondo è di riflettere sul concetto di *rule of law* proprio a partire dalle immagini – possibilmente distopiche – che vengono da un futuro dove il diritto verrà progressivamente eroso dalla tecnologia.

The essay starts from a comparison between regulation through the algorithm and the concept of *rule of law* and pursues two fundamental objectives. The first is to verify in what way AI can contribute to the realization of *rule of law* or can compromise its functioning; the second is to reflect on the concept of *rule of law* precisely from the - possibly dystopian - images that come from a future where law will be progressively eroded by technology.

I COLLABORATORI
DI QUESTO NUMERO

Lucia Corso è professoressa ordinaria di filosofia del diritto presso l'Università degli Studi di Enna "Kore"

Savatore Curreri è professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Enna "Kore"

Anna Fortunato è ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Salerno

Marco Galdi è professore associato di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Salerno

Pasquale Iasuzzo è dottorando presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Salerno

Fabio Ladisa è dottorando di ricerca in diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"

Luca Longhi è professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università Telematica Pegaso

Gianfranco Macrì è professore ordinario di diritto ecclesiastico e canonico presso l'Università degli Studi di Salerno

Mario Panebianco è professore associato di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Salerno

Anna Papa è professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Napoli "Parthenope"

Luca Pastore è laureato in Politiche Territoriali e Cooperazione Internazionale presso l'Università degli Studi di Salerno

Pino Pisicchio è professore ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali di Roma

Salvatore Prisco è già professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Napoli Federico II

Raffaele Guido Rodio è professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"

Laura Starace è dottoranda di ricerca presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"

Lorenza Violini è professoressa ordinaria di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano Statale

