GRUPPO di PISA

Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

La Rivista

Fascicolo 2020/03

Contributi di:

M.C. Amorosi, A. Anzon, G. Azzariti, S. Benvenuti, P. Carnevale, P. Costanzo, M. Cosulich, M. D'Amico, L. Di Majo, V. Fogliame, A. Fusco, M.C. Girardi, M. Luciani, G. Mobilio, D. Mone, F.M. Palombino, S. Panizza, L. Pasquali, R. Romboli, A. Ruggeri

La Rivista **Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale** è inclusa tra le riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche. Codice **ISSN: 2039-8026**.

Per il triennio 2020-2022, **Direttore responsabile**: Marilisa D'Amico (*Università degli Studi di Milano*).

Comitato di Direzione: Adriana Apostoli (*Università degli Studi di Brescia*), Carlo Colapietro (*Università degli Studi "Roma Tre"*), Giacomo D'Amico (*Università degli Studi di Messina*), Gianluca Famiglietti (*Università di Pisa*), Gennaro Ferraiuolo (*Università degli Studi di Napoli "Federico II"*), Federica Grandi (*"Sapienza" Università di Roma*).

Comitato di Redazione: Antonello Lo Calzo (Coordinatore) (*Università di Pisa*), Rossana Caridà (*Università degli Studi "Magna Græcia" di Catanzaro*), Arianna Carminati (*Università degli Studi di Brescia*), Martina Contieri (*Università degli Studi di Napoli "Federico II"*), Alessia Fusco (*Università degli Studi di Torino*), Marsid Laze (*"Sapienza" Università di Roma*), Cristina Luzzi (*Università di Pisa*), Giuditta Marra (*"Sapienza" Università di Roma*), Andrea Napolitano (*Università degli Studi di Napoli "Parthenope"*), Costanza Nardocci (*Università degli Studi di Milano*), Leonardo Pace (*Università degli Studi "Roma Tre"*), Valentina Pupo (*Università degli Studi "Magna Græcia" di Catanzaro*), Giada Ragone (*Università degli Studi di Milano*), Umberto Ronga (*Università degli Studi di Napoli "Federico II"*), Giuliano Serges (*Università degli Studi "Roma Tre"*), Cecilia Siccardi (*Università degli Studi di Milano*).

GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

RIVISTA DEL GRUPPO DI PISA - INDICE DEL FASCICOLO 3/2020

Maria Caterina AMOROSI, *L'ordine pubblico e le tutele costituzionali* 1

Luca DI MAJO, *Riduzione del numero dei paralmentari e centralità del Parlamento* 40

Maria Chiara GIRARDI, *Il ruolo della giurisprudenza costituzionale nei processi di secessione. Studio a partire dai casi italiano e canadese* 78

Antonio RUGGERI, *Il valore di "unità-autonomia" quale fondamento e limite dei giudizi in via d'azione e della "specializzazione" dell'autonomia regionale (prime notazioni)* 100

Virgilia FOGLIAME, *Elezioni regionali Campania 2020: quanto contano i* Leader 111

Matteo COSULICH, *Le differenziazioni come sfide all'uniforme regionalismo italiano* 120

Daniela MONE, *La promozione dell'autonomia nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni a garanzia dell'uguaglianza e dell'unità* 153

Giuseppe MOBILIO, *Differenziazione e specialità nell'incerta evoluzione del regionalismo italiano* 195

Simone BENVENUTI, *Il conferimento degli incarichi direttivi. Riflessioni comparate a partire dall'*affaire *CSM* 238

Le recensioni

Fulvio Maria PALOMBINO, *Introduzione al diritto internazionale*, Bari-Roma, Laterza, 2019

Recensione di Leonardo PASQUALI 258

Replica dell'Autore 262

Alessia FUSCO, *L'indipendenza dei custodi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019

Recensione di Saulle PANIZZA 264

Replica dell'Autrice 268

Il Forum

30 Anni del Gruppo di Pisa..... 273

GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

OTTAVO SEMINARIO ANNUALE CON I DOTTORANDI IN MATERIE GIUSPUBBLICISTICHE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE
19 SETTEMBRE 2019

L'ORDINE PUBBLICO E LE TUTELE COSTITUZIONALI*

MARIA CATERINA AMOROSI**

SOMMARIO: 1. Diversi sguardi sull'ordine pubblico: prospettive di teoria generale. – 1.1. Le componenti tradizionali e i nuovi vettori di allargamento. – 1.2. Le diverse declinazioni dell'ordine pubblico e i tentativi di *reductio ad unum*: un precario equilibrio fra ordine materiale ed ordine immateriale. – 2. Le tutele costituzionali. – 2.1. L'ordine pubblico e la libertà di manifestazione del pensiero: problematiche incursioni nell'art. 21 Cost. – 3. L'ordine pubblico nell'epoca dell'emergenza. – 3.1. Le "emergenze" di oggi e il nuovo volto dell'ordine pubblico. – 3.1.1. Sul Pacchetto sicurezza del 2008/2009. – 3.1.2. I decreti Minniti. – 3.1.3. Le novità in materia di sicurezza e immigrazione: i decreti-legge n.113 del 2018 e n. 53 del 2019. – 4. Conclusione.

1. *Diversi sguardi sull'ordine pubblico: prospettive di teoria generale*

L'ordine pubblico è stato oggetto di analisi fin dalla nascita degli Stati-nazione, interrogando i giuristi di tutte le epoche e delle diverse branche del diritto sulla portata della sua nozione, sulle sue possibili componenti e interpretazioni, e sulla natura, sulla radice stessa del suo fondamento.

Interrogativi profondi hanno portato la riflessione sul concetto di ordine pubblico a superare i confini del giuridico in senso stretto, coinvolgendo la filosofia *tout court*, la sociologia e, soprattutto, la politica.

Mentre un approccio puramente teorico conduce necessariamente a risultati complessi, legati alla difficoltà di analizzare un concetto che vorrebbe esprimere la

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Dottoressa di ricerca in Diritto pubblico – Curriculum in Diritto costituzionale, presso "La Sapienza", Università di Roma.

realtà per come dovrebbe essere, tali difficoltà non si dovrebbero palesare, a rigor di logica, nel campo del diritto positivo, dove presenta delle difficoltà – dal momento che si tratta di un concetto che dovrebbe esprimere la realtà per come dovrebbe essere – tali difficoltà non si dovrebbero palesare, a rigor di logica, nel campo del diritto, dato che qui la nozione in esame dovrebbe poter essere delineata dalle stesse disposizioni legislative che la richiamano[1].

In realtà, nulla è così semplice, dal momento che l'ordine pubblico appare inevitabilmente connesso all'idea stessa del *diritto*, essendo legato ai principi fondamentali vigenti all'interno di una società in un dato momento storico: rappresenta il punto di incrocio fra le diverse teorie politiche, giuridiche e filosofiche sulle libertà e sulle tensioni fra queste ultime e l'autorità.

Nell'impossibilità di analizzare in questa sede in maniera esaustiva tutte le differenti "anime" dell'ordine pubblico (giuridica, morale, filosofica), pur considerandone la rilevanza, il discorso che segue sarà circoscritto all'analisi della nozione giuridica di ordine pubblico, nella sua speciale relazione con le libertà e i diritti fondamentali della persona.

L'attenzione che la dottrina ha negli anni dedicato al concetto di ordine pubblico – nel tentativo di darne una definizione o, quantomeno, di delinearne le componenti, le radici, il ruolo all'interno dell'ordinamento – si spiega con la volontà di contribuire all'elaborazione di una nozione fondamentale, ago della bilancia nel rapporto autorità-libertà, le cui evoluzioni rappresentano la cartina di tornasole della coesione sociale e del rapporto rappresentante-rappresentato.

Ma, nonostante i numerosi sforzi nel tentativo di fornirne una definizione, quantomeno nelle sue componenti essenziali, l'unica caratteristica dell'ordine pubblico unitariamente sottolineata dalla dottrina è la natura prettamente dinamica ed evolutiva della nozione in esame[2]. Le sue possibili declinazioni restano infatti fondamentalmente legate alle circostanze fattuali, alle esigenze dell'epoca e del luogo in cui l'ordine pubblico è invocato e, allo stesso tempo, all'ambiente politico, morale e religioso dominante in un dato momento. Questo carattere contingente si traduce in un aspetto evolutivo dell'ordine pubblico, che muta forma e dimensioni in base alle trasformazioni del diritto e della concezione di Stato.

Non solo. A questo elemento di difficoltà nella ricerca di una definizione di ordine pubblico si deve aggiungere che la sua nozione appare ontologicamente animata da differenti nature, sia perché "fluttuante" rispetto alle mutevoli contingenze socio-politiche, sia perché caratterizzata da diverse e contrapposte esigenze (comprendendo in

[1] Cfr. A. GROPPALI, *Sul concetto di ordine pubblico*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I: Filosofia e teoria generale del diritto. Diritto costituzionale, Padova 1940, 73.

[2] Cfr. fra gli altri, P. BERNARD, *La notion d'ordre public en droit administratif*, Paris 1962, 5 ss.: «(…) *nous avons été conduit par une idée directrice profonde: en effet, il nous a semblé que c'était atrophier la notion dynamique d'ordre public que de la limiter à ce rôle d'obstacle* (…)»; A. PLANTEY, *Definition et prinipes de l'ordre public*, in R. Polin (a cura di), *L'ordre public*, Paris 1996, 27 ss; V. GREVI, *Garanzie costituzionali, ordine pubblico e repressione della delinquenza*, in *Il Politico*, 1976, 345, lo definisce come «concetto composito, sfaccettato, di assai difficile riduzione ad un significato unitario, e forse proprio perciò di impiego molto vasto: perché ciascuno può attribuirgli la dimensione che più gli aggrada».

sé elementi essenzialmente restrittivi dei diritti ed elementi volti invece alla protezione degli stessi), sia perché variabile a seconda dei distinti ambiti di applicazione.

In effetti, ciò che appare evidente come peculiarità della nozione in esame è la variabilità dei suoi contenuti, i quali rispondono ad una *ratio* politico-giuridica differente a seconda dei diversi ambiti del diritto, modificando, di volta in volta, i "confini" dell'ordine pubblico[3]: così abbiamo un ordine pubblico internazionale, interno, pubblico, civile, penale o amministrativo, "ramificazioni" distinte di una stessa locuzione di cui unico comun denominatore sembra essere il riferimento ad un insieme di principi ritenuti a certi fini inderogabili. Però, quando si va a ricercare la fonte di questi principi, la dottrina si divide nuovamente e si discute se debbano essere ricavati per astrazione dal sistema legislativo o essere desunti dalla "lettura" congiunta di questo sistema con la coscienza sociale[4], o ancora coincidere con l'intero ordine giuridico[5] o solo con i principi desumibili dalla Costituzione[6].

Vi sono, dunque, differenti interpretazioni che rispondono, ovviamente, a diverse visioni in merito allo scopo, al ruolo, al fondamento dell'ordine pubblico all'interno del nostro ordinamento.

Si evince una sostanziale impossibilità di tracciare una categoria dai contorni precisi che conduce, di conseguenza, a tentare di elaborare uno strumento flessibile, capace di adattare le regole del diritto alla complessità dei fatti sociali. Ne deriva una nozione di ordine pubblico imprecisa e problematica, soprattutto in considerazione dell'attitudine di tale concetto a porsi come strumento di interpretazione e bilanciamento fra le contrapposte esigenze di ordine e di libertà.

Tuttavia, accettare questo quadro e rinunciare ai tentativi di definizione e alle opportunità di riflessione su questo concetto sembra molto rischioso, in quanto significherebbe confinare l'ordine pubblico fra le nozioni *sui generis*, misteriose, considerarlo come «*une sorte de catégorie innommée*», vicino alla "salute pubblica" o alla "ragione di Stato"[7], e questo aprirebbe le porte ad una deriva totalitaria nella declinazione del rapporto autorità-libertà.

Il carattere estremamente variabile della nozione di ordine pubblico appare, in effetti, potenzialmente pericoloso per l'esercizio delle libertà fondamentali: una definizione meno "evanescente" della nozione in esame, forse, permetterebbe di circoscrivere meglio non tanto i comportamenti umani vietati, quanto piuttosto le decisioni che l'autorità pubblica può prendere per ragioni di tutela dell'ordine pubblico.

Occorre, allora, affrontare lo studio di questa nozione anche in una prospettiva di teoria generale e, in questo senso, può essere utile guardare alla dottrina ed alla giurisprudenza francese in materia, dal momento che sembrano fornire spunti di riflessione particolarmente interessanti.

---

[3] Cfr. L. PALADIN, *Ordine pubblico*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XII, Torino 1965, 130.

[4] Cfr. A. CERRI, *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, XXII, Roma 1990, 3.

[5] Cfr. fra gli altri, P. BERNARD, *op. cit*., 49, 90, 277; G. BURDEAU, *Manuel de Droit public. Les libertés publiques. Les droits sociaux*, Paris 1948, 37, 55.

[6] Cfr. V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubb*., 1956, 71.

[7] Cfr. P. BERNARD, *op. cit*., 247.

Dunque, nel tentativo di darne una rappresentazione efficace, si potrebbe guardare alla tutela dell'ordine pubblico come la necessità di individuare il punto di intersezione fra la curva dei diritti e la retta delle condizioni materiali e giuridiche poste alla base dell'ordinamento di volta in volta vigente. Di conseguenza, le problematiche relative a tale nozione derivano dagli infiniti punti di equilibrio esistenti fra queste due linee, variabili a seconda dell'interpretazione dell'ordine pubblico che si adotta all'interno dell'ordinamento. Il mantenimento del punto di equilibrio fra queste due rette, per come di vota in volta individuato, si esprime attraverso l'adozione di interpretazioni giurisprudenziali e di politiche legislative differenti e differentemente repressive, in quanto sono diretta conseguenza di una diversa lettura del ruolo che si vuole attribuire all'ordine pubblico, individuato grazie ad una delineazione degli obiettivi che si intendono perseguire.

Infine, sembra opportuno approcciarsi all'analisi, partendo da quelle che sono considerate le componenti tradizionali della nozione in esame, per poi arrivare a quelle "nuove", frutto di elaborazioni estensive, e poter così ragionare sulle diverse concezioni dell'ordine pubblico proposte dalla dottrina nel tentativo di raggiungere una (forse irraggiungibile) *reductio ad unum* della nozione o di definirne il fondamento, il ruolo e il fine all'interno dell'ordinamento.

1.1. *Le componenti tradizionali e i nuovi vettori di allargamento*

L'ordine pubblico è spesso considerato – come l'interesse generale – uno *standard*, una nozione giuridica dal contenuto variabile che, non essendo definito in Costituzione, viene delineato dal legislatore ed ha la caratteristica di avere una base normativa "flessibile", basata su testi scritti che da un lato prestano facilmente il fianco alla possibilità di interpretazioni estensive, ma dall'altro non ingabbiano con formule troppo rigorose la naturale complessità dell'ordine pubblico[8].

Ci sono però dei termini ricorrenti nelle norme relative all'ordine pubblico che permettono di indicare quelle che sono considerate le componenti tradizionali della nozione in esame.

Tali "direzioni" o "aspetti tipici" dell'ordine pubblico materiale – o, come le definisce parte della dottrina, «componenti immediate»[9], distinguendole dalle componenti mediate, elementi propri dell'ordine immateriale – possono essere individuate nella sicurezza, nella sanità e nella tranquillità: attribuzioni distinte dell'ordine pubblico, ma non completamente separate perché ognuna può rivelarsi, a seconda dei casi, sub-componente dell'altra[10].

[8] Efficaci risultano le parole di C. GUIRAUD (*La Police et l'ordre public,* Bordeaux 1938, 11) secondo cui la «*pure notion d'ordre public*» deve essere cercata nelle sentenze del Consiglio di Stato e nei documenti legislativi e, comunque, non sarà sufficiente stabilirla immutabilmente, ma occorrerà svilupparla adattandola quotidianamente ai «*besoins juridiques nouveaux, issus des conditions nouvelles de la vie publique*».

[9] C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, in Id., *Ricerche sul sistema normativo*, Milano1984, 127.

[10] Così A. CERRI, *op. cit*., 6 e C. LAVAGNA, *op. cit*., 129-130.

Si tratta, però, di componenti che, nonostante la loro accezione materiale, lasciano ampio spazio alla valutazione soggettiva delle situazioni di pericolo per l'ordine pubblico compiuta dalle autorità amministrative. Ed è proprio nell'allargamento progressivo di queste componente tradizionali (segnatamente della sicurezza, come si evincerà meglio osservando le tendenze delle recenti politiche legislative) che si può leggere la chiave per l'introduzione delle componenti immateriali all'interno della nozione di ordine pubblico. Una sorta di preludio all'ordine pubblico ideale.

Occorre, a questo punto, menzionare i "nuovi" vettori dell'ordine pubblico che ne spostano i confini su altri e (sembra) più scivolosi terreni. Si parla infatti di ordine pubblico estetico, morale, economico, politico[11], nozioni originate in alcuni casi dalla elaborazione dottrinale, in altri dall'interpretazione giurisprudenziale e in altri ancora dalla convergenza di entrambe.

Fra le possibili componenti immateriali dell'ordine pubblico, la più complessa sembra essere l'ordine politico.

È abbastanza naturale pensare che un regime politico veda nell'ordine pubblico un possibile strumento di protezione, dal momento che svolge una funzione di mantenimento delle relazioni sociali: la condivisione, l'accettazione o la sottomissione ad un sistema politico costituiscono, seppur con diverse sfaccettature, un fattore d'ordine[12]. Sarebbe, dunque, vano lo sforzo di tenere la nozione di ordine pubblico totalmente al riparo da valutazioni politiche. In effetti, le sue elaborazioni, le sue differenti interpretazioni, sono il frutto composito di un operare politico: da parte del legislatore, in cui è ontologico il carattere politico; dell'amministrazione, che non è organicamente separata dalla politica; della dottrina e della giurisprudenza che non possono non considerare nelle loro analisi le situazioni sociali esistenti da un punto di vista politico.

È chiaro che, di fronte ad eventi politico-sociali particolarmente allarmanti, il naturale "istinto di sopravvivenza" porti un governo a proteggere l'integrità delle istituzioni politiche e, in una prospettiva "neutra" come questa, l'ordine pubblico politico è lo strumento con cui si proteggono le regole e le istituzioni politiche che rappresentano la base, il *minimum* accettato e condiviso dall'insieme dei cittadini.

Tuttavia occorre mettere in luce il rischio insito anche in questo aspetto neutro della nozione, o meglio, in una sua sistematizzazione: quello, cioè, di arrivare alla sostituzione completa della nozione giuridica del concetto per legarlo definitivamente ed esclusivamente a qualcosa di contingente ed instabile come il potere politico[13]. Rischio che si traduce nella tentazione di utilizzare a fini politici gli strumenti propri

[11] D'altro canto il potere politico e l'ordine pubblico sembrano essere uniti da un legame ancestrale, legame per alcuni così palese e profondo da essere sufficiente a distinguere l'ordine pubblico da altre nozioni/limite ad esso potenzialmente assimilabili. Ad esempio, legge, buon costume ed ordine pubblico rappresenterebbero sì dei limiti, ma molto differenti tra loro, dal momento che i primi due hanno, rispettivamente, natura giuridica e natura etica, mentre l'ordine pubblico si differenzierebbe in quanto limite di «*carattere politico* assoluto ed inderogabile». Così A. GROPPALI, *op. cit*., 76, corsivo aggiunto.

[12] Si pensi alla tendenza – evidente nel regime statutario – a servirsi, da parte dell'autorità, della nozione di ordine pubblico come valvola del sistema, come concetto "tutto-fare" variamente interpretabile e quindi opportunamente utilizzabile a sostegno di un determinato "tipo" di ordinamento costituito; C. LAVAGNA, *op. cit*., 125.

[13] Cfr. P. BERNARD, *op. cit*., 42.

dell'ordine pubblico, con la conseguenza di falsare la taratura della bilancia con la quale si dovrà valutare il peso specifico del sacrificio dei diritti di libertà di volta in volta in gioco.

Malgrado queste possibili derive, si deve comunque osservare l'affermarsi di una tendenza a considerare l'esistenza di un ordine pubblico "democratico" e di un ordine pubblico "repubblicano" sulla base dell'assunzione dei principi generali del diritto come fonti non scritte di diritto. Spesso per giustificare misure esorbitanti l'accezione tradizionale e materiale dell'ordine pubblico, infatti, si è fatto ricorso alla concezione di un ordine politico che ricomprende fra le sue componenti "l'ordine pubblico e la legalità repubblicana", locuzione che lascia intendere una precisa opzione politica: davanti alla scelta fra tutelare l'ordine in senso di difesa delle libertà (ordine democratico in senso stretto) e tutelare l'ordinamento repubblicano, si considera prioritaria la salute di quest'ultimo, anche al costo di sopprimere le libertà. Si pensi, ad esempio, al caso sollevato dalle decisioni dei giudici francesi in merito all'interdizione per le donne di portare il velo integrale (burqa) nei luoghi pubblici.

Il *Conseil constitutionnel*, nella decisione relativa al caso in esame[14], si è discostato dalle conclusioni del Consiglio di Stato ed ha abbracciato le scelte del legislatore affermando che il divieto in questione non solo è proporzionato agli scopi individuati dal legislatore nazionale, ma è anche necessario in una società democratica. I giudici sono arrivati a tali conclusioni considerando il velo integrale come contrario alla dignità della donna astrattamente intesa e asserendo che una donna che nasconde il proprio volto, volontariamente o meno, si trova comunque in una situazione di inferiorità e di esclusione, condizione incompatibile con i principi costituzionali della libertà e della uguaglianza. Si è davanti allo stesso ragionamento alla base della celebre sentenza sul c.d. lancio dei nani[15]: non si tratta di difendere la libertà del singolo individuo o l'eguaglianza fra determinati individui, ma di proteggere il "valore libertà" e il "valore uguaglianza", dei valori repubblicani[16]. Di fronte al delinearsi di scenari simili, la dottrina italiana ha individuato (criticamente) l'affermarsi di una prospettiva di allontanamento dal concetto di ordine pubblico come «bene immediatamente riferibile ai consociati per attingere un valore che concerne la collettività unitariamente intesa»[17]. A tale proposito, alcuni autori hanno sottolineato come, assecondando una simile elaborazione, si possa ritornare in qualche misura ad una concezione morale dell'ordine pubblico, simile a quella operante all'interno dei precedenti ordinamenti, con la

[14] Decisione 2010-613 del 7 ottobre 2010, in cui il Consiglio afferma che tali pratiche disconoscono le esigenze minime della vita in società e apre così la strada ad una nuova possibile componente volta ad allargare ulteriormente la nozione di ordine pubblico.

[15] Sentenza del Consiglio di Stato del 27 ottobre 1995.

[16] Come suggerisce A. ROBLOT-TROIZIER, *L'ordre public dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, in A. Dubreuil (a cura di), *L'ordre public. Actes du colloque organisé les 15 et 16 décembre 2011 par le centre Michel del'Hospital de l'Université d'Auvergne*, Paris 2013, 314, il quale continua affermando provocatoriamente «*Avec la complicité du Conseil constitutionnel, les valeurs de la République priment ainsi sur la liberté de la personne*».

[17] Così A. CERRI, *op. cit*., 5.

differenza che questo ordine morale è o dovrebbe essere democratico: in effetti, si tratta comunque di una sorta di conformismo all'*idea regnante* e allo *spirito maggioritario*[18].

1.2. *Le diverse declinazioni dell'ordine pubblico e i tentativi di* reductio ad unum*: un precario equilibrio fra ordine materiale ed ordine immateriale*

Da quanto accennato fino ad ora in relazione ai possibili contenuti dell'ordine pubblico, sembrerebbe più corretto parlare di "ordini pubblici" invece che di "ordine pubblico". Tale conclusione, però, è stata accolta da più parti in dottrina come *«imparfait»* e ha spinto, di conseguenza, la riflessione oltre il piano degli elementi costitutivi, alla ricerca del nucleo essenziale che si trova al di là delle diverse concretizzazioni dell'ordine pubblico, del *quid* potenzialmente capace di giustificare una sintesi dei contenuti e di portare alla teorizzazione di un ordine pubblico come categoria unitaria. In altre parole, diversi contenuti, ma un unico contenitore[19].

Ed è proprio seguendo questo obiettivo che è stata proposta una lettura dell'ordine pubblico coincidente con l'"ordine giuridico"[20], ossia con l'insieme delle regole che disciplinano le azioni avendo sempre come scopo la conciliazione fra l'esercizio delle libertà e la necessità della vita sociale. Secondo questo approccio, la legalità viene, in quanto valore, interamente ricompresa nel concetto di ordine pubblico dal momento che il rispetto delle leggi integra un'esigenza di ordine: è quello che Maurice Hauriou chiama «blocco legale»[21], cioè l'insieme delle leggi e dei regolamenti.

Su questa stessa linea, si inseriscono alcune pronunce della Corte costituzionale italiana – nelle quali l'ordine pubblico viene inquadrato come «l'ordine legale su cui poggia la civile convivenza»[22] – e alcune tesi sostenute in dottrina, che leggono l'ordine pubblico come «riflesso immanente dell'ordinamento giuridico»[23], limite esercitabile potenzialmente nei confronti di tutte le azioni esperibili all'interno di un dato sistema, o come quel sentimento scaturente da un ordinato svolgimento della vita sociale dovuto *all'osservanza delle norme giuridiche*[24].

Si distacca parzialmente da questa lettura la tesi che, non condividendo la totale equiparazione fra l'ordine pubblico e l'intero ordinamento giuridico, restringe il "campo visivo" alla sola Costituzione e teorizza una nozione di ordine pubblico il cui contenuto

---

[18] Espressioni utilizzate da P. BERNARD, *op. cit*., 43 ss.

[19] Così E. PICARD, *Introduction générale: la fonction de l'ordre public dans l'ordre juridique*, in M. J. Redor (a cura di), *L'ordre public: ordre public ou ordres publics? Ordre public et droit fondamentux, Actes du colloque de Caen des jeudi et vendredi 12 mai 2000*, Bruxelles 2001, 22.

[20] Cfr. P. BERNARD, *op. cit*., 74 ss. Allo stesso modo, in Italia, con l'obiettivo di garantire il limite dell'ordine pubblico e definire l'intervento delle autorità amministrative, vengono considerate equivalenti le aree d'azione dell'ordine pubblico e quelle dell'ordine giuridico: O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, in V. E. Orlando (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo italiano*, IV, Milano 1904.

[21] M. HAURIOU, *Précis élémentaire de droit administratif*, Paris 1933.

[22] Sent. n. 2/1956 ripresa dalla sent. n. 25/1965 (punto 6 del *Considerato in diritto*) e dalla sent. n. 19/1962, in cui, al punto 4 del *Considerato in diritto*, si può leggere «l'ordine pubblico (…) – inteso nel senso di ordine legale su cui poggia la convivenza sociale (cfr. la sentenza di questa Corte n. 2 del 1956) – è un bene collettivo».

[23] V. DEL GIUDICE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Milano 1955, 134.

[24] Cfr. E. CONTIERI, *I delitti contro l'ordine pubblico*, Milano 1961, 9.

coincide con il portato della carta costituzionale. Si profila così una possibile interpretazione dell'ordine pubblico come rispondente nei suoi limiti e confini all'ordinamento costituzionale o, più generalmente, al rispetto dell'*ordine* costituzionale inteso come assenza di turbamenti che possano determinare una rottura[25] degli equilibri istituiti, propri del carattere democratico dell'ordinamento; ne consegue la considerazione del limite dell'ordine pubblico come immanente all'esercizio dei diritti costituzionali e alla tutela degli assetti e degli equilibri sanciti in costituzione. Si legge in una pronuncia della Corte, che «l'esigenza dell'ordine pubblico, per quanto altrimenti ispirata rispetto agli ordinamenti autoritari, non è affatto estranea agli ordinamenti democratici e legalitari (…) al regime democratico e legalitario, consacrato nella Costituzione vigente (…). Tale sistema *rappresenta l'ordine istituzionale del regime vigente; e appunto in esso va identificato l'ordine pubblico del regime stesso* (…) così inteso, *l'ordine pubblico è un bene inerente al vigente sistema costituzionale* (…) il mantenimento di esso – nel senso di *preservazione delle strutture giuridiche della convivenza sociale, instaurate mediante le leggi* (…) sia *finalità immanente del sistema costituzionale*»[26]. In altri termini, l'ordine pubblico sarebbe un bene «inerente al sistema costituzionale che costituisce un limite insuperabile all'esercizio dei diritti costituzionalmente garantiti»[27]. Di più: sarebbe «l'ordine istituzionale del regime vigente» ed una «*finalità immanente* del sistema costituzionale»[28].

C'è, però, chi non condivide affatto la teorizzazione di un ordine costituzionale, sia che venga inteso come condizione di efficacia dell'ordinamento, sia che si intenda come complesso di principi emergente da tutte le norme della Costituzione[29], escludendo che tali principi, pur costituendo un ordine, possano svolgere una funzione normativa ulteriore rispetto a quella espressamente prevista o che possano essere oggetto di autonoma tutela e quindi costituire un limite ai diritti e, in generale, alle situazioni giuridiche soggettive[30]. Su tale assimilazione si basa infatti la teoria (sposata

[25] Sul punto, criticamente, C. LAVAGNA, *op. cit.*, 132-133.

[26] Sent. n. 19 del 1962, punto 4 del *Considerato in diritto* (corsivo nostro). Più tardi, il Pretore di Recanati nell'ordinanza di rinvio del 21 maggio 1970 (riportata da A. PACE, *Ordine pubblico, ordine pubblico costituzionale, ordine pubblico secondo la Corte costituzionale*, in *Giur. Cost*., 1971, 1779) si rifarà a tale interpretazione dell'ordine pubblico (considerandolo, quindi, ordine istituzionale del regime vigente) ma vi aggiunge, a mio avviso, un'ulteriore sfumatura, più attenta alla dimensione materiale, intendendo la Costituzione come «struttura portante di quell'ordinamento giuridico che non può non tendere al proprio permanere».

[27] Così, nel commentare criticamente alcune tendenze della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di ordine pubblico, G. CORSO, *Ordine pubblico. b) Diritto pubblico*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXX, Milano 1980, 1064.

[28] Espressioni che si leggono nel testo della sentenza n. 19 del 1962 e dalle quali emerge una interpretazione dell'ordine pubblico che è stata criticata aspramente dalla dottrina (v. ad esempio C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero*, in *Giur. Cost*. 1962, 192) in quanto confonde la tutela *dell'ordre dans la rue*, cioè dell'ordine di polizia, con l'ordine istituzionale, il quale ha per oggetto i valori ideali recepiti dall'ordinamento giuridico.

[29] Si pone infatti l'accento sul fatto che in entrambi i casi si affermerebbe un ordine pubblico ideale che andrebbe ad alterare la «circolarità del potere» costruendo le basi per «l'involuzione del nostro ordinamento liberal-democratico in un sistema di democrazia guidata», così A. PACE, *Ordine pubblico, ordine pubblico costituzionale, ordine pubblico secondo la Corte costituzionale*, in *Giur. Cost*., 1971, 1780-1781.

[30] Cfr. A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, in *Archivio giuridico*, 1963, 111.

dalla Corte costituzionale in diverse sentenze) dei limiti impliciti ai diritti costituzionali, in base alla quale sono stati limitati diritti costituzionalmente garantiti per esigenze non espressamente previste dalla Carta ma considerati come impliciti nel concetto di tutela dell'ordine costituzionale e istituzionale vigente[31]. Da qui si è detto, efficacemente, che va escluso «il diritto di cittadinanza a un ordine costituzionale»[32].

Una parte della dottrina[33], ancora una volta alla ricerca di una possibile *reductio ad unum* delle diverse declinazioni dell'ordine pubblico, costruisce la propria analisi assumendo l'esistenza di due specie di ordine pubblico: a) l'ordine politico nello Stato; b) l'ordine nella società. Salendo lungo la scala su cui è stata costruita l'idea di ordine politico nello Stato, in cima troviamo la salvaguardia del regime politico, dunque una protezione delle istituzioni politiche realizzata nel nome dell'ordine pubblico. Insomma, l'ordine pubblico suppone l'ordine democratico e nello Stato, e deve, dunque, identificandosi con la «legittima difesa dello Stato»[34], preservare l'interesse nazionale e avere come obiettivo il buon funzionamento delle istituzioni.

L'ordine nella società è invece una prospettiva nuova che mira a mettere in luce l'essenza, l'oggetto permanente dell'ordine pubblico, definendolo una nozione di ordine sociale che ha per scopo la stabilità dello stato sociale, la difesa delle sue fondamenta nell'interesse generale della collettività.

Ne deriva una nozione di ordine pubblico che corrisponde a delle esigenze connaturate alla natura dell'uomo e della società: questa dottrina si spinge oltre la contingenza e la circostanzialità, designando una nozione di ordine pubblico potenzialmente adattabile a tutte le società perché volta ad assicurare il rispetto del substrato sociale, cioè di tutti i valori caratterizzanti le diverse collettività umane.

Tralasciando le altre (numerose) teorie che sono state prospettate, bisogna accennare a quella che sembra essere la sistematizzazione più fortunata della nozione di "ordine pubblico", ovvero la teorizzazione di una divisione fra ordine pubblico materiale (o esteriore) ed un ordine pubblico immateriale (o, come spesso preferisce definirlo la dottrina italiana, ideale).

La definizione più fortunata relativa al concetto "ordine pubblico materiale" è quella elaborata da Hauriou, il quale, pur non contrapponendo le due diverse declinazioni summenzionate, ma qualificandole come le due componenti dell'organizzazione formale dell'ordine sociale[35], sosteneva che l'ordine pubblico si potesse riassumere nell' «*ordre matériel et extérieur considéré comme un état de fait opposé au désordre, état de paix opposé à l'état de trouble*». In sintesi, l'ordine pubblico, nella sua dimensione materiale, viene a corrispondere con "*l'ordre dans la rue*", cioè con uno stato di pace sociale tangibile, concreta, esteriore e comporta, dunque, la necessità di prevenire gli attentati alla sicurezza, alla salubrità e alla

[31] Ad esempio, la Corte nella sent. n. 168 del 1971 ha ammesso che situazioni soggettive costituzionalmente tutelate possano essere condizionate da «esigenze di una tollerabile convivenza» elemento non meglio precisato e quindi estremamente aleatorio che, nonostante ciò, verrebbe in questo modo ad assumere forza normativa.

[32] Così G. CORSO, *op. cit.*, 1082-1083.

[33] Cfr. P. BERNARD, *op. cit.*, 70 ss.

[34] M. HAURIOU, *Prècis de droit constitutionnel*, Parigi 1929.

[35] M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, cit., 66 ss.

tranquillità pubblica (cioè a quelle che sono state indentificate come le componenti della trilogia tradizionale) cui si aggiunge l'obiettivo del mantenimento del "*bon ordre*", nozione che ingloba e allarga il "trittico tradizionale" aprendo le porte all'ordine pubblico immateriale.

Quest'ultimo si allarga fino a comprendere, a seconda delle differenti letture, la morale, i costumi, gli obiettivi economici o i valori e i principi considerati fondamentali per le odierne democrazie. Potrebbe anche identificarsi con il complesso di principi etici e sociali su cui si basa la convivenza civile e la pace sociale[36]; o, ancora, potrebbe coincidere con gli ordinamenti economico-politici costituiti o, meglio, con determinati principi politici ritenuti indispensabili per la sopravvivenza dell'ordinamento[37]. Possibili evoluzioni dell'ordine pubblico, queste ultime, che si palesano in maniera evidente negli ordinamenti che, o perché ideologicamente orientati, o perché sono in una fase di crisi politico-sociale, hanno bisogno di difendersi e per farlo si riparano dietro la trincea dell'ordine pubblico immateriale, considerando quest'ultimo come «una specie di norma di chiusura, di valvola di sicurezza»[38].

Il dialogo fra queste due facce dell'ordine pubblico è stato variamente interpretato e tradotto da legislatore, dottrina e giurisprudenza nel corso del tempo: alcuni[39] hanno sempre sostenuto la necessità, per ordinamenti che si definiscono democratici, di separare nettamente queste due anime della nozione, ammettendo l'operatività solo dell'ordine pubblico materiale; altri[40], distinguono fra ordine pubblico amministrativo (inerente l'esercizio delle libertà fondamentali) e ordine pubblico normativo (ovvero, il limite operante nel diritto civile e internazionale), ammettendo solo per il secondo una possibile declinazione immateriale.

Anzitutto bisogna osservare che l'ordine pubblico non viene menzionato in Costituzione (ad eccezione del rapido riferimento all'ordine pubblico inserito nell'art. 117 in sede di riforma costituzionale), ma nel testo costituzionale vi sono solo riferimenti alle componenti tradizionali sopra menzionate. Nonostante il dato testuale, però, l'operare del criterio dell'ordine pubblico come limite alle libertà è da sempre in bilico fra una interpretazione in senso materiale ed una in senso immateriale o ideale. Tendenza alimentata da una ondeggiante giurisprudenza costituzionale sul punto che ammette un volto ideale della nozione in esame come emerge in particolare da quelle decisioni della Corte in cui il riferimento all'ordine pubblico è stato esteso ad ogni libertà e ha assunto le vesti di limite generale per tutti i diritti garantiti in Costituzione (orientamento che si manifesta già a partire dalle sentt. nn. 1/56 e 19/62 nelle quali

[36] Cfr. P. VIRGA, *La potestà di polizia*, Milano 1951, 21.

[37] Cfr. G. ZANOBINI, *Ordine pubblico*, in *Enc. Ital*., Roma 1935, XXV, 463.

[38] C. LAVAGNA, *op. cit*., 138.

[39] Fra altri, P. VIRGA, *op. cit*., Milano 1954, 19. Non mancano pareri assolutamente contrari: come, fra gli altri, A. PACE, *op. ult. cit*., diffusamente; C. LAVAGNA, *op. cit*., 128, il quale afferma che se il problema della distinzione tra ordine pubblico materiale e ideale si può porre in via teorica, la questione cade davanti alla Costituzione poiché in essa «non c'è il minimo spazio, né per aggiungere componenti non previste dall'ordine pubblico materiale, né tanto meno per trasformare ipotetiche violazioni dell'ordine pubblico ideale in violazioni dell'ordine pubblico materiale».

[40] Cfr. L. PALADIN, *Ordine pubblico*, in *Novissimo digesto Italiano*, 132 ss.

l'ordine pubblico coincide con la tranquillità pubblica e con ordine legale su cui si basa la civile convivenza).

La giurisprudenza e la dottrina maggioritaria oggi sono concordi nell'ammettere la doppia dimensione dell'ordine pubblico: quest'ultimo, cioè, verrebbe a coincidere ad un tempo con l'ordine materiale (o esteriore) e con il "*bon ordre moral*" (o "*moralité publique*"). Come è stato abilmente sostenuto, in questi ordinamenti «a parole si potrà anche dire che il limite dell'ordine pubblico è solo materiale: di fatto esso sarà "materiale" nel senso e per ciò che vorranno le disposizioni legislative ispirate ai principi politici imperanti. Sarà (…) un limite "giuridicamente o politicamente materiale"»[41].

Al netto delle diverse interpretazioni dell'ordine pubblico sopra accennate, rimane un problema di fondo: l'ordine pubblico è un principio, un interesse generale dell'ordinamento, un concetto indeterminato ovvero storicamente variabile? Nessuna di queste definizioni riesce ad essere pienamente soddisfacente. Probabilmente, il sintagma che meglio sembra rispondere alle diverse possibili "anime" dell'ordine pubblico è quello di paradigma; un paradigma di governo attraverso il quale gestire il rispetto dell'ordinamento.

2. *Le tutele costituzionali*

Si è già accennato al tentativo di ricostruire le vicende dell'ordine pubblico come paradigmi governativi, ossia al tentativo di argomentare una ricostruzione dell'ordine pubblico come "valvola di sistema" volta a far "sfiatare" le potenziali bolle di disordine.

Ponendosi in questa prospettiva, bisogna chiedersi cosa fa "saltare" questa valvola, cosa determina la scelta fra una chiusura molto stretta di quest'ultima (che si riscontra nell'accezione ideale dell'ordine pubblico) ed una meno serrata (che si associa alla declinazione materiale dell'ordine pubblico).

Per svolgere un'analisi critica che provi a rispondere a simili interrogativi in relazione all'oggetto dell'indagine prima individuato[42], è necessario analizzare l'altro elemento che viene in gioco in questa relazione: i diritti di libertà. Diritti che, intesi come limite del potere, sono i "litisconsorti" necessari in un'indagine sull'ordine pubblico, strumento paradigmatico di esercizio del potere o, con altre e più chiare parole, «variabile istituzionale da cui dipende il suo [*della libertà*] trattamento»[43].

[41] A. PACE, *op. ult. cit*., 115-116.

[42] Già è stato anticipato l'intento di limitare lo studio del concetto di ordine pubblico non solo alla nozione giuridica di quest'ultimo, ma, in specie, ponendosi in un'ottica costituzionalistica, alle libertà e ai diritti fondamentali della persona.

[43] Espressione traslata dalle riflessioni di G. AMATO, *Libertà (dir. cost.)*, in *Enc. del Dir*., XXIV, Milano 1974, 277 relative, in realtà, ad un discorso più ampio sulla libertà, e sulla libertà negativa in specie, in cui l'Autore continua affermando che non sia possibile parlare della libertà «in modo significativo senza considerare l'assetto complessivo dei poteri capace di restringerla o di tutelarla, il rapporto tra questi e le classi sociali e la distribuzione che tutto ciò determina, in seno alla società, non solo della libertà negativa, ma anche delle diverse forme in cui si articola la stessa libertà positiva».

L'interpretare le libertà come desiderio di un nuovo assetto del potere, e quindi come aspirazione a mutare uno dei paradigmi con cui esso si manifesta e si tutela, e cioè l'ordine pubblico, rende chiaro il legame fra quest'ultimo e i diritti di libertà e spiega la necessità di analizzare parallelamente le dottrine e la giurisprudenza che hanno segnato l'evoluzione di entrambi i termini della dicotomia in questione.

Ne segue la necessità di analizzare gli articoli della Costituzione che risultano maggiormente coinvolti nelle vicende dell'ordine pubblico e che, quindi, si dimostrano – tramite le ricostruzioni della relativa dottrina e della giurisprudenza in materia – elementi utili nell'indicare le tracce dell'evoluzione dell'ordine pubblico nel nostro ordinamento.

In questa prospettiva, gli articoli della Costituzione che rilevano sono l'art. 13, l'art. 16, l'art. 17 e l'art. 21: nessuno di questi articoli contempla un esplicito riferimento alla nozione in esame, ma ciascuno di essi presenta dei richiami alle componenti tradizionali di questa[44]; così ritroviamo la sanità e la sicurezza come limiti all'esercizio della libertà di circolazione e di soggiorno (art. 16), la sicurezza e l'incolumità pubblica come limite alla libertà di riunione (art. 17) e il buon costume come limite alla libertà di manifestazione del pensiero (art. 21).

All'interno e nel rispetto degli equilibri di un ordinamento democratico e pluralista, i diversi gradi di apertura della "valvola" ordine pubblico – come la sicurezza, la tranquillità e l'incolumità pubblica, il buon costume, e forse anche alcune componenti ideali di questa nozione – sono concetti elastici che dovrebbero permettere al potere pubblico di costruire e modulare la propria tolleranza al disordine, al conflitto, considerandolo legittimo fino a quando non assume le dimensioni estreme della minaccia concreta ed attuale all'esistenza stessa della maggioranza e/o dell'assetto dei poteri in quel momento vigente.

Dovrebbero, insomma, contribuire alla definizione di un paradigma governativo in cui l'ordine pubblico si concretizza e opera come limite solo in *extrema ratio*. Il problema è che si rileva una tendenza pressoché costante ad anticipare la soglia di questa *extrema ratio* fino a ricomprendere anche minacce assolutamente prive dei caratteri della attualità e concretezza e che, piuttosto, sembrerebbero viaggiare sui binari – legittimi – della potenzialità.

La conseguenza è il venir meno della difesa del conflitto fino a disconoscerne la legittimazione, caratteristica essenziale delle democrazie costituzionali[45].

In effetti, ciò che si osserva guardando l'evoluzione all'interno dell'ordinamento delle libertà sopra menzionate, è un progressivo restringersi della loro garanzia, attuato tramite una nuova lettura in senso immateriale della sicurezza che, da componente materiale dell'ordine pubblico diviene grimaldello per una interpretazione in senso ideale di tale nozione. Solo a titolo di esempio, si pensi (per quanto riguarda l'art. 13 Cost.) all'inasprirsi delle misure di prevenzione o all'introduzione di misure come il

[44] Ad esclusione dell'art. 13. Tuttavia, non si può non riconoscere il peso specifico che le diverse interpretazioni dell'ordine pubblico e le conseguenti scelte legislative in materia esercitano su questo articolo e sulla interpretazione (restrittiva o meno) della libertà personale.

[45] Per un approfondito studio di queste tematiche, cfr. G. AZZARITI, *Diritto e conflitti*, Roma-Bari 2010, 404, il quale, in conclusione del suo lavoro, afferma che «non c'è democrazia senza conflitto».

DASPO (sportivo ed urbano); alla gestione del fenomeno migratorio, le cui misure presentano degli aspetti quantomeno problematici in relazione alla libertà di circolazione e soggiorno (art. 16); o, ancora, (in relazione all'art. 17) alla recente introduzione del reato di blocco stradale, destinato a colpire i promotori e i partecipanti a manifestazioni e cortei; e, infine, (relativamente all'art. 21) alla propensione verso una accezione immateriale del limite dell'ordine pubblico nella configurazione di reati di opinione[46].

È interessante osservare anche la giurisprudenza costituzionale in materia che, nel suo andamento altalenante, non sembra fornire la direzione giusta fra le tante indicate dalle contrastanti interpretazioni dottrinali.

In particolare, in relazione all'art. 13 Cost. sono interessanti ai nostri fini le sentenze relative alle misure di prevenzione, istituto che contribuisce notevolmente alla formazione di un sistema repressivo basato su esigenze di ordine pubblico. Con le sentenze n. 23/1964 e n. 68/1964[47], la Consulta ha ravvisato «il fondamento di tali misure nel principio secondo cui l'ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti sociali deve essere garantito, oltre che dal sistema di norme repressive di fatti illeciti, anche da un sistema di misure preventive contro il pericolo del loro verificarsi in avvenire: sistema che corrisponde a una esigenza fondamentale di ogni ordinamento, accolta e riconosciuta negli artt. 13, 16 e 17 della Costituzione»[48]. Individuato in questo il fine delle misure preventive, ne deriva, come sottolineato dalla Corte, che l'adozione di esse possa essere legata non al concreto verificarsi di fatti, ma ad un complesso di comportamenti che costituiscono una condotta assunta dal legislatore come indice di pericolosità sociale. Non solo: le basi di questo "impianto" di sicurezza all'insegna della prevenzione vengono rinvenute, oltre che negli articoli 16 e 17, anche nell'articolo 13 cost., compartecipe, quindi, nella interpretazione e nell'operatività dell'ordine pubblico, quantomeno nel suo atteggiarsi come «ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti sociali».

Particolarmente interessante risulta un passaggio della decisione in esame in cui appare chiara quella sfumatura in base alla quale si legano due componenti dell'ordine pubblico, la pubblica sicurezza e il buon costume, determinando una commistione fra l'ordine pubblico materiale e l'ordine pubblico immateriale. Ci si riferisce al passaggio in cui si ritiene che non sia caratterizzato da indeterminatezza assoluta il richiamo al buon costume ed alla morale pubblica effettuato dal n. 5 dell'art.1 della l. n. 1423 del 1956[49], «essendo ben chiaro che la disposizione si riferisce a quei comportamenti abituali che offendono quelle norme del costume, proprie della comunità, la cui

[46] Come emerge da alcuni casi d cronaca. Si pensi alla vicenda dei 4 operai Fiat, licenziati per aver inscenato un finto funerale dell'amministratore delegato Sergio Marchionne, o al caso dello scrittore Erri De Luca, processato con l'accusa di istigazione a delinquere per alcune sue esternazioni in merito alla questione Tav, di cui si parlerà più approfonditamente in seguito (cfr. par. 2.1. nota 81).

[47] Si tratta delle questioni di costituzionalità sollevate in relazione alla legge n. 1423 del 1956 concernente misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e la pubblica moralità.

[48] Sent. n. 23 del 1964, punto 3 del *Considerato in diritto*, in cui si riafferma quanto già sostenuto nella sent. n. 27 del 1959 nel *Considerato in diritto*.

[49] In base al quale possono essere diffidati dal questore "coloro che svolgono abitualmente altre attività contrarie alla morale pubblica e al buon costume".

violazione costituisce un indice di pericolosità sociale, indipendentemente dal carattere delittuoso o non dei singoli fatti in cui essi si concretano»[50].

È indicativa delle tendenze evidenziate precedentemente anche la giurisprudenza relativa alla libertà di circolazione e soggiorno (art. 16 Cost.), diritto le cui limitazioni, stando al dettato costituzionale, dovrebbero essere stabilite dalla legge in via generale solo per motivi di tutela della sanità e della sicurezza pubblica, con l'espressa esclusione di restrizioni per motivi politici.

I problemi, però, sorgono proprio intorno all'individuazione del contenuto, dell'ampiezza di tali motivi, oggetto di differenti letture che hanno contribuito notevolmente all'individuazione dei nuovi confini dell'ordine pubblico e alla declinazione in senso ideale delle sue componenti.

Per quanto attiene la sanità, essa è da considerare come salute fisica e psichica dei cittadini e comprende interventi relativi all'incolumità di questi ultimi (in considerazione degli ampi confini dell'art. 32 Cost.)[51]. La sicurezza, invece, pone questioni decisamente più problematiche.

La Corte costituzionale ha talvolta esteso la nozione della sicurezza a tutte le situazioni in cui i cittadini possono svolgere pacificamente le loro libertà costituzionalmente garantite «senza essere minacciati da offese alla propria personalità fisica o morale», venendo dunque a coincidere con «l'ordinato vivere civile»[52]. Riecheggia in queste parole una visione ideale dell'ordine pubblico, confermata dalle ulteriori specificazioni per cui la sicurezza sarebbe minacciata da «manifestazioni di insofferenza esteriore o di ribellione ai precetti legislativi ed a legittimi ordini della pubblica amministrazione» ed anche da manifestazioni immorali, capaci di creare situazioni ambientali favorevoli allo sviluppo della delinquenza. La sicurezza verrebbe, in questo modo, a comprendere «i concetti di ordine, sicurezza pubblica e pubblica moralità»[53].

La libertà di riunione è garantita ai cittadini (ex art. 17 Cost.) alla sola condizione che venga esercitata "pacificamente e senza armi", senza la necessità dell'autorizzazione o del consenso da parte della pubblica autorità[54]. L'ultimo periodo del terzo comma, infine, stabilisce che le riunioni in luogo pubblico possono essere vietate solo per comprovati motivi di sicurezza e di incolumità pubblica.

La locuzione che determina il limite del diritto in esame, "pacificamente e senza armi", è stata interpretata come una perifrasi con cui si è voluto evocare il limite

[50] Sent. n. 23 del 1964, punto 3 del *Considerato in diritto*.

[51] In questo senso, U. DE SIERVO, *Circolazione, emigrazione, soggiorno (libertà di)*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, III, Torino 1989, 78; P. BARILE, *La libertà nella Costituzione*, Padova 1966, 40.

[52] Sent. n. 2 del 1956 (espressione ripresa anche dall'ordinanza n. 161 del 1980).

[53] M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Circolazione (libertà di)*, 20; ID., *Lezioni di diritto costituzionale, II*, Milano 1985, 208. Critica la sentenza in questione P. BARILE (*op. ult. cit*., 174), secondo il quale «una corretta decisione avrebbe dovuto cancellare dall'ordinamento il motivo della "pubblica moralità" proprio sulla base del ragionamento secondo cui o la moralità "ridonda" in sicurezza e allora rientra nel limite costituzionale; o non vi rientra, e allora non può paralizzare le libertà in esame».

[54] Il secondo ed il terzo comma dell'articolo 17 Cost., infatti, parlano di semplice "preavviso" e ne prescrivono l'obbligatorietà solo per le riunioni in luogo pubblico, e non, invece, per quelle private o in luogo aperto al pubblico. L'autorizzazione è recessiva, prevale il *favor* costituzionale verso la libertà in esame.

dell'ordine e della sicurezza pubblica[55]:considerando il carattere aleatorio di tale locuzione e il fatto che la riunione è spesso lo strumento tramite cui si esercita il diritto di manifestare il proprio pensiero, è alto il rischio che la tutela dell'ordine materiale (assenza di violenza e di comportamenti pericolosi) tracimi nel più vago ordine ideale, tutelando lo *status quo* politico-sociale.

In teoria, tale rischio non dovrebbe palesarsi, dal momento che, come sottolineato da una parte della dottrina[56], i requisiti della pacificità e dell'assenza di armi richiesti dall'art. 17, anche se potenzialmente possono richiamare il concetto di ordine pubblico, sono stati posti come limite alla libertà di riunione, e non alla libertà di manifestazione del pensiero.

In questo senso, l'eventuale pericolo per l'ordine pubblico prospettato nell'articolo in esame, deve dipendere esclusivamente dalla compresenza fisica di un gruppo di persone e non dall'espressione del pensiero di queste. La confusione sul punto deriva, probabilmente, dalla vigenza nel nostro ordinamento di disposizioni che, in effetti, autorizzano lo scioglimento o il divieto di una riunione considerata pericolosa per l'ordine pubblico sulla base del contenuto della manifestazione stessa e non semplicemente per le modalità di svolgimento della stessa. Si pensi, ad esempio, agli artt. 654 e 655 del c.p. o all'art. 20 del T.u.l.p.s.[57] che, prestandosi ad un ampio spettro di interpretazioni, sono stati definiti da alcuni[58] come «sicuramente incostituzional[i] (…) in quanto la norma è destinata a colpire opinioni politiche».

La Corte costituzionale, però, è intervenuta sul punto e, con la sentenza n. 15 del 1973, ha affermato che «atteggiamento sedizioso penalmente rilevante è soltanto quello che implica ribellione, ostilità, eccitazione al sovvertimento delle pubbliche istituzioni e che risulti in concreto idoneo a produrre un evento dannoso per l'ordine pubblico»[59].

---

[55] A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padova 1992, 313. Anche se, in realtà, vi è una differente sfumatura di significato fra i due termini. In effetti, l'assenza di pacificità si concretizza in un disordine in atto (e non meramente potenziale) che sia tale da determinare un turbamento dell'ordine pubblico materiale, disturbando e allarmando i terzi non partecipanti (come notano A. PACE, *Art. 17*, cit., p. 157 ss.; P. BARILE, *op. ult. cit*., 183) e generando il fondato pericolo che il suo svolgimento possa provocare danni a persone o cose (M.P.C. TRIPALDI, *L'ordine pubblico come limite immanente alla libertà di riunione*, in *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di P. Barile*, Padova 2003, 827). L'identificazione precisa del concetto di "pacificità" rimane comunque complicata da delineare e può prestarsi a varie interpretazioni, ampliando il margine di apprezzamento in capo alle autorità di pubblica sicurezza. La presenza di armi, invece, rappresenta una causa eventuale di disordine prevista esplicitamente dalla Costituzione, data l'alta percentuale di pericolosità che la caratterizza, e deve basarsi sul sospetto di una comune volontà offensiva dei partecipanti (A. PACE, *Art. 17*, cit., 160; G. TARLI BARBIERI, *Art. 17*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino 2006, 391).

[56] Cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*. *Parte speciale*, cit., 313.

[57]Con l'art. 654 del c.p. si sanziona "chiunque in una riunione che non sia da considerare privata (…) compie manifestazioni o emette grida sediziose"; ad esso si collega l'aleatoria disposizione dell'art. 20 T.u.l.p.s. in base alla quale un assembramento o una riunione pubblica o aperta al pubblico possono essere sciolti quando in essi avvengano "manifestazioni o grida sediziose o lesive del prestigio dell'autorità, o che comunque possano mettere in pericolo l'ordine pubblico o la sicurezza dei cittadini". Con l'art. 655 c.p., invece, viene punito penalmente chiunque faccia parte di una radunata sediziosa di dieci o più persone.

[58] P. BARILE, *op. ult. cit*., 184; dubbi di costituzionalità condivisi anche da G. TARLI BARBIERI, *op cit*., e da F. GAMBINI, *Art. 17*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Padova 2008, 138.

[59] Sent. n. 15/1973, punto 2 del *Considerato in diritto*.

Non manca, però, chi, nonostante la pronuncia della Corte, continua a ritenere ancora sussistenti i dubbi di costituzionalità di tali disposizioni, sottolineandone il permanere del carattere aleatorio e generico[60].

Desta ulteriori dubbi di costituzionalità l'art. 18, IV co., del T.u.l.p.s., con il quale si prevede la possibilità per il questore di impedire lo svolgersi di una riunione per omesso avviso o per ragioni di moralità o di sanità pubblica: tali disposizioni determinano un forte rischio di apertura verso una dimensione ideale dell'ordine pubblico. Rischio che sembra acuirsi in seguito al tenore di alcune pronunce della Corte costituzionale, come ad esempio, quello della sent. n. 237 del 1975, in cui la Consulta ammette limitazioni anche per esigenze di prevenzione e di sicurezza sociale e di giustizia. Limiti che «appaiono, nella loro genericità, assai pericolosi e quindi di dubbia ammissibilità»[61].

2.1. *L'ordine pubblico e la libertà di manifestazione del pensiero: problematiche incursioni nell'art. 21 Cost.*

La libera circolazione delle idee è elemento essenziale per il funzionamento democratico di un ordinamento: come affermato dalla Corte costituzionale, tale libertà rappresenta la «pietra angolare dell'ordine democratico»[62]. La libertà di manifestazione del pensiero viene collocata «non solo fra i valori *fondamentali* (nel senso di importanti al massimo grado) *nell*'ordinamento, ma anche tra quelli che *dell*'ordinamento sono *fondanti*»[63].

Per questi motivi occorre soffermarsi maggiormente sul problematico rapporto fra il limite dell'ordine pubblico e la garanzia della libertà in esame così come stabilita dall'art. 21 Cost. Occorre premettere che, nonostante il solo limite esplicito previsto dalla carta costituzionale sia quello del buon costume, spesso è stata riconosciuta anche l'operatività dell'ordine pubblico come limite all'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero.

In effetti, a fronte di pronunce in cui la Consulta afferma che di fronte a tale libertà non c'è pubblico interesse che possa giustificare limitazioni che non siano consentite dalla stessa carta costituzionale, ve ne sono altre che si collocano in opposta direzione. In teoria, nel rispetto della rigidità della Costituzione, la regola per individuare i limiti alle libertà costituzionalmente tutelate dovrebbe essere quella in base alla quale si considerano limiti logici di ciascuna libertà solo quelli consustanziali allo

[60] P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., 181.

[61] *Ibidem.*

[62] Sent. n. 84 del 1969, punto 5 del *Considerato in diritto*. Sulla stessa linea, la sent. n. 9 del 1965 (in cui la Corte afferma che la libertà di pensiero è «tra le libertà fondamentali proclamate e protette dalla nostra Costituzione una di quelle (…) che meglio caratterizzano il regime vigente dello Stato»; la sent. n. 172 del 1972 in cui la libertà di manifestazione del pensiero viene definita «fondamento della democrazia»; ed ancora, la sent. n. 1 del 1981, in cui la libertà in esame viene definita «cardine del regime di democrazia».

[63] Così M. LUCIANI, *La libertà di informazione nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Pol. Dir.*, n. 4/1989, 606. L'autore inoltre definisce come una «corrispondenza biunivoca» il legame fra la libertà di manifestazione del pensiero e la democrazia, *ibidem*.

stesso concetto di libertà, ovvero solo quelli che si ricavano dalla norma che pone la libertà[64]. Secondo una parte della dottrina, proprio in considerazione del fatto che tramite la libertà di pensiero si esprime e si tutela la democrazia, la libertà in questione dovrebbe essere legittimamente limitata solo da un altro valore costituzionale. Ad ogni modo, dato il ruolo essenziale che, in un ordinamento come il nostro, il pluralismo ed il dissenso dovrebbero svolgere[65], bisognerebbe essere particolarmente attenti nell'apposizione di limiti all'esercizio della libertà di cui all'art. 21 cost.

Impostazione, quest'ultima, che, però, non è stata sempre seguita dalla giurisprudenza costituzionale che, in materia di limiti alla libertà di manifestazione del pensiero, si rivela ondivaga ed incerta.

In effetti, la Consulta in alcune pronunce afferma che il concetto di limite è insito in quello di diritto[66] nell'ottica di garantire un'ordinata convivenza civile; in altre, invece, individua il fondamento di tali limiti in «precetti e principi costituzionali»[67]; in altre ancora, si appella a limiti non previsti dalla Costituzione, ma considerati egualmente «interessi costituzionalmente garantiti» come, ad esempio, «la sicurezza dello Stato, riferita alla tutela dell'esistenza, dell'integrità, della unità, dell'indipendenza, della pace e della difesa militare e civile; l'ordine pubblico, inteso nel senso di ordine legale, su cui poggia la civile convivenza; la morale»[68].

La Corte in questo modo fa assurgere l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica a beni protetti costituzionalmente e, nell'apparente rispetto della regola generale sopra accennata, pone le basi per la legittimazione di importanti limitazioni della libertà in esame per motivi che eccedono i confini (per dire il vero, molto labili) del "buon costume", unico limite esplicitamente previsto in Costituzione, aprendo le porte al limite dell'ordine pubblico[69] e della pubblica sicurezza (nella sua accezione lata e immateriale)[70], sorpassando, dunque, la necessità di rintracciare solo in altre norme costituzionali i limiti legittimamente applicabili alla libertà in esame[71].

La Corte, inoltre, nel tentativo di delineare con maggiore determinatezza i limiti alla libertà di manifestazione del pensiero, ha provato a qualificare l'ordine pubblico o scomponendolo nelle sue componenti materiali – comunque pericolosamente inclini a

---

[64] Cfr. P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enc. dir*., 457.

[65] Cfr. C. FIORE, *I reati di opinione*, Padova 1972, 160, secondo il quale l'esercizio della libertà è tale «soprattutto quando è uso "antagonistico" della libertà: quando si dirige, cioè, contro l'universo dei valori costituiti, che è poi l'universo del potere».

[66] Cfr. sent. n. 1 del 1956.

[67] Sent. n. 9 del 1965, punto 3 del Considerato in diritto; nello stesso senso sentt. n. 18/1966, n. 11/1968 e n. 120/1968.

[68] Si veda la sent. n. 25 del 1965. Echi di tale pronuncia si possono ritrovare nella sent. n. 65 del 1970 in cui insieme ai limiti derivanti da beni di rilievo costituzionale, si menziona «l'esigenza di prevenire e far cessare turbamenti della sicurezza pubblica, la cui tutela costituisce una finalità immanente del sistema».

[69] Si vedano le sentenze nn. 120 del 1957; 19 del 1962; 25 del 1965; 87 del 1966; 199 del 1972; 15 del 1973; 210 del 1976; 138 del 1985.

[70] Cfr. le sentenze n. 1 del 1956; 65 del 1970 e n. 25 del 1965, in cui si richiama il limite della sicurezza dello Stato, declinata come «tutela della esistenza, della integrità, dell'unità, della indipendenza, della pace e della difesa militare e civile dello Stato».

[71] Cfr. M. LUCIANI, *La libertà di informazione nella giurisprudenza costituzionale italiana*, cit., 611, 612; V. CRISAFULLI, *In tema di limiti alla cronaca giudiziaria*, in *Giur. cost*., 1965, 249.

derive ideali –, come la tranquillità, la quiete pubblica, l'ordine economico, oppure distinguendo l'ordine pubblico tipico degli ordinamenti autoritari da quello caratterizzante gli ordinamenti democratici e legalitari[72]. Seguendo la prima strada, com'è stato evidenziato[73], si giunge ad elevare l'ordine pubblico al grado di "supervalore costituzionale", poiché diviene una clausola capace di prevalere sulla garanzia prevista espressamente dall'art. 21 Cost. Con la seconda, invece, si arriva al paradosso di porre l'ordine pubblico come limite generale di tutti i diritti costituzionalmente garantiti in un ordinamento democratico in cui l'ordine pubblico in quanto tale non potrebbe giustificare limiti alla libertà di manifestazione del pensiero[74].

Bisogna osservare che la Corte non è stata rigorosa quanto avrebbe dovuto nell'individuare i beni o interessi costituzionalmente protetti e, quindi, idonei a limitare la libertà in esame. E così si è ritenuto legittimo limitare la libertà di manifestazione del pensiero per tutelare la «tranquillità pubblica»[75] o «il prestigio» del governo e delle Forze armate»[76], ovvero per degli interessi che non sembrano immediatamente di rilievo costituzionale e che, ad ogni modo, dovrebbero essere cedevoli rispetto alla tutela della libertà di manifestazione del pensiero[77]. Di più. La Corte, sposando una linea interpretativa restrittiva ed autoritaria, è giunta ad identificare l'ordine pubblico con l'ordine istituzionale del regime vigente[78]; in alcune sentenze ha elevato il bene dell'ordine pubblico a «patrimonio dell'intera collettività»[79], considerando, di conseguenza, l'ordine pubblico come un bene direttamente garantito dalla Costituzione e, quindi, capace di imporsi sulla libertà di manifestazione del pensiero. In questo modo, però, si arriverebbe nuovamente ad attribuire all'ordine pubblico un supervalore costituzionale, "ruolo" assolutamente nocivo per la salute di un ordinamento democratico. Il problema è che la Corte quando definisce l'ordine pubblico come un

[72] Cfr. sent. n. 19 del 1962; sent. n. 199 del 1972; sent. n. 210 del 1976.

[73] Cfr. G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*. *Tornare ai fondamentali,* Roma-Bari 2016, 78.

[74] C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero e l'ordine pubblico*, in *Giur. cost*., 1962.

[75] Cfr. sent. n. 120 del 1957, con cui si respinge la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 654 del c.p. affermando che: «è da escludere che con la enunciazione del diritto di libera manifestazione del pensiero la Costituzione abbia consentito attività le quali turbino la tranquillità pubblica (…). Le ipotesi in esso previste – grida e manifestazioni sediziose – (…) implicano sempre eccitazione al sovvertimento delle pubbliche istituzioni e pericolo per l'ordine pubblico: come tali, restano al di fuori della nozione e della concreta estrinsecazione del diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, con lo scritto e con ogni altro mezzo di diffusione». Pronuncia che conferma quanto già enunciato nella sent. n. 1 del 1956, con la quale si esclude che «con la enunciazione del diritto di libera manifestazione del pensiero la Costituzione abbia consentite attività le quali turbino la tranquillità pubblica, ovvero abbia sottratta alla polizia di sicurezza la funzione di prevenzione dei reati».

[76] Si veda la sent. n. 20 del 1974 con cui la Corte respinge la questione di costituzionalità relativa al reato di vilipendio (art. 290 c.p.) annoverando fra i beni costituzionalmente rilevanti il prestigio del Governo, dell'Ordine giudiziario e delle Forze Armate data l'essenzialità dei compiti loro affidati e, dunque, considerando tali beni preminenti rispetto all'esercizio della libera manifestazione del pensiero. Questo perché, a parere della Consulta, il rischio insito nel vilipendio sarebbe quello di «indurre i destinatari della manifestazione (…) al disprezzo delle istituzioni o addirittura ad *ingiustificate disobbedienze*. Ciò con evidente e *inaccettabile turbativa dell'ordinamento politico-sociale*, quale è previsto e disciplinato dalla Costituzione vigente» (corsivo aggiunto).

[77] Come sostiene G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., 80.

[78] P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, cit., 127.

[79] Cfr. sent. n. 19 del 1962, punto 4 del *Considerato in diritto*.

limite insuperabile alla tutela delle libertà, in quanto bene ugualmente garantito dalla Costituzione, imposta la questione in modo equivoco, dal momento che mette a confronto «entità fra loro incommensurabili ("diritti" e "beni", "limiti" e "beni") senza accorgersi che il problema si pone correttamente solo in termini di ampiezza dei diritti costituzionalmente garantiti, e quindi di limiti ai diritti, limiti che non possono ricavarsi da astratte entità, come "i beni garantiti dalla costituzione ", ma da precise norme giuridiche costituzionali»[80].

Lo svilupparsi di tali tendenze[81] non è sfuggito ad una parte della dottrina alla quale è sembrata criticabile quella giurisprudenza della Corte con cui, per poter

[80] Così P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, cit., 129; ID., *La libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enc. dir.*, 479.

[81] Si deve osservare che si trovano echi di tale tendenza oltre che nella politica legislativa dell'emergenza, anche nella giurisprudenza ordinaria che appare ispirata ad un'«etica dell'obbedienza» (C. FIORE, *op. cit*., 70) e che spesso, punendo anche semplici manifestazioni di critica, arriva a vietare ogni forma di dissenso e di critica dei poteri politici o economici. In particolare, si pensi al *symbolic speech*, ossia quelle parole o rappresentazioni simboliche che evocano provocatoriamente una data situazione e che, spesso, vengono sanzionate anticipando la soglia della punibilità ben prima del manifestarsi di un pericolo concreto e attuale. Si pensi, ad esempio, al caso riguardante gli operai della FIAT di Pomigliano o a quello relativo alle opinioni espresse dall'autore Erri De Luca in merito alla TAV. Nel primo caso, cinque operai della FIAT (oggi FCA) furono licenziati per aver inscenato il suicidio dell'a.d. Sergio Marchionne in seguito al reale suicidio di tre loro colleghi, gesto disperato causato dalle scelte di politica lavorativa dell'azienda che li esponeva da anni ad una situazione di precarietà non più da loro sostenibile. La Corte d'appello aveva ritenuto legittima la protesta ed imposto alla FCA, conseguentemente, di reintegrare nel posto di lavoro gli operai colpiti da licenziamento disciplinare considerando legittimo l'esercizio di critica manifestato dai lavoratori. La Cassazione, però, con la sent. 14527 del 2018 ha accolto il ricorso presentato dalla FCA contro la sentenza d'appello affermando che «le modalità espressive della critica manifestata dai lavoratori hanno (…) travalicato i limiti di rispetto della *democratica convivenza civile*, mediante offese gratuite, spostando una dialettica sindacale anche aspra ma riconducibile ad una fisiologica contrapposizione tra lavoratori e datori di lavoro, su un piano di non ritorno che evoca uno scenario violento e sanguinario, fine a se stesso, senza alcun interesse al confronto con la controparte, annichilita nella propria dignità di contraddittore». La Cassazione ha fatto ricorso al concetto di "continenza" sostenendo che la protesta in questione avrebbe esorbitato «i limiti della continenza formale attribuendo all'amministratore delegato qualità riprovevoli e moralmente disonorevoli (…) travalicando, dunque, il limite della tutela della persona umana richiesto dall'art. 2 della Costituzione». I giudici specificavano, poi, che l'esorbitanza dai limiti della continenza aveva determinato la carenza di quel «*minimo canone etico*» che deve essere alla base del rapporto fiduciario fra lavoratori e datore di lavoro, e che coincide con «quei *doveri fondamentali che si concretano in obblighi di condotta per il rispetto dei canoni dell'ordinaria convivenza civile*»[81].

In sintesi, nel bilanciamento fra la libertà di manifestazione del pensiero e l'esercizio dell'attività economica aziendale (di cui i licenziamenti sono espressione) è stato considerato prevalente il secondo sulla base di un pericolo per la "democratica convivenza civile" che le cruente modalità di protesta scelte dagli operai avrebbe causato[81].

Nel secondo caso, invece, l'autore Erri De Luca è stato processato per alcune dichiarazioni rilasciate al sito web *Huffington Post* in cui sosteneva il sabotaggio del cantiere della Tav, il treno alta velocità fra Torino e Lione, attuato tramite il taglio delle reti di recinzione del cantiere. Simili affermazioni hanno determinato la sua incriminazione per avere «con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, pubblicamente istigato a commettere più delitti e contravvenzioni ai danni della società L.T.F. s.a.s. e del cantiere TAV LTF in località la Maddalena di Chiomonte», quindi per i reati di cui agli artt. 81 cpv., 414, co. 1, nn. 1), 2), e co. 2, c.p. Dall'accusa vengono inoltre citati fra i delitti e le contravvenzioni oggetto di istigazione l'art. 635, co.2 c.p. (danneggiamento aggravato) e l'art. 19, co. 2, della l. n. 183 del 2011 (sulle aree di interesse strategico nazionale), in relazione all'art. 682 c.p. (ingresso arbitrario in luoghi in cui l'accesso è vietato nell'interesse militare dello Stato)[81]. Anche ammettendo che ci sia un collegamento diretto fra le parole dell'autore e le azioni portate avanti dai manifestanti NoTav, bisogna sottolineare che il taglio delle reti è un atto simbolico volto ad esprimere con forza la contrarietà ad un'opera considerata

salvaguardare alcuni dei c.d. "reati di opinione", si è fatto appello alla nozione di ordine pubblico e, specificamente, ad una interpretazione ampia di quest'ultimo, assimilato alla pacifica convivenza sociale[82].

Come è stato evidenziato[83], si possano ritrovare delle costanti nella giurisprudenza costituzionale relativa ai reati di opinione: da un lato, l'assunto del legame fra la finalità perseguita dalle norme in questione e la salvaguardia di qualsiasi tipo di regime (si sposa la tesi della "continuità" convertendo l'ordine pubblico fascista in ordine costituzionale)[84]; dall'altro, la tendenza a limitare in via interpretativa l'eccessiva ampiezza e ambiguità delle fattispecie previste dal codice penale. In quest'ottica, la Consulta ha recepito il limite dell'ordine pubblico sotto forma di ordine legale o di ordine costituzionale democratico spesso facendo riferimento a beni considerati costituzionalmente protetti come la pubblica tranquillità, il metodo democratico, il prestigio delle istituzioni, la difesa della Patria, l'ordine economico[85].

Bisogna precisare che la Corte in alcune sue pronunce aventi ad oggetto i reati di opinione ha legato il rischio per l'ordine pubblico alla sussistenza di un pericolo concreto ed effettivo (non solo generico e presunto) che si concretizzi, cioè, in un comportamento effettivamente idoneo a istigare la commissione di delitti[86]. In generale, la Corte si riserva di valutare di volta in volta se in concreto la condotta incriminata sia sufficientemente grave da giustificare la sanzione penale e quindi la restrizione della libertà di pensiero, ricorrendo, dunque, ad un'impostazione basata sulla efficacia della manifestazione, sulla sua idoneità a istigare i destinatari alla disobbedienza. Solo in

---

inutile e dannosa e la cui realizzazione è stata percepita dagli abitanti della Val Susa come imposta *manu militari*.

Nel bilanciamento, dunque, venivano in rilievo la libertà di manifestazione del pensiero e la tutela della proprietà privata, tramite la declinazione dell'ordine pubblico come clausola volta alla tutela delle aree di interesse strategico dello Stato. Categoria, quest'ultima, dai confini assolutamente aleatori, particolarmente incline a "prestare il fianco" ad interessi economici non solo dello Stato, ma anche di grandi società multinazionali sufficientemente forti da imporsi sui fragili equilibri finanziari statali.

[82] Cfr., fra le altre, la sent. n. 120 del 1957.

[83] Cfr. M. MANETTI, A. PACE, *Art. 21. La libertà di manifestazione del pensiero*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna 2006, 250.

[84] V. sent. n. 19 del 1962, punto 4 del *Considerato in diritto* in cui, come più volte riportato, si afferma che «l'esigenza dell'ordine pubblico, per quanto altrimenti ispirata rispetto agli ordinamenti autoritari, non è affatto estranea agli ordinamenti democratici e legalitari, né è incompatibile con essi»; sent. n. 87 del 1966 (in particolare, punto 2 del *Considerato in diritto*) in cui, rileggendo l'ordine pubblico come ordine legale costituito, la Corte fa salvo il primo comma dell'art. 272 c.p. e dichiara l'incostituzionalità solo del secondo comma di tale articolo. In generale, è stato sottolineato (M. MANETTI, A. PACE, *Art. 21*, cit., 251) come la Corte si sia espressa con sentenze di accoglimento solo quando l'incriminazione del pensiero era evidentemente e specificatamente diretta a proteggere contenuti ideologicamente funzionali al regime fascista. Ciò si evince dall'ultima sentenza menzionata (n. 87/1966) con cui si dichiara la illegittimità del reato di propaganda antinazionale poiché tale fattispecie identifica la comunità con lo Stato autoritario; ed anche dalla sent. n. 49 del 1971 con cui viene dichiarato incostituzionale il reato di incitamento a pratiche contro la procreazione perché ispirato alla tutela della politica demografica di regime.

[85] Si vedano le sentt. nn. 1/1956 e 120/1957 (per la pubblica tranquillità); la sent. n. 87/1966 (per il metodo democratico); la sent. n. 20/1974 (per il prestigio delle istituzioni); la sent. n. 16/1973 (per la difesa della Patria); ed ancora la sent. n. 87/1966 (per l'ordine economico).

[86] Tale giurisprudenza si richiama – come nota A. CERRI, *Ordine pubblico, II) Diritto costituzionale*, cit., 7, 9 – alla dottrina del *clear and present danger* elaborata nei primi del '900 dalla Corte Suprema degli Stati Uniti. Si vedano le sentenze della Corte costituzionale nn. 71 del 1978; 87 del 1966; 65 del 1970.

questo modo, e cioè verificando l'effettività e la concretezza del pericolo per l'ordine pubblico, la Corte può impedire la trasformazione dell'ordine pubblico da interesse costituzionalmente apprezzabile a "supervalore costituzionale"[87].

In alcune pronunce, però, il pericolo è stata ritenuto intrinseco alla fattispecie penale descritta dalla norma, superando, quindi, la necessaria verifica sulla sua concretizzazione: è il caso delle grida e manifestazioni sediziose (art. 654 c.p.), considerate come condotte che implicano «sempre eccitazione al sovvertimento delle istituzioni»[88]; o, ancora, della propaganda sovversiva, che si ritiene essere caratterizzata dalla «finalità di suscitare reazioni violente»[89].

Anche qui, il giudice costituzionale si è richiamato all'ordine pubblico inteso come «bene inerente al vigente sistema costituzionale» il cui mantenimento rappresenta «una finalità immanente dello stesso sistema»[90]. Inoltre, la Consulta, successivamente, nel giudicare la legittimità costituzionale di alcuni «reati in largo senso politici», fra cui l'art. 414 c.p. (istigazione) e l'art. 305 c.p. (cospirazione), ha ritenuto corretto che questi siano puniti talvolta più severamente dei reati comuni, in quanto volti a proteggere «beni e valori essenziali alla pacifica convivenza associata e all'ordinato funzionamento del sistema costituzionale. Tali sono certamente l'esclusione di qualsiasi forma di violenza e di anacronistica cospirazione nella lotta politica, il rispetto delle leggi e la lealtà nei confronti delle istituzioni democratiche»[91].

E ancora: è stato ritenuto legittimo limitare la libertà di manifestazione del pensiero quando questa si traduce in propaganda contro il sentimento nazionale violando l'ordine pubblico in generale e l'ordine economico in specie[92]; lo stesso dicasi per il reato di vilipendio delle istituzioni, legittimo in quanto volto ad incitare alla disobbedienza e alla turbativa dell'ordinamento politico-sociale[93]. Ma la Corte in alcune pronunce si è spinta anche oltre, ammettendo *apertis verbis* di considerare «l'ordine pubblico – inteso nel senso di ordine legale su cui poggia la convivenza sociale – (…) un *bene obiettivo*, che non è da meno della libertà di manifestazione del pensiero»[94]. Di più. In una successiva sentenza la Corte ha affermato che «i diritti primari e fondamentali (come il più alto, forse, quello sancito nell'art. 21 C.) debbono venire contemperati con le esigenze di una tollerabile convivenza», dichiarando esplicitamente «errata» la tesi prospettata dal giudice *a quo* secondo cui l'ordine pubblico dovrebbe cedere davanti a diritti costituzionalmente protetti[95].

Nel trarre le conclusioni di questo breve excursus sulle tutele previste in costituzione, emergono alcune osservazioni. Pur considerando l'ordine pubblico come

---

[87] G. AZZARITI, *op. ult. cit*., 82. Lo stesso A. nota, però, come tale giurisprudenza sia incerta e «ondivaga» dal momento che sono numerosi i casi in cui la Corte si è limitata ad asserire la sussistenza di un presunto pericolo per l'ordine pubblico senza valutarne l'effettività e la concretezza; a tal proposito, cfr. sent. n. 120 del 1957; sent. n. 199 del 1972; sent. n. 210 del 1976.

[88] Sent. n. 120 del 1957.

[89] Sent. n. 87 del 1966.

[90] Sent. n. 15 del 1973, punto 3 del *Considerato in diritto.*

[91] Sent. n. 142 del 1973, punto 9 del *Considerato in diritto*.

[92] Sent. n. 87 del 1966; sent. n. 84 del 1969.

[93] Sent. n. 20 del 1974, punto 5 del *Considerato in diritto*.

[94] Sent. n. 19 del 1962, punto 4 del Considerato in diritto (corsivo nostro).

[95] Sent. n. 168 del 1971, punto 3 del *Considerato in diritto*.

un concetto di natura prettamente politica – dal momento che il suo fine coincide con quello perseguito dalle classi dominanti e che rispecchia grossomodo l'insieme delle condizioni sociali e politiche ritenute adeguate in base all'opinione maggioritaria di una data società in un dato momento storico[96] – alcune derive non sembrano essere tollerabili all'interno di un ordinamento democratico. Efficacemente è stato affermato che l'ordine pubblico costituisce l'insieme dei limiti politici del diritto soggettivo[97]; ma se non si declina tale assunto in senso democratico e pluralista, si rischia di reprimere i diritti nell'ottica di una strenua e statica difesa dell'ordine vigente. Occorrerebbe, invece, ridefinire i confini, i limiti dell'ordine pubblico in modo da proteggere le libertà e il dissenso – valore alla base del nostro ordinamento – e tutelare, di conseguenza, le opinioni che propugnano un cambiamento anche radicale dei valori economici, sociali, politici vigenti.

3. *L'ordine pubblico nell'epoca dell'emergenza*

In un'analisi sulle evoluzioni dell'ordine pubblico, non si può non toccare il punto nodale rappresentato dagli anni Settanta, periodo in cui la crisi politica ed economica ha portato alla nascita del paradigma emergenziale.

Se dal dopoguerra alla metà degli anni Settanta si tentò di intraprendere un processo (contrastato) di attuazione della Costituzione, dalla seconda metà di questo decennio, in seguito allo choc petrolifero del 1973 e con la conseguente crisi economica, avvenne un'inversione di tendenza: lo spazio dei diritti e delle libertà individuali doveva essere ulteriormente ridotto e, di conseguenza, le manifestazioni e gli atti politicamente motivati posti in essere fuori dalle dinamiche istituzionali, dovevano essere ricondotti ad ipotesi penali[98].

E così comparvero nuovamente le ordinanze prefettizie nella gestione dell'ordine pubblico, venne emanato il d.l. 11 aprile 1974 (che allungava la carcerazione preventiva) e si ritenne necessaria la promulgazione di una legge (la c.d. legge Bartolomei del 14 ottobre 1974) sui sequestri di persona.

Sono questi i passaggi che preludono alla legislazione eccezionale immediatamente successiva, e che avrà le sue tappe principali nella legge sull'ordine pubblico del 1975 (l. n. 152/1975, c.d. legge Reale), nei decreti legge antiterrorismo n. 59/1978 e n. 625/1979 e nella legge sui pentiti del maggio 1982 (l. n. 304/1982).

Nella prima metà degli anni Settanta, dunque, l'ordine pubblico era al centro del dibattito politico, costituendo così la base "ideologica" della futura legislazione, quella che, fra il 1978 ed il 1982, decreterà la definitiva adozione dell'emergenza come metodo di governo.

---

[96] Cfr. P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano 1975, 122; ID., *La libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enc. dir*., 476.

[97] A. LEVI, *Ordine giuridico e ordine pubblico*, in *Scritti minori di filosofia del diritto*, Padova 1957, 235 ss.

[98] Cfr. G. BASCHERINI, *L'emergenza e i diritti: un'ipotesi di lettura,* in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2003, 38.

Le leggi di "emergenza" incisero sensibilmente e, forse, in maniera definitiva sullo "Stato di diritto"[99]. Fu proprio in nome dell'emergenza, infatti, che vennero considerate non solo accettabili, ma necessarie, le sospensioni delle libertà sancite in Costituzione: paradigma che, successivamente, risultò funzionale all'introduzione di nuove forme di coercizione, di controllo sociale e di prevenzione e gestione delle "devianze" e degli antagonismi.

In realtà bisogna precisare che la tendenza a ridurre la politica criminale a semplice politica penale[100], rinunciando quindi a muovere da basi sociologiche nell'elaborazione e nella gestione del fenomeno criminale, si affermò in Italia già dai primi anni del Novecento. Una politica penale che è stata caratterizzata, poi, dal costante ricorso, nei momenti di difficoltà e di conflitto sociale, alla rapida promulgazione di leggi eccezionali.

Successivamente, si può notare come, con l'affermarsi del paradigma emergenziale, sia stata effettuata, da parte del potere politico, un'ulteriore riduzione, passando dalla politica penale alla mera politica penale dell'ordine pubblico. Con questa espressione si intende far riferimento a quella politica volta a tutelare, non tutti gli interessi significativi di un determinato contesto sociale, ma i «gangli essenziali del potere della classe borghese (…) spesso in Italia camuffati sotto la formula dell'ordine pubblico costituzionale, ovvero (…) la tutela del c.d. *ordre dans la rue*»[101]. La politica penale dell'ordine pubblico risulta maggiormente funzionale alla gestione di situazioni eccezionali, potendo far leva su componenti emotive e irrazionali molto più facilmente di una politica che, al contrario, non rinuncia a muovere da un'analisi del concreto contesto sociale in cui il fenomeno si viene a produrre. La conseguenza di tali scelte è, ovviamente, il sacrificio dei diritti individuali sull'altare dell'ordine pubblico, sacrificio che, seppur giustificato come eccezionale e transitorio, storicamente ha comportato significativi riflessi sulla politica penale generale, assestandosi e diventando permanente.

La Corte costituzionale aveva subordinato la declaratoria di costituzionalità delle leggi dell'emergenza che erano state sottoposte a suo vaglio, alla provvisorietà delle loro disposizioni. Nella sent. n. 15 del 1982, la Consulta precisava che la disposizione impugnata (art. 10 del d.l. n. 625 del 1979) trovava la sua *occasio legis* nella necessità di tutelare l'ordine democratico e la sicurezza pubblica contro l'eversione e si preoccupava allo stesso tempo di specificare come l'emergenza fosse una condizione sì anomala e grave ma anche "essenzialmente temporanea", le cui misure insolite avrebbero dovuto, quindi, perdere efficacia se protratte ingiustificatamente nel tempo.

[99] Cfr. C. BERMANI, *Il nemico interno,* Roma 2003, 327-331.

[100] Intendo dare alle due locuzioni il significato loro attribuito da A. Baratta e da F. Bricola: per politica penale ci si riferisce a quelle teorie che considerano come utilizzabili al fine di diminuire la criminalità, solo i mezzi propri del diritto penale. Mentre, per politica criminale, intendiamo quella dottrina che connota il diritto penale come *extrema ratio* rispetto alla politica sociale e che, quindi, considera, nell'analizzare e gestire le manifestazioni di criminalità, i rapporti fra programmazione economica e programmazione della difesa sociale. Cfr. F. BRICOLA, *Politica criminale e politica penale dell'ordine pubblico (a proposito della legge 22 maggio 1975 n. 152),* in *Questione criminale,* 1975, 221 ss.

[101] Dove per *rue* si intende il punto più eclatante di manifestazione del dissenso. Così F. BRICOLA, *op. cit*., 224 ss.

La temporaneità della legge veniva specificamente invocata dalla Corte come condizione della provvisoria legittimità costituzionale e riconduceva, dunque, questa decisione a quelle sentenze di accertamento di illegittimità formale non seguite da dispositivo caducatorio, cui la dottrina aveva mosso diverse critiche[102]. A molti studiosi, infatti, non sembrava possibile ammettere che una norma incostituzionale potesse non essere dichiarata tale solo per la sua natura transitoria, come se la nostra Costituzione potesse essere derogata, per un tempo determinato o indeterminato, da un atto avente forza di legge ordinaria, purché auto-definitosi temporaneo[103].

I timori di questa parte della dottrina si sono dimostrati fondati: gli indirizzi indicati dalla Corte vennero disattesi dal legislatore che, tramite proroghe giustificate con continui richiami alla necessità, ai rischi ed alle crisi sociali o politiche, ha reso perpetua l'originaria temporaneità e ha consolidato il paradigma emergenziale come metodo nelle scelte del legislatore penale.

E così, pur essendo cambiato il quadro sociale di riferimento, alcuni elementi caratterizzanti la politica penale degli anni Settanta, si ritrovano nelle emergenze degli anni Duemila. In particolare, la politica dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza degli ultimi anni è, oggi come ieri, caratterizzata da un sostanziale abbassamento della tenuta dei diritti e delle garanzie sancite dalla Costituzione in campo penale e da una dimensione meramente simbolica della disciplina dell'emergenza.

3.1. *Le "emergenze" di oggi e il nuovo volto dell'ordine pubblico*

Da trent'anni a questa parte, in effetti, le politiche legislative di molti paesi occidentali sembrano orientate verso un paradigma emergenziale di governo, tendenza ravvisabile nell'adozione di una legislazione repressiva, caratterizzata da una forte restrizione dei diritti (degli stranieri, in particolare); legislazioni d'emergenza che presentano tendenze e sviluppi (teorici e pratici) diffusi, come, ad esempio, l'affermarsi di un diritto penale fondato su una concezione "soggettivistica" della verità processuale, un diritto cioè basato non sui fatti, ma sulla persona, la sua devianza e la sua presunta pericolosità.

Alla base di questi orientamenti si trova una rimodernata accezione del lemma "ordine pubblico" che ha trovato nella "sicurezza immateriale"[104] l'abito nuovo da indossare in occasione del palesarsi delle nuove emergenze. Anzi, il gioco è più sottile.

---

[102] Per un'analisi di questa tipologia di sentenze e delle critiche ad esse mosse si veda, fra i tanti G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale,* Bologna 1988, 305 ss.

[103] Cfr. G. AZZARITI, *La temporaneità perpetua, ovvero la giurisprudenza costituzionale in materia radiotelevisiva (Rassegna critica),* in *Giur. Cost*. 1995, 3064 ss.

[104] La Corte costituzionale già con alcune risalenti pronunce (sent. n. 2/1956, punto 5 del *Considerato in diritto*) ha escluso «l'interpretazione, inammissibilmente angusta, che la "sicurezza" riguardi solo l'incolumità fisica» e ha affermato che la generale sensazione di *sicurezza pubblica* si realizza quando i cittadini sono liberi nello svolgimento delle proprie lecite attività e non temono minacce fisiche o morali alla propria persona, essendo in queste circostanze operativa la garanzia dell'ordinato vivere civile, *rectius*, dell'ordine pubblico. La sicurezza qui sembrerebbe coincidere con uno stato psicologico soggettivo (come scrive A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, in *Archivio*

Le politiche economiche, la progressiva riduzione della spesa pubblica e i mutamenti politico-sociali avvenuti nel corso degli anni hanno determinato il consolidamento del paradigma di governo emergenziale affermatosi negli anni Settanta, ereditandone alcuni aspetti fondamentali. L'obiettivo diviene la prevenzione del conflitto[105], attuato attraverso un ampliamento degli strumenti di controllo e un superamento dei meccanismi di garanzia tipici dello stato sociale: tutto ciò in attuazione di uno «stato di prevenzione», inteso come «lo stato dell'aspirazione alla massima sicurezza»[106].

Le politiche legislative degli ultimi vent'anni, dunque, sono improntate ad una progressiva anticipazione della soglia di punibilità (e, dunque, di criminalizzazione), alla prevenzione del rischio ed alla presunzione di pericolosità[107]; vengono declinati in chiave emergenziale problemi che, in realtà, appaiono innanzitutto di carattere culturale, sociale ed economico, rispetto ai quali l'odierno sistema di diritto penale sembra offrire rimedi di rassicurazione puramente simbolica. Si afferma, dunque, il diritto penale simbolico e del nemico, i cui mezzi permettono di rispondere agilmente alle richieste avanzate da quella che è stata assunta come la nuova costante emergenza: la domanda di sicurezza.

Una sicurezza che non è più traducibile in certezza dei diritti, ma, piuttosto, sembra implicare la possibilità per lo Stato di godere, nell'obiettivo di tutelare il cittadino da rischi e pericoli sociali, di una sorta di "procura in bianco" per ogni intervento sulla libertà[108]. Alla sicurezza declinata come sicurezza dei diritti, si contrappone dunque una sicurezza declinata come conservazione dei beni, previdenza per le situazioni future e prevenzione dei rischi.

In altre parole, si sviluppa in questi anni il passaggio dalla sicurezza dei diritti al diritto alla sicurezza[109], in virtù del quale il legislatore sembra voler ridisegnare il senso ed il significato costituzionale dei diritti di libertà con esso necessariamente contrastanti. A tal proposito, in dottrina da diverse parti sono stati sollevati dubbi in merito alla traduzione in diritto del generale bisogno di sicurezza dei cittadini. Alcuni sostengono che non si possa parlare di un diritto soggettivo alla sicurezza pubblica a causa delle difficoltà strutturali che, a loro avviso, impediscono l'enucleazione di una simile

---

giuridico, vol. CLXV, 1965, 120 ss., dallo stesso autore ribadito anche in ID., *Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo*, in *Diritto e Società*, n. 2/2013, 193, nota 59).

[105] Cfr. G. BASCHERINI, *L'emergenza e i diritti. Un'ipotesi di lettura,* in *Rivista di Diritto Costituzionale*, Torino 2003, 46.

[106] Così E. DENNINGER, *Diritti dell'uomo e legge fondamentale,* Torino 1998, 78.

[107] Per un'approfondita analisi critica sull'evoluzione del rapporto fra prevenzione e repressione anche in relazione alla legislazione in materia di migrazione, cfr. M. SAVINO, *Le libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Milano 2012. L'autore analizza il rapporto fra la libertà di ingresso e soggiorno e l'ordine pubblico. Attraverso la ricostruzione dell'articolato funzionamento degli istituti di polizia degli stranieri – composto da un intreccio di misure amministrative, penali e coercitivo-amministrative che danno vita ad un «labirinto giuridico» (354) – evidenzia un legame fra la disciplina dei flussi migratori e il paradigma preventivo dello Stato monoclasse; legame costruito attraverso un allargamento dei confini dell'ordine pubblico che si espande fino a confluire nella ragion di stato (44).

[108] E. DENNINGER, *op. ult. cit*., 37 ss.

[109] Per un'analisi critica di questo passaggio, si veda A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti* in M. Palma, S. Anastasia (a cura di), *La bilancia e la misura,* Milano 2001, 21.

situazione giuridica soggettiva, non potendosi qualificare né come un diritto ad estendere arbitrariamente le proprie ragioni al di là dei limiti consentiti dall'autodifesa (artt. 392 s. c.p.), né come un diritto a prestazioni positive da parte della polizia o dei carabinieri a semplice richiesta del cittadino[110]. Altri, invece, pur giungendo alla stessa conclusione dell'impossibilità della costruzione di un diritto soggettivo alla sicurezza, arrivano a tale negazione considerando il sistema dei diritti sancito dalla nostra Costituzione. Questi autori affermano che la domanda di sicurezza proveniente dalla società ben può essere soddisfatta tramite la certezza dei diritti espressamente sanciti in Costituzione, rientrando, quindi, nel campo del "diritto ai diritti" o della «sicurezza ai diritti»[111]. Da questa premessa, concludono che l'enucleazione di un diritto alla sicurezza è necessariamente il «risultato di una costruzione costituzionale falsa o perversa», perché o si traduce nella legittima domanda di sicurezza di diritti da parte di tutti i soggetti, e allora la costruzione è superflua, oppure si traduce nella «selezione di alcuni diritti di gruppi privilegiati», e allora la costruzione è «ideologica»[112].

In altre parole, soddisfare diritti equivale a garantire la sicurezza intesa come sicurezza dei diritti, obiettivo costituzionalmente imposto; mentre rafforzare la percezione della sicurezza equivale a garantire un soggettivo sentimento di sicurezza, obiettivo che è frutto (semplicemente) di scelte discrezionali del legislatore[113].

È ponendosi in questa prospettiva che si scorge il nuovo "abito" dell'ordine pubblico, "cucito" su di una accezione in senso ideale della sicurezza che si tramuta, così, in diritto.

Seguendo questa interpretazione, la partita libertà/autorità non si giocherà più con le solite pedine: sul piatto della bilancia non ci saranno i diritti da un lato e l'ordine pubblico dall'altro, ma il rapporto dialettico si articolerà fra i diritti di libertà e il diritto alla sicurezza. Così, in queste nuove vesti, l'ordine pubblico sembra aver trovato la strada per "salire di grado" ed atteggiarsi a diritto, assumendo, all'interno del bilanciamento con le libertà, un peso specifico sempre più consistente.

A completare il quadro, si aggiunge il ricorso frequente (se non abituale) a dispositivi emergenziali che spianano la strada ad una normalizzazione dell'emergenza. Circostanza, quest'ultima, che rappresenta una costante nella storia costituzionale, dal momento che si riscontra una tendenza a cercare di inglobare l'eccezione nella regola, come dimostrano istituti come lo stato d'assedio[114], le teorie relative alla necessità come fonte suprema dell'ordinamento, lo stato d'eccezione, o la stessa decretazione d'urgenza[115].

---

[110] A. PACE, *La sicurezza pubblica nella legalità costituziona*le, in *Rivista AIC*, 2/2015, 2.

[111] A. BARATTA, *op. loc. ult. cit*.

[112] O, come ribadisce lo stesso A., «perversa», perché strumento di una «strategia conservatrice» volta a giustificare i disequilibri del mercato, «gli effetti perversi della globalizzazione neoliberale dell'economia», *ibidem*.

[113] M. RUOTOLO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, in *Democraziaesicurezza.it*, 2.

[114] Cfr. G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari 2010, 140 ss.

[115] Per un approfondimento sulle tematiche dell'emergenza, della necessità, dell'eccezione e dell'urgenza cfr., fra gli altri, V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova 1986; P. PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano 1988; G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale*, Milano 2003.

In particolare, nel nostro ordinamento, non essendoci in Costituzione una disciplina ad hoc, spesso si è abusato dello strumento del decreto legge per affrontare situazioni di emergenza (reali, presunte o strumentali); una propensione che si rende evidente nella gestione politico-legislativa delle problematiche inerenti la sicurezza e l'immigrazione degli ultimi anni e che alimenta le perplessità in merito all'opportunità del ricorso alla decretazione d'urgenza per affrontare problematiche (come quella relativa al bilanciamento fra diritti di libertà ed esigenze di sicurezza) che meriterebbero più approfonditi dibattiti parlamentari[116].

Negli ultimi dieci anni si sono succeduti alcuni interventi normativi che risultano particolarmente indicativi delle tendenze sin qui evidenziate: i cc.dd. "Pacchetti sicurezza", espressione di differenti maggioranze governative, ma di simili (se non uguali) scelte politiche. Si pensi al "Pacchetto sicurezza" del 2008/2009, complesso intervento legislativo composto da un decreto legge (n. 92/2008), due decreti legislativi (d. lgs. nn. 159 e 160 del 2008) e due disegni di legge poi convertiti nella legge n. 94 del 2009; ai decreti legge nn. 13 e 14 del 2017 (c.d. Pacchetto Minniti); ai decreti-legge n. 113 del 2018 e n. 53 del 2019 (cc.dd. decreti Salvini).

Con questi provvedimenti sono stati affrontati congiuntamente fenomeni politico-sociali assolutamente disomogenei fra loro, come l'immigrazione, la criminalità organizzata, la mafia, il terrorismo, l'eversione, il conflitto sociale, questioni che vengono indistintamente identificate come "problemi di sicurezza pubblica". Si tratta di una tendenza che si rende esplicita già nei titoli di tali provvedimenti che uniscono sotto il comun denominatore della straordinaria necessità ed emergenza problematiche eterogenee fra loro e con radici socio-economiche profondamente diverse.

3.1.1. *Sul Pacchetto sicurezza del 2008/2009*

Nel tentativo di tracciare il filo rosso sotteso alle politiche legislative degli ultimi anni in materia di ordine pubblico e sicurezza pubblica attraverso dei brevi cenni ai contenuti degli interventi normativi sopra menzionati, occorre soffermarsi preliminarmente sulle novità introdotte dal Pacchetto sicurezza del 2008/2009. Quest'ultimo appare fin da subito come un complesso intervento legislativo caratterizzato dalla disomogeneità dei suoi provvedimenti, tenuti insieme dal riferimento alla sicurezza pubblica, che, in realtà, sembra essere un collante più che altro nominale che unisce interventi disparati, riguardanti il diritto e la procedura penale, le misure di prevenzione, i poteri dei sindaci, l'immigrazione clandestina, la microcriminalità diffusa e la criminalità organizzata.

Elementi simbolo del provvedimento in esame sono l'introduzione dell'aggravante di clandestinità (ex art. 1, co.1, lett. f) del d.l. 92/2008) –

[116] In merito alle problematiche che, in generale vengono sollevate dal ricorso ai decreti legge per sospendere diritti costituzionali, si veda C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. Dir.*, XI, Milano 1962.

successivamente dichiarata incostituzionale[117] – e l'introduzione del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato (art. 1, co. 16, lett. a) della l. n. 94/2009).

Le riforme in tema di immigrazione apportate dal Pacchetto sicurezza, in sintesi, accentuano la criminalizzazione della irregolarità migratoria e prevedono una serie di misure volte ad isolare e marginalizzare ulteriormente l'immigrato irregolare[118].

Opinione che sembra essere condivisa dalla Corte costituzionale; almeno così si evincerebbe dalla sentenza n. 249 del 2010 con cui si dichiara l'illegittimità costituzionale dell'aggravante di clandestinità per violazione degli artt. 3, co. 1 e 25, co. 2 Cost.

Per la Consulta, l'aggravante contestata fa dell'irregolarità «uno stigma», in base al quale legittimare trattamenti penali differenziati per un soggetto «i cui comportamenti appaiono, in generale e senza riserve o distinzioni, caratterizzati da un accentuato antagonismo verso la legalità» ed entro i quali le qualità dell'individuo sottoposto a giudizio «rifluiscono nella qualità generale preventivamente stabilita dalla legge, in base a una presunzione assoluta, che identifica un tipo d'autore assoggettato sempre e comunque a un più severo trattamento»[119].

In materia di sicurezza, d'altro canto, si conferma la tendenza verso la privatizzazione della pubblica sicurezza, procedimento che comporta una diffusione dei dispositivi di prevenzione e di sorveglianza e un ampliamento dei soggetti coinvolti nella sua gestione (che viene così ad estendersi a privati e ad enti pubblici).

In particolare, risulta interessante soffermarsi sull'art. 6 del d.l. n. 92/2008 e sull'art. 3, co. 40 della l. n. 94/2009: con il primo viene previsto un maggiore coinvolgimento degli enti locali[120] tramite il riconoscimento ai sindaci di un nuovo potere di ordinanza in materia di sicurezza urbana nell'ottica di costruire una "sicurezza partecipata"[121]; con il secondo, è stata ammessa la costituzione delle "ronde",

[117] Sent. n. 249 del 2010.

[118] Ad esempio, venivano previsti: l'obbligatoria espulsione penale dello straniero condannato per delitti contro la personalità dello Stato o a pena superiore ai due anni di reclusione (art. 1, co.1, lett. a) e b); la reclusione da sei mesi a tre anni per "chiunque a titolo oneroso, al fine di trarre ingiusto profitto, dà alloggio a uno straniero, privo di titolo di soggiorno in un immobile di cui abbia disponibilità, ovvero lo ceda allo stesso, anche in locazione" (art. 4); la creazione di nuovi reati di falso identitario e l'inasprimento delle pene di quelli già esistenti al fine di reprimere pratiche utilizzate dagli immigrati per eludere l'esecuzione dell'espulsione (art. 1, co. 1, lett. b) *ter, quater* e *quinquies*); il cambiamento, evidentemente considerato necessario ed urgente, della denominazione dei "centri di permanenza temporanea ed assistenza" in "centri di identificazione ed espulsione" (art. 9); il prolungamento a 180 giorni del termine massimo di soggiorno nei C.I.E. (art. 1, co. 22, lett. l).

[119] Così al punto 9 del *Considerato in diritto* della sentenza in esame.

[120] Il cui ruolo era stato già notevolmente riconsiderato tramite i "Patti per la sicurezza" conclusi fra il Ministro dell'interno e numerose amministrazioni locali a partire dal 2006.

[121] Simili disposizioni sembrano confliggere con la disciplina delle competenze risultante dalla riforma del titolo V della Costituzione, dal momento che si risolvono in un'esaltazione del ruolo del sindaco come ufficiale di governo e in un rafforzamento della centralità delle prefetture. Questo nuovo potere di ordinanza (che ha ridisegnato l'art. 54 del T.u.e.l.) si è tradotto sia in una serie di iniziative "manifesto", volte a limitare fenomeni che suscitano insicurezza in alcuni segmenti della popolazione spesso in ragione della loro visibilità più che della loro concreta pericolosità sociale (si pensi alle ordinanze contro lavavetri, ambulanti, venditori di kebab o writers), sia in misure incidenti sull'esercizio di importanti diritti fondamentali (come nel caso di ordinanze con cui i sindaci hanno impedito l'apertura di moschee o disposto la chiusura di quelle esistenti: cfr. G. BASCHERINI, *A mezzanotte va la*

associazioni volontarie di cittadini coinvolti nella gestione della sicurezza urbana e nella individuazione e segnalazione delle situazioni di disagio sociale[122].

Le disposizioni previste dagli articoli in esame sono state l'occasione per riprendere il dibattito circa il concetto di "sicurezza urbana", incentrato principalmente attorno a due letture differenti. Da un lato, c'è chi interpreta tale nozione come parte dell'ordine pubblico[123]; dall'altro, chi considera la sicurezza urbana come quell'insieme coordinato di competenze, statali e non statali, volte non solo alla prevenzione ed alla repressione criminale, ma anche alla promozione e coesione sociale[124].

La Corte, interrogata in merito alla legittimità costituzionale dell'art. 3, co.40, l. n. 94/2009, sposa, con la sent. n. 226 del 2010, il primo dei due indirizzi interpretativi delineati dalla dottrina e identifica la sicurezza urbana con la sicurezza e l'ordine pubblico, declinandola in termini restrittivi come attività di prevenzione e repressione dei reati; così afferma di non poter condividere l'eccezione sollevata dalla regione Toscana, secondo cui il ricorso a volontari, circoscritto all'ambito di competenza di cui all'art. 117, co. 2 lett. h), comporterebbe l'affidamento a privati di funzioni necessariamente pubbliche.

---

ronda...Osservazioni in tema di sicurezza attorno alla sentenza della Corte costituzionale n. 226 del 2010, in *Costituzionalismo.it*, 1/2010, 4).

Sul punto è intervenuta la Corte costituzionale che ha dichiarato illegittimo l'art. 54, co. 4 del T.u.e.l., come sostituito dall'art.6 del d.l. n. 92 del 2008, affermando che il potere affidato ai sindaci di emanare ordinanze di ordinaria amministrazione si presenta «come esercizio di una discrezionalità praticamente senza alcun limite, se non quello finalistico, genericamente identificato dal legislatore nell'esigenza "di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana"» (sent. n. 115 del 2011, punto 4 del *Considerato in diritto*). La Consulta evidenzia come tale disposizione si pone in contrasto con il principio di legalità sostanziale, dal momento che i poteri affidati ai sindaci, se mal esercitati, avrebbero potuto originare vere e proprie fattispecie penali in bianco, con la conseguente lesione del principio di uguaglianza e della esclusiva competenza dello Stato in materia penale. La Corte sottolinea, inoltre, come le «ordinanze sindacali oggetto del presente giudizio incidono, per la natura delle loro finalità (incolumità pubblica e sicurezza urbana) e per i loro destinatari (le persone presenti in un dato territorio), sulla sfera generale di libertà dei singoli e delle comunità amministrate, ponendo prescrizioni di comportamento, divieti, obblighi di fare e di non fare, che, pur indirizzati alla tutela di beni pubblici importanti, impongono comunque, in maggiore o minore misura, restrizioni ai soggetti considerati» (sent. n. 115 del 2011, punto 5 del *Considerato in diritto*).

[122] Con l'articolo 3, co. 40, si prevede che "i sindaci, previa intesa con il Prefetto, possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possono arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale".

[123] Questi ritengono di rinvenire la portata dell'art. 54 T.u.e.l. (così come novellato dall'art. 6 d. lgs. 92/2008) e, quindi della sicurezza urbana, nella locuzione costituzionale "ordine pubblico e sicurezza" (di cui all'art. 117, co. 2, lett. h) e sostengono che ordine pubblico e sicurezza pubblica debbano essere esaminati come un unico concetto enunciato con due termini coordinati. Cfr. G. CAIA, *L'amministrazione della pubblica sicurezza e le forze di polizia: l'assetto delle competenze ed il coordinamento in relazione ai recenti interventi normativi,* in AA.VV., *Nuovi orizzonti della sicurezza urbana dopo la legge 24 luglio 2009, n.125 ed il decreto del Ministro dell'interno,* Torino 2009, 77 ss.

[124] La sicurezza urbana, in questo caso, si distingue dai concetti tradizionali di ordine pubblico e sicurezza, riferendosi al contesto urbano e alludendo, dunque, alla responsabilità delle istituzioni a livello locale. Questa declinazione del concetto induce a considerare la sicurezza urbana come il risultato dell'esercizio di funzioni fra di loro connesse, frutto di un'attività di coordinamento fra attori istituzionali diversi. Cfr. L. VANDELLI, *I poteri del sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica nel nuovo art. 54 del TUEL,* in AA.VV., *Nuovi orizzonti della sicurezza urbana dopo la legge 24 luglio 2009, n. 125 ed il decreto del Ministro dell'interno,* cit., 51 ss.

La Consulta giunge, invece, ad una diversa conclusione per quanto riguarda il "disagio sociale", formula generica che comprende una pluralità di situazioni di difficoltà ed emarginazione sociale scaturenti da diversi fenomeni (legati al sesso, alla razza, a ristrettezze economiche, a difficoltà familiari, a immigrazione, tossicodipendenza e altro) e quindi non affrontabili con un approccio prettamente securitario[125].

Dunque, la sentenza n. 226 del 2010 dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 3, co. 40 della l. n. 94/2010 per contrasto con l'art. 117, co. 4 della Costituzione, limitatamente alle parole "ovvero situazioni di disagio sociale" e, di conseguenza, circoscrive l'attività delle associazioni volontarie di cittadini alla sola segnalazione di eventi pericolosi per una sicurezza urbana intesa come sinonimo di sicurezza pubblica.

Attraverso tali ricostruzioni , riconducendo la nozione di sicurezza urbana alle categorie di ordine pubblico e sicurezza *dans la rue*, la Consulta sembra, in qualche modo, confermare che non competono al legislatore regionale interventi connotati in senso prettamente securitario ed al contempo che ogni intervento del legislatore statale in materia di ordine pubblico e sicurezza è costituzionalmente legittimo se ed in quanto strumentale alla prevenzione e repressione dei reati, ovvero al mantenimento dell'ordine materiale[126].

3.1.2. *I decreti Minniti*

Proseguendo in ordine cronologico, occorre ora soffermarsi brevemente sui cc.dd. Decreti Minniti, ovvero i decreti legge n. 13 e n. 14 del 2017 (convertiti con modificazioni, rispettivamente, dalla legge n. 46 del 2017 e n. 48 del 2017), recanti il primo misure relative ai procedimenti in materia di protezione internazionale e al

[125] I giudici della Consulta, al punto 5.4. del Considerato in diritto affermano che situazioni così eterogenee fra di loro e con profili identitari e sociali molto differenti, «reclamano interventi ispirati a finalità di politica sociale, riconducibili segnatamente alla materia dei servizi sociali». Materia, quest'ultima, di competenza legislativa regionale residuale, ed entro la quale ricadono l'insieme delle attività inerenti l'organizzazione e la fornitura di servizi o di prestazioni economiche «destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario». Di più .Il giudice delle leggi utilizza una terminologia particolarmente incisiva e definisce «elemento spurio ed eccentrico» il riferimento a situazioni di disagio sociale contenuto nelle disposizioni impugnate: se la *ratio legis* è quella di contribuire, sulla base di un modello partecipato, alla sicurezza pubblica intesa come repressione e prevenzione dei reati, l'utilizzo delle ronde per risolvere situazioni di disagio sociale appare del tutto decontestualizzato, soprattutto alla luce del principio di solidarietà che anima l'intero dettato costituzionale e che impedisce di legittimare una regressione morale e culturale che porta ad identificare, in un'ottica esclusivamente repressiva, il disagio sociale con la criminalità (cfr. S. ROSSI, *Ronde e disagio sociale. Note a Corte costituzionale n. 226/2010*, in *Forumcostituzionale.it*, par. 5). Difatti, la stessa Corte aveva già rilevato, in una sua precedente sentenza, che «gli squilibri e le forti tensioni che caratterizzano le società più avanzate producono condizioni di estrema emarginazione, sì che senza indulgere in atteggiamenti di severo moralismo, non si può non cogliere con preoccupata inquietudine l'affiorare di tendenze, o anche soltanto tentazioni, volte a nascondere la miseria e a considerare le persone in condizioni di povertà come pericolose e colpevoli» (così al punto 3 del Considerato in diritto della sent. n. 519 del 1995).

[126] Cfr. G. BASCHERINI, *A mezzanotte va la ronda...Osservazioni in tema di sicurezza attorno alla sentenza della Corte costituzionale n. 226 del 2010,* cit., 5-6.

contrasto dell'immigrazione irregolare, il secondo, disposizioni in materia di sicurezza delle città.

Con il decreto legge n. 13/2017, in particolare, viene prevista la possibilità di utilizzare il video dell'audizione del richiedente asilo in funzione sostitutiva della presenza dell'immigrato in udienza (essendo quest'ultima solo eventuale). Si tratta di una novità in contrasto con gli obiettivi indicati dalle disposizioni dell'Unione europea in materia. Più precisamente, con la Direttiva 2013/32/UE che prevede l'obbligo per gli stati membri di garantire che al richiedente, nei casi di decisione sulla domanda di protezione internazionale, sia riconosciuto il diritto ad un "ricorso effettivo dinanzi ad un giudice" basato su di un "esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto"[127], cioè su di una valutazione da parte del giudice effettuata al momento stesso della sua decisione e in maniera piena e diretta.

Ancor prima della direttiva europea richiamata, è la nostra Costituzione a impedire che in un procedimento avente ad oggetto una compressione di diritti fondamentali, il contraddittorio possa realizzarsi attraverso la semplice videoregistrazione.

Il rischio di non rispettare quanto sancito dalla direttiva europea e dal nostro testo costituzionale è acuito dalla disposizione di cui all'articolo 6, comma 1, lett. g), in base alla quale viene riscritta la disciplina delle controversie in materia di protezione internazionale, prevedendo per la loro risoluzione l'applicazione del rito camerale a contraddittorio scritto e ad udienza solo eventuale (passando, cioè, dal rito sommario di cognizione al rito camerale *ex* art. 737 c.p.c.)[128].

L'applicabilità di tale procedimento ad una materia come quella della protezione internazionale coinvolgente diritti fondamentali (come il diritto alla vita e il diritto alla salute) determina un'evidente lesione del principio del contraddittorio e del giusto processo *ex* art. 111 della Costituzione. Di più: il comma 13 stabilisce la non reclamabilità del decreto con cui il tribunale si pronuncia sul riconoscimento al ricorrente dello status di rifugiato. Si elimina, cioè, il doppio grado di merito, nonostante quanto specificato dalla Corte costituzionale nell'ordinanza n. 170 del 2009, con cui si legittimava l'uso del rito camerale nella tutela di diritti soggettivi solo a condizione che venisse garantita l'impugnazione sia per ragioni di legittimità che per motivi di merito.

Dal decreto in esame deriva, dunque, una disciplina unica nell'ordinamento italiano in materia di diritti soggettivi: anomalia ancor più grave se si considera che la protezione internazionale riguarda diritti costituzionali rientranti tra i principi fondamentali della repubblica (art. 10, co. 3 Cost.) e che, eliminando l'appello, si determina un'articolazione differente del diritto per i soli richiedenti asilo, violando il principio d'eguaglianza di cui all'articolo 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza.

[127] Art. 46 della Direttiva 2013/32/UE.

[128] È questa, probabilmente, la previsione più significativa del provvedimento. Infatti, nel nostro ordinamento giuridico, fino all'entrata in vigore di tale disposizione, nessun conflitto attinente i diritti soggettivi e fondamentali della persona veniva risolto tramite il ricorso al particolare modello processuale del rito camerale, caratterizzato dall'assenza di regole predeterminate dal legislatore ed in cui la formazione della prova è affidata alla discrezionalità del giudice.

Con l'articolo 17 si stabilisce che l'identificazione degli stranieri rintracciati come irregolari nel corso dell'attraversamento della frontiera o soccorsi in operazioni di salvataggio in mare, debba avvenire tramite il rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico nei "punti di crisi", (*Hotspot*)[129] e, al comma 3, si afferma che il rifiuto reiterato dello straniero di sottoporsi a tali rilievi, viene considerato rischio di fuga e, di conseguenza, comporta il trattenimento, disposto dal questore, in tali centri per una durata massima di trenta giorni. Si assiste, così, ad un'evidente lesione di diritti collocati fra i principi fondamentali della nostra Carta costituzionale, essendo violata la riserva di legge assoluta posta dall'articolo 10 in merito alla condizione giuridica dello straniero (secondo comma) e alla garanzia del diritto d'asilo (terzo comma), e dall'articolo 13, dal momento che restringimenti della libertà personale di questa importanza sono disposti sulla base di una procedura amministrativa, nel silenzio del legislatore.

Con il decreto in esame, dunque, il legislatore continua sulla strada della legittimazione dei "punti di crisi" ed omette di qualificare la natura di questi centri, come omette di definire le modalità e i tempi entro cui può essere limitata la libertà personale dei cittadini stranieri, perseverando nella violazione delle due riserve (di legge e di giurisdizione) di cui all'art. 13.

Ciò che emerge da tali disposizioni è un quadro fatto di tanti piccoli centri di trattenimento dalla ambigua fonte normativa, in cui viene privata la libertà tramite provvedimenti amministrativi e che, per di più, devono espressamente essere situati ai margini delle città: una ghettizzazione legale di soggetti già marginalizzati socialmente.

Per quanto concerne le novità in materia di sicurezza urbana contenute nel d.l. n. 14/2017, bisogna preliminarmente osservare che al centro di tali disposizioni c'è il decoro, come si evince anche dal testo dell'art. 4 dello stesso decreto in cui la sicurezza urbana viene definita come "il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città".

Il ricorso a tale categoria ha suscitato perplessità in dottrina[130], trattandosi di un concetto che si collega ad una visualizzazione plastica della decenza, che opera quindi su di un piano estetico e serve a distinguere e a giustificare l'esclusione giuridica[131]. Che l'obiettivo perseguito con l'intervento normativo in esame sia quello puramente estetico del raggiungimento del decoro urbano è dimostrato anche dal fatto che, a dispetto di quanto proclamato nell'art. 4 (con cui ci si pone l'obiettivo dell'"eliminazione di fattori di marginalità sociale e di esclusione sociale nonché

[129] Potremmo definire il "sistema hotspot" come un «metodo amministrativo di identificazione e gestione dei flussi migratori non formalizzato in una base legale di diritto interno – ma neppure europeo – , che si sovrappone alla normativa vigente nel nostro ordinamento giuridico e che contrasta, quindi, non soltanto con la legalità ordinaria (…) ma soprattutto con le garanzie costituzionali previste dall'art. 13 della Costituzione» (A. CIERVO, *Ai confini di Schengen. La crisi dell'Unione europea fra sistema Hotspot e Brexit*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2016, 91-92).

[130] P. GONNELLA, *Le nuove norme sulla sicurezza urbana, decoro versus dignità*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2017, 60, afferma che il decoro è «un ornamento, non è mai l'essenza…porre al centro delle politiche pubbliche il decoro significa rimandare concettualmente alla convenienza o meno dell'agire umano».

[131] T. PITCH, *Contro il decoro. L'uso politico della pubblica decenza*, Bari 2013.

l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale"), le norme successive non dispongono conseguenti azioni sul *welfare* locale.

Infatti, il decreto in esame prevede il rafforzamento di poteri amministrativi e di ordine pubblico posti nelle mani di sindaci, prefetti e questori, nell'ottica di una eliminazione visiva delle marginalità sociali ritenute elementi capaci di deturpare il decoro e la quiete pubblica[132].

Da tali premesse è già evidente l'adesione ad una declinazione della sicurezza come diritto, la cui tutela è considerata talmente prioritaria da giustificare l'adozione di misure che incidono sensibilmente sull'esercizio di diritti fondamentali e sul riparto di competenze, ridisegnando, in particolare, il ruolo dei sindaci.

L'art. 8, co. 1, ad esempio, aggiunge al tradizionale potere di adottare ordinanze in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica, il potere per il sindaco di adottare ordinanze in relazione alla necessità ed all'urgenza di intervenire per superare situazioni di incuria o degrado del territorio o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana[133]. In sintesi, al sindaco viene demandata una cospicua parte dell'esercizio della politica criminale e di sicurezza, determinando una disomogeneità all'interno del territorio nazionale nell'esercizio della libertà personale o di circolazione che, conseguentemente a tali diposizioni, potrebbe mutare da città a città.

Tutto ciò in aperto contrasto con quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 115 del 2011[134], dal momento che l'esercizio del potere di ordinanza nuovamente formulato, legato a finalità decisamente generiche e imprecise (come il "decoro", la "vivibilità", il "degrado", l'"incuria"), è potenzialmente uno strumento capace di determinare importanti limitazioni alla libertà delle persone.

Contrasto che è ancora più evidente nell'articolo 9 del decreto, in base al quale si introduce il c.d. Daspo urbano[135]., un provvedimento di allontanamento adottato dal sindaco in collaborazione con il prefetto con cui viene multato e poi allontanato[136] da alcune aree della città chiunque abbia posto in essere condotte che limitano il libero accesso e la fruizione "delle aree interne delle infrastrutture fisse e mobili, ferroviarie,

---

[132] P. GONNELLA, *op. cit*., 63-64.

[133] Si specifica che gli interventi devono essere diretti a "prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illeciti, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori o disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti".

[134] Con questa pronuncia, come visto nel paragrafo 3.1., la Corte è intervenuta sui poteri di ordinanza che il pacchetto sicurezza del 2008 affidava ai sindaci dichiarando illegittimo l'art. 54, co. 4 del T.u.e.l. così come modificato dall'art. 6 del d.l. n. 92 del 2008.

[135] Tale misura è stata così ribattezzata perché mutuata dall'istituto del DASPO introdotto dalla legge n. 401 del 1989, una misura di prevenzione atipica che prevede il divieto di accesso alle manifestazioni sportive per chiunque venga considerato pericoloso per l'ordine e la sicurezza pubblica con riferimento ai luoghi in cui si svolgono determinate manifestazioni sportive. Misura, quest'ultima, criticata da più parti in dottrina: A. PACE, *Misure di prevenzione personale contro la violenza negli stadi ed esercizio del diritto di difesa con "forma semplificata"*, in *Giur. cost*., 1997, 1584 ss.; F. BILANCIA, *Violenza negli stadi e misure di prevenzione "atipiche"*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1997, 725 ss.; G. P. DOLSO, *Misure di prevenzione atipiche e diritto di difesa*, in *Giur. cost.*, 1997, 1589 ss.

[136] La sanzione amministrativa pecuniaria è accompagnata da un ordine di allontanamento per 48 ore dai luoghi interessati.

aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze"[137].

È evidente come l'istituto introdotto dall'art. 9 del d.l. in esame si ponga in contrasto con l'art. 16 della Costituzione, in base al quale la libertà di circolazione e soggiorno può essere limitata solo dalla legge in via generale e per motivi di sanità e sicurezza. In seguito all'introduzione del Daspo urbano, invece, un diritto fondamentale come quello di movimento, può essere limitato dal sindaco in base a valutazioni del tutto discrezionali al fine di tutelare il "bene sicurezza" che, nella sua nuova veste di diritto, si rivela un efficiente "braccio armato" per la realizzazione pratica di una declinazione ideale dell'ordine pubblico.

In altre parole, l'autorità amministrativa e di polizia (sindaco e questore) potranno adottare provvedimenti diretti ad allontanare per periodi significativi di tempo le persone dai loro contesi sociali, dai propri quartieri, disegnando un "decoro urbano" che assume i toni grigi della sicurezza immateriale e, tramite essa, dell'ordine pubblico ideale.

3.1.3. *Le novità in materia di sicurezza e immigrazione: i decreti-legge n.113 del 2018 e n. 53 del 2019*

Veniamo ora agli interventi più recenti: il d.l. n. 113 del 2018 e il d.l. n. 53 del 2019. Con il primo, il governo afferma di individuare la criticità maggiore dell'attuale sistema dell'accoglienza nella sproporzione fra il riconoscimento della protezione umanitaria rispetto a quello della protezione internazionale che, secondo l'esecutivo, sarebbe da imputare ai «contorni incerti» che caratterizzano la definizione della protezione umanitaria all'interno del nostro ordinamento[138]. Nel tentativo di ridurre l'incertezza e la discrezionalità nell'applicazione di tale istituto, il legislatore ha ritenuto, con l'art. 1 del d.l. in esame, di dover abrogare interamente la previsione normativa disciplinante la protezione umanitaria eliminando il permesso per motivi umanitari e introducendo nuove figure di protezione.

Si dispone, dunque, la tipizzazione dei permessi che andranno a sostituire l'abrogata protezione umanitaria e che consistono nel: - permesso per "calamità", previsto nei casi in cui il migrante non possa rientrare nel proprio paese d'origine a causa di una situazione di "contingente eccezionale calamità"; - permesso di soggiorno "per cure mediche" nei casi in cui il richiedente si trovi in "condizioni di salute di particolare[139] gravità"; - permesso di soggiorno, rilasciabile su indicazione del Ministro dell'interno, per "atti di particolare valore civile".

[137] Tramite regolamenti di polizia urbana, la misura può essere estesa anche ad aree dove vi sono scuole, università, musei, parchi archeologici, aree verdi e, evidenziamo, *zone interessate da consistenti flussi turistici*: si rende così palese il carattere prettamente simbolico del DASPO urbano.

[138] Come si può leggere nella *Relazione* illustrativa che accompagna la presentazione del d.d.l. al Senato per la conversione, consultabile sul sito *Senato.it*, spec. 3.

[139] Originariamente si richiedeva la sussistenza di condizioni di salute di "eccezionale" gravità, formula che, alimentava dubbi ancora più forti sulla legittimità costituzionale dell'abrogazione del permesso per motivi umanitari.

Come sostenuto da consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione, l'operare congiunto all'interno dell'ordinamento dei tre istituti dello *status* di rifugiato, della protezione sussidiaria e del permesso di soggiorno per motivi umanitari, realizzava a pieno la tutela di cui all'art. 10, co. 3, della Costituzione[140]. Con il d.l. in esame, invece, resteranno prive di tutela proprio le ipotesi previste da quest'ultimo comma, dal momento che non è più prevista la possibilità di tutelare il diritto d'asilo dello straniero a cui nel paese d'origine non sia effettivamente garantita anche una sola delle libertà tutelate dalla Costituzione. Diritto d'asilo che sì, deve essere garantito secondo le condizioni stabilite dalla legge, ma «questo vuol dire che c'è discrezionalità legislativa nel *quomodo*, non già nell'*an*», mentre, nel caso in esame, sembra che la forza con cui si è intervenuti nel *quomodo* abbia finito con l'incidere anche sull'*an*[141].

Desta particolari preoccupazioni, inoltre, l'articolo 14 del d.l. Salvini che prevede alcune modifiche alla vigente legislazione in materia di cittadinanza. Con tale articolo si introduce il nuovo istituto della revoca della cittadinanza per chi, dopo averla ottenuta, sia stato definitivamente condannato per alcuni gravi delitti, in gran parte di natura politica[142]. È questa, probabilmente, la disposizione del decreto legge 113 del 2018 più apertamente contrastante con i superiori principi costituzionali, introducendo nell'ordinamento italiano una "sanzione" che viene inflitta dal Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'Interno e il cui unico precedente si trova nella legislazione fascista del 1926[143].

Anzitutto, si deve rilevare il possibile contrasto o, quantomeno, l'incoerente relazione fra l'articolo in esame e l'art. 22 della Costituzione secondo il quale la cittadinanza non può essere privata per motivi politici. Se è vero che in questo caso la cittadinanza verrebbe revocata in base ad una sentenza e, quindi per motivi giurisdizionali, non si può non osservare che tale revoca è condizionata alla condanna definitiva per aver commesso determinati reati, tutti con una forte declinazione politica, circostanza quantomeno emblematica di una propensione spiccatamente securitaria nella gestione di un diritto costituzionalmente garantito.

---

[140] Cfr. Cass., sez. IV, ord. n. 10686/2012 e Cass., sez. I, sent. n. 4455/2018. In quest'ultima, rispetto alla protezione internazionale, si afferma come «non siano integralmente tipizzabili le condizioni per il suo riconoscimento, coerentemente con la configurazione ampia del diritto d'asilo contenuto nella norma costituzionale, espressamente riferita all'impedimento nell'esercizio delle libertà democratiche, ovvero ad una formula dai contorni non agevolmente definiti e tutt'ora oggetto di ampio dibattito».

[141] Cfr. M. RUOTOLO, *Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del d.l. n. 113 del 2018 (c.d. decreto "sicurezza e immigrazione"). Audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato in relazione all'esame in sede referente del disegno di legge n. 840 (d.l. 113/2018-sicurezza pubblica)*, in *Osservatorio AIC*, 3/2018, 175.

[142] *Ex* art. 14, co. 2, viene revocata la cittadinanza a quanti sono stati condannati: 1) per aver commesso delitti per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione da un minimo di 5 ad un massimo di 10 anni (art. 407, co. 2, lett. a, n. 4 c.p.p.); 2) per aver fatto parte di associazione sovversiva o con finalità terroristiche o di eversione (art. 270, co.3 e 270 bis, co. 2); 3) per aver fornito vitto, alloggio, o rifugio a chi partecipa ad associazioni sovversive (art. 270 ter); 4) per aver sottratto, distrutto, deteriorato beni o denaro sottoposti a sequestro al fine di finanziare attività terroristiche (art. 270 *quinquies* c.p.); 5) per aver partecipato ad una banda armata (art. 306 c.p.).

[143] Decreti del 26 marzo 1926 e del 30 settembre 1926, pubblicati sulla Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia, n. 243 del 19 ottobre 1926.

Inoltre, ciò che salta agli occhi è l'impossibilità di una convivenza sotto lo stesso "tetto" costituzionale di quanto previsto dall'articolo 14 del d.l. in esame e quanto invece sancito dell'art. 3 della Costituzione, dal momento che nessuna revoca è stata prevista per i cittadini italiani *ius sanguinis* che si siano macchiati degli stessi delitti elencati nell'articolo 14 del d.l. 113/2018. La modalità con cui si è acquisito lo *status* giuridico di cittadino non dovrebbe rilevare in alcun modo, ma tale *status* dovrebbe garantire la possibilità di esercitare a pieno e senza condizioni i propri diritti, allo stesso modo in cui tale esercizio è garantito a coloro che possiedono il medesimo *status*.

In altre parole, oltre alla violazione della funzione di rieducazione della pena (art. 27), si determina una lesione del fondamentale principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., dal momento che si trattano in modo differente due situazioni sostanzialmente uguali. Si intravedono i prodromi della costruzione di una cittadinanza di "serie A", da cui deriva una piena titolarità ed una sicura tutela nell'esercizio dei diritti, ed una di "serie B", da cui deriva una garanzia "a metà", una cittadinanza *a condizione*. Sembra di sentire l'eco di una storia che si ripete: da una parte i cittadini romani, dall'altra i liberti.

In merito alle novità introdotte in materia di sicurezza pubblica, con l'art. 20 sono stati ampliati i destinatari delle misure del Daspo individuati dall'art. 6 della l. n. 401 del 1989, includendo ora i soggetti elencati nell'art. 4, co. 1 lett. d), d. lgs. n. 159 del 2011[144] ed estendendo, dunque, la misura di prevenzione atipica del Daspo, introdotta nell'ordinamento per contrastare fenomeni di violenza legati a manifestazioni sportive, a reati di matrice terroristica.

La riforma è caratterizzata anche dall'introduzione di norme repressive nei confronti dei più poveri essendo previsto, ex art. 21-*quater* del d.l. in esame, il delitto di "esercizio molesto dell'accattonaggio" (art. 699 bis del c.p.), condotta che si inscriveva, precedentemente, nella disposizione di cui all'art. 670 c.p., rubricata come "mendicità" e il cui primo comma è stato dichiarato incostituzionale con la sent. n. 51 del 1995.

Il "decreto Salvini" è intervenuto anche in relazione a fattispecie delittuose tradizionalmente volte a contrastare il dissenso politico e le lotte sociali: il delitto di invasione di terreni ed edifici e il delitto di blocco stradale. In merito al primo, con l'art. 30, così come modificato in sede di conversione, sono stati aumentati i limiti edittali della sanzione detentiva nel massimo, portandoli da due a tre anni ed è stata introdotta l'applicazione congiunta della pena pecuniaria della multa (da 103 a 1.032 euro). Sono state poi previste circostanze aggravanti nel caso in cui il fatto sia stato commesso da più di cinque persone o da persona palesemente armata che determinano la procedibilità d'ufficio e la pena congiunta della reclusione da due a quattro anni e della multa da 206 a 2064 euro.

Anche qui è chiara la volontà di rispondere ad un importante problema sociale, le occupazioni abitative, tramite una politica penale dell'ordine pubblico. Di fronte

[144] Ovvero "coloro che, operanti in gruppo o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, con la commissione di uno dei reati previsti dal capo I del titolo IV del libro II del codice penale o dagli articoli 284, 285, 286, 306, 438, 439, 65 e 630 dello stesso codice, nonché alla commissione dei reati con finalità di terrorismo, anche internazionale".

all'incapacità di affrontare il problema dell'emergenza abitativa[145] attraverso politiche sociali e, quindi, di garantire la sicurezza del diritto alla casa, il governo si appella ad una lesione del "diritto alla sicurezza" (*i.e*. dell'ordine pubblico ideale) che il fenomeno delle occupazioni abitative determinerebbe e risponde con politiche repressive alla richiesta di garantire l'effettivo godimento di un fondamentale diritto sociale.

Un'ulteriore osservazione: nella grande maggioranza dei casi, il fenomeno delle occupazioni riguarda grandi edifici da tempo non utilizzati di proprietà pubblica o di enti pubblici o di grandi società, non private abitazioni di privati cittadini. La sicurezza da tutelare, quindi, non sembra coincidere con la sicurezza dei diritti di tutti, ma con la sicurezza del diritto – anzi, con il diritto alla sicurezza – di chi ha effettivamente qualcosa da difendere[146].

Con l'art. 23 del d.l. n. 113 del 2018 viene ripenalizzato il reato di blocco di strada ordinaria «al fine di rispondere compiutamente all'esigenza di garantire, ai massimi livelli, il diritto alla libertà di circolazione di cui all'articolo 16 della Costituzione, mediandone il disagio o la compressione derivante dall'esercizio di altri interessi e libertà contrapposti, quali la libertà di manifestazione o di sciopero»[147]. Tale reato, introdotto nel 1948 su iniziativa del ministro Scelba, veniva parzialmente depenalizzato dal d.lgs. n. 507 del 1999, in seguito al quale il blocco stradale effettuato su strada ordinaria diveniva mero illecito amministrativo. Il d.l. in esame, modificando l'art. 1 del d.lgs. n. 66 del 1948, qualifica di nuovo il blocco di strada ordinario come reato prevedendo una reclusione da uno a sei anni per chi "al fine di impedire od ostacolare la libera circolazione, colloca o abbandona congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in una strada ordinaria o ferrata o comunque ostruisce o ingombra una strada ordinaria o ferrata" (la pena raddoppia – da 2 a 12 anni – per le ipotesi aggravate, ovvero nei casi in cui il fatto sia stato commesso da più persone o con violenza e minaccia)[148].

In sintesi, all'interno di un già difficile bilanciamento che coinvolge la libertà di circolazione, quella di riunione e la libertà di manifestazione del pensiero, il legislatore aggiunge un ulteriore peso sul piatto della bilancia: quello di un nuovo "diritto alla sicurezza" la cui garanzia giustifica l'anticipazione della soglia di punibilità e la previsione di pene che sembrano (quantomeno) sproporzionate.

---

[145] Per un'attenta analisi delle problematiche costituzionali relative al diritto alla casa, cfr. E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Napoli 2017.

[146] L. MAGLIARO, *Diritto all'abitazione, occupazioni abusive e politiche securitarie*, in *Questionegiustizia.it*, 27 settembre 2016, 5, osserva che «non soltanto chi ha la disponibilità della sola abitazione in cui abita, ma anche coloro che hanno la proprietà di una seconda casa sono ben consapevoli che il fenomeno delle occupazioni abusive non può riguardarli direttamente (…). Al contempo, poiché ordinariamente chi subisce l'occupazione non è una persona fisica, ma un ente pubblico o una società, è arduo ipotizzare una reazione psicologica di insicurezza in capo a tali soggetti, con conseguente richiesta securitaria».

[147] Come si legge nella Circolare del Ministero dell'Interno del 10 gennaio 2019, n. 300, consultabile on line al sito *Interno.gov.it*.

[148] Viene, inoltre introdotto (con l'art. 1 *bis*) un nuovo illecito amministrativo (punito con una sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000 a 4.000 euro) volto a reprimere la condotta di chi abbia ostruito la circolazione mediante la sola presenza fisica del proprio corpo sulla strada.

Anche il decreto Salvini bis si colloca sulla stessa linea: infatti, nel capo I del decreto si rinvengono norme in materia di sicurezza e ordine pubblico volte ad introdurre specifiche circostanze aggravanti per i reati commessi in occasione di manifestazioni pubbliche. L'art. 6, ad esempio, aumenta le pene previste dalla c.d. legge Reale (l. n. 152 del 1975) per chi utilizza caschi protettivi o qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, stabilendo che venga punito con l'arresto da due a tre anni (invece che da uno a due) e con l'ammenda da 2.000 a 6.000 euro (invece che da 1.000 a 2.000).

Lo stesso articolo 6 introduce nella legge Reale un nuovo articolo (art. 5-*bis*) che prevede una fattispecie delittuosa punita con la reclusione da 1 a 4 anni per chi "nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, lancia o utilizza illegittimamente, in modo da creare un concreto pericolo per l'incolumità delle persone o l'integrità delle cose, razzi, bengala, fuochi artificiali, petardi, strumenti per l'emissione di fumo o di gas visibile o in grado di nebulizzare gas contenenti principi attivi urticanti, ovvero bastoni, mazze, oggetti contundenti o, comunque, atti ad offendere".

Anche l'art. 7 del d.l. in esame introduce alcune modifiche al codice penale al fine di inasprire il trattamento sanzionatorio di fatti già previsti come reati nel caso in cui vengano commessi in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico. In particolare, l'aggravante prevista dall'art. 339, co.1, c.p. per i casi in cui i reati di violenza, minaccia, resistenza a pubblico ufficiale siano commessi con determinate modalità (armi, persona travisata, più persone riunite) viene estesa ai casi in cui tali reati siano commessi "nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico"; lo stesso dicasi per il reato di cui all'art. 340 c.p. (interruzione di ufficio o servizio pubblico) che, nel caso sia commesso nel corso di una manifestazione, verrà punito con la reclusione fino a due anni.

Siamo di fronte ad una serie di disposizioni che, incidendo sulla disciplina della libertà di riunione, reprimono ulteriormente il dissenso e testimoniano l'adozione di una politica criminale che vede nel manifestante una persona in sé potenzialmente pericolosa e nelle stesse manifestazioni dei luoghi pericolosi e criminogeni[149].

In sintesi, dall'insieme degli interventi normativi analizzati emerge la tendenza del legislatore a rileggere in senso ideale o immateriale la sicurezza, componente originariamente materiale dell'ordine pubblico. Attraverso la nuova declinazione di tale componente, nell'incapacità di combattere le fragilità sociali tramite una politica volta alla sicurezza dei diritti, si è giunti alla costruzione di un "diritto alla sicurezza"; diritto che per potersi "fortificare" deve cercare la sua ragione nella (attuale, potenziale, strumentale che sia) emergenza per la pubblica sicurezza e per l'ordine pubblico.

[149] Cfr. A. NATALE, *A proposito del decreto sicurezza*-bis, in *Questionegiustizia.it*, 20 giugno 2019.

4. *Conclusione*

In conclusione, osservando le evoluzioni e i mutamenti dell'ordine pubblico, si possono dedurre alcune osservazioni.

Anzitutto, si deve partire dalla constatazione della fluidità dell'ordine pubblico, impossibile da cristallizzare in una definizione, sia per la variabilità dei suoi contenuti e delle sue funzioni, sia per la necessità di garantire una effettiva tutela dei diritti di tutti: in effetti, stabilirne una precisa definizione significherebbe legare per sempre la nozione in esame ai valori, ai costumi, all'idea di ordine espressa da una data società in un dato momento storico.

Ed è in quest'ottica che negli anni l'ordine pubblico, per meglio adattarsi ai mutamenti sociali e alle contingenze politiche, si è collocato al confine fra la dimensione materiale e quella immateriale, posizione utile per vestire, a seconda delle esigenze, i panni dell'una o dell'altra declinazione.

Occorre, però, sottolineare i rischi insiti nell'eccessiva politicizzazione della nozione in esame che potrebbe essere determinata da una totale adesione all'ordine ideale. Se è vero che è impossibile far rientrare in un quadro esclusivamente giuridico una dottrina – come l'ordine pubblico – il cui contenuto è essenzialmente politico, è anche vero che se non si stabiliscono dei confini giuridici sufficientemente forti (e quindi ancorati ai principi sanciti in Costituzione), l'ordine pubblico e le sue restrizioni saranno facilmente sottoposte all'arbitrio dei poteri politico-economici dominanti in un dato periodo.

Così l'ordine pubblico potrebbe diventare lo specchio del peso che nella società, in quel preciso momento, posseggono le varie classi sociali e riflettere l'importanza dei corrispettivi interessi, venendo a coincidere con l'idea di normalità e di ordine e con i valori espressi dalle classi e dai poteri di volta in volta dominanti.

E ancora una volta ci troveremmo di fronte all'incapacità di garantire l'obiettivo principale dell'ordine pubblico nella sua declinazione democratica: l'esercizio dei diritti di libertà di tutti, la realizzazione e il mantenimento dei diritti sociali per tutti.

GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI E CENTRALITÀ DEL PARLAMENTO*

LUCA DI MAJO**

SOMMARIO: 1. Breve premessa: lo scenario attuale. – 2. Le cause principali della progressiva marginalizzazione del Parlamento. – 2.1. Il protagonismo del Governo in Parlamento. 2.2. – Partiti e sistemi elettorali. – 2.3. Recenti *riletture* del libero mandato. – 2.4. La c.d. *initiative*. – 3. La riduzione del numero dei parlamentari: ragioni e contenuto. – 3.1. L'incidenza sulla spesa pubblica. – 3.2. L'incidenza sulla Costituzione. – 3.2. L'incidenza sui regolamenti parlamentari. – 3.3. L'incidenza sulla rappresentanza. – 4. La tappa obbligata: il recupero della centralità parlamentare.

1. *Breve premessa: lo scenario attuale*

Ogni qual volta si è affrontato il tema delle riforme istituzionali, la riduzione del numero dei parlamentari ha sempre trovato spazio nei lavori preparatori accompagnando, di fatto, i tentativi di revisione della Costituzione nell'ambito di una innovativa architettura predisposta dai *promotori*.

Se, nella forma, l'approccio alla revisione è indubbiamente diverso rispetto al passato[1], nella sostanza il *taglio lineare*[2] e "non meditato"[3] potrebbe avere un'incidenza

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Ricercatore t.d., lett. a) di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università della Campania "L. Vanvitelli".

[1] Ancorché non nuovo, in quanto modifiche *puntuali* della Costituzione sono state diverse, come ad esempio, la legge cost. 9 febbraio 1963 n. 2, *Modificazione agli artt. 56, 57 e 60 della Costituzione*, la legge cost. 27 dicembre 1963 n. 3 *Modificazione agli artt. 131 e 57 della Costituzione e istituzione della Regione «Molise»*, la legge cost. 22 novembre 1967 n. 2, *Modificazione dell'art. 135 della Costituzione e disposizioni sulla Corte costituzionale*, la legge cost. 16 gennaio 1989 n. 1, *Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione*, legge cost. 4 novembre 1991 n. 1, *Modifica dell'articolo 88, secondo comma, della Costituzione*, la legge cost. 6 marzo 1992 n. 1, *Revisione dell'articolo 79 della Costituzione in materia di concessione di amnistia e indulto*, la legge cost. 29 ottobre 1993 n. 3, *Modifica dell'articolo 68 della Costituzione*, la legge cost. 23 novembre 1999 n. 2, *Inserimento dei princìpi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione*, la legge cost. 17 gennaio 2000 n. 1, *Modifica all'articolo 48 della Costituzione concernente l'istituzione della*

non di poco conto su alcuni profili come la rappresentanza, l'efficienza e la centralità parlamentare sui quali, recentemente, la migliore dottrina[4] ha posto interrogativi cruciali alla luce di quel che sarà l'esito della consultazione referendaria.

Non è soltanto una questione numerica che attiene al nuovo assetto[5], ma altresì al *modo* con cui l'organo costituzionale organizzerà lavori e funzioni, anche alla luce delle problematiche fin qui ampiamente conosciute – tra le tante, l'indiscussa prevalenza del Governo in Parlamento – e che nel periodo dell'emergenza epidemiologica[6] hanno accentuato maggiormente il ruolo ancillare di un Parlamento distante dalle aspirazioni dei Costituenti quale "detentore assoluto del potere normativo"[7] "non solo verso l'esecutivo, ma verso l'intero assetto dei poteri pubblici e delle forze sociali"[8].

Non è un caso che gran parte dei commentatori dell'emergenza epidemiologica ha sottolineato come il *coronavirus* abbia contribuito ad alimentare molte delle patologie

---

circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero, la legge cost. 23 gennaio 2001 n. 1, *Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero dei deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero*, la legge cost. 23 ottobre 2002 n. 1, *Cessazione degli effetti dei commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione*, la legge cost. 30 maggio 2003 n. 1, *Modifica dell'articolo 51 della Costituzione*, la legge cost. 2 ottobre 2007 n. 1, M*odifica dell'articolo 27 della Costituzione, concernente l'abolizione della pena di morte*, la legge cost. 20 aprile 2012 n. 1, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*.

[2] Come rilevato da A. PATRONI GRIFFI, *La riduzione del numero dei parlamentari: uno specchietto per le allodole?*, in *www.federalismi.it*, 28 aprile 2020, 2, l'espressione *taglio dei parlamentari* "denota una mancanza di rispetto per l'istituzione parlamentare, e si muove nel solco di una pericolosa e ormai ricorrente istanza di antipolitica; laddove invero la questione relativa alla composizione numerica della massima assemblea rappresentativa è un tema ricorrente già in precedenti disegni di riforma". Il gergo è, pertanto, prettamente giornalistico e radicato nel linguaggio populista come si ricava anche da G. PERILLI, *Tagliapoltrone approvato in Senato: risparmieremo mezzo miliardo con 345 parlamentari in meno*, in *www.ilblogdellestelle.it*, 7 febbraio 2019.

[3] M. LUCIANI, *Un "taglio" non meditato*, in AA.VV., *Meno parlamentari, più democrazia?*, a cura di E. Rossi, Pisa 2020, 245-247.

[4] Di cui se ne terrà nel corso del presente scritto, integrando le valutazioni di chi scrive con quanto già affrontato dai primi commentatori della riforma costituzionale.

[5] Sul punto, cfr. P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione del numero dei parlamentari*, in AA.VV., *Meno parlamentari più democrazia*, cit., 169-186, ma anche G.L. Conti, *Il problema della rappresentanza è un numero?*, in AA.VV., *Meno parlamentari più democrazia*, cit., 199-210.

[6] Come rilevato anche da P. MARSOCCI, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l'emergenza sanitaria Covid*, in *www.giurcost.org*, 6 maggio 2020, 13, "quella di adottare particolari modalità logistiche e di lavoro è stata, ad oggi, anche la scelta compiuta da Camera e Senato, attraverso la scelta della riduzione dei giorni di convocazione dei lavori; della autoriduzione dei parlamentari; del contingentamento degli emendamenti; del voto unico, quello finale. […] Cfr. il calendario dei lavori della Camera dei deputati comunicato all'assemblea il 25 marzo 2020 (resoc. sten., p. 62 ss.) e l'organizzazione dei lavori del Senato comunicata all'assemblea il 26 marzo 2020 (resoc. sten. pp. 43 ss.)". Secondo C. TRIPODINA, *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale*, in *www.osservatorioaic.it*, n. 3/2020, 3, "anzi, proprio questo momento, che sottopone a uno stress-test inusitato l'intera struttura costituzionale, può indurre a ponderare con maggior accortezza il ruolo del Parlamento, che la riforma costituzionale, in modo più o meno velato, pone in discussione".

[7] U. ZAMPETTI, *Le riforme del regolamento della Camera dei deputati e i riflessi sull'amministrazione,* in AA.VV., *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, a cura di A. Manzella, Bologna 2012, 82.

[8] E. CHELI, «*La centralità parlamentare*»*: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. cost.*, n. 2/1981, 344.

della forma di governo italiana, consegnando alla comunità "l'immagine di un Parlamento ratificante [già] da molto tempo prima dell'emergenza da Covid-19"[9].

Ridiscutere, oggi, il tema della *centralità del Parlamento* alla luce della recente riforma costituzionale significa confrontarsi tanto con gli aspetti patologici della forma di governo, quanto con il lungo periodo delle riforme istituzionali[10] quasi mai realizzate e alle volte anche incoerenti rispetto agli equilibri di una forma di governo che, ora come allora, appare "in perenne movimento"[11] sebbene proiettata "verso traiettorie alquanto inusuali"[12].

Fallito, il 4 dicembre 2016, il lungo cammino delle riforme *di sistema*, l'"innaturale connubio"[13] Lega – Movimento 5 Stelle *contrattualizzava* una riforma della Costituzione "per punti agili"[14], predisponendo «interventi limitati, puntuali, omogenei, attraverso la presentazione di iniziative legislative costituzionali distinte ed autonome [a partire] dalla drastica riduzione del numero dei parlamentari»[15], lasciando da parte il nodo ancora irrisolto di un "bicameralismo invariato"[16] che continua ad incidere negativamente "tanto sui tempi e la qualità della legislazione, quanto sulla compattezza e la stabilità dei Governi"[17].

Così, l'inaugurato metodo dell'"adattamento"[18] non distoglie l'attenzione su uno degli interrogativi cruciali del parlamentarismo moderno: "un Parlamento riformato sì, ma per che fare? E la circostanza che le due Camere continuino ad essere titolari delle medesime funzioni non esime certo dall'interrogarsi su quali esse siano, né come si

---

[9] E. RINALDI, *La partecipazione 'da remoto' all'adozione delle deliberazioni parlamentari: paradossi di un'ipotesi recentemente formulata per rilanciare la centralità del Parlamento*, in *www.giurcost.org*, 29 giugno 2020, 12. Per quanto concerne una rassegna, anche bibliografica, in tema di gestione dell'emergenza epidemiologica, si consiglia, AA.VV., *Covid-19 vs. Democrazia. Aspetti giuridici ed economici nella prima fase dell'emergenza sanitaria*, a cura di M. Borgato e D. Trabucco, Napoli 2020.

[10] Per una rassegna, cfr., *ex multis*, S. CECCANTI, *La transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima. Verso il referendum costituzionale (Italiano)*, Torino 2016, G. CRAINZ e C. FUSARO, *Aggiornare la Costituzione.* Storia e ragioni di una riforma, Roma 2016, AA.VV., *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, a cura di A. Manzella, A. PERTICI, *Il procedimento di revisione costituzionale come garanzia della rigidità della Costituzione*, in AA.VV., *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, Atti del Convegno di Catanzaro, 8-9 giugno 2018, a cura di U. Adamo, R. Caridà, A. Lollo, A. Morelli e V. Pupo, 154-158. Limitatamente alle revisioni costituzionali, G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *www.federalismi.it*, 15 aprile 2019, 62-82, P. COLASANTE, *La riduzione del numero dei parlamentari, fra merito e legittimità costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 53-56.

[11] A. RUGGERI, *La forma di governo nel tempo dell'emergenza*, in *www.giurcost.org*, 2 maggio 2020, 259.

[12] L. VERZICHELLI, *Il sistema bicamerale alla fine della XVII legislatura: cosa è diventato il nostro Parlamento?*, in *www.federalismi.it*, 23 gennaio 2018.

[13] A. RUGGERI, *La crisi del I Governo Conte e la rivincita della democrazia rappresentativa sulla pseudodemocrazia diretta delle piazze e del web*, in *www.giurcost.org*, 3 settembre 2019, 394.

[14] M. FERRARA, *La revisione puntuale sulla riduzione del numero dei parlamentari nella XVIII legislatura (ovvero del modificare la Costituzione per punti agili)*, in *www.federalismi.it*, 29 aprile 2020.

[15] Punto n. 20 del Contratto di Governo sottoscritto tra la Lega e il MoVimento 5 Stelle.

[16] G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano*, cit., 78.

[17] E. CHELI, *Unità nazionale e prospettiva federale nelle ipotesi di riforma del bicameralismo italiano*, in AA.VV., *Scritti in onore di L. Carlassare*, a cura di G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi Vol. II, Napoli 2009, 530.

[18] G. DI PLINIO, *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il 'taglio' del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *www.federalismi.it*, 3 aprile 2019.

evolvano"[19], tenuto conto della necessità qui condivisa di una "re-invenzione, di un ritrovamento delle potenzialità parlamentari"[20] ridefinendo un nuovo ruolo per il *vecchio* Parlamento.

2. *Le cause principali della progressiva marginalizzazione del Parlamento*

Nelle intenzioni dei Costituenti il Parlamento avrebbe dovuto assumere una posizione di "primarietà"[21], attraverso il riconoscimento di una serie di funzioni tali da permettere allo stesso di porsi come "cuore del sistema, massimo organo di garanzia per il popolo sovrano e principale fonte di riconoscimento dell'esercizio del potere pubblico"[22], pur attraverso *congegni atti ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo*.

Non a caso, l'Assemblea Costituente, pur riconoscendo l'iniziativa legislativa – anche di revisione costituzionale – in capo a 5 soggetti distinti (CNEL, Governo, 50.000 elettori, singolo parlamentare e Parlamento, per l'appunto), riservava esclusivamente all'organo legislativo l'integrale discussione di modifiche della Carta costituzionale, prevedendo solo in via residuale il referendum confermativo (o, secondo alcuni, oppositivo)[23] e a condizione del mancato raggiungimento di un'ampia convergenza parlamentare almeno pari a 2/3 dei componenti.

La previsione, inoltre, delle funzioni di indirizzo e di controllo verso l'esecutivo lo rendeva, di fatto, il cuore della forma di governo italiana.

In principio, il ruolo predominate dei partiti[24] imponeva un approccio di tipo *bottom up* per cui qualunque proposta – anche *ideologica* – doveva necessariamente transitare attraverso i partiti per giungere fino in Parlamento, considerato, secondo l'impostazione classica *post* Assemblea Costituente, il luogo privilegiato della rappresentanza politica, vera e propria *macchina legislativa* e garante dei principi di sovranità popolare, legalità e democrazia[25].

Diversi sono i profili che hanno accompagnato l'istituzione parlamentare verso un inesorabile declino: una funzione legislativa "stravolta"[26] nei propri caratteri essenziali perché meramente correttiva della volontà espressa dall'esecutivo, il bicameralismo

---

[19] N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *www.federalismi.it*, 23 febbraio 2018.

[20] A. MANZELLA, *Quale futuro per il sistema parlamentare?*, in *www.federalismi.it*, 23 febbraio 2018, 2.

[21] A. PERTICI, *Il procedimento di revisione costituzionale come garanzia della rigidità della Costituzione*, cit., 138.

[22] E. CUCCODORO, *"Comunicazioni del Governo in Parlamento". Collaborazione, confronto o crisi della relazione fiduciaria*, in *Amministrazione in cammino*, 2001, 1.

[23] Sulla natura del referendum e sulle diverse posizioni espresse in dottrina, cfr. G.M. SALERNO, *Referendum*, in *Enc. Dir.*, XXXIX 1988.

[24] fortuna ebbe la formula politologica della *partitocrazia* di G. MARANINI, *Governo parlamentare e partitocrazia. Lezione inaugurale dell'anno accademico '49-'50*, Firenze, 1950, ma cfr. anche G. DI PALMA, *Sopravvivere senza governare. I partiti nel Parlamento italiano*, Bologna 1978.

[25] E. CHELI, *La «centralità" parlamentare»: sviluppo e decadenza di un modello*, cit., 345.

[26] C. DEODATO, *Il Parlamento al tempo della crisi. Le prospettive di un nuovo bicameralismo*, in *www.giustizia-amministrativa.it*., 2013, 8.

paritario, la crisi dei partiti politici[27], l'erompere sulla scena istituzionale dell'Unione europea con una normazione particolarmente invasiva che ha "smantellato"[28] gran parte degli spazi normativi parlamentari, il "peccato originale"[29] radicato nella divisione ideologica dell'Assemblea Costituente tra i socialcomunisti e la democrazia cristiana resistito fino al 1993.

Con la fine *giudiziaria* dei partiti storici iniziava una nuova stagione di riforme regolamentari ed elettorali finalizzate alla ricerca di un equilibrio tra la governabilità e la rappresentanza[30] in un contesto nel quale, accanto all'assenza dei partiti tradizionali, si registravano repentine trasformazioni di nuove forme di associazionismo politico caratterizzate da correnti interne che le hanno rese fin dal principio instabili ed inadatte a fotografare società sempre più frammentata, tanto che "i tradizionali circuiti della rappresentanza politica da soli non risulta[va]no più sufficienti e soprattutto adeguati alla necessità della complessità odierna"[31].

La lunga stagione delle riforme elettorali vedeva un Parlamento costretto ad adeguarsi a regole imposte *sotto dettatura* vuoi dal corpo elettorale[32], vuoi dal Governo[33], vuoi dalla Corte costituzionale[34] e comunque strutturate per consentire l'aggregazione in coalizioni[35] ovvero in *maxipartito*[36], con la preferenza per liste bloccate[37] e premi di maggioranza incoerenti con il principio della rappresentanza politica.

Contestualmente, il Governo si ritagliava via via spazi sempre maggiori e ridisegnava gli assetti normativi anche grazie ad una indiscussa centralità sulla scena sociale che lo ha portato, in particolare durante gli anni della concertazione[38], ad assumere delle scelte fondamentali in tema di politica economica che transitavano sotto

---

[27] Su cui, cfr. S. BONFIGLIO, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, Bologna 2013.

[28] L. ELIA, *Aspetti problematici del referendum e crisi della rappresentanza politica*, in AA.VV., *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica,* Atti del convegno di Milano, 16-17 marzo 2000, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano 2001, 106.

[29] R. BIN, *Il processo del lunedì metafore, paradossi, teorie nel dibattito sulle riforme costituzionali*, in *Politica del diritto*, n. 1/1993, 130-131.

[30] Una tendenza recente, ma non troppo, come specifica P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri?*, cit., 180-182.

[31] M. RAVERAIRA, *I privati. Nuovi attori di regole pubbliche "migliori",* in AA.VV., *Buone regole e democrazia,* a cura di M. Raveraira, Soveria Mannelli 2007, 36.

[32] Il referendum del 1993.

[33] Come accaduto sia per la l. n. 270/2005 che per la l. n. 52/2015.

[34] Corte cost., n. 1/2014 e n. 35/2017.

[35] Art. 1, co. 12, l. n. 270/2005 che sostituisce l'art. 83, d.P.R. 30 marzo 1957 n. 361.

[36] Art. 1, co., lett. *f)*, l. n. 52/2015.

[37] A tal proposito, A. BARBERA, *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in *www.forumcostituzionale.it*, 8, parla di "sofferenza democratica".

[38] P.A. CAPOTOSTI, *Concertazione e riforma dello stato sociale nelle democrazie pluraliste*, in *Quad. cost.*, n. 3/1999, 489, S. LEONARDI, *Gli anni della concertazione: un excursus storico-politico*, in *Alternative per il socialismo*, n. 25/2013, 1 ss., M. QUARANTA, *Concertazione e contrattazione nel governo dei lavori flessibili: nodi irrisolti e nuovi (estremi) scenari*, in AA.VV, *Il contributo di Mario Rusciano all'evoluzione teorica del diritto del lavoro*, Torino, 2013, 297 ss., A. VALENTI, *Corsi e ricorsi della concertazione sociale in Italia*, in *Lav. dir.*, n. 4/2014, 621 ss.

forma di disegni di legge *bloccati*, se necessario, da alcune "armi micidiali"[39] come la "combinazione di decretazione d'urgenza-maxiemendamenti-questione di fiducia che, vistosamente in contrasto con i principi costituzionali del previo esame in commissione e dell'approvazione articolo per articolo, da tempo [veniva] subita dalle Camere in un clima di apparente rassegnata accettazione"[40].

Nelle pieghe della crisi del sistema parlamentare e dinanzi ad una gestione non troppo trasparente di alcuni partiti politici, specie a livello locale, ha iniziato ad insinuarsi un fenomeno già conosciuto in America e identificato da attenta dottrina con l'espressione "neopopulismi"[41].

La nascita di *movimenti* antisistema e detentori di un modello di democrazia *innovativa* ha contribuito a mettere in discussione alcuni dei principali istituti della rappresentanza politica.

Ora, al di là della previsione che questi durino[42] o meno[43] nel tempo, sebbene attraverso modalità discutibili e criticabili nel metodo e nella forma, non può non riconoscersi loro il merito di aver *scavato* in quelle pieghe patologiche della forma di governo italiana di cui oggi non si può più solo prenderne atto, ma è necessario comprendere come superarle, magari inaugurando una stagione di riforme più volte auspicata ma mai pienamente realizzata.

L'idea che la riforma della Costituzione dovesse essere portata a termine attraverso un *patto*[44], ovvero *a colpi di maggioranza*[45], ma comunque attraverso procedure *in deroga*[46]; l'idea che il miglioramento dell'efficienza del Parlamento passasse quasi esclusivamente attraverso un adattamento dei regolamenti parlamentari alle prassi sempre scostanti rispetto al dato normativo contemporaneo; l'idea che le riforme elettorali dovessero essere realizzate per garantire una sorta di *autoconservazione della maggioranza*[47], sollecita la convinzione che il *revisionismo*

---

[39] V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in AA.VV., *Il parlamento. Storia d'Italia. Annali, 17*, a cura di L. Violante, Torino 2001, 640.

[40] D. RAVENNA, *Note e spunti in materia parlamentare*, in AA.VV, *Scritti in onore di Lorenza Carlassare: il diritto costituzionale come limite al potere*, Napoli, 2009, 639. Sul punto, per le prassi in tema di maxi-emendamenti, cfr. anche V. DI PORTO, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2015-216, 103-115.

[41] P. GRAZIANO, *Neopopulismi. Perché sono destinati a durare*, Bologna 2018.

[42] *Ibidem*.

[43] Y. MENY, *Popolo, ma non troppo. Il malinteso democratico*, Bologna 2019.

[44] *Patto del Nazareno* fu l'espressione giornalistica affibbiata all'accordo tra Renzi e Berlusconi per la riforma costituzionale c.d. *Renzi-Boschi* (durato fino all'indomani dell'elezione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella).

[45] La riforma del Titolo V o la Riforma costituzionale del 2005 bocciata dal referendum popolare nel 2006.

[46] Sul punto, cfr. R. DE MARTINO, *La revisione della revisione. Modificabilità e derogabilità dell'articolo 138 della Costituzione*, in AA.VV., *Alla prova della revisione costituzionale*, cit., 93-152 e, nello stesso Volume, G. PICCIRILLI, *La fase parlamentare del procedimento di formazione della legge di revisione: questioni assodate e problemi aperti*, 27-66.

[47] In concreto mai realizzatasi se consideriamo che chi ha scritto le leggi elettorali ha sempre perso le successive elezioni, come accaduto a seguito della l. n. 270/2005, realizzata dal Governo Berlusconi II, ma che ha visto prevalere il centrosinistra successivamente alla prima applicazione.

costituzionale, per sé solo, faccia fatica a realizzare quell'equilibrio tra rappresentanza e governabilità da sempre auspicato.

Questi eventi, in cui l'equivoco delle riforme per compartimenti stagni ha prevalso innanzi ad una riforma davvero *globale*, hanno avuto come vittima il Parlamento italiano, quasi estromesso dalla progressiva costruzione di un disegno *ricostituente* mai condiviso dal corpo elettorale, come hanno dimostrato i referendum del 2006 e del 2016.

Ad oggi, la definitiva perdita di centralità del Parlamento deriva anche da fattori recentemente emersi, come l'affidamento alle procedure in deroga per la riforma della Costituzione, la *rilettura* del libero mandato sollecitata proprio dai movimenti populisti, la democrazia digitale e alcune riforme puntuali come la c.d. *initiative* o la riduzione del numero dei parlamentari che hanno inaugurato un ulteriore *step* della marginalizzazione del Parlamento.

2.1. *Il protagonismo del Governo in Parlamento*

Il dato normativo, in particolare il crescente ricorso dell'esecutivo agli atti aventi forza di legge, rappresenta meglio la percezione del ruolo predominante del Governo in Parlamento.

Le statistiche pubblicate sul sito istituzionale della Camera e del Senato[48] consegnano l'immagine di una produzione normativa che oscilla tra decreto legge e decreto legislativo a fronte dalla tendenziale diminuzione della legge ordinaria ad iniziativa c.d. *non vincolata*[49].

A partire dai dati disponibili risalenti alla XIII legislatura si registra una significativa riduzione della produzione legislativa ordinaria, andando via via consolidandosi e attestandosi attorno ad una legge ordinaria al mese a fronte di una

[48] Consultabili su www.senato.it e www.camera.it.

[49] In esempio, le leggi costituzionali approvate sono state 7 nella XIII legislatura (0,7% di incidenza sul totale), 2 nella XIV (0,3% di incidenza sul totale), 1 nella XV (0,9% di incidenza sul totale), 4 nella XVI (0,9% di incidenza sul totale). Le leggi collegate alla manovra finanziaria (o al bilancio) sono state 14 nella XIII legislatura (1,5% di incidenza sul totale), 8 nella XIV (1,2% di incidenza sul totale), 1 nella XV (0,9% di incidenza sul totale), 6 nella XVI (1,4% di incidenza sul totale), 6 nella XVI (1,4% di incidenza sul totale). Le leggi di ratifica approvate sono state 285 nella XIII legislatura (30% di incidenza sul totale), 231 nella XIV (34% di incidenza sul totale), 12 nella XV (11,7% di incidenza sul totale), 43 nella XVI (10,6% di incidenza sul totale). Le leggi di conversione approvate sono state 184 nella XIII legislatura (19,7% di incidenza sul totale), 200 nella XIV (30% di incidenza sul totale), 52 nella XV (50,9% di incidenza sul totale), 106 nella XVI (26,2% di incidenza sul totale). Sono inoltre state conferite 64 deleghe al Governo durante la XIII legislatura (ari al 6,8% della produzione normativa complessiva), 39 durante la XIV (pari al 5,8%), 10 durante XV (pari al 9,8%), 25 durante XVI (pari al 6,1%). Il *trend* è confermato per la XVII legislatura, quando la legge ordinaria *pura* o *non* vincolata rimane quantitativamente inferiore, come dimostrano i dati reperibili su http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Statistiche/Leggi//DDLLeggiApprovate.html.

E, si badi bene, Salva l'iniziativa legislativa regionale e popolare pressoché irrilevante è evidente un alto tasso, tra le altre, rimane quasi assorbente attestandosi sempre tra l'86,9% e il 94,4% sul totale delle proposte di legge. In particolare, l'iniziativa governativa tende a calare costantemente, ancorché con andamento impercettibile. Ciò significa che il Parlamento sfrutta al massimo il potere di iniziativa assunto dai propri membri registrando una media di ben 200 proposte al mese!

superiorità quantitativa dei decreti legge[50] registrata durante due legislature particolarmente *tormentate* per quanto concerne le dinamiche politiche[51].

Se, a partire dalla XIII legislatura, il ricorso al decreto legge era ridotto e quantitativamente inferiore rispetto alla legge ordinaria ad iniziativa *non vincolata*[52], si registrava viceversa la produzione di numerosi decreti legislativi, sintomo di un protagonismo dell'esecutivo diverso ma tangibile.

Non a caso erano gli anni più fertili della concertazione[53] attraverso cui il Governo realizzava il proprio indirizzo politico – soprattutto in tema di scelte economiche – a mezzo di una strategia che presupponeva la consultazione preventiva delle parti sociali, come sindacati, associazioni di categoria o rappresentanti del terzo settore per poi tradurre gli accordi in atti avente forza di legge.

Tra il 23 luglio 1993 – data *storica* che segna la firma del primo Protocollo – e il 2001[54] il Governo deliberava ben 6,2 decreti legislativi al mese (in media), aventi ad oggetto tanto materie particolarmente tecniche quanto temi di "elevata caratura politica"[55] e costantemente frutto di accordi per lo più extra parlamentari.

Peraltro, le caratteristiche procedurali del decreto legislativo nascondevano (e nascondono) insidie pericolose che ampliano il potere del Governo di tradurre in atti normativi le proprie determinazioni politiche.

Ciò accadeva non soltanto quando tempo, oggetto e criteri direttivi erano tanto sfumati da permettere all'esecutivo ampi margini di manovra[56], ma anche quando venivano emanati una quantità così enorme di decreti legislativi correttivi ed integrativi tanto da trasformare il procedimento legislativo delegato da *bifasico* a *polifasico*[57], in

---

[50] 8,1 mensili nella XI legislatura e 6,6 durante la XII legislatura.

[51] A ciò si aggiunga che il Parlamento ha dovuto sempre fare i conti con una scarsa possibilità di vedere approvate – quando non vengono *insabbiate* prima ancora di giungere all'esame dell'aula – le proposte di legge presentate dai propri componenti: le percentuali di leggi promulgate che derivano da una iniziativa parlamentare sono molto basse rappresentando nemmeno ¼ della produzione legislativa totale. Al contrario si rileva che al Governo è sempre stata riconosciuta la massima possibilità di successo, tanto da rilevarsi non soltanto percentuali spesso superiori all'80% del totale di atti normativi promulgati, ma da una produzione mensile che dimostra l'enorme divario rispetto alla promulgazione di leggi derivanti da iniziativa parlamentare; lo scarto minore si registra durante la XIII legislatura dove il rapporto tra leggi promulgate di iniziativa governativa (12,1 al mese) e leggi promulgate di iniziativa parlamentare (3,3 al mese) è di 3,6 *leggi di iniziativa governativa* per una *legge di iniziativa parlamentare*. Forbice che va amplificandosi notevolmente durante la XV legislatura facendo segnare 7,4 leggi di iniziativa governativa per ogni legge approvata che risale all'iniziativa parlamentare. Più *rosea* la situazione della XVII legislature che individua una forbice del valore di 5,7. Un dato comune alle varie legislature è, quindi, ricavabile: il Governo presenta meno disegni di legge rispetto al Parlamento, ma il numero di leggi approvate ricollegabili all'iniziativa legislativa del primo sono sempre di gran lunga maggiore rispetto al rapporto iniziativa parlamentare/approvazione delle relative proposte.

[52] La legge ordinaria c.d. *pura*, cioè che nasce come proposta di legge di iniziativa parlamentare e segue il procedimento formale ordinario.

[53] Vedi nota n. 35 del presente contributo.

[54] Anno in cui gran parte dei giuslavoristi iniziavano la feroce critica per il metodo concertativo a partire dal c.d. *Libro bianco* sul mercato del lavoro in Italia del 2001.

[55] I. TRAVERSA, *L'evoluzione della delega legislativa nella codeterminazione parlamentare dei contenuti dei decreti legislativi*, in AA.VV., *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, a cura di G. Recchia e R. Dickmann, Padova 2002.

[56] In questo senso, R. BIN e G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino 2009.

[57] A. CELOTTO e E. FRONTONI, *La legge di delega e il decreto legislativo,* in *Enc. dir.,* VI agg., 2002, 706.

cui il momento parlamentare, a monte, sembrava per lo più una mera formalità per le ragioni fin qui esposte.

Ciò avvenne in un contesto istituzionale in cui la Corte costituzionale avviava un filone di sentenze che scoraggiavano il frequente ricorso al decreto legge, sanzionando l'illegittimità della reiterazione[58], della disomogeneità tra decreto legge e legge di conversione[59], delle *norme intruse*[60] (che venivano inserite costantemente in decreti legge coperti dalla questione di fiducia) e della mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza[61].

Un *trend* pressoché costante e registrato anche nel corso delle legislature successive che confermava, in ogni caso, un ruolo particolarmente invasivo e sovrastante del Governo *sul* Parlamento avvalorato anche dai dati sul rapporto tra l'iniziativa legislativa e le deliberazioni assembleari.

Infine, quale ulteriore elemento sintomatico del declino dell'istituzione parlamentare legato alla funzione normativa è ancora oggi da ravvisarsi nell'abuso della questione di fiducia[62] e della presentazione dei maxi-emendamenti, "spesso in combinato tra di loro, un micidiale uno-due che manda al tappeto il Parlamento, rendendone talvolta surreale la discussione"[63].

Profili anch'essi oggetto di preziosi contributi scientifici[64] e connessi alla composizione incoerente tra le due Camere (XIIXV legislatura – Prodi II), alle dinamiche interne delle maggioranze (XVI legislatura – Berlusconi II e III), alla

[58] Corte cost., n. 360/1996.

[59] Corte cost., n. 22/2012.

[60] Corte cost., n. 32/2014.

[61] Corte cost., n. 171/2007 e n. 128/2008.

[62] In particolare, l'incidenza della questione di fiducia sugli atti approvati in Parlamento è progressivamente in ascesa. Durante la XIII legislatura si sono registrate 27 questioni di fiducia (24 durante il Governo Prodi I e 3 durante il Governo D'Alema) pari al 2,9%. Poco superiore il dato percentuale della XIV legislatura (Berlusconi II e III) attestatosi al 5,8% a fronte di un numero particolarmente elevato di questioni di fiducia (39). A partire dalla XV legislatura il dato di incidenza è costantemente in incremento e pari al 15,6 del Governo Prodi II, al 19% della XVI legislatura (Berlusconi IV con ben 39 questioni di fiducia, poi Monti I con ben 38), 38% della XVII (Letta I e Renzi I).

[63] S. CURRERI, *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, in *Quad. Cost.* n. 4/2008, 763.

[64] Cfr., *ex multis*, AA.VV., *Le prassi degli organi costituzionali*, a cura di A. Barbera e T.F. Giupponi, Bologna 2008, AA.VV., *Gli atti normativi del governo tra corte costituzionale e giudici*. Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" Università degli Studi di Milano, 10-11-2011, a cura di M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella Milano 2011, A. CELOTTO, *L'abuso del decreto legge*, Padova 1997, A. CELOTTO, *Uso e abuso della conversione in legge*, in *www.federalismi.it*, 11 luglio 2014, C. DE FIORES, *Sulla decretazione d'urgenza (Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati – 19 giugno 2014)*, in *www.federalismi.it*, 11 luglio 2014, U. DE SIERVO, *Un travolgente processo di trasformazione del sistema delle fonti a livello nazionale*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 1998, G. DI COSIMO, *Il governo pigliatutto: la decretazione d'urgenza nella XVI legislatura*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2013, 1. G. DI COSIMO*, Chi e come può difendere il ruolo del Parlamento? Una decisione della Corte costituzionale su cui riflettere*, in *www.lacostituzione.info*, 10 febbraio 2019, N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in AA.VV., *Le regole del diritto parlamentare tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, 2007, *Maxi-emendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, a cura di N. Lupo, Milano 2012, N. LUPO e L. GIANNITI, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna 2019, M. MANETTI, *La via maestra che dalla in emendabilità dei decreti-legge conduce alla illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *www.rivistaaic.it*, 2012, 2.

contingenza economica (XVI legislatura – Monti I), alla genesi contrattuale (XVIII legislatura).

Non a caso, attraverso il ricorso alla fiducia sono stati approvati non solo i più importanti provvedimenti normativi caratterizzanti gli indirizzi politici dei diversi esecutivi, ma finanche la legge 30 dicembre 2018 n. 145 che ha conosciuto un iter particolarmente "travagliato"[65] e caratterizzato da violazioni procedurali a seguito dell'approvazione di un maxi-emendamento presentato dal Governo e sul quale l'esecutivo stesso ha posto la questione di fiducia in un arco di tempo limitato che ha compresso l'esame del disegno di legge.

E se in tale caso, con ordinanza n. 17/2019, la Corte costituzionale aveva lasciato *aperta* la possibilità, per un singolo parlamentare, di avocarla direttamente in caso di «violazioni gravi e manifeste», con le ordinanze nn. 274 e 275 del 2019[66], ponendo un freno al paventato conflitto di attribuzione, sembrerebbe aver contribuito – ancorché involontariamente – alla marginalizzazione del ruolo del parlamentare che, almeno in teoria, rimane titolare *pro quota* del potere di esprimere, condizionare e perseguire gli interessi che rappresentano a mezzo della "forma più democratica tra i processi di decisione politica previsti dalla Costituzione"[67].

2.2. *Partiti e sistemi elettorali*

La "competizione per voti"[68] è uno dei momenti più importanti della vita democratica di uno Stato nel corso della quale i partiti accedono ad una delle principali concretizzazioni del «metodo democratico» (art. 49 Cost.), divenendo "strumento"[69] di quei cittadini che aspirano a ricoprire cariche elettive e realizzando, in tal modo, un processo di identificazione con la collettività che li ha scelti alla direzione politica e amministrativa del paese.

---

[65] L. DI MAJO, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (a partire da violazioni di «prerogative» e «diritti» dei Parlamentari). Nota ad ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 11 aprile 2019, 3.

[66] Sul punto, cfr., M. ARMANNO, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l'invalicabile soglia del controllo di ammissibilità*, in *www.osservatorioaic.it*, 2020, 4, R. DICKMANN, *L'illegittimità delle norme intruse dei decreti-legge tra conflitto di attribuzione promosso da singoli parlamentari e giudizio di legittimità costituzionale (Osservazioni a Corte cost., ordd. n. 274 e 275 del 2019 e sent. n. 247 del 2019)*, in *www.federalismi*.it, 22 gennaio 2020, C.P. GUARINI, *La Corte costituzionale ancora su conflitti tra poteri sollevati da singoli parlamentari tra conferme e prospettive di sviluppo (a margine delle ordinanze nn. 274 e 275 del 2019)*, in *www.osservatorioaic.it*, 2020, 2, F. FABRIZZI, *Le ordd. 274 e 275/2019 su conflitti di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevati da singoli parlamentari. Dialogando con l'ord. 17/2019*, in *www.osservatorioaic.it*, 2020, 2.

[67] A. MORRONE, *Fonti normative*, Bologna 2018, 132.

[68] D. DELLA PORTA, *I partiti politici,* Milano 2015.

[69] A. BARBERA, *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità sofferenza democratica*, cit., 11.

La rappresentanza si configura, allora, come il presupposto necessario per la democrazia secondo quella che è la sua concezione moderna[70], ossia legata indissolubilmente al diritto di voto e, soprattutto, alla partecipazione intesa quale strumento finalizzato alla determinazione dell'indirizzo politico.

Il partito svolge, infatti, un ruolo importante di mediazione, tracciando quelli che sono gli interessi e le concezioni politiche dominanti e immettendo queste nell'organizzazione statale.

Anche per tali motivi, il primo sistema dei partiti – nel quale confluiva anche il neonato Movimento Sociale Italiano di stampo neofascista – nacque in contesto costituzionale che consapevolmente consegnava alla forma di governo italiana un esecutivo debole in virtù di sistemi elettorali ad altissimo tasso di proiettività, a minimo carattere selettivo, in una logica centralistica e nell'ambito della garanzia di un bicameralismo paritario.

Se nel corso della *prima Repubblica* il sistema politico-partitico si reggeva su due pilastri (il proporzionale e la *conventio ad excludendum*) e sui Governi a trazione DC, a partire dalle elezioni del 1993 nasceva un secondo sistema dei partiti che condizionerà a lungo l'applicazione delle norme costituzionali sulla forma di governo[71], orientando le ulteriori riforme elettorali (e non solo) anche profondamente diverse per quanto concerne le modalità di attribuzioni dei seggi e dei correttivi (sbarramenti/premi di maggioranza) a volte imposti *sotto dettatura*[72], altre volte frutto di scelte parlamentari più o meno condivise[73].

Nonostante il *Mattarellum* abbia consegnato alla storia repubblicana italiana gli unici Governi di legislatura (oltre all'esperienza della XVII legislatura), non v'è dubbio che la successione dei Presidenti del Consiglio abbia comunque proseguito la stagione di esecutivi deboli prima ostaggi della "partitocrazia"[74], poi della frammentazione di una rappresentanza politica in costante declino[75].

Un sistema controverso, contraddistinto da alcuni elementi di novità, come il bipolarismo del *Mattarellum*, e di continuità, come la frammentazione interna delle coalizioni (in virtù della legge elettorale 21 dicembre 2005 n. 270) o del partito in

---

[70] Secondo G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, in AA.VV., *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, elites al potere*, Atti del convegno di Caserta, 6-7 maggio 2005, a cura di L. Chieffi, Torino 2006, 29, "la democrazia della modernità è la democrazia della rappresentanza".

[71] *La prassi degli organi costituzionali*, a cura di A. Barbera e T.F. Giupponi, cit.

[72] Ancora si richiama a quanto accaduto con il referendum del 1993.

[73] La l. n. 165/2017.

[74] Sul finire degli anni '80, quando i partiti ed il parlamento non sono più riusciti a svolgere il ruolo di sintesi politica e di organizzazione attiva delle masse hanno assunto svariate forme che li hanno sempre più allontanati dal modello di partito come *parte totale*, idoneo a realizzare quella funzione di selezione e sintesi degli interessi generali. Da un lato, infatti, le degenerazioni partitocratiche, l'occupazione e la gestione clientelare del potere mediante pratiche di sottogoverno, oltre alla tendenza dei partiti a fare qualsiasi cosa pur di continuare ad occupare uno spazio in Palamento, hanno reso palese la sopraggiunta incapacità dei partiti di perseguire interessi generali. Dall'altro lato, il progressivo divenire della società più complessa e frammentata, la scomparsa delle rigide divisioni in classi e, di conseguenza, il venir meno delle identità collettive in cui i singoli si riconoscevano, hanno accentuato l'incapacità dei partiti di proporre risposte politiche adeguate alle nuove sfide.

[75] Sul punto, cfr. S. STAIANO, *Rappresentanza*, in *www.rivistaaic.it*, 2017, 3 ma si consenta anche un rinvio a L. DI MAJO, *La rappresentanza in declino: partiti politici e gruppi di pressione nelle procedure democratiche*, in *www.forumcostituzionale.it*, 25 luglio 2016.

correnti (come sarebbe accaduto, in teoria, con la legge elettorale n. 6 maggio 2015 n. 52) che aggirano una misurazione preventiva anche a causa dei differenti e significativi sbarramenti per chi rimane fuori la coalizione – o il *maxipartito* – e minimi per chi accetta di entrare.

Un dato comune che ha attraversato le diverse leggi elettorali è stata la faticosa ricerca di un punto di equilibrio tra rappresentanza e governabilità attraverso un meccanismo forse troppo sbilanciato sul versante del rafforzamento dell'esecutivo, nella convinzione di creare un collegamento più incisivo tra l'elettore il Governo.

Così, mentre il *Mattarellum* – che dava seguito alla decisione referendaria del 18 aprile 1993 di abbandonare il sistema proporzionale a favore di un nuovo sistema tendenzialmente maggioritario – introduceva per la prima volta in Italia un sistema definito *misto*[76], con la l. n. 270/2005 e la formale indicazione preventiva del capo della coalizione anche sui contrassegni elettorali (il Presidente del Consiglio dei Ministri *in pectore*)[77] veniva confermato l'obiettivo di rendere maggiormente stabili gli esecutivi e maggiormente legittimati dal voto popolare.

Tuttavia, mentre l'asimmetrica[78] distribuzione del premio di maggioranza indeboliva l'istituzione parlamentare[79], la previsione di liste lunghe bloccate e soglie di sbarramento particolarmente elevate, limitando l'accesso ai partiti, indebolivano la rappresentanza e coartavano la libertà di voto dell'elettore[80].

---

[76] Peraltro, le leggi 4 agosto 1993 nn. 276 e 277 hanno permesso la realizzazione di due eventi fino ad allora mai verificati nella storia repubblicana: un Governo di legislatura (Berlusconi II) e la caduta di un Governo per un voto di fiducia parlamentare (Prodi I), concretizzando ciò che veniva auspicato già da tempo: consentire al Governo di portare a termine il suo programma che intanto veniva formalmente annunciato innanzi agli elettori assieme a quella che, nel caso di vittoria alle elezioni, sarebbe diventata la coalizione di governo.

[77] Art. 5, co. 3, l. n. 270/2005: «i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica».

[78] La l. n. 270/2005 prevedeva l'attribuzione del premio di maggioranza su base nazionale alla Camera, ma su base regionale al Senato. Ciò significava che mentre la trasformazione dei voti in seggi alla Camera avveniva unitariamente, al Senato era la sommatoria dei singoli premi collegati ai risultati elettorali parziali delle Regioni. Sul punto, cfr., A. PATRONI GRIFFI, *Sistemi elettorali e tenuta del principio democratico: brevi considerazioni a margine della legge elettorale*, in AA.VV., *Rappresentanza politica e legge elettorale*, a cura di C. De Fiores, Torino 2007. Secondo C. DE FIORES, *Introduzione*, in *Id*., *Rappresentanza politica e legge elettorale*, cit., 9, "i deleteri effetti, sottesi alle modalità di assegnazione del premio, così come oggi disciplinati dalla legge n. 270, sono d'altronde già evidenti e prefigurano esiti ben più pervasivi della legge truffa del 1953 e conseguenze ben più devastanti della stesse legge Acerbo del 1923".

[79] gli accordi tra i partiti di centrodestra e centrosinistra generavano coalizioni disomogenee funzionali a vincere le elezioni e superare le soglie di sbarramento, ma inadatte a formare un governo *di lungo periodo* "sfaldandosi" nel corso della legislatura e contribuendo ad amplificare ulteriormente il ruolo del Governo in Parlamento chiamato ad uno straripante utilizzo della questione di fiducia e del maxi emendamento, come rileva S. CURRERI, *Sistema elettorale e regolamenti parlamentari*, in *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, a cura di A. Manzella, cit..

[80] Tanto è vero che la Corte costituzionale, con sentenza n. 1/2014, ha rilevato che «le disposizioni impugnate, nello stabilire che il voto espresso dall'elettore, destinato a determinare per intero la composizione della Camera, è un voto per la scelta della lista, escludono ogni facoltà dell'elettore di incidere sull'elezione dei propri rappresentanti, la quale dipende, oltre che, ovviamente, dal numero dei seggi ottenuti dalla lista di appartenenza, dall'ordine di presentazione dei candidati nella stessa, sostanzialmente deciso dai partiti. La scelta dell'elettore, in altri termini, si traduce in un voto di preferenza esclusivamente per la lista, che - in quanto presentata in circoscrizioni elettorali molto ampie -

Questioni non troppo diverse avrebbe comportato anche l'applicazione della l. n. 52/2015 che prevedeva anch'essa un sistema proporzionale a vocazione maggioritaria, limitatamente per la Camera dei Deputati[81] con caratteristiche simili alla l. n. 270/2005[82], ancorché incentrate sul soggetto politico *lista*.

I moniti della sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale non pare siano stati accolti dal legislatore elettorale tanto che, seppur in modo diverso, la combinazione sbarramento/premio di maggioranza ivi prevista[83], l'eventuale doppio turno e i capilista *bloccati*[84] non superavano l'ulteriore vaglio di costituzionalità[85].

Ad ogni modo, l'eventuale applicazione dell'*Italicum* non avrebbe portato alcun beneficio alla governabilità: si passava, difatti, da un "bipolarismo coatto"[86] ad un *monopartitismo muscolare di maggioranza* con la medesima conseguenza che la coalizione o il *maxipartito* vincente conservava integralmente gli elementi di eterogeneità che, inveratisi nel corso della legislatura, avrebbero influito negativamente sulla governabilità e sulle dinamiche parlamentari proprio in mancanza di quei meccanismi previsti a livello regolamentare e in grado di mantenere la corrispondenza tra voti in entrata e voti in uscita.

Il terzo sistema partitico ha conosciuto (e conosce) una fase particolarmente acuta della frammentazione politica generata da fattori ulteriori e parzialmente estranei rispetto alle precedenti esperienze, come una marcata posizione *anti-élite* che tende a

---

contiene un numero assai elevato di candidati, che può corrispondere all'intero numero dei seggi assegnati alla circoscrizione, e li rende, di conseguenza, difficilmente conoscibili dall'elettore stesso. Una simile disciplina priva l'elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti, scelta che è totalmente rimessa ai partiti, e compromette la libertà di voto del cittadino, chiamato a determinare l'elezione di tutti i deputati, votando un elenco spesso assai lungo di candidati, che difficilmente conosce. In definitiva, è la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione. Simili condizioni di voto, che impongono al cittadino, scegliendo una lista, di scegliere in blocco anche tutti i numerosi candidati in essa elencati, che non ha avuto modo di conoscere e valutare e che sono automaticamente destinati, in ragione della posizione in lista, a diventare deputati, rendono la disciplina in esame non comparabile con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi ovvero da circoscrizioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto. Le condizioni stabilite dalle norme censurate sono, viceversa, tali da alterare per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti. Anzi, impedendo che esso si costituisca correttamente e direttamente, coartano la libertà di scelta degli elettori nell'elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare, e pertanto contraddicono il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto».

[81] In quanto, parallelamente, continuava il percorso di riforma della seconda parte della Costituzione che prevedeva un Senato non eletto direttamente dal corpo elettorale.

[82] Con sbarramento al 3% ed eventuale premio di maggioranza al partito che fosse risultato primo (in base a questa previsione venivano automaticamente riconosciuti 340 deputati, pari al 54% dei seggi della Camera, alla lista che avesse raggiunto una percentuale non inferiore al 40% dei nazionali). Ad ogni elettore, inoltre, nell'ambito della lista prescelta veniva riconosciuto un massimo di due voti di preferenza a favore di candidati di genere diverso.

[83] Sbarramento al 3% ed eventuale premio di maggioranza al partito che fosse risultato primo (in base a questa previsione venivano automaticamente riconosciuti 340 deputati, pari al 54% dei seggi della Camera, alla lista che avesse raggiunto una percentuale non inferiore al 40% dei nazionali

[84] Con possibilità di scelta discrezionale, per gli stessi, del collegio nel quale far scattare il seggio, in caso di elezione in più collegi.

[85] Corte cost., sentenza n. 35/2017.

[86] E. CUCCODORO, *"Comunicazioni del Governo in Parlamento". Collaborazione, confronto o crisi della relazione fiduciaria*, cit., 5.

delegittimare il circuito tradizionale della rappresentanza politica offrendo la tecnologia digitale come elemento identitario tra partito (MoVimento) ed elettore.

L'avvento di partiti leaderistici caratterizzati da un'accentuata convergenza al vertice e "dominati"[87] da Presidenti (Forza Italia, Fratelli d'Italia), Segretari (Lega) o Capi Politici (MoVimento 5 Stelle) ha determinato, al di là di un sistema elettorale divenuto *impotente* innanzi alla correzione delle patologie della forma di governo, "lo svuotamento concettuale della rappresentanza politica, nell'ambito di una concezione plebiscitaria della democrazia"[88], restituendo paradossalmente uno strapotere ai partiti che, pur rimanendo deboli da un punto di vista costituzionale e giuridico perché incapaci di rispettare i principi nell'ordinamento, né si sono trasformati in strumento dei cittadini e né il comportamento pare, a tutt'oggi, conforme ai principi dell'ordinamento giuridico[89].

2.3. *Recenti* riletture *del libero mandato*

Uno dei profili maggiormente delicati in tema di funzionalità del Parlamento riguarda il rapporto tra il singolo parlamentare, il gruppo e il partito politico di appartenenza.

In teoria, se attraverso il gruppo viene fatta valere la disciplina di partito in sede parlamentare, il divieto del vincolo di mandato sancito dall'art. 67 Cost. esclude che l'eventuale espulsione dal gruppo comporti tanto la decadenza dalla carica parlamentare, quanto l'applicazione di sanzioni particolarmente *afflittive* da impedire – e non solo scoraggiare – la mobilità tra i gruppi.

La XVII e la XVIII legislatura hanno registrato la presenza più o meno consistente di una compagine parlamentare i cui membri sono legati da un rapporto simbiotico con il partito (*rectius*, MoVimento) di appartenenza, tanto nella composizione quanto nelle modalità di partecipazione alla determinazione delle scelte di indirizzo.

Sul primo versante, tanto si ricava espressamente da alcune disposizioni statutarie del MoVimento 5 Stelle, come la richiesta di «adesione provenienti da deputati» di altri gruppi, ammissibile a patto che non siano iscritti ad «altro partito» (art. 1, co. 1, stat. Camera), o il «dovere» di partecipazione «unitaria» allo svolgimento dell'attività parlamentare, «al programma del MoVimento 5 Stelle, agli indirizzi deliberati dall'Assemblea del Gruppo ed alle indicazioni degli Organi del Gruppo», tenendo conto non solo «degli orientamenti», ma delle «indicazioni espresse dagli iscritti al MoVimento 5 Stelle» (art. 2, co. 5, stat. Camera), attraverso un rigido controllo del Capo Politico sui profili dell'organizzazione (artt. 18, co. 3, 19, 20, co. 3, stat. Camera M5S), dell'«azione politica» (art. 5, co. 5, stat. M5S Camera), della disciplina (art. 21, co. 4, stat. Camera M5S).

[87] S. BONFIGLIO, *I partiti e la democrazia*, cit., 74.

[88] *Ibidem*, 74.

[89] Sul punto, cfr. G. MOSCHELLA, *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista*, in *www.giurcost.org*, 20 maggio 2019.

L'articolato apparato sanzionatorio e gli obblighi a cui è sottoposto il «portavoce» secondo le disposizioni del Codice Etico allegato[90] irrobustiscono in modo significativo il legame tra il gruppo e il partito, sottoponendo il parlamentare ad una rigida disciplina di gruppo alla quale è impossibile svincolarsi, pena l'espulsione o il pagamento di una penale anche in caso di «allontanamento volontario ovvero dimissioni caratterizzate da dissenso politico» (art. 25, co. 5, stat. M5S Camera).

[90] In particolare, l'art. 3 del Codice etico, derubricato *Obblighi per i portavoce eletti sotto il simbolo del MoVimento 5 Stelle* prevede che «Ciascun portavoce eletto all'esito di una competizione elettorale nella quale si sia presentato sotto il simbolo del MoVimento 5 Stelle, oltre agli obblighi di cui allo Statuto ed all'art. 2 che precede, si obbliga in particolare: - ad ispirare il proprio comportamento a criteri di trasparenza nei confronti dei cittadini attraverso una comunicazione puntuale delle scelte politiche attuate con le votazioni in aula e nelle commissioni; - a mantenere una relazione con gli iscritti tramite il recepimento delle ragionevoli proposte dai medesimi formulate durante l'arco del mandato elettivo; - a compiere ogni atto funzionale all'attuazione e realizzazione del programma del MoVimento 5 Stelle e ad astenersi da qualsivoglia comportamento che possa risultare di ostacolo per l'attuazione e realizzazione del programma medesimo; - se eletto in un'assemblea che prevede la formazione di un gruppo, ad aderire al gruppo formato in ciascun consesso con il nome "MoVimento 5 Stelle"; - a rispettare, all'interno dei gruppi politici di cui al precedente alinea, il criterio democratico di votazione a maggioranza delle proposte per gli incarichi di designazione politica spettanti ai gruppi e gli incarichi istituzionali da assegnare a ciascun portavoce eletto; - a rispettare, all'interno dei gruppi politici di cui ai precedenti alinea, il criterio democratico di votazione a maggioranza per la determinazione della linea politica adottata dagli esecutivi, a qualsiasi livello, espressi dal MoVimento 5 Stelle; - a sostenere all'interno delle rispettive assemblee i Sindaci ed i Presidenti di Regione eletti sotto il simbolo del MoVimento 5 Stelle; - a votare la fiducia, ogni qualvolta ciò si renda necessario, ai governi presieduti da un presidente del consiglio dei ministri espressione del MoVimento 5 Stelle; - a contribuire personalmente all'attività del MoVimento 5 Stelle con uno specifico onere di concorso economico, proporzionale alle indennità percepite per coloro che sono eletti ovvero designati nelle istituzioni nei termini infra meglio precisati; - operare in sintonia con i principi del MoVimento 5 Stelle, concordemente con gli atti e le proposte politiche del medesimo in funzione dell'attuazione integrale del programma del MoVimento 5 Stelle attraverso proposte di legge e con ogni altra modalità possibile in virtù del ruolo; - in caso di espulsione del MoVimento 5 Stelle, a dimettersi dalla carica; - qualora rivesta il ruolo di capogruppo, in caso di sospensione o espulsione di un portavoce, ad allontanare dal gruppo il portavoce raggiunto dalla sanzione disciplinare; - a non chiedere né sollecitare per sé o per altri, regali o altre utilità, anche sotto forma di sconto, favore, mancia, intrattenimento, ospitalità, remissione di debito, altro beneficio avente valore economico; - a non accettare per sé o per altri, compresi congiunti, familiari o affini, regali aventi un valore superiore a quello dei doni usualmente scambiati in occasione di ricorrenze o festività da parte di impiegati negli uffici, nei servizi, nelle società e nelle altre organizzazioni partecipate o controllate da enti pubblici concessionari degli enti o da gestori di pubblici servizi da esso affidati, da privati che hanno rapporti di natura contrattuale con enti e/o amministrazioni pubbliche; - ad astenersi dal chiedere o dall'esigere o accettare da concessionari o da gestori di pubblici servizi, ovvero da soggetti che hanno in corso rapporti di natura contrattuale con enti ed amministrazioni pubbliche l'esecuzione di, o l'astensione da, qualsiasi atto da cui possa derivargli un vantaggio personale diretto o indiretto, o che assicuri ad altri soggetti - compresi i parenti o affini entro il quarto grado di parentela - od organizzazioni, analogo vantaggio in termini di natura economica, mediante prestazioni di attività professionali, conferimento di beni e servizi e assunzioni di personale; - ad astenersi dall'esercitare pratiche clientelari finalizzate a tutelare l'interesse particolare di individui o di gruppi a scapito dell'interesse della collettività; - a garantire una piena trasparenza patrimoniale fornendo i dati relativi alle attività professionali svolte, i redditi e gli incarichi ricevuti con i relativi compensi nonché segnalare situazioni di potenziale conflitto di interesse tra la propria posizione personale e i compiti svolti in ragione del ruolo; - ad evitare il cumulo di mandati in organi politico-istituzionali eletti a suffragio universale; - a non conferire alcun incarico come assistente a conviventi, affini o persone con rapporto di parentela fino al secondo grado di qualunque altro portavoce eletto nel medesimo consesso (intendendosi come tale il Parlamento nelle sue articolazioni), anche a titolo gratuito».

Proprio quest'ultimo profilo[91] ha destato particolare preoccupazione sia tra i parlamentari – alcuni si sono rivolti anche al Presidente Fico[92] – sia tra la dottrina che ritiene sussistente un contrasto più o meno palese con la dizione dell'art. 67 Cost.[93], considerata parte del nocciolo duro dei limiti impliciti alla revisione costituzionale[94], elemento indefettibile a tutela della rappresentanza "intesa come agire per il popolo nella sua totalità"[95] e preservata anche dalla Corte costituzionale[96].

Costituzione e regolamenti parlamentari garantiscono, non a caso, prerogative[97] e diritti in deroga al diritto comune ma direttamente collegabili all'esercizio del libero mandato a tutela dell'indipendenza di giudizio e di comportamento del parlamentare, in conformità alla tradizione dei regimi liberali, come l'insindacabilità delle opinioni e dei voti e l'immunità penale (art. 68 Cost.) e connessi all'articolato strumentario contenuto nei regolamenti parlamentari in tema di dichiarazioni, partecipazioni al dibattito assembleare, di modalità di voto (segreto o palese).

La stessa Corte costituzionale, fin dal principio, ha rilevato che l'art. 67 Cost. «è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento. Il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto egli abbia votato contro le direttive del partito»[98].

Il libero mandato è, in sostanza, l'essenza della rappresentanza e la radice dalla quale germogliano una serie di diritti e prerogative del singolo parlamentare attraverso le quali partecipa, ancorché singolarmente, alle funzioni legislative, di indirizzo e di controllo con cui si forma e si determina la volontà ultima del Parlamento.

Caduto l'art. 67 Cost., verrebbe ad essere pregiudicata l'essenza della rappresentanza politica e, conseguentemente, menomata l'attività parlamentare che si

---

[91] Secondo l'art. 25, co. 5, dello statuto del MoVimento 5 Stelle «il deputato che abbandona il gruppo parlamentare a causa di espulsione ovvero abbandono volontario ovvero dimissioni determinate da dissenso politico sarà obbligato a pagare, a titolo di penale, al Movimento 5 Stelle, entro dieci giorni dalla data di accadimento di uno dei fatti sopra indicati, la somma di euro 100.000».

[92] Sul punto, cfr. R. MAGI, *Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 della Costituzione*, in *www.federalismi.it*, 20 giugno 2018 e la risposta del Presidente Fico disponibile su https://stefanoceccanti.it/la-risposta-del-presidente-fico-alle-lettere-magi-e-ceccanti/.

[93] Così, A. CIANCIO, *Disciplina del gruppo e tutela del parlamentare dissenziente*, in *www.federalismi.it*, 13 giugno 2019, spec. 6, secondo cui "il divieto di mandato imperativo, pertanto, va collocato al cuore dell'odierno sistema di democrazia rappresentativa, tanto più se si considera che i partiti rappresentano uno – probabilmente il più importante, e tuttavia non l'unico – strumento per consentire la partecipazione dei cittadini". Secondo A. CERRI, *Osservazioni sulla libertà del mandato parlamentare*, in *www.federalismi.it*, 13 giugno 2018, 2, addirittura "radicalmente nulla, perché in contrasto con l'ordine pubblico (applicazione diretta o analogica dell'art. 1343 c.c.) e, segnatamente, con il principio di esercizio dell'attività parlamentare esente da vincoli di mandato (art. 67 Cost.)". Nullità "insanabile", secondo R. CALVANO, *La democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il dottor Stranamore*, in *www.federalismi.it*, 13 giugno 2018, 3.

[94] Secondo N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano 1991.

[95] E. BÖCKENFORDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quad. cost.*, 1985, 247.

[96] Corte cost., sentenza n. 14/1964, secondo cui il libero mandato «è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento».

[97] E non come mero privilegio, come ha sostenuto la Corte costituzionale nella sentenza n. 298/2004.

[98] Corte cost., n. 14/1965.

nutre del dibattito, della diversità di posizioni, della contrapposizione tra gli interessi in gioco anche nell'ambito di un singolo gruppo parlamentare[99].

L'obiettivo, pur condivisibile, di evitare fenomeni di costante transfughismo[100], attraverso la previsione di meccanismi volti a garantire una tendenziale corrispondenza tra voti in entrata e voti in uscita, non potrebbe che presuppore in alcun caso l'intangibilità del divieto di mandato imperativo.

Eppure, secondo autorevole dottrina, il divieto di mandato imperativo rimarrebbe una mera norma di coordinamento costituzionale stretta nella morsa degli articoli 1, 48 e 49 Cost.[101], nella considerazione che, in uno scenario di crisi del partito politico, il cittadino-elettore è chiamato a concorrere alla determinazione della politica nazionale (art. 49 Cost.) attraverso l'esercizio del diritto di voto (art. 48 Cost.), considerato una delle espressioni maggiormente caratterizzanti della sovranità popolare (art. 1 Cost.).

L'interpretazione, per così dire, restrittiva del libero mandato ha così finito per alimentare le posizioni *anti-élite*, anti-pluraliste e identitarie, "secondo un processo paradossale, ma per nulla nuovo, in base al quale dall'idea della necessaria corrispondenza tra volontà dei rappresentati e agire dei rappresentanti, si tende ad instaurare (e talora si riesce a farlo), un sistema nel quale la volontà dei rappresentanti si identifica con quella dei rappresentati"[102].

La sovrapposizione soggettiva tra rappresentanti e rappresentati viene creata attraverso una partecipazione *da remoto* della c.d. *base*, chiamata ad esprimersi attraverso i modi e le forme della *democrazia digitale* sull'indirizzo politico del MoVimento, il cui risultato si traduce inevitabilmente in veri e propri obblighi per il rappresentante che, non a caso, tende a divenire un mero *portavoce* incapace di sottrarsi ad una contraria ma libera scelta personale, peraltro ammessa proprio dall'art. 67 Cost.

E non è un caso che la genesi contrattuale del Governo Conte I, sorretto da due forze politiche della medesima matrice populista[103], contribuiva a comprimere maggiormente lo spazio di libertà del singolo parlamentare, riservando al Governo, o tutt'al più ai Presidenti dei due gruppi parlamentari, la presentazione di «iniziative legislative finalizzate all'attuazione del programma», ovvero anche di «altri temi», ma

---

[99] Nello stesso senso anche C. MARTINELLI, *Libero mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*, in *www.ederalismi.it*, 13 giugno 2018, secondo cui "il rapporto tra libero mandato e rappresentanza nazionale è un insostituibile spartiacque della modernità costituzionale e pertanto risulta evidente come l'eventuale introduzione di limiti costituzionali all'esercizio del libero mandato parlamentare metterebbe in discussione il principio della rappresentanza nazionale".

[100] Su cui vi è ampia letteratura, come C. DE CARO, *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in *Rass. parl.*, 1996, 360 ss., L. VERZICHELLI, *I gruppi parlamentari dopo il 1994. Fluidità e aggregazioni*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1996, 398, S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in *Rass. parl.*, 1998, 288 ss., L. LORELLO, *Sistema dei partiti, legislazione elettorale e disciplina dei gruppi parlamentari: è possibile governare la frammentazione politica in Italia?*, in *Nuove Autonomie*, 2019, 2.

[101] A. MANNINO, *L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto di mandato imperativo*, in *Quad. cost.*, n. 1/2001, 135-137.

[102] A. MORELLI, *Dal populismo ai populismi e ritorno. Appunti per una mappatura delle concezioni illiberali della rappresentanza e della funzione giurisdizionale*, testo della relazione al Convegno su Crisi della rappresentanza e metamorfosi della funzione giurisdizionale, Catania, 8-9 novembre 2018, in *paper*, 6.

[103] Sulle caratteristiche dei movimenti populisti, cfr. P. GRAZIANO, *Neopopulismi*, cit. il quale accomuna sotto il tale dizione anche Renzi, Berlusconi, Salvini e il MoVimento 5 Stelle.

sempre concordati tra «le parti contraenti» (art. 7 del contratto Lega – Movimento 5 Stelle).

Una concezione che si inserisce perfettamente nella volontà dichiarata di «introdurre forme di vincolo di mandato per i parlamentari» al solo fine di realizzare l'identità tra gruppi parlamentari e «forze politiche presentatesi dinanzi agli elettori»[104].

Una compressione evidente e via via sempre più pervasiva della libertà del singolo rappresentante/*portavoce* che concorre al progressivo declino dell'istituzione parlamentare.

2.4. *La c.d.* initiative

L'idea di una democrazia partecipativa ancora più robusta emerge anche nella previsione di un "canale parallelo che mal si concilia con una democrazia rappresentativa"[105]: la riforma dell'art. 71 Cost. in materia di iniziativa legislativa popolare sul modello delle cc.dd. *proposition* o *initiative* americane[106].

L'addenda all'art. 71 Cost. mira, in sostanza, a garantire che le proposte di legge di iniziativa popolare soggette per gran parte alla prassi dell'*insabbiamento*, se presentate da almeno cinquecentomila elettori, non soltanto siano discusse, ma anche approvate entro 18 mesi dalla presentazione e previo un vaglio di ammissibilità e legittimità riservato alla Corte costituzionale anche precedente al deposito del progetto di legge alle Camere, a patto che i promotori raccolgano, in tale senso, almeno centomila firme.

Diverse le criticità evidenziate dalla dottrina, come la mancata previsione di un doppio *quorum*[107] e il conferimento di un potere di spesa al comitato dei promotori difficilmente gestibile[108].

---

[104] Punto 20 del contratto di governo Lega – MoVimento 5 Stelle.

[105] P. CARETTI, *Il referendum propositivo una proposta che mal si concilia con una democrazia rappresentativa*, in *Astrid Rassegna*, 2019, 3.

[106] «Quando una proposta di legge ordinaria è presentata da almeno cinquecentomila elettori e le Camere non la approvano entro diciotto mesi dalla sua presentazione, è indetto un referendum per deliberarne l'approvazione, salvo che i promotori non vi rinunzino e a condizione che la Corte costituzionale lo giudichi ammissibile. Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati. Il referendum non è ammissibile se la proposta non rispetta i principi e i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione nonché i vincoli europei e internazionali, se non ha contenuto omogeneo e se non provvede ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri che essa importi. Sull'ammissibilità del referendum la Corte costituzionale giudica, su istanza dei promotori, anche prima della presentazione della proposta di legge alle Camere, purché siano state raccolte almeno centomila firme. La proposta sottoposta a referendum è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi. Se le Camere approvano la proposta in un testo diverso da quello presentato e i promotori non vi rinunziano, il referendum è indetto su entrambi i testi. In tal caso l'elettore che si esprime a favore di ambedue ha facoltà di indicare il testo che preferisce. Se entrambi i testi ottengono la maggioranza dei voti validamente espressi, è approvato quello che ha ottenuto complessivamente più voti. La legge determina le modalità di attuazione del referendum previsto dal presente articolo». Secondo A. MORRONE, *Crisi del parlamentarismo e* initiative, in *ww.federalismi.it*, 15 aprile 2019, 258.

[107] Oggetto di modifica è anche il quarto comma dell'articolo 75 della Costituzione su referendum abrogativo, nella parte in cui richiede la partecipazione della maggioranza degli aventi diritto, per l'approvazione (a maggioranza dei voti validamente espressi) della proposta soggetta a referendum abrogativo. Il testo modifica il quorum di validità della consultazione referendaria richiedendo – in

Per quel che riguarda il tema del presente contributo, anche la modifica in commento contribuisce alla contrazione del dibattito parlamentare, della tradizionale dialettica tra maggioranza e minoranza e, pertanto, della discussione a seguito della quale si realizza la volontà dello Stato[109].

Difatti, l'*initiative* contrappone il Parlamento legislatore al popolo legislatore[110] chiamato a definire, ma anche a realizzare, una parziale volontà di regolazione di interessi di pochi nel "silenzio"[111] di molti.

Diversi elementi procedurali e temporali introdotti nell'art. 71 Cost. sembrerebbero, insieme, un chiaro segnale dell'ulteriore svuotamento dell'istituzione parlamentare e della definitiva abdicazione del ruolo del rappresentante della nazione in favore di una funzione legislativa "pesantemente condizionata"[112].

In primo luogo, il termine fissato a 18 mesi per la definitiva deliberazione parlamentare rischia seriamente di compromettere l'importante momento tecnico dell'istruttoria considerato, a sommesso parere di chi scrive, atto di necessità, di utilità e di rispondenza ad un interesse generale nell'ambito del procedimento di formazione della legge[113].

In secondo luogo, quand'anche in teoria l'istruttoria fosse condotta dalla commissione competente (o dalle commissioni competenti), il Parlamento avrebbe margini di manovra risicati e limitati a mere modifiche di stile non sostanziali per non rimettersi all'ulteriore giudizio di una porzione del corpo elettorale chiamato, in sostanza, ad una valutazione in punto a bilanciamento degli interessi che sarebbe opportuno fosse riservata *in primis* al Parlamento, quindi al Giudice ordinario e, in ultima istanza, in caso di profili di incostituzionalità, alla Corte.

---

corrispondenza con quanto disposto con le modifiche all'art. 71 della Costituzione – il voto favorevole di almeno un quarto degli aventi diritto al voto. Sul punto, cfr. A. MANGIA, *Note sul programma di riforme costituzionali della XVIII legislatura*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2 dicembre 2018.

[108] C. PINELLI, *Audizione innanzi alla I Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati. Proposte di revisione costituzionale C. 726 Ceccanti e C. 1173 Dell'Uva. Modifica dell'art. 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare*, in *www.astrid-online.it*, M. VOLPI, *Audizione davanti alla I Commissione della Camera dei deputati (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) sulle proposte di legge C. 726 e C. 1173 di modifica dell'art. 71 della Costituzione (3 dicembre 2018)*, in *www.astrid-online.it*. Per evitare tali rischi, M. LUCIANI, *Audizione innanzi alla Commissione affari costituzionali del Senato (13 marzo 2019),* in *www.astrid-online.it*, mentre S. CURRERI, *Il referendum propositivo: maneggiare con cura*, in *www.laCostituzione.info*, 18 aprile 2019.

[109] H. KELSEN, *Il primato del Parlamento*, a cura di G. Geraci, Milano 1982.

[110] Così, A. MORRONE, *Crisi del parlamentarismo e* initiative, cit.

[111] Secondo G. BARCELLONA, Vox populi*: potere referendario e mediazione parlamentare nel progetto di riforma dell'art. 71 della Costituzione*, in *www.federalismi.it*, 19 giugno 2019, 9 secondo cui "per vero, l'irrilevanza cui si condanna l'astensione può sembrare dia corpo ad un'inedita distinzione: tra cittadini attivi e cittadini non attivi. Il meccanismo messo a punto dalla riforma, infatti, consentirebbe ad una 'minoranza organizzata' e capace di mobilitare il 25% degli aventi diritto al voto di far prevalere le proprie ragioni; e, soprattutto, di conseguire tale obiettivo neutralizzando l'inerzia del 75% del corpo elettorale, la cui mancata adesione alla proposta dei promotori viene, così, resa marginale e trascurabile".

[112] V. LIPPOLIS, *Un parlamento sotto attacco e in crisi di identità*, in *www.federalismi.it*, 15 aprile 2019, 249.

[113] Nello stesso senso, su tutti, P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell''indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, Napoli 2007, 83; ma anche R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle Commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rass. parl.*, 2000, 207 che parla di "momento cruciale".

In terzo luogo, viene privato al parlamentare – questa volta sì e conseguentemente ai due precedenti profili – di una serie di diritti e prerogative che, alla luce del contingentamento dei tempi imposto dalla riforma e dal giudizio ancorché eventuale del corpo elettorale, rischia seriamente di comprimere la partecipazione ai lavori nel nome di una "mitica democrazia diretta in cui è il popolo a decidere e non le *èlite*"[114].

3. *La riduzione del numero dei parlamentari: ragioni e contenuto*

Prima e dopo la Seconda Guerra Mondiale, la determinazione numerica delle assemblee rappresentative, tanto in Italia quanto all'Estero, ha conosciuto l'alternanza tra modelli *dinamici* – caratterizzati dal rapporto popolazione/rappresentante – e *statici*, come accaduto per la Costituzione italiana a seguito della rimodulazione quantitativa degli artt. 56 e 57 Cost. *post* 1963[115], tesa ad "evitare l'ipertrofia delle assemblee in un Paese, come l'Italia, in cui l'incremento demografico è stato sempre in lieve, ma costante aumento"[116].

Da tale momento, il confronto sul numero dei rappresentanti in Parlamento, come molti altri temi, ha diviso gli studiosi della materia tra i seguaci della sovrabbondanza[117] e chi, al contrario, riteneva ragionevole il mantenimento della quota fissa stabilita dalla legge cost. 9 febbraio 1963 n. 2[118].

Ciononostante, sin dai primi tentativi di riforme costituzionali di sistema, si è messa in discussione la scelta del legislatore costituzionale del 1963 per ragioni legate all'efficienza del Parlamento[119] e al contenimento della spesa pubblica[120] e presentate pressoché in ogni legislatura a partire dalla IX, eccezion fatta per la X (l'argomento non fu portato in discussione) e XI, allorquando la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (c.d. De Mita – Iotti) pose allo studio diverse proposte di revisione, tuttavia arenatesi per la ritrosia di molti ad «affrontare il tema della riforma del Parlamento se non nella sua interezza. Modifiche parziali avrebbero potuto infatti apparire monche e contraddittorie»[121].

---

[114] V. LIPPOLIS, *Un Parlamento sotto attacco*, cit., 250.

[115] Per una rassegna, cfr. E. ROSSI, *Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto Albertino ad oggi*, in *Meno parlamentari più democrazia?*, cit., 17-36.

[116] T. MARTINES, *Art. 56-58*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna 1984, 43 ss., sebbene da qualche anno si registra un calo della popolazione italiana (in esempio, secondo i dati ISTAT, nel 2019 si è avuta una flessione pari allo 0,3%). Qualora fosse stato mantenuto calcolo pre riforma del 1963, la Camera sarebbe stata composta da 750 Deputati.

[117] C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1978, 438.

[118] A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna 1976.

[119] Nel 1985 (XI legislatura) la Commissione Bozzi si poneva quale obiettivo primario di «ridurre il carico di lavoro», con particolare attenzione «a non determinare problemi per la funzionali delle Camere e per la rappresentatività delle formazioni minori».

[120] Così fu presentato anche il disegno di legge di riforma costituzionale c.d. *Renzi – Boschi*. In quel periodo, la somma stimata dai promotori si aggirava attorno ai 500 milioni di euro, sebbene la ragioneria dello Stato quantificò un risparmio di spesa non maggiore di 49 milioni di euro.

[121] Camera dei deputati n. 3597, Senato della Repubblica n. 1789, Relazione del Presidente della Commissione Nilde Iotti, 5.

Proprio tale ultimo *monito* sembrava essere stato fatto proprio dal legislatore costituzionale tanto che, nei successivi tentativi di riforme, la riduzione del numero dei parlamentari veniva affiancata ad una rivisitazione di altri profili cruciali e connessi tanto alla trasformazione del Senato nel luogo della rappresentanza delle Regioni e delle autonomie territoriali[122], quanto ad una revisione complessiva della seconda parte della Costituzione che teneva conto degli elementi patologici della forma di governo italiana[123].

Mentre le precedenti riforme riconducevano la genesi alle richiamate degenerazioni, la legge concernente modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari si pone oggi come unico obiettivo di realizzare un duplice *taglio lineare* nei confronti di "Parlamento troppo affollato"[124] e di una porzione di spesa pubblica infruttuosa.

Le ragioni emergono fin dalla contrattualizzazione del Governo Conte I[125] e ribadite sia nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio nella seduta della Camera dei Deputati in data 9 settembre 2019 (all'esito del mutamento della maggioranza di Governo), sia in occasione della presentazione di documenti istituzionali[126], sia nelle numerose dichiarazioni pubbliche di esponenti del Governo[127] e del MoVimento 5 Stelle[128] ispirate, queste ultime, alla diffusione di un sentimento "anti-casta"[129] e volto a dipingere il Parlamento come una sorta di *poltronificio*[130].

---

[122] *Comitato Speroni*, *Bozza Fisichella*, *Bozza Violante*.

[123] Commissione bicamerale per le riforme costituzionali della (XIII legislatura), Governo Berlusconi II (XIV legislatura) e disegno di legge costituzionale c.d. *Renzi Boschi* XVII legislatura).

[124] P. ADDIS, *Come funziona all'estero?*, in *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., 69.

[125] Al punto 20 del Contratto di Governo sottoscritto da Lega e MoVimento 5 Stelle si legge testualmente che «Occorre partire dalla drastica riduzione del numero dei parlamentari: 400 deputati e 200 senatori. In tal modo, sarà più agevole organizzare i lavori delle Camere e diverrà più efficiente l'iter di approvazione delle leggi, senza intaccare in alcun modo il principio supremo della rappresentanza, poiché resterebbe ferma l'elezione diretta a suffragio universale da parte del popolo per entrambi i rami del Parlamento senza comprometterne le funzioni. Sarà in tal modo possibile conseguire anche ingenti riduzioni di spesa poiché il numero complessivo dei senatori e dei deputati risulterà quasi dimezzato». Per approfondimenti, cfr., *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, a cura di A. Morelli, Napoli 2018.

[126] In esempio, sul sito istituzionale del Governo è chiaramente specificato che «L'obiettivo è duplice: da un lato favorire un miglioramento del processo decisionale delle Camere per renderle più capaci di rispondere alle esigenze dei cittadini e dall'altro ridurre il costo della politica (con un risparmio stimato di circa 500 milioni di euro in una Legislatura)» http://www.riformeistituzionali.gov.it/it/la-riduzione-del-numero-dei
parlamentari/#:~:text=La%20proposta%20di%20legge%20costituzionale%20prevede%20una%20drastica%20riduzione%20del,attuali%20315%20a%20200%20senatori.

Nella nota di aggiornamento al DEF 2018 del 27 settembre 2018 si ricollega il tema delle riforme costituzionali «al miglioramento della qualità delle decisioni da realizzare rendendo più ampia ed effettiva la partecipazione dei cittadini alla vita politica e favorendo una maggiore efficacia dell'attività del Parlamento». O ancora, nel DEF 2019 è specificato che «oltre a determinare positivi risultati in termini di riduzione delle spese, mira a favorire un miglioramento dei processi decisionali delle Camere, rendendoli più tempestivi ed efficaci».

[127] L'On. Di Maio, all'esito dell'approvazione della riforma dichiarò "la fine di un'ingordigia andata avanti per decenni", reperibile su https://video.corriere.it/politica/taglio-parlamentari-maio-fine-una-ingordigia-politica-risparmi-500-milioni-legislatura/6e7c0626-a3c3-11e9-a7ad-0c138fd9d483.

[128] Come rileva C. TRIPODINA, *Riduzione del numero dei parlamentari,* cit., 78, altri sono i toni della narrazione della riforma 'alla base', soprattutto del Movimento5Stelle: 'Tagliamo le poltrone'! Mandiamo a casa 'la casta'! Portiamo alla svolta il nostro Paese con 'il passaggio dalla Seconda repubblica alla

Nel merito, la legge costituzionale consta di quattro articoli di cui i principali (art. 1, co. 1, lett. *a)* e art. 2, co. 1, lett. *b)*) prevedono la riduzione del numero dei Deputati (da 630 a 400) e dei Senatori (da 315 a 200), con contestuale riduzione dei rappresentanti eletti nelle rispettive circoscrizioni estere (da 12 a 8 per la Camera e da 6 a 4 per il Senato); seguono le modifiche consequenziali in ordine alla modalità aritmetica di ripartizione territoriale dei seggi (art. 1, co. 1, lett. *b)* per la Camera, art. 2, co. 1, lett. *c)* per il Senato) e la previsione di un numero massimo complessivo di Senatori a vita in carica (pari a cinque) nominati dal Presidente della Repubblica.

Mentre dal punto di vista della tecnica normativa nulla si eccepisce, se non un condivisibile miglioramento nella parte "puntuale e circoscritta"[131] riservata alla modifica dell'art. 59 Cost. – in passato interpretato talvolta estensivamente talaltra restrittivamente[132] – nel merito v'è da verificare se e in che modo una riforma costituzionale "parziale"[133] possa impattare positivamente sulla forma di governo italiana, in particolare sulla *performance* del Parlamento, attraverso l'incidenza non

---

Terza, quella dei cittadini'! 'Facciamo uscire 345 politici dalle aule di Palazzo Madama e Montecitorio e ci facciamo entrare 60 milioni di italiani'! Ecco la 'misura richiesta a gran voce dai cittadini', reperibili sul c.d. *blog delle stelle*. Lo stesso Presidente del Consiglio ebbe ad affermare che "la riforma riduce i costi e darà più efficienza", in *Il Fatto Quotidiano*, 8 ottobre 2019, sulla stessa scia di quanto dichiarato, in pari data, durante la Conferenza congiunta con il Presidente del Consiglio europeo Michel.

[129] S. RIZZO e G.A. STELLA, *La Casta. Così i politici italiani sono diventati intoccabili*, Milano 2007.

[130] Un'immagine eloquente di quanto affermato è stata data non solo in occasione della votazione finale della legge in commento, con alcuni parlamentari che si sono fatti fotografare fuori Montecitorio con forbici e striscione raffigurante le poltrone tagliate, ma anche durante la campagna per il sì risalente al disegno di legge costituzionale Renzi – Boschi e protagonista l'On. Del Barba che, in una nota trasmissione televisiva, si alzò dalla poltrona sulla quale si era accomodato sostenendo di voler "ridurre le poltrone, anche la mia!". All'opposto, ma sempre in tema di campagna elettorale, P. COLASANTE, *La riduzione del numero dei parlamentari, fra merito e legittimità costituzionale*, cit., 52, ritiene che "nell'attesa dell'esito del referendum, appare agevole osservare che, oltre alla richiesta referendaria stessa, anche la campagna elettorale delle forze politiche contrarie alla riforma rischia di essere destinata all'impopolarità, se si considera che questa revisione costituzionale investirebbe un unico e isolato aspetto della struttura parlamentare, che per giunta incontra una diffusa condivisione nell'opinione pubblica, soprattutto in riferimento alla *vulgata* del risparmio di spesa che ne deriverebbe e al contenimento degli 'sprechi della politica'".

[131] V. CASAMASSIMA, *Cosa cambia per i senatori a vita?*, *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., 71.

[132] Cfr., sul punto, F. MODUGNO, *Noterelle (anacronistiche?) sull'interpretazione dell'art. 59, secondo comma, della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, 3, 671 ss., ma anche G. D'ORAZIO, *Il numero dei Senatori a vita nell'interpretazione del Capo dello Stato*, in *Quad. cost.*, 1985, 1, 131 ss. Recentemente, L. SCAFFARDI, *Art. 59 Cost.*, in AA.VV., *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, a cura di F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa e G.E. Vigevani, Bologna 2019, precisava che "riguardo al numero complessivo dei Senatori di nomina presidenziale, è prevalsa la valutazione che i Senatori di nomina non potessero essere contemporaneamente più di cinque citati dall'art. 59,2 Cost. Una visione restrittiva seguita fino alla Presidenza Pertini (1984) che, con la nomina di Bo e Bobbio, vide il numero di Senatori a vita di nomina salire per la prima volta oltre la soglia, ovvero a quota sette, seguito in questo dal Presidente Cossiga (1991) con ben quattro nomine (Agnelli, Andreotti, De Martino, Taviani). […] Il Presidente Scalfaro espresse in una nota scritta (1992) il suo convincimento che non dovessero essere contemporaneamente più di cinque i Senatori a vita di nomina presidenziale sui seggi di Palazzo Madama, decisione condivisa dai suoi successori. Una scelta meditata anche per evitare alterazioni nelle fragili maggioranze parlamentari che da ormai due decenni vedono i Governi in balìa degli eventi quando affrontano le votazioni in Senato".

[133] G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari una riforma parziale (fin troppo)*, in *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., 211-227.

tanto sulla consistenza della spesa pubblica, quanto su alcuni istituti di garanzia previsti in Costituzione, sui regolamenti parlamentari e sulla rappresentanza politica.

3.1. *L'incidenza sulla spesa pubblica*

Pur essendo un profilo poco attinente alle dinamiche parlamentari, l'«apprezzabile risparmio di spesa»[134] derivante dalla riduzione quantitativa è stato uno dei due motivi principali delle ragioni a sostegno della riforma.

I Progetti di bilancio della Camera dei Deputati e del Senato relativi all'anno finanziario 2019 hanno previsto una spesa attestata intorno a 960 milioni per la Camera e 544 per il Senato.

Al di là delle diverse voci di spesa di cui un recente studio ha avuto modo di scomporre analiticamente[135], il risparmio parametrato sul salario netto del singolo parlamentare ammonterebbe a 37 milioni per la Camera e 20 milioni per il Senato.

Pertanto, per un totale di 57 milioni di euro all'anno rapportato al peso complessivo della spesa pubblica, si giunge ad una cifra significativamente bassa e pari appena allo 0,007% all'anno[136], l'equivalente di 3,12 euro a famiglia, ossia 1,35 euro a cittadino, in netto contrasto rispetto alle originarie previsioni dei promotori che stimavano un risparmio di circa lo 0,012%[137].

In sostanza, come è stato altresì rilevato, "una riduzione del numero dei parlamentari di un terzo non significa riduzione di un terzo delle spese di funzionamento delle due Camere"[138].

3.2. *L'incidenza sulla Costituzione*

Mentre vi è consenso pressoché unanime relativamente alla modifica contenutistica dell'art. 59 Cost., la parte principale della riforma sottoposta a referendum si trascina una serie di modifiche costituzionali *indirette* ancorché sottese, nella forma, ad un mero ricalcolo numerico della maggioranze necessarie ad eleggere il Presidente della Repubblica (art. 83 Cost.), eleggere cinque Giudici della Corte costituzionale (art. 135 Cost.), eleggere 1/3 dei membri laici del Consiglio Superiore della Magistratura (art. 104 Cost.), procedere alla revisione costituzionale (art. 138 Cost.), modificare i regolamenti parlamentari (art. 64 Cost.), votare le leggi su amnistia

[134] Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2018 del 27 settembre 2018, 112.

[135] A. MARCHETTI, *Sulla riduzione dei costi della politica*, in *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., 143-154.

[136] www.osservatoriocpit.unicatt.it.

[137] https://codacons.it/riforme-codaconscon-taglio-parlamentari-risparmio-13-euro/.

[138] B. CARAVITA DI TORITTO, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost., approvata dal Senato, e C. 1172 cost., D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta C. 1616, approvata dal Senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, resoconto stenografico, 3 aprile 2019.

e indulto (art. 79 Cost.), votare lo scostamento di bilancio (art. 81 Cost.), disporre la «fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni[…]» (art. 132 Cost.), presentare una mozione di sfiducia (art. 94 Cost.), oltre al ruolo dei Senatori a vita (art. 59 Cost.).

Rispetto alle tematiche principali che recentemente la dottrina ha già avuto modo di approfondire e di offrire al dibattito pubblico[139], è bene valutare – ancorché per cenni e soltanto in teoria – le possibili ripercussioni sui profili che inevitabilmente vengono coinvolti dal *taglio lineare* in virtù della ridefinizione dei *quorum* sufficienti o necessari per le deliberazioni ovvero per gli atti di indirizzo.

Invero, la riduzione quantitativa trasversale porta con sé conseguenze che rilevano tanto dal punto di vista quantitativo, quanto dal punto di vista prettamente politico, legato all'assetto dell'una o dell'altra Camera e delle consultazioni elettorali.

In esempio, una maggioranza *anti sistema e anti europeista* com'era l'unione tra la Lega e il MoVimento 5 Stelle riuscirebbe – senza troppe difficoltà – a compattarsi attorno alla possibilità di ricorrere all'indebitamento prevista dall'art. 81, co. 2, Cost. ancorché limitatamente ai casi ammessi.

Vero è, allo stesso tempo, che la recente prassi ha dimostrato che il costante monitoraggio delle Istituzioni europee ed il controllo sui motivi e le finalità dell'indebitamento ha reso particolarmente complesso il ricorso allo scostamento di bilancio, come accaduto per il disegno di l. n. 145/2018[140] e la previsione di sforamento proposta al 2,4% poi rivista il ribasso a seguito di moniti dell'Unione europea.

Ciò è possibile, quand'anche auspicabile, fino a che le Istituzioni sovranazionali mantengano un orientamento distante dalle posizioni euroscettiche che nell'attuale legislatura europea appaiono comunque più robuste rispetto al passato[141].

Per quanto concerne l'art. 132, co. 1, Cost., l'impatto della riforma sembrerebbe essere irrilevante tanto per la previsione di contrappesi quantitativi e procedurali[142]

---

[139] Sul punto, C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2020, 761-794.

[140] Su cui, cfr. In particolare, il dibattito inaugurato dalla rivista *www.federalismi.it* del 20 febbraio 2019, in cui sono confluiti diversi contributi, tra cui M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvata dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato. (Osservazioni a margine di Corte cost.,ord. n. 17 dell'8 febbraio 2019)*, A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*, N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*; oltre a quanto segnalato, cfr., ex multis, G. BUONOMO e M. CERASE, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in *www.forumcostituzionale.it*; S. CECCANTI, *Qualche breve chiosa all'ordinanza n. 17/2019*, in *Nomos*, n. 1/2019; E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *forumcostituzionale.it*, 21 febbraio 2019

[141] I gruppi *euroscettici* o caratterizzati da un *nazionalismo estremo* sono sempre stati presenti nel Parlamento europeo a partire dal 1984 e, in costante ascesa, sebbene non siano mai riusciti a raggiungere la soglia sufficiente per detenere la maggioranza.

quanto per la ragione che la proposta deriva *dal basso* e la legge costituzionale si limiterebbe a prendere atto della volontà di quella porzione di popolazione promotrice della fusione ovvero della creazione di nuovi enti territoriali regionali.

Parimenti non desterebbe preoccupazioni il procedimento relativo all'approvazione della legge sull'amnistia ed indulto, trattandosi di scelte discrezionali dettate per lo più da motivi storici, di riconciliazione sociale o straordinari, come accaduto per fronteggiare le disfunzioni del sistema carcerario italiano in occasione di significativi eventi storici[143].

Per di più, al contrario di quanto rilevato in tema di modifica al ribasso di alcune garanzie costituzionali, la diminuzione del *quorum* deliberativo richiesto dall'art. 79 Cost. semplificherebbe il raggiungimento della maggioranza qualificata dei componenti di ciascuna Camera, anche nella considerazione che l'approvazione non per forza (anzi, è bene che non lo sia) coinvolge esclusivamente gli appartenenti alla maggioranza.

All'inverso ciò non può valere per le modifiche dei regolamenti parlamentari, se non limitatamente agli auspici di larga convergenza ben al di là del minimo raggiungimento della soglia del 50%+1.

Come è noto, infatti, i regolamenti parlamentari sono considerati una fonte del diritto *sui generis*, a competenza riservata e specializzata[144] e posti a garanzia di indipendenza delle Camere da ogni altro potere.

È evidente che su tale aspetto, l'approssimarsi del taglio dei parlamentari renderebbe non soltanto le garanzie delle minoranze più fragili perché sottoponibili ad una revisione semplificata – attestandosi la soglia della maggioranza necessaria a 201 per la Camera e 101 per il Senato (rispetto a 316 e 158 attuali) – ma anche le dinamiche parlamentari maggiormente instabili, se rimane nella disponibilità di chi governa la possibilità di modificare agevolmente i fondamenti dell'attività parlamentare, come le modalità di costituzione dei gruppi parlamentari e, a cascata, delle giunte e delle commissioni.

Instabilità nascosta anche dietro ad una ulteriore modifica indiretta della Costituzione, nella parte in cui l'art. 94 ammette la presentazione della mozione di sfiducia da parte di un decimo dei componenti di ciascuna Camera.

Così, mentre con le leggi elettorali e con i correttivi alle soglie di accesso in Parlamento si è cercato di realizzare quel connubio tanto auspicato tra governabilità e rappresentanza, dietro la riduzione del numero dei parlamentari si cela uno strumento particolarmente incisivo in mano ad una minoranza ulteriormente ridotta del 36,5% in grado di provocare una crisi di Governo e detenere maggiori *chance* di conseguire il risultato proprio in virtù della riduzione quantitativa.

---

[142] il territorio *costituendo* deve rappresentare almeno un milione di abitanti e la richiesta deve pervenire da «tanti consigli Comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse».

[143] Come ad esempio il d.P.R. 11 luglio 1959 n. 460. *Concessione di amnistia e indulto, legata alla celebrazione del quarantennale di Vittorio Veneto* e il d.P.R. 24 gennaio 1963 n. 5. *Concessione di amnistia e indulto, in occasione del Concilio Vaticano II*.

[144] Così F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna 1994, 161.

Se, a Costituzione vigente, un decimo dei componenti equivale a 63 Deputati e 31 Senatori, in caso di conferma della legge costituzionale, per porre in votazione una mozione di sfiducia sarebbero sufficienti 40 Deputati e 20 Senatori.

Un dato da non sottovalutare se si considera anche che in passato i Senatori a vita hanno avuto un ruolo determinante nella conservazione della maggioranza di Governo[145]; come è stato opportunamente rilevato, la modifica dell'art. 59 Cost. "produrrebbe un significativo incremento del 'peso' della componente non elettiva all'interno del Senato"[146] in grado di esprimere il 2,5% dei Senatori a fronte dell'1,6% odierno.

Più complesso il discorso sulle altre "funzioni di garanzia esercitate dal Parlamento"[147] che egualmente esprimono *quorum* frazionari inevitabilmente ritoccati al ribasso. Ciò accade per l'elezione del Presidente della Repubblica[148], di cinque Giudici costituzionali, di 1/3 dei membri laici del Consiglio Superiore della Magistratura[149] e per il procedimento di revisione costituzionale.

Su questi aspetti si intrecciano questioni tecniche afferenti al mero dato numerico, ma anche aspetti chiaramente politici se si tiene conto che le prassi hanno più volte dimostrato che dietro l'elezione di un Giudice costituzionale o di un membro laico, così come del Presidente della Repubblica, si celavano accordi tra le forze politiche finalizzate ad una scelta quanto più condivisa tra maggioranza ed opposizione, almeno fino a quando il sistema partitico italiano non si presentava estremamente frastagliato e strutturato sulla prevalenza di un partito maggioritario o sull'alternanza tra due poli opposti[150].

Per tale motivo, al di là della riduzione delle maggioranze previste – inevitabile conseguenza della riforma – le prassi mostreranno in quale delle due direzioni le forze politiche decideranno di muoversi: tanto potranno rinverdire auspicabili prove di dialogo e di accordo ad ampio raggio in funzione del ruolo di garanzia, terzietà ed imparzialità del Presidente della Repubblica, dei Giudici costituzionali e dei membri laici; tanto potranno sfruttare fino in fondo la forza maggioritaria, mettendo all'angolo le minoranze.

In realtà, per il Capo dello Stato, l'incrocio tra il voto a scrutinio segreto e la previsione numericamente invariata di 58 delegati regionali potrebbe rendere maggiormente incerto l'esito delle elezioni per lo meno a partire dal quarto scrutinio, atteso che la mancata modifica del secondo comma dell'art. 83, co. 2, Cost., ha

[145] Come nel caso del Governo Prodi II.

[146] V. CASAMASSIMA, *Cosa cambia per i Senatori a vita?*, cit., 82.

[147] E. VIVALDI, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari su alcune funzioni "di garanzia" esercitate dal Parlamento*, *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., 87.

[148] In questo caso sarebbero necessari, per i primi tre scrutini, la maggioranza qualificata del Parlamento riunito in seduta comune, pari a 438, mentre a partire dal quarto è sufficiente raggiungere 330 preferenze.

[149] Per i primi tre scrutini il *quorum* è pari a 438 preferenze (2/3 dei componenti), mentre successivamente al terzo è 382 (3/5 dei componenti del Parlamento in seduta comune).

[150] In esempio, come rileva E. VIVALDI, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari su alcune funzioni "di garanzia" esercitate dal Parlamento* limitatamente all'elezione dei Giudici costituzionali, 90.

comportato una variazione al rialzo della percentuale relativa alla componente regionale dal 5,8% al 9,6%.

Ne consegue che a partire dal quarto scrutinio, poiché è sufficiente la maggioranza assoluta dei componenti il "collegio imperfetto"[151], l'incidenza dei delegati regionali sarebbe non soltanto evidentemente maggiore, ma diventerebbe decisiva, tenuto conto della presenza di tre forze politiche (anche quattro vista la costante ascesa di Fratelli d'Italia) tendenzialmente pariordinate ed espressione più o meno del 20% della componente parlamentare.

Un eventuale *accordo in blocco* da parte dei delegati regionali potrebbe essere quindi determinante per la scelta del Capo dello Stato, sebbene la fluidità del sistema politico-partitico fungerebbe da garanzia e da impulso per una scelta forzatamente più condivisa, per lo meno allo stato attuale, in cui la coagulazione di più compagini politiche eterogenee attorno ad un nome della sola maggioranza appare meno probabile di quanto effettivamente lo si percepisca.

Infatti, l'idea che i delegati regionali, non soltanto si compattino, ma unitariamente lo facciano in funzione di un candidato Presidente proposto da una o l'altra compagine politica, appare una ipotesi peregrina tenuto conto della diversa colorazione politica degli enti territoriali.

Purtuttavia, se è vero – come è vero – che il Presidente della Repubblica è organo che rappresenta l'unità nazionale, allora riservare un ruolo più incisivo e meno *di tribuna* ai delegati regionali non potrebbe che rafforzare la figura di garanzia e di coesione quale è quella del Capo dello Stato[152].

In ultimo e per quanto concerne il procedimento di cui all'art. 138 Cost., se da un lato e parimenti per quanto accade per Presidente della Repubblica, Giudici della Corte e membri laici del C.S.M., si verificherà una torsione al ribasso del *quorum* previsto in seconda deliberazione, allo stesso modo sarebbe maggiormente agevole ricorrere al referendum costituzionale previsto dal comma 2, almeno per quella minoranza parlamentare contraria alla revisione costituzionale.

3.3. *L'incidenza sui regolamenti parlamentari*

La modulazione degli effetti della riforma costituzionale differita alla successiva legislatura riduce – ma non elimina – il rischio paventato anche dalla Giunta per il

[151] G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Milano 1965, 291-298. *Contra* C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1972, 522-523; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano 1972, 298; S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano 1974, 43 ss.; L. PALADIN, *«Sulla natura del Parlamento in seduta comune»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 400-408; A.P. TANDA, *«Osservazioni e note sul Parlamento in seduta comune»*, in *Rass. parl.*, 1976, 120-126; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 72-73.

[152] Nello stesso senso, anche G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, in *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., 233, secondo cui "l'aumento, in proporzione, della quota dei delegati regionali – che peraltro, come la prassi insegna, rispondono sempre alle logiche del partito di appartenenza – non sembra foriero di significative conseguenze, in quanto l'elezione del Capo dello Stato era stata disegnata dai Costituenti come una elezione di secondo grado, ma non di derivazione esclusivamente parlamentare":

regolamento (seduta del 3 ottobre 2019) «di lasciare alla prossima legislatura un quadro regolamentare incoerente con la riforma costituzionale approvata e privo delle necessarie forme di tutela»[153].

C'è stato già chi ha proposto una puntuale "tassonomia"[154], individuando quattro gruppi di disposizioni interessate dalla riforma a partire da tre questioni problematiche affrontate dalla Giunta per il regolamento della Camera dei Deputati in cui è emersa la necessità di adattare i regolamenti alla riduzione del numero dei parlamentari, omogeneizzare maggiormente i due regolamenti di Camera e Senato e rendere coerente il contenuto della modifica con la parte II della Costituzione.

Non appaiono infondate le preoccupazioni *ut supra* richiamate e confermate dall'auspicio della maggioranza di Governo a che le Giunte per il regolamento di Camera e Senato avviino, quanto più velocemente possibile, l'adattamento delle disposizioni regolamentari «per valorizzare il ruolo del Parlamento con interventi tesi ad armonizzare il funzionamento delle due Camere e limitare in maniera strutturale il ricorso alla decretazione d'urgenza e alla questione di fiducia […]; intervenire anche sulla disciplina del procedimento legislativo allo scopo di dare certezza di tempi alle iniziative del Governo e più in generale ai procedimenti parlamentari, coniugando celerità dell'esame parlamentare con i diritti delle minoranze».

Oltre a quanto già puntualmente segnalato in merito a possibili degenerazioni delle prassi[155], a parere di chi scrive sono essenzialmente due i profili critici in caso di conferma della riforma costituzionale: la composizione numerica dei gruppi parlamentari e lo *statuto dell'opposizione* a garanzia della partecipazione delle minoranze e del penetrante controllo che le stesse hanno esercitato, in particolare durante il dominio del Governo in Parlamento.

Per quanto la Costituzione faccia riferimento ai gruppi parlamentari limitatamente agli artt. 72 e 82 Cost., la riconosciuta centralità quali *motori dell'attività parlamentare* è direttamente connessa a quelle disposizioni regolamentari che affidano agli stessi funzioni rilevanti nell'ambito dei procedimenti legislativi (la composizione delle commissioni proporzionalmente alla consistenza) e all'organizzazione dei lavori (la definizione del calendario e degli ordini del giorno).

Se, come sembra, al taglio lineare dei parlamentari debba corrispondere, quasi come un automatismo, la variazione al ribasso delle soglie numeriche minime per la costituzione di un gruppo[156], non v'è dubbio che, pur nell'assenza di meccanismi atti a collegare voti in entrata e voti in uscita[157], non solo la disciplina di partito tenderà ad

[153] documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/html/2019/10/03/15/comunic.htm#

[154] L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., 131-142.

[155] *Ibidem*, *passim*, ma anche C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, cit.

[156] In tal caso, per la Camera 7, mentre per il Senato 3.

[157] Salvo per il Senato, dove la riforma del 20 dicembre 2017 ha introdotto un correttivo finalizzato ad una maggiore corrispondenza, tra gruppi e partiti, modificando l'art. 14 R.S.; cfr. sul punto, N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *www.federalismi.it*, 23 febbraio 2018.

essere maggiormente pervasiva rispetto a quanto non lo sia già[158], ma aumenterebbe la possibilità di costituzione di *microgruppi* con conseguente forte instabilità delle maggioranze.

Per quanto concerne la prima delle due prospettive, ciò potrebbe amplificarsi soprattutto in alcuni partiti (*rectius*, MoVimenti) dove – come si è avuto modo di argomentare precedentemente – la condotta del singolo parlamentare è legata indissolubilmente alla concezione ideologica del partito/MoVimento di appartenenza, in particolare laddove sono previsti meccanismi sanzionatori tendenzialmente eccessivi rispetto al divieto del vincolo mandato previsto dall'art. 67 Cost. e che qualcuno vorrebbe, in qualche modo, definitivamente accantonare[159].

Diversamente, se le soglie di costituzione dei gruppi dovessero rimanere invariate, è stato giustamente osservato che "qualora il numero minimo per la costituzione di un gruppo dovesse rimanere troppo elevato rispetto ai risultati che ciascuna lista può riportare in termini di eletti e considerando la forte migrazione dei parlamentari da un gruppo all'altro nella prassi, si dovrà valutare l'esplosione del gruppo misto quale *luogo residuale* nel quale confluiscono tutti i parlamentari che non riescono a raggiungere tale numero minimo [considerando anche] la disciplina delle correnti interne"[160]; il che potrebbe avere un esito non troppo positivo sulla velocità dei lavori assembleari, in particolare durante i momenti delle votazioni finali e della presentazione degli emendamenti quando, ai fini del contingentamento dei tempi e dell'economicità dei lavori, sarebbe opportuno, per così dire, *trovare la quadra*.

Rispetto, ancora, ai profili problematici in tema di Commissioni permanenti, due scenari alternativi tra loro potrebbero rivelarsi a seguito dell'approvazione della riforma ed in relazione alla decisione di intervenire o meno sui requisiti numerici di composizione dei gruppi, tanto per il gravoso carico di lavoro dei singoli parlamentari – in particolare per il ristretto numero dei Senatori chiamati a districarsi durante le sessioni parallele[161] – quanto per il rispetto della proporzionalità tra gruppi parlamentari[162] e finanche nella possibilità di convocazione frequente delle Camere (art. 29, R.C.) o delle Commissioni permanenti (art. 30 R.C., art. 29 R.S.), così come nelle ipotesi di richiesta di sospensione dei lavori (art. 29, co. 1, R.S.) o nella verifica del numero legale per le deliberazioni delle Commissioni in sede diversa da quella legislativa (art. 46, co. 1, R.C., art. 30, co. 3, R.S.).

Tali aspetti non sembrano quindi andare nella direzione di realizzare un Parlamento performante, snello, efficiente, qualitativo, anche per il possibile appesantimento procedurale[163] determinato dalla conseguente riduzione del numero di Deputati o Senatori che nel corso dell'esame possono chiedere di rimettere il progetto di

---

[158] Se non altro perché è fisiologicamente naturale che meno parlamentari sono maggiormente controllabili anche dall'esterno, a maggior ragione in un sistema partitico caratterizzato da partiti personali e verticistici.

[159] Punto 20 del contratto di Governo tra la Lega e il MoVimento 5 Stelle.

[160] L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, cit., 135.

[161] *Ibidem*, 137.

[162] *Ibidem*., 136.

[163] Nello stesso senso anche L. VIOLINI, *Il* meglio *è nemico del* bene*?*, in *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., spec. 272-273.

legge dalla sede deliberante all'assemblea (art. 92, co. 4 R.C. e art. 35, co. 2, R.S.), proporre all'Assemblea il trasferimento di un progetto di legge, già assegnato in sede referente, alla medesima Commissione in sede legislativa (art. 92, co. 6, R.S.) e proporre emendamenti (art. 85-*bis*, R.C.), dovuto proprio alla riduzione del numero dei parlamentari in relazione con le disposizioni che attribuiscono agli stessi facoltà su base *frazionaria*.

Di contro, alcune disposizioni regolamentari ne trarrebbero anche beneficio se non altro per l'auspicabile approfondimento istruttorio preliminare alla determinazione del contenuto dell'atto normativo, come nel caso di proposta di risoluzioni (art. 50, co. 3, R.S.), di trasmissione al Comitato per la legislazione di progetti di legge affinché esso sia in grado esprimere un parere sulla qualità dei testi (art. 16-*bis*, co. 4, R.C.) o un esame suppletivo sugli schemi di atti normativi del Governo (art. 96-*ter*, R.C.), ovvero nella previsione del *filtro* di cui all'art. 76-*bis*, co. 1, R.S., secondo cui «non possono essere assegnati alle competenti Commissioni permanenti i disegni di legge di iniziativa governativa, di iniziativa regionale o del CNEL, nonché gli schemi di decreto legislativo che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate e non siano corredati della relazione tecnica, conforme alle prescrizioni di legge, sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture», prevedendo anche il coinvolgimento della Corte dei Conti» (co. 4).

Sono solo alcuni degli esempi che mettono in guardia l'istituzione parlamentare da possibili rischi in grado di appesantire i lavori e, conseguentemente, *giustificare* l'ennesimo protagonismo del Governo a partire dall'equivoca convinzione fondata sulla preferenza della celerità in luogo della qualità della legislazione[164], così da porsi in direzione contraria nei confronti dei meccanismi introdotti dalla riforma regolamentare del 1997 che, per la prima volta, individuava un insieme di diritti e prerogative, destinati alle formazioni di opposizione specificamente considerate: la previsione di una riserva di tempi, nel programma e nel calendario, a vantaggio di proposte delle opposizioni; il maggior favore accordato a queste ultime nel contingentamento dei tempi quando sono in discussione disegni di legge governativi; l'istituzione di un Comitato per la legislazione composto in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni; l'istituzionalizzazione e il potenziamento del ruolo del *relatore di minoranza* quale possibile portavoce di un'alternativa proposta dell'opposizione non sono che esempi di un nuovo modo di concepire il fenomeno oppositorio: come un soggetto portatore di un indirizzo e un programma propri, distinti da quelli, nel frangente, maggioritari[165].

[164] Sul punto, si consenta un rinvio a L. DI MAJO, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, Napoli 2019.

[165] M.E. GENNUSA, *Lo "statuto" dell'opposizione*, cit., 29.

3.4. *L'incidenza sulla rappresentanza*

Tradizionalmente le istituzioni parlamentari sono considerate il "porticato tra lo Stato e la società civile"[166] e il luogo in cui trova spazio il confronto politico teso alla ricomposizione del pluralismo sociale.

In un'unica espressione, il Parlamento è il luogo principale della rappresentanza.

Il ruolo del Parlamento in ogni forma di governo è dato dalla composizione, dalla struttura, dalle funzioni assegnate, dalle leggi elettorali, dal ruolo dei partiti, tanto che autorevole dottrina ha distinto tra forme di governo che valorizzano il principio della sovranità popolare, favorendo un rapporto diretto tra rappresentanti e rappresentati, e forme di governo in cui la sovranità popolare si traduce esclusivamente nell'elezione da parte del corpo elettorale delle assemblee legislative[167].

La riforma costituzionale in commento attraversa il porticato e nel suo incedere, a fronte della riduzione pari al 36,5%, allenta – almeno numericamente – il rapporto tra parlamentari e abitanti con il rischio di non poter assicurare "una rappresentanza a tutte le correnti politiche"[168], già paventato durante i lavori dell'Assemblea Costituente.

Come noto, dall'Unità d'Italia e fino alla legge costituzionale n. 2/1963, la variazione del numero dei parlamentari è stata concepita tendenzialmente in rialzo ed in maniera più o meno proporzionale al variare della popolazione[169].

Nella fase di stesura della Costituzione si contendevano il campo due posizioni *dinamiche* e una *statica*: la posizione dell'On. Conti (un deputato ogni 150.000 abitanti)[170], la posizione dell'On. Fuschini (un deputato ogni 80.000 abitanti) e una terza che già proponeva l'indicazione di un numero fisso (500). Sebbene in Sottocommissione si giunse ad un accordo sulla base di un deputato ogni 100.000 abitanti, in Assemblea Costituente venne approvato un testo diverso dell'art. 56 Cost. che prevedeva l'elezione della Camera a «suffragio universale e diretto, in ragione di un Deputato per ottantamila abitanti o per frazione superiore a quarantamila».

Ciò comportò un incremento di 22 Deputati dalla prima alla terza legislatura.

Diversamente per il Senato, intorno al quale il dibattito si incentrò principalmente per quanto riguarda la natura e le funzioni[171], fu approvata la proposta che prevedeva un

---

[166] G. FERRARA, *La forma dei Parlamenti*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino 2001, 1166.

[167] T.E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino 2008.

[168] Come ebbe ad evidenziare l'On. Cevelotto in Assemblea costituente durante le sedute del 19 settembre 1947, del 27 gennaio 1947 e del 23 settembre 1947.

[169] Sul punto, cfr. E. ROSSI, *Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto Albertino ad oggi*, cit.

[170] Secondo l'On. Conti, "non occorre che i legislatori siano tanti: è necessario che siano buoni", ed anzi, l'On. Nitti specificava che "più si aumentano le Assemblee di numero e più si rendono disordinate e inefficaci" sottolineando che i legislatori sono come la "nostra moneta, […] più ne emettiamo e più diminuisce di valore; più aumenta il numero dei nostri legislatori e più essi diminuiranno di serietà e di prestigio!».

[171] P. AIMO, *Bicameralismo e regioni, La Camera delle autonomie: nascita e tramonto di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Milano 1977, M.S. GIANNINI, *Senato e Camera: un giuoco di specchi*, in *"Mondo Operaio"*, 1948, N. OCCHIOCUPO, *La «Camera delle Regioni»*, in AA.VV. *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano 1977, 409-411, E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia: Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947*), Milano 1967.

rapporto pari ad un Senatore ogni 200.000 abitanti o frazione di 100.000 con soglia minima fissata a sei per ogni Regione, salvo la Valle d'Aosta[172].

Così, anche in forza della III Disposizione transitoria della Costituzione[173], il *primo* Senato contava 238 componenti elettivi e 107 nominati.

La disproporzione tra le due Camere, che andava progressivamente aumentando anche sulla scorta del diverso parametro previsto in base al quale incrementare i seggi, suggerì i Governi della III legislatura ad elaborare alcune proposte per garantire «un migliore equilibrio»[174] tra la Camera e il Senato.

E fu proprio da questa esigenza che, a partire dalla l. cost. n. 2/1963 si conobbe il definitivo incremento di Deputati e Senatori con la prima delle tre modifiche degli artt. 56 e 57 Cost.

La seconda avvenne in forza della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 (che modificava anche l'art. 48 Cost.) con l'introduzione delle due circoscrizioni *estero* che avrebbero eletto 12 Deputati e 6 Senatori senza modificare nel massimo e nel minimo il numero complessivo dei parlamentari.

Nelle more, finanche dai primi tentativi di ampia riforma della seconda parte della Costituzione, il tema della riduzione del numero dei parlamentari era diventato argomento obbligato e formalizzato in sede parlamentare nella XIV (518 Deputati e 252 Senatori), XV (512 Deputati e 186 Senatori), XVI (508 Deputati e 250 Senatori); mentre in precedenza le proposte in tema o non furono nemmeno esaminate (IX legislatura)[175], o si accantonarono per mancato accordo su un disegno complessivo più ampio (XI legislatura)[176] o per le dimissioni del Governo (XVII)[177].

Diversamente, la riforma costituzionale varata nella XVII legislatura e bocciata dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 manteneva intatto il numero dei Deputati, modificando radicalmente la composizione e la struttura del Senato come Camera delle autonomie formata da 95 componenti espressione delle Regioni e di alcune realtà sub territoriali, oltre a 5 Senatori nominati per alti meriti, non più a vita.

---

[172] Il testo dell'art. 57 Cost. recitava: «Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale. A ciascuna Regione è attribuito un Senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila. Nessuna Regione può avere un numero di Senatori inferiori a sei. La Valle d'Aosta ha un solo Senatore».

[173] «Per la prima composizione del Senato della Repubblica sono nominati senatori, con decreto del Presidente della Repubblica, i deputati dell'Assemblea Costituente che posseggono i requisiti di legge per essere senatori e che: sono stati presidenti del Consiglio dei Ministri o di Assemblee legislative; hanno fatto parte del disciolto Senato; hanno avuto almeno tre elezioni, compresa quella all'Assemblea Costituente; sono stati dichiarati decaduti nella seduta della Camera dei deputati del 9 novembre 1926; hanno scontato la pena della reclusione non inferiore a cinque anni in seguito a condanna del tribunale speciale fascista per la difesa dello Stato. Sono nominati altresì senatori, con decreto del Presidente della Repubblica, i membri del disciolto Senato che hanno fatto parte della Consulta Nazionale. Al diritto di essere nominati senatori si può rinunciare prima della firma del decreto di nomina. L'accettazione della candidatura alle elezioni politiche implica rinuncia al diritto di nomina a senatore».

[174] file:///C:/Users/989729/Downloads/310_327_t.pdf.

[175] La Commissione Bozzi aveva elaborato un progetto di riforma costituzionale particolarmente ampio della seconda parte della Costituzione in cui trovarono spazio alcune soluzioni. L'On. Scoppola propose 480 Deputati e 220 Senatori, mentre gli On. Pasquino e Miani 500 Deputati e 200 Senatori.

[176] La Commissione De Mita – Iotti propose il medesimo taglio lineare della riforma costituzionale attuale oggetto di consultazione referendaria.

[177] Il Governo Letta cessò dalle sue funzioni il 14 febbraio 2014. La proposta elaborata dal Gruppo di lavoro sulle riforme costituzionali aveva indicato alcuni obiettivi, tra cui il superamento del bicameralismo paritario.

Ad ogni modo, la riduzione del numero dei parlamentari non ha mai visto la luce in un contesto di "microchirurgia costituzionale"[178], ma è stata sempre collocata nell'ambito di una revisione più ampia della seconda parte della Costituzione coinvolgendo alcuni punti fermi delle anomalie italiane, come la previsione della doppia fiducia ed il ruolo di *stanco doppione* del Senato, per il quale si è cercato di ritagliare una posizione diversa dalla Camera.

Si è già detto del mutamento del rapporto tra Deputato/abitanti e Senatore/abitanti rivisto al ribasso e pari, per la Camera a 0,7 ogni 100.000 abitanti (uno ogni 151.210), mentre per il Senato 0,3 ogni 100.000 abitanti (uno ogni 301.223) che relega l'Italia agli ultimi posti dei Paesi dell'Unione europea[179].

Ora, in un contesto caratterizzato da un marcato conflitto di interessi eterogenei tra le parti sociali, dall'erosione di identità collettive come i partiti di massa, dal progressivo divenire di una società sempre più complessa e frammentata, la conseguente volatilità dei ruoli rappresentativi rende ancor più difficoltosa l'identificazione dei soggetti da rappresentare.

Il parlamentare rischia di trovarsi innanzi ad una platea di potenziali rappresentati più ampia, maggiormente eterogenea e profondamente conflittuale, per di più non potendo nemmeno contare sull'apporto costruttivo di quei partiti di massa, in passato in grado di penetrare nel tessuto sociale, aggregare bisogni e interessi, selezionarli e tradurli in chiave politica[180].

La sopraggiunta incapacità dei partiti di perseguire interessi generali, accanto ai richiamati elementi fisiologici connessi alla naturale evoluzione demografica e tecnologica della società, ha contribuito ad alimentare un processo di differenziazione

---

[178] M. FERRARA, *La revisione puntuale sulla riduzione del numero dei parlamentari nella XVIII legislatura*, cit., 127.

[179] Per una rassegna, cfr. G. DELLEDONNE, *Un'anomalia tutta italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti*, in *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., 55-68.

[180] Secondo D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato 'snodo' critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, in *www.federalismi.it*, 17 luglio 2019, 5, "Sul piano dei rapporti tra le istituzioni politiche, la questione del numero dei rappresentanti non sembra, invero, possa essere derubricata a fattore meramente neutro o, comunque, irrilevante. In generale, non sembra revocabile il dubbio che, ad una composizione numericamente più ampia delle assemblee legislative, si accompagni la tendenza ad un rapporto, per lo meno, più diretto ed immediato tra rappresentante e rappresentato: ciò, se non altro, a partire dall'elementare constatazione circa la maggiore 'densità' di rappresentanti in rapporto al numero degli elettori. Viceversa, tanto più elevato è il rapporto tra il numero dei cittadini e quello dei rappresentanti, tanto meno diretto e continuativo finisce per essere il rapporto tra questi ultimi e gli elettori […]. Dunque, ove si aderisca all'idea che la relazione tra rappresentato e rappresentante richieda di essere opportunamente preservata, occorrerà tener conto del fatto che ogni ipotesi di riduzione del numero dei rappresentanti finirebbe, verosimilmente, per produrre effetti non trascurabili sul rapporto tra questi ultimi e il corpo elettorale". A sostegno di quanto evidenziato, l'A. richiama altresì le considerazioni di P. CARROZZA, *Audizioni del 21-22 novembre 2018 relative all'esame in Prima Commissione del DDL costituzionale di modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione in tema di numero dei deputati e dei senatori*, in *www.senato.it* e di A. ALGOSTINO, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, in *www.rivistaaic.it*, n. 2/2012, 7.

strutturale in cui rappresentare politicamente la nuova complessità con un minimo di continuità è divenuto "un compito di enorme ma inevitabile difficoltà"[181].

La crisi dei partiti politici, la globalizzazione e il processo di integrazione europea sono stati tutti elementi che hanno contribuito al declino della rappresentanza politica e alla contestuale richiesta delle comunità locali di un diverso canale di rappresentanza, fondato sulla riscoperta delle "piccole patrie e [sul] ritorno all'identità"[182], anche sulla base di un maggior legame tra rappresentato e rappresentante, quest'ultimo tuttavia sempre più "sradicato"[183] dal territorio di provenienza.

Eppure, la riforma sottoposta a referendum si pone in contrasto con un *ritorno al locale* per la riduzione "non percentualmente identica in tutte le circoscrizioni regionali: 60% in Basilicata e Umbria; 15% in Abruzzo, Calabria e Friuli-Venezia Giulia; 14% in Trentino-Alto Adige [… in cui …] si produce una rappresentanza della Regione (6 Senatori) superiore a quella di altre Regioni che vantano un maggior numero di abitanti: Liguria (5 Senatori); Marche (5 Senatori); Abruzzo (4 Senatori); Sardegna (5 Senatori). La Calabria, poi, con quasi il doppio degli abitanti del Trentino-Alto Adige avrebbe lo stesso numero di Senatori"[184], senza contare che il numero previsto per la Regione italiana di confine è stato calcolato sulla base della mera sommatoria tra le Province Autonome di Trento e Bolzano (3+3) considerate alla stregua dei territori regionali.

Detto altrimenti, con la sola riduzione del numero dei parlamentari e senza la previsione in cantiere di meccanismi elettorali correttivi, il Parlamento, quale luogo di realizzazione del principio democratico della sovranità popolare, rischia di non essere più il luogo di intermediazione tra governanti e governati, comportando di per sé "un ridimensionamento dell'arena parlamentare […e…] del grado di rappresentatività dell'organo […]. Più nello specifico, sul versante dell'elettorato attivo diminuirebbe la capacità dei singoli elettori di influire sull'esito dell'elezione (cd. efficienza elettiva *ex ante*); mentre su quello dell'elettorato passivo, i vari candidati per essere eletti avrebbero bisogno di più consenso. Il che è quanto dire che aumenterebbe il costo di ciascun seggio in termini di voti (secondo una dinamica che sarebbe riscontrabile anche sul piano matematico, dato che una tale dinamica provocherebbe un aumento del quoziente elettorale, calcolabile sulla base del rapporto tra totale dei voti e totale dei seggi)"[185].

---

[181] G. PASQUINO, *I problemi della rappresentanza politica*, in *www.treccani.it/enciclopedia*.

[182] P. HABERLE, *Constitutional aspects of cultural identity*, in *Derechos y libertades*, n. 14/2006, 89.

[183] D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari*, cit., 10.

[184] A.M. POGGI, *La riforma costituzionale meno urgente. Se rimanesse l'unica, sarebbe una pietra tombale sul rinnovamento delle istituzioni*, in *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., 264.

[185] L. TRUCCO*, Audizione della prof. Lara Trucco in merito ai d.d.l. n. 881 su "Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari" (Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica – giovedì 29 novembre 2018)*, reperibile su https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/000/947/Prof.ssa_TRUCCO.pdf, ma anche sulla rivista *www.giurcost.org*, 2019, 1, *passim*.

I sistemi elettorali non rappresentano una "variabile indipendente"[186] e spiegano perché, in Italia, il tema della modifica della legislazione elettorale sia stato spesso affrontato insieme al dibattito concernente la debole razionalizzazione della forma di governo italiana. Nondimeno, molto spesso, l'incapacità della classe politica di procedere ad opportune riforme istituzionali volte a rendere il sistema nel suo complesso più efficiente, hanno spinto ad intervenire esclusivamente sulla legge elettorale, producendo risultati rivelatisi del tutto deludenti se non addirittura diametralmente opposti a quelli che ci si era prefissati.

Non a caso, è stato puntualmente rilevato che "l'eventuale riduzione del numero dei parlamentari non può non ripercuotersi proprio sul 'disegno' degli attuali collegi elettorali, come definiti dal decreto legislativo 12 dicembre 2017 n. 189 e, più in generale, sulla legislazione elettorale: infatti, all'eventuale verificarsi della diminuzione del numero complessivo dei parlamentari da eleggere, non possono evidentemente essere utilizzati i *numeri* previsti dalla versione originaria della legge elettorale del 2017"[187].

Tanto ciò è vero che l'art. 3 della legge 27 maggio 2019 n. 51 ha previsto un intervento manutentivo nella previsione in cui la riforma dovesse ricevere l'avallo del corpo elettorale. Esigenza che trova spazio nello stesso articolo 4 del testo sottoposto a referendum che ne differisce l'entrata in vigore al termine dello scioglimento delle Camere e comunque «non prima che siano decorsi sessanta giorni», termine funzionale per la rideterminazione dei collegi elettorali[188] che, allo stato attuale, includerebbero ciascuno circa 800.000 mila elettori per ogni Deputato e 400.000 per ogni Senatore, con enormi criticità sia in tema di sottorapresentazione di vasti territori interni rispetto ai centri urbani – magari anche per la previsione di eventuali soglie di sbarramento[189] –, sia in termini di costi da sostenere per il candidato durante la campagna elettorale[190].

4. La tappa obbligata: il recupero della centralità parlamentare

Accantonata la strada delle grandi riforme, gli obiettivi originario del contenimento della spesa pubblica e del miglioramento della funzionalità dell'istituzione parlamentare non appaiono così reali se, come sembra, il contesto delle anomalie della forma di governo italiana evidenzia aspetti patologici che vanno ben oltre il mito di un "Parlamento troppo affollato"[191].

---

[186] M. VOLPI, *Considerazioni conclusive, in I sistemi elettorali, in Sistemi elettorali e democrazie*, in *Sistemi elettorali e democrazia*, a cura di M. Oliviero e M. Volpi, Torino 2007, 419.

[187] F. PACINI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sul sistema elettorale*, in *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., 105.

[188] *Ibidem*, 106.

[189] Nello stesso senso, G.L. CONTI, *Il problema della rappresentanza è un numero?*, cit., 202, il quale rileva infatti che "la riduzione del numero dei parlamentari aumenta la soglia della soglia di sbarramento".

[190] In tal senso, anche C. FUSARO, *Nota scritta – Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica. Audizioni informali in Ufficio di Presidenza, in relazione all'esame in sede referente dei ddl cost. n. 24 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari)*, in *www.senato.it.*

[191] P. ADDIS, *Come funziona all'estero?*, cit.

L'aspetto più preoccupante è che le pervicaci ragioni della riforma paventate da promotori e sostenitori diventino uno "specchietto per le allodole"[192] attirate nella "trappola"[193] di chi alimenta l'illusorio obiettivo di una ricollocazione del Parlamento al centro della forma di governo e del sistema istituzionale, nella discutibile convinzione che la cooperazione tra il Governo e il Parlamento[194] passi, *in primis*, attraverso una consistente *cura dimagrante* del secondo.

Non a caso, c'è chi ha proposto un'immagine "estetica [della riforma], "con effetti presumibilmente e apparentemente semplificatori della rappresentanza partitica parlamentare, ma non anche decisivi ai fini della formazione di stabili maggioranze di governo e dunque in termini di governabilità ed equilibrio del sistema politico. Insomma, un bel vestito nuovo, che donerebbe una più bella linea a chi lo indossasse, ma non trasformerebbe l'indossatore, senza altri interventi, non solo sul sistema elettorale, in un modello di virtù repubblicane"[195].

Infatti, davanti ad impercettibili aspetti positivi della riforma, non vi è certezza – anzi, non pare essere reale – a che la mera riduzione possa improvvisamente restituire al Parlamento l'auspicabile funzionalità.

Peraltro, l'insanabile contraddizione tra il paventato miglioramento della *performance* parlamentare e gli ulteriori obiettivi di una porzione dell'attuale maggioranza come la *riscrittura* del libero mandato e l'introduzione del referendum propositivo, si pongono come elementi sintomatici della reale volontà di contribuire alla sottrazione degli spazi di confronto *al* Parlamento e *nel* Parlamento.

La realtà è che dietro a freddi numeri si cela ancora una volta l'antico problema della forma di governo italiana, di un bicameralismo paritario, anomalo, persistente ed ereditato "non sulla base di un disegno preciso, ma, nella sostanza, per effetto di una serie di no: no alle ipotesi monocameraliste; no al Senato delle regioni; no al Senato corporativo"[196]; di una centralità straripante del Governo, di partiti politici delegittimati dai cittadini, di meccanismi elettorali inadatti a fotografare un sistema politico sempre più in continuo movimento.

Innanzi a questo affresco sconfortante, composto da elementi distorsivi e pervasivi di gran parte delle dinamiche istituzionali, il dubbio paventato da parte di chi scrive non si annida tanto sulla inutilità *tout court* della riduzione del numero dei parlamentari, quanto sulla necessità di un intervento del genere prima del ripensamento, ad esempio, del bicameralismo paritario, della razionalizzazione dei procedimenti

---

[192] A. PATRONI GRIFFI, *La riduzione del numero dei parlamentari: uno specchietto per le allodole?*, cit.

[193] G. AZZARITI, *La trappola: a proposito del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Dir. pubbl. eur. Rassegna on line*, Editoriale, n. 1/2020, 1.

[194] Punto 1 del Contratto di Governo sottoscritto dalla Lega e dal MoVimento 5 Stelle.

[195] P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri?*, cit., 186.

[196] L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quad. cost.*, n. 2/1984, 231. V. anche C. DE FIORES, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Pol. dir.*, n. 4/2007, 529, in cui di parla di "approdo casuale", S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/1983, 1162, che parla di "risultato, quasi accidentale di una serie di veti incrociati" e A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, in *Dem. dir.*, n. 3/1981, 47.

normativi, della democraticità dei partiti, della qualità dei rappresentanti che passa, in gran parte, per la "buona selezione dei candidati"[197].

Non è il tempo, oggi, di cadere nell'equivoco per cui il miglioramento dell'efficienza parlamentare è sinonimo di riduzione dei rappresentanti e di semplificazione del conflitto perché in tal modo si riducono contestualmente le occasioni di confronto in una società così eterogenea che non può che presupporre momenti di "legittimo conflitto"[198] da esplicarsi *nel* Parlamento.

La razionalità logica avrebbe dovuto suggerire un'agenda diversa ed immaginare un percorso riformista complessivo, pure a tappe, ma magari partendo dalla correzione di quell'anomalia tutta italiana del bicameralismo paritario, costruendo un Senato diverso[199], rappresentante degli enti territoriali e con funzioni di indirizzo e di controllo rinforzate.

Una soluzione del genere avrebbe avuto il significato di declassamento di una Camera rispetto all'altra, ma il riconoscimento di un ruolo particolarmente penetrante soprattutto in tema di verifica dell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza se, come molti hanno evidenziato[200], da tempo il Parlamento ha sviluppato, come se fossero veri e propri *anticorpi* alla centralità dell'esecutivo, l'articolato ventaglio di strumenti previsto dai regolamenti parlamentari.

Su tale aspetto, il nodo non risiede nella scelta tra il prendere atto della centralità del Governo cercando di razionalizzarla o implementare gli strumenti che permettono al Parlamento di indirizzare e controllare: i due obiettivi vanno perseguiti paritariamente per avere una forma di governo decidente e trasparente, con un Parlamento *ago della bilancia* e un Governo centrale ma costantemente monitorato, e non un potere senza responsabilità.

Infine, appare fondamentale anche il recupero del ruolo di catalizzatori sociali e politici degli interessi particolari dei partiti, in modo da rinverdire e rigenerare la rappresentanza politica che, altrimenti, sarebbe irrealizzabile attraverso i canali diversi della *democrazia digitale*.

Al di là di quali saranno i risultati del referendum costituzionale, appare necessario (e nemmeno impossibile) ricomporre le due anime di chi vede nel taglio dei

[197] A. BARBERA, *La democrazia "dei" e "nei" partiti*, cit., 8.

[198] D. FISICHELLA, *Gruppi di interesse e gruppi di pressione nella democrazia moderna. Uno schema di interpretazione*, in *Riv. it. sc. pol.*, n. 1/1980, 53.

[199] Sul punto, cfr. le considerazioni di A. PATRONI GRIFFI, *Per il superamento del bicameralismo paritario e il Senato delle autonomie: lineamenti di una proposta*, in *www.federalismi.it*, 12 settembre 2018.

[200] Tra gli altri, M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *www.rivistaaic.it*, n. 1/2016, N. LUPO, *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, in *www.federalismi.it*, 15 aprile 2019, N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*, L. VIOLANTE, *Dal Parlamento delle leggi al Parlamento dei controlli*, in *www.federalismi.it*, 15 aprile 2019.

parlamentari un primo passo di una ventata di rinnovamento istituzionale[201] e chi, al contrario[202], auspica un diverso *revisionismo istituzionale*.

Le due posizioni, antitetiche nel metodo, nascondono più o meno velatamente un punto di contatto dal quale in ogni caso sarebbe opportuno ripartire (o continuare): il recupero della centralità parlamentare perché il contesto descritto mostra chiaramente – e ancora una volta – che non è possibile rimanere in un limbo precario, trovando "argomenti tesi a difendere lo *status quo*"[203].

[201] Così G. DI PLINIO, *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il 'taglio' del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, cit, ma anche C. FUSARO, *Perché non è possibile votare "no" alla riduzione dei parlamentari*, in *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., 241-244 e L. Violini, *Il* meglio *è nemico del* bene*?*, in *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., 269-274

[202] Le posizioni sono molteplici e sostenute anche dal documento-appello a firma di più di 500 costituzionalisti che criticano la riforma e consultabile sul sito https://www.huffingtonpost.it/entry/referendum-183-costituzionalisti-dicono-no_it_5f436563c5b697824f9ab4fc. Su tutti, oltre alla richiamata dottrina nel presente contributo, si cfr. M. CALAMO SPECCHIA, *Il "taglio" dei parlamentari e il fine della "quality over quantity": tanto rumore per nulla?*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. on line*, n. 1/2020, 364 ss. e, nello stesso numero della rivista, M. PLUTINO, *La (mera) riduzione dei parlamentari: una revisione che allontana il dato costituzionale da decenni di riflessioni scientifiche e tentativi riformatori*, 39, nonché A. DE CRESCENZO, *Verso il referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari. Quando il fine (non sempre) giustifica i mezzi*, 342. La medesima Rivista ha peraltro inaugurato una speciale sezione in cui sono presenti anche i contributi di F. CLEMENTI, *La riduzione del numero dei parlamentari: de iure condito o de iure condendo?* F. PASTORE, *Alcune brevi considerazioni sulla proposta di legge costituzionale di riduzione dei parlamentari sottoposta a referendum costituzionale*, L. LONGHI, *Il referendum sul "taglio delle poltrone": verso uno svuotamento dell'istituzione parlamentare?* e V. FOGLIAME, *Sistema partitico, «formante legislativo» e Corte costituzionale: qualche osservazione sulla riduzione del numero dei parlamentari*.

[203] S. CECCANTI, *La riforma costituzionale e i suoi avversari*, in *federalismi.it*, 6 agosto 2014, 4.

GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

IL RUOLO DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE NEI PROCESSI DI SECESSIONE. STUDIO A PARTIRE DAI CASI ITALIANO E CANADESE*

MARIA CHIARA GIRARDI**

SOMMARIO: 1. Delimitazione del tema. Il ruolo della giurisprudenza costituzionale nei conflitti territoriali. – 2. L'orientamento della Corte suprema canadese. – 2.1 La tesi della costituzionalizzazione del diritto di secessione. – 3. L'orientamento della Corte costituzionale italiana. – 3.1 La tesi della incompatibilità della secessione con l'ordinamento democratico. – 4. Notazioni conclusive.

1. *Delimitazione del tema. Il ruolo della giurisprudenza costituzionale nei conflitti territoriali*

Com'è noto, il tema dei conflitti territoriali[1] si colloca nel contesto istituzionale e costituzionale dei rapporti tra soggetti (a partire da quelli statale e locale)[2] e in quello politico (in cui concorrono variamente soggetti e organi)[3], segnati da tensioni talvolta irriducibili, che si producono con forza maggiore soprattutto nei singoli territori, per la rivendicazione di ambiti di autonomia.

In tal senso, alcune esperienze comparate – tanto nella dimensione europea[4], quanto in quella internazionale, come il caso canadese dimostra – possono offrire

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Dottoranda in Diritti umani: teoria, storia e prassi - Università degli Studi di Napoli Federico II.

[1] Sul tema si v. A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Roma-Bari 2013, 60 ss.

[2] In merito, si rinvia, su tutti, a P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari 2019, 36 ss.

[3] Sul punto, cfr. P. CARROZZA, *Central and Peripheral Law*, in A. PIZZORUSSO, *Law in the Making. A Comparative Survey*, Berlin 1988, 238-274

[4] Per esempio, i casi scozzese, spagnolo e italiano. Per un'analisi comparata sul punto, in dottrina, cfr., tra gli altri, G. FERRAIUOLO, *Costituzione, federalismo, secessione. Un itinerario*, Napoli 2016, 28 ss.; L. FROSINA, *Profili giuridici e aspetti problematici dei referendum di secessione. Un'analisi comparata*, in

interessanti e per alcuni versi inedite prospettive di ricerca. Infatti, pur trovandoci innanzi a casi diversi, che hanno dato vita, in concreto, a differenti iniziative, intese alla rivendicazione di campi di autonomia, a venire in rilievo, quale comune denominatore alle diverse esperienze, è il fattore del conflitto[5].

Le forme attraverso cui si dispiega tale conflitto sono molteplici[6]: in alcuni casi, più estremi, attraverso attività *extra ordinem*, di "rottura" del patto costituzionale; in altri, mediante strumenti e istituti giuridicamente previsti (come, ad esempio, quelli referendari); in altre ancora, con il concorso della domanda partecipativa dal basso[7], tesa ad alimentare un dibattito in sede legislativa. A contemperare la natura di questi conflitti, in qualche caso conformando l'istanza autonomistica, è stata la giurisdizione, suprema e costituzionale, venuta in rilievo come sede di "assorbimento" politico-istituzionale, con ciò confermando una tendenza che si è andata stabilizzando nel tempo, anche in ordinamenti di *civil law*[8].

Il presente contributo analizza il dibattito sulla secessione muovendo proprio dalla ricostruzione di alcune tendenze della giurisprudenza costituzionale su categorie costituzionali e questioni che variamente afferiscono all'ipotesi di conflitto a livello territoriale[9].

Alcuni casi, come quello canadese, sembrano potere offrire chiavi di lettura interessanti, nel contesto delle questioni teoriche caratterizzanti il dibattito delle diverse esperienze citate, di cui si intende dare conto. In particolare, lo studio della giurisprudenza costituzionale della Corte suprema canadese è parso di specifico interesse per comprendere se si sia andato affermando un modello – giurisprudenziale – in qualche misura traslabile nel dibattito europeo sui conflitti territoriali.

In Canada, infatti, a seguito di rivendicazioni territoriali compiute in sede referendaria, i giudici costituzionali hanno elaborato alcune incisive linee di pensiero. Tra queste, emerge la più generale tendenza verso un riconoscimento del diritto di secessione c.d. bilaterale, che, secondo la Corte Suprema canadese, dovrebbe potersi perseguire attraverso un procedimento giuridico, laddove in un dato contesto ordinamentale si determini, democraticamente, un consenso maggioritario favorevole alla istanza autonomistica[10].

Nomos, 3/2017, 1 ss.; V. R. DE CARIA, *I referendum indipendentisti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4/2014, 1611-1627; C. MARTINELLI, *La Scozia nella costituzione britannica. Storia, idee,* devolution *in una prospettiva comparata*, Torino 2016, *passim*; M. QVORTRUP, *New development: the comparative study of secession-referendums*, in *Public money and management*, 34/2014.

[5] Cfr. S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma 2017, *passim*.

[6] Per un'analisi sulle cause e i presupposti della secessione, si rinvia a A. MASTROMARINO, X. PONS RAFOLS, *Introduzione*, in A. Mastromarino (a cura di), *Processi di secessione e ordinamenti democratici dal punto di vista del diritto internazionale e comparato*, *sez. monografica* in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2015, 343 ss.

[7] In merito, si rinvia a A. LUCARELLI, *Nuovi modelli del diritto pubblico. Sovranità popolare v. sovranità parlamentare: il ruolo della comunità tra democrazia della rappresentanza e democrazia partecipativa*, in *Dir. pubbl. eur. Rass.* online, 2015, 1-11

[8] Sul tema, si rinvia a S. STAIANO, *In tema di teoria e ideologia del giudice legislatore*, in *federalismi.it*, 17/2018, 2-39.

[9] Nello stesso senso si v. G. MARTINICO, *Identity Conflicts and Secession Before Courts: Three Case Studies*, in *Revista General de Derecho Pùblico Comparado*, 1/2017, 1-30.

[10] *Reference re Secession of Quebec*, [1998], 2 SCR 217.

Tale giurisprudenza – su cui, com'è noto, la dottrina è divisa – sembra offrire soluzioni che, una parte degli studiosi del tema[11] ritiene si possano attagliare ad alcuni dei casi oggetto della riflessione più generale sulle istanze secessioniste. In questo senso, le vicende del Québec continuano a suscitare interesse in altre parti del mondo, in particolare in Stati plurinazionali democratici, come il Regno Unito[12] o la Spagna[13], che per decenni hanno dovuto fare i conti con le dinamiche secessioniste. Le rivendicazioni politico-istituzionali sulla indipendenza del Québec rappresenterebbero – secondo questa parte della dottrina - un precedente considerevole per gli sviluppi politici e giuridici del tema, nonché per la costruzione di un modello giuridico inteso al riconoscimento delle rivendicazioni anche di matrice secessionista[14]. In ragione di ciò, taluni studiosi[15], muovendo dallo studio della *Reference* della Corte Suprema canadese, hanno sostenuto l'ipotesi di una costituzionalizzazione del diritto di secessione. Allo stato attuale – com'è noto - tale diritto è riconosciuto soltanto nelle Carte costituzionali del Principato di Liechtenstein, della Federazione di Saint Kitts e Nevis e della Repubblica Federale e Democratica dell'Etiopia, mediante *referendum*, per i quali sono tuttavia previste maggioranze molto elevate[16].

---

[11] Cfr., *ex multis*, G. DELLEDONNE, G. MARTINICO (a cura di), *The Canadian Contribution to a Comparative Law of Secession. Legacies of the Quebec Secession Reference*, London 2019, *passim*; D. DELLA PORTA, D.F. O' CONNOR, M. PORTOS, *The framing of secessionism in the neo-liberal crisis*, in C. Closa, C. Margiotta, G. Martinico (a cura di), *Between Democracy and Law*: *The Amorality of* Secession, London 2019, 155-172; G. FERRAIUOLO, *Costituzione, federalismo, secessione.*, cit., 28 ss.

[12] Cfr., tra gli altri, G. CARAVALE, *Il referendum del 18 settembre:* Scotland chooses the best of both worlds, in *federalismi.it*, 18/2014; D. G. BIANCHI, *Breve storia del nazionalismo scozzese*, in A. Torre (a cura di), *Il Regno è ancora unito?*, Santarcangelo di Romagna 2016, 71 ss.; S. TIERNEY, *Direct democracy in the United Kingdom: reflections from the Scottish independence referendum*, in *Public Law*, 4/2015, 633-651; P. MARTINO, *La questione indipendentista scozzese: le nuove frontiere della* Britishness, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2015, 405-428.

[13] In merito si rinvia a G. FERRAIUOLO, *La* petita pàtria *catalana nello scontro tra unilateralismi*, in *Rivista AIC*, 1/2019; ID., *Non far niente. È democratico?*, in *federalismi.it*, 17/2018, 2-39; ID., L. CAPPUCCIO (a cura di), *Il futuro politico della Catalogna*, in *federalismi.it*, 22/2014, 3-101; G. FAMIGLIETTI*, Lo spettro del referendum secessionista catalano*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2013, 435-437; A. LUCARELLI, *El libro blanco sobre la reforma de la autonomia local en Espana*, a cura di H. Wolmann, G. Marcou e A. Lucarelli, in *Cuadernos de derecho local*, 8/2005, 7-32; A. MASTROMARINO, *La dichiarazione di indipendenza della Catalogna*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2017; S. GAMBINO, *Pretese sovranistiche della Catalogna e unità indissolubile della Nazione spagnola*, in *DPCE* on line, 3/2017, 455 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *La Catalogna di fronte all'Europa*, in *federalismi.it*., 19/2017; F. BILANCIA, *Il "*derecho a decidir*" catalano nel quadro della democrazia costituzionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 4/2014, 985-997.

[14] Si v. D. AMOROSO, G. FERRAIUOLO, *Breaking a "Taboo": the Case for a Dynamic Approach to Secessionist Claims* in *Rivista di diritti comparati*, 3/2019, 93-123.

[15] Cfr., tra gli altri, G. MARTINICO*, Le Costituzioni come strumento di gestione del rischio. Il caso della secessione*, in *Governare la paura*, 3/2017, 19-35; D. HALJAN, *Constitutionalising secession,* Oxford-Portland 2014, *passim*; S. MANCINI, *Costituzionalismo, federalismo e secessione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4/2014, 779-805.

[16] Per esempio, gli artt. 113 e 115 della Costituzione di Saint Kitts e Nevis prevedono che l'isola di Nevis possa esercitare il diritto di secedere qualora, dopo una previa risoluzione dell'Assemblea Legislativa approvata con una maggioranza qualificata dei 2/3, gli esiti referendari mostrino una volontà favorevole alla secessione espressa da almeno i 2/3 dei votanti. In dottrina, per un approfondimento sui *referendum* secessionisti, cfr. L. FROSINA, *Profili giuridici e aspetti problematici dei referendum di secessione*, cit.

Si tratta, come anticipato, di temi divisivi: la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana[17], per esempio[18], si è mossa su binari totalmente diversi, negando qualsiasi apertura al fenomeno secessionista, considerato contrario ai principi fondamentali di unità e indivisibilità della Repubblica e dunque alla natura stessa dello Stato.

In linea con tale orientamento, un'altra parte della dottrina[19], diversamente orientata anche culturalmente, respinge con forza l'ipotesi di legittimare la secessione, evidenziando come rivendicazioni di questo tipo implicherebbero ipotesi di rottura del patto costituzionale, senza, pertanto, intravedere neppure forme minime di compatibilità delle stesse con la *ratio* ed i principi espressi nelle Carte costituzionali. In questi termini, la secessione è ritenuta, sostanzialmente, un mero atto politico *extra ordinem*, contrario ai valori fondanti lo Stato di diritto e il costituzionalismo; un atto di carattere sovversivo, inteso a minare il principio di indivisibilità del territorio nazionale[20] - posto a rimedio di ogni tipo di disgregazione dello Stato[21] - nonché i principi di solidarietà politica, economica e sociale[22] e quelli strettamente connessi alla tutela della forma repubblicana, pertanto, non ascrivibile, almeno in senso stretto, al campo del diritto. Infatti, la «categoria dei principi supremi e dei diritti fondamentali nella loro incerta definizione» avrebbe una «funzione strumentale a garantire che la sovranità, in ogni sua manifestazione – compresa la legislazione costituzionale – venga sempre esercitata "nelle forme e nei limiti della Costituzione"»[23].

Vi è poi una posizione dottrinale[24], per così dire, mediana, secondo cui sarebbe possibile giustificare e ammettere la secessione come "caso limite", in alcune ipotesi specifiche, per esempio qualora il popolo voglia ribellarsi ad una situazione di oppressione o rispondere ad ingiustizie o discriminazioni subite. Il diritto

---

[17] Cfr., in particolare, Corte cost., sent. del 25 giugno 2015, n. 118, sul caso veneto, su cui si v. *infra* §4.

[18] Così come quella spagnola.

[19] Cfr., tra gli altri, S. ROMANO, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione* (1901), in ID., *Scritti minori*, I, Milano 1990 (rist. ed. 1950), 35 ss.; A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale*, *autovincoli legislativi*, Padova 1997, *passim*; L. PALADIN, *Saggi di storia costituzionale*, Bologna 2008, 115-134; F. LANCHESTER, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano 2011, spec. 5-12; S. CECCANTI, *Revisione costituzionale e democrazia protetta*, in F. Lanchester, (a cura di), *Costantino Mortati*. *Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*, Atti del convegno, Roma - 14 dicembre 2015, Padova 2017, 197 ss.

[20] Sul tema, cfr. M. BELLETTI, *Il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica e il principio autonomista*, in L. Mezzetti (a cura di), *Principi costituzionali*, Torino 2011, 366-397.

[21] Sul punto, cfr. A. LUCARELLI, *Percorsi del regionalismo italiano*, Milano 2004, *passim*.

[22] Sul principio di solidarietà, cfr. A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in L. Ventura, A. Morelli (a cura di), *Principi costituzionali*, Milano 2015, 305 ss.; S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari 2014, *passim*; M.C. BLAIS, *La solidarité. Histoire d'une idée*, Paris 2007, *passim*; B. PEZZINI, C. SACCHETTO, *Il dovere di solidarietà*, Milano 2005, *passim*; D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano 2004, 131 ss.; F. GIUFFRÉ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl*., II, 2003, 631-634; S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc*., 1, 1996, 10 ss.; L. BOURGEOIS, *La Solidarité*, Paris 1896, *passim*.

[23] Tutti i virgolettati del periodo sono tratti da A. APOSTOLI, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili* in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3/2018, 31.

[24] In questo senso, si v. C. DE FIORES, *Secessione e costituzionalismo Alle origini di un dibattito attuale*, in *Istituzioni del federalismo*, 4/2014, 999-1022; D.E. TOSI, *Secessione e Costituzione tra prassi e teoria*, Napoli 2007, 1 ss.

internazionale[25], contrario al riconoscimento di un diritto di secessione, concepisce il solo diritto all'autodeterminazione[26], quale diritto appartenente ai popoli vittime di dominio coloniale, di soprusi o di situazioni di oppressione.

Negli ultimi anni, il diffondersi di movimenti secessionisti nelle democrazie occidentali, come il Regno Unito, la Spagna e l'Italia, ha riacceso e riattualizzato il dibattito relativo alle istanze secessioniste[27]. Infatti, nonostante rivendicazioni indipendentiste si siano sviluppate, in modo differente, già dal secondo dopoguerra, in ragione dei processi di decolonizzazione o dell'affermazione del diritto all'autodeterminazione in risposta alle situazioni di oppressione subite, la dottrina prevalente ha sempre ritenuto che tali fenomeni fossero concentrati in territori coloniali caratterizzati dalla mancanza di ordinamenti democratici.

I recenti avvenimenti hanno smentito tale circostanza, spostando l'interesse della dottrina[28] sul tema, che abbraccia problematiche più ampie, legate alla crisi del costituzionalismo e della sovranità, alla conseguente sfiducia crescente nei confronti delle istituzioni[29] e al complesso rapporto tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta[30].

[25] Sul punto, cfr. A. TANCREDI, *La secessione nel diritto internazionale*, Padova 2001, *passim*; ID., *Secessione e diritto internazionale: un'analisi del dibattito*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2015, 470 ss.; P. DUMBERRY, *Lessons Learned from the Quebec Secession Reference before the Supreme Court of Canada*, in M. G. Kohen, *Secession: International Law Perspectives*, Cambridge 2006, 416-452; N. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, Torino 2019, 338 ss.

[26] Sul tema, si rinvia, *ex multis*, a F. LATTANZI, *Autodeterminazione dei popoli*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, II, Torino 1987, 4 ss.; G. ARANGIO RUIZ, *Autodeterminazione (diritto dei popoli alla)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma 1988, 1-13.

[27] Cfr. C. MARGIOTTA, *L'ultimo diritto. Profili storici e teorici della secessione*, Bologna 2005, la quale ricostruisce i profili problematici della secessione e analizza il dibattito giuridico sul tema.

[28] Cfr. A. MASTROMARINO, *Addomesticare la secessione: indipendentismo e integrazione europea in dialogo*, in *Percorsi costituzionali*, 3/2014, 640-641.

[29] Su questi temi, si rinvia, su tutti, a A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli in corso di pubblicazione; S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano 2017; G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, Roma-Bari 2016; ID., S. DELLA VALLE, *Crisi del costituzionalismo e ordine giuridico sovranazionale*, Napoli 2014.

[30] Sul rapporto tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, cfr. U. RONGA, *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, Napoli 2018, spec. 29 ss.; P. BILANCIA, *Democrazia diretta vs Democrazia rappresentativa. Profili problematici nel costituzionalismo contemporaneo*, in *federalismi.it*., 1/2017; M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2016; A. LUCARELLI, *Nuovi modelli del diritto pubblico. Sovranità popolare v. sovranità parlamentare*, cit., 1-11; ID. (a cura di), *Le trasformazioni della democrazia*, in *Rass. dir. pubbl. eur*, 2/2014, *passim*; ID., *Forme e categorie per un nuovo modello di democrazia*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli 2013, 305-323; U. RONGA, *Referendum*, in R. Gatti, L. Alici, I. Vellani (a cura di), *Vademecum della democrazia*, Roma 2013, 397-400; S. LIETO, *Il diritto di partecipazione tra autorità e libertà*, Napoli 2011, *passim*; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir.*, Milano 2011, 295 ss.; ID., *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze 2010, *passim*; M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. Carlassare (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Atti del Convegno di studio per celebrare la Casa editrice CEDAM nel I centenario dalla fondazione (1903-2003), Padova, 19-20-21 giugno 2003, Padova 2004, 181 ss.

2. *L'orientamento della Corte Suprema canadese*

La Corte Suprema canadese ha offerto un importante contributo in tema di secessione. In particolare, nel parere[31] sulla secessione del Québec[32], del 20 agosto 1998, essa sembra non escludere l'ipotesi di un qualche superamento, in via legale, della indissolubilità dell'unità statuale, rompendo quello che fino a quel momento era stato considerato un vero e proprio «*tabù* costituzionale»[33]. Pertanto, in questa sede pare opportuno soffermarsi sui contenuti del parere ritenuti di maggior rilievo per lo studio in oggetto, pur senza approfondire la *Reference* nello specifico[34].

In sintesi, merita considerare che la Corte canadese, pur dichiarando l'incostituzionalità della secessione unilaterale di una Provincia, indica taluni principi e presupposti che potrebbero fungere da leva istituzionale per il raggiungimento di simili risultati[35]. In tal senso, i giudici costituzionali canadesi affermano l'opportunità – secondo parte della dottrina «i vantaggi»[36] – di una decisione in tema di secessione assunta in sede legislativa e per il tramite di strumenti giuridici[37].

In particolare, la Corte pone il tema del bilanciamento tra il principio della unità e ulteriori principi, di matrice identitaria, altrettanto apprezzabili anche in considerazione delle tradizioni dei singoli popoli, intesi a connotare in termini pluralistici un determinato ordinamento democratico, in un dato sistema politico.

Essa, nel mettere in rilievo il ruolo della decisione legislativa specificamente nella regolazione dei conflitti territoriali, ha altresì precisato quali garanzie deriverebbero da procedure giuridiche cui poter fare ricorso, democraticamente, specie in situazione di crisi o di evoluzione degli ordinamenti e per la tutela di diritti costituzionalmente protetti. In questo quadro, la Corte pone l'accento sul concetto di democrazia: qui,

---

[31] *Reference re Secession,* cit. Sul punto si vedano i numerosi contributi presenti in G. DELLEDONNE, G. MARTINICO (a cura di), *The Canadian Contribution to a Comparative Law of Secession,* cit., *passim*.

[32] Il Québec ha affrontato due processi referendari analoghi: il primo nel 1980, vide una partecipazione dell'85,6% della popolazione, di cui il 59,6% si espresse contro la secessione e il 40.4% a favore; il secondo nel 1995, ebbe una partecipazione del 93,5%, di cui il 50,6% si espresse contro, mentre il 49,4% a favore.

[33] Così S. MANCINI, *Ai confini del diritto: una teoria democratica della secessione*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 1/2015, 2.

[34] Per un'analisi approfondita sulla *Reference* si rinvia in dottrina, *ex multis*, a G. ROLLA, *Il referendum sulla sovranità del Québec ed il futuro del Canada. Alcuni paradossi costituzionali*, in *Giur. cost*., 1996, 3269 ss.; H.W. MACLAUCHLAN, *Accounting for Democracy and the Rule of Law in the Quebec Secession Reference*, in *76 Canadian Bar Rev*., 1997, 155; G. POGGESCHI, *Il diritto di secessione del Québec secondo la Corte suprema del Canada*, in *Istituzioni del federalismo*, 1998, 1173 ss.; J. WOHERLING, *L'avis de la Cour suprème du Canada sul l'eventuelle sécession du Québec*, in *Revue Fr. Droit. Const*., 1999, 3 ss.; M. E. DE FRANCISCIS, *La secessione in Canada: valenza politica di una pronuncia della Corte Suprema*, in *Rassegna parlamentare*, 4/2000, 927-934; N. OLIVETTI RASON, *A proposito della secessione del Québec: tre quesiti e quattro risposte*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/1999, 889-902; ID., *Brevi note sul referendum consultivo in Canada (alla luce di una recente pronuncia della Corte Suprema)*, in S. Gambino, C. Amirante (a cura di), *Il Canada. Un laboratorio costituzionale*. *Federalismo, Diritti, Corti*, Padova 2007, 77-86.

[35] Sul tema, si rinvia a J.F. GAUDREAULT-DESBIENS, *The Quebec Secession Reference and the Judicial Arbitration of Conflicting Narratives About Law, Democracy and Identity*, in *Vermont Law Review*, 24/1999, 792-843.

[36] S. MANCINI, *Costituzionalismo, federalismo e secessione*, cit., 798.

[37] Cfr. ID, *Ai confini del diritto: una teoria democratica della secessione*, cit., 3 ss.

vengono in rilievo i temi della partecipazione diretta alla vita politico-legislativa e quelli della tutela dei valori costituzionali[38].

L'aspetto innovativo del parere che pare interessante rilevare è che, ad ogni modo, i giudici canadesi individuano la possibilità di riconoscere e conciliare le vene secessionistiche popolari con le istituzioni legalmente riconosciute, così da cercare di inquadrare tali rivendicazioni all'interno di processi deliberativi pubblici governati dal diritto costituzionale[39].

Secondo la Corte, infatti, «*the federalism principle, in conjunction with the democratic principle, dictates that the clear repudiation of the existing constitutional order and the clear expression of the desire to pursue secession by the population of a province would give rise to a reciprocal obligation on all parties to Confederation to negotiate constitutional changes to respond to that desire […] a system of government cannot survive through adherence to the law alone. A political system must also possess legitimacy*»[40].

La democrazia va dunque intesa, nell'ottica dei giudici costituzionali canadesi, in senso ampio, non solo quale rispetto del principio di legalità, ma anche quale espressione di legittimazione politica, tale da offrire ai cittadini gli strumenti necessari per poter far valere le proprie istanze[41]. Di fronte a situazioni di crisi, come istanze secessioniste, la democrazia deve avere i mezzi necessari a fornire adeguate risposte basate su principi costituzionali.

Nello specifico, la presenza di una chiara maggioranza espressa[42], obbligherebbe il governo a negoziare, nel rispetto dei valori fondanti dello Stato di diritto canadese: «*a clear majority vote in Quebec on a clear question in favour of secession would confere democratic legitimacy on the secession initiative which all the other participants in Confederation would have to recognize*»[43]. Tale dovere di negoziazione scaturirebbe da principi non scritti, ma ritenuti di sostegno alla carta costituzionale, o chiavi di lettura della stessa: la democrazia, il federalismo, il costituzionalismo, lo Stato di diritto, la protezione delle minoranze. Questi principi, opportunamente bilanciati, dovrebbero peraltro ispirare il comportamento delle parti durante la negoziazione[44]. Infatti, la Corte evidenzia come nell'ordinamento canadese «*legality and legitimacy are linked*»[45] e le istituzioni governative, dato il complesso e frastagliato passato coloniale del Paese[46], si

[38] Sul punto si rinvia A. LUCARELLI, *Nuovi modelli del diritto pubblico. Sovranità popolare v. sovranità parlamentare*, cit., 1-11.

[39] Cfr. ID., *La democrazia dei beni comuni*, cit., 71 ss.

[40] *Reference re Secession,* cit., par. 80.

[41] Cfr, ad esempio, D. AMOROSO, G. FERRAIUOLO, *Breaking a "Taboo"*, cit.; W. NORMAN, *Negotiating Nationalism: Nation-Building, Federalism, and Secession in the Multinational State*, Oxford 2006, *passim*.

[42] Sul tema, si rinvia su tutti a A. TOQUEVILLE, *La democrazia in America* (1835), Segrate 2006, che mette in evidenza le patologie della democrazia e parla di «tirannia della maggioranza».

[43] *Reference re Secession,* cit., par. 150.

[44] Sul tema, cfr., tra gli altri, T. GROPPI, *Concezioni della democrazia e della Costituzione nella decisione della Corte Suprema del Canada sulla secessione del Québec*, in *Giur.cost*., 1998, 3057 ss.; G. POGGESCHI, *Il diritto di secessione del Québec*, cit., 1175 ss.

[45] *Reference re Secession*, cit., par. 33.

[46] Per una ricostruzione storico-giuridica sul passato coloniale del Canada, si v. T. GROPPI, *Canada*, Bologna 2006.

sono sempre adattate al mutamento dei valori sociali e politici, tentando di garantire la stabilità e la continuità dell'ordinamento giuridico. Il federalismo è nato con il precipuo scopo di conciliare le diverse realtà politico-culturali esistenti, soprattutto promuovendo «*the social and demographic reality of Quebec*»[47]. Pertanto, non sarebbe possibile inquadrare il dovere di negoziazione in puntuali norme giuridiche, poiché tale fenomeno avrebbe ricadute su un piano altresì politico e si esprimerebbe «nella tensione tra *adherence to the law* e *legitimacy*, che appare la linea portante dell'intero parere»[48]. Di conseguenza, una chiara espressione di volontà da parte del popolo imporrebbe «*a reciprocal obligation on all parties to Confederation to negotiate constitutional changes to respond to that desire*»[49] in virtù del necessario bilanciamento fra il principio democratico e il principio federale.

La Corte Suprema esclude, invece, ogni forma di secessione unilaterale: sarebbero infatti incompatibili con il testo costituzionale canadese sia il diritto di secedere senza un previo accordo con il governo federale e le altre province, sia qualsivoglia iniziativa, avviata da una singola provincia, tesa alla modifica della Carta costituzionale[50].

Dunque, i giudici canadesi accolgono la possibilità di indire un *referendum* consultivo sulla secessione, quale modalità di espressione di una chiara maggioranza sul punto: tale *referendum*, tuttavia, non avrebbe effetti giuridici diretti, ma varrebbe quale mero atto propulsivo di un procedimento di revisione costituzionale, attuabile solo previo accordo delle parti[51].

È evidente che la Corte canadese non ammette la secessione *tout court*, ma invita, nell'ottica del dovuto bilanciamento dei diritti, a tener conto dei risultati referendari, espressione del principio democratico, avviando delle negoziazioni ispirate al rispetto dei valori fondamentali dell'ordinamento canadese. Soltanto un emendamento della Costituzione, frutto della volontà di tutte le parti, potrebbe legittimare una secessione: questo perché «*the Constitution is not a straitjacket*»[52] e dinnanzi all'espressione di una chiara maggioranza a favore dell'indipendenza, l'ordinamento non potrebbe restare indifferente.

Da tutto quanto detto si evince che la rigidità della Costituzione viene "ridimensionata" dalla Corte Suprema: tale rigidità, infatti, vale nei confronti del dovere

[47] *Reference re Secession*, cit., par. 59.

[48] Così G. FERRAIUOLO, *Costituzione, federalismo, secession*, cit., 17.

[49] *Reference re Secession*, par. 88.

[50] Cfr. P.H. RUSSEL, *The Patriation and Quebec Veto References: The Supreme Court Wrestles with the Political Part of the Constitution*, in *The Supreme Court Law Review: Osgoode's Annual Constitutional Cases Conference*, 54, 2011, 69 ss.

[51] Cfr. G. FERRAIUOLO, *Costituzione, federalismo, secession*, cit., 33, che evidenzia come il *referendum* possa essere considerato un «semplice punto d'innesco del procedimento di revisione: si tratta di un atto politico, dalla valenza meramente consultiva, cui tuttavia l'ordinamento giuridico-costituzionale non può essere indifferente, se non vuole mettere in discussione la propria essenza democratica». Sul tema, si cfr. altresì M. VOLPI, *L'organizzazione costituzionale*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Rinella, M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, Torino 2016, 480.

[52] *Reference re Secession,* cit., par. 156.

di negoziare secondo i principi di buona fede e leale collaborazione[53], ma non esclude di tener conto delle rivendicazioni territoriali delle minoranze.

Il parere canadese sembra, pertanto, aver favorito la rottura del tabù costituzionale in tema di secessione, aprendo un ampio e complesso dibattito sulla sua possibile disciplina e legittimazione negli ordinamenti democratici, nel rispetto dei principi fondamentali dello Stato di diritto[54].

2.1. *La tesi della costituzionalizzazione del diritto di secessione*

L'idea di inquadrare in termini giuridici la "questione secessionista" è stata considerata di minore rilievo da gran parte della dottrina[55], secondo la tesi prevalente della incostituzionalità della secessione.

Ciononostante, diversi studiosi[56] hanno recentemente evidenziato come l'idea che la secessione sia *ipso iure* in contrasto con la Costituzione non sia condivisibile: dall'esperienza canadese emergerebbe la necessità di esaminare, caso per caso, l'entità e le ragioni di alcune rivendicazioni, sociali, politiche e culturali, nonché la possibile inadeguatezza delle strutture esistenti rispetto alla complessità territoriale di un determinato ordinamento giuridico[57], così come il sostegno politico e sociale di cui godono le istanze in questione, per valutare se sia conveniente provare a inquadrare giuridicamente i movimenti secessionisti. Nascerebbe, in tal senso, un «dovere di negoziare»[58] in capo alle istituzioni centrali, poiché, in virtù del principio di leale collaborazione tra livelli di governo, non sarebbe corretto porsi con atteggiamenti ostruzionistici *a priori*.

---

[53] Sul principio della leale collaborazione nei sistemi federali si rinvia, su tutti, a P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, 477 ss.

[54] Cfr., *ex multis*, L. MCKAY-PANOS, *The Increasing Importance of Reference Decisions in Canadian Laws*, in *www.lawnow.org*, 7 July 2014; M. JOVANOVIC, *Constitutionalizing Secession in Federalized States: A Procedural Approach*, Utrecht 2007, *passim*; G. MARTINICO, *Il diritto costituzionale come speranza. Secessione, democrazia e populismo alla luce della* Reference Re Secession of Quebec, Torino 2019, *passim*.

[55] Tra gli altri, A. PACE, *Processi costituenti italiani 1996 - 1997*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Milano 1999, 1141 ss.; A. BARBERA – G. MIGLIO, *Federalismo e secessione. Un dialogo*, Milano 1997, *passim*.

[56] Cfr., tra gli altri, A. BUCHANAN, *Secession: The Morality of Political Divorce*, Boulder 1991, trad it. L.M BASSANI, *Secessione. Quando e perché un paese ha il diritto di dividersi?*, Milano 1994; D. PETROSINO, *Democrazia di fine secolo. L'epoca delle secessioni*, in C. DE FIORES, D. PETROSINO, *Secessione*, Roma 1996, 76 ss.; W. NORMAN, *Negotiating Nationalism: Nation-Building, Federalism, and Secession in the Multinational State*, Oxford 2006, 171 ss.; M. JOVANOVIC, *Constitutionalizing secession*, cit., *passim*; D. HALJAN, *Constitutionalising secession*, cit., *passim*; S. MANCINI, *Ai confini del diritto,* cit.; ID., *Costituzione federalismo, secessione*, cit., 779-805; ID., *Secession and Self-Determination*, in M. ROSENFELD, A. SAJO (edited by), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford 2012, 482 ss.; G. MARTINICO, *Le Costituzioni come strumento di gestione del rischio*, cit., 19-35; G. FERRAIUOLO, *Costituzione, federalismo, secessione*, cit., 28 ss.

[57] Cfr. T. FLEINER, *Aging Constitution*, Paper presented at the National Conference of the Australian Association of Constitutional Law, Perth, September 2001, 3 ss. secondo cui le Costituzioni si trovano ormai ad assumere nuovi ruoli, quale strumento di mediazione nei conflitti territoriali.

[58] *Reference re Secession*, cit., par. 90.

Tali spunti offerti dalla Corte Suprema canadese, adattabili a seconda dei diversi sistemi costituzionali e delle diverse tradizioni storico-culturali, potrebbero servire quali principi generali utili a poter immaginare una forma di «secessione democratica»[59], inquadrabile nel dibattito costituzionale[60]. Infatti, secondo tale dottrina, sarebbe utile «addomesticare la secessione»[61] allo scopo di ridurne gli effetti patologici. L'idea che emerge sembra prospettare la possibilità di rendere la secessione compatibile con il costituzionalismo: inquadrare il fenomeno in termini giuridici consentirebbe di gestire e controllare il processo, riducendo le tensioni e i contrasti che solitamente caratterizzano le vicende indipendentiste.

In termini più generali, il tema della secessione coinvolge aspetti politici e giuridici: politici, in quanto il diritto internazionale, pur ammettendo il diritto solo quale autodeterminazione dei popoli, dovrebbe confrontarsi con l'opportunità o meno di riconoscere il nuovo Stato[62]; giuridici, utili per risolvere le problematiche legate all'esistenza di un nuovo Stato.

È evidente che gli effetti della secessione siano sempre destabilizzanti; tuttavia, secondo alcuni, il suo inserimento nelle Carte costituzionali varrebbe come strumento efficace di prevenzione del fenomeno o, quantomeno, come strumento adeguato di «gestione del rischio»[63]. Ciò consentirebbe di considerare la secessione come un vero e proprio diritto. Tale diritto scaturirebbe dalla necessità di tener conto delle diversità e delle minoranze e di immaginare il costituzionalismo in termini più flessibili: capace di adeguarsi ai mutamenti della realtà socio-politica e culturale e di fornire risposte alle esigenze espresse democraticamente dalla società civile[64]. In questa prospettiva, la risoluzione dei conflitti territoriali sembrerebbe dunque richiedere una legittimazione, mediante la predisposizione di meccanismi procedurali chiari e trasparenti, atti ad evitare che i conflitti sfocino in fenomeni dirompenti e violenti[65].

In tale contesto, inoltre, un ruolo fondamentale è svolto dalla giurisprudenza costituzionale. Negli ultimi anni le Corti avrebbero «tentato di *riportare* la secessione in un contesto giuridico, non cercando una riposta facile e non celandosi dietro argomenti formalistici (ad esempio, l'assenza di una disposizione costituzionale scritta e il difetto di giustiziabilità delle questioni proposte, nel caso canadese […])»[66]. La secessione non sarebbe dunque incompatibile con gli ordinamenti costituzionali, ma dovrebbe rispettare i principi fondamentali espressi da questi, come evidenziato dalla Corte Suprema

---

[59] Così I. RUGGIU, *Referendum e secessione. L'appello al popolo per l'indipendenza in Scozia e in Catalogna,* in *Costituzionalismo.it,* 2/2016, 76.

[60] Essi, inoltre, come detto sopra, consentono di riflettere più ampiamente sul rapporto tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, che risulta amplificato nell'ambito delle rivendicazioni secessioniste.

[61] Cfr. W. NORMAN, *Negotiating Nationalism*, cit., 178.

[62] Sul punto, si v. P. DUMBERRY, *Lessons Learned from the Quebec Secession Reference*, cit., 416-452.

[63] Così G. MARTINICO, *Le Costituzioni come strumento di gestione del rischio,* cit., 22, il quale riprende a sua volta l'espressione di A. VERMEULE, *The Constitution of Risk*, Cambridge 2013.

[64] Cfr. A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, cit., spec. 22 ss.

[65] Cfr. D. WEINSTOCK, *Constitutionalizing the Right to Secede*, in *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 9, 2/2001, 182-203.

[66] Così G. MARTINICO, *Le Costituzioni come strumento di gestione del rischio*, cit., 25.

canadese; in questo modo si tutelerebbero le minoranze contro le torsioni autoritarie e si garantirebbe un processo pacifico, graduale e democratico. La legittimità del fenomeno deriverebbe dunque dal rispetto dei vincoli procedurali e sostanziali: dall'accordo tra le parti e dal rispetto dei valori fondanti lo Stato di diritto durante i negoziati[67].

Parte della dottrina[68], per sostenere questa tesi e spiegarne le ragioni, ha "paragonato" la secessione al recesso dall'Unione europea: «non risulta si sia sostenuto, che, trattandosi di fenomeni proiettati oltre i limiti del costituito, essi fuoriescano dai confini dell'analisi giuridica (e dell'analisi costituzionalistica in ispecie). L'affermazione per cui percorsi di questa natura possano assumere solo una determinata direzione – quella della unione – e non anche quella di una scomposizione verso il basso della sovranità […] appare anch'essa apodittica e indimostrata».[69] I principi di unità e indivisibilità degli ordinamenti non andrebbero dunque interpretati in modo assoluto e rigoroso, altrimenti anche a livello sovranazionale non solo lo stesso recesso dall'Unione non sarebbe consentito, ma altresì l'allargamento della comunità, con l'inclusione di altri Stati. In questo senso, nella prospettiva nazionale, la Repubblica sarebbe una e indivisibile sebbene cambi conformazione territoriale: la secessione non sarebbe equiparabile alla dissoluzione dello Stato[70].

Inoltre, l'idea che tali principi non siano immodificabili e vadano intesi in modo relativo, sarebbe estendibile in un quadro più generale, immaginando la possibilità di modifiche territoriali: la possibilità cioè di configurare la secessione in termini legali, quale diritto "costituzionalizzabile", in quanto non contrario *ipso iure* all'ordine giuridico costituito.

In questo senso, non manca chi sostiene che la secessione non contrasterebbe con i presupposti teorici su cui si fonda lo Stato moderno, ma al contrario ne garantirebbe l'effettività, in quanto le rivendicazioni indipendentiste sono tese proprio alla creazione di una nuova entità statale su un territorio che prima apparteneva ad un altro Stato[71].

Pertanto, secondo tale dottrina, la giurisprudenza costituzionale canadese varrebbe come punto di svolta nell'interpretazione del fenomeno secessionista, considerato fino a quel momento come fenomeno *extra ordinem*: l'interpretazione data dalla Corte Suprema, favorevole ad una legittimazione di tali rivendicazioni, potrebbe dunque

---

[67] Cfr. D. HALJAN, *Constitutionalizing Secession*, cit., 274 ss.

[68] Cfr. R.K. CRALLÉ (edited by), *The Works of John C. Calhoun*, New York 1968, 11; L. FROSINA, *Secessione e democrazia costituzionale. Note a margine della vicenda indipendentista catalana*, in C. Murgia, *Scritti in onore di Sara Volterra*, Torino 2017, 392-393; C. MARGIOTTA, *Questa casa non è un albergo! A proposito della sentenza Wightman*, in *diritticomparati.it*, 16 gennaio 2019.

[69] Così G. FERRAIUOLO, *Costituzione, federalismo secessione*, cit., 38-39.

[70] Cfr. F. MODUGNO, *Unità-indivisibilità della Repubblica e principio di autodeterminazione dei popoli (riflessioni sull'ammissibilità-ricevibilità di un disegno di legge costituzionale comportante revisione degli artt. 5 e 132 Cost.)*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, cit., 1015 ss.

[71] In questo senso, cfr. S. MANCINI, *Ai confini del diritto: una teoria democratica della secessione*, cit., 1-3; D.E. TOSI, *Secessione e Costituzione tra prassi e teoria*, cit., 9; P. RADAN, *Secession: a Word in Search of a Meaning*, in A. Pavkovic, P. Radan (a cura di), *On the Way to Statehood: Secession and Globalisation*, London 2008, 18 ss.; A. CIANCIO, *Costituzione e secessione. Profili di teoria generale e di diritto comparato*, in G. Bellomo, M. Ferrara, F. Masci, M. Salerno (a cura di), *Secessionismi Autonomismi Federalismi. Frammenti di una rosa olografica*, Contributi alle Giornate di studio, Università G. D'Annunzio, Chieti/Pescara 28 febbraio-2 marzo 2018, in *federalismi.it*, 7/2018, 56.

essere utilizzata anche per simili fenomeni in contesti europei, come, per esempio, quello spagnolo o italiano, nonostante le diversità storico-culturali degli Stati.

3. *L'orientamento della Corte costituzionale italiana*

In direzione opposta si è mossa la Corte costituzionale italiana dinnanzi alle istanze indipendentiste manifestatesi negli ultimi anni, quando per la prima volta in Italia si è assistito a concrete rivendicazioni secessioniste, tese ad ottenere per vie apparentemente legali l'indipendenza del Veneto[72]. Tale Regione aveva già in passato tentato di conquistare maggiore autonomia, mediante lo svolgimento di due *referendum* consultivi dichiarati entrambi illegittimi dalla Consulta, rispettivamente con le sentenze n. 470 del 1992 e n. 496 del 2000. In entrambi i casi la Corte aveva sostenuto che la Regione non fosse competente ad avviare un procedimento di revisione costituzionale mediante *referendum*, in quanto la procedura *ex* art. 138 Cost. assegna solo alle Camere il potere d'iniziativa di revisione. Pertanto, soltanto a seguito di una decisione del Parlamento intesa alla modifica della Costituzione, si potrebbe indire un *referendum*, a cui, comunque, dovrebbe partecipare l'intero corpo elettorale, e non soltanto una parte della popolazione. Emergeva l'idea che il popolo italiano debba essere considerato unitariamente e non come insieme di più popoli regionali[73].

Il Consiglio regionale veneto ha poi approvato la risoluzione n. 44 del 2012 recante "Il diritto del popolo veneto alla compiuta attuazione della propria autodeterminazione"; tale documento era destinato ai Presidenti di Giunta e Consiglio, affinché avviassero le relazioni con le istituzioni della Unione europea e delle Nazioni Unite, allo scopo di indire un *referendum* consultivo per l'autodeterminazione del popolo veneto[74].

Successivamente, nel 2014, il Consiglio regionale veneto ha approvato due leggi: la prima (15/2014)[75], volta ad ottenere ulteriori e specifiche forme di autonomia, specialmente in ambito fiscale, mediante lo svolgimento di un *referendum* consultivo basato su cinque quesiti, al cui esito (eventualmente positivo) si sarebbero avviati dei negoziati Stato-Regioni; la seconda (16/2014)[76], volta ad indire un *referendum*

---

[72] Sul tema, si rinvia a G. FERRAIUOLO, *Due referendum non comparabili*, in *Quad. Cost*., 2/2014, 703 ss.; D. TRABUCCO, *La regione del Veneto tra referendum per l'indipendenza e richiesta di maggiori forme di autonomia*, in *Amministrazione In Cammino*, 2014, 1 ss.; L. PEGORARO, *Il referendum consultivo del Veneto: illegittimo o inopportuno?*, in *Quad. cost.*, 1/2001, 126 ss.

[73] Cfr. G. SERGES, *Autodeterminazione, diritto a decidere, indipendenza, sovranità (notazioni a margine della Legge regionale del Veneto, n. 16 del 2014)*, in *federalismi.it*, 1/2015, 14; A. RUGGERI, *Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti*, in *Le Regioni*, 1-2/2001, 224-235.

[74] Sul punto, cfr. E. STRADELLA, *Riflessioni a partire dalla sentenza n. 118/2015 della Corte costituzionale: indissolubilità, autonomie e indipendentismi alla prova del costituzionalismo*, in E. Catelani, S. Panizza, R. Romboli (a cura di), *Profili attuali di diritto costituzionale*, Pisa 2015, 330.

[75] L.r. n. 15 del 2014, recante "*Referendum* consultivo sull'autonomia del Veneto".

[76] L.r. n. 16 del 2014, recante "Indizione del *referendum* consultivo sull'indipendenza del Veneto". Sulla pronuncia si rinvia, tra gli altri, ai commenti di G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte)*

consultivo teso a conoscere la volontà dei cittadini veneti sulla possibilità che la Regione divenisse una Repubblica indipendente e sovrana.

Il quesito referendario delineato da questa seconda legge era chiaro: mirava ad ottenere, senza ambiguità, la secessione del Veneto, il cui "popolo" veniva considerato libero di "autodeterminarsi" e separarsi dallo Stato italiano.

In particolare, tale seconda legge si collocava nel contesto politico-istituzionale europeo segnato da forti rivendicazioni secessioniste[77]; «certo la densità dello scontro e della polemica politica che si agitano intorno alle quasi coeve (e tra loro assai diverse) esperienze scozzese e catalana, nonché la loro rilevanza sul piano internazionale, non sembrano potersi neanche lontanamente accostare alla modesta eco che ha suscitato l'approvazione di questa legge, tanto che - va detto subito - l'ispirazione di fondo di quest'atto legislativo sembra doversi ricondurre non tanto a quella convinta e storicamente radicata adesione all'ideale secessionista che innerva le esperienze straniere quanto, piuttosto, ad esigenze contingenti di visibilità politica, più insomma un manifesto che una disciplina capace di produrre (sia pure solo sul piano della mera consultazione del popolo) effetti concreti»[78]. Le intenzioni del Veneto sembravano sostanzialmente quelle di ottenere maggiore autonomia e indipendenza[79] e l'ipotesi secessionista sembrava essere strumentale al raggiungimento di tali scopi[80].

Ad ogni modo, entrambe le leggi sono state impugnate dal Presidente del Consiglio dei Ministri dinnanzi alla Corte costituzionale e dichiarate illegittime con sentenza n. 118 del 2015. Non si intende, in questa sede, analizzare la pronuncia nello specifico, ci si limita a evidenziare che nella citata sentenza la Corte affermò, in particolare, in relazione alla legge n. 16 sull'indipendenza del Veneto - che qui interessa

---

prevedibile, in *federalismi.it*, 20/2015; F. CONTE, *I referendum del Veneto per l'autonomia (e l'indipendenza). Non c'è due senza tre. Anche se…*, in *Quad. cost.*, 3/2015, 759 ss.

[77] Sul punto, si v. T. CERRUTI, *Istanze indipendentiste nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 3/2015, 1-11.

[78] Così G. SERGES, *Autodeterminazione, diritto a decidere, indipendenza,* cit., 3.

[79] Sul tema dell'autonomia differenziata si rinvia, *ex multis*, a A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in AA.VV. *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, in *Rass. dir. pubb. eur. on-line*, 2/2019, 2-17; S. STAIANO*, Il regionalismo differenziato debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3/2019, 224-230; A. RUGGERI, *Prospettive di una «specialità» diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove autonomie*, 6/2000, 845 ss.; ID., *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in *Le Regioni*, 2017, 15 ss.; A. MORRONE*, Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116 comma 3 della Costituzione*, in *Fed. fisc*, 1/2007, 148 ss.; S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna*, Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Audizione del 29 novembre 2017, in *www.issirfa.cnr.it*; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 4/2019, 260-283; R. BIN, *'Regionalismo differenziato' e utilizzazione dell'art.116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Le Istituzione del Federalismo*, 1/2008, 9-18; T.E. FROSINI, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC – Dibattiti*, 2002; A. MORELLI, *Le autonomie della Repubblica: c'è un ordine nel caos?*, in *dirittiregionali.it*, 2/2018, 1-9; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *federalismi.it*, 21/2018; L. DI MAJO, *Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito*, in *Rivista AIC*, 1/2020, 232-265.

[80] In questo senso, cfr. F. CLEMENTI, *Quel filo di Scozia nel vestito della democrazia europea*, in *Confronti costituzionali*, 1 ottobre 2014; C. FASONE, *Il tentativo secessionista "all'italiana" e la semi-indifferenza della politica nazionale*, in *diritticomparati.it*, 5 marzo 2015.

- che «i *referendum* regionali, inclusi quelli di natura consultiva, non possono coinvolgere scelte di livello costituzionale»[81] e soprattutto che si trattava di «sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost. L'unità della Repubblica è uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale […]»[82], escludendo qualsiasi apertura al fenomeno secessionista considerato «giuridicamente inconcepibile»[83].

La Corte si è allineata alla giurisprudenza costituzionale precedente, e ormai consolidata[84], secondo cui i principi fondamentali dell'ordinamento, tra cui rientra sicuramente l'art. 5 Cost., non possono essere oggetto di revisione costituzionale. Infatti, né la dottrina, né la giurisprudenza costituzionale italiane concepiscono l'esistenza di diversi popoli e di diverse nazionalità. La Costituzione riconosce le autonomie territoriali[85], favorisce il pluralismo, tutela le minoranze[86], ma l'unità resta un confine e un limite invalicabile ed imprescindibile[87].

La sentenza della Consulta pone «una pietra tombale, sempre che ce ne fosse bisogno, sulla possibilità costituzionale della secessione, almeno a Costituzione vigente»[88]. Ne deriva che la secessione di una Regione è considerata incompatibile con

---

[81] Corte Cost., sent. n. 118/2015, punto 6.

[82] Corte Cost., sent. n. 118/2015, punto 7.2. Sul tema, in dottrina, cfr. G. PISTORIO, *Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica nella giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, 1/2015, 7 ss.; R. ROMBOLI, *In tema di referendum consultivi (Note a ord. C. Cost. 28 aprile 2015; C. Cost. 25 giugno 2015, n. 118)*, in *Foro Italiano*, 10/2015, 3033 ss.

[83] Così G. FERRAIUOLO, *Costituzione, federalismo, secessione*, cit., 52.

[84] Cfr. Corte cost., sent. n. 1146/1988, in cui la Corte afferma che «la Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana», nonché Corte cost. sentt. n. 106/2002, n. 365/2007. Sul tema, in dottrina, si rinvia a G. FERRAIUOLO, *Due referendum non comparabili*, cit., 704, secondo cui, anche alla luce della precedente giurisprudenza costituzionale, il *referendum* sull'indipendenza del Veneto era andato incontro ad una «illegittimità costituzionale scontata».

[85] Per un'analisi delle disposizioni costituzionali relative al ruolo delle autonomie territoriali dopo la Riforma del Titolo V si v. A. LUCARELLI, *Regioni e Unione europea nel nuovo assetto costituzionale: un difficile equilibrio tra sviluppo economico ed unità della dimensione sociale*, in L. Chieffi, G. Clemente di San Luca (a cura di), *Il nuovo assetto dei poteri dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino 2003, nonché E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo v della costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, in *Quaderni del "Gruppo di Pisa"*, Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Torino 2004, *passim*. Sul ruolo delle autonomie territoriali nel contesto europeo si rinvia, tra gli altri, a A. RUGGIERI, *Integrazione europea e autonomia degli enti territoriali:* simul stabunt vel simul cadent, in *dirittiregionali.it*, 1/2018, 10-23; G. RIVOSECCHI, *Le autonomie territoriali nell'architettura istituzionale dell'Unione Europea*, in *dirittiregionali.it*, 1/2018, 309-344; ID., *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3/2017, 1-25.

[86] Sul tema si rinvia, su tutti, a P. CARROZZA, *Nazioni* (ad vocem), in *Dig. disc. pubbl*, X, Torino 1995, 126 ss.

[87] Diverso è, per esempio, il caso della Spagna, la cui Costituzione contiene nel preambolo un riferimento esplicito alla pluralità di popoli e di nazionalità che caratterizzano il contesto spagnolo. Sul punto si v. G. SERGES, *Autodeterminazione, diritto a decidere, indipendenza*, cit., 5 ss., nonché G. FERRAIUOLO, *Costituzione, federalismo, secessione*, cit., 89 ss.

[88] Così E. STRADELLA, *Riflessioni a partire dalla sentenza n. 118/2015 della Corte costituzionale*, cit., 336.

l'ordinamento italiano[89], in cui non sarebbero estendibili quei presupposti affermati dalla Corte Suprema canadese sulla possibilità di un emendamento costituzionale per consentire l'indipendenza di una parte del territorio[90].

3.1. *La tesi della incompatibilità della secessione con l'ordinamento democratico*

Le argomentazioni di ordine generale utilizzate dalla Corte costituzionale italiana in relazione al *referendum* per l'indipendenza del Veneto sembrano riflettere la tesi di una parte significativa della dottrina[91], contraria ad una qualsiasi forma di legittimazione della secessione. Secondo tale dottrina, infatti, la secessione - quale fenomeno di rottura costituzionale[92] - sarebbe contraria ai principi di unitarietà ed indivisibilità degli ordinamenti statuali, ai doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, nonché a tutti quei principi intimamente connessi alla forma repubblicana, e, pertanto, sottratti alla revisione costituzionale[93].

---

[89] Tale esito è lo stesso a cui si giunge sostanzialmente in Spagna. Qui, infatti, di fronte alle istanze indipendentiste della Catalogna, in un primo momento il *Tribunal Constitutional*, con la sentenza n. 42 del 2014, sostenne che se una *Comunidad Autonoma* formulava una proposta di revisione costituzionale tesa all'indipendenza, il Parlamento era tenuto a considerarla; ma il procedimento di revisione costituzionale spagnolo è talmente complesso – a causa soprattutto delle elevate maggioranze richieste – che nella sostanza il risultato era quasi impossibile da raggiungere. In un secondo momento, peraltro, con sentenza n. 31 del 2015, il *Tribunal* ha escluso del tutto la possibilità che una minoranza territoriale indica un *referendum* consultivo destinato alla revisione costituzionale per l'ottenimento dell'indipendenza dallo Stato, conformandosi dunque a quanto sancito dalla Corte costituzionale italiana. In dottrina, sul punto, cfr. *ex multis*, J. CAGIAO Y CONDE, *Es posible un referéndum de independencia en el actual ordenamiento jurídico español? El derecho explicado en la prensa*, in Id., G. Ferraiuolo (a cura di), *El encaje constitucional del derecho a decidir. Un enfoque polémico*, Madrid 2016, 161 ss.; S. BARTOLE, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*, in *Giur. cost*., 3/2015, 939 ss.; G. FERRAIUOLO, *Costituzionalismo federalismo secessione*, cit., 52-58; R. IBRIDO, *Il* 'derecho a decidir' *e il tabù della sovranità catalana. A proposito di una recente sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo*, in *federalismi.it*, 14/2014; L. FROSINA, *Il c.d.* derecho a decidir *nella sentenza n. 42/2014 del Tribunale costituzionale spagnolo sulla dichiarazione di sovranità della Catalogna*, in *federalismi.it*, 10/2014.

[90] G. FERRAIUOLO, *Costituzionalismo federalismo secessione*, cit., 51-52.

[91] Cfr., *ex multis*, G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre* (1914), trad. it. *La dottrina generale del diritto dello Stato*, Milano 1949, 296 ss.; S. ROMANO, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, cit., 35 ss.; A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, cit. *passim*; L. PALADIN, *Saggi di storia costituzionale*, cit., 115-134; ID., *Valori nazionali e principio di unità della Repubblica nella Costituzione italiana*, in ID*., Saggi di Storia costituzionale*, Bologna 2008, 122 ss.; A. TOMMASI DI VIGNANO, *Secession*e (voce), in *Noviss. Dig. It*., XVI, Torino, 1969, 916 ss.; A. BARBERA, G. MIGLIO, *Federalismo e secessione. Un dialogo*, cit., 178 ss.; C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento nell'art. 5 della Costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 72; G. M. SALERNO, *Principio di unità e ragionevole decentramento della Repubblica*, in M. Bertolissi (a cura di), *Riforme. Opinioni a confronto*, Napoli 2015, 243 ss.

[92] Sul tema, si rinvia a F. LANCHESTER, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, cit., 5-12.

[93] Sul punto, cfr., *ex multis*, A. MATTIONI, *Procedure di revisione e garanzie costituzionali*, in AA.VV., *I procedimenti di revisione costituzionale nel diritto comparato*, Napoli 1989, 38 ss., nonché A. APOSTOLI, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, cit., 1-33; S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, Milano 2007, *passim*; S. GAMBINO, *Sui limiti materiali alla revisione costituzionale della forma repubblicana dello Stato*, in *astridonline.it*, 29 luglio 2008, 1-24.

Nello specifico, la secessione sembrerebbe «contraria ai presupposti e all'essenza dello Stato di diritto costituzionale, che difficilmente può concepire una clausola di potenziale "dissoluzione" della propria integrità territoriale, posto che uno dei suoi obiettivi è il mantenimento dell'unità politica»[94]. Non a caso, come detto, quasi nessuna Costituzione moderna contiene clausole di secessione.

Negli ultimi anni, l'emergere (*rectius*: il riemergere)[95] di tali fenomeni sembra corrispondere ad una più generale crisi del costituzionalismo e delle sue categorie classiche e ad una crescente sfiducia nei confronti delle istituzioni, che è sfociata nelle rivendicazioni indipendentiste nei confronti degli "Stati-madre". Sebbene la risoluzione di tali problematiche richieda il riconoscimento dei diritti delle minoranze, la promozione del pluralismo politico- sociale e l'adeguamento degli ordinamenti all'evoluzione della società, mediante la predisposizione di strumenti giuridici e garanzie (anche procedurali) adeguate[96], la secessione non rappresenterebbe una soluzione attuabile e soprattutto condivisibile. Essa, infatti, presupporrebbe un vero e proprio mutamento della Costituzione ed è perciò considerata un limite invalicabile al potere di revisione costituzionale[97]: non si potrebbe dar vita a diverse comunità autonome, dividendo il territorio, senza infrangere la Carta costituzionale[98]. Ne deriva l'impossibilità di costituzionalizzare la secessione, in quanto ciò comporterebbe la negazione della sua stessa natura[99]. In particolare, la secessione integrerebbe «gli estremi di un illecito contro la sovranità dello Stato»[100], poiché intaccherebbe uno degli elementi costitutivi dello stesso, il territorio, minando dunque l'identità e l'integrità statale e violandone la sua essenza[101].

Pertanto, sarebbe assolutamente contraddittorio inserire nelle Carte costituzionali, tese a garantire e preservare l'unità politica, clausole secessioniste volte a consentire la dissoluzione dell'ordinamento. Il patto costituente non potrebbe allora essere modificato fino al punto di stravolgere i principi fondamentali[102].

---

[94] Così L. FROSINA, *Secessione e democrazia costituzionale. Note a margine della vicenda indipendentista catalana*, cit., 391, spec. nota 10.

[95] Cfr. A. MASTROMARINO, *Addomesticare la secessione: indipendentismo e integrazione europea in dialogo*, cit., 640-641.

[96] Sul punto, cfr. L. FROSINA, *Secessione e democrazia costituzionale. Note a margine della vicenda indipendentista catalana*, cit., 393.

[97] In questo senso, S. CECCANTI, *Revisione costituzionale e democrazia protetta*, cit., 197, secondo cui è necessario un adeguamento della Costituzione ai mutamenti politico-sociali, ma la secessione sarebbe un fenomeno contrario ai principi fondamentali dell'ordinamento e, pertanto, non potrebbe essere oggetto di adeguamento, né di revisione costituzionale.

[98] Ancora in tema di secessione come fenomeno di rottura costituzionale si v. M. NICOLINI, *La costruzione territoriale dell'identità costituzionale tra finzioni giuridiche e "trauma" della secessione,* in *Studi parlam. e di politica cost.,* 179-180/2013, 11 ss.

[99] Cfr. A. BARBERA, G. MIGLIO, *Federalismo e secessione*, cit., 178.

[100] Così A. TOMMASI DI VIGNANO, *Secessione* (voce), cit., 916.

[101] Cfr. G. FERRAIUOLO, *Costituzione, federalismo, secessione*, cit., 26, nonché C. DE FIORES, *Secessione e costituzionalismo Alle origini di un dibattito attuale*, cit., 1021.

[102] In questo senso si v. C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Scritti sulle fonti del diritto e sull'interpretazione*, II, Milano 1972, 3; R. ROMBOLI, *La giustizia costituzionale*, in P. PASSAGLIA-A. PERTICI-R. ROMBOLI, *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo. Le fonti del diritto e gli organi di garanzia giurisdizionale*, III, Torino 2009, 330 ss.

La citata dottrina[103] s'interroga, altresì, sul ruolo decisivo svolto dalla giurisprudenza costituzionale sul tema in esame. Di fronte ai fenomeni secessionisti, infatti, le Corti si trovano a dover garantire la tutela dell'ordine costituito, pronunciandosi su disposizioni determinanti la geografia del potere e i rapporti tra gli enti territoriali. Esse devono dunque interpretare la Costituzione in modo flessibile, talvolta dovendo assumere decisioni di ampio significato politico. Di talché, alcuni studiosi[104], si sono soffermati su tale ulteriore aspetto problematico, che lederebbe il principio della separazione dei poteri, affidando alle Corti il compito di effettuare valutazioni politiche, che esulano dalla sua sfera di competenza: in questo senso, «il potere giurisdizionale sta[rebbe] nuovamente e rapidamente conquistando il vertice della piramide politica e sociale»[105].

Nel caso italiano, per esempio, la Corte costituzionale sembra aver assunto decisioni tese più in generale alla salvaguardia *pro futuro* dell'ordinamento da possibili tensioni ed "attacchi" all'unità politica e all'integrità territoriale. Per farlo, essa ha censurato «gli atti impugnati non tanto sulla base dei profili di illegittimità che questi effettivamente presentano, ma in ragione delle conseguenze che scaturirebbero dalla loro applicazione»[106].

In Italia, peraltro, di fronte all'approvazione di un testo di legge che minacci l'integrità territoriale, lo stesso Presidente della Repubblica potrebbe rifiutarsi di promulgare la legge, anche qualora le Camere, tralasciando i rilievi presidenziali, approvino un'altra volta il medesimo testo. Egli infatti non potrebbe «prescindere, innanzitutto, dalla conservazione dell'integrità territoriale del Paese. Si configurerebbe, addirittura, un vero e proprio dovere presidenziale di non procedere alla promulgazione di una legge di revisione qualora si profili una violazione talmente grave da minacciare valori assolutamente inviolabili come l'unità della Nazione, ovvero uno dei principi supremi della Costituzione o dei diritti fondamentali della persona»[107].

Ora, questa dottrina, contraria ad una qualsivoglia legittimazione del fenomeno secessionista, evidenzia altresì, in relazione al parere della Corte Suprema canadese, che in Canada sino all'entrata in vigore del *Constitution Act* del 1982 non era previsto in Costituzione alcun procedimento di revisione costituzionale. Esso è stato introdotto soltanto dopo il primo *referendum* per l'indipendenza del Québec del 1980, ma senza prevedere alcuna clausola specifica di secessione. Questa circostanza dimostrerebbe che

---

[103] Cfr. D.E. TOSI, *Secessione e Costituzione tra prassi e teoria*, cit., 9 ss.; T. CERRUTI, *Istanze autonomiste e secessioniste nelle pronunce dei giudici costituzionali*, in G. Bellomo, M. Ferrara, F. Masci, M. Salerno (a cura di), *Secessionismi Autonomismi Federalismi. Frammenti di una rosa olografica*, cit., spec. 120-123.

[104] Si v. per esempio D. HALJAN, *Constitutionalising secession*, cit., 27 ss.

[105] Così A. LUCARELLI, *Modelli giuridici di incalcolabilità del diritto*, in A. Apostoli, M. Gorlani (a cura di), *Crisi della giustizia e (in)certezza del diritto*, Atti del Convegno di Brescia, 24 novembre 2017, Napoli 2018, 124. Sul ruolo "politico-giudiziale" svolto oggi dalla giurisprudenza costituzionale si rinvia altresì a S. STAIANO, *In tema di teoria e ideologia del giudice legislatore*, cit., spec. 37-39, nonché a N. LIPARI, *Giudice legislatore*, in *Foro.it*., vol. 142, 2, 2017, 492 ss.

[106] Così T. CERRUTI, *Istanze autonomiste e secessioniste nelle pronunce dei giudici costituzionali*, cit., 123. Nello stesso senso, l'Autrice rinvia a A. MANGIA, *Il federalismo della "descrizione" e il federalismo della "prescrizione"*, in *Giur. cost*, 6/2007, 4049 ss.

[107] Così I.A. NICOTRA, *La "sfida" secessionista e il valore "unificante" della solidarietà territoriale. L'ultima frontiera della protesta populista*, in *federalismi.it*, 9/2019, 6.

la scelta del legislatore canadese di non introdurre questa clausola in Costituzione sia stata chiara ed esplicita nel senso di non volere legittimare *ex ante* tali fenomeni[108].

In tale complesso contesto, peraltro, pur volendo ammettere per ipotesi di poter inquadrare giuridicamente il fenomeno secessionista, permarrebbe, un ampio margine d'incertezza circa gli esiti delle diverse procedure di secessione attuabili: ci si domanda a chi spetterebbe il riconoscimento della nuova entità territoriale e quale sarebbe il regime giuridico sia del nuovo che del precedente ordinamento statuale.

Questi elementi sembrano sfuggire ad un preciso inquadramento giuridico e appaiono riconducibili alla mera realtà fattuale. Anche per questa ragione sarebbe da respingere la possibilità di riconoscere un diritto costituzionale alla secessione, che resterebbe un fenomeno politico *extra ordinem*, estraneo alla sfera del diritto e contrario ai valori fondanti lo Stato repubblicano[109].

I principi di unità ed indivisibilità sarebbero dunque caratteri essenziali ed intangibili della statualità e limiti invalicabili al potere di revisione costituzionale[110]; « *à l'inverse, la sécession ou la modification des frontières est tout aussi généralement exclue par le droit constitutionnel, ce qui ne saurait surprendre, puisque celui-ci est le fondement de l'Etat qui pourrait par hypothèse être amputé* »[111].

4. *Notazioni conclusive*

Lo studio condotto consente di svolgere qualche riflessione conclusiva, anche di natura propositiva, sui problemi, non solo teorici, connessi alle rivendicazioni indipendentiste; e, tra queste, sulle eventuali conseguenze dell'ipotesi di introduzione di previsioni costituzionali recanti il diritto di secessione. Profili giuridici complessi, che, come evidenziato, hanno assunto specifico interesse alla luce dei recenti conflitti, causati dalle rivendicazioni secessioniste sviluppate in taluni territori, che hanno variamente coinvolto le democrazie occidentali e aperto importanti dibattiti dottrinali. Le cause di queste vicende conflittuali si collocano nelle trasformazioni dei modelli rappresentativi e si affermano principalmente nei contesti in cui sono maggiori la sfiducia e la delegittimazione dei cittadini nei confronti delle classi dirigenti: «la crisi della rappresentanza politica ne è […] uno strumento, così come proposto, inservibile,

---

[108] Cfr. J.F. GAUDREAULT-DESBIENS, *The Law and Politics of Secession: From the Political Contingency of Secession to a "Right to Decide"? Can Lessons Be Learned from the Quebec Case?*, in G. Delledonne, G. Martinico (a cura di), *The Canadian Contribution to a Comparative Law of Secession*, cit., 35-36.

[109] Cfr., in tal senso, già H. KELSEN, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer Reinen Rechtslehre*, Tübingen 1920, trad. it. *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale. Contributo per una dottrina pura del diritto*, Milano 1989, 447 ss.; nonché, A. BARBERA, G. MIGLIO, *Federalismo e secessione*, cit., 153 ss.; C. R. SUNSTEIN, *Constitutionalism and Secession*, in *Un. Chi. Law Rev*., 58/1991, 635 ss.; D.E. TOSI, *Secessione*, cit., 80 ss.

[110] Cfr. P. CARNEVALE, *Unità della Repubblica ed unità del diritto oggettivo. Notazioni introduttive sulla Costituzione come fattore unitario nelle dinamiche della produzione normativa*, in *federalismi.it*, 1/2015, 5.

[111] Così la Commissione di Venezia, nel Rapporto *Un cadre juridique général de référence pour faciliter la solution des conflits ethno-politiques en Europe*, CDL-Inf (2000) 16, 2-3.

menzognero, incapace ad affrontare la complessità dell'esistente, inefficace a dare risposte alla soluzione della crisi economica, finanziaria, politica e sociale, aggravata dai processi globalizzati»[112].

L'emersione di queste tensioni ha visto la giurisprudenza costituzionale, nell'assenza di un quadro legislativo chiaro, svolgere un ruolo determinante nella risoluzione dei conflitti. L'opera dei giudici si è resa indispensabile per dirimere questioni connotate da alta conflittualità istituzionale[113], in molti casi compiendo scelte destinate a conformare anche il segno culturale e politico di alcuni principi (a partire dal quello di sovranità) e di alcuni temi (a partire da quello relativo agli assetti territoriali degli Stati).

Emblematico, in tal senso, è il ruolo interpretato dalla Corte Suprema canadese: essa, nel parere sulla secessione del Québec, sembra leggere le rivendicazioni indipendentiste quali fenomeni compatibili con i valori costituzionali e i principi non scritti desumibili dall'interpretazione della stessa. Di qui, la Corte ha sostenuto che, di fronte ad una «*clear expression of a clear majority*», i governi centrali hanno un «*duty to negotiate*»[114] con le parti in causa, che, in caso di accordo, condurrebbe ad una modifica costituzionale tesa alla concessione del diritto di secessione ad un'entità territoriale. Pertanto, i principi di unità e indivisibilità "arretrerebbero"[115] innanzi all'espressione - che può manifestarsi mediante il ricorso a consultazioni popolari - di una chiara volontà di secedere dallo Stato di appartenenza: tali principi, infatti, andrebbero contemperati con altri valori fondamentali, quali per esempio la democrazia, il federalismo e i diritti delle minoranze. Ne deriva che, nella prospettiva della Corte Suprema, pur escludendosi la possibilità di una secessione unilaterale, sarebbe possibile costituzionalizzare una clausola di secessione negoziata che legittimerebbe l'indipendenza di un'entità territoriale, previo accordo tra le parti.

A partire dalla pronuncia canadese alcuni studiosi hanno ragionato sulla secessione in termini di compatibilità con la Costituzione: sembrerebbe essersi dunque rotto quel "tabù" costituzionale, ritenendo di potere legittimare ed inquadrare in termini giuridici un diritto di secessione. Si è così sviluppato un filone dottrinale volto a sostenere l'opportunità di introdurre una clausola di secessione nelle Costituzioni, in ossequio ai principi democratici e alla tutela delle minoranze. Secondo alcuni, peraltro, tale clausola avrebbe una funzione deterrente nei confronti delle forme incontrollate e violente di rivendicazioni indipendentiste: nelle ipotesi in cui il rischio di rottura sia plausibile si potrebbe dunque valutare l'ipotesi di disciplinare l'esercizio del diritto di secessione, così da limitare i rischi connessi alle tensioni e ai conflitti che potrebbero sorgere per il suo riconoscimento[116].

---

[112] Così A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, cit., 2.

[113] Sul ruolo della giurisprudenza costituzionale in prospettiva comparata e sulle possibili trasformazioni del modello si rinvia a P. CARROZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI, *I limiti all'accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, in R. Romboli (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale. Caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli 2006, 679 ss.

[114] Tutti i virgolettati del periodo sono tratti dalla *Reference re Secession of Quebec*, cit., par. 93.

[115] Cfr. G. FERRAIUOLO, *Costituzionalismo, federalismo e secessione*, cit., 32.

[116] Cfr. S. MANCINI, *Costituzionalismo, federalismo e secessione*, cit., 797.

Sicuramente il parere della Corte Suprema canadese ha indotto parte della dottrina a considerare per la prima volta la possibilità di legittimare la secessione e a ripensare il concetto stesso di democrazia: «*in this, the Canadian Reference has represented a turning point thanks to the incredible effort made by the Supreme Court to frame secession from a legal point of view, by showing this way the added value of the legal dimension and the not exclusively political flavour of secession*»[117].

Ciononostante, la vicenda canadese ha avuto un impatto moderato in Italia, come testimonia la sentenza della Corte costituzionale relativa alle istanze indipendentiste del Veneto. Sulla scia delle rivendicazioni di autonomia e indipendenza che hanno coinvolto diversi Stati europei, la Regione ha indetto due *referendum* tesi, l'uno al conseguimento di una maggiore autonomia, e l'altro all'indipendenza. La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di entrambe le richieste referendarie, sostenendo – con particolare riferimento al secondo *referendum*, di specifico interesse per il presente studio – che, dal punto di vista procedurale, agli enti territoriali non spetti l'iniziativa di revisione costituzionale, non potendosi questi classificare come enti sovrani al pari degli organi rappresentativi nazionali; dal punto di vista sostanziale, che i principi di unità ed invisibilità della Repubblica siano "inattaccabili" e valgano come limiti materiali alla revisione costituzionale. Sembrerebbe, peraltro, che le istanze indipendentiste del Veneto siano state sostanzialmente utilizzate dalla Regione come *escamotage*: più che voler ottenere l'indipendenza, il Veneto avrebbe mirato ad attingere ad ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, soprattutto in campo economico, e avrebbe indetto il *referendum* per l'indipendenza in modo strumentale all'ottenimento di quegli obiettivi. Ad ogni modo, più in generale, emerge una totale chiusura da parte della Corte costituzionale italiana al riconoscimento dei fenomeni secessionisti.

In linea con questa pronuncia, la dottrina maggioritaria esclude la possibilità di qualsiasi forma di legittimazione della secessione, sostenendo che essa contraddica l'essenza stessa della statualità e sia pertanto incompatibile con il costituzionalismo. Ogni ipotesi di dissoluzione del territorio sarebbe, infatti, contraria alla *ratio* delle Costituzioni, tese alla salvaguardia dell'unità politica e dell'integrità statale, e ai principi fondamentali in essa contenuti, e sarebbe pertanto classificabile solo in termini di rottura costituzionale. Tali studiosi, pertanto, sostengono la necessità di riconoscere e garantire il pluralismo, favorendo i diritti delle minoranze, mediante ordinamenti regionali o federali, senza però spingersi fino a legittimare la secessione, considerata una ipotesi rottura costituzionale. In questo modo, peraltro, si eviterebbe che si faccia della clausola di secessione un «uso "strategico" […] con la conseguente paralisi dei processi decisionali» e che «la previsione del diritto di secessione sia percepita dalle loro opinioni pubbliche come prova della loro "cattiva coscienza", così inducendo a sentimenti di rassegnazione e di resa all'eventualità del distacco anche i settori della

[117] Così G. DELLEDONNE, G. MARTINICO, *Introduction: The Legacy of the Reference Re Secession of Quebec*, in G. Delledonne, G. Martinico (a cura di), *The Canadian Contribution to a Comparative Law of Secession. Legacies of the Quebec Secession Reference*, cit., 2.

minoranza e, più in generale, della popolazione, che sarebbero favorevoli alla conservazione dello *status quo*»[118].

Pare utile evidenziare, inoltre, che i contesti politico-istituzionali e culturali in cui si sono manifestati tali conflitti territoriali appaiono piuttosto differenti: com'è noto, per esempio, in Italia manca la concezione di più popoli e più nazionalità, come accade in altri Paesi europei, ma soprattutto in Stati plurinazionali come il Canada. Qui, peraltro, il passato coloniale del Paese ha comportato l'esistenza di molteplici culture e tradizioni differenti, nonché l'utilizzo di lingue diverse e il sistema di *common law* lascia ampi margini di autonomia ai giudici, e soprattutto alla Corte Suprema, le cui decisioni hanno un maggiore impatto politico[119]. Lo stesso approccio ai diritti fondamentali riflette il carattere ibrido della Costituzione canadese: in Canada, infatti, l'esistenza della c.d. *nothwithstanding clause*[120] consente al Parlamento di poter derogare, per un periodo di tempo limitato, ad alcuni principi fondamentali espressi in Costituzione[121]. In Italia tale effetto non sarebbe sostenibile sul piano giuridico, in quanto i principi fondamentali sfuggono allo stesso procedimento di revisione costituzionale.

Pertanto, pur ritenendo opportuna una valutazione caso per caso, che tenga conto delle tradizioni storico-culturali dei singoli Stati e della peculiarità dei diversi conflitti territoriali – si è detto sin dalla premessa della diversa portata dei conflitti e della eterogeneità degli assetti e dei contesti in cui essi si collocano – la tesi della incompatibilità della secessione con gli ordinamenti costituzionali pare maggiormente condivisibile. Tali fenomeni sembrerebbero condurre, infatti, al sovvertimento dell'ordine costituito e una loro introduzione in Costituzione parrebbe legittimare la dissoluzione dell'identità stessa dello Stato e dei principi fondamentali che la sorreggono[122]. La secessione, infatti, sembra incompatibile non solo con i principi di unità ed indivisibilità della Repubblica, ma altresì con i principi fondamentali di eguaglianza e solidarietà economica, politica e sociale, nonché con tutti quei principi intimamente connessi alla tutela della forma repubblicana[123] e, dunque, sottratti *ipso iure* al procedimento di revisione costituzionale[124]. A ciò si aggiunga che, accordare il

---

[118] Tutti i virgolettati del periodo sono tratti da S. MANCINI, *Costituzionalismo, federalismo e secessione*, cit., 795-796.

[119] Cfr. P. CARROZZA, *La giustizia costituzionale e i suoi modelli: il problema delle regole su organizzazione e funzionamento. Sintesi di un dibattito*, in P. COSTANZO, *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino 1996, 449 ss., il quale ragiona sull'importanza di ricercare le ragioni di divergenza tra i diversi sistemi di giustizia costituzionale «al fine di garantire la maggior funzionalità dell'istituto rispetto alla sua funzione primaria».

[120] Section 33, *Canadian Charter of Rights and Freedoms, Constitution of Canada*.

[121] Sul tema, si rinvia, tra gli altri, a B. BILLNGSLEY, *Section 33: The Charter's Sleeping Giant,* in *Windsor Yearbook of Access to Justice*, 21/2002, 330 ss.; M.R. RADICIOTTI, *Protezione dei diritti fondamentali,* judicial review *e* notwithstanding clause *in Canada*, in G. Rolla (a cura di*), L'apporto della Corte Suprema alla determinazione dei caratteri dell'ordinamento costituzionale canadese*, Milano 2008, 205 ss.

[122] Chiaramente la tematica va affrontata seguendo prospettive differenti qualora si tratti del diritto di autodeterminazione dei popoli, derivante da situazioni di oppressione e non da una condizione pacifica.

[123] Sul punto, cfr. M. BERTOLISSI, *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria*, Venezia 2019, 9 ss.

[124] In Italia l'art. 139 Cost. prevede espressamente che la forma repubblicana non possa essere oggetto di revisione costituzionale. Sul punto, si v. Corte cost., sent. n. 1146/1988, cit.

diritto di secessione ad una determinata entità territoriale, potrebbe creare un indesiderato effetto *domino*, spingendo anche altri soggetti a rivendicare l'indipendenza.

Peraltro, l'apertura verso una legittimazione del diritto di secessione è in contrasto con gli stessi intenti dei padri Costituenti: gli obiettivi compromissori a cui essi miravano, infatti, si sono tradotti nel riconoscimento delle autonomie territoriali, nei limiti, tuttavia, dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica, proprio allo scopo di evitare che un'eccessiva "apertura" potesse legittimare rivendicazioni ulteriori. Rivendicazioni che, inoltre, sembrano appartenere più alla sfera politico-fattuale che non a quella giuridica e che sembrano dipendere fortemente dalle vicende politiche e dalle istanze espresse dai partiti che riscuotono maggiori consensi in quel determinato periodo. In Québec per esempio, le pressioni e i conflitti legati all'indipendenza si sono decisamente attenuati negli ultimi anni, in cui il secessionista *Parti Québecois*, promotore del *referendum* sull'indipendenza[125], ha perso numerosi consensi.

Pertanto, sebbene la democrazia possa esprimersi in diverse forme, e gli istituti di democrazia diretta e di democrazia partecipativa si rendano compatibili con il modello rappresentativo[126], essi incontrerebbero dei limiti invalicabili nella tutela della forma repubblicana e nei principi costituzionali fondamentali, oltre i quali si sconfinerebbe nell'*extra ordinem*: quando ciò accade, peraltro, il ruolo delle Corti «tende a fuoriuscire dalla sfera giuridica per sconfinare in quella politica»[127].

Alla luce di quanto considerato, le conclusioni - pur tra i punti fermi di cui si è detto - paiono necessariamente provvisorie. La forza delle istanze indipendentiste e la portata delle questioni messe in campo impongono senza dubbio un supplemento di riflessione: le questioni in gioco, infatti, restano di straordinaria rilevanza, sia sul piano della teoria giuridica, sia su quello delle scelte di politica costituzionale. E, in questo senso, forse converrà continuare a indagarle attraverso la lente della giurisprudenza costituzionale, il cui ruolo, come qui si è tentato di ricordare, si rivela talvolta dirimente, anche in ordine all'assorbimento di conflitti che si producono su ambiti diversi. D'altronde, se la prospettazione di soluzioni giuridiche conformi ai modelli costituzionali non è parsa agevole in tema di conflitti territoriali, il compito dello studioso resta quello di ricercare soluzioni possibili, tra statuti teorici e dinamiche fattuali, in cui la individuazione di punti di equilibrio, seppur difficile, rimane irrinunciabile.

---

[125] Sul tema, cfr. F. LANCHESTER, *La* "Patriation" *della Costituzione canadese: verso un nuovo federalismo?*, in *Rivista Trimestrale di Diritto pubblico*, 1/1983, 337 ss.; G. PASSANITI, *Il Québec è una "nazione": un passo verso la "riconciliazione" o la secessione?*, in *federalismi.it*, 2/2017;

[126] Cfr. M. LUCIANI, *Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, in *Revista catalana de dret pùblic*, 37/2008, 157-182.

[127] Così T. CERRUTI, *Istanze autonomiste e secessioniste nelle pronunce dei giudici costituzionali*, cit., 123.

GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

CONVEGNO DEL GRUPPO DI PISA
IL REGIONALISMO ITALIANO ALLA PROVA DELLE DIFFERENZIAZIONI
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO – 18-19 SETTEMBRE 2020

IL VALORE DI "UNITÀ-AUTONOMIA" QUALE FONDAMENTO E LIMITE DEI GIUDIZI IN VIA D'AZIONE E DELLA "SPECIALIZZAZIONE" DELL'AUTONOMIA REGIONALE (PRIME NOTAZIONI)*

ANTONIO RUGGERI**

SOMMARIO: 1. La "politicità" delle azioni processuali esercitate da Stato e Regioni e il bisogno della sua opportuna messa a fuoco alla luce della indicazione offerta dall'art. 5 che, dando voce al valore di "unità-autonomia" (o – se si preferisce dire – di "autonomia-unità"), richiede il costante mantenimento dell'equilibrio tra le istanze espressive, rispettivamente, di interessi nazionali e di interessi regionali e sollecita, pertanto, gli enti suddetti ad attivarsi per l'appagamento sia dei propri che degli altrui interessi, in realtà a conti fatti comuni ad entrambi. – 2. La *ratio* del disposto costituzionale riguardante la "specializzazione", le prospettive di un ulteriore avanzamento del modello che punti ad un regime di *specialità diffusa*, le garanzie di cui comunque il valore di "unità-autonomia" non resterebbe privo, grazie ad un uso accorto ed incisivo allo stesso tempo delle competenze "trasversali", a partire da quella concernente i "livelli essenziali delle prestazioni".

1. *La "politicità" delle azioni processuali esercitate da Stato e Regioni e il bisogno della sua opportuna messa a fuoco alla luce della indicazione offerta dall'art. 5 che, dando voce al valore di "unità-autonomia" (o – se si preferisce dire – di "autonomia-unità"), richiede il costante mantenimento dell'equilibrio tra le istanze espressive, rispettivamente, di interessi nazionali e di interessi regionali e sollecita, pertanto, gli enti suddetti ad attivarsi per l'appagamento sia dei propri che degli altrui interessi, in realtà a conti fatti comuni ad entrambi*

* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista.
** Professore emerito di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Messina.

Torno, nella succinta riflessione che mi accingo a svolgere, ad intrattenermi sulle prospettive della "specializzazione" dell'autonomia, riguardandole alla luce delle indicazioni a mia opinione desumibili dall'art. 5 della Carta. Per far ciò, muovo da lontano soffermandomi, sia pure con la rapidità imposta dallo spazio assai limitato di cui ora dispongo, su quell'autentico nervo scoperto delle relazioni Stato-Regioni che è dato dal carattere politicamente colorato dell'azione processuale esercitata da questo o quell'ente davanti alla Corte. Il terreno processuale, infatti, com'è stato da tempo messo in chiaro da un'autorevole dottrina, costituisce un banco di prova illuminante al fine della chiarificazione anche delle questioni di ordine sostanziale, specie – per ciò che qui interessa – di quelle che attengono al cuore pulsante dell'autonomia costituzionalmente garantita.

Nella sua corposa e documentata relazione su *Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*[1] B. Liberali ha con dovizia di argomenti (e rifacendosi con personali svolgimenti ad una indicazione – come si sa – condivisa da un largo schieramento di studiosi[2]) insistito sulla "politicità" che pervade e segna l'intero andamento delle iniziative processuali di Stato e Regioni. Ebbene, il punto merita, a mia opinione, un supplemento di riflessione e torna assai utile – come tenterò di mostrare – allo scopo di avviare sul giusto binario alcune questioni ad oggi assai dibattute concernenti la messa in atto del meccanismo di "specializzazione", di cui all'art. 116 cost., specie di quelle fatte oggetto di studio da G. Mobilio, nella sua relazione su *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*.

Muovo da un dato che può dirsi ormai teoricamente fermo, peraltro avvalorato da una consolidata esperienza: quello per cui, a motivo del carattere laconico e sibillino degli enunciati costituzionali contenenti i cataloghi delle materie rimesse alla disciplina legislativa di Stato e Regione, la ricognizione dei confini delle sfere di competenza proprie degli enti in parola e la individuazione di ciò che è in esse contenuto rimanda, a conti fatti, alla natura ed alla dimensione degli interessi di cui gli enti stessi sono chiamati a farsi cura. In buona sostanza, sono proprio questi ultimi, nella loro proiezione ora nazionale ed ora regionale, a fare la competenza stessa e, perciò, a sollecitare questo o quell'ente ad attivarsi al fine della loro salvaguardia, laddove reputi che siano messi a rischio dalle discipline legislative venute alla luce per mano dell'ente convenuto in giudizio.

L'apprezzamento dell'interesse – si suol dire – è un fatto "politico", come tale insindacabile da chicchessia; altro è poi, ovviamente, che l'iniziativa processuale vada a buon fine; ma quest'esito – rimesso, secondo una tesi largamente diffusa, all'esercizio di un ruolo "arbitrale" giocato dalla Consulta[3] – è parimenti dipendente da un altro

[1] I riferimenti a questo ed agli altri contributi al nostro incontro di studio sono tratti dalla versione apparsa nel sito del Gruppo di Pisa (www.gruppodipisa.it) in vista dell'incontro stesso.

[2] Indicazioni possono, volendo, aversi da T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR - A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2019, 331 ss., spec. 339 s.

[3] Una consustanziale, irrisolta ambiguità teorica avvolge la qualifica in parola, che richiederebbe approfondimenti e verifiche qui, per evidenti ragioni, d'impossibile realizzazione.

apprezzamento del giudice costituzionale, esso pure politicamente colorato (in linea con la doppia "anima", politica e giurisdizionale, comunemente considerata sua propria[4]).

Il diverso regime dei vizi che possono essere, rispettivamente, denunziati da Stato e Regione mette, poi, in rilievo – secondo l'opinione corrente – la diversa qualità che connota l'azione processuale del Governo a seconda che agisca a tutela della sfera di competenze dello Stato ovvero che si attivi a presidio di norme costituzionali diverse da quelle che la riguardano: nell'un caso, il Governo si farebbe appunto difensore di interessi nazionali insidiati dalla legge regionale impugnata, nell'altro invece garante della legalità costituzionale lesa dall'atto di autonomia.

Questa distinzione, con le dovute cautele, può – se si vuole – essere tenuta ferma; è un fatto, però, che anche i vizi che non conseguono alla violazione della competenza sono pur sempre vagliati alla luce del criterio, assorbente a mo' di un buco nero, dell'interesse. È un dato inconfutabile, di lampante evidenza, nei casi di denuncia congiunta del parametro concernente la competenza e di parametri diversi; ma è un dato che, pur restando sullo sfondo e non rendendosi dichiaratamente visibile, c'è ugualmente e condiziona l'intero andamento dell'iniziativa processuale del Governo (ad es., laddove dovesse aversi la rinuncia al ricorso, incomprensibile a tener fermo l'assunto secondo cui l'iniziativa stessa si giustifica nel bisogno di preservare il rispetto della Costituzione).

Insomma, interessi nazionali *versus* interessi regionali, dei quali si facciano rispettivamente interpreti lo Stato e le Regioni, nei giudizi in via d'azione? Se n'è avuta una originale, particolarmente espressiva rappresentazione, in uno studio di una sensibile dottrina venuto di recente alla luce, nel quale è rimarcato il ruolo in via esclusiva esercitato dal Governo nei giudizi in parola quale paladino dell'"unità" della Repubblica minacciata dagli atti di autonomia[5].

A me pare che questo modo di vedere le cose richieda talune precisazioni che, portandosi oltre le previsioni presenti, sul piano sostanziale, nel Titolo V e, su quello processuale, nella disciplina concernente i giudizi di costituzionalità, rimandano all'art. 5 della Carta, al modo con cui è in esso dato giuridico rilievo e pregnanza assiologica all'unità-indivisibilità della Repubblica ed all'autonomia (anzi, alle autonomie, non casualmente ivi declinate al plurale).

---

[4] Riferimenti ed indicazioni, tra gli altri, in AA.VV., *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, a cura di R. Romboli, Torino 2017; G. BISOGNI, *La 'politicità' del giudizio sulle leggi. Tra le origini costituenti e il dibattito giusteorico contemporaneo*, Torino 2017; M. RAVERAIRA, *Il giudizio sulle leggi: la Corte costituzionale sempre più in bilico tra giurisdizione e politica*, in *Lo Stato*, 11/2018, 123 ss.; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 251 ss. (nei riguardi del cui pensiero, criticamente, v. R. BIN, *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quad. cost.*, 4/2019, 757 ss., e, nella stessa *Rivista*, E. CHELI, *Corte costituzionale e potere politico. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, 777 ss.); R. DI MARIA, *Brevi considerazioni sul rapporto fra tutela sostanziale dei diritti (fondamentali) e rispetto delle forme processuali: la Corte costituzionale e gli "animali fantastici"*. The final cut, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 1/2020, 7 gennaio 2020, 1 ss. In prospettiva comparata, per tutti, AA.VV., *Giustizia e Costituzione agli albori del XXI secolo*, a cura di L. Mezzetti - E. Ferioli, Bologna 2018.

[5] C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bologna 2020.

Tengo qui, ancora una volta, a rimarcare una indicazione teorica altrove argomentata, secondo cui il disposto ora richiamato non dà voce a due valori distinti o, peggio, contrapposti (l'unità da un canto, l'autonomia dall'altro): quasi che si dispongano a capo di due eserciti schierati su campi avversi e votati a farsi una guerra senza risparmio di colpi (e una guerra senza fine, non potendosi risolvere nella vittoria schiacciante e nell'annullamento dell'avversario). Di contro, si è in presenza di due profili inautonomi o elementi costitutivi di un unico, internamente articolato e composito, valore, che è appunto quello della unità *con la* (e cioè *attraverso la*) promozione – la massima possibile alle condizioni oggettive di contesto – dell'autonomia, ovverosia – se si preferisce altrimenti dire, capovolgendo la prospettiva – è quello dell'autonomia *nella* cornice della unità. Un'autonomia che, dunque, per la sua parte incessantemente e vigorosamente concorre al processo ininterrotto di integrazione dell'ordinamento, alla salvaguardia della integrazione già raggiunta ed alla ulteriore e crescente sua affermazione.

Stranamente si trascura da parte di molti che il soggetto lessicale dell'enunciato di cui all'art. 5 è la "Repubblica", che è essa a riconoscere e promuovere l'autonomia, in ciascuna delle sue plurali espressioni; e la Repubblica è composta da *tutti* gli enti menzionati nell'art. 114, non già dal solo Stato[6]. Il che, poi, linearmente conduce all'esito – ad una prima (ma erronea) impressione alquanto singolare – per cui gli enti territoriali minori concorrono, per la loro parte, a riconoscere… *se stessi*, a fondare cioè ed a giustificare la loro autonomia, dimostrandosi per quest'aspetto assai problematico seguitare a tener fermo l'antico assunto che vede irriducibilmente distinte (e persino contrapposte, secondo una loro risalente configurazione teorica) sovranità ed autonomia, l'una provvista dell'attributo della originarietà di cui sarebbe invece priva la seconda, configurandosi gli enti territoriali minori come derivati.

Qui, il discorso – com'è chiaro – richiederebbe un articolato svolgimento impossibile in questa sede ad aversi, tornando a riflettere senza alcun preconcetto ideologico o di dottrina su categorie portanti della teoria costituzionale, quali appunto quelle della sovranità e dell'autonomia. In questa sede posso solo dire, con riserva di approfondimenti in altro luogo a ciò specificamente dedicato, che trovo dotata di assai fragili fondamenta la comune opinione che appunta in capo al solo Stato l'attributo della sovranità, laddove – semmai – sovrana è l'intera Repubblica ed anzi, ad accedere al punto di vista di un'accreditata dottrina[7], sovrano, in prospettiva assiologicamente significante, è il sistema dei valori fondamentali, tra i quali v'è anche quello cui si fa ora specifico riferimento.

Di qui discende piana, obbligata, una prima conclusione, meritevole a mia opinione di essere messa in particolare evidenza, vale a dire che *ogni* legge, statale o regionale che sia, deve mostrarsi a un tempo servente tanto nei riguardi delle istanze facenti capo all'unità quanto a quelle di autonomia, per la elementare ragione che *unità*

[6] Sulla Repubblica secondo modello costituzionale, v., almeno, E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il concetto di Repubblica nella Costituzione italiana*, Milano 2015.

[7] Il riferimento – com'è chiaro – è all'argomentata ricostruzione teorica di G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 3 ss., fatta nondimeno oggetto di notazioni di vario segno.

ed autonomia sono una sola cosa, *un unico valore*[8] che, al pari di Giano bifronte, guarda a un tempo verso il centro e verso la periferia, piegando il suo sguardo premuroso e protettivo verso gli interessi specificamente facenti capo all'uno ed all'altra, senza alcuna graduatoria – qui è il punto – tra gli uni e gli altri, tutti *in eguale misura* bisognosi di essere come si conviene (e fin dove possibile, in ragione delle congiunture) salvaguardati[9].

Se ne ha, d'altronde, conferma dalla considerazione del fine costituzionalmente assegnato tanto alle leggi statali quanto a quelle regionali. Le prime, infatti, nello stesso tempo in cui si pongono a limite dell'autonomia sono, secondo modello, sollecitate a promuoverla, dal momento che è solo così che si rende possibile l'affermazione e la salvaguardia della unità-indivisibilità della Repubblica; e così è pure, *mutatis mutandis*, per le leggi regionali, che possono ricercare forme inusuali di affermazione dell'autonomia di ciascun ente di cui sono espressione solo mantenendosi nella cornice della unità ed anzi concorrendo vieppiù a rendere quest'ultima salda e vigorosa.

È perciò che, nel momento in cui il Governo dovesse denunziare la violazione di una legge-cornice o di altra legge comunque idonea a dar voce ai limiti costituzionalmente fissati per l'autonomia, il giudice costituzionale, ancora prima di verificare la effettiva sussistenza della lesione, dovrebbe interrogarsi circa il senso, assiologicamente qualificato, della norma evocata a parametro del giudizio, chiedersi cioè se essa davvero riconosca e promuova – come prescrive l'art. 5 della Carta – l'autonomia o non piuttosto la comprima irragionevolmente. L'"arbitro" costituzionale dovrebbe, insomma, far sempre applicazione, seppur non in modo esplicitamente dichiarato, dello schema della fonte interposta, affermatosi – come si sa – specie dopo le

[8] Anche (e soprattutto) per ciò, appare assai problematico contrapporre lo Stato-sovrano alla Regione-autonoma.

[9] Ciò che, poi, sul piano processuale, ove si punti ad allineare in alto la condizione degli attori istituzionali sulla scena, dovrebbe portare a non far luogo ad alcuna discriminazione per l'aspetto dei vizi da essi denunziabili. Siamo sicuri, infatti, che possa sempre e fino in fondo tenersi separato il vizio della incompetenza da altri illeciti costituzionali, a partire da quelli concernenti la lesione dei diritti costituzionali? Non si dimentichi che le discipline regionali in larga misura ormai hanno da tempo, per la loro parte, concorso (e concorrono) con quella statale od altre di origine esterna alla salvaguardia dei diritti stessi (secondo quanto è documentato dal corposo studio di AA.VV., *Diritti e autonomie territoriali*, a cura di A. Morelli e L Trucco, Torino 2014). L'intreccio tra norme astrattamente riportabili alla parte sostantiva della Carta e norme di organizzazione (e, segnatamente, norme sulla competenza) è talmente fitto e complesso da rendere in concreto alquanto ardua la distinzione tra le singole specie di vizio. Per questa ragione, mi parrebbe poi ancora più incerta al piano teorico (e, comunque, meramente astratta, impraticabile) l'ipotesi di un livellamento al basso del regime dei vizi e delle relative azioni processuali, circoscrivendo la legittimazione del Governo al solo caso della invasione da parte delle leggi regionali della sfera di competenze dello Stato. Non regge, ad ogni buon conto, al riguardo il rilievo un tempo addotto a giustificazione del regime largo affermatosi nell'esperienza, una volta che risulti ormai provato che anche le leggi regionali si prestano ad essere attaccate col procedimento in via incidentale e, dunque, la Carta non resterebbe comunque priva di risorse a sua tutela. A beneficio del primo corno dell'alternativa, che punta alla parificazione all'alto della condizione processuale degli enti, depone inoltre l'ulteriore argomento del rafforzamento delle garanzie che si avrebbero in ordine al rispetto della Costituzione, anche se – com'è chiaro – ne dovrebbe quindi conseguire un complessivo ripensamento del sindacato in via d'azione, del quale è di necessità altra la sede. Che, poi, le Regioni possano attivarsi assai di rado laddove non reputino direttamente toccata la propria sfera di competenze è, ovviamente, una eventualità da tenere in conto. Certo è, però, che dovrebbe spiegarsi la ragione per cui Stato e Regioni dovrebbero essere mossi da un diverso *animus* in sede di azioni davanti alla Corte. Una verifica, questa, che rimanda a future esperienze, laddove possa affermarsi un regime diverso da quello in atto esistente.

famose sentenze "gemelle" sulla CEDU: verificare, cioè, previamente la bontà del parametro, la sua attitudine – nel caso nostro – a realizzare sintesi complessivamente apprezzabili tra le istanze di unità e quelle di autonomia o – possiamo dire ormai meglio – tra i due profili componenti l'unitario valore mirabilmente espresso dal principio fondamentale sopra indicato.

In questo quadro, qui molto sommariamente descritto, l'azione processuale esercitata dal Governo non *dovrebbe* dunque – secondo modello – mirare all'affermazione schiacciante degli interessi nazionali su quelli regionali, così come invece non di rado si è avuto (e si ha) in un'esperienza dai tratti fortemente distorsivi e devianti dal solco costituzionale (e così pure, di rovescio, per quella posta in essere dalla Regione); dovrebbe, di contro, puntare al ristabilimento di un equilibrio occasionalmente alterato per mano ora di questo ed ora di quell'ente, in modo da riportare all'allineamento dei piatti della "bilancia" costituzionale. Ad ogni buon conto, questo dovrebbe poi essere l'obiettivo avuto di mira dall'"arbitro" costituzionale, chiamato a far rispettare le regole del gioco politico in caso di loro trasgressione. Che, poi, l'arbitro sia non di rado venuto meno al suo compito e abbia preferito dar calci alla palla puntando diritto contro la porta di una delle due squadre in campo (perlopiù – come si sa – contro quella della squadra regionale) è un altro discorso che è stato già molte volte fatto, a riguardo del quale nulla può qui ora dirsi. Non è, ad ogni buon conto, facendo riferimento alle deviazioni dal modello, in ispecie a quelle maggiormente vistose e produttive di negativi effetti, che possono ricostruirsi i lineamenti del modello stesso, alla cui luce piuttosto le prime vanno vagliate e, come si conviene, sanzionate. Insomma, è solo orientando verso l'art. 5 ed alla sua luce rileggendo gli enunciati del Titolo V, nonché quelli relativi alle garanzie processuali, che vanno criticamente riconsiderate le relazioni tra Stato e Regioni, specie nelle loro più salienti e radicate manifestazioni nell'esperienza.

2. ***La*** **ratio** ***del disposto costituzionale riguardante la "specializzazione", le prospettive di un ulteriore avanzamento del modello che punti ad un regime di*** **specialità diffusa*****, le garanzie di cui comunque il valore di "unità-autonomia" non resterebbe privo, grazie ad un uso accorto ed incisivo allo stesso tempo delle competenze "trasversali", a partire da quella concernente i "livelli essenziali delle prestazioni"***

È in questa luce che vanno, a mia opinione, riviste le vicende della specialità (anzi, *delle* specialità) regionali e ripreso in esame l'istituto della "specializzazione" introdotto dall'art. 116 cost. Quelle e questo, infatti, hanno la loro *ratio* immanente nel bisogno di promozione dell'autonomia, della sua differenziazione e dell'innalzamento dalla condizione per essa stabilita in modo piattamente uniforme dal Titolo V; quanto meno, così dovrebbe appunto essere secondo modello. Sappiamo però che, ancora una volta, l'esperienza maturata con riguardo alle Regioni speciali ha intrapreso vie tutte sue, dove più e dove meno vistosamente devianti dall'alveo costituzionale e gravemente

penalizzanti l'autonomia, nel mentre tarda ad affermarsi il necessario adeguamento degli statuti delle Regioni stesse, sollecitato (fin qui, purtroppo, senza profitto) vent'anni addietro dalla legge che ha riscritto il Titolo V. Le esperienze di "specializzazione" sono poi ancora di là da venire e non siamo ad oggi in grado né di prevedere se e quando riuscirà a rimettersi in moto la macchina che dovrebbe portare al compimento delle iniziative ormai da tempo adottate in relazione ad alcune Regioni né quale potrà essere il percorso dalla stessa intrapreso, al di là di ciò che poi risulterà dalla disciplina pattiziamente stabilita[10]. Ancora oggi, peraltro, sono molti i punti oscuri sui quali occorre fare una buona volta chiarezza e la stessa dottrina – come si sa – appare al proprio interno non poco divisa circa le soluzioni da apprestare in relazione a ciascuno di essi, a partire da quelli di maggior rilievo (tra i quali, quello della emendabilità del disegno di legge presentato dal Governo per dar seguito all'intesa con la Regione "specializzanda" e, in genere, del ruolo giocato dalle Camere nel processo di differenziazione dell'autonomia)[11].

Ebbene, col fatto stesso della sua previsione nell'art. 116, la "specializzazione" testimonia che è possibile ricercare forme ancora più avanzate ed incisive, rispetto a quelle immaginate dal Costituente, di sintesi tra i due profili di cui si compone il valore di "unità-autonomia" (o, se si preferisce altrimenti dire, di "autonomia-unità"). In via di principio (e sempre *secondo modello*), dobbiamo infatti presumere che ogni innovazione apportata alla Carta, quale quella appunto introdotta dal disposto sopra richiamato, sia un miglioramento della stessa, che giovi cioè a far sentire ancora più netto e forte il timbro della voce del valore suddetto nel suo fare "sistema" con i valori fondamentali restanti, a partire da quelli di democrazia, libertà, eguaglianza (secondo l'ordine, non casuale, in cui se ne fa parola nella Carta stessa). Fino a quando la Consulta non caducherà (se mai caducherà…[12]) il disposto di cui all'art. 116, III c., dobbiamo infatti presumere che esso risponda al fine di servire ancora meglio il valore dell'art. 5 rispetto al tempo in cui del disposto stesso non v'era traccia. D'altronde, così è stato (ed è) per l'art. 117 e per l'intero Titolo V dopo la riforma del 2001, assunti a parametro di un numero assai ingente di pronunzie in nessuna delle quali ne è stata contestata la validità, in applicazione dello schema della fonte interposta cui si è poc'anzi fatto richiamo.

Piuttosto, è da chiedersi se, a giudizio dell'autore della riforma suddetta, la soglia tracciata nell'art. 116 si consideri quella massima raggiungibile e come tale non valicabile dallo stesso artefice della revisione, vale a dire se quello al tempo posto in essere sia un punto di arrivo insuperabile del processo di valorizzazione dell'autonomia

[10] Invito a fermare particolarmente l'attenzione sul punto, dal momento che non di rado l'esperienza appare sensibilmente discosta dalle astratte previsioni normative cui si riferisce; e l'intera vicenda del nostro regionalismo – per ciò che è qui di specifico interesse – ne rende plurime ed eloquenti testimonianze. Non ci fermi, dunque, alla lettera delle intese, affrettando giudizi di vario segno su di esse, dal momento che è poi tutto da vedere quale ne sarà il concreto riscontro.

[11] Su tutto ciò, v., da ultimo e nuovamente, lo scritto già richiamato di G. MOBILIO.

[12] … e dubito che ciò possa un domani aversi, anche alla luce delle esperienze fin qui maturate in relazione alle leggi di forma costituzionale in genere, a partire appunto da quella che ha portato al rifacimento del Titolo V, non fatte oggetto di giudizio di costituzionalità ma sostanzialmente riscritte in via interpretativa dalla Consulta, talvolta in modo così significativo da rendere irriconoscibile il diritto vivente alla luce di quello astrattamente vigente.

ovvero se sia solo un primo passo, suscettibile di essere seguito da altri lungo il medesimo verso. Il fatto stesso che la revisione abbia circoscritto solo ad alcune materie l'area della "specializzazione" parrebbe deporre nel primo senso. Poiché però, come sappiamo, la generazione presente non può vincolare quella a venire ed ogni legge di revisione è passibile a sua volta di rifacimento, nel rispetto – beninteso – dei principi di struttura dell'ordinamento, nulla può pregiudicare l'ulteriore spostamento in avanti della soglia stessa, mentre appare assai problematico immaginare un regresso e persino la rimozione "secca" dell'enunciato concernente la "specializzazione" (quanto meno, la presunzione gioca di certo nel senso della invalidità di ciò che fa regredire l'autonomia, privandola delle acquisizioni dapprima raggiunte)[13]. Piuttosto, ove dovesse aversi riscontro dei risultati deludenti conseguiti a questa o quella intesa, si potrà naturalmente pensare ad un suo aggiustamento e persino al sostanziale rifacimento[14], senza che nondimeno da ciò debba trarsi l'affrettata conclusione per cui sarebbe "sbagliato" in sé e per sé il disposto di cui all'art. 116, sì da meritare di essere cancellato dalla lavagna costituzionale.

Di contro, a me pare che esso sia – come dire? – fin troppo timido e cauto e che l'intero impianto stabilito nel Titolo V risulti inadeguato a dar seguito all'impegno di promozione dell'autonomia vigorosamente enunciato nell'art. 5[15]. A dirla tutta, a mia opinione, è viziata d'irragionevolezza l'indicazione di fondo data dal Titolo V e volta alla introduzione di un regime piattamente uniforme per tutte le Regioni di diritto comune (fatte salve, appunto, le limitate opportunità di tipizzazione dell'autonomia

[13] Come si vede, s'inverte qui l'onere della prova, assumendosi in tesi una legge siffatta come invalida, non già come valida, spettando poi a chi la difende fornire la prova, con argomenti particolarmente stringenti, della sua conformità all'art. 5. Grava, nondimeno, sullo scenario ora sommariamente delineato l'obiezione sopra fatta secondo cui è altamente improbabile che una legge di forma costituzionale sia attaccata davanti alla Corte e, quindi, da questa caducata.

[14] Problemi non da poco pone la eventuale indisponibilità di uno dei soggetti stipulanti a modifiche consensuali. Lo Stato, nondimeno, dispone dell'arma della legge costituzionale per rimuovere la legge (ordinaria ma tipizzata nella competenza) con cui è dato seguito all'intesa. La qual cosa, nondimeno, non dovrebbe aversi senza motivo; ed è, perciò, che anche la legge in parola non si sottrae, in punto di astratto diritto, alla verifica della sua validità secondo ragionevolezza. La Regione, invece, è al riguardo priva di strumenti normativi efficaci per far valere le proprie ragioni. Degli scenari che possono al riguardo prospettarsi deve, tuttavia, ancora, una volta farsi rinvio ad altri luoghi di riflessione [indicazioni su alcuni dei punti ora toccati possono, volendo, aversi dal mio *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 3/2019, 31 ottobre 2019, 600 ss.].

[15] Per la verità, non si è mai ben capito (perlomeno, non è riuscito a me di capire) perché mai sarebbero suscettibili di "specializzazione" solo alcuni ambiti materiali di potestà legislativa statale e non altri (e, ancora, perché proprio quelli). Singolare potrebbe poi apparire il fatto in sé della "specializzazione". Facendo infatti ad essi capo, in tesi, interessi di dimensione nazionale, come tali infrazionabili nel territorio della Repubblica, parrebbe che, in via di principio, nessuna delle materie di cui all'art. 117, II c., possa seppur in parte transitare in capo alle Regioni (ma v. cosa se ne dice al riguardo nel mio scritto da ultimo richiamato, 601 ss.). *Mutatis mutandis*, nessuna delle materie per le quali si rende necessaria la presenza di "principi fondamentali" posti da leggi statali potrebbe essere attratta nell'area della potestà "residuale" delle Regioni, assumendosi in tesi come necessaria l'opera prestata dai principi in parola a presidio della unità dell'ordinamento.

In realtà, la natura degli interessi – come avvalora il fatto stesso della previsione costituzionale della "specializzazione" – non è fissa e immutabile, precostituita una volta per tutte *sub specie aeternitatis*, andando piuttosto soggetta a mutamenti congrui rispetto a parimenti mutate condizioni a contorno, sì da giustificare lo spostamento – perlomeno fino ad un certo punto – dei confini dei campi materiali e il conseguente (seppur parziale) rifacimento delle sfere di competenza.

offerte dopo la revisione del 2001)[16]. Un vizio che è reso palese dalle non lievi differenze riscontrabili tra i territori di cui si compone la Repubblica, dalla loro diversa vocazione per ciò che attiene allo sviluppo sociale ed economico (nella sua più larga accezione). Ciò che avrebbe richiesto – come mi affanno a dire da tempo[17] – la introduzione di un sistema internamente articolato e composito, "plurale", di *specialità diffusa*, in seno al quale cioè fosse data ad ogni Regione l'opportunità di "specializzarsi" rispetto alle altre, con esclusione di alcuni campi materiali (o di loro porzioni) non coltivabili in regime di autonomia in quanto espressivi di interessi comunque non frazionabili per l'intero territorio della Repubblica.

È questa dunque la meta finale, l'ambizioso obiettivo verso il quale decisamente puntare, pur nella consapevolezza che esso potrà essere raggiunto (se mai appunto lo sarà…) solo nei tempi lunghi richiesti da talune idee prima che riescano a farsi largo ed a pervenire a compiuta maturazione, fino ad essere finalmente metabolizzate dalla cultura istituzionale. Oltre tutto, non si dimentichi che già al presente la Carta ha accortamente provveduto a dotarsi di strumenti potenzialmente efficaci di salvaguardia della unità avverso i rischi che può far correre un'autonomia particolarmente avanzata, quale quella da me qui pure auspicata, specie a mezzo delle previsioni riguardanti le competenze "trasversali", le materie-"non materie" – secondo la felice qualifica datane da un'accreditata dottrina[18] –, a partire da quella (per vero, sibillina ed incerta) concernente i "livelli essenziali delle prestazioni", fatta oggetto di studio in occasione del nostro incontro da D. Mone[19]. Una previsione, a mia opinione, dotata di formidabile capacità pervasiva, a motivo della attitudine posseduta di poter spingere in ogni campo materiale e fin nei suoi angoli più reconditi e di poter valere per ogni tipo di potestà legislativa[20]; ed una previsione dotata di una strutturale duttilità e di un intrinseco

[16] … con la non secondaria differenza, però, che, mentre l'originario dettato della Carta non avrebbe potuto esser dichiarato invalido, siccome genuinamente espressivo di potere costituente, quello esitato dalla mano del legislatore di revisione, quale espressivo di potere costituito, potrebbe astrattamente esporsi al rilievo della sua irragionevolezza per non aver adeguato in modo congruo l'articolato preesistente al valore di cui all'art. 5, ferma nondimeno la riserva all'apprezzamento politico-discrezionale dello stesso legislatore della scelta tra le soluzioni astrattamente disponibili. È pur vero che prefigurare una pronunzia additiva di principio avente ad oggetto un atto costituzionale può essere tacciato di "fantapolitica". La Corte, tuttavia, ha dato, anche di recente, prova di essere dotata di un ardimento ancora fino a poco tempo addietro inimmaginabile; e *Cappato* offre una eloquente testimonianza di come il limite del rispetto della discrezionalità del legislatore sia stato, in buona sostanza, archiviato alla storia delle teorie costituzionali e delle tecniche che vi danno voce, e possa, dunque, seguitare ad esserlo in forme viepiù avanzate, quale quella qui problematicamente prospettata. Non si trascuri che la qualifica, con inguaribile ed ingenuo ottimismo, data da taluno come singolare o eccezionale della vicenda processuale in parola è stata, ancora di recente, smentita dalla ord. n. 132 di quest'anno che ha nuovamente riproposto la tecnica decisoria in parola.

[17] … a partire dal mio *Prospettive di una "specialità" diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove aut.*, 6/2000, 845 ss.

[18] Il riferimento è, ovviamente, ad A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 1/2003, 15 ss.

[19] … nella sua relazione dal titolo *Autonomia, uguaglianza, livelli essenziali*.

[20] A prima impressione, parrebbe per vero che la disciplina adottata dallo Stato in svolgimento della formula di cui alla lett. *m*) debba restare circoscritta alle sole Regioni di diritto comune. Che, però, essa valga (e non possa non valere) anche per le Regioni speciali (e le due Province autonome) è avvalorato dalla funzione assegnata alla disciplina stessa che è di dar appagamento ad aspettative nutrite dai diritti costituzionali e, per ciò stesso, di salvaguardare l'unità dell'ordinamento. Così stando le cose, non potrebbe dunque opporsi la perdurante vigenza delle disposizioni statutarie che della formula stessa non

dinamismo, potendo portare ad un complessivo rimescolamento delle competenze ed al conseguente spostamento dei confini dei campi materiali ai quali esse fanno capo, particolarmente apprezzabili in relazione alle esperienze di "specializzazione". Non si dimentichi, infatti, che quest'ultima potrebbe riguardare – come ha opportunamente messo in luce D. Mone – solo alcune "porzioni" di una delle materie su cui può svolgersi, con la conseguenza – a me pare – che la relativa potestà legislativa potrebbe presentarsi come "piena" o, meglio, "residuale" nelle porzioni toccate dalla "specializzazione" e restare invece di tipo concorrente per quelle non toccate. Quanto meno, così parrebbe essere in astratto; il punto è però che la distinzione tra tipo e tipo di potestà, seppur teoricamente fondata, si è però sfarinata – come si sa – nell'esperienza, secondo quanto è ampiamente avvalorato dalle leggi *double face*, che espressamente dichiarano di volersi rivolgere, a un tempo, sia alle materie di potestà ripartita sia a quelle di potestà "piena" riconosciute a beneficio delle Regioni speciali, per le une esprimendo "principi fondamentali" e per le altre "norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica". La riserva allo Stato della definizione dei livelli essenziali suddetti, come pure della disciplina riguardante ogni materia-"non materia", è garanzia di non poco momento per l'unità, sempre che dello strumento in parola si faccia poi un uso adeguato, incisivo per un verso e rispettoso dell'autonomia per un altro verso, sì da preservarsi quell'equilibrio tra le istanze complessivamente facenti capo al valore di cui all'art. 5, di cui si è venuti dicendo.

Al presente, quel che è certo (e su ciò conviene un largo schieramento di studiosi, tra i quali è ora da annoverare anche G. Mobilio) è che ogni intesa volta alla "specializzazione" dell'autonomia fa storia a sé e richiede, pertanto, di essere vagliata in sé e per sé, senza improponibili confronti con altre pure analoghe (e persino identiche) ma riferite a territori diversi. È perciò da mettere in conto la eventualità che due discipline in tutto eguali possano essere diversamente qualificate, se portate al giudizio della Corte delle leggi, venendo l'una caducata e l'altra invece fatta salva, alla luce di un apprezzamento secondo ragionevolezza, in una delle sue forme tipiche, quale congruità della disciplina rispetto al "fatto", qui al *mix* degli interessi nazionali e regionali sottostanti alla singola esperienza di "specializzazione". Certo, graverà poi sulla Corte spiegare l'eventuale diverso trattamento ad esse riservato; sappiamo però che il giudice delle leggi dispone di un'arte raffinata e avvalorata da un uso pluridecennale per ciò che attiene all'accostamento di oggetti apparentemente diversi ovvero allo scostamento di discipline apparentemente eguali e persino identiche per formulazione testuale, avvalendosi alla bisogna della tecnica del *distinguishing*.

Dal mio punto di vista, per come sopra sommariamente enunciato, tanto in sede di definizione delle intese quanto a quello della loro eventuale revisione o del ritorno al

---

fanno parola, in nome della clausola di maggior favore, di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. D'altro canto, occorrerebbe fornire la prova che le previsioni statutarie siano davvero maggiormente benigne per l'autonomia, in ispecie raffrontando con il limite di cui alla lett. *m*) quello delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica e gli altri limiti stabiliti per l'autonomia delle Regioni speciali. Ad ogni buon conto, pure ad accedere all'idea che la previsione della lett. *m*) non produca effetti nei territori di tali Regioni, di fatto – a me pare – l'obiettivo della salvaguardia dei diritti e dell'unità sarebbe ugualmente centrato grazie proprio ai limiti suddetti.

regime originario, come pure in sede di ricorso presentato da questo o quell'ente e poggiante sulla denuncia della violazione del patto dapprima stipulato, il parametro naturale ed obbligato di riferimento, l'autentica direttiva metodica di giudizio, è sempre (e solo) il mantenimento dell'equilibrio tra le due "anime" di cui si compone l'unitario valore di "unità-autonomia" cui dà voce l'art. 5[21].

Così, in sede di giudizi di costituzionalità originati dalla mancata osservanza dell'intesa e della legge che la recepisce, l'azione dello Stato – per strano che possa ad una prima (ma fallace) impressione apparire – potrebbe essere originata anche dall'intento di salvaguardare l'autonomia da… *sé stessa*, a fronte di un inadeguato appagamento delle istanze che ad essa fanno capo da parte della Regione, con conseguente pregiudizio degli interessi sottostanti. La violazione del patto, infatti, ridonda in un *vulnus* per l'art. 116 che lo fonda e giustifica e, risalendo, per l'art. 5, di cui il disposto in parola costituisce proiezione e specificazione. Ovviamente, questa conclusione vale a condizione che la stessa intesa (e relativa legge) si assuma essa per prima idonea a porsi in funzione servente del valore di "unità-autonomia" e, dunque, ne sia acclarata dal giudice costituzionale la idoneità a porsi a parametro di giudizio, in applicazione dello schema usuale della fonte interposta del quale si è già più volte fatto richiamo.

Ogni sindacato della Consulta – investa, o no, la legge di "specializzazione" ovvero gli atti, statali e regionali, ad essa conseguenti – ha pur sempre, come si è venuti dicendo, quale suo punto naturale ed obbligato di riferimento l'art. 5 e, dunque, quale suo *fine* e *confin*e il mantenimento dell'equilibrio tra i due elementi di cui si compone il valore di "unità-autonomia". Ed è per ciò, in conclusione, che il sindacato della Corte, qui come altrove, prende forma, si perfeziona e può essere come si conviene apprezzato unicamente attraverso la sua ambientazione al piano della ragionevolezza, al servizio degli interessi in campo, nazionali e regionali, tutti ugualmente meritevoli di protezione, senza alcun ordine di priorità astrattamente precostituito.

[21] Le notazioni che si vanno ora facendo sono, poi, da tener ferme anche in relazione alle discipline degli statuti speciali ed alle relazioni Stato-Regioni sulla loro base affermatesi.

GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

ELEZIONI REGIONALI CAMPANIA 2020: QUANTO CONTANO I *LEADER*[*]

VIRGILIA FOGLIAME[**]

SOMMARIO: 1. La *leadership* dell'emergenza. – 2. Uno sguardo al passato. – 3. Tra «*leadership* autorevoli» e «derive populiste»: spunti di riflessione.

1. *La* leadership *dell'emergenza*

Gli esiti delle elezioni regionali svoltesi in Campania il 20-21 settembre 2020 stimolano una riflessione di ampio respiro, conducendo all'analisi di molteplici fattori che, nel loro insieme, hanno decretato la vittoria del Governatore uscente Vincenzo De Luca il quale, sfiorando il 70% delle preferenze, è stato riconfermato alla guida della Regione.

Come noto, nello scenario regionale di riferimento l'elezione del Presidente della Giunta avviene a suffragio universale e diretto contestualmente al Consiglio regionale e, ai sensi del co. 3 dell'art. 5 della l. reg. n. 4 del 27 marzo 2009[1], è prevista l'attribuzione di un seggio al candidato alla Presidenza della Giunta regionale che ha conseguito un numero di voti immediatamente inferiore rispetto a quello registrato dal Presidente eletto. La distribuzione dei seggi avviene con criterio proporzionale, prevedendo l'applicazione del premio di maggioranza[2] e soglia di sbarramento[3]: l'obiettivo del legislatore regionale è stato, pertanto, garantire la maggioranza alla lista (o al gruppo di liste) che ottengono il maggior numero di voti, riducendo così la possibilità di presentazione di liste "minori".

---

[*] Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

[**] Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Napoli "Federico II".

[1] Legge reg. 27 marzo 2009, n. 4, «Legge elettorale».

[2] Alle liste collegate al candidato eletto alla carica di Presidente della Giunta è prevista l'attribuzione di una quota pari «almeno» al 60% dei seggi. Tale quota, in ogni caso, non può essere superiore al 65% garantendo, quindi, alla minoranza una percentuale di seggi non inferiore al 35% (art. 6, cc. 1 e 2, l. reg. n. 4 del 2009).

[3] Pari al 3% per liste a livello provinciale collegate al candidato che non abbia raggiunto il 10% delle preferenze.

Le caratteristiche di tale sistema conducono, quindi, il candidato alla Presidenza ad allargare la propria coalizione, aumentando il proprio gruppo di liste e il numero di candidati, al fine di intercettare il maggior numero di preferenze e favorire la propria elezione[4]. Tale fenomeno determina una forte personalizzazione della competizione[5], il cui esito risulta inscindibilmente legato all'«*appeal*»[6] del candidato e alla capacità dello stesso di edificare un programma politico aderente il più possibile alle aspettative degli elettori[7]: siffatta capacità costituisce il prodotto della «distanza esigua» che lega il candidato al "proprio" elettorato, come tipicamente accade a livello substatale[8].

Ad ogni modo, prima dell'esplosione dell'emergenza sanitaria, sembrava che vi fosse una diffusa incertezza sulla riconferma del nome di Vincenzo De Luca quale candidato alla Presidenza della Regione atteso che, in vista delle consultazioni elettorali (inizialmente previste a maggio 2020, poi rinviate a settembre), in una prima fase i dirigenti del Partito Democratico sembravano strizzare l'occhio ad un'alleanza politica con il M5S, che avrebbe condotto ad una candidatura alla presidenza della Regione

[4] S. STAIANO, *Dai Sindaci ai Governatori*, in www.federalismi.it., n. 19/2012, 5 ss., rilevando come, nel contesto regionale, «in forza della torsione monocratica della forma di governo, assecondata dalle formule elettorali», sia diventato «più intenso» il fenomeno della personalizzazione partitica. In argomento, si v. altresì F. MUSELLA, *Governi monocratici*, Bologna, 2009, 38 ss. Che la forma di governo regionale potesse favorire il «processo di affermazione» del partito personale, ne era convinto altresì G. PITRUZZELLA, (*Forma di governo e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, 505 ss.; Id., *L'impatto dei "governatori regionali" nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Le Regioni*, n. 6/2004, 1242 ss.) rilevando, in chiave problematica, che l'affermazione dei «governatori» – consolidata attraverso un «significativo livello di consenso personale» – non determini, necessariamente, l'affermazione della Regione rappresentata.

[5] Personalizzazione favorita, altresì, dalla possibilità per l'elettore di esercitare il cd. voto disgiunto, delineando così i contorni di un sistema elettorale regionale con forte «capacità manipolativa». Sul punto, cfr. A. VUOLO, *Democrazia, eguaglianza, autonomia: il dilemma delle formule elettorali per la composizione degli organi regionali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, 91 ss.

[6] C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader*, *Profili costituzionali di una metamorfosi*, in www.costituzionalismo.it, fasc. 1/2018, 14.

[7] Sull'evoluzione del modello di rappresentanza politica in «puro rispecchiamento […] delle attese presenti negli elettori», si v. C. PINELLI, *Populismo e democrazia rappresentativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2010, spec. 36; nonché S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, 556 ss. (ora anche in Id. (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, Napoli, 2020, 11 ss.), rilevando come le politiche di "rispecchiamento" tendano ad assecondare «pulsioni maggioritarie, spesso non internamente coerenti, rilevate attraverso sondaggi, in modo da ottenere adesioni di tipo plebiscitario». Sulla «metamorfosi» della democrazia rappresentativa in una «democrazia del pubblico», nella quale i partiti politici «cedono spazio alla personalizzazione, l'organizzazione alla comunicazione, mentre le identità collettive si indeboliscono, compensate dalla fiducia personale diretta» cfr. I. DIAMANTI, Prefazione a B. Manin, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, 2010, X; nonché, sul punto, M. REVELLI, *La crisi del partito politico e i paradigmi organizzativi*, in Aa.Vv., *I partiti politici nella organizzazione costituzionale*. Lezioni del Corso di Alta formazione in Diritto costituzionale, Napoli, 2016, 134 ss. e G. FERRAIUOLO, *Costituzionalismo e populismo al governo*, in F. Musella (a cura di), *Il Governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, 2019, 279 ss.

[8] S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma, 2017, 120; nonché, in argomento, F. MUSELLA, *Il partito politico tra reti e organizzazione*, in S. Staiano (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo,* network analysis, Napoli, 2014; Id., *L'articolo 49 e la personalizzazione dei partiti politici. Il confronto Mortati-Togliatti a settant'anni dalla Costituente*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2015, 71 ss.

condivisa da entrambi i poli[9]. Tuttavia, tale disegno politico è stato ribaltato radicalmente a seguito della nota risonanza mediatica conquistata dal neo eletto Presidente della Regione per la gestione dell'emergenza sanitaria, che ha condotto lo stesso a conquistare le vette dei sondaggi politici rispetto ai suoi principali *competitors*, registrando una vertiginosa ascesa del proprio indice di gradimento dal 27% (registrato a febbraio) al 78% (registrato a luglio), come rilevato da diffusi sondaggi condotti nella fase pre-elettorale[10].

Un elevato indice di gradimento che è perdurato fino allo svolgimento delle elezioni, considerato che la coalizione di centrosinistra si è affermata incisivamente in quasi tutte le circoscrizioni territoriali, arrivando addirittura a sfiorare il 40% anche in collegi storicamente "forti" per il centrodestra[11].

2. Uno sguardo al passato

La progressiva ascesa del consenso del Governatore ha condotto ad una vera e propria raccolta capillare delle preferenze su tutto il territorio regionale, effettuata attraverso la formulazione di una elevata quantità di liste di appoggio alla coalizione di centrosinistra (per la precisione, ben quindici) che ha determinato, di conseguenza, il coinvolgimento di un altrettanto elevato numero di candidati (includendo, tra questi, alcune personalità che, nella precedente tornata elettorale, appartenevano ad altre coalizioni)[12]. Sebbene l'apparente controindicazione sottesa alla formulazione di numerose "liste satellite" consiste, inevitabilmente, nella concreta possibilità di una frammentazione dell'assemblea (rendendo, pertanto, non tanto remota l'ipotesi che quest'ultima possa diventare una «sede di iniziative idonee a bilanciare sistematicamente il potere presidenziale»), è altresì vero che una assemblea «frammentata» risulta maggiormente permeabile ai processi di dominio condotti da una *leadership* di peso (e, quindi, da un «Presidente "forte"»), impedendo così che la stessa possa assumere i connotati di una «sede autonoma di coerente attuazione del programma politico»[13].

Nel caso della Regione Campania, tale scenario ha assunto effettività e sostanza, atteso che i rappresentanti della maggioranza neoeletta appartengono a ben undici liste diverse, e il Partito Democratico (guidato da Vincenzo De Luca a livello regionale) ha

[9] Come emerso su molteplici testate giornalistiche risalenti al periodo gennaio-febbraio 2020. *Ex multis*, si segnala l'articolo al seguente indirizzo:
https://www.ilmattino.it/napoli/politica/regionali_campania_2020_candidati_alleanze_pd_m5s-5019096.html.

[10] Tra le tante, si segnala la simulazione elaborata dagli istituti "Winpoll-Arcadia" per "Il Sole 24 ore", disponibile al seguente indirizzo: *https://www.scenaripolitici.com/2020/07/sondaggio-winpoll-arcadia-3-luglio-2020-campania-2020.html*.

[11] Come dimostrano i dati pubblicati dall'istituto "*Quorum-Youtrend*", disponibile al seguente indirizzo: *https://www.youtrend.it/2020/09/24/elezioni-regionali-campania-2020/*

[12] Il riferimento è, ad esempio, alla candidata forzista Flora Beneduce, che nel 2015 aveva raccolto 14.373 preferenze nella lista "Forza Italia". Alle recenti consultazioni, invece, concorrendo nella lista "Campania libera" (coalizione csx), ha raccolto 6.325 preferenze.

[13] Sul punto, cfr. S. STAIANO, *Dai Sindaci ai Governatori*, in *www.federalismi.it*., n. 19/2012, 5 ss.

perso ben sette seggi. A ben vedere, tuttavia, siffatto esito non sembra essere stato il prodotto di una scelta casuale: per illustrare il ragionamento nel dettaglio, occorre effettuare un raffronto con i dati emersi dalla consultazione elettorale risalente al 2015 (che ha decretato, si ricorda, per la prima volta la vittoria di Vincenzo De Luca alla guida della Regione), in riferimento alla coalizione di centrosinistra.

Elezioni regionali Campania 2015 (coalizione csx)

Liste	Preferenze raggiunte	Seggi attribuiti
Partito Democratico	443.879 (19,5%)	15
De Luca Presidente	111.698 (4,9%)	4
Campania libera	108.921 (4,7%)	3

Elezioni regionali Campania 2020 (coalizione csx)

Liste	Preferenze raggiunte	Seggi attribuiti
Partito Democratico	398.490 (16,9%)	8
De Luca Presidente	313.665 (13,3%)	6
Campania libera	122.367 (5,2%)	2

Dalle tabelle riepilogative emerge, pertanto, come la perdita dei seggi del Partito Democratico sia stata accompagnata da un vertiginoso incremento della lista "personale" del Presidente ("De Luca Presidente") che, rispetto al 2015, ha raddoppiato il numero di preferenze e guadagnato due seggi in Consiglio. Un sensibile miglioramento emerge altresì in riferimento alla lista "Campania libera" (anch'essa di matrice "deluchiana") che, seppur perdendo un seggio, ha registrato un indice di gradimento superiore a quello registrato 5 anni fa.

Per quel che concerne le principali forze politiche concorrenti, i dati sono stati piuttosto deludenti. Invero, il M5S – pur mantenendo, in forza del riparto favorevole alle minoranze, inalterato il numero di seggi[14] – ha registrato un crollo vertiginoso di preferenze rispetto al 2015, atteso che la fiducia nei confronti del simbolo è stata espressa da meno del 10% degli elettori, calando così di quasi 8 punti percentuali[15]. In siffatto scenario, la candidata alla Presidenza Valeria Ciarambino ha registrato in totale 255.714 preferenze (ossia la metà rispetto alla precedente tornata elettorale)[16], ed il

[14] Pari a sette.

[15] Per la precisione, nel 2015 il M5S aveva raggiunto il 17% delle preferenze (387.546 voti); mentre nel 2020 i valori sono crollati al 9,9% (233.974 voti).

[16] Nel 2015, infatti, la candidata Valeria Ciarambino aveva raccolto il 17,5% dei voti (420.839).

seggio è scattato nella circoscrizione di Napoli (ove era collocata in posizione di capolista), raccogliendo 17.365 voti.

Per la seconda volta, quindi, la *leader* del M5S ha deciso di blindarsi in una "*safety cage*", garantendosi un posto in Consiglio regionale: considerato che – ai sensi dell'art. 5, co. 3, l. reg. n. 4 del 2009 – un seggio viene attribuito di diritto al candidato alla Presidenza che risulti "miglior perdente", la candidata pentastellata ha deciso nuovamente di non correre il rischio di mancare lo scranno consiliare, candidandosi come capolista nella circoscrizione territoriale di Napoli. Con l'inevitabile effetto, pertanto, di alimentare una competizione "interna" con i candidati della sua stessa lista.

Il centrodestra, seppur abbia conquistato undici seggi in totale, ha registrato un significativo andamento discendente. Rispetto alla precedente tornata elettorale, il *leader* Stefano Caldoro ha perso quasi il 50% delle preferenze[17], e Forza Italia è riuscita a collocarsi soltanto al terzo posto all'interno della coalizione, perdendo 13 punti percentuali[18]. Valori quasi invariati, invece, per Fratelli d'Italia, che è riuscita a conquistare il podio nel centrodestra con quasi il 6% delle preferenze, conquistando così quattro seggi al Consiglio.

Seppur non sia stato possibile delineare l'andamento della Lega a livello regionale (considerato che alle competizioni elettorali del 2015 era assente), è possibile tuttavia rilevare un vistoso tracollo rispetto alle elezioni Europee del 2019, atteso che in Campania il partito di Matteo Salvini ha raggiunto il 5,65% delle preferenze (per la precisione, 133.152 voti, perdendone quindi 289.000 rispetto al 2019).

3. Tra «*leadership* autorevoli» e «derive populiste»: spunti di riflessione

Ricapitolando, quindi, la moltiplicazione delle liste nella coalizione di centrosinistra ha determinato una scomposizione dell'elettorato, declinandosi in una elevata distribuzione dei voti verso le liste civiche a sostegno del candidato alla Presidenza: tale fenomeno, come dimostrato, ha ridotto – progressivamente ed in misura piuttosto rimarchevole – il numero di preferenze nei confronti del Partito Democratico, irrobustendo di converso la figura del Presidente che ha raccolto, nel complesso, 1.789.017 preferenze. Trattasi, probabilmente, di una manovra realizzata *ad hoc* al fine di calcificare la *leadership* presidenziale a livello regionale, nell'obiettivo di dimostrare come le preferenze conquistate dal candidato costituissero un valore estraneo ad una adesione meramente ideologica al partito di appartenenza.

Nel rapporto (ampiamente indagato in dottrina) di reciproca tensione tra "partito personale nazionale" e "partito personale regionale"[19], è noto come gli equilibri definiti

[17] Dal 2015 al 2020, infatti, il *leader* del centrodestra ha perso 456,56 preferenze.

[18] Nel 2015, infatti, Forza Italia aveva raccolto il 17,81% delle preferenze, contro il 5,16% registrato alle recenti consultazioni.

[19] Sul tema, la letteratura è ampia. Cfr., *ex plurimis*, F. MUSELLA, *Governi monocratici*, cit.; S. STAIANO (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo,* network analysis, cit.; M. CALISE, *La Terza Repubblica. Partiti contro Presidenti*, Roma-Bari, 2006; Id., *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, 2010.

sul versante delle autonomie riflettano dinamiche molto più articolate e complesse rispetto a quelle definite sul versante partitico nazionale: ciò in quanto la "rete" fiduciaria di rapporti costruita dal Presidente-*leader* regionale sul territorio (che risponde, molto spesso, a logiche «clientelari»)[20] gli consente di conservare una forte autonomia in termini di gestione monocratica delle risorse e delle strutture del "proprio" partito, anche in antitesi alle direttive imposte dai dirigenti del partito nazionale.

In relazione a tale profilo, la fase di emergenza sanitaria legata al Covid-19 ha decretato l'indiscussa rilevanza assunta dagli attori monocratici a livello regionale, come emerso dalla diffusa e variegata quantità di provvedimenti emessi dai «Governatori» (in ispecie in Campania), frequentemente anticipando (e, talvolta, anche contraddicendo) i contenuti dei provvedimenti governativi, alimentando così la «reiterata conflittualità» tra esecutivo nazionale ed esecutivi regionali. Complice l'utilizzo magistrale ed incessante dei *media*, l'«attivismo decisionale» dei Governatori ha reso gli stessi, agli occhi dell'elettorato, ad essere identificati quali «difensori delle proprie terre»[21].

Il successo di tale «attivismo decisionale», almeno in Campania, sembra aver prodotto i suoi effetti, considerato che dall'analisi dei flussi di voto condotta dall'istituto Ixè, è emerso come il neo Presidente eletto sia stato scelto anche da una significativa quantità di elettori politicamente "non collocati" (per la precisione, il 78,2 %)[22].

In siffatto scenario, ove la figura del Presidente-*leader* assume una propria centralità, occorre interrogarsi sul ruolo effettivo rivestito dai candidati nella fase antecedente alle consultazioni elettorali, considerato che la concentrazione del potere decisionale a livello verticistico – tipica di un assetto partitico di stampo personale – conduce, troppo spesso, ad un «dimagrimento democratico»[23] dei processi politico-partecipativi declinandosi, nella maggior parte dei casi, in un mero meccanismo di cooptazione dei candidati al solo fine di radicare maggiormente il potere del *leader*. In tal senso, il ruolo dei candidati viene ridimensionato al punto da essere considerati quali meri "portatori" di preferenze (ad eccezione di coloro che costituiscano espressione di

---

[20] F. MUSELLA, *Il partito politico tra reti e organizzazione*, in S. Staiano (a cura di), *Nella rete dei partiti*, cit., 57.

[21] Sul punto, cfr. M. CALISE, *Partiti in panchina, governatori in campo*, in *Il Mattino*, 17 marzo 2020; nonché Id*., I partiti senza leader e i leader senza partiti*, in *Il Mattino*, 12 luglio 2020, laddove l'A. mette in evidenza come «il vuoto decisionale dei partiti e la loro legittimazione declinante» sia stato compensato e riempito da «leadership autorevoli»; F. MUSELLA, *I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti*, in S. Staiano (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio*, cit., 701 ss.; I. DIAMANTI, *Le basi incerte del federalismo*, in *La Repubblica*, 19 aprile 2020.

[22] L'analisi è disponibile al seguente indirizzo: *https://www.istitutoixe.it/2020/09/24/regionali-campania-2020-analisi-dei-flussi-di-voto/.*

[23] N. URBINATI, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide della rappresentanza*, Milano, 2013, 162, rilevando che «La democrazia è avvertita come in crisi oggi *non* dunque perché i partiti sono *scomparsi* ma perché hanno subito un formidabile *dimagrimento democratico*, al quale corrisponde un'obesità di potere materiale […]» (corsivo aggiunto). Che il sistema partitico non si sia «estinto», bensì «trasformato», ne è convinto altresì S. STAIANO, *Forma di governo e sistema dei partiti. Una ricerca necessaria (che deve continuare)*, in Id., *Nella rete dei partiti*, cit., VIII: «[…] si legge come declino fino all'*estinzione* ciò che è trasformazione; si ritiene che i *leader* abbiano preso luogo dei partiti, innanzi ai quali è ormai un destino gramo di marginalità, laddove il problema maggiore dei *leader* è quello di plasmare una struttura partitica *forte*: certo, congruente con le esigenze di affermazione e conservazione della *leadership*, ma *forte*, in un ambiente istituzionale complesso e attraversato da profondi mutamenti».

logiche partitiche o che presentano, per luce riflessa o propria, una "robusta" forza elettorale).

La sfera sociale che risulta maggiormente danneggiata da tali pratiche è senza dubbio il genere femminile, ove il ruolo delle donne assume un rilievo piuttosto marginale. Per quel che concerne lo scenario campano, i dati registrati all'esito delle recenti consultazioni hanno cristallizzato un *trend* discendente del rendimento dei meccanismi paritari previsti dalla legge elettorale regionale, che ha determinato l'elezione soltanto di nove donne al Consiglio regionale nella XI legislatura[24].

Un esito del tutto inaspettato, considerato che il numero di candidate inserite nelle liste elettorali costituiva, nella maggior parte dei casi, un valore superiore rispetto alla quota maschile. A ben vedere, tuttavia, sembrerebbe proprio tale fattore ad aver favorito l'elezione di un maggior numero di candidati uomini, considerato che il meccanismo del cd. "*ticket*" (vale a dire il metodo secondo cui in campagna elettorale due candidati di genere diverso si presentano assieme)[25] è stato utilizzato dalla componente maschile sfruttando le molteplici personalità femminili coinvolte, in tal modo distribuendo le preferenze delle stesse sui (pochi) candidati uomini, favorendone l'elezione. Di contro, le precedenti consultazioni[26], connotate da una massiccia presenza di candidati e poche esponenti del genere femminile, avevano determinato l'elezione sicura di un numero maggiore di donne, in quanto la possibilità per gli uomini di svolgere la campagna

[24] Nelle precedenti legislature, le donne elette in Consiglio regionale sono state undici (2015) e quattordici (nel 2010, allorquando vi è stata la prima applicazione della regola della doppia preferenza di genere).

[25] Assai di frequente i candidati uomini tendono a svolgere la propria propaganda elettorale "affiancandosi" alcune candidate, nell'intento di guadagnarsi un ulteriore "valore aggiunto" – in termini di preferenze – all'esito della competizione. Tale scelta, di solito, coinvolge in prima battuta le donne aventi una robusta "forza elettorale" (quest'ultima dettata dal consolidato sistema di relazioni intrecciato dalle stesse – o da coloro che le sostengono – sul territorio), estendendosi soltanto successivamente anche altre personalità femminili meno "note" (reclutate dal partito soltanto per soddisfare la quota imposta dalla normativa di riferimento): in tal modo, servendosi dei consensi di più candidate al fine di massimizzare le proprie potenzialità elettorali, gli uomini riescono ad ottenere il "valore aggiunto" sotteso agli accordi effettuati. Attraverso siffatta manovra, tuttavia, è garantito un "lieto fine" soltanto alla componente femminile "forte" (ossia a quelle personalità aventi già un proprio serbatoio di consensi, sul quale le preferenze ottenute grazie all'accordo con la componente maschile incide ben poco); mentre le candidate meno "note" (che hanno partecipato all'"accordo elettorale" nella speranza di aumentare le proprie *chances* di vittoria) non riescono a conseguire il numero di voti necessario a conquistare il seggio, atteso che le preferenze del proprio "*partner* politico" si distribuiscono su ogni singola donna cooptata dallo stesso. Un vero e proprio «effetto *harem*», che conduce le donne ad essere trasformate in «portatrici di voti» a favore degli uomini, come dimostrato dall'analisi di F. GINESU, *Dove sono le donne nei consigli regionali?*, in *IlSole24ore*, 1 aprile 2019 (disponibile al seguente link: *https://alleyoop.ilsole24ore.com/2019/04/01/consigli-regionali-donne/*). In merito, si v. altresì l'intervento del Sen. Roberto Calderoli in riferimento all'approvazione del d.l. n. 86/2020, concernente l'introduzione della doppia preferenza in Puglia: «[…] in collegi che hanno a disposizione un numero di candidature che va da due a sette, quindi piuttosto piccolo, la doppia preferenza di genere danneggia il sesso femminile, perché normalmente il maschio è maggiormente infedele della femmina […]. Il maschio solitamente si accoppia con quattro o cinque rappresentanti del gentil sesso, cosa che la donna solitamente non fa. Il risultato è che il maschio si porta i voti di quattro o cinque signore e le signore non vengono elette» (cfr. Senato della Repubblica – XVIII legislatura – Resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta del 6 agosto 2020, n. 249, 23 ss.). Sugli effetti negativi del cd. "*ticket*" in una prospettiva di effettivo riequilibrio della rappresentanza, cfr. S. CECCHINI, *La democrazia paritaria e le elezioni regionali in Sardegna del 24 febbraio 2019*, in *www.forumcostituzionale.it*, 31 marzo 2019, 10 ss.

[26] Il riferimento è, in particolare, alle consultazioni regionali svoltesi in Campania nel 2010.

elettorale secondo il succitato meccanismo era usufruibile soltanto su poche candidate, rendendo pertanto elevate le *chance* di elezione di queste ultime.

Pertanto, la recente compressione del rendimento del meccanismo della doppia preferenza di genere riflette una volontaria elusione dei meccanismi legislativi di stampo paritario posta in essere dalle segreterie dei partiti dettata, probabilmente, dalla consapevolezza degli effetti favorevoli, in termini di elezione per il genere femminile, della combinazione del meccanismo della doppia preferenza di genere e il minor numero di donne candidate all'interno delle liste.

Il «sostrato ideologico» in cui tale *modus operandi* si radica risponde, probabilmente, alla granitica diffidenza relativa all'apporto collaborativo delle donne nelle sedi politiche; unitamente al timore che il rendimento ottimale dei vincoli legislativi di riequilibrio della rappresentanza possa, in qualche modo, esercitare una pressione negativa sul dominio decisionale del *leader* in relazione alle scelte relative alla selezione del ceto politico (che di rado include o privilegia le donne).

In tale ottica, il cortocircuito provocato dalla progressiva erosione della «funzione mediatrice»[27] del sistema dei partiti risiede nella ricorrente incapacità di questi ultimi di sviluppare un rapporto con l'elettorato che non sia meramente orientato alla conquista dei voti[28], favorendo una «deriva populista che alimenta miti di personalizzazione carismatica»[29]. Con esiti devastanti nel lungo periodo.

Invero, la progressiva trasformazione dei partiti da originari intermediari privilegiati tra istituzioni politiche e cittadini ad organizzazioni strutturate secondo schemi unidimensionali delineati dai propri dirigenti, ne ha determinato una impalcatura sempre più «liquida»[30], rendendo pertanto necessario un intervento normativo che

---

[27] E. FORSTHOFF, *Stato di diritto in trasformazione*, (a cura di C. Amirante), Milano, 1973, spec. 281; nonché G. PASQUINO, *Partiti, società civile, istituzioni e il caso italiano*, in *Stato e mercato*, n. 8/1983, 177 e 200, rilevando che «[…] una rottura istituzionale che faccia a meno della mediazione partitica […] è foriera di sviluppi in senso non democratico, di carattere *plebiscitario-populista*» (corsivo non testuale).

[28] N. URBINATI, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide della rappresentanza*, Milano, 2013, spec. 162.

[29] R. CALVANO, *Le primarie e altri falsi antidoti alla crisi dei partiti in Italia*, in www.costituzionalismo.it, n. 2/2017, 66. Come osservato da M. CALISE, *La democrazia del leader*, cit., 83 «[…] la fioritura recente e crescente di movimenti populisti è dovuta principalmente alla capacità di adattarsi al nuovo ambiente comunicativo globale, fondato sulla *liquidità*, flessibilità, volatilità di orientamenti ed appartenenze. E sulla conseguente trasformazione dei vertici istituzionali all'insegna della *personalizzazione*. Se, agli albori, il leader carismatico era sembrato rientrare nel retaggio simbolico ed identitario delle comunità tradizionali, i *capi populisti* attuali devono la loro influenza soprattutto alla capacità di interagire ed egemonizzare lo spazio di vecchi e nuovi media» (corsivo non testuale). Il fenomeno del "populismo" viene inquadrato come il «prodotto di un deficit di rappresentanza» da M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Torino, 2017, spec. 3, spingendosi fino a configurarlo in termini di «malattia senile della democrazia».

[30] Rileva siffatta problematica in termini piuttosto aspri M. REVELLI, *Finale di partito*, Torino, 2013, VII: «La geografia solida che aveva caratterizzato la lunga fase novecentesca della "democrazia dei partiti" si è a poco a poco decomposta nella lunga parentesi della seconda repubblica: nel suo falso bipolarismo e nella sua velenosa personalizzazione. E ci troviamo oggi a viaggiare con mappe scadute e con coordinate mutevoli, in uno scenario liquido, in cui i grandi contenitori di ieri – i partiti politici, le loro strutture organizzative e le loro rappresentanze istituzionali, quelli che costituivano i punti di riferimento fissi – sono divenuti d'un colpo elastici e permeabili. Tendono a rilasciare nell'ambiente il loro contenuto fluido, attraversati da una patologica – e sempre incombente – "crisi di fiducia" […]». Sul punto, si v. altresì D. PALANO, *La democrazia senza partiti*, Milano, 2015, 109. Di contro, cfr. S. STAIANO, *Trasformazione dei partiti e forma di governo*, in www.federalismi.it, n. 19/2015, 8 ss., rilevando (attraverso un richiamo allo studio di Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Roma-Bari, 2003) che «la

accolga l'ipotesi di una regolazione del sistema partitico, come tale idoneo a comprimere gli effetti negativi dell'azione monocratica sul circuito rappresentativo, determinando così un sensibile miglioramento della qualità del concorso di cui all'art. 49 della Costituzione[31]. Una «sincera»[32] attuazione del metodo democratico, infatti, risulta assolutamente necessaria in un contesto connotato dalla opacità del comando monocratico, per far sì che la funzione rappresentativa non si riduca ad una «mera finzione»[33].

"liquidità" preme sui partiti e ne provoca la crisi, organizzativa e nel rapporto con la società. Ma non li priva di struttura. Anzi, poiché il problema segnalato come maggiore della fase "liquida" in atto è la divaricazione tra individuo *de jure* (sfera dei diritti-doveri) e individuo *de facto* (sfera della capacità di autoaffermazione), divaricazione che rischia di erodere lo spazio pubblico, il partito politico può essere un fattore unitario della "comunità" – nella sua variante "repubblicana", cioè non aggrumata intorno alle "identità", ma fondata sulla negoziazione permanente delle differenze […] – contrastando l'insicurezza che la "modernità fluida" produce».

[31] In argomento, cfr. D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei,* Torino, 2019, 257 ss.; M. CALISE, *La democrazia del leader*, cit., 19 ss.; G. CERRINA FERONI, *Partiti politici: una regolazione giuridica?*, in *Rass. parl.*, 2007, 253 ss Auspica l'introduzione di una «regolazione esogena» al fine di contrastare la «centralizzazione organizzativa» del partito personale F. MUSELLA, *L'articolo 49 e la personalizzazione dei partiti politici. Il confronto Mortati-Togliatti a settant'anni dalla Costituente*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2015, 73 ss.

[32] A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015, 11 ss.

[33] C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana,* in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 226.

GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

CONVEGNO DEL GRUPPO DI PISA
IL REGIONALISMO ITALIANO ALLA PROVA DELLE DIFFERENZIAZIONI
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO – 18-19 SETTEMBRE 2020

LE DIFFERENZIAZIONI COME SFIDE ALL'UNIFORME REGIONALISMO ITALIANO*

MATTEO COSULICH**

SOMMARIO: 1. Premessa: il regionalismo italiano tra uniformità e differenziazione. – 2. La simmetrica uniformità del regionalismo ordinario. – 2.1. Un grado minimo di differenziazione funzionale tra Regioni. – 2.2. Lo Stato regionale italiano nel panorama comparato. – 2.3. La prospettiva dell'Assemblea costituente: regionalizzare lo Stato per riformarlo. – 3. Le sfide: differenziare il regionalismo. – 3.1. Le Regioni a Statuto speciale: dall'Assemblea costituente agli anni settanta. – 3.2. *(segue)*: dagli anni settanta ad oggi – 3.3. *(segue)*: dove la specialità è più dinamica. – 3.4. Il regionalismo differenziato: inserito nel contesto del vigente titolo V. – 3.5. *(segue)*: come disciplinato dall'art. 116, co. 3 Cost. – 4. Conclusioni: *sous l'œil du Coronavirus*.

1. *Premessa: il regionalismo italiano tra uniformità e differenziazione*

Per il regionalismo italiano le possibili differenziazioni funzionali, lungi dal costituirne un tratto congenito, si pongono come altrettante sfide. A ben vedere, infatti, sebbene il regionalismo possa apparire naturalmente vocato alla differenziazione, quello italiano è invece connotato da una radicata tendenza all'uniformità[1].

---

* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista.

** Professore associato confermato di Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Trento.

[1] Di "regionalismo dell'uniformità" ragiona già F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, 1995, 256. Si tratta di una tendenza attribuibile anche "alla struttura centralistica dei partiti (…), del sistema politico tutto e alla (spesso solo enunciata) necessità di saldare la frattura tra parte meridionale e parte settentrionale del paese" (R. BIFULCO, *Le Regioni*, Bologna, il Mulino, 2004, 30). Sul partito politico come "attore dominante" capace di conformare il sistema delle autonomie, anche regionali, si veda S. STAIANO, *Art. 5 Cost.*, Roma, 2017, 116).

Le affermazioni ora proposte necessitano di una serie di precisazioni. Anzitutto il sostantivo "regionalismo" nasconde in sé un margine di ambiguità semantica[2] che occorre esplicitare per poter procedere nella nostra riflessione. Come sovente accade agli "ismi" contemporanei di cui ragionava Luigi Capuana[3], allo stesso significante corrispondono più significati, grossomodo riconducibili, nel nostro caso, a un'accezione valutativa o a un'accezione descrittiva del fenomeno che il sostantivo evoca. Al sorgere del sostantivo "regionalismo", durante gli anni dell'unificazione nazionale, appare dominante un suo significato peggiorativo, tale da evocare qualcosa di ben poco equilibrato: "tendenza all'eccessiva valutazione della propria Regione, anche con atteggiamento di conflitto (pratico ed emotivo) nei confronti delle altre Regioni o di talune di esse"[4]. Non per nulla il neologismo viene a formarsi dall'aggettivo (regionale) anziché dal sostantivo (regione); il termine concorrente "regionismo", pur coniato, non ebbe fortuna, preferendosi "regionalismo", in ragione "del giudizio negativo con cui a lungo tale tendenza fu guardata"[5]. Anche grazie al dibattito costituente, all'inserimento della previsione delle Regioni ordinarie nella Costituzione e alla loro, pur tardiva, generale istituzione, col tempo a tale accezione valutativa se ne affiancherà una meramente descrittiva, depurata da ogni connotazione negativa e oramai di gran lunga prevalente. Al lemma "regionalismo" il ruolo da protagonista spetta alla definizione che lo qualifica come "tendenza a promuovere l'autonomia delle Regioni"[6], mentre il significativo peggiorativo poc'anzi menzionato viene relegato a deuteragonista, letteralmente in seconda posizione[7]. Il che sembra confermare come i significati propri di un significante e la loro graduazione siano storicamente determinati. In altre parole, se *nomina sunt consequentia rerum*, lo sono anche i loro significati. Di conseguenza alcune recenti prese di posizione di talune Regioni italiane, immemori della solidarietà interregionale, e le riflessioni teoriche che le hanno accompagnate potrebbero purtroppo condurre a una nuova inversione dei ruoli di protagonista e deuteragonista per i significati propri del sostantivo "regionalismo"[8].

---

[2] Si veda L. VANDELLI, *Regionalismo*, in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, 1997, al sito *internet* www.treccani.it che titola il paragrafo introduttivo "Le ambiguità del termine".

[3] Si fa naturalmente riferimento a L. CAPUANA, *Gli "ismi" contemporanei: verismo, simbolismo, idealismo, cosmopolitismo ed altri saggi di critica letteraria ed artistica*, Catania, 1898.

[4] Così recita uno dei significati proposti dal *Grande Dizionario della Lingua Italiana* al lemma "regionalismo", al sito *internet* www.gdli.it.

[5] E. ROTELLI, *Regionalismo*, in *Dizionario di Politica*, Torino, 1993, 970.

[6] Così al lemma corrispondente il *Nuovo Dizionario Devoto-Oli*, al sito *internet* www.elexico.com.

[7] Così nel *Grande Dizionario della Lingua Italiana* (vedi *supra* nt. 4), il significato citato nel testo appare come secondo, il regionalismo venendo anzitutto indicato come "concezione politica, nata in Italia nel corso del Risorgimento, che rivendica l'autonomia delle Regioni all'interno dello Stato". Del pari, nel *Nuovo Dizionario Devoto-Oli*, dopo la definizione qui sopra riportata nel testo, ne viene aggiunta una seconda che qualifica il regionalismo in termini di "convergenza di interessi limitata all'ambito della Regione, spesso contrassegnata da una visione particolaristica dei problemi e talvolta in contrapposizione agli interessi più generali del paese" (vedi *supra* nota precedente).

[8] Tanto è vero che nei profili finanziari delle recenti richieste di attivazione del regionalismo differenziato *ex* art. 116, co. 3 Cost. si sono individuati i sintomi di un "federalismo amorale", tutto teso alla massimizzazione immediata dei vantaggi materiali per il "territorio di riferimento" (M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria*, relazione al Convegno "Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni", Trento, 18-19 settembre 2020, *paper*, 57).

Il sostantivo in discorso ha visto ulteriormente ampliarsi la sua latitudine (e dunque la sua ambiguità) semantica negli ultimi decenni, con riferimento al suo significato descrittivo: la previsione costituzionale delle Regioni prima e la loro istituzione poi fanno sì che il regionalismo non evochi più soltanto, come qui proposto sinora, un'elaborazione teorica, ma anche, come avviene per molti "ismi", una realizzazione pratica[9], vale a dire un vigente assetto dell'ordinamento regionale, con determinate caratteristiche. Come accadde al socialismo ieri, il regionalismo oggi non è più soltanto una dottrina, ma è anche una prassi; parafrasando una celebre dicotomia utilizzata per il primo[10], potrebbe dirsi che oggi accanto al regionalismo ideale esiste il regionalismo reale[11], magari meno accattivante di quello elaborato in sede dottrinale.

Per concludere sul punto, occorre precisare che in questa sede il sostantivo "regionalismo" verrà impiegato nel suo significato descrittivo, con riferimento alla dottrina e alla prassi, specificando, ove il contesto lo renda necessario, se si sta menzionando la prima o la seconda. Quanto al titolo del nostro Convegno annuale, col richiamo al "regionalismo" si allude sia alla dottrina sia alla prassi; l'una e l'altra chiamate a confrontarsi con le differenziazioni che paiono sfidare la consolidata tradizione italiana in materia.

Come si accennava nell'*incipit*, le differenziazioni cui qui si allude sono quelle funzionali, relative cioè all'attribuzione di differenti funzioni alle varie Regioni. Poiché tali differenziazioni sono oggetto dell'art. 116, co. 3 Cost., i cui procedimenti di attuazione sono stati avviati nell'ultimo triennio, su di essi si concentrerà prevalentemente la nostra attenzione. Rimarrà invece almeno parzialmente in ombra la differenziazione strutturale, attinente alla possibile diversa organizzazione delle Regioni, quanto, ad esempio, alla forma di governo. Si vuol qui soltanto accennare alla circostanza che sia il profilo funzionale sia quello strutturale del regionalismo italiano si caratterizzano per la tendenza all'uniformità, scalfita, nell'uno e nell'altro caso, prima dalle previsioni relative alla Regioni a Statuto speciale e, mezzo secolo dopo, dalla revisione del titolo V della parte II della Costituzione[12], nell'ambito della quale si inserisce quella forma di differenziazione regionale consentita dall'art. 116, co. 3 Cost.

---

[9] Si vedano, *ex multis*: L. ANTONINI, *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *Federalismi.it*, 4, 2017, 6, al sito *internet* www.federalismi.it; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, 4 ed., Torino, 2019, 11-12; A. RUGGERI, *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in *Le Regioni*, 2017, 15-16.

[10] Si veda L. PELLICANI, *Socialismo reale*, in *Dizionario di Storia*, 2011, al sito *internet* www.treccani.it.

[11] Così si ragiona di "concreto regionalismo che si era affermato nel tempo" (G. ROLLA, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, in *le Regioni*, 2019, 161) o di "effettiva *realtà* quotidiana del regionalismo nel nostro Paese" (A. SPADARO, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle Regioni meridionali*, in *Le Regioni*, 2017, 901; corsivo dell'A.).

[12] Si noti che nel testo originario della Costituzione non mancavano comunque ambiti della struttura organizzativa della Regione rimessi alla determinazione dello Statuto regionale ordinario, "fonte dalla struttura marcatamente collaborativa", in quanto, *ex* art. 117, co. 2 Cost., "deliberato dal Consiglio regionale" e "approvato con legge del Parlamento". Di conseguenza, "questa determinazione convenzionale dell'assetto organizzativo delle Regioni" (A. D'ATENA, *Regione*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXIX, 1988, 327) avrebbe potuto determinare una certa differenziazione strutturale tra le Regioni ordinarie, rimasta tuttavia largamente irrealizzata.

2. *La simmetrica uniformità del regionalismo ordinario*

2.1. *Un grado minimo di differenziazione funzionale tra Regioni*

L'affermazione che le differenziazioni funzionali equivalgono ad altrettante sfide per il regionalismo italiano richiede un qualche approfondimento. Di per sé, la differenziazione di funzioni sembra inerire necessariamente al regionalismo; banalmente, se non si auspicasse un esercizio differenziato di funzioni, legislative e amministrative, nell'ambito delle varie Regioni, non si procederebbe a istituirle[13], privilegiandosi piuttosto un esercizio uniforme delle funzioni stesse da parte di un unico centro decisionale.

Nell'ambito dello Stato regionale si possono tuttavia individuare gradi crescenti di differenziazione funzionale. Al grado minimo, viene differenziato soltanto l'esercizio delle funzioni, non la loro titolarità: la Costituzione statale attribuisce le medesime funzioni alle Regioni, in modo da consentire un esercizio almeno parzialmente differenziato da parte delle stesse, tenendo conto delle caratteristiche peculiari delle corrispondenti collettività. Il grado di differenziazione aumenta in presenza di "asimmetria"[14], quando le funzioni delle Regioni non siano stabilite uniformemente dalla Costituzione, ma vengano attribuite *singulatim* a ciascuna di esse, anche sulla base di un'elencazione costituzionale delle materie dalla quale attingere, Regione per Regione. In tal modo alle varie Regioni sono attribuiti diversi complessi di funzioni, determinando un maggior grado di differenziazione, destinato ad aumentare quanto più queste ultime si diversificano da un Regione all'altra. Così la differenziazione non riguarda soltanto l'esercizio delle funzioni, ma anche la titolarità delle stesse. Il che appare inevitabile se la regionalizzazione non coinvolge l'intero territorio nazionale ma soltanto alcune parti dello stesso, sia se le funzioni attribuite alle Regioni istituite sono le medesime (in quanto comunque ne viene diversificata la titolarità rispetto al restante territorio non suddiviso in Regioni) sia, a maggior ragione, se ciascuna Regione è titolare di un diverso complesso di funzioni.

Ora, sino alla revisione del titolo V della parte II della Costituzione attuata dalla legge costituzionale 31 ottobre 2001, n. 3 e con la rimarchevole eccezione delle Regioni a Statuto speciale, il regionalismo italiano si è caratterizzato per il grado minimo di differenziazione funzionale, poc'anzi descritto; vale a dire, per un modello comunque simmetrico. Alle Regioni ad autonomia ordinaria sono attribuite le stesse funzioni

[13] Così, lapidariamente, Corte cost., sent. n. 277 del 1995, punto 6. *in diritto*, con riferimento alle Regioni ordinarie: "il riconoscimento stesso della competenza legislativa della Regione comporta l'eventualità, legittima alla stregua del sistema costituzionale, di una disciplina divergente da Regione a Regione, nei limiti dell'art. 117 Cost.".

[14] A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 40. Così anche R. BIN, G. FALCON, *Federalismo, confederazione, federazione, Stato regionale, autonomia, decentramento*, in IID. (a cura di), *Diritto regionale*, 2 ed., Bologna, 2018, 54.

legislative (art. 117, co. 1 Cost., testo originario), cui corrispondono, sulla base del principio del parallelismo[15], le medesime funzioni amministrative (art. 118, co. 1 Cost., testo originario). Per di più, la legislazione regionale viene omogeneizzata dai limiti previsti al suo esercizio, con particolare riguardo ai principi fondamentali della materia che circoscrivono le scelte regionali nell'ambito della legislazione concorrente, in allora la forma più avanzata di autonomia legislativa delle Regioni ordinarie. Nella stessa direzione agisce, nell'ambito delle competenze amministrative regionali, la funzione statale di indirizzo e coordinamento, introdotta dall'art. 17, co. 1, lett. *a* legge 16 maggio 1970, n. 281 e subito identificata dalla giurisprudenza costituzionale nel "risvolto positivo di quel limite generale del rispetto dell'«interesse nazionale e di quello di altre Regioni» che l'art. 117 Cost. espressamente prescrive" (sent. n. 39 del 1971, punto 5. *in diritto*).

Una forma di possibile differenziazione funzionale tra le Regioni ad autonomia ordinaria – con riferimento alle funzioni esercitate e non soltanto alle modalità di tale esercizio – era forse già presente nel testo originario della Costituzione, qualora si reputi che lo Stato potesse delegare la funzione legislativa (*ex* art. 117, co. 2 Cost. che disciplinava la potestà legislativa attuativa) o quella amministrativa (*ex* art. 118, co. 2 Cost.), su un oggetto o su una materia soltanto ad una di tali Regioni o ad alcune di esse. Peraltro nella legislazione statale dell'epoca non paiono individuabili deleghe con tali caratteristiche; al contrario, indistintamente a tutte le Regioni ordinarie si rivolgevano le più ampie deleghe di funzioni, rispettivamente previste dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616[16] e dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112[17].

2.2. *Lo Stato regionale italiano nel panorama comparato*

Il descritto basso grado di differenziazione funzionale che caratterizza lo Stato regionale italiano è tanto più sorprendente se lo si colloca in una prospettiva di diritto comparato, nella quale gli ordinamenti regionali possono tradizionalmente identificarsi non solo sulla base dell'istituzione di Regioni quali enti intermedi fra i tradizionali enti locali e lo Stato ma anche in ragione dell'attribuzione ad esse di competenze legislative[18], più compiuta espressione della loro autonomia politica[19]. In tale prospettiva, il regionalismo sembra infatti naturalmente vocato alla differenziazione.

---

[15] Si veda G. FALCON, *Art. 118, co. 1*, in *Commentario della Costituzione,* Bologna-Roma, 1985, 224.

[16] Con riferimento alle funzioni amministrative e, all'art. 7, alle funzioni legislative ("le Regioni in tutte le materie delegate dallo Stato possono emanare (…) norme di attuazione ai sensi dell'art. 117, co. 2 Cost.").

[17] Con rifermento alle funzioni amministrative e, all'art. 1, co. 3, alle funzioni legislative ("nelle materie oggetto del conferimento, le Regioni (…) esercitano funzioni legislative (…) ai sensi e nei limiti stabiliti dall'art. 2 della legge 15 marzo 1997, n. 59", vale a dire della corrispondente legge delega; a sua volta, l'art. 2 prevede che, al di fuori delle materie spettanti alle Regioni *ex* art. 117, co. 1 Cost., e con riferimento alle funzioni e ai compiti "conferiti alla Regione ai sensi della presente legge", "spetta alle Regioni il potere di emanare norme attuative ai sensi dell'art. 117, co. 2 Cost.").

[18] Il che comporta l'esclusione dal novero degli ordinamenti regionali degli Stati nei quali le Regioni sono prive di competenze legislative, come, ad esempio, la Croazia, la Francia e la Polonia.

Così la capostipite degli ordinamenti regionali, *scilicet* la II Repubblica spagnola, prevedeva, nella Costituzione del 1931, che una o più Province limitrofe potessero costituirsi in Regione autonoma (art. 11). Lo Statuto di ciascuna Regione autonoma avrebbe disciplinato, fra l'altro, la competenza legislativa della stessa, individuandola nell'ambito delle materie non attribuite dagli artt. 14 e 15 alla legislazione dello Stato (art. 16). La differenziazione dunque riguardava sia l'attribuzione alle varie Regioni di differenti complessi di competenze legislative sia il carattere eventuale della regionalizzazione che avrebbe potuto interessare soltanto alcuni territori provinciali. Così avvenne nella breve e travagliata esistenza della II Repubblica che vide costituirsi soltanto due Regioni autonome: la Catalogna[20], nel 1932, e, nel 1936, i Paesi Baschi[21].

Il modello della II Repubblica viene ripreso dalla Costituzione spagnola del 1978, che analogamente dispone che più Province limitrofe o singole Province "con entidad regional histórica" possano costituirsi in Comunità autonome (art. 143, co. 1) con propri Statuti contenenti, fra l'altro, l'indicazione delle competenze legislative e amministrative assunte dalla rispettiva Comunità autonoma (art. 147, co. 2, lett. *d*) nell'ambito delle materie elencate all'art. 148 o comunque non attribuite allo Stato dall'art. 149. Diversamente da quanto avvenuto negli anni trenta del secolo scorso, in vigenza della Costituzione del 1978 l'intero territorio spagnolo è stato regionalizzato[22]. Il regionalismo spagnolo conserva comunque elementi di asimmetria[23], in quanto rimane fermo l'altro elemento di differenziazione: ciascuno Statuto individua le competenze spettanti alla Comunità corrispondente, nell'ambito delle materie astrattamente attribuibili alle Comunità autonome secondo la Costituzione. Per riprendere una nota metafora, si tratta del modello della *tabla de quesos*, dalla quale ciascun commensale prende i formaggi che desidera. Sebbene il processo di regionalizzazione si sia sviluppato "in senso omogeneo"[24], "secondo la logica

---

[19] Vedi F. CUOCOLO, *Diritto regionale italiano*, Torino, 1991, 23 (così analogamente, nella dottrina spagnola e con riferimento alle Comunità autonome, M.A. APARICIO, *Lineamenti di diritto costituzionale spagnolo*, Torino, 1992, 54). A sua volta, "l'autonomia «politica» è la maggiore espressione dell'autonomia" (E. CARLONI, F. CORTESE, *Introduzione ai poteri locali. Invarianti e profili storici*, in IID. (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, Padova, 2020, 9). Sul punto, si rammenti che "l'autonomia degli enti territoriali o si caratterizza in senso politico o non è autonomia, assumendo l'autonomia normativa (nella quale si fa generalmente consistere l'essenza dell'autonomia regionale) un suo preciso significato ed una sua validità soltanto se strettamente connessa all'autonomia politica" (T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, 150). La stessa giurisprudenza costituzionale riconosce espressamente l'autonomia politica delle Regioni (sent. n. 229 del 1989, punto 4. *in diritto*).

[20] Vedi G. AMBROSINI, *Autonomia regionale e Federalismo*, Roma, 1945, in ID., *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, Bologna, 1957, 26-29.

[21] Vedi R. SCARCIGLIA, D. DEL BEN, *Spagna*, Bologna, 2013, 30.

[22] Vedi J. URÍAS, *La transformación del sistema español de distribución territorial del poder: una valoración*, in questa *Rivista*, 3, 2020, Fascicolo speciale monografico, Atti del Seminario telematico di Milano, 12 giugno 2020, "Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto", 46 al sito *internet* www.gruppodipisa.it.

[23] Tanto è vero che si ragiona di "asimmetria autonomistica", alla luce della vigente Costituzione del 1978 che "non affermò (…) una presunta eguaglianza tra Comunità autonome" (J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonomico spagnolo. Stato composto asimmetrico e fatti differenziali nella Costituzione spagnola del 1978*, Padova, 1999, 102 e 98).

[24] M. IACOMETTI, *La Spagna*, P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, 2 ed., Roma-Bari, 2014, tomo I, 212.

uniformante – generalmente criticata – nota come *café para todos*"[25], dando vita alle attuali diciassette Comunità autonome dotate di livelli di competenza piuttosto simili, permane una certa differenziazione funzionale tra di esse, dovuta al distinto fondamento statutario delle competenze e destinata ad accentuarsi in presenza dei "fatti differenziali" costituzionalmente rilevanti che connotano alcune Comunità autonome[26]. Il che induce chi osserva il panorama spagnolo alla luce delle categorie italiane ad affermare che "ciascuna Comunità autonoma, godendo di competenze identificate dal suo Statuto, fruisce di una autonomia speciale, rispetto a quella delle altre"[27].

Se si assume come angolo visuale lo Stato regionale italiano, le altre esperienze regionali appariranno caratterizzate, ancor più di quella spagnola, da differenziazione funzionale. Così quando la regionalizzazione risulta marcatamente asimmetrica, in quanto coinvolge soltanto una parte del territorio statale, generalmente periferica. L a Costituzione portoghese prevede soltanto due Regioni autonome, effettivamente istituite[28] e rispettivamente corrispondenti ai territori insulari delle Azzorre, l'una, e di Madera, l'altra (art. 6, co. 2); Regioni autonome competenti, fra l'altro, a legiferare nelle materie stabilite dal proprio Statuto sulla base di indicazioni contenute nel testo costituzionale (art. 227, co. 1, lett. *a* e lett. *b*). Al riguardo, può rilevarsi come un ulteriore margine di differenziazione sia riscontrabile anche comparando i due Statuti vigenti[29], in quanto contengono diverse indicazioni relativamente a tali materie[30].

Rispetto al Portogallo, una qualche analogia potrebbe forse riscontrarsi, *mutatis mutandis*, in Francia, non tanto con riferimento all'*outre-mer*, residuo della storia coloniale[31], quanto piuttosto alla Corsica, non riconducibile ad esso[32], sebbene geograficamente distinta dall'*Hexagone*, cioè dalla parte continentale del territorio metropolitano francese. È pur vero cha alla Corsica, come alle altre Regioni francesi, non sono costituzionalmente attribuite specifiche competenze legislative, ma con

[25] G. FERRAIUOLO, *Costituzione federalismo secessione. Un itinerario*, 2016, 161.

[26] Vedi J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonomico*, cit., 98-99 secondo cui i "fatti differenziali" si pongono quale "elemento strutturale dello Stato autonomico" spagnolo (*ivi*, 106). Si noti come i "fatti differenziali", presenti in quelle Comunità autonome perciò stesso caratterizzate da una "specifica identità culturale e linguistica", frenino l'accennato processo di omogeneizzazione in quanto esse non accettano di essere parificate alle Comunità "prive di particolari caratteristiche distintive" (M. IACOMETTI, *Il regionalismo differenziato: una buona soluzione per gli ordinamenti compositi? Minime considerazioni comparative su Spagna e Italia*, in questa *Rivista*, 3, 2020, Fascicolo speciale monografico, cit., 284; *adde amplius* G. FERRAIUOLO, *Costituzione federalismo secessione*, cit. 162-163).

[27] A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 41. Affermazione che l'A. riferisce anche alla Costituzione spagnola del 1931 (ID., *Regione*, cit., 319, nt. 6).

[28] Per il restante territorio nazionale la Costituzione prevedeva e prevede l'istituzione di Regioni amministrative (art. 255 Cost.), prive di competenza legislativa (artt. 257-258 Cost.); previsione costituzionale rimasta tuttavia inattuata (si veda M. SALEMA D'OLIVEIRA MARTINS, *Il regionalismo portoghese*, 25 giugno 2007, al sito *internet* www.issirfa.cnr.it).

[29] Si vedano l'*Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores* e l'*Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira* al sito internet www.issirfa.cnr.it.

[30] Vedi R. ORRÙ, *Asimmetrie formali e materiali nel sistema territoriale portoghese*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2018, 466.

[31] Si veda O. PFERSMANN, *Relazione*, al Webinar "Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto", Milano, 12 giugno 2020, registrazione audio al sito *internet* www.gruppodipisa.it.

[32] Così "la Corse n'a jamais été considérée comme étant «outre-mer»" (M. VERPEAUX, *La Région*, Paris, Dalloz, 2005, 39).

riferimento alla prima può riscontrarsi una differenziazione funzionale, significativa soprattutto alla luce della tradizione francese. Così nell'isola, in quanto *collectivité à statut particulier* ai sensi dell'art. 72 Const., si applica una disciplina peculiare che ne fa l'unica parte del territorio metropolitano francese nel quale l'organo assembleare, eletto a suffragio universale e diretto (*Assemblée de Corse*), può, con il consenso del legislatore (statale), adottare – non sperimentalmente, ma stabilmente[33] – deliberazioni aventi valore regolamentare, derogatorie rispetto alle disposizioni regolamentari statali[34], al fine di "fixer des règles adaptées aux spécificités de l'île" (art. L. 4422-16 *Code général des collectivités territoriales*, come modificato dalla legge n. 2002-92 del 22 gennaio 2002). Il Parlamento aveva contestualmente approvato una disposizione simile con riferimento alla legislazione, tale da consentire analoghe deroghe a quest'ultima; disposizione peraltro mai promulgata in quanto dichiarata contraria alla Costituzione dal *Conseil constitutionnel*, alla luce della considerazione che "la possibilité d'autoriser la collectivité territoriale de Corse à prendre des mesures relevant du domaine de la loi" è rimessa alla sola Costituzione, e non alla legge (decisione n. 2001-454 DC del 17 gennaio 2002)[35]. Così è stata la successiva revisione costituzionale del 2003 (legge costituzionale n. 2003-276 del 28 marzo 2003) a introdurre, peraltro "à titre expérimental et pour un objet et une durée limités" (art. 72, al. 4 Const.), "au profit de toutes le collectivités territoriales" quel "pouvoir d'adaptation des lois nationales qui avait été refusé à la Corse par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 17 janvier 2002"[36] ; *pouvoir d'adaptation* comunque potenzialmente in grado di accentuare l'asimmetria e la differenziazione del sistema.

A seguito del processo devolutivo avviato alla fine degli anni novanta del Novecento, "anche il Regno Unito è entrato nel novero degli Stati regionali"[37], in quanto oggi la Scozia, il Galles e l'Irlanda del Nord possono essere assimilati a Regioni, dotate di funzioni legislative esercitate da un'assemblea elettiva. Assimilazione che fa premio sulle peculiarità dell'ordinamento del Regno Unito, tali da comportare necessariamente, ad esempio, una regionalizzazione realizzata non per via costituzionale ma per via esclusivamente legislativa[38]. In particolare, tre leggi adottate dal Parlamento di Westminster nel 1998, lo *Scotland Act*, il *Government of Wales Act* e il *Northern Ireland Act* hanno rispettivamente istituito lo *Scottish Parliament*, la *Welsh Assembly* e la *Northern Ireland Assembly*, attribuendo al primo e alla terza "la potestà di

[33] Vedi *infra* nel testo le previsioni dell'art. 72, al. 4 Const.

[34] Si tratta di una previsione che appare tanto più significativa se si rammenta l'ampio spazio spettante al regolamento ai sensi dell'art. 37, al. 1 Const., secondo cui "les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire".

[35] Vedi M.-J. TULARD, *La Région*, Paris, 2008, 39.

[36] L. FAVOREU et al., *Droit constitutionnel*, 16e éd., Paris, 2014, 510. In tal modo la Corsica si è posta come il "cavallo di troia dell'incorporazione – a livello prima legislativo e poi costituzionale – del principio della differenziazione territoriale nella *France métropolitaine*" (S. BENVENUTI, *La differenziazione territoriale nell'ordinamento francese: da fattore di disgregazione a strumento di integrazione?*, in questa *Rivista*, 3, 2020, Fascicolo speciale monografico, cit., 206).

[37] A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 12.

[38] Ne evidenzia gli elementi di debolezza, in quanto attualmente "il sistema inglese fatica a trovare nella sola prassi e nella legislazione devolutiva quegli elementi di unitarietà di cui si sente estremo bisogno", L. VIOLINI, *Esperienze di regionalismo differenziato: un raffronto tra ordinamenti nazionali*, in questa *Rivista*, 3, 2020, Fascicolo speciale monografico, cit., 71.

legiferare su un complesso di *devolved matters* emanando propri *Acts*"[39]; potestà che attraverso una serie di successivi interventi legislativi del Parlamento di Westminster – dal *Government of Wales Act 2006* al *Wales Act 2017* – viene estesa alla *Welsh Assembly*[40], precedentemente caratterizzata soltanto da "the Welsh form of executive devolution"[41]. Il Regno Unito si configura così oggi come "lo Stato regionale asimmetrico per antonomasia"[42]: non solo la regionalizzazione, come si è visto, non riguarda l'intero territorio nazionale, ma ciascuna legge di devoluzione di funzioni (anche legislative), le attribuisce distintamente e singolarmente alla Scozia, al Galles o all'Irlanda del Nord. In tal modo, la differenziazione funzionale permea di sé l'esperienza regionale del Regno Unito.

D'altra parte, il coinvolgimento dell'intero territorio nazionale nel processo di regionalizzazione di per sé non ne esclude l'asimmetria. Accanto alla differenziazione funzionale che si è vista caratterizzare l'ordinamento regionale spagnolo, può qui richiamarsi la stagione regionalista[43] che, fra l'inizio degli anni settanta e quello degli anni novanta del secolo scorso, ha rappresentato una fase intermedia della trasformazione del Belgio in Stato federale[44], realizzatasi, almeno letteralmente, nel 1993, a seguito della revisione costituzionale che, fra l'altro, ha introdotto un art. 1 della Costituzione belga del seguente tenore: "la Belgique est un État fédéral qui se compose des Communautés et des Régions". Può constatarsi come, già nell'accennata fase regionalista, la complessa architettura istituzionale belga si sia sviluppata in senso asimmetrico. In particolare, la compresenza delle Comunità e delle Regioni, chiamate a esercitare funzioni anche legislative in differenti ambiti materiali nei confronti di collettività variamente sovrapposte[45], ha determinato un'asimmetria sia istituzionale sia materiale. Quest'ultima corrisponde a una forma di differenziazione funzionale, laddove sono diversamente ripartite le "materie che rientrano nella competenza regionale o comunitaria"[46].

---

[39] A. TORRE, *Il Regno Unito*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, cit., 39.

[40] Si veda C. MARTINELLI, *Il processo devolutivo come specchio delle specificità costituzionali del Regno Unito*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2018, 403-404. Recentemente, il 6 maggio 2020, sulla base del *Senedd and Elections (Wales) Act 2020* da essa stessa adottato, l'Assemblea ha mutato il suo nome in *Senedd Cymru* o *Welsh Parliament*, facendo tra l'altro significativamente precedere la denominazione gallese a quella inglese (si veda il sito internet www.senedd.wales).

[41] P. LEYLAND, *Devolution in the United Kingdom: a case of perpetual metamorphosis*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2010, 191.

[42] I. RUGGIU, *Il Regno Unito*, in R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, cit., 42. *Adde amplius* A. MCHARG, *The Model of Territorial Decentralisation in the United Kingdom*, in questa *Rivista*, 3, 2020, Fascicolo speciale monografico, cit., 22-25, e A. TORRE, *"On devolution". Evoluzione e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell'ordinamento costituzionale britannico*, in *Le Regioni*, 2000, *passim*, spec. 270

[43] Si veda B. DE WITTE, *Regioni e regionalismo in Belgio*, in *Le Regioni*, 1984, 294.

[44] Si veda A. MASTROMARINO, *Il Belgio*, Bologna, 2012, 28-31.

[45] Si ragiona in proposito di "federalismo di superposizione" (F. DELPÉRÉE, M. VERDUSSEN, *Il sistema federale. L'organizzazione*, in F. DELPÉRÉE (a cura di), *L'ordinamento federale belga*, Torino, 1996, 156).

[46] E.A. FERIOLI, *Il Belgio*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, cit., 300. *Adde amplius* V. BARTHOLOMÉE, *Il sistema federale. L'asimmetria*, in F. DELPÉRÉE (a cura di), *L'ordinamento federale*, cit., spec. 159-162.

2.3. *La prospettiva dell'Assemblea costituente: regionalizzare lo Stato per riformarlo*

Rispetto al panorama comparato ora succintamente delineato, il regionalismo italiano – come si è accennato – si contraddistingue per una peculiare tendenza all'uniformità. Si tratta di una tendenza che risulta tanto più marcata se si fa riferimento allo Stato regionale immaginato dall'Assemblea costituente[47]. Al riguardo, occorre rammentare che le scelte rimesse a quest'ultima hanno ad oggetto le Regioni a Statuto ordinario, disciplinate dal titolo V della parte II della Costituzione, mentre le Regioni a Statuto speciale in buona misura preesistono al (e prescindono dal) processo costituente. Quando l'Assemblea costituente inizia ad affrontare il tema del futuro assetto regionale dello Stato italiano, può dirsi che, con riferimento alle varie Regioni speciali e in misura maggiore o minore per ciascuna di esse, oramai *les jeux sont faits*: lo Statuto siciliano è già stato approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, l'autonomia valdostana è già stata introdotta dal decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545, quella trentino-altoatesina sta per trovare il proprio fondamento internazionale nell'accordo De Gasperi-Gruber del 5 settembre 1946[48]. A ben vedere, il riconoscimento della specialità regionale non rientrava in un complessivo disegno di regionalizzazione dello Stato, ma rispondeva alla contingente esigenza di conservare all'unità nazionale territori insulari e di confine, rappresentando "il tributo pagato per sottrarre consensi e togliere consistenza ad ambizioni ben più eversive"[49]. Tanto è vero che nel 1946-1947 la specialità regionale corrisponde a una sorta di "fatto compiuto, di cui l'Assemblea costituente è chiamata a tener conto"[50]. Se dunque, come vedremo meglio nel prosieguo, le Regioni a Statuto speciale costituiscono sin dall'inizio una sfida alla tendenziale uniformità del regionalismo italiano, è a quest'ultima che anelava l'Assemblea costituente, realizzandola laddove può scrivere su una pagina allora ancora bianca: la disciplina costituzionale delle Regioni ordinarie.

Può agevolmente constatarsi come la regionalizzazione dell'intero territorio italiano e dunque l'istituzione delle Regioni a Statuto ordinario fossero coerenti con uno degli obiettivi che il Costituente si proponeva così di perseguire: la riforma dello Stato e

[47] Per parafrasare il suggestivo titolo del volume F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea costituente*, Milano, 2018.

[48] Per quanto riguarda la Sardegna, sin dal 1944 erano stati istituiti un Alto commissariato per la Sardegna (art. 1 regio decreto-legge 27 gennaio 1944, n. 21) e una Consulta regionale presso quest'ultimo (art. 3 decreto legislativo luogotenenziale 28 dicembre 1944, n. 417). Sia l'Alto commissario sia la Consulta sono menzionati all'art. 56 del successivo Statuto regionale del 1948, relativo all'adozione delle norme di attuazione statutaria, permettendo così di configurare rispettivamente il Presidente della Regione e il Consiglio regionale quali loro organi successori (Corte cost., sent. n. 22 del 1961, punto 3. *in diritto*). Per quanto riguarda infine il Friuli Venezia Giulia, durante i lavori dell'Assemblea costituente l'istituzione della Regione si proiettava in un futuro lontano e incerto, in quanto la questione di Trieste era ben lungi dall'essere definita.

[49] E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, 1967, 55.

[50] L. PALADIN, *Diritto regionale*, 7 ed., Padova, 2000, 9. Così in Assemblea costituente "la questione regionale era questione delle Regioni ordinarie" (S. STAIANO, *Art. 5 Cost.*, cit., 16).

dei suoi apparati[51]. La Costituzione repubblicana si poneva quindi in forte discontinuità sia rispetto all'esperienza liberale sia rispetto a quella autoritaria: si ripudiavano ad un tempo il centralismo sabaudo e la statolatria fascista. Si reputava che il ruolo attribuito alle Regioni fosse in grado di innescare nello Stato un virtuoso processo riformatore che avrebbe dovuto condurre a un'alleggerita pubblica amministrazione, meno imperniata sui dicasteri romani, e a una legislazione statale riqualificata, composta soprattutto da leggi di ampio respiro, chiamate ad attuare i nuovi principi e valori contenuti nella Costituzione repubblicana. Puntuali disposizioni costituzionali riflettono tali aspirazioni: quanto all'amministrazione, la VIII disp.trans.fin. Cost., al co. 3, prefigura il "passaggio alle Regioni di funzionari e dipendenti dello Stato, anche delle amministrazioni centrali" che risulterebbero così più agili; quanto alla legislazione, il testo originario dell'art. 117, co. 1 Cost. attribuisce alla legge regionale la disciplina di dettaglio di numerose materie, liberando il legislatore statale – forse suo malgrado – da tale incombenza. Il tutto viene magistralmente riassunto nella successione di previsioni che scandisce l'art. 5 Cost., dove si delinea una vera e propria "rivoluzione promessa"[52], secondo la quale "l'autonomia diventa espressione di un modo di essere della Repubblica, quasi la faccia interna della sovranità dello Stato"[53]; così il riconoscimento delle autonomie da parte dello Stato non è privo di effetto su quest'ultimo: le autonomie "incidono in profondità sulla struttura interiore dello Stato"[54]. Il che significa appunto indurre la riforma di quest'ultimo e dei suoi apparati.

Per quanto riguarda specificamente le Regioni, è proprio il carattere simmetrico dell'uniforme regionalismo italiano che gli permette di incidere profondamente sulla struttura statuale, almeno secondo le aspettative del Costituente. Gli altri obiettivi del regionalismo, quali il riconoscimento e la promozione delle autonomie regionali o lo sviluppo della partecipazione politica delle corrispondenti collettività, sono di per sé compatibili con forme asimmetriche di regionalismo, soprattutto quand'esse interessino l'intero territorio nazionale. Ma il peculiare obiettivo della riforma statuale pare richiedere un uniforme regionalismo simmetrico, vale a dire una generalizzata regionalizzazione, cui si accompagni un basso grado di differenziazione funzionale, in quanto limitata alle modalità di esercizio delle medesime funzioni, sottratte così integralmente allo Stato; altrimenti detto, pare richiedere un regionalismo connotato in senso unitario[55].

---

[51] Si veda A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit. 11. Nel dibattito costituente si evidenziano così "i fini ultimi che si intendono perseguire tramite la Regione: quelli di rimediare ai danni di uno Stato burocratico e accentratore e quelli di rinnovare la struttura politica e amministrativa" (C. BUZZACCHI, *Le autonomie tra politica e amministrazione. Il volto di Giano di un regionalismo incompiuto*, in F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica*, cit., 222).

[52] Secondo la nota espressione di P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. I, Firenze, 1950, CXXXV, con generale riferimento alle "riforme di carattere sociale".

[53] G. BERTI, *Art. 5 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 286.

[54] C. ESPOSITO, *Autonomia e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 81.

[55] Confronta A. POGGI, *Relazione conclusiva* al Convegno "Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni", Trento, 18-19 settembre 2020, al sito *internet* www.gruppodipisa.it.

D'altra parte, il carattere simmetrico del regionalismo ordinario italiano risulta perfettamente coerente con le sue origini: le Regioni ordinarie non sono il frutto di iniziative dal basso, ad opera delle rispettive collettività, ma in qualche modo calano dall'alto, derivando dalla volontà dello Stato di istituirle anche al fine di riformare se stesso. Tanto è vero che le Regioni ordinarie sono definite *more geometrico*, secondo una perimetrazione corrispondente ai vecchi compartimenti statistici, definiti a partire dal 1864 raggruppando le varie Province[56]; circoscrizioni quindi senz'anima, sorte per finalità appunto meramente statistiche.

L'uniformità che caratterizza il regionalismo (ordinario) italiano discende dunque anche dalla volontà del Costituente di promuovere per tal via la riforma dello Stato che la simmetria dell'assetto regionale favorisce assai più della sua asimmetria. Infatti, "solo una disciplina destinata ad applicarsi a tutte, indistintamente, le Regioni consente allo Stato di liberarsi di competenze", in quanto "alle *competenze* delle Regioni corrispondono simmetriche *incompetenze* dello Stato"[57], sulla base della "*ratio* traslativa" tipica del regionalismo ordinario, in quanto uniforme. Qualora invece il regionalismo si presenti come asimmetrico, sarà caratterizzato da una "*ratio* derogatoria"[58] che non priva lo Stato di funzioni, ma ne circoscrive l'applicazione alla parte del territorio non interessata dall'attribuzione delle stesse alle Regioni. Il che si verifica sia quando soltanto una parte del territorio statale viene regionalizzata, sia quando alla generalizzata regionalizzazione corrispondo differenti funzioni attribuite alle varie Regioni.

Sebbene il Costituente italiano si richiamasse nominalisticamente alle Regioni disciplinate dalla Costituzione spagnola del 1931, il suo modello non poteva quindi essere soltanto la II Repubblica spagnola, vero regno dell'asimmetria regionale, come si è visto. L'uniformità che connotava il regionalismo ordinario italiano, in termini di simmetria e di basso grado di differenziazione funzionale, corrispondeva piuttosto a una "logica federale"[59], trovando un precedente nell'assetto della I Repubblica austriaca, disciplinato dalla Costituzione federale del 1920 (*Bundes-Verfassungsgesetz*)[60]; Costituzione tutt'ora vigente, sebbene ripetutamente revisionata. Complessivamente, se la regionalizzazione può essere – e spesso è – parziale e asimmetrica, nello Stato

[56] Si veda E. ALBANESI, *Le variazioni territoriali delle autonomie speciali*, in G. ROLLA (a cura di), *Regimi giuridici speciali di autonomia delle comunità territoriali. Profili di diritto comparato*, Milano, 2013, 308-309. La continuità fra i compartimenti statistici del Regno e le Regioni della Repubblica sembra lessicalmente accentuata dalla circostanza che, a partire dal 1912, i primi verranno denominati "regioni" nell'*Annuario Statistico Italiano* (E. CARLONI, F. CORTESE, *Introduzione ai poteri locali*, cit., 21).

[57] A. D'ATENA, *Passato, presente… e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, 4, 2014, 5, al sito *internet* www.associazionedeicostituzionalisti.it; corsivo dell'A.

[58] Sulle due *rationes* in discorso si veda A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974, 155-161 e 184-188.

[59] A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 36.

[60] Così si è osservato che "l'articolazione dello Stato in nove *Länder* è sicuramente una componente essenziale dell'identità austriaca, ma la diversificazione e la differenziazione no" (E. D'ORLANDO, *La parabola del federalismo "senza qualità": il modello federale austriaco dall'originaria concezione kelseniana alle recenti tendenze riformatrici*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2007, 601).

federale più frequentemente si riscontrano invece sia la generalità sia la simmetria[61], sebbene non manchino eccezioni al riguardo: basti rammentare il "federalismo asimmetrico" del Canada[62] o quello del Belgio che peraltro affonda le sue radici nella precedente fase regionale dell'ordinamento belga[63]. Di regola però nello Stato federale l'intero territorio federale risulterà suddiviso in Stati componenti[64], i quali avranno tendenzialmente le stesse competenze, avendo tutti ceduto le medesime altre allo Stato federale[65]. Più specificamente, quello austriaco rappresenta(va) un sistema federale "debole"[66], con tratti non abissalmente distanti da quelli previsti dalla Costituzione repubblicana per lo Stato regionale italiano. In tale direzione, possono rammentarsi: le limitate competenze amministrative e ancor più legislative dei *Länder* austriaci, pur titolari delle rispettive potestà residuali (art. 15, *Abs.* 1 *B-VG*), in ragione dell'ampiezza delle materie espressamente ricondotte dalla Costituzione all'amministrazione e alla legislazione federale (art. 10) o soltanto a quest'ultima (art. 11), in alcune ulteriori materie esclusivamente a livello di principio (art. 12); o l'agevole superamento, a maggioranza semplice e in presenza di almeno la metà dei componenti, da parte della Camera elettiva (*Nationalrat*) dell'eventuale opposizione del *Bundesrat* a una deliberazione legislativa (art. 42); *Bundesrat* tra l'altro caratterizzato da una struttura e da una composizione (art. 35)[67] che ne fanno un'assemblea assai poco rappresentativa degli orientamenti dei *Länder*, in quanto in essa prevalgono le dinamiche politiche nazionali[68].

La constatazione che il Costituente, nell'introdurre il regionalismo nell'ordinamento italiano, si sia implicitamente ispirato al federalismo, soprattutto austriaco, non pare oggi fonte di particolare sconcerto. Si è infatti progressivamente diffusa nella dottrina italiana la tendenza ad affievolire la distinzione fra Stato regionale

---

[61] Si veda R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2017, 641. Con specifico riferimento all'ordinamento tedesco-federale, si veda da ultimo K.-P. SOMMERMANN, *Relazione*, al Webinar "Autonomie territoriali", cit.

[62] Così, sin dal titolo, N. OLIVETTI RASON, *Un federalismo asimmetrico: il Canada*, in N. OLIVETTI RASON, L. PEGORARO (a cura di), *Esperienze federali contemporanee*, Padova, 1996, 377.

[63] Vedi V. BARTHOLOMÉE, *Il sistema federale. L'asimmetria*, cit., 158-159.

[64] Con le eventuali eccezioni dei Territori federali e del Distretto sede della Capitale federale, direttamente soggetti all'amministrazione e alla legislazione federali. Con riferimento agli Stati Uniti d'America, può richiamarsi, da un lato, l'esperienza dei Territori prima della loro trasformazione in Stati (da ultimo e ad esempio le Isole Hawaii, sino al 1959) e, dall'altro, l'istituzione del Distretto di Columbia (sulla quale si veda la previsione all'Art. I, Sect. VII, 17 Const.). Si tratta peraltro di eccezioni non riscontrabili nell'ordinamento federale austriaco.

[65] Si noti al riguardo che anche quando vengono introdotti elementi di differenziazione rispetto alla disciplina federale, essi sono uniformemente attribuiti a tutti gli Stati componenti. Così, nella Repubblica federale tedesca, il nuovo Art. 72, Abs. 3 *Grundgesetz*, inserito dalla revisione del 2006 (*Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006*), ha previsto la possibilità per tutti i *Länder* di derogare alla legislazione federale nelle materie ivi espressamente enumerate.

[66] G. PARODI, *La Germania e l'Austria*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, cit., 182.

[67] Il cui primo comma dispone che "die Mitglieder des Bundesrates und ihre Ersatzmitglieder werden von den Landtagen für die Dauer ihrer Gesetzgebungsperiode nach dem Grundsatz der Verhältniswahl gewählt".

[68] Così il *Bundesrat* si configura come "un inutile doppione della Camera bassa", vale a dire del *Nationalrat* (F. PALERMO, *Il federalismo austriaco: un cantiere sempre aperto*, 25 giugno 2007, al sito *internet* www.issirfa.cnr.it).

e Stato federale[69], se non a negarla, leggendola in termini più quantitativi che qualitativi[70]. La distinzione in questione si poneva invece nettamente nell'immediato secondo dopoguerra, come risulta efficacemente sintetizzato nelle parole di presentazione all'Assemblea costituente del progetto di Costituzione: la Regione "non sorge federalisticamente" e la sua autonomia "si arresta prima della soglia federale e si attiene al tipo di Stato regionale"[71]. Si tratta di affermazioni di Meuccio Ruini, presidente della cosiddetta Commissione dei 75, chiamata a elaborare tale progetto. D'altra parte sul tema delle autonomie regionali alla Commissione dei 75 aveva relazionato Gaspare Ambrosini[72], vale a dire colui che già nel 1933, commentando la Costituzione spagnola del 1931, definiva lo Stato regionale in termini di figura intermedia fra lo Stato unitario e lo Stato federale[73].

Il regionalismo ordinario italiano, originariamente e originalmente sorto sotto il segno dell'uniformità, trova dunque nelle differenziazioni – sia quella preesistente, costituita dalle Regioni ad autonomia speciale, sia quella sopraggiunta nel 2001, rappresentata dalla previsione di procedimenti di differenziazione *ex* art. 116, co. 3 Cost. – altrettante sfide alla sua simmetrica essenza.

3. *Le sfide: differenziare il regionalismo*

3.1. *Le Regioni a Statuto speciale: dall'Assemblea costituente agli anni settanta*

L'uniforme regionalismo disegnato dalla Costituzione repubblicana convive quindi, sin da subito e suo malgrado, con la differenziazione, ipostatizzata nelle Regioni ad autonomia speciale. All'inizio della vita istituzionale repubblicana, se il regionalismo come dottrina, dunque *on the books* era uniforme e simmetrico, il regionalismo come prassi, dunque *in action* si presentava invece come differenziato e assimmetrico: ciascuno dei quattro (poi cinque) Statuti speciali attribuisce alla corrispondente Regione

[69] Essa infatti "tende ad attenuarsi nei fatti sempre di più" (P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, 5 ed., Torino, 2019, 9).

[70] Vedi G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enciclopedia del Diritto*, XLIII, 1990, 883 e R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, 1995, 23. *Contra* A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 13-14. Rileva come la Repubblica italiana sia "uno Stato ancora oggi (non federale ma) regionale" C. CARUSO, *I raccordi tra Stato e Regioni*, relazione al Convegno "Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni", Trento, 18-19 settembre 2020, *paper*, 10).

[71] Atti Parlamentari, Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, *Relazione del Presidente della Commissione*, 6 febbraio 1947, 14, al sito *internet* www.legislaturaprecedenti.camera.it. Si notino le analoghe considerazioni relativamente alle Comunità autonome spagnole, la cui previsione costituzionale viene descritta come il risultato della "negazione dello Stato strutturato federalmente, ma negazione anche dello Stato unitario centralizzato" (M.A. APARICIO, *Lineamenti di diritto*, cit., 53).

[72] Si noti come eloquentemente l'illustre costituente e costituzionalista intitolava un paragrafo della sua relazione "Perché l'autonomia regionale differisce dal federalismo" (vedi Atti Parlamentari, Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, *Relazione sulle autonomie regionali*, *Parte generale*, 137, al sito *internet* www.legislaturaprecedenti.camera.it).

[73] Così G. AMBROSINI, *Lo Stato regionale: tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale, caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Rivista di Diritto Pubblico*, 2, 1933 e in ID., *L'ordinamento regionale*, cit., 3.

distinti ambiti di competenza legislativa e amministrativa, in modo tale che non possa indursi "un modello unitario di specialità, ma ciascuna Regione autonoma presenta peculiarità che ne fanno quasi un modello a sé stante"[74]. La ritardata istituzione delle Regioni ad autonomia ordinaria accentuava l'asimmetria complessiva del sistema: sino all'inizio degli anni settanta del Novecento, la regionalizzazione non riguardava che una parte del territorio nazionale, corrispondente appunto alle Regioni a Statuto speciale. Parte del territorio per di più accentuatamente periferica e dunque, come tale, particolarmente inadatta a costituire un volano per quella riforma dell'amministrazione dello Stato, preconizzata nel testo costituzionale[75].

Così per un quarto di secolo il "diritto regionale *tout court*" coincide col diritto regionale speciale, "in mancanza di altra attuale esperienza legislativa e giurisprudenziale di riferimento"[76], poiché le sole Regioni ad essere non "soggetti virtuali", ma "soggetti reali, in grado di concretamente operare e agire"[77] sono quelle ad autonomia differenziata. Non mancarono allora approfondimenti dottrinali dedicati alle Regioni (speciali, in particolare): basti rammentare i sei Convegni di studi giuridici sulle Regioni organizzati fra il 1954 e il 1971[78] dalle Speciali per riflettere su se stesse, nell'ambito dei quali si sono sviluppate elaborazioni che "stanno alla base anche del diritto regionale quale si è venuto manifestando anno dopo anno successivamente al 1970"[79]. Ma le Regioni cui si guardava allora con maggior interesse non erano tanto quelle istituite (Speciali) quanto piuttosto quelle istituende (Ordinarie). Prova ne sia che nel venticinquennio che precedette l'attuazione costituzionale relativamente a queste ultime, le monografie giuridiche pubblicate riguardarono comunque soprattutto le Regioni ad autonomia ordinaria[80]. Gli stessi primi manuali di Diritto regionale vennero

[74] G. DEMURO, I. RUGGIU, *Regioni speciali: una visione d'insieme*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, 2012, 395. In altre parole, nel "*genus* delle Regioni a Statuto speciale (…) ciascuna esperienza regionale costituisce una *species*" (G. MOBILIO, *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*, relazione al Convegno "Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni", Trento, 18-19 settembre 2020, *paper*, 2).

[75] Vedi *supra* par. 2.3.

[76] S. BARTOLE, *Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali e provinciali speciali?*, in *Le Regioni*, 2010, 863.

[77] Così Corte cost., sent. n. 39 del 1971, punto 2. *in diritto*, peraltro con riferimento alle Regioni ordinarie, allora finalmente istituite.

[78] Precisamente nel 1954, nel 1956, nel 1959, nel 1963, nel 1966 e nel 1971. I relativi *Atti* sono stati pubblicati, in altrettanti volumi, da Cedam (Primo Convegno), dalla Tipografia delle Mantellate (Secondo Convegno), da Giuffrè (Terzo, Quarto e Quinto Convegno), e dalla Regione Friuli Venezia Giulia (Sesto Convegno).

[79] S. BARTOLE, *Esiste oggi una dottrina*, cit., 864.

[80] Si consulti la pagina del sito *internet* del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna recentemente inserita (luglio 2020, in occasione del cinquantesimo anno dall'istituzione delle Regioni ordinarie) e contenente una bibliografia delle pubblicazioni di diritto regionale dal 1956 a oggi (vedi il sito *internet* www.assemblea.emr.it/biblioteca/approfondire/selezioni-proposte/bibliografie/istituzioni-pubbliche/regioni). A titolo esemplificativo, si veda F. CUOCOLO, *Le leggi cornice nei rapporti fra Stato e Regioni*, Milano, 1967, che affronta la questione soffermandosi soprattutto sulla disciplina delle istituende Regioni ad autonomia ordinaria.

concepiti e redatti successivamente all'istituzione delle Regioni ordinarie, incentrandosi soprattutto su di esse[81].

Nei primi decenni di vita repubblicana, il regionalismo come dottrina sembra svilupparsi quasi a prescindere dalle Regioni esistenti che – proprio in ragione della loro natura singolare, discendente dalla specialità – faticano notevolmente a porsi come un modello per la riflessione istituzionale sul tema[82]; esse costituiscono piuttosto "una sospetta eccezione rispetto alla presupposta regola di uniformità"[83]. Il regionalismo traguarda piuttosto le Regioni a Statuto ordinario, tanto che la loro istituzione viene salutata come il passaggio "dal regionalismo alla Regione"[84]; quasi che alcune Regioni non esistessero già, da vari lustri. Sino agli anni settanta del secolo scorso, al regionalismo come dottrina non corrisponde quindi un regionalismo come prassi. Altrimenti detto, si realizza un regionalismo senza Regioni (ordinarie) che, anche in ragione della mancata istituzione del suo oggetto di studio, tende a idealizzarle, attribuendo loro virtù quasi palingenetiche, quanto alla capacità di rinnovare l'amministrazione e la legislazione[85]. All'idealizzazione della Regione ordinaria seguirà, quasi inevitabilmente, la delusione di fronte alla sua versione realizzata, tanto che, appena un decennio dopo il completamente della regionalizzazione dell'intero territorio nazionale si comincerà a ragionare di "Regioni senza regionalismo"[86]. Il descritto passaggio dal regionalismo senza Regioni alle Regioni senza regionalismo corrisponde, retoricamente, a un suggestivo chiasmo; ma, soprattutto, riassume la storia delle vicende regionali nel nostro paese. Con riferimento al presente, come vedremo, il progressivo esaurimento della spinta propulsiva dell'uniforme regionalismo italiano contribuisce ad alimentare gli orientamenti favorevoli alla differenziazione regionale *ex* art. 116, co. 3 Cost.[87].

La marginalità delle Regioni ad autonomia speciale nel processo di elaborazione e di costruzione del disegno regionalistico italiano non si attenua successivamente all'istituzione delle Regioni a Statuto ordinario. Anzi, a ben vedere, si consolida il processo di uniformizzazione delle Speciali che sembra costituire la risposta dell'ordinamento italiano alla sfida delle differenziazioni rappresentate da queste ultime[88]. Dottrina, legislazione e giurisprudenza infatti non soltanto continuano l'opera di omogeneizzazione delle Regioni speciali fra di loro, ma tendono a uniformarle complessivamente alle Regioni ordinarie.

---

[81] Si vedano in particolare E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, 1 ed., Milano, 1971 e L. PALADIN, *Diritto regionale*, 1 ed., Padova, 1973.

[82] Già allora avrebbe quindi potuto porsi la domanda, autorevolmente formulata anni dopo da Sergio Bartole, relativamente all'esistenza di una dottrina del regionalismo speciale (vedi *supra* nt. 76).

[83] F. PALERMO, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla riforma: cosa resta della specialità?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, 1064.

[84] Così, letteralmente, E. ROTELLI (a cura di), *Dal regionalismo alla Regione*, Bologna, 1973.

[85] Si veda E. BALBONI, *Postfazione. Dottrina e prassi del regionalismo nell'opera di Giorgio Pastori*, in M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, 2 ed., Torino, 2020, 324-325.

[86] Così, letteralmente, G. PASTORI, *Regioni senza regionalismo*, in *il Mulino*, 1980, 204.

[87] Vedi *infra* par. 3.5.

[88] Al riguardo, può così individuarsi una "tendenza all'omogeneizzazione" (A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, in *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2005, 2185).

Quanto al primo processo, possono richiamarsi le vicende che hanno interessato lo Statuto che più si distacca(va) dagli altri Statuti speciali, quello siciliano. Vicende che originano dal suo mancato coordinamento con la successiva Costituzione repubblicana (e con gli altri Statuti speciali); coordinamento che sarebbe stato probabilmente agevolato dal ricorso alla procedura basata sulla temporanea decostituzionalizzazione dello Statuto, prevista dall'art. 1, co. 2 legge cost. 26 febbraio 1948, n. 2[89], ma resa inoperante a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale di tale disposizione da parte dell'Alta Corte per la Regione siciliana (dec. n. 4 del 1948)[90].

Il mancato coordinamento dello Statuto siciliano con la Costituzione, entrata in vigore successivamente, fa sì che in esso possano "rinvenirsi formulazioni ambigue, o anche omissioni (…) da risolvere" (Corte cost., sent. n. 316 del 2004, punto 6. *in diritto*). Così, in particolare, la giurisprudenza costituzionale ha teso ad avvicinare progressivamente lo Statuto siciliano agli altri Statuti speciali, mitigando le più marcate peculiarità del primo, anche attraverso la riconduzione della legislazione "esclusiva" (art. 14 St. S ic.), da un lato, e di quella "complementare e facoltativa"[91] (art. 17 St. Sic.), dall'altro, rispettivamente alla legislazione primaria[92] e a quella concorrente[93].

Nella stessa direzione, si rammenti il superamento dell'Alta Corte per la Regione siciliana, prevista dal titolo III ("Organi giurisdizionali") dello Statuto siciliano e caratterizzata da un peculiare "struttura paritaria" fra la Regione e lo Stato[94]; superamento realizzato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale attraverso l'assorbimento delle funzioni dell'Alta Corte nelle proprie, in quanto "unico organo della giurisdizione costituzionale o, più specificamente, come unico giudice della legittimità delle leggi statali o regionali e dei conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni o delle Regioni tra loro" (sent. n. 38 del 1957, punto 2. *in diritto*). È noto come le peraltro mai esercitate residue funzioni dell'Alta Corte, nella sua qualità di giudice in sede penale del Presidente della Regione e degli Assessori regionali siciliani, vennero meno grazie alla sent. n. 6 del 1970, sino alla quale l'Alta Corte continuò a "esistere fantomaticamente"[95]. Ben più a lungo sopravvisse, e venne applicata, un'altra peculiarità siciliana relativa alla giurisdizione costituzionale, vale a dire l'impugnazione

[89] Tale disposizione prevedeva la decostituzionalizzazione, per un periodo non superiore a "due anni dall'entrata in vigore" della legge cost., dello Statuto siciliano (modificabile appunto con legge ordinaria dello Stato, "udita l'Assemblea regionale siciliana"), contestualmente costituzionalizzato dal co. 1 del medesimo art. 1; o, se si preferisce, prevedeva il rinvio biennale della costituzionalizzazione dello Statuto stesso.

[90] Vedi criticamente G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, vol. I, *Il sistema delle fonti del diritto*, ristampa aggiornata, Torino, 1990, 117.

[91] Così, ricorrendo a una denominazione allora piuttosto diffusa della potestà legislativa prevista dall'art. 17 St. Sic., Alta Corte per la Regione siciliana, dec. n. 18 del 1951.

[92] Così A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, in *Commentario del Codice civile Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 1977, 433, nt. 3. Con specifico riferimento al limite degli "obblighi internazionali", notoriamente assente nella lettera dell'art. 14 St. Sic., vedi Corte cost., sent. n. 44 del 1967, punto 6. *in diritto* (*adde* sent. n. 120 del 1969).

[93] Si veda A. RUGGERI, *L'autonomia legislativa della Regione siciliana, dal modello studiato alle prospettive di riforma*, in *Le Regioni*, 1997, 542.

[94] A. CERRI, *Appunti per una storia della giurisdizione costituzionale in Italia. Parte prima*, in *Lo Stato*, 14, 2020, 37.

[95] V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, 5 ed., Padova, 1984, 227.

delle deliberazioni legislative regionali da parte del Commissario dello Stato. Quest'ultima venne infatti meno soltanto[96] grazie alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 31, co. 2 legge 11 marzo 1953, n. 87 (come sostituito dall'art. 9, co. 1 legge 5 giugno 2003, n. 131)[97], con riferimento alla disposizione che faceva salva, pur in vigenza del testo del titolo V della Costituzione introdotto dalla legge cost. n. 3 del 2001, "la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo Statuto speciale della Regione siciliana" (Corte cost., sent. n. 255 del 2014). Si trattava di una residua, seppur oramai attenuata, espressione dell'"impostazione originaria" dello Statuto siciliano[98], secondo la quale il Commissario si poneva quale "garante imparziale del «patto di autonomia» tra l'ordinamento siciliano e l'ordinamento statale" (sent. n. 545 del 1989, punto 2. *in diritto*, laddove la Corte costituzionale ritiene "non più operante" la competenza del Commissario a promuovere i giudizi di costituzionalità "delle leggi e dei regolamenti emanati dallo Stato" *ex* artt. 27 e 25 St. Sic.).

3.2. (segue)*: dagli anni settanta ad oggi*

Una volta istituite le Regioni ad autonomia ordinaria, si tende a uniformare a queste ultime il complesso delle Regioni a Statuto speciale. Detto in altri termini, la tendenza all'uniformità che connota il regionalismo italiano induce ad approcciarsi alle Regioni speciali e alle Regioni ordinarie valorizzando il genere comune, espresso dal sostantivo, piuttosto che la differenza specifica, palesata dai rispettivi aggettivi qualificativi[99].

Quella in discorso, costituisce una tendenza riscontrabile sia funzionalmente sia strutturalmente. Quanto al primo profilo, può anzitutto rammentarsi che i trasferimenti e le deleghe di funzioni amministrative alle Regioni ordinarie – *ex* art. 118, co 1 e co. 2 Cost., testo originario – sono stati realizzati in tre momenti, mediante altrettante leggi delega sulla base delle quali sono stati adottati decreti legislativi (rispettivamente: legge 16 maggio 1970, n. 281, legge 22 luglio 1975, n. 382 e legge n. 59 del 1997; dd.PP.RR. 14-15 gennaio del 1972, nn. 1-11, d.P.R. n. 616 del 1977 e soprattutto d.lgs. n. 112 del 1998). Va inoltre rimarcato che i decreti legislativi del 1972, del 1977 e del 1998 hanno preceduto analoghi trasferimenti e deleghe nei confronti delle Regioni speciali, rimessi alle relative norme di attuazione statutaria. In tal modo, si è teso ad attribuire alle Regioni a Statuto speciale le medesime funzioni trasferite o delegate alle Regioni a Statuto ordinario, ponendo per di più le prime Regioni all'"inseguimento" delle seconde, attraverso "norme di attuazione «fotocopia» dei decreti di trasferimento di

[96] Sul tardivo superamento di tale peculiarità si veda criticamente E. ROSSI, *Meglio tardi che mai: la Corte elimina la specialità del procedimento di controllo delle leggi siciliane (ovvero: la Sicilia si avvicina al continente...)*, in *Le Regioni*, 2015, 473-474.

[97] Sul quale vedi criticamente E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, 6 ed., Torino, 2018, 198.

[98] G. D'AMICO, *Dal primo Statuto all'ultimo Commissario. Variazioni sul tema dell'impugnazione delle leggi siciliane*, in *Le Regioni*, 2015, 497.

[99] Vedi M. COSULICH, *Regioni a Statuto speciale*, in *Diritto on line*, 2017, al sito *internet* www.treccani.it/enciclopedia.

funzioni"[100]: "Regioni e Province differenziate si sono trovate nella condizione non già di precedere le Regioni ordinarie nell'acquisizione di poteri, ma di doverle inseguire, aggiungendo nuovi compiti a quelli già posseduti"[101]. Si conferma così l'"«appiattimento» delle Regioni speciali nei confronti di quelle ordinarie"[102], aggravato dal ritardo con cui nelle prime si applica la disciplina introdotta per le seconde.

Analogo appiattimento può riscontrarsi con riferimento alla funzione legislativa, sol che si rammenti come il legislatore statale abbia frequentemente equiparato la legislazione peculiarmente propria delle Regioni speciali a quella attribuita anche alle Regioni ordinarie (come loro forma più avanzata di autonomia legislativa, in vigenza del testo originario della Costituzione), "degradando, in buona sostanza, la potestà primaria ed abbassandola allo stesso livello della potestà ripartita"; il che non di rado è avvenuto con il beneplacito della giurisprudenza costituzionale[103]. Testimonianza particolarmente evidente della descritta tendenza della legislazione dello Stato sono le "leggi statali *double face* (…) che dichiarano di esprimere, ad un tempo «norme fondamentali» (…), idonee a porsi come limite della potestà piena e «princìpi fondamentali» al cui rispetto sono tenute le leggi di potestà ripartita"[104].

La questione dell'equiparazione della funzione legislativa delle Regioni ad autonomia speciale a quella delle Regioni ad autonomia ordinaria non pare affatto risolta dal nuovo titolo V della Costituzione. Anzi, potrebbe osservarsi che l'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001 ha dato luogo a un'inedita forma di inseguimento delle Speciali rispetto alle Ordinarie, stavolta non sul piano dell'amministrazione ma su quello della legislazione. La prevista applicazione "alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano" delle disposizioni della legge cost. n. 3 del 2001 "per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite" determina infatti, con specifico riferimento alle competenze legislative, un'individuazione di quelle proprie delle Regioni speciali non più basata soltanto sulle peculiari previsioni dello Statuto di ciascuna di esse. Può agevolmente constatarsi come sulle previsioni statutarie – espressive dell'essenza della specialità in quanto concretizzazioni delle "forme e condizioni particolari di autonomia" *ex* art. 116, co. 1

[100] I. RUGGIU, *Le norme di attuazione*, in R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, cit., 340.

[101] S. BARTOLE, *Esiste oggi una dottrina*, cit., 864. Al riguardo, risulta emblematico il d.lgs. 17 aprile 2001, n. 234 che, nel dare attuazione per la Regione Sardegna al capo I della legge n. 59 del 1997 (contenente la delega per il conferimento – vale a dire, nel linguaggio della legge n. 59, trasferimento o delega – di funzioni amministrative alle Regioni ordinarie), si limita, all'art. 1, a disporre che "sono conferite alla Regione e agli enti locali della Sardegna (…) le funzioni e i compiti che il d.lgs. n. 112 del 1998 conferisce alle Regioni ordinarie e ai loro enti locali"; d.lgs. n. 112 del 1998 col quale era stata appunto esercitata la delega ora richiamata, che trova dunque pedissequa attuazione nei confronti della Sardegna, ben tre anni dopo.

[102] Consiglio di Stato, Sez. VI, dec. 23 luglio 2008, n. 3624, con specifico riferimento al d.lgs. n. 234 del 2001, di cui alla nota precedente.

[103] Così, ad esempio, sent. n. 274 del 1988. Meno frequentemente la Corte costituzionale ha stigmatizzato l'autoqualificazione dei princìpi fondamentali, limite alla potestà concorrente, in termini di norme fondamentali di riforma economico-sociale, limite alla potestà primaria (così, sempre in materia sanitaria, la sent. n. 354 del 1994, che dichiara costituzionalmente illegittima la previsione che qualifica come norme fondamentali alcuni disposizioni del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 "e non solo i princìpi da esse desumibili").

[104] T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, 10 ed., Milano, 2019, 189.

Cost. – prevalgano, in forza del citato art. 10, le disposizioni costituzionali dell'art. 117 Cost., quand'esse disciplinino *in melius* la legislazione regionale. In tal modo, le competenze legislative delle Regioni speciali vengono identificate parametrandole alla generale disciplina dettata per le Regioni ordinarie dall'art. 117 Cost., determinando una ridefinizione in senso espansivo delle prime, sia dal punto di vista quantitativo (ambito materiale rimesso alla legislazione regionale) sia da quello qualitativo (tipo di potestà legislativa attribuita) sia combinando l'uno con l'altro.

Quantitativamente, può rammentarsi la potestà legislativa concorrente in materia di "tutela della salute", propria delle Regioni ordinarie *ex* art. 117, co. 3 Cost. e attribuita alle Regioni speciali (e, in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, alle Province autonome) in forza della sua "maggiore estensione (…) rispetto alle corrispondenti competenze statutarie in materia sanitaria" (Corte cost., sent. n. 134 del 2006, punto 8. *in diritto*)[105]. Qualitativamente, possono rammentarsi il passaggio, nella competenza legislativa della Sardegna, dell'istruzione dalla potestà attuativo-integrativa (art. 5, co. 1, lett. *a* St. Sard.) a quella concorrente, *ex* art.117, co. 3 Cost. (Cost. cost., sent. n. 235 del 2010, punto 5.1. *in diritto*) e il transito, nella competenza legislativa del Friuli Venezia Giulia, della polizia amministrativa locale dalla potestà concorrente (art. 5, co. 1, n. 13 St. FVG) a quella residuale, *ex* art. 117, co. 4 Cost. (Corte cost., sent. n. 167 del 2010, punto 2.2. *in diritto*)[106].

L'appiattimento della competenza legislativa delle autonomie speciali su quella delle Regioni ordinarie, inteso nel senso della definizione dell'estensione quantitativa e qualitativa della prima sulla base delle caratteristiche della seconda, in forza dell'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001, non viene ridimensionato dalla natura transitoria di quest'ultimo, laddove dispone la sua applicazione alle Regioni speciali "sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti". Potrebbe ricordarsi, con Giuseppe Prezzolini, che nel nostro paese non c'è nulla di più definitivo di ciò che è transitorio. Anche al di là del generico richiamo all'italico costume, si rammenti come, nel caso di specie, a

[105] Vedi ampiamente R. BALDUZZI, D. PARIS, *La specialità che c'è, ma non si vede. La sanità nelle Regioni a Statuto speciale*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, Napoli, 2018, 454-459. Gli Statuti speciali attribuiscono infatti alla potestà legislativa concorrente della Regione o delle Province autonomie di Trento e di Bolzano ambiti materialmente più ristretti rispetto alla "tutela della salute": "igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera, nonché il recupero dei minorati fisici e mentali" (art. 5, co. 1, n. 16 St. FVG); "igiene e sanità pubblica" (art. 4, co. 1, lett. *i* St. Sard.); "igiene e sanità pubblica" e "assistenza sanitaria" (art. 17, co. 1, lett. *b* e *c* St. Sic.; sulla natura concorrente della potestà legislativa disciplinata all'art. 17 vedi *supra* nel testo di questo paragrafo); "igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera" (art. 9, co. 1, n. 10 St. T-AA/*S*). Lo Statuto valdostano, infine, attribuisce letteralmente la materia "igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica" alla "potestà di emanare norme legislative di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica (…) per adattarle alle condizioni regionali" (art. 3, co. 1, lett. *l*). Se così fosse, nel caso valdostano all'ampliamento quantitativo dell'ambito materiale di esercizio della competenza legislativa si aggiungerebbe un innalzamento qualitativo della stessa, da attuativo-integrativa a concorrente (vedi *supra* nel testo); l'ampliamento sarebbe invece soltanto quantitativo, come per le altre Regioni speciali e le Province autonome, se si accedesse all'interpretazione dello Statuto valdostano che, in assenza di un'espressa attribuzione alla Regione della potestà concorrete, vi assimila la potestà legislativa disciplinata dall'art. 3 St. Vd'A (così V. ONIDA, *Valle d'Aosta*, in ISAP, *La regionalizzazione*, vol. II, Milano, 1983, 1519; sul punto, si veda P. CARROZZA, *Legge cost. n.4/1948*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1995, 435-436).

[106] Si veda I. RUGGIU, *Le "nuove" materie spettanti alle Regioni speciali in virtù dell'art. 10, legge cost. n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, 2001, 787-789.

vent'anni dall'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, nessuno Statuto speciale sia stato adeguato alle sue disposizioni, nonostante qualche infruttuoso tentativo in tal senso[107].

È significativo riscontrare come il processo di uniformizzazione delle Regioni speciali alle Regioni ordinarie abbia interessato anche il loro profilo strutturale. All'indomani dell'istituzione delle Regioni ad autonomia ordinaria e dell'elezione dei loro Consigli (giugno 1970), di durata quinquennale secondo l'art. 3, co. 1 legge 17 febbraio 1968, n. 108, i cinque Statuti speciali sono stati contestualmente revisionati con legge costituzionale 23 febbraio 1972, n. 1, con riferimento alla medesima disciplina: la durata della legislatura regionale, aumentata da quattro a cinque anni, uniformandola così a quella delle Regioni ordinarie.

Sempre dal punto di vista strutturale, può osservarsi come al mutamento della forma di governo delle Regioni ordinarie, introdotto dalla legge cost. n. 1 del 1999, novellando il titolo V della parte II della Costituzione, abbia corrisposto un analogo mutamento di quella delle Regioni speciali e delle Province autonome, introdotto dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, revisionando contestualmente i cinque Statuti speciali. Nell'uno e nell'altro caso, il legislatore costituzionale ha espresso un deciso *favor* per l'elezione popolare diretta del Presidente regionale, introdotta transitoriamente[108], pur facoltizzando le Regioni ad abbandonarla[109], nell'ambito della loro autonomia statutaria; facoltà di cui nessuna Regione si è finora avvalsa[110]. Inoltre la legge cost. n. 2 del 2001 ha previsto per le Regioni speciali una nuova fonte del diritto, la legge statutaria, che, nel procedimento di adozione e nel contenuto necessario, richiama gli Statuti regionali ordinari, come disciplinati dall'art. 123 Cost. nel testo introdotto dalla legge cost. n. 1 del 1999[111].

3.3. (segue)*: dove la specialità è più dinamica*

[107] Si veda M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., 203-206, 228-229, 250-251, 284-285, 306-308, rispettivamente con riferimento alla Sardegna, alla Sicilia, alla Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, al Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e al Friuli Venezia Giulia.

[108] Così sia nelle Regioni ordinarie (*ex* art. 5 legge cost. n. 1 del 1999) sia in alcune specialità (legge cost. n. 2 del 2001: art. 1, co. 2 per la Sicilia; art. 3, co. 2 per la Sardegna; art. 4, co. 2 per la Provincia autonoma di Trento; art. 5, co. 2 per il Friuli Venezia Giulia).

[109] Si noti tuttavia che tale facoltà non viene attribuita all'Assemblea regionale siciliana, in quanto l'art. 9 co. 1 St. Sic., come novellato dalla legge cost. n. 2 del 2001, prevede semplicemente che "il Presidente della Regione è eletto a suffragio universale e diretto contestualmente all'elezione dell'Assemblea regionale".

[110] Al riguardo, si è ragionato di "un contenuto dell'autonomia declinato in chiave di uniformità piuttosto che di differenziazione" (G. FERRAIUOLO, *Poteri regionali e mutamenti degli assetti partitici*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie. Territorio, potere, democrazia*, Napoli, 2015, 75).

[111] Si veda R. ROMBOLI, *Il procedimento di controllo degli Statuti delle Regioni ordinarie e delle leggi statutarie*, in *Il Foro italiano*, 2004, V, 85. Sul venir meno, nell'art. 123 Cost. introdotto dalla legge cost. n. 1 del 1999, dell'approvazione dello Statuto regionale ordinario con "legge della Repubblica" vedi M. BENVENUTI, *Le enunciazioni statutarie di principio nella prospettiva attuale*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006, 33.

All'ora descritto processo di omogeinizzazione strutturale delle Regioni speciali rispetto a quelle ordinarie sembrano sottrarsi soltanto, sotto differenti profili, il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*. Quanto al primo, la peculiare struttura tripolare della Regione trentino-altoatesina, cristallizzata nello stesso art. 116, co. 2 Cost., come novellato dalla legge cost. n. 3 del 2001, fa sì che essa sia la sola Regione speciale italiana priva di legge statutaria e della conseguente possibilità di definire la propria forma di governo; l'una e l'altra sono invece ora attribuite alle due Province autonome dall'art. 47 St. T-AA/*S*. La transitoria introduzione dell'elezione popolare diretta del Presidente è stata prevista per la Provincia autonoma di Trento[112], ma non per quella di Bolzano, soltanto facoltizzata a disporre in tal senso nella propria legge statutaria, che in tale eventualità dev'essere approvata "con la maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio provinciale" (art. 47, co. 3, secondo periodo St. T-AA/*S*), a tutela dei gruppi linguistici in cui si struttura quest'ultimo.

Se il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* è l'unica Regione italiana a dover comunque conservare la forma di governo anteriore alle revisioni costituzionali e statutarie del 1999-2001 e basata sull'elezione consiliare della Giunta e del suo Presidente, va osservato come sia la Provincia autonoma di Bolzano sia la Regione Valle d'Aosta/*Vallé d'Aoste* abbiano sinora mantenuto tale modalità di elezione, che non è stata abbandonata né transitoriamente dalla disciplina dettata dalla legge cost. n. 2 del 2001 né dalle rispettive successive leggi statutarie.

Le peculiarità strutturali poc'anzi richiamate paiono costituire un indice della capacità della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* e del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* di sottrarsi – anche in ragione della particolare articolazione linguistica delle rispettive popolazioni e della connessa singolare strutturazione del sistema politico-partitico – all'uniformizzazione con le Regioni ordinarie che caratterizza invece, in modo più o meno marcato, le altre Regioni ad autonomia speciale[113]. Non per nulla, proprio con riferimento alla Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* e al Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (con specifico riferimento alla Provincia autonoma di Bolzano) si ragiona di "specialità sopravvissuta"[114].

D'altra parte, se si passa dalla prospettiva strutturale a quella funzionale[115], può agevolmente rilevarsi come, nel novero delle Regioni speciali, siano proprio le due ora menzionate a procedere sul cammino della differenziazione, grazie a un sapiente e

[112] Peraltro la disciplina transitoria introdotta dall'art. 4, co. 3 legge cost. n. 2 del 2001 per la Provincia autonoma di Trento si differenziava significativamente da quella vigente per le Regioni ordinarie e per quelle speciali dove era prevista (vedi *supra* nt. 108); così soltanto in Trentino era contemplato un eventuale ballottaggio fra i due candidati Presidenti più votati al primo turno, se nessun candidato avesse ottenuto almeno il 50 per cento più uno dei voti validi.

[113] Rimangono così differenziate soltanto le realtà con caratteri peculiari (vedi R. TARCHI, *Relazione introduttiva*, al Webinar "Autonomie territoriali", cit.).

[114] F. PALERMO, *La forma di governo*, cit., 1068.

[115] Al riguardo, si rammenti un'altra peculiarità trentino-altoatesina: l'art. 23 St. T-AA/*S* che costituisce un'espressa "eccezione all'incompetenza penale delle Regioni" (M. D'AMICO, *Riforma del titolo V della Costituzione: legislazione esclusiva statale e ordinamento penale*, 31 maggio 2001, 3, al sito *internet* www.statutiregionali.it).

continuo ricorso alle norme di attuazione statutaria[116], anche *praeter Statutum*. Altrimenti detto, capaci di integrare le previsioni dello Statuto, dando vita a un vero e proprio "blocco statutario" (Corte cost., sent. n. 65 del 2019, punto 1.1. *in diritto*); in tal modo, si ampliano gli ambiti materiali rimessi alla competenza regionale (o provinciale, in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*), al fine di poter dare alle prime "piena «attuazione»" (Corte cost., sent. n. 213 del 1998, punto 4.2. *in diritto*)[117], nel quadro di "un'autonomia dinamica"[118].

3.4. *Il regionalismo differenziato: inserito nel contesto del vigente titolo V*

Vera pietra d'inciampo per l'uniforme regionalismo italiano, l'art. 116 Cost. nel testo vigente sussume in sé, al co. 1 e al co. 2, la differenziazione esistente, rappresentata dalle Regioni a Statuto speciale, e ne prefigura, al co. 3, una possibile nuova forma, da reputarsi riferibile alle sole Regioni ordinarie[119]. L'art. 116 Cost. appare peraltro meno controcorrente se lo si colloca nel vigente titolo V della parte II della Costituzione che, successivamente alle revisioni costituzionali del 1999-2001, sembra complessivamente redatto sotto il segno della differenziazione. Si tratta di un dato che pare emergere dalla stessa lettera del testo costituzionale, dove, nel 2001 (legge cost. n. 3), il sostantivo "differenziazione" fa la sua comparsa, come principio, all'art. 118, co. 1 Cost.

La differenziazione investe sia i profili strutturali sia quelli funzionali delle Regioni. Quanto ai primi, essa interessa soprattutto – almeno potenzialmente, come si è detto – la forma di governo delle Regioni ordinarie, rimessa alla loro autonomia statutaria dall'art. 123, co. 1 Cost., pur con alcuni vincoli e nell'ambito di scelte transitorie direttamente compiute dal revisore costituzionale[120].

Per quanto attiene invece ai profili funzionali della differenziazione regionale, sebbene il testo vigente dell'art. 117 Cost. attribuisca, al pari del testo originario, le medesime competenze legislative a tutte le Regioni ordinarie, la previsione, al co. 4,

---

[116] In un'ipotetica graduatoria delle Regioni ad autonomia speciale, basata sul numero di decreti legislativi di attuazione dei rispettivi Statuti emanati nel quinquennio 2015-2019, la prima posizione spetta al Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, la seconda alla Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*. Analogo risultato si ottiene (peraltro con un *ex aequo* tra Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* e Friuli Venezia Giulia) se si prende in considerazione "il decennio successivo all'entrata in vigore del titolo V" (G. DEMURO, I. RUGGIU, *Regioni speciali*, cit., 407).

[117] Sentenza avente ad oggetto, non a caso, norme di attuazione dello Statuto trentino-altoatesino. Le norme di attuazione si pongono così "come motore dell'autonomia" (così S. PAROLARI, *Dall'"autonomia dinamica" all'"autonomia partecipata": l'Alto Adige*/Südtirol *alla prova della riforma costituzionale*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Il futuro della specialità regionale*, Napoli, 2016, 60) in quanto "da strumento di attuazione, questa fonte è diventata strumento di manutenzione e di evoluzione dello Statuto" (F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra* regola *ed* eccezione, in *Le Regioni*, 2017, 694).

[118] Così E. HAPPACHER, *La Convenzione per l'autonomia: spunti per un'autonomia dinamica e partecipata dell'Alto Adige/*Südtirol, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2017, 1, al sito *internet* www.osservatoriosullefonti.it.

[119] Così, *ex multis*, E. MALFATTI, *Legge cost. n.3/2001*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 2006, 389.

[120] Vedi *supra* par. 3.2.

della nuova potestà legislativa regionale residuale amplia qualitativamente l'ambito rimesso all'autonomia legislativa regionale, in quanto nelle materie corrispondenti essa non incontra il limite dei principi fondamentali della legislazione statale. In tal modo, le Regioni parrebbero poter più significativamente differenziare le rispettive discipline legislative, pur in presenza di altri limiti introdotti nell'art. 117 Cost. dalla legge cost. n. 3 del 2001, vale a dire le cosiddette competenze statali "trasversali"[121], relative a "materie-non materie"[122], fra le quali spicca la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (co. 2, lett. *m*).

Se a livello di legislazione l'art. 117 Cost. rafforza la differenziazione con riferimento al solo esercizio delle funzioni, ma non anche alla loro titolarità, a livello di amministrazione l'art. 118 Cost. sembra spingersi oltre. Quanto alla differenziazione nell'esercizio delle funzioni, essa si rafforza in conseguenza del venir meno nelle materie di legislazione concorrente della funzione statale di indirizzo e coordinamento (art. 8, co. 6, secondo periodo legge n. 131 del 2003; conformemente Corte cost., sent. n. 329 del 2003, punto 4. *in diritto*) che pare oggi configurabile soltanto se espressione di potestà legislativa statale esclusiva (Corte cost., sent. n. 339 del 2007, punto 12.1. *in diritto*). Per di più, l'allocazione tra i differenti enti pubblici territoriali delle funzioni amministrative, "sulla base dei princìpi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza" implica una loro possibile differente titolarità, anche fra Regioni.

La differenziazione che sembra permeare di sé la lettera del vigente titolo V coinvolge anche la dimensione finanziaria, laddove si prevede che le Regioni – al pari degli altri enti territoriali substatali – "hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa" (art. 119, co. 1), non più condizionata dalla determinazione di "forme" e "limiti" rimessi al legislatore statale, come disponeva il testo originario dell'art. 119, co. 1 Cost. Autonomia finanziaria che, al vigente co. 2, si traduce nella previsione di "risorse autonome" spettanti agli enti in discorso che "stabiliscono e applicano (…) tributi ed entrate propri" e "dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio". Alla disciplina ora richiamata fanno da contraltare alcuni correttivi rimessi allo Stato, introdotti dallo stesso art. 119 Cost.: "un fondo perequativo (…) per i territori con minore capacità fiscale per abitante", al co. 3, nonché le "risorse aggiuntive" e gli "interventi speciali" anche al fine di "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale" o di "rimuovere gli squilibri economici e sociali", al co. 5[123]. Tuttavia l'art. 119 Cost. pare comunque orientarsi verso la differenziazione finanziaria, alla luce della considerazione – implicita nei menzionati correttivi – che la capacità fiscale dei territori (*rectius* di coloro che vi sono fiscalmente residenti) non è distribuita in modo omogeneo nel nostro paese.

Peraltro le differenziazioni sinora descritte sono rimaste in larga misura nel solo testo del titolo V, senza tradursi in successivi e subordinati atti applicativi. La tendenza

[121] G. FALCON, *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 5.

[122] A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 21-23.

[123] Sul collocarsi della disciplina costituzionale in materia tra finanza derivata e finanza autonoma vedi G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in Annuario AIC 2018, *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Napoli, 2019, 368-370.

all'uniformità del regionalismo italiano si è dunque presa sùbito la sua rivincita. Così le Regioni si sono ben guardate dal differenziare la propria forma di governo, conservando piuttosto quella introdotta transitoriamente dal revisore costituzionale nel 1999[124]. Analoga cautela può riscontrarsi nell'esercizio della funzione legislativa: gli ambiti di possibile maggiore differenziazione sono stati poco valorizzati, in quanto il legislatore regionale generalmente ha preferito navigare sotto costa, disciplinando le materie enumerate, di competenza concorrente, anziché spingersi nel mare aperto, ma periglioso, delle materie innominate, di competenza residuale[125]. Un orientamento di tal fatta è stato probabilmente incoraggiato dalla stessa giurisprudenza costituzionale che, muovendo dalla pur condivisibile premessa che nelle materie residuali non possono riconoscersi alle Regioni "poteri illimitati di legiferare" (sent. n. 359 del 2003, punto 7. *in diritto*), ha finito per consegnare loro "competenze non proprio estese: si tratta, per lo più, di microcompetenze, «distillati» di funzioni, risultanti dalla sottrazione di ambiti di competenza statali"[126]. Con riferimento alla differenziazione nell'allocazione tra le varie Regioni delle funzioni amministrative, va osservato che queste ultime non divergono significativamente da una Regione all'altra, anche in forza del "persistente centralismo regionale"[127] che induce a trattenere a livello regionale le (medesime) funzioni amministrative. Quanto alla differenziazione finanziaria, può constatarsi come né i tributi propri né le compartecipazioni al gettito di tributi erariali abbiamo avuto lo sviluppo che la lettera dell'art. 119 Cost. poteva far presagire[128]; al riguardo, si ragiona invece di "sostanziale continuità del sistema previgente"[129], cui si accompagna, a partire dalla legge cost. 20 aprile 2012, n. 1[130], "una tensione centralizzatrice, volta ad

[124] Vedi *supra* par. 3.2.

[125] Così "l'ampliamento delle competenze regionali" discendente dall'introduzione della potestà residuale non è stato "così rilevante come emergeva dalle intenzioni che avevano ispirato la revisione" (S. PARISI, *Le materie residuali*, in R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, cit., 258).

[126] S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, 2011, 357.

[127] Così G.C. DE MARTIN, *La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali*, 4 luglio 2005, al sito *internet* www.issirfa.cnr.it.

[128] Così sino alla completa attuazione delle menzionate previsioni dell'art. 119 Cost. "continua ad applicarsi la disciplina pregressa, ed in particolare quella relativa ai trasferimenti" (P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 303). Si pensi in proposito "alla mancata attuazione del federalismo fiscale e, dunque, al mantenimento di una finanza territoriale quasi integralmente derivata" (G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria e regionalismo differenziato*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Università degli studi di Torino, 2020, 625).

[129] D. IMMORDINO, *L'attuazione delle disposizioni costituzionali*, in R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, cit., 290. Può così constatarsi che "lo spazio di reale autonomia tributaria delle Regioni a Statuto ordinario, anche dopo la riforma del titolo V della Costituzione, è rimasto assai ristretto" (A. GIOVANARDI, D. STEVANATO, *Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo rafforzato*, Venezia, 2020, 128). Si noti come l'attuazione della disciplina contenuta nella legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 Cost." e nel decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, adottato in base ad essa, sia stata continuamente rinviata, da ultimo al 2021, dall'art. 46, co. 1, lett. *a* decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito con legge 19 dicembre 2019, n. 157. Sul punto, vedi *supra* nota precedente e R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 4, 2019, 274, al sito internet www.rivistaaic.it.

[130] Tale legge cost., sebbene sia intitolata "Introduzione del principio di pareggio di bilancio in Costituzione", novella quest'ultima inserendovi il principio di equilibrio di bilancio e, per quel che qui maggiormente interessa, facendo transitare la legislazione in materia di "armonizzazione dei bilanci pubblici" dalla potestà concorrente (art. 117, co. 3) a quella esclusiva statale (art. 117, co. 2, lett. *e*).

espandere il raggio d'azione della legislazione statale ed a contrarre i margini di intervento delle Regioni e degli enti locali in materia finanziaria e fiscale"[131].

3.5. (segue)*: come disciplinato dall'art. 116, co. 3 Cost.*

Le attenuazioni dell'uniformità tipica del regionalismo italiano, contenute negli artt. 117, 118 e 119 Cost., vale a dire nel contesto normativo in cui si inserisce la previsione dell'art. 116, co. 3 Cost., si sono dunque rivelate assai più deboli, nelle loro svariate modalità di applicazione, di quanto si potesse immaginare sulla base della lettera del testo costituzionale.

Era quindi abbastanza prevedibile che nell'alveo corrispondente al co. 3 dell'art. 116 Cost., l'unico disponibile, si incanalassero le pulsioni differenziatrici presenti nell'ambito delle Regioni ordinarie, sole destinatarie di tale disposizione costituzionale[132]. A ben vedere, l'art. 116, co. 3 sembra in grado di mantenere, per la singola Regione ordinaria che decide di ricorrervi, le promesse mancate degli artt. 117, 118 e 119 Cost.

Così le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" possono concretarsi nell'ampliamento qualitativo della competenza legislativa regionale, che (in ambiti individuabili)[133] nelle materie di cui all'art. 117, co. 3, può passare dalla potestà concorrente a quella residuale oppure, nelle materie di cui all'art. 117, co. 2 indicate all'art. 116, co. 3, può sostituirsi almeno parzialmente alla competenza esclusiva statale. In tal modo si delineano nuovi ambiti dove la Regione è in grado di legiferare, in concorrenza coi principi fondamentali statali o residualmente[134]. Ancora, nelle materie previste dall'art. 116, co. 3 Cost., alla Regione ordinaria che intende differenziarsi possono essere attribuite ulteriori funzioni amministrative[135]. In tal senso si orientano gli atti prodromici[136] al procedimento di differenziazione riguardanti le Regioni che più hanno progredito nel relativo *iter*, vale a dire l'Emilia-Romagna, la Lombardia e il

---

[131] T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto*, cit., 294.

[132] Vedi *supra* nt. 119.

[133] Sottolinea come la richiesta di differenziazione regionale "non andrebbe riferita ad una materia, quale etichetta individuata in Costituzione, ma piuttosto ai diversi ambiti riconducibili ad essa" (D. MONE, *Autonomia, eguaglianza, livelli essenziali*, relazione al Convegno "Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni", Trento, 18-19 settembre 2020, *paper*, 8-9).

[134] Vedi A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, cit., 2194.

[135] Si è peraltro osservato che "per trasferire funzioni amministrative non vi è bisogno di attivare la complessa procedura di cui al 116, co. 3, poiché è sufficiente una legge statale di trasferimento, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art. 118, co. 1" (A. POGGI, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato*, cit., 85-86). Per una proposta di intesa (in materia ambientale) che riconosca alla Regione interessata anche ulteriori funzioni amministrative vedi R. BIFULCO, M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost.: una ipotesi di intesa nella materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema"*, in *Le Regioni*, 2017, 761-762.

[136] Si tratta di atti posti in essere a livello di organi esecutivi di ciascuna Regione interessata e dello Stato (vedi D. CASANOVA, *Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, relazione al Convegno "Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni", Trento, 18-19 settembre 2020, *paper*, 3).

Veneto[137]: sia ciascun Accordo preliminare, stipulato da ciascuna di tali Regioni con lo Stato il 28 febbraio 2018[138], al crepuscolo della XVII legislatura, sia, nella XVIII legislatura, le corrispondenti successive bozze di Intesa fra lo Stato e ogni Regione in discorso – nella prima versione, del 25 febbraio 2019, e in quella seguente, del 15 maggio 2019, "che recepisce le indicazioni dei Ministeri"[139] – prevedono l'attribuzione sia di funzioni legislative sia di funzioni amministrative, che vengono inestricabilmente collegate fra loro. La lettura dei citati atti prodromici sembra confermare che la stessa autonomia finanziaria regionale possa ampliarsi grazie al procedimento di differenziazione: all'art. 4, co. 1, lett. *c*, delle disposizioni generali di ciascun Accordo preliminare si afferma che le modalità di assegnazione alla Regione di ulteriori risorse avverrà anche in relazione ai "fabbisogni *standard*", a loro volta determinati superando la spesa storica e sulla base della popolazione residente, nonché del "gettito dei tributi maturati nel territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali". Viene così implicitamente evocato il tema del residuo fiscale[140] che, nei territori con maggior capacità fiscale per abitante – quali, non a caso, quelli delle tre Regioni in discorso – potrebbe essere utilizzato per rafforzare l'autonomia finanziaria regionale.

Proprio il ruolo attribuito alla dimensione finanziaria nella genesi della differenziazione regionale sembra diversificare radicalmente la differenziazione antica da quella che verrebbe alla luce prossimamente; vale a dire le Regioni ad autonomia speciale dalle Regioni ordinarie che invocano l'applicazione dell'art. 116, co. 3 Cost.

Con riferimento alle prime, la disciplina differenziata in cui si concreta la specialità trova il proprio fondamento in dati pregiuridici o comunque preordinamentali[141], i quali hanno appunto determinato il riconoscimento di "forme e condizioni particolari di autonomia" (art. 116, co. 1 Cost.); nell'ambito di queste ultime trovano spazio anche peculiari discipline finanziarie, sempre più basate sulla compartecipazione al gettito dei tributi erariali esatti sul territorio regionale[142], in forza di un processo di revisione delle disposizioni finanziarie di ciascuno Statuto, certamente agevolato dalla loro decostituzionalizzazione che ne consente la modifica attraverso procedimenti cui partecipano sia lo Stato sia la Regione interessata[143].

---

[137] Sulle iniziative delle altre Regioni ordinarie al riguardo vedi Servizio studi del Senato, XVIII legislatura, *Dossier*, febbraio 2019, 104, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, 23-34 e Servizio studi della Camera, XVIII legislatura, 10 marzo 2020, *L'autonomia differenziata nelle Regioni a Statuto ordinario*, 3, rispettivamente ai siti *internet* www.senato.it e www.camera.it.

[138] Se ne vedano i testi al sito *internet* www.affariregionali.it.

[139] Vedile al sito *internet* www.roars.it, mentre al sito www.affariregionali.it sono state pubblicate soltanto le premesse e le disposizioni generali di ciascuna bozza di Intesa.

[140] Si veda criticamente S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in questa *Rivista*, 3, 2019, 228, al sito *internet* www.gruppodipisa.it. Sull'"inganno argomentativo" che si cela dietro il ricorso al tema del residuo fiscale si veda G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato*, cit., 121-124)

[141] Vedi *supra* par. 2.3.

[142] Si veda M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria*, cit., 40-41.

[143] Così, ad esempio, ai sensi dell'art. 104, co. 1 St. T-AA/*S*, le disposizioni del titolo VI, rubricato "Finanza della Regione e delle Province", "possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o delle due Province".

Se si prendono in considerazione le Regioni ordinarie che intendono differenziarsi, pare doversi registrare un'inversione della catena causale ora brevemente descritta: la peculiare disciplina finanziaria, con ampie compartecipazioni ai tributi esatti localmente[144], non sembra costituirne più l'ultimo eventuale anello, ma il primo, assolutamente necessario, in quanto vero momento genetico del processo di differenziazione *ex* art. 116, co. 3 Cost.[145]. Proprio al fine di ottenere tale disciplina finanziaria la Regione sembra infatti chiedere "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"[146], in assenza di dati peculiari cui ricondurre la differenziazione, peraltro non richiesti dalla lettera dell'art. 116, co. 3 Cost.

Sebbene *per aliam viam*, le Regioni ordinarie avviate verso la differenziazione paiono dunque voler procedere verso una disciplina finanziaria analoga a quella delle Regioni ad autonomia speciale. Più in generale, è piuttosto difficile sfuggire alla sensazione che attraverso il procedimento *ex* art. 116, co. 3 Cost. si cerchi di intraprendere un cammino destinato a condurre – nei desideri (di almeno alcune) delle Regioni che intendono differenziarsi – alla specialità regionale[147], anche attraverso la "valorizzazione del metodo negoziale" che caratterizza quest'ultima[148]; cammino che potrebbe sembrare precluso da quella giurisprudenza costituzionale originata dal tentativo della Regione Veneto di sottoporre al suo elettorato un quesito referendario del seguente tenore: "vuoi che la Regione del Veneto diventi una Regione a Statuto speciale?" (art. 2, co. 1, n. 5 legge reg. n. 15 del 2014). La disposizione legislativa veneta ora richiamata è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale in quanto un *referendum* di tal fatta, pur consultivo, avrebbe violato gli "obblighi costituzionali", mirando a "includere la Regione Veneto nel novero delle Regioni a Statuto speciale, tassativamente enumerate nell'art. 116 Cost." (sent. n. 118 del 2015, punto 8.6. *in diritto*)[149]. L'avviarsi delle Regioni ordinarie verso la specialità

[144] In tal senso si vedano, anche con riferimento ad aliquote riservate alla Regione differenziata, A. GIOVANARDI, D. STEVANATO, *Autonomia, differenziazione, responsabilità*, cit., 144-145 e 152.

[145] Va peraltro rammentato come la Corte costituzionale abbia dichiarato costituzionalmente illegittima, in quanto contrastante con "elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabili a garantire la coesione e la solidarietà all'interno della Repubblica, nonché l'unità giuridica ed economica di quest'ultima", una disposizione legislativa veneta (art. 2, co. 1, n. 3 legge reg. 19 giugno 2014, n. 15) che prevedeva di sottoporre a *referendum* consultivo regionale un quesito così formulato: "vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?" (Corte cost., sent. n. 118 del 2015, punto 8.4. *in diritto*).

[146] Così per le Regioni che intendono differenziarsi "la rivendicazione di nuove competenze non è un fine in sé, ma è soltanto un modo, indiretto e politicamente spendibile, per rivendicare nuove risorse" (A. MANGIA, *L'eterno ritorno dell'autonomia differenziata*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 24 settembre 2019, 8, al sito *internet* www.forumcostituzionale.it).

[147] Si veda A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato*, cit., 616.

[148] R. TONIATTI, *Lo Statuto come fonte dell'autonomia e dell'identità del Trentino*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di), *Quarant'anni di autonomia*, vol. I, *Le istituzioni e la funzione legislativa*, Milano, 2011, 283.

[149] Si noti come, nell'escludere il *referendum* consultivo regionale avente a oggetto proposte regionali di revisione costituzionale, detta sentenza si ricolleghi a precedenti pronunce, sempre relative alla Regione Veneto (sent. n. 470 del 1992 e sent. n. 496 del 2000, nella quale, al punto 4.1. *in diritto*, si paventa il rischio che la volontà dell'elettore referendario "trasmodi in manifestazione plebiscitaria").

attraverso il procedimento di differenziazione *ex* art. 116, co. 3 Cost. sembra quindi corrispondere a un bell'esempio di *wishful thinking*[150].

Occorre in proposito rammentare come la differenziazione rappresentata da ciascuna Regione a Statuto speciale, peculiarmente disciplinata dal proprio Statuto, preesista all'uniforme disegno regionalista che innerva il testo originario del titolo V e che, tutto sommato, sopravvive alle sue revisioni. Tanto è vero che tale disegno cercherà, con un certo successo, di inserire le Regioni speciali nella propria logica uniformante, sino al punto di ridurre soltanto ad alcuni territori la specialità effettivamente praticata[151]. Il procedimento previsto dall'art. 116, co. 3 Cost. supera invece la logica in discorso, innestando nel titolo V un corpo ad esso sostanzialmente estraneo; estraneità che appare tanto più percepibile quanto più la singola Regione che intende differenziarsi chiede l'attribuzione di tutte, o quasi, le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" contemplate da tale disposizione costituzionale.

L'affermazione ora proposta richiede un qualche approfondimento: sebbene il procedimento di differenziazione *ex* art. 116, co. 3 Cost. sembri offrire, pur in altra forma, alla singola Regione che lo attiva quella maggior autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria che il vigente titolo V le promette(va), va rimarcato un profilo peculiare di tale procedimento che lo allontana dalle altre possibili forme di differenziazione regionale di cui agli artt. 117, 118 e 119 Cost. Queste ultime sono infatti uniformemente disciplinate per tutte le Regioni dalle citate disposizioni costituzionali, mentre quello prevede espressamente una disciplina specificamente differenziata, riferita alla singola Regione ordinaria che si accorda con lo Stato. Tanto è vero che la disciplina è contenuta in una legge statale, "approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata" (art. 116, co. 3). Si tratta quindi di una legge facoltizzata dalla Costituzione a derogare, per una singola Regione ordinaria, ad alcune previsioni costituzionali dettate dal vigente titolo V[152].

In tal modo ci si allontana significativamente dalla prospettiva dell'uniforme regionalismo ordinario italiano volto a favorire la riforma dello Stato. Non più sostenuta da un regionalismo come dottrina capace di prefigurare obiettivi che interessino l'ordinamento nel suo complesso, la prassi regionalista sembra infatti rifugiarsi nella rassicurante soluzione di potenziare l'autonomia – legislativa, amministrativa, finanziaria – di una singola Regione, naturalmente scelta nel novero delle più virtuose, identificando la virtù in genere con quella finanziaria in ispecie ("nel rispetto dei princìpi di cui all'art. 119" Cost., recita il co. 3 dell'art. 116).

---

[150] Al riguardo, è stato sottolineato come la "divaricazione *qualitativa*" fra Regioni speciali e Regioni ordinarie, ancorché differenziate, "non solo sopravvive alla riforma del titolo V, ma anzi da questa riceve nuovo impulso" (G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, 2004, 1130; corsivo dell'A.). Sulla distinzione netta fra autonomia differenziata e autonomia speciale si veda F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo*, cit., 691-692. Sottolinea "l'insostenibilità della pretesa delle Regioni ordinarie di accedere alla specialità" G. MOBILIO, *Differenziazione e specialità*, cit., 38.

[151] Vedi *supra* par. 3.3.

[152] Vedi T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto*, cit., 24.

L'uniformità potrebbe comunque essere recuperata se tutte le Regioni ordinarie ottenessero *uti singulae* ed *ex* art. 116, co. 3, le medesime forme di autonomia[153], privando complessivamente lo Stato delle medesime funzioni, tanto più se queste ultime spettassero già alle Regioni speciali. Qualche indizio in tal senso pare cogliersi se si prendono in considerazione: le analogie che presentano le bozze di Intesa e i corrispondenti Accordi preliminari di cui sono parte rispettivamente l'Emilia-Romagna, la Lombardia e il Veneto; la circostanza che quasi tutte le altre Regioni ordinarie si sono incamminate, più o meno speditamente, sulla via della differenziazione tracciata dalle tre Regioni in discorso[154], dando vita a un vero e proprio "processo mimetico"[155]; la predisposizione da parte del Ministero per gli Affari regionali e le Autonomie di una bozza di legge quadro per l'attuazione dell'art. 116, co. 3[156], che di per sé potrebbe tendere a omogeneizzare i procedimenti di differenziazione delle varie Regioni ordinarie. Tuttavia il limite alla differenziazione regionale, costituito dal "rispetto dei princìpi posti dall'art. 119" Cost., i quali includono quello di equilibrio di bilancio[157], fa sì che il relativo procedimento sembri potersi applicare soltanto alle Regioni finanziariamente più virtuose. Se così fosse, però, la virtù finanziaria finirebbe per tracciare un confine tra le Regioni ordinarie, probabilmente corrispondente, grossomodo, a quello fra il Centro-Nord e il Sud del paese[158]. Si potrebbe quindi delineare uno scenario nel quale la differenziazione riguarderebbe – forse uniformemente – le sole Regioni centro-settentrionali, destinate ad acquisire nuove funzioni delle quali peraltro non verrebbe privato lo Stato che continuerebbe a esercitarle nel Mezzogiorno d'Italia.

4. *Conclusioni:* sous l'œil du Coronavirus

Nei primi mesi di quest'anno, sulle dinamiche sinora descritte e, più specificamente, sugli stessi avviati procedimenti di differenziazione regionale ha impattato l'emergenza virale. Poiché ad oggi non è agevole prevederne il decorso, risulta difficile valutare se essa sia destinata a produrre effetti stabili su tali dinamiche, in quanto questi ultimi paiono discendere dal permanere nel tempo della situazione

[153] Sui possibili profili di incostituzionalità di un risultato di tal fatta vedi A. POGGI, *Gli ambiti materiali*, cit., 87.

[154] Vedi *supra* nt. 137.

[155] R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, 2, 2019, 4, al sito internet www.rivistaaic.it.

[156] Vedine il testo al sito *internet* www.roars.it e in L.A. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla "bozza di legge-quadro" consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di art. 116, co. 3, Cost.*, in *federalismi.it*, 22, 2019, 6-9, al sito *internet* www.federalismi.it.

[157] Il rinvio dell'art. 116, co. 3 all'art. 119 Cost e ai suoi princìpi sembra infatti da intendersi come mobile; dunque al testo dell'art. 119 vigente, come novellato dalla legge cost. n. 1 del 2012.

[158] Potrebbe militare in tal senso la constatazione che, con riferimento alla materia sanitaria, vale a dire l'ambito che assorbe la parte decisamente prevalente dei bilanci delle Regioni ordinarie, sono attualmente sottoposte ai Piani di rientro tutte e sole le Regioni corrispondenti al preunitario Regno delle due Sicilie, con l'aggiunta del Lazio e ad eccezione della Basilicata (vedi il sito *internet* www.salute.gov.it/portale/pianiRientro/homePianiRientro.jsp).

eccezionale, sino al punto da tramutarsi quasi in normalità. Tuttavia, come ora vedremo, la pandemia ha comunque agevolato processi di accentramento e di uniformizzazione, appunto destinati a consolidarsi al persistere della stessa; processi che risultano tanto più significativi in quanto riguardanti soprattutto la materia sanitaria: vale a dire l'ambito nel quale le Regioni ordinarie dispiegano il loro maggiore impegno, anche finanziario; ma al tempo stesso l'ambito contraddistinto dai "vincoli sistemici" ai Servizi sanitari regionali, "derivanti dall'attuazione dell'art. 32 Cost. attraverso il Servizio sanitario nazionale"[159].

All'insorgere dell'emergenza virale, la questione degli enti pubblici territoriali chiamati ad affrontarla poteva essere in buona misura considerata definita dall'art. 117, co. 1 d.lgs. n. 112 del 1998 che prevede una graduazione dei "provvedimenti d'urgenza" sulla base dell'estensione territoriale dell'emergenza sanitaria, corrispondentemente "all'impianto costituzionale di uno Stato delle autonomie"[160]: Sindaco (quindi Comune), Regione e Stato intervengono alternativamente "in ragione della dimensione dell'emergenza"[161] e conformemente al principio di sussidiarietà. Così, proprio la constatazione che l'attuale pandemia non conosce confini ha indotto ad accentrare nello Stato l'adozione delle misure necessarie per affrontarla[162], previste con decreto-legge e attuate con d.P.C.m. In tal senso si sono orientati sia il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, sia il successivo decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19. Con riferimento alle relazioni fra lo Stato e le Regioni, è ben vero che "l'accentramento delle decisioni non esclude, in via di principio, l'adozione concordata delle stesse"[163], sulla base del principio di leale collaborazione. Tuttavia, quest'ultima viene debolmente prevista dalla menzionata disciplina statale, traducendosi soltanto nel parere sul testo del d.P.C.m. dei Presidenti delle Giunte delle Regioni interessate, "nel caso in cui riguardino esclusivamente una Regione o alcune specifiche Regioni", o del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome se le misure previste si estendono all'intero territorio nazionale (art. 3, co. 1 d.-l. n. 6, nel testo emendato in sede di conversione, e art. 2, co. 1 d.-l. n. 19, tutt'ora vigente dopo la conversione con legge 22 maggio 2020, n. 35). Il descritto ruolo regionale non pare apprezzabilmente rafforzato dalla facoltà – riconosciuta ai Presidenti delle Regioni interessate, come poc'anzi individuati, o al Presidente della Conferenza, per interventi a livello nazionale – di proporre l'adozione dei d.P.C.m. (art. 2, co. 1 d.-l. n. 19); e neppure dalla possibilità delle Regioni di intervenire autonomamente, attribuita loro "nelle more dell'adozione dei d.P.C.m. (…) e con efficacia limitata fino a tale momento", soltanto *in peius* (vale a dire per "introdurre

[159] R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato*, cit., 7.

[160] R. BALDUZZI, *Cinque cose da fare (e da non fare) in sanità nella (lunga e faticosa) transizione verso il post-epidemia*, in *Corti supreme e salute*, 2, 2020, 346, al sito *internet* www.cortisupremeesalute.it.

[161] Nella stessa direzione dispone l'art. 32, co. 1 e co. 3 legge 23 dicembre 1978, n. 833, laddove prevede "ordinanze di carattere contingibile e urgente, in materia di igiene e sanità pubblica" di competenza del Ministro della sanità, del Presidente della Giunta regionale e del Sindaco, a seconda dell'ambito territoriale di applicazione delle stesse (sovraregionale; regionale o intraregionale; comunale).

[162] Vedi C. CARUSO, *I raccordi tra Stato e Regioni*, cit., 8.

[163] A. RUGGERI, *Il Coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in *Diritti regionali*, 1, 2020, 21 marzo 2020, 373, al sito *internet* www.dirittiregionali.it.

misure ulteriormente restrittive rispetto a quelle attualmente vigenti")[164], "esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza", e, per di più "senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale" (art. 3, co. 1 d.-l. n. 19).

All'ora descritto accentramento nello Stato dell'adozione delle "misure urgenti per evitare la diffusione del Covid-19" ha corrisposto, prevedibilmente, un "approccio «uniformante»"[165] nell'attuazione delle stesse, culminato con l'estensione del cosiddetto *lockdown* all'interno territorio nazionale (d.P.C.m. 11 marzo 2020), a prescindere dal dato epidemiologico delle sue varie parti. La medesima uniformità caratterizza la successiva attenuazione delle restrizioni: il decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 fa venir meno contestualmente in tutto il territorio nazionale, dapprima le misure limitative della circolazione intraregionale, quindi di quella interregionale (art. 1).

È ben vero che al recente riacutizzarsi dell'emergenza virale è corrisposta la previsione di misure differenziate per Regione, avvalendosi della facoltà di cui all'art. 1, co. 1 d.-l. n. 19 del 2020, laddove contempla interventi "su specifiche parti del territorio nazionale", adottate con d.P.C.m. ai sensi del successivo art. 2, co.1; così il d.P.C.m. 3 novembre 2020 ha introdotto "ulteriori misure di contenimento del contagio su alcune aree del territorio nazionale caratterizzate" rispettivamente "da uno scenario di elevata gravità e da un livello di rischio alto" (art. 2) e "da uno scenario di massima gravità e da un livello di rischio alto" (art. 3). Si tratta delle cosiddette Regioni "arancioni", le une, e "rosse", le altre, successivamente individuate dal Ministro della salute con ordinanza 4 novembre 2020, prevista dal co. 1 dell'art. 2 e dell'art. 3 del d.P.C.m. in discorso. Va peraltro rilevato come non sia mutato il ruolo regionale nell'adozione degli atti più recenti: il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e i Presidenti delle Regioni interessate sono soltanto "sentiti", con riferimento rispettivamente all'adozione del d.P.C.m. e dell'ordinanza. Inoltre l'ipotizzata prossima attenuazione natalizia delle misure di contenimento del contagio sembra destinata a riproporre soluzioni tendenzialmente uniformi su tutto il territorio nazionale[166].

Sous l'œil du Coronavirus, per parafrasare Carl Schmitt[167], si profila così, forse, una nuova stagione del regionalismo italiano, probabilmente condizionata, almeno in parte, dal futuro decorso della pandemia. Si scruta tale orizzonte con l'amara consapevolezza che "il regionalismo italiano attende, dunque, ancora la sua stagione

[164] Per un esempio di intervento regionale *in melius* si veda l'ordinanza del Presidente della Regione Calabria 29 aprile 2020, n. 37 (adottata *ex* art. 32, co. 3 l. n. 833 del 1978, vedi *supra* nt. 161), peraltro annullata, su ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri, da TAR Calabria, Sez. I, sent. 9 maggio 2020, n. 841 (sulla quale si veda B. LIBERALI, *Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, relazione al Convegno "Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni", Trento, 18-19 settembre 2020, *paper*, 76-78).

[165] Vedi criticamente M. BETZU, P. CIARLO, *Epidemia e Mezzogiorno: la differenziazione necessaria*, in *Diritti regionali*, 1, 2020, 14 aprile 2020, 582, al sito *internet* www.dirittiregionali.it.

[166] Vedi *Natale e* lockdown*, in vista deroghe su spostamenti, coprifuoco e* shopping, in *Il Sole-24 ore*, 23 novembre 2020, al sito *internet* www.ilsole24ore.com.

[167] Il riferimento è a C. SCHMITT, *Das Zeitalter der Neutralisierungen und Entpolitisierungen*, in *Europäische Revue*, 1920, trad. it. di P. Schiera, in C. SCHMITT, *Le categorie del politico*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, Bologna, 1998, 167.

migliore"[168]; consapevolezza peraltro basata sulla ben riposta fiducia nelle ancora parzialmente inespresse virtualità del disegno costituzionale repubblicano.

[168] T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto*, cit., 10.

GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

CONVEGNO DEL GRUPPO DI PISA
IL REGIONALISMO ITALIANO ALLA PROVA DELLE DIFFERENZIAZIONI
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO – 18-19 SETTEMBRE 2020

LA PROMOZIONE DELL'AUTONOMIA NEL RISPETTO DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI A GARANZIA DELL'UGUAGLIANZA E DELL'UNITÀ*

DANIELA MONE**

SOMMARIO: 1. Autonomia e uguaglianza: un rapporto non inversamente proporzionale. – 1.1. L'autonomia delle Regioni ordinarie dopo la riforma del Titolo V. – 2. L'autonomia regionale *ex* art. 117 Cost. e l'autonomia regionale *ex* art. 116, comma 3, Cost. – 3. I principi fondamentali ed i livelli essenziali delle prestazioni: fra tutela delle istanze unitarie e principio autonomistico. – 3.1. Unità ed autonomia nell'esperienza attuativa della potestà concorrente: il nodo delle materie e dei principi fondamentali. – 3.2. La garanzia dell'unità nell'esercizio della potestà residuale regionale: il ruolo dei livelli essenziali delle prestazioni. – 3.2.1. L'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia e la determinazione dei LEP nel disegno di legge quadro cd. Boccia. – 4. Considerazioni conclusive.

1. *Autonomia e uguaglianza: un rapporto non inversamente proporzionale*

L'art.5[1], com'è noto, al termine dei lavori della seconda Sottocommissione in Assemblea costituente, posto in apertura del Titolo V, fu collocato fra i principi fondamentali della Costituzione, in sede di coordinamento finale del testo costituzionale[2].

* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista.

** Ricercatore di Istituzioni di Diritto pubblico, Università della Campania L. Vanvitelli.

[1] V. S. STAIANO, *Art. 5*, *Costituzione italiana*, Roma 2017.

[2] R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, I, Torino 2006, 135. La diversa collocazione dell'articolo fu proposta da Perassi che ne giustificava l'accoglimento tra i principi fondamentali in quanto la relativa disposizione, "enunciando i

Tale collocazione e la natura di principio fondamentale, che all'autonomia (ma anche, contestualmente, all'unità ed indivisibilità), di conseguenza, furono assegnate, incidono sull'interpretazione delle disposizioni di cui al Titolo V della Costituzione[3], nella prospettiva "dell'incompatibilità con esso di letture riduttive dell'autonomia, alla cui massima espansione il sistema risulta invece orientato"[4], evidentemente nel rispetto degli altri due richiamati principi, del pari sanciti dal medesimo articolo.

In effetti, la disposizione *de qua*, anche dal punto di vista letterale, indirizza verso una simile interpretazione, dal momento che assegna alla Repubblica il compito non solo di riconoscere (il che rinvia alla considerazione della loro preesistenza – sebbene non di tutte - all'ordinamento costituzionale) ma anche di promuovere le autonomie, disvelando un *favor* per l'espansione del loro ruolo[5].

Un tale atteggiamento di favore della dell'Assemblea costituente per le stesse, stante la centralità del principio unitario affermata qualificando la Repubblica "una e indivisibile", trova ragionevole giustificazione per gli effetti che un sistema autonomistico può dispiegare sul funzionamento dello Stato, cioè considerando un'attuazione del principio autonomistico non contrastante con quello unitario ma piuttosto funzionale al suo rafforzamento[6].

Tradizionalmente e comprensibilmente, considerato il periodo storico da cui l'Italia usciva e di cui era nitido il ricordo nella prima fase di vigenza della Costituzione, è stato posto l'accento sui benefici di un sistema autonomistico maturo in termini di salvaguardia del livello di democrazia[7] di un Paese[8]; in una prospettiva di garanzia dei

---

principi di autonomia locale e di decentramento, concorre a delineare la struttura della Repubblica". Tale articolo, insomma, concerneva "il modo di essere della Repubblica, per quanto riguarda la sua articolazione". Le parole di Perassi sono riportate da R. BIFULCO, *Art. 5*, cit., 135.

[3] G. RIVOSECCHI, *Articolo 5*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana, Commento articolo per articolo*, Bologna 2018, 41 che riporta l'orientamento di C. Esposito. In tale prospettiva R. BIFULCO, *Art. 5*, cit., 136, parla dell'art. 5 come di "*norma di programma,* vale a dire che esso orienta e vincola le attività giuridicamente rilevanti degli organi della Repubblica secondo i principi fondamentali da esso posti".

[4] G. RIVOSECCHI, *Articolo 5*, cit., 42. In tal senso M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2002, 143, laddove, a proposito dell'art. 116, comma 3, Cost., sostiene che se, oggi "sarebbe senz'altro ammissibile un intervento di revisione volto a correggere (nel senso del miglioramento e della razionalizzazione, oppure della semplice modifica di elementi non essenziali) il contenuto dell'art. 116, c. 3°, Cost., sarebbe costituzionalmente illegittimo, perché andrebbe ad intaccare in senso riduttivo i principi supremi della forma di stato, un intervento di revisione volto ad eliminare *tout court* la prospettiva del regionalismo differenziato a favore di un semplice ritorno al modello dell'uniformità "obbligata"". In senso analogo, di recente, A. RUGGERI, *Il valore di "unità-autonomia" quale fondamento e limite dei giudizi in via d'azione e della "specializzazione" dell'autonomia regionale (prime notazioni)*, Convegno annuale del Gruppo di Pisa, *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Università degli Studi di Trento, 18-19 settembre 2020, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3 (2020), 107.

[5] F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano 1978.

[6] T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2019, 12.

[7] In tal senso, la Corte cost., con sentenza n. 229 del 1989, riconobbe alle Regioni "autonomia politica" e, con sentenza n. 219 del 2013, le ha poste al vertice di «un circuito politico-rappresentativo, che è ulteriore e diverso rispetto all'indirizzo politico ed amministrativo di cui si rende garante il Governo della Repubblica, e che corrisponde all'accentuato pluralismo istituzionale e delle fonti del diritto prescelto dalla Costituzione».

[8] C. ESPOSITO, *Autonomie e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 83, sottolinea come il decentramento politico-istituzionale, da

diritti e, in particolare, di garanzia degli stessi sull'intero territorio nazionale, già in sede di Assemblea costituente, peraltro, la regionalizzazione era finalizzata specificamente "al superamento dell'asimmetria territoriale e alla soluzione della risalente questione meridionale"[9]; più di recente, e in concomitanza con la rilevanza che l'elemento economico-finanziario ha acquisito in termini di condizionamento del compito di garanzia dei diritti fondamentali affidato dagli articoli 2 e 3, comma 2, Cost., alla Repubblica, si è posto l'accento sull'efficienza organizzativa[10] che caratterizzerebbe un sistema fondato su Regioni forti rispetto ad un sistema fondato su Regioni deboli: si sono considerati, in ultima analisi, gli effetti di un certo tipo di organizzazione, improntata ad un livello maggiore di autonomia, sulla capacità di individuare più efficacemente i bisogni della collettività di riferimento e di garantire i diritti fondamentali della persona, nel rispetto del principio di economicità, anch'esso di rango costituzionale[11]. Si è posto l'accento, in sostanza, sul nesso funzionale fra autonomia ed unità, quale godimento di un determinato eguale livello minimo di diritti su tutto il territorio nazionale, nel rispetto del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.

A tali letture del principio autonomistico, si sono contrapposte le posizioni di quanti hanno visto collegato ad un suo rafforzamento, in particolare a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, un rischio per la tenuta del principio unitario. Si è evidenziato, in generale, come un maggiore grado di autonomia potrebbe assicurare un più elevato livello di garanzia dei diritti fondamentali in determinate Regioni, e ridurlo in altre[12], laddove la maggiore autonomia si dovesse sostanzialmente tradurre in una riduzione di risorse per lo Stato, pregiudicandone la funzione perequativa.

Rispetto ad una tale dicotomia di vedute, al netto di qualunque posizione preconcetta, sembra potersi ritenere che, ove la relazione positiva fra grado di autonomia delle Regioni ed efficienza nonché efficacia dei servizi offerti in alcune di esse sia suffragata da dati obiettivi, non possa che considerarsi, razionalmente, un maggior grado di autonomia, un elemento da perseguire. Contestualmente, tuttavia, va garantito che dal suo riconoscimento non risulti pregiudicato il principio di unità della Repubblica e, nel caso, vanno previsti congegni volti ad evitare un simile pregiudizio.

---

un lato, impedisce forme di concentrazione del potere e, dunque, autoritarismi, dall'altro, consente una partecipazione attiva del cittadino che si integra nella vita della comunità locale, regionale e statale (81). Le autonomie regionali, in seno alla Costituente, erano viste come limite a rischi di derive autoritarie dello Stato da V. CRISAFULLI, *Vicende della questione regionale*, in *Le Regioni*, 1982, 497.

[9] S. STAIANO*, Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3 (2019), 226.

[10] In tal senso ad esempio L. ANTONINI, *Art. 117, 2°, 3° e 4° co.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di*)*, *Commentario alla Costituzione*, III, Torino 2006, 2229.

[11] Così A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino 2006, 2179, in particolare, a proposito dell'introduzione del procedimento *ex* art. 116, comma 3, Cost., con la legge cost. n. 3 del 2001 che sarebbe "ispirato, invece, ad una logica funzionale, in quanto è volto a modulare gli ambiti d'azione delle autonomie regionali in relazione alle rispettive potenzialità di gestione degli interessi collettivi. L'assegnazione di nuovi spazi di intervento, pertanto, è legata alla capacità concreta della singola Regione richiedente, che deve concordare con lo Stato l'assunzione di nuovi compiti".

[12] Si rinvia sul punto ad A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna on line*, n. speciale 2 (2019), a cura di A. LUCARELLI e A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?* Si segnalano, nel medesimo numero, i contributi di A. Morelli, A. Patroni Griffi, G. Petrillo, G. Tesauro, M. Villone.

In tal senso, l'ipotesi di regionalismo differenziato finalizzato al trattenimento di risorse economico-finanziarie sul territorio[13] non può considerarsi attuativa del principio autonomistico, non essendo strumentale all'unità ma, al contrario, lesiva della stessa[14]. Quello fra autonomia ed unità, peraltro, è un rapporto biunivoco: se, infatti, la prima è strumentale all'unità, l'unità è strumentale all'autonomia quale precondizione rispetto al suo sviluppo[15] ma anche al suo corretto funzionamento[16] oltre che fondamento di suoi limiti che, tuttavia, "si giustificano unicamente *«per quel tanto»* – si potrebbe dire – che serve alla causa dell'unità"[17].

Nel presente scritto, interessa approfondire il nesso fra principio di autonomia e uguaglianza, nell'accezione di eguale livello minimo di diritti riconosciuti e garantiti ai cittadini sull'intero territorio nazionale[18] (a sua volta, espressione del principio unitario connotante la forma di Stato italiana).

Tale nesso sarà, infatti, analizzato tenendo conto dell'evoluzione del concetto di uguaglianza a seguito della riforma del Titolo V, per effetto, in particolare, dell'emersione della questione della sua sostenibilità economico-finanziaria che ha portato alla costituzionalizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, all'art. 117, comma 2, lett. *m*)[19].

---

[13] G. RIVOSECCHI, *La decentralizzazione territoriale nelle "crisi" e l'incerta sorte delle autonomie costituzionalmente garantite*, in A. LO CALZO, G. SERGES, C. SICCARDI (a cura di), *Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto,* Atti del seminario telematico di Milano, 12 giugno 2020 in memoria di Paolo Carrozza, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, Quaderno n. 2 (2020), 666, chiarisce come il regionalismo differenziato "che […] costituisce attuazione e non già deroga, come la specialità del Titolo V Cost., [e che] può costituire occasione e strumento di rilancio del disegno costituzionale di autonomia […] *non* può essere strumento realizzato per ottenere *maggiori risorse finanziarie* dallo Stato, né per ridisegnare le relazioni finanziarie tra Stato e (*soltanto alcune*) Regioni".

[14] Sia consentito sul punto rinviare a D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3, Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista Aic*, 1 (2019).

[15] Di recente tale verso della relazione biunivoca fra autonomia ed unità è stata evidenziata a proposito del regionalismo differenziato. È stato, infatti, sottolineato come il regionalismo differenziato può essere efficacemente posto in essere soltanto se lo Stato svolge un ruolo forte al centro (V. S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna*, (novembre 2017), Indagine conoscitiva della Commissione regionale per le questioni regionali, (audizione del 29 novembre 2017), in *issirfa.cnr.it*).

[16] Tanto sembra affermato da S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 226: "Non v'è, infatti, nessun caso, nell'esperienza storica, di Stato sociale, ispirato a principio di eguaglianza, che abbia potuto mettere in conto la dissoluzione dell'unità: il welfare è unitario e centralizzato nella sua propulsione prima; i soggetti di autonomia corrispondono ai diritti sociali in un quadro di cooperazione con il centro, secondo logica di perequazione dal centro guidata".

[17] T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti*, cit., 13. A. RUGGERI, *Il valore*, cit., 103, ricorda come unità ed autonomia non costituiscono due valori distinti o contrapposti ma rappresentano "due profili inautonomi o elementi costitutivi di un unico, internamente articolato e composto, valore, che è appunto quello della unità *con la* (e cioè *attraverso la*) promozione – […] dell'autonomia, ovverosia – […] – è quello dell'autonomia *nella* cornice della unità".

[18] Una soglia di uguaglianza garantita su tutto il territorio nazionale attraverso i livelli essenziali determinati dallo Stato, livelli essenziali "efficacemente definiti da Paolo Carrozza come strumento di bilanciamento della "spinta egualistico-redistributiva" con la naturale tendenza alla differenziazione dei sistemi autonomistici" (così G. RIVOSECCHI*, La decentralizzazione,* cit., 663*).*

[19] L. ANTONINI, *Art. 117*, cit. A. ROMANO TASSONE, *Legge n. 241 del 1990 e competenze regionali: osservazioni sulla posizione di A. Celotto e M.A. Sandulli*, in *Federalismi.it*, 5 (2006), 515, considera la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni "oggi, la nuova concretizzazione del principio di

L'assunto alla base dell'indagine è che "tra principio autonomistico ed eguaglianza, il rapporto non è, di necessità, inversamente proporzionale, ma strettamente dipendente dalle forme assunte dall'ordinamento giuridico"[20].

In via preliminare, sembra rendere condivisibile un tale approccio la constatazione, sotto gli occhi di tutti[21], che, *a contrario*, "il regionalismo dell'uniformità"[22] mortificante l'essenza stessa del principio autonomistico, se è vero che autonomia è differenziazione[23], non è "riuscito, nonostante i vari decenni d'applicazione, a garantire l'unificazione delle condizioni di vita"[24]. Anche per questo, nel 2001, dopo cambiamenti già introdotti nel sistema a livello di legislazione ordinaria, si è proceduto alla più ampia revisione del testo costituzionale finora approvata, valorizzando il ruolo delle autonomie, in particolare delle Regioni, sebbene con significativi limiti, in attuazione dell'art. 5[25] nell'interpretazione proposta[26].

---

uguaglianza, da intendersi non più come uguaglianza di trattamento normativo, bensì come eguaglianza di trattamento sostanziale dei cittadini […]".

[20] R. BIFULCO, *Art. 5*, cit., 137.

[21] Le differenze economiche e sociali che attraversavano le Regioni alla fine degli anni Novanta (L. ANTONINI, *Art. 117, 2°, 3° e 4° comma,* cit., 2229) risultano confermate se non acuite oggi.

[22] L'espressione è di F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, 1995, 255 ss.

[23] In tal senso R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, 96.

[24] L. ANTONINI, *Art. 117*, cit.

[25] A tal proposito è assolutamente opportuno il chiarimento di A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro"*, in *Federalismi.it*, 19 (2019), 3-4 secondo cui l'art. 116, comma 3, Cost. non è stato solo, pur essendo certamente anche, la risposta del centro-sinistra alla "propaganda secessionistica della Lega Nord di Umberto Bossi" (3) ma andava incontro ad un'esigenza autentica ben più profonda e risalente: quella di distinguere e quindi "riconoscere "giuridicamente" – *al di là delle pre-esistenti specialità* – le reali, grandi differenze di fatto esistenti fra i diversi territori italiani".

[26] A. D'ATENA, *Prefazione* a T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie, Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V,* Torino 2001, 1, definisce le innovazioni introdotte dalle leggi costituzionali 1 del 1999, 2 e 3 del 2001, dotate di "una carica che non è retorico definire rivoluzionaria", avendo consentito di superare l'idea di uno Stato con funzione di tipo tutorio nei confronti delle Regioni, pur titolari, queste, di sfera di autonomia costituzionalmente riconosciuta. L. ELIA, *Introduzione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., 7-8, vede nella riforma del Titolo V "il superamento del contrasto interno alla Costituzione che si era determinato nel corso degli ultimi anni […]: una nuova lettura dell'art. 5 Cost., a proposito del principio di autonomia (insieme a quelli dell'unità e dell'indivisibilità) alla luce del principio di sussidiarietà, aveva determinato una scissura all'interno del corpo normativo della Costituzione, per cui gran parte del titolo V veniva ad essere inadeguata e perfino contrastante con la nuova lettura che dell'art. 5 veniva data". F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)*, Relazione tenuta nel corso del 50° Convegno di studi amministrativi (Varenna, 16, 17 e 18 settembre 2004): "L'attuazione del titolo V della Costituzione", in *astridonline.it*, sottolinea come la riforma del Titolo V sia da considerarsi "un profondo cambiamento" rispetto al sistema normativo fino ad allora vigente ma contestualmente segnata da "rilevante continuità rispetto al disegno costituzionale originario" (2). In sostanza, per l'A., pagina 3, solo con la riforma del Titolo V l'art. 5 Cost. "trova una piena e compiuta corrispondenza anche nelle norme della Parte II della Costituzione". In tal senso M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, in *Federalismi.it*, 3 dicembre 2008, 5. Per A. RUGGERI, *Il valore*, cit., 107-108, anche la riforma del Titolo V è fondata su un'indicazione di fondo "viziata d'irragionevolezza" in quanto volta alla introduzione di un regime piattamente uniforme per tutte le Regioni di diritto comune (fatte salve, appunto, le limitate opportunità di tipizzazione dell'autonomia offerte dopo la revisione del 2001) […]".

1.1. *L'autonomia delle Regioni ordinarie dopo la riforma del Titolo V*

In particolare, gli artt. 117 e 116, comma 3, Cost., nella formulazione introdotta con legge cost. n. 3 del 2001, in combinato disposto con gli altri articoli costituzionali che contribuiscono a connotarli, sono a fondamento di due differenti modelli di regionalismo riferibili alle Regioni ordinarie[27].

L'art. 117 Cost., nella prospettiva qui assunta, fonda un'autonomia che si potrebbe definire "ordinaria" riconosciuta dalla Costituzione stessa a tutte le Regioni di diritto comune e che consente loro di differenziarsi, ricorrendo alla potestà legislativa concorrente ed alla competenza residuale**,** tuttavia rispetto a materie irragionevolmente uguali per tutte. Tale modello di regionalismo si caratterizza anche per la differenziazione che si può perseguire, sul piano amministrativo, attraverso l'art. 118 Cost. che, come evidenziato in dottrina, richiama espressamente detto principio, in aggiunta a quelli di sussidiarietà ed adeguatezza, ai quali informare l'attribuzione delle funzioni amministrative agli enti costitutivi della Repubblica[28], nonché attraverso la possibilità di operare scelte in merito all'organizzazione del potere regolamentare ai sensi dell'art. 117, comma 6, Cost[29].

L'art. 116, comma 3, Cost., fonda, invece, un'autonomia da negoziare Regione per Regione e consistente non soltanto nella diversa disciplina che ciascuna Regione può dettare in materie di competenza concorrente o residuale, ma anche nella potenziale differenza fra materie stesse (*rectius* parti di materie) in cui le diverse Regioni chiedono ed eventualmente ottengono "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", ossia la possibilità di adottare differenti discipline legislative, regolamentari o amministrative[30]. Tali potenzialità connoterebbero l'asimmetria rispetto alla differenziazione[31].

---

[27] Ritengono che l'art. 116, comma 3, Cost. sia riferibile soltanto alle Regioni ordinarie, tra gli altri, A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, cit., 2179 e soprattutto 2207. Sul tema v. A. POGGI, *Art. 116, comma 3: norma di norma di sistema o norma di razionalizzazione del regionalismo ordinario?,* in AA.VV., *Regionalismo differenziato: un percorso difficile* (Atti del convegno *Regionalismo differenziato: opportunità e criticità*, Milano, 8 ottobre 2019, pubblicati nel sito telematico del Centro Studi sul federalismo). Secondo la prospettiva di M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive*, cit., 7, con la riforma del Titolo V non si può parlare più di binomio "uniformità/specialità" con riferimento all'ordinamento italiano ma di binomio "diritto comune" e "diritti differenziati". Va precisato che nel presente scritto che riproduce la relazione, ampliata, tenuta al Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" in forma telematica, *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Università degli Studi di Trento, 18-19 settembre 2020, si prescinde dal tema della specialità, oggetto della relazione di G. MOBILIO, *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*, Versione provvisoria della Relazione al medesimo convegno.

[28] E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *Consulta Online*, 1 (2020), 36.

[29] S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 229.

[30] In tal senso M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive*, cit., 14, spiega come la "norma costituzionale non impone affatto che la maggiore autonomia regionale debba necessariamente dispiegarsi solo sul versante della potestà legislativa e solo nel senso della semplice riqualificazione (a favore della Regione) delle singole materie tra un tipo di potestà legislativa e l'altro […] il meccanismo di differenziazione regionale preso in esame presenta astrattamente una pluralità di opzioni assai ampia e variegata, assumendo potenzialità ancora in gran parte inesplorate che qui possono essere solo sommariamente − e certo non esaustivamente − indicate per grandi ambiti". V. anche, più dettagliatamente sul punto M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*,

Evidentemente, l'autonomia *ex* art. 116, comma 3, Cost. è di livello più elevato di quella realizzabile sulla base dell'art. 117 Cost., quantitativamente e qualitativamente differente.

L'art. 116, comma 3, Cost. potrebbe, in effetti, rappresentare la base di un modello, cd. di specialità diffusa, secondo cui a ciascuna Regione che lo richieda possa essere riconosciuto un regime di specialità, sebbene non attraverso statuti speciali ma leggi di differenziazione[32].

Ora, partendo dall'assunto che l'autonomia possa essere, a certe condizioni, funzionale all'uguaglianza, è necessario approfondire se e a quali condizioni un suo livello più elevato possa o, addirittura debba, essere preferibile[33], dato il compito promozionale della stessa assegnato alla Repubblica; se e quando, in altri termini, dall'attivazione di un più elevato livello di autonomia non risulti pregiudicato il principio di uguaglianza[34] e, anzi, in alcuni casi, risulti, piuttosto, un innalzamento verso

---

cit., 163 ss., nonché ID., *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 13 dicembre 2002, 14 ss.

[31] R. BIFULCO, *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, in *Diritti regionali*, 5 febbraio, 2020, 155-156: "una cosa sono le differenziazioni che necessariamente intercorrono tra le unità componenti una qualsiasi entità composta, come lo Stato federale, e che possono essere della più varia natura (geografica, economica, demografica e così via); altra cosa sono le asimmetrie che possono esserci (oppure no) all'interno del medesimo Stato federale. […] Le asimmetrie sono invece costruzioni o tecniche giuridiche, fatti linguistici, per disciplinare lo *status* di una o più entità costitutiva dello Stato in maniera diversa da quanto stabilito per le altre unità (con la conseguenza che le Regioni italiane ad autonomia speciale sono un caso di asimmetria). Se è vero che le differenziazioni sono presenti in ogni Stato unitario composto, è anche vero che le differenze non creano necessariamente asimmetrie". Per M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive*, cit., 4: "Il regionalismo differenziato o asimmetrico indica propriamente una differenza tra le Regioni concernente il grado e/o la misura delle loro sfere di autonomia, dunque – in definitiva e principalmente – una differenziazione in astratto delle "forme e condizioni" dell'autonomia regionale, ossia del complessivo patrimonio di competenze e di poteri esercitabili dall'ente Regione nel sistema degli enti della Repubblica". In tal senso già A. ANZON DEMMIG, *Quale "regionalismo differenziato"?*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1 (2018), 51.

[32] Il riferimento è alla nota tesi di A. RUGGERI, *Il valore*, cit., per il quale, l'attuazione dell'art. 5 Cost. richiederebbe, e questa sarebbe, dunque, la "meta finale" "la introduzione di un sistema interamente articolato e composito, "plurale", di specialità diffusa […]". Per l'A, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *Consulta Online*, 31 ottobre 2019, 605, tuttavia, l'art. 116, comma 3, Cost., non può costituire il fondamento di detta specialità diffusa, potendosi pervenire ad un tale esito "a mezzo di statuti speciali, sulla falsariga di quanto stabilito per le attuali cinque Regioni che ne sono dotate" (606). Per lo studioso, superata la distinzione fra autonomie speciali ed ordinarie, il modello da implementare prevede che "ogni materia diversa da quelle istituzionalmente trattenute in capo allo Stato, siccome idonea ad esprimere interessi suscettibili di frazionamento territoriale, dovrebbe, in punto di diritto, esser riconosciuta come propria delle Regioni […]" (A. RUGGERI, *Prospettive di una "specialità" diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove autonomie*, 6 (2000), 870). L'A. propone l'imitazione del modello spagnolo con "l'allestimento al centro di un "contenitore" al quale le Regioni possano attingere in ragione dei peculiari bisogni emergenti dal territorio di ciascuna, fermi ovviamente restando i meccanismi di sostituzione e, in genere, di salvaguardia azionabili dallo Stato a presidio dell'unità" (A. RUGGERI, *La riforma Renzi e la specialità regionale: problemi aperti e soluzioni sbagliate, ovverosia ciò che non c'è e che dovrebbe esserci e ciò che invece c'è e che non dovrebbe esserci*, in *Rivista Aic,* 3 (2015), 3-4).

[33] Laddove, "il fondamento costituzionale dell'autonomia è rivolto a realizzare, ferma restando l'eguaglianza del loro nucleo essenziale, una miglior tutela dei diritti costituzionali anche attraverso la differenziazione degli enti" (Così G. RIVOSECCHI, *La decentralizzazione*, cit., 666).

[34] Un tale approfondimento appare di interesse soprattutto nella fase attuale ove, dopo il primo tentativo di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., arrivato ad una fase avanzata con la conclusione, nel 2019, di criticabili bozze di intesa fra Stato e singole Regioni (Emilia Romagna, Veneto e Lombardia), il processo ha subito una battuta d'arresto per effetto della crisi sanitaria che ha investito il Paese, a seguito

l'alto dello stesso nel godimento di diritti su tutto il territorio, a seguito, ad esempio, di liberazione di risorse da destinare alla perequazione, per effetto di una più efficiente gestione dei servizi da parte di determinate Regioni.

Nella prospettiva indicata, è evidentemente centrale chiarire la natura e la finalità dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) definiti in modo uniforme dallo Stato su tutto il territorio a garanzia del principio di unità, da un lato, e dei principi fondamentali, anch'essi finalizzati a garantire istanze unitarie, oltre che a promuovere l'autonomia, secondo un'interpretazione dell'art. 117 Cost. alla luce dell'art. 5. Cost., dall'altro.

L'effetto più significativo dell'attivazione dell'art. 116, comma 3 Cost., è, infatti, la possibilità, per le Regioni ordinarie, rispetto alle materie ivi indicate, di esercitare la funzione legislativa svincolata dal rispetto dei principi fondamentali ma soggetta al rispetto delle competenze trasversali statali previste dall'art. 117, comma 2, Cost. e, in particolare, al rispetto dei LEP *ex* art. 117 Cost., comma 2, lett. *m*)[35].

Diventa essenziale, pertanto, al fine di individuare il livello di autonomia che la Regione richieda di attivare e che, eventualmente lo Stato conceda, valutare quali ne siano gli effetti sul principio unitario, nella consapevolezza che unità ed autonomia "sono una sola cosa, un unico valore"[36], per cui l'autonomia, rettamente attuata, non dovrà mai recedere di fronte all'unità, mentre ne andranno evitate distorte espressioni[37]. E l'autonomia, nella prospettiva dell'art. 116, comma 3, Cost., va propriamente intesa come "funzionale a dare un ordinamento differenziato agli enti in relazione ai bisogni dei territori […]"[38].

L'analisi di bisogni specifici e di eventuali capacità locali di soddisfarli, in altri termini, dovrebbe consentire di individuare, nelle diverse circostanze, le soluzioni adeguate in ordine all'attribuzione allo Stato o alla Regione di funzioni legislative (limitando, ora, il discorso alla funzione legislativa), secondo lo statuto giuridico definito dalla legge di differenziazione, in armonia rispetto al principio unitario e,

---

della diffusione della pandemia da Covid-19. È, infatti, emersa una tendenza riaccentratrice di competenze statali (in particolare nell'ambito della salute) accompagnata ad una critica radicale del regionalismo differenziato che, invece, meriterebbe una valutazione obiettiva.

[35] In tal senso T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti,* cit., 24, chiariscono che "sul terreno delle potestà normative […] siffatta "promozione" dell'autonomia dovrebbe concretarsi nella "conversione" della potestà ripartita in potestà piena della Regione, per le materie di cui alle lett. citt. della potestà piena dello Stato in potestà ripartita (con conseguente attrazione, altresì, della potestà regolamentare)".

[36] A. RUGGERI, *Il valore*, cit., 104.

[37] Una tale lettura sembra ricavarsi dalle parole di A. RUGGERI, *Il valore*, cit., 104, per il quale sia Stato che Regioni, in sede di giudizio in via d'azione dinanzi alla Corte costituzionale, dovrebbero essere equiparati quanto ai vizi denunziabili. Ciò discende dalla circostanza per cui sia le leggi statali che regionali tutelano "in eguale misura", tanto gli interessi riconducibili all'unità che quelli riconducibili all'autonomia. Le leggi statali limitano e promuovono l'autonomia "dal momento che è solo così che si rende possibile l'affermazione e la salvaguardia dell'unità-indivisibilità della Repubblica", le leggi regionali "possono ricercare forme inusuali di affermazione dell'autonomia di ciascun ente di cui sono espressione solo mantenendosi nella cornice della unità ed anzi concorrendo vieppiù a rendere quest'ultima salda e vigorosa".

[38] Così G. RIVOSECCHI, *La decentralizzazione*, cit., 671, che continua: "[…] il regionalismo differenziato può essere utile nella prospettiva della sperimentazione di diversi modelli di esercizio delle funzioni amministrative e di erogazione delle prestazioni anche al fine di costituire stimolo nei confronti delle altre Regioni per migliorare la qualità dei servizi e innalzare il livello di garanzia dei diritti costituzionali […]".

contestualmente, al principio autonomistico. Il principio unitario dovrebbe essere garantito, volta per volta, con il minor sacrificio possibile dell'autonomia regionale: ricorrendo, in linea di principio e secondo logica sussidiaria[39], solo ove necessario, all'esercizio di funzione legislativa esclusivamente statale; quindi, laddove la tutela dell'interesse unitario lo richieda, attraverso il riconoscimento alle Regioni di funzione legislativa, nel rispetto di tutti, o solo alcuni, principi fondamentali della materia; attraverso il riconoscimento di funzione legislativa regionale, vincolata esclusivamente al rispetto di leggi statali in materie cd. trasversali, quando tale intervento statale sia sufficiente a garantire le istanze unitarie, sulla base del presupposto che dette competenze, in particolare la determinazione dei LEP, siano meno invasive delle competenze regionali, rispetto ai principi fondamentali[40].

2. *L'autonomia regionale ex art. 117 Cost e l'autonomia regionale* ex *art. 116 Cost., comma 3, Cost.*

Ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., le Regioni ordinarie possono chiedere allo Stato "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 […]", ossia le materie cd. di competenza concorrente, e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo, con riferimento a quelle di competenza esclusiva statale di cui alle lettere *l*), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace; *n*) norme generali sull'istruzione; *s*) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Come è stato condivisibilmente notato, "trattandosi di settori così vari e sottoposti a limiti diversi, in base al dettato costituzionale, la formula dell'intesa dà la possibilità di definire in maniera puntuale non solo gli ambiti che la Regione intende ottenere, ma anche di concordare, per così dire, i limiti di spettanza dello Stato secondo la consueta tipologia delle leggi regionali e dei rispettivi limiti"[41].

In particolare, rispetto alle materie di cui all'art. 117, comma 3 Cost., si è ritenuto che la Regione possa richiedere il passaggio delle stesse dalla competenza concorrente alla competenza residuale[42]. Tale interpretazione ha suscitato notevoli perplessità con

[39] Com'è noto "è stata la Corte a valorizzare il principio di sussidiarietà soppiantando il criterio di ispirazione centralistica della dimensione degli interessi" (*ibidem*) con istituti specifici. La logica sussidiaria ispirerebbe la preferenza, per esempio, di funzione legislativa da parte della Regione, secondo lo schema nel testo proposto.

[40] In tal senso sembra di poter interpretare il pensiero di G. RIVOSECCHI, riportato nella nota n.51.

[41] A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, cit., 2194. M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive*, cit., 12, dal riferimento alle materie di cui all'art. 116, comma 3, Cost., desume che le intese vadano stipulate "materia per materia" e che occorra individuare, preliminarmente, "stipulativamente, in modo certo, i confini della "materia" entro la quale la singola legge atipica sarà "abilitata" a disciplinare le forme e condizioni di maggiore autonomia regionale".

[42] S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 227, ritiene la modificazione dell'ordine costituzionale delle competenze preclusa ad un "intervento che non sia di revisione costituzionale". Nel caso di cui all'art. 116, comma 3, Cost., sarebbe possibile non "dislocare "materie", ma soltanto alcune funzioni in queste rientranti (e non per "blocchi tanto estesi da esaurire" tutte le fattispecie comprensibili in ciascuna materia"). In tal senso A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato*, cit., 4 ss., sostiene che, attraverso il procedimento di cui all'art. 116, comma 3, Cost., si deroga, illegittimamente, all'ordine

riguardo all'effetto che ne potrebbe derivare rispetto ad una potenziale abrogazione/modifica dell'art. 117, commi 2, 3 e 4 Cost., attraverso una legge rinforzata ma ordinaria[43].

In proposito, pare preferibile un'interpretazione che, da un lato, sia più rispettosa del tenore letterale della previsione, dall'altro, eviti il paventato effetto sull'art. 117 Cost.

Si può, infatti, interpretare la disposizione che, in effetti, fa riferimento a "forme e condizioni particolari di autonomia *concernenti* le materie" nel senso che la richiesta regionale, ad esempio, abbia ad oggetto l'esercizio di funzione legislativa con riferimento a singole specifiche fattispecie, ossia sottoambiti materiali, interessi, riconducibili a materia oggi ricompresa nell'elenco di cui all'art. 117, comma 3, Cost., secondo un particolare statuto giuridico definito nella legge di autonomia differenziata[44] e non l'intera materia[45].

I principi fondamentali dettati dalle leggi statali nella materia concorrente cui è riconducibile l'ambito materiale "negoziato" dalla Regione, tutti o anche solo alcuni, non rappresenterebbero più un limite per le leggi regionali delle Regioni "differenziate", ferma restando, tuttavia, la loro vigenza per le restanti fattispecie o per le medesime, oggetto di interventi normativi di Regioni che non hanno richiesto forme di differenziazione, e, dunque, salva la potestà concorrente[46].

I limiti da rispettare, in tali ipotesi di differenziazione, saranno rappresentati dalla Costituzione, dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali che riguardano, ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost., tanto la potestà legislativa statale quanto le potestà legislative regionali; oltre che dai principi generali che "attengono ad un'esigenza di omogeneità del sistema che fa apparire costituzionalmente necessaria la loro previsione"; dal limite delle riforme che, da un lato, sarebbe escluso per la potestà regionale residuale dalla giurisprudenza

---

costituzionale delle competenze stabilito dall'art. 117 Cost. Per A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1 (2007), 145-146, la deroga all'ordine delle competenze di cui all'art. 117 Cost. sarebbe legittima, "sia pure limitatamente agli ambiti materiali indicati". V. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti,* cit., 24, per i quali la legge di cui all'art. 116, comma 3, Cost., "sembra abilitata a derogare al quadro costituzionale, facendo luogo appunto ad ulteriori trasferimenti di competenza rispetto a quelli fissati dall'art. 117 Cost.".

[43] A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato*, cit., 4 ss.

[44] In tal senso, S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 227, anche evidenziando il tenore letterale della disposizione.

[45] R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista Aic,* 4 (2019), in particolare, 267.

[46] A. RUGGERI, *Il valore*, cit., 109, evidenzia come il discorso, piano in astratto, potrebbe risultare difficile da realizzare in concreto considerato che, con l'esperienza delle "leggi *double face*" il Legislatore statale si rivolge espressamente "a un tempo, sia alle materie di potestà ripartita sia a quelle di potestà "piena" riconosciute a beneficio delle Regioni speciali, per le une esprimendo "principi fondamentali" e per le altre "norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica"". Probabilmente tale criticità potrebbe essere superata ove si affermasse un "uso adeguato" della definizione dei LEP e delle altre "materie-non materie" che, rispetto ai principi fondamentali, non più previsti rispetto alle porzioni di materie oggetto di competenza piena, dovrebbero essere da un lato "incisivi" a tutela dell'unità, dall'altro rispettosi dell'autonomia (A. RUGGERI, *Il valore*, cit., 109).

costituzionale[47], dall'altro, sarebbe riconducibile alla previsione dei livelli essenziali delle prestazioni[48].

Così, rispetto alla possibilità, per le Regioni, di esercizio di funzioni legislative vincolate a principi fondamentali o a quanto stabilito da leggi statali nell'esercizio di competenze trasversali[49], in ambiti materiali di competenza esclusiva statale a Costituzione vigente e assolutamente decisivi per la vita del Paese[50], l'interpretazione proposta potrebbe consentire di superare diverse criticità e di considerare l'ipotesi di regionalismo differenziato, scongiurando scenari catastrofici scaturenti da interpretazioni insostenibili sul piano della legittimità costituzionale[51].

---

[47] Corte cost. n. 274 del 2003, richiamata da A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, cit., 2195.

[48] A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, cit., 2195.

[49] In effetti, M. CECCHETTI, *La differenziazione,* cit., 167, proprio in considerazione della delicatezza delle materie di competenza esclusiva statale per cui è ammessa la differenziazione, ritiene che, in tali ipotesi, "non sarebbe da escludere, in linea di principio, la praticabilità e, in qualche caso, l'opportunità, del riconoscimento alla Regione di un potere normativo più limitato rispetto alla competenza legislativa concorrente e da esercitare soprattutto sul piano del potere regolamentare, mantenendo allo Stato la competenza generale per la disciplina sostanziale di rango legislativo. Si tratterebbe, in proposito, di attribuire alla Regione, in via generale, una potestà regolamentare per rispondere all'esigenza di adattare alla realtà regionale la disciplina legislativa sostanziale emanata dallo Stato, senza il pesante condizionamento delle specifiche deleghe consentite dall'art. 117, c. 6°". Ancora l'A. considera che nelle materie di competenza esclusiva, le Regioni potrebbero chiedere anche il riconoscimento di potestà legislativa (residuale) per "la sola allocazione-distribuzione (tra la stessa Regione, le Province e i Comuni) delle funzioni amministrative nel territorio regionale, al fine di rompere, limitatamente a questo rilevante aspetto, il monopolio della legislazione statale in un ambito che resterebbe pur sempre affidato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato centrale. Tale soluzione, infatti, costituirebbe una esplicita deroga al regime delle fonti sull'allocazione delle funzioni amministrative così come configurato nell'art. 118, c. 2°, che collega la titolarità della potestà di conferire le funzioni amministrative agli enti locali alla competenza legislativa in ordine alla disciplina sostanziale della materia".

[50] Particolarmente critica l'inclusione della materia "norme generali sull'istruzione" fra quelle "negoziabili" dalle Regioni ordinarie ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., considerato che, "nel rispetto della ricchezza del pluralismo accolto nella Costituzione italiana, dettando le norme generali sull'istruzione, si cementa la base dell'unità nazionale" (Così R. CALVANO, *Scuola e Regioni differenziate*, *si vaga nel buio*, in *laCostituzione.info*, 20 maggio 2019, che richiama altresì la sentenza n. 309 del 2010 della Corte costituzionale ove il Giudice delle leggi chiarisce che le "norme che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione «richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che usufruiscono del servizio di istruzione»"). A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche* consultato in *astridonline.it*, a proposito dell'attivazione dell'art. 116, comma 3, Cost., con riferimento a tale "materia", spiega che "non può [infatti] non esservi una differenza di principio e valoriale tra le norme generali sull'istruzione come competenza legislativa esclusiva statale e le norme generali sull'istruzione come competenza legislativa ulteriore e complementare attivabile dalle Regioni in base all'ultimo comma dell'art. 116 Cost." perché "non possono esserci, nello stesso settore, due legislatori generali", quindi perché "la devoluzione di materie ulteriori [alle Regioni] non è irreversibile", ancora perché "qualunque devoluzione è limitata dal rispetto dell'autonomia delle Istituzioni scolastiche (esplicitamente salvaguardata dalla normativa costituzionale) e tale rispetto implica vincoli al legislatore regionale, con la conseguenza che pare difficile sostenere che "tutte" le norme generali sull'istruzione possano essere trasferite alle Regioni".

[51] Evidentemente, le diverse ipotesi vanno valutate tenendo conto dell'effettivo assetto dei rapporti fra Stato e Regioni, rispetto alla specifica materia, determinato anche e, soprattutto, dalla giurisprudenza costituzionale. Si consideri, ad esempio, il caso della tutela dell'ambiente. Circa un eventuale passaggio della stessa dal titolo di competenza esclusiva statale alla potestà legislativa ripartita, G. RIVOSECCHI, *La decentralizzazione*, cit., 670, esprime un parere critico "perché, stando alla giurisprudenza costituzionale, la tutela dell'ambiente si esplica mediante *standard*: essa segue, cioè, il modulo dei livelli essenziali. In

Centrale, dunque, per una tale interpretazione dell'art. 116, comma 3, Cost. - a prescindere dal fatto che lo stesso, non necessariamente, avrebbe ad oggetto esercizio di funzione legislativa[52], ben potendo riguardare l'esercizio della funzione regolamentare[53] o amministrativa[54] - è la natura indefinita delle materie, da cui anche la difficoltà di riferire determinate leggi all'uno o all'altro degli elenchi di cui all'art. 117 Cost., con quanto ne consegue in termini di contenzioso fra Stato e Regioni a tutela del riparto costituzionale delle competenze[55].

Il presupposto della richiesta di autonomia differenziata, nel caso, ad esempio, di rivendicazione di esercizio di funzione legislativa svincolata dai principi fondamentali, rispetto a singole fattispecie riconducibili ad una materia di competenza concorrente a Costituzione vigente, è che la disciplina delle fattispecie oggetto di negoziazione, ove assoggettata a quei principi fondamentali che, verosimilmente, non tutelano l'interesse unitario[56] per tutte le fattispecie componenti l'indefinita materia, non dispiegherebbe la sua efficacia per la Regione che assume l'iniziativa, impedendole una più adeguata cura[57] degli interessi della collettività regionale[58].

---

altre parole: lo Stato deve garantire un determinato *standard* di tutela comune a tutto il territorio della Repubblica e le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, possono innalzare il livello di tutela". Invece, "se il titolo di competenza legislativa in parola diventasse concorrente, le Regioni avrebbero presumibilmente meno spazio perché non potrebbero innalzare lo *standard* di tutela in quanto sarebbero vincolate in tutto e per tutto dagli inderogabili principi fondamentali della materia (che, per giunta, come è ben noto, si avvicinano molto spesso ad una disciplina di dettaglio)".

[52] Valorizza l'art. 116, comma 3, Cost., in particolare, in ordine alla differenziazione della competenza legislativa R. BIN, *Le materie nel dettato dell'art. 116 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 giugno 2019.

[53] V. nota 30.

[54] Il ricorso all'art. 116, comma 3, Cost. potrebbe rivelarsi utile anche per introdurre la differenziazione regionale relativamente alla funzione amministrativa che, benché già consentita dall'art. 118 Cost., risulterebbe caratterizzata, in tal caso, da una direzione "*bottom up*" (In tal senso E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3*, cit., 36).

[55] Per esemplificare efficacemente tale concetto, R. BIN, *Le materie nel dettato dell'art. 116 Cost.,* cit., 3, richiama il cd. secondo trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni operato con legge n. 382 del 1975 e d. lgs. n. 616 del 1977. Ebbene, esso "cambiò i contenuti delle "materie" dell'art. 117 Cost.: stessi contenitori, stesse etichette, ma nuovi contenuti aggiunti perché l'affidabilità "media" dell'ente regione sembrava migliorata e consentiva perciò che gli fosse accordata qualche responsabilità in più". Rispetto a tali criticità, in dottrina, da tempo si è evidenziata l'opportunità di prendere in considerazione gli obiettivi, gli interessi da garantire in luogo delle materie. Sul punto v. R. BIN, *"Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale". Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *www.robertobin.it*

[56] In argomento v. C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, in *Federalismi.it*, 14 dicembre 2018, 324. La medesima finalità potrebbe caratterizzare la richiesta con riferimento ad ambiti materiali riconducibili alle materie di competenza esclusiva statale contemplate dall'art. 116, comma 3, Cost.

[57] L'interpretazione dell'autonomia differenziata sostenuta nel testo va, insomma, collocata nel solco dell'approccio *funzionalista* sostenuto storicamente dalle sinistre, un approccio "volto a sottolineare i benefici – in termini di efficacia delle politiche pubbliche – che la loro azione avrebbe potuto portare al sistema Paese" e non si fonda, dunque, su una "concezione dell'ente regionale propria dei partiti autonomisti" che, "almeno negli anni più recenti, ha viceversa una *matrice identitaria*, specchio dei valori che identificano la comunità localmente situata, e *conflittuale* rispetto agli altri territori della Repubblica" (Così C. CARUSO*, I raccordi tra Stato e Regioni*, Relazione per il Convegno annuale del Gruppo di Pisa, *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Università degli Studi di Trento, 18-19 settembre 2020).

[58] Per A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in *Consulta Online*, "un'autonomia autoreferenziale, chiusa in se stessa, perda[e] ogni significato, laddove solo nella

La funzione non garantirebbe un risultato efficace senza ricorrere al processo di differenziazione ma operando nell'ambito dell'attuale quadro costituzionale, legislativo, di prassi regolative dei rapporti tra Stato e Regioni[59].

La richiesta di maggiore autonomia andrebbe impostata in termini razionali e controllabili e ne sarebbe escluso il superamento della ripartizione materiale di rango costituzionale fra potestà esclusiva statale, concorrente e residuale regionale con quanto ne deriva in termini di sistema di garanzia dell'interesse unitario ad essa sotteso. Né, quindi, potrebbe fondarsi sull'art. 116, comma 3, Cost., il superamento della potestà concorrente e della sottostante *ratio*[60], non potendosi ragionevolmente presumere che i principi fondamentali non esplichino funzione di garanzia del principio unitario rispetto a nessuna delle fattispecie costituenti la materia concorrente. Non ci sarebbe, in altri termini, se non eccezionalmente, un "mutamento della natura stessa"[61] degli interessi che perderebbero la loro originaria connotazione nazionale che aveva giustificato la collocazione della materia tra quelle di competenza esclusiva statale o concorrente ma più realisticamente la verifica, fattispecie per fattispecie, della natura nazionale o regionale dell'interesse coinvolto, fra i diversi interessi sottesi all'etichetta costituzionale che, ove, appunto di natura regionale può essere oggetto di "patto politico"[62] fra Stato e Regione, in ordine alla ripartizione di funzioni ad esso relative.

---

sua costante tensione verso la realizzazione dei bisogni elementari di una comunità territorialmente localizzata essa [ha]abbia il suo fine e la sua giustificazione".

[59] In tal senso, R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria* in *Rivista Aic*, 2 (2019), 14, con particolare riferimento alla materia sanitaria. In tal senso già F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., ritiene che la richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia presupponga "la dimostrazione da parte loro [le Regioni] delle esigenze di maggiore autonomia, oltre alla già ricordata capacità finanziaria. Il momento dell'intesa sembra destinato ad essere quello politicamente più complesso, perché solo dal contestuale riconoscimento da parte dello Stato e della Regione interessata della presenza di una differenza e della conseguente necessità di trattare in modo diverso situazioni diverse può originare un apparato competenziale particolare". In proposito S. STAIANO*, Il regionalismo differenziato*, cit., evidenzia che già a Costituzione vigente, "nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato, il conferimento di funzioni amministrative statali alla Regione può essere accompagnato dalla delega a essa della corrispondente potestà regolamentare (art. 117, c. 6) […]. E tale dislocazione della funzione normativa potrebbe essere molto ampia se fosse accompagnata da una contestuale opera di delegificazione" per cui "il ricorso a esso [l'art. 116, c. 3, Cost.] si può giustificare solo se, ai fini di un migliore esercizio delle funzioni (cioè meglio corrispondente a un principio di efficienza-adeguatezza), si renda necessario accompagnare alla dislocazione di funzioni amministrative (anche normative e anche normative in seguito a delegificazione) dallo Stato verso singole Regioni, la dislocazione di una quota di potestà legislativa" (229). In sostanza, si tratterebbe di fondare le richieste di autonomia differenziata su una previa analisi delle funzioni (227).

[60] A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato*, cit., 4 ss. La considerazione per cui, al contrario, le istanze unitarie tutelate dai principi fondamentali resterebbero sicuramente pregiudicate, nelle ipotesi di attivazione dell'autonomia differenziata sopra considerate, sottesa alla posizione di chi contesta in radice il meccanismo contemplato dall'art. 116, comma 3, Cost. sembra scontare due limiti: da un lato, l'interpretazione della disposizione *de qua* quale fondamento del superamento della potestà concorrente; dall'altro, e strettamente collegato al primo limite, la considerazione della materia quale monolite per cui i relativi principi fondamentali tutelerebbero le medesime istanze unitarie rispetto ad ogni disciplina legislativa regionale ad essa riconducibile. Per una posizione critica rispetto all'art. 116, comma 3, Cost., C. IANNELLO, *Asimmetria regionale e rottura dell'unità nazionale*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1 (2019).

[61] A. RUGGERI, *La "specializzazione"*, cit., 602-603.

[62] *Ibidem*.

Attraverso tale disposizione, piuttosto, sembrano trovare risposta criticità, nel tempo rilevate, in ordine alla ripartizione di competenze normative fra Stato e Regioni sulla base del criterio materiale[63] e, in particolare, alla concreta attuazione del sistema, soprattutto per effetto della giurisprudenza costituzionale, della potestà concorrente.

La materia sanità, come la materia istruzione, ad esempio, non sono monolitiche[64]. Interventi normativi ad esse relativi potrebbero non intaccare il principio unitario e, quindi, il concetto di cittadinanza[65] se, esclusivamente e motivatamente rispetto ad essi, si derogasse ai principi fondamentali in materia o, anche, solo ad alcuni di essi.

In ipotesi simili, detti principi, piuttosto, si rivelerebbero meri lacci burocratici allo sviluppo di misure regionali efficaci ed efficienti[66].

Così, con riferimento a singole discipline riconducibili alle tre materie di competenza esclusiva di cui all'art. 116, comma 3, Cost., le stesse, ove non siano pregiudicati interessi unitari, potrebbero essere oggetto di esercizio di funzione legislativa da parte della Regione.

In tale prospettiva, un'eventuale legge attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost.[67] potrebbe opportunamente prevedere che la Regione motivi la richiesta di autonomia[68], indicando il condizionamento che principi fondamentali dispiegano sul proprio intervento normativo in uno specifico ambito, senza alcuna finalità di tutela

---

[63] L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amministrativo,* 3 (1971), 3. R. BIN, *"Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale" - Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, cit. In particolare Bin, nello scritto citato, disponibile in *www.robertobin.it,* scrive: "Prima di procedere alla "ricognizione" dei principi fondamentali di ciascuna materia, è indispensabile infatti delimitare il territorio in cui la ricognizione debba svolgersi, ossia definire la materia stessa: se può essere credibile che i principi fondamentali siano suscettibili di essere "riconosciuti" con attività meramente accertativa […], è evidente che delimitare la materia è invece un'attività ad elevato tasso di discrezionalità. Questa – sottolineava Paladin – è la parte "politica", cioè legislativa, dell'attività, mentre certo non lo è la "deduzione" dei principi attraverso la loro "ricognizione", che è invece compito proprio della Corte costituzionale".

[64] M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni ed il superamento del riparto per materie*, in *Le Regioni*, 2006, soprattutto 905-910.

[65] F. ANGELINI, *Autonomia differenziata e tutela della salute*, in *Federalismi.it*, 31 luglio 2019.

[66] G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 4 (2017), 630.

[67] Nel dicembre 2019 è stata diffusa una bozza di legge quadro (cd. Boccia) contenente i principi per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia (Art. 1) e le Modalità di definizione dei LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni) e degli obiettivi di servizio (Art. 2). Ne è possibile la consultazione sul sito *roars.it*. A seguito della diffusione della pandemia da Covid-19 il dibattito politico ad essa relativo si è interrotto per riprendere dopo i mesi estivi.

[68] Naturalmente, la richiesta di autonomia andrebbe motivata in relazione alla sua funzionalizzazione ad una miglior cura degli interessi rispetto alla disciplina vigente, anche ove dovesse consistere nella rivendicazione di potere regolamentare come ad es. nell'indefinita materia della tutela ambientale. G. RIVOSECCHI, *La decentralizzazione*, cit., 670, condivisibilmente, ritiene che "utilizzare l'art. 116, terzo comma, Cost. per affidare alcune attività regolamentari alle Regioni in materia di rifiuti potrebbe rivelarsi non soltanto utile strumento di sperimentazione di politiche regionali, ma anche istituto capace di assumere la regolamentazione di sotto-ambiti materiali in cui non è ancora adeguatamente intervenuto lo Stato".

dell'interesse unitario (o il condizionamento recato dalla disciplina direttamente dettata dallo Stato, nel caso di competenza esclusiva)[69].

Anche in mancanza di una tale previsione, tuttavia, lo Stato, in sede di conclusione dell'intesa, dovrebbe respingere la richiesta regionale se dal suo accoglimento potesse derivare una lesione dell'interesse unitario. Laddove il rispetto del principio fondamentale o la disciplina da parte dello Stato fossero essenziali a tutelare l'interesse unitario, la richiesta di autonomia non potrebbe, infatti, essere avanzata dalla Regione e, comunque, non può essere accolta dallo Stato[70].

Andrebbe accolta, invece, ove la disciplina di competenze trasversali da parte dello Stato e, in particolare, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, fossero sufficienti a mantenere l'intervento legislativo regionale, espressione della funzione negoziata, nell'alveo del principio unitario[71].

In effetti, la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio", di cui a ridosso della riforma costituzionale del 2001 è stata sancita la natura di competenza trasversale[72], a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione e della soppressione di ogni riferimento esplicito all'interesse nazionale di cui al vecchio testo degli articoli 117 e 127, è letta, pressocché unanimemente, quale espressione del potere statale di tutela di detto interesse[73]. Esso, però, è ispirato ad una logica opposta a quella

---

[69] In tal senso sembra potersi interpretare quanto affermato da G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova*, cit., 630, per il quale ""la legge rinforzata di cui al terzo comma dell'art. 116 viene ad operare su una condizione giuridica delle Regioni (ordinarie e, in parte minore, anche speciali) che è larghissimamente determinata non dalla Costituzione, ma dal legislatore ordinario, e ciò che essa può fare è, in definitiva, rimuovere più o meno ampiamente per determinate Regioni le limitazioni della potestà legislativa e amministrativa che il legislatore ordinario ha posto alle Regioni in generale, in attuazione delle numerosissime clausole di intervento ammesse sia dalla lettera della Costituzione che dalla successiva elaborazione interpretativa". In senso analogo R. BIN, *Regioni tra politica e burocrazia*, cit., per il quale "L'"autonomia ampliata" non trova ostacolo in questa o quella funzione amministrativa trattenuta dallo Stato, e forse neppure nell'insufficienza della provvista finanziaria; bensì nei vincoli legislativi che la regione subisce e che sono sparsi nella legislazione dello Stato e nel modo arcigno con cui vengono vigilati dalle burocrazie ministeriali, con il distratto e disinteressato beneplacito dell'organo politico, il Consiglio dei ministri". Ancora nello stesso senso R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato*, cit., 6-7, richiamando la necessità di ancorare la richiesta di differenziazione all'indicazione puntuale dei principi fondamentali derogabili e delle specifiche procedure amministrative attribuibili alla Regione, laddove la richiesta di devoluzione di tutte le materie di competenza concorrente appare contrastante con la stessa *ratio* dell'art. 116, comma 3, Cost., cioè di " consentire alle Regioni, che hanno sperimentato su singole materie risultati reputati convincenti, di potere ulteriormente darsi regole e procedure idonee a porre le medesime come apripista anche per le altre Regioni su puntuali e circoscritte competenze ("ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", non genericamente "maggiore autonomia") […]".

[70] In tal senso, in dottrina, ad esempio, v. R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo*, cit., 10-12.

[71] Così meriterebbe di essere accolta la richiesta avente ad oggetto ambiti riconducibili alle tre materie di competenza esclusiva indicate dall'art. 116, comma 3, Cost., ove il rispetto dei principi fondamentali (in caso di rivendicazione di potestà concorrente) o dei LEP (in caso di rivendicazione di potestà residuale) garantissero il rispetto delle istanze unitarie.

[72] Sin dalla sentenza della Corte costituzionale n. 282 del 2002.

[73] L'art. 117, comma 2, lett. *m*) è stato presto ritenuto, dalla dottrina maggioritaria, uno strumento di tutela dell'interesse nazionale, espunto dal testo costituzionale con la riforma del Titolo V. Si v. M. LUCIANI, *I diritti costituzionali* tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. *m*) della Costituzione), in *Politica del diritto*, 3 (2002), 356; A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni* in *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza*

contemplata dal testo originario della Costituzione[74] e legittima esclusivamente interventi rispettosi della sfera di competenza regionale e non, invece, espressione della logica statocentrica caratterizzante la prima fase di costruzione dei rapporti Stato-Regioni[75].

3. *I principi fondamentali ed i livelli essenziali delle prestazioni: fra tutela delle istanze unitarie e principio autonomistico*

Allo scopo di individuare dei possibili criteri cui informare la richiesta regionale di differenziazione, che concili autonomia e tutela dell'interesse unitario, sembra opportuno un approfondimento della differenza che intercorre fra nozione di principio fondamentale e di livelli essenziali delle prestazioni. I livelli essenziali delle prestazioni rappresentano un vincolo[76] all'esercizio di funzione legislativa piena[77] da parte delle

---

costituzionale, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Torino 2004; L. CHIEFFI, *Disarticolazione del sistema delle autonomie e garanzia dei livelli essenziali*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V*, cit., 742. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 370 del 2003, escluse, tuttavia, che i LEP potessero condurre ad esiti analoghi a quelli cui aveva condotto la clausola dell'interesse nazionale non facendo più, l'interesse nazionale, parte del diritto vigente.

[74] In argomento A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano 1973 e ID, *Scompare l'interesse nazionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 9 aprile 2001. Da ultimo, v. C. CARUSO, *I raccordi tra Stato e Regioni*, cit., a proposito di alcune forme di manifestazione della pervasività dell'interesse nazionale, come ad es., la funzione di indirizzo e coordinamento.

[75] T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 188-191, rilevano che il limite dei LEP, in effetti, non sembra impedire un'ingerenza statale nella competenza legislativa piena regionale al pari di quanto è accaduto per il tramite del limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino 2019, 167, precisa che "la funzione delle leggi statali adottate nell'esercizio delle competenze in parola sia fondamentalmente quella di fissare standard minimi uniformi derogabili in *melius* dalle Regioni", sebbene "l'elaborazione della Corte costituzionale al riguardo è piuttosto tormentata". In ogni caso, S. PARISI, *Le potestà normative*, in R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, Bologna 2012, a proposito delle competenze trasversali statali, categoria cui va ricondotta anche quella a determinare i livelli essenziali delle prestazioni, ricorda che la Corte costituzionale ha più volte ribadito che la legge statale "deve rispondere ai giudizi di ragionevolezza, congruità e proporzionalità" (241), sebbene il controllo in ordine a tali parametri, diventi, talvolta opinabile.

[76] R. BIN, *"Problemi legislativi e interpretativi*, cit., richiama le sentenze con cui, inizialmente, si è inaugurata "l'opera di smaterializzazione delle materie" affermandosi la trasversalità degli interessi con cui vengono identificate: "nella sent. 282 tocca ai "livelli essenziali", definiti, insieme all'"ordinamento civile", una "competenza trasversale"; nella sent. 407/2002 (ed in alcune successive), è la volta della tutela dell'ambiente, che viene rubricata "come "valore" costituzionalmente protetto che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale""; con la sent. 303/2003 anche i "lavori pubblici" (a cui, per altro, l'art. 117 non accenna) perdono la consistenza di "materia" in senso tecnico" per retrocedere a "ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono"; mentre la sent. 14/2004 sottolinea la "accezione dinamica" che attribuisce alla ""tutela della concorrenza" la capacità di giustificare tutti (e solo?) gli interventi di rilevanza macroeconomica dello Stato". Diverse sono state le leve, nel tempo, teorizzate dal Giudice costituzionale per "estendere e consolidare "i poteri unificanti" del legislatore statale", a seguito della riforma del Titolo V che ha delineato un sistema caratterizzato dalla mancanza "di una idonea tipologia di strumenti atti a perseguire, con la necessaria flessibilità, le istanze unitarie imprevedibili e non predeterminabili, mancanza resa particolarmente acuta da un assetto complessivo di distribuzione delle competenze per vari aspetti problematico" (A. ANZON DEMMIG, *Potestà legislativa regionale residuale e livelli essenziali delle prestazioni. Nota a Corte cost. n.10, 15 gennaio 2010*, in *Giurisprudenza*

Regioni nelle materie oggetto di differenziazione, a tutela dell'unità salvaguardata attraverso il richiamo al rispetto dei principi *ex* art. 119 Cost.[78] di cui all'art. 116, comma 3, Cost.[79], nella particolare accezione di uguaglianza, sull'intero territorio nazionale, di un determinato livello minimo di godimento di diritti civili e sociali[80].

E' evidente che laddove la salvaguardia del principio unitario è garantita attraverso i LEP, non necessitando allo scopo i principi fondamentali, è possibile se non doveroso, riconoscere potestà legislativa piena alle Regioni, che svolgeranno in modo più adeguato le proprie funzioni, spesso "preordinate a garantire prestazioni"[81], "incrementando il ventaglio dei servizi e adattandoli alla concretezza dei bisogni dei

---

costituzionale, 1 (2010), paragrafo 1). Si ricordino il "meccanismo della chiamata in sussidiarietà di funzioni anche legislative, il riconoscimento di "valori costituzionali" come autonomi titoli di competenza, la qualificazione come principi fondamentali di blocchi di normazione statale di minimo dettaglio, il riconoscimento della straordinaria capacità espansiva delle competenze statali in tema di tutela della concorrenza, di tutela dell'ambiente e del coordinamento della finanza pubblica" (A. ANZON DEMMIG, *Potestà legislativa*, cit.). A tale finalità è ascrivibile anche la giurisprudenza costituzionale in materia di fondi vincolati (G. RIVOSECCHI, *La Corte torna sui trasferimenti vincolati e ripristina l'autonomia finanziaria e la leale collaborazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2 (2018), 698).

[77] Sulla compressione della potestà residuale regionale attraverso competenze statali trasversali e, soprattutto, la competenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost., v. A. ANZON DEMMIG, *Potestà*, cit., soprattutto paragrafo 4.

[78] Lo ricorda G. RIVOSECCHI, *La decentralizzazione*, cit., 666, per il quale "I principi posti dall'art. 119 Cost. dovrebbero invece valere come "vincolo di sistema" anche nell'attuazione dell'art. 116, terzo comma Cost., sotto un duplice profilo: a) la Regione che chiede di acquisire ulteriori competenze dovrebbe presentare caratteristiche finanziarie idonee a sostenere le ulteriori funzioni (debito pubblico sostenibile; capacità fiscale adeguata; finanza locale equilibrata; assenza di piani di rientro dal disavanzo sanitario; b) dovrebbe essere rispettato il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse tanto nei confronti delle Regioni che beneficiano della differenziazione, assicurando che le rinnovate dotazioni finanziarie regionali siano strettamente corrispondenti alle funzioni acquisite, quanto nei confronti dello Stato, su cui non possono essere "scaricati" costi aggiuntivi per le funzioni da garantire nelle Regioni non beneficiarie della differenziazione, evitando, cioè, di invertire la sequenza costituzionalmente presupposta tra l'identificazione delle funzioni e il relativo finanziamento […]". Così, D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, Torino 2019, 152. In tal senso anche M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria*, Versione preliminare della relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Università degli Studi di Trento, 18-19 settembre 2020, disponibile al sito *gruppodipisa.it*, 53, che, analizzando le situazioni regionali in ordine al rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost., rileva che solo poche Regioni potrebbero intraprendere il percorso di cui all'art. 116, comma 3, Cost. che "porterà, solo nel migliore dei casi, al (da taluno) agognato traguardo dell'autonomia regionale differenziata".

[79] Assolutamente opportune e condivisibili le parole di R. BIN, *Le materie*, cit., 4, circa l'inesistenza del "pericolo della secessione dei ricchi" che rappresentano soltanto dichiarazioni del Presidente della Regione Veneto, laddove l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., non può assicurare alle "regioni che la rivendicano una "secessione" fiscale a danno delle altre regioni e della solidarietà nazionale".

[80] Sul nesso fra unità, uguaglianza e autonomia, v. A. RUGGERI, *Neoregionalismo*, cit. e ID., *Territorio, persone, Costituzione*, in *Diritti regionali*, 22 ottobre 2018, 20: "l'unità, di contro, si ha sempre che non si faccia discriminazione alcuna in seno al corpo sociale in ordine al godimento dei diritti fondamentali e all'adempimento di quei doveri inderogabili (e, per ciò stesso, essi pure fondamentali) di solidarietà dei quali è menzione nell'art. 2 della Carta". Sul punto anche A. LUCARELLI, *L'effettività del principio di eguaglianza e diritti sociali nei processi evolutivi della forma di stato*, in Id, *Percorsi del regionalismo italiano*, Milano 2004. L. ANTONINI, *Art. 117*, cit., 2235, chiaramente osserva che "tutti gli Stati federali o regionali prevedono strumenti giuridici in tal senso: il principio unitario, infatti, si esprime nell'esistenza di un nucleo di "uguaglianza nei diritti" che consenta il mantenimento di una "cittadinanza nazionale"".

[81] G. RIVOSECCHI, *L'autonomia finanziaria regionale al tempo della crisi*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali*, Atti del convegno, Brescia, 24 maggio 2019, Milano 2020, 330.

territori"[82], tenuto conto del nesso fra "dimensione quantitativa e qualitativa delle prestazioni e il godimento dei diritti a cui esse sono funzionali"[83]; di fatto, incidendo sul livello di soddisfacimento dei diritti da garantire alla cittadinanza[84], in conformità al disegno costituzionale[85].

3.1. *Unità ed autonomia nell'esperienza attuativa della potestà concorrente: il nodo delle materie e dei principi fondamentali*

La nozione di principio fondamentale della materia[86] è strettamente interrelata alla nozione di materia. L'individuazione di quest'ultima risulta essenziale per la valutazione del rapporto fra unità, intesa quale uguaglianza nel godimento del livello essenziale di prestazioni concernenti un diritto e tipi di autonomia legislativa regionale, stante il criterio materiale di ripartizione della funzione legislativa fra Stato e Regioni, *ex* art. 117 Cost.

Si tratta, precisamente, di valutare tale rapporto, in particolare, con riferimento al passaggio dall'esercizio di funzioni legislative regionali secondo il meccanismo della potestà concorrente, all'esercizio delle medesime funzioni, rispetto a determinate fattispecie, svincolate dal rispetto dei principi fondamentali[87].

Un'analisi di tale rapporto va svolta alla luce della concreta attuazione della potestà concorrente nel nostro sistema che si caratterizza, in senso negativo, per la problematica indefinitezza tanto del concetto di principio fondamentale[88] che di materia.

---

[82] *Ibidem.*

[83] *Ibidem.*

[84] G. RIVOSECCHI, *L'autonomia finanziaria regionale al tempo della crisi*, cit., 330.

[85] Disegno disatteso ove si negasse autonomia alle Regioni, configurandosi un'ipotesi di incostituzionalità, come si ricava applicando le argomentazioni di A. RUGGERI, *Il valore*, cit., 104, per il quale "nel momento in cui il Governo dovesse denunziare la violazione di una legge cornice o di altra legge comunque idonea a dar voce ai limiti costituzionalmente fissati per l'autonomia, il giudice costituzionale ancora prima di verificare la effettiva sussistenza della lesione, dovrebbe interrogarsi circa il senso, assiologicamente qualificato, della norma evocata a parametro del giudizio, chiedersi cioè se essa davvero riconosca e promuova – come prescrive l'art. 5 della Carta – l'autonomia o non piuttosto la comprima irragionevolmente". Sul patologico funzionamento della potestà concorrente nell'ordinamento italiano, v. E. GIANFRANCESCO, *La "scomparsa" della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia (settembre 2014)*, in *issirfa.cnr.it*, cit.

[86] Il principio fondamentale, se rettamente inteso, coglie la dimensione infrazionabile degli interessi sollecitati dalla materia, per poi consentirne una diversificazione in sede regionale, rispondendo a «speciali esigenze di unitarietà da soddisfare» (S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna 2003, 153).

[87] Lo stesso interesse riveste la definizione di materia con riferimento alle ipotesi di richiesta di esercizio di funzioni legislative regionali, nel rispetto di principi fondamentali o nel solo rispetto di competenze trasversali, su determinati ambiti materiali già oggetto di esercizio di potestà esclusiva statale a Costituzione vigente.

[88] Il concetto di "principio fondamentale", in particolare, nel corso dell'esperienza repubblicana, ha assunto differenti forme, fino a quella di norme dettagliate. Detti principi sono stati, addirittura, posti, talvolta, con atti non primari quali le linee guida che "costituiscono parte integrante dei principi statali", secondo la Corte costituzionale, che sostiene "il carattere puramente tecnico di tali norme, [che] ma esse devono risultare, senza alternativa, eccezioni alla regola, giustificate soltanto da esigenze contingenti" (M. CARRER, *La delenda potestas. Guida alla lettura dei principi fondamentali delle materie di potestà*

Tale elemento ha determinato significative storture nel funzionamento della potestà concorrente alle quali l'art. 116, comma 3, Cost. potrebbe consentire di rimediare favorendo una razionalizzazione nella distribuzione delle funzioni fra Stato e Regioni.

La nozione indefinita di materia è, infatti, a un tempo, una delle cause delle criticità che caratterizzano il quadro dei rapporti fra Stato e Regioni nella distribuzione della competenza legislativa e presupposto per il ricorso all'art. 116, comma 3 Cost., a rimedio di esse, nel rispetto dell'art. 117 Cost.

Al riguardo, va considerato, in via preliminare, che la determinazione del contenuto delle varie "materie" di cui all'art. 117 della Costituzione è rimessa alla discrezionalità del Legislatore e, in definitiva, del Giudice costituzionale[89], non avendo, le stesse, come "categorizzate" dal Costituente o dal Legislatore costituzionale, "diretta corrispondenza alla realtà"[90].

La medesima indefinitezza le caratterizza anche nella formulazione introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Essendo la loro natura incerta, i principi che vengono sanciti in relazione ad esse, astrattamente intese, non saranno idonei a tutelare istanze unitarie, con riferimento a tutte le specifiche fattispecie che in esse confluiscono. La loro disciplina da parte della Regione risulterà, in taluni casi, sostanzialmente assoggettata a limitazioni incostituzionali perché non funzionali all'unità[91].

La compressione del principio autonomistico che ne deriva è ulteriormente aggravata dall'indefinitezza della nozione degli stessi principi[92].

---

legislativa concorrente in quindici anni di giurisprudenza costituzionale, in *Federalismi.it*, 30 novembre 2016, 49).

[89] Come è stato ricordato, "la "costruzione giudiziaria" dello Stato regionale e dello Stato federale non costituisce certo una novità: in tutti gli ordinamenti federali, regionali e negli stessi Stati unitari […] i rapporti tra centro e periferia sono sempre ridefiniti dalle Corti" (così G. RIVOSECCHI, *La decentralizzazione*, cit., 652).

[90] M. CARRER, *La delenda potestas*, cit., 5. L'A., a pagina 6, riporta un passo della sentenza della Corte cost. n. 30 del 2005 da cui si può ricavare effettivamente l'alto tasso di discrezionalità caratterizzante l'individuazione della materia: "l'inquadramento in una materia piuttosto che in un'altra deve riguardare la *ratio* dell'intervento legislativo nel suo complesso e nei suoi aspetti fondamentali, non anche aspetti marginali o effetti riflessi dell'applicazione della norma". E ancora nella sentenza n. 430 del 2007, si legge: "l'identificazione della materia nella quale si colloca la norma impugnata richiede di fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina stabilita dalla medesima, tenendo conto della sua *ratio*, tralasciando gli aspetti e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato" (6). La "materia" rimane una "pagina bianca", così come definita da L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi*, cit., 39. Le medesime criticità vengono evidenziate, anni dopo, da R. BIN, *"Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale" - Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, cit., 295 ss.

[91] M. BELLETTI, *Il controverso confine tra "livelli essenziali delle prestazioni", principi fondamentali della materia e divieto del vincolo di destinazione di finanziamenti statali, attendendo la perequazione nelle forme della legge n. 42 del 2009*, in *Le Regioni*, 3-4, 2009, 754, chiarisce come sia "indubbio che un'ingerenza nell'esercizio delle funzioni regionali da parte dello Stato" si verifica anche "nell'evenienza di posizione di principi fondamentali della materia" e tale esito è "aggravato dalla circostanza della assoluta opinabilità della allocazione della materia in questione entro l'ambito della competenza concorrente. Allocazione assunta invece dalla Corte costituzionale a presupposto e fondamento della presente ricostruzione" (il riferimento è alla sentenza n. 99 del 2009).

[92] Particolarmente critico al riguardo, E. GIANFRANCESCO, *La "scomparsa*", cit. In particolare, l'A. lamenta, sotto tale profilo, la mancanza di un orientamento da parte della Corte costituzionale a imporre

In proposito, può essere utile richiamare la giurisprudenza costituzionale che ne ha, progressivamente, delineato i tratti distintivi. Secondo la Corte costituzionale "[…] i principi fondamentali […] sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in sé stessi la loro operatività, ma informano […] altre norme, più o meno numerose"[93], in quanto, in base alla sentenza n. 177 del 1988 "la funzione dei principi fondamentali è quella di costituire un punto di riferimento in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale". Nella sentenza n. 430 del 2007, tuttavia, il giudice costituzionale precisa che se "il rapporto tra norma "di principio" e norma "di dettaglio" va inteso nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi […]Tuttavia, la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure vale ad escludere il carattere "di principio" della norma, qualora esse risultino legate al principio stesso da un evidente rapporto di coessenzialità e di necessaria integrazione"[94]. Nella stessa direzione della indefinitezza della natura di principio di una disposizione e, dunque, degli effetti che può riversare sulla potestà legislativa regionale quanto già affermato dal giudice costituzionale nella sentenza n. 50 del 2005, ove si legge: "D'altra parte, la nozione di "principio fondamentale", che costituisce il discrimine nelle materie di competenza legislativa concorrente tra attribuzioni statali e attribuzioni regionali, non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità, perché le… "materie" hanno diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo". E così, pure, si consideri quanto statuito dal giudice delle leggi nella sentenza n. 16 del 2010: "la nozione di "principio fondamentale" non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, dovendosi tenere conto del contesto e del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto, e della peculiarità della materia" e, ancora, nella sentenza n. 278 del 2010 ove la Corte chiarisce che "lo Stato è tenuto a preservare uno spazio alle scelte normative di pertinenza regionale, che può essere negato solo nel caso in cui esse generino l'impossibilità, o comunque l'estrema ed oggettiva difficoltà, a conseguire il predetto obiettivo, caso in cui la norma statale si

al Legislatore statale l'onere di autoqualificare come principio fondamentale una norma, come ad esempio, previsto dall'art. 12, comma 4, della Costituzione austriaca. Una tale soluzione, ferma restando la valutazione della Corte sull'effettiva natura di principio della norma così qualificata dal normatore (Parlamento o Governo), da un lato, impedirebbe allo Stato di invocare, in sede contenziosa, norme di principio laddove non siano state definite previamente in tal senso, dall'altro, spingerebbe ad una maggiore riflessione in sede di deliberazione delle stesse. L'A., inoltre, a proposito delle "norme di dettaglio derogabili e cedevoli", scrive che le stesse, "dietro un'apparenza mite, hanno prodotto guasti non indifferenti al sistema regionale italiano". Sul punto si v. M. CARLI, *La "gabbia" dei principi fondamentali*, in *Le Regioni*, 2001; C.E. GALLO, *Perché no ad un testo unico di principi fondamentali nelle materie regionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 358 ss.

[93] Sentenza n. 279 del 2005. In ciò, secondo la Corte, i principi fondamentali si distinguono dalle norme generali in materia di istruzione attribuite alla competenza esclusiva dello Stato che sono, comunque, "sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale". In tal senso, altresì, le sentenze nn. 200 del 2009, 92 del 2011 e 147 del 2012.

[94] M. CARRER, *I principi fondamentali delle materie concorrenti in 15 anni di giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 23 (2016), 50. Si vedano in tal senso anche le sentenze nn. 181 del 2006, 237del 2009 e 16 del 2010.

atteggia, nelle materie concorrenti, a principio fondamentale, proprio per la parte in cui detta le condizioni ed i requisiti necessari allo scopo"[95].

La decisione circa ciò che è disposizione di principio e ciò che è disposizione di dettaglio è rimessa, come la definizione del contenuto di materia, in prima battuta, al Legislatore statale e, in definitiva, alla Corte costituzionale, influenzata nella sua attività decisionale, anche dal contesto nel quale è chiamata a pronunciarsi[96].

Ora, tenuto conto che il livello di complessità dei rapporti fra Stato e Regioni, nella determinazione dei principi e delle norme di dettaglio, non è identico rispetto a tutte le materie concorrenti, potrebbe considerarsi quale elemento da valutare, circa la decisione di attivare forme di autonomia differenziata, proprio il livello di indefinitezza dei principi[97] di una materia e la conseguente potenzialità degli stessi a vincolare interventi regionali riconducibili a una medesima "astratta" materia ma molto eterogenei.

In tal caso, infatti, è elevato il rischio che alcune fattispecie possano essere assoggettate al rispetto di principi fondamentali senza che siano, in concreto, lesive dell'interesse unitario[98], con effetti, quindi, riduttivi, della sfera di autonomia regionale.

---

[95] *Ibidem*.

[96] Il ricorso all'argomentazione dell'attinenza di interventi statali dettagliati con il nucleo essenziale della materia, ad esempio, giustifica interventi statali di fatto invasivi della potestà legislativa regionale allo scopo di perseguire finalità politiche in periodi di difficoltà economico-finanziarie del Paese: la Corte ha riconosciuto alle disposizioni *de qua* natura di principio (M. CARRER, *I principi*, cit., 50). Sempre nel periodo di crisi economica più acuta, ad esempio, il giudice ha avallato principi del Legislatore statale coincidenti con disposizioni dettagliate. Con il cambiamento del contesto, il giudice ha modificato il suo orientamento invertendo un *trend* di pochi anni precedenti, quando il contesto economico-finanziario di riferimento era, intanto, mutato: vanno in tal senso, ad esempio, le sentenze nn. 125, 140, 189, 272 tutte del 2015 a fronte delle sole sentenze nn. 147 e 193 del 2012 (che avevano annullato norme statali con "evidenti finalità di contenimento della spesa pubblica", perché di dettaglio, anche se erano gli anni della crisi). In tal senso anche, tra le altre, le sentenze nn. 232 del 2011, 148 del 2012, 229 del 2013.

[97] R. BIN, *Legge regionale* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche,* IX, (1994) disponibile in *www.robertobin.it*, 9: "Uno degli elementi di maggiore fragilità teorica che contrassegnano il modello costituzionale dei rapporti Stato-regioni consiste nel rinvio sistematico, per la definizione di ognuno dei limiti specifici dei diversi livelli di potestà legislativa, ad uno dei concetti più equivoci della teoria delle norme: il concetto di "principio"". Nello stesso senso ID., *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, 2001, 614, dove considera la distinzione fra norma di principio e di dettaglio "metafisica e non giuridica". Una posizione difforme è sostenuta da E. GIANFRANCESCO, *La "scomparsa",* cit., per il quale la potestà legislativa ripartita italiana "è una tecnica di composizione di esigenze unitarie e di differenziazione, basata su di una distinzione giuridica alla quale è possibile dare tratti sufficientemente precisi, quale è quella tra disposizione di principio e disposizione di dettaglio".

[98] In tal senso, in dottrina, ad esempio, si è messo in evidenza, con riferimento alle bozze di intesa presentate dalle Regioni Emilia Romagna, Veneto e Lombardia nell'ambito del primo Governo Conte, che la disciplina dell'accesso alle scuole di specializzazione affidata alle Regioni, nel rispetto di "standard e [i] criteri metodologici nazionali concernenti i relativi piani di fabbisogno, oltre che subordinando [subordinare] tale facoltà al raggiungimento e al mantenimento dell'equilibrio economico" non sarebbe lesiva dell'interesse unitario con la precisazione, tuttavia, che altro sarebbe introdurre un *genus* differente rispetto a quello dello specializzando, come la figura riconducibile al "contratto di formazione-lavoro" (R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato*, cit., 10-12.) In tal caso, infatti, sarebbe chiamata in causa una disciplina riconducibile alla competenza esclusiva statale "ordinamento civile". Allo stesso modo, rispetto alla farmacovigilanza, la medesima dottrina ha rilevato che, relativamente alle previsioni di cui alla bozza di intesa dell'Emilia Romagna, "la maggiore capacità di controllo e gestione del farmaco da parte di una Regione va a vantaggio diretto della sua popolazione e indiretto della collettività nazionale, si muove nell'ambito dei principi statali sul sistema del farmaco, individua un modello virtuoso anche per le altre realtà regionali, può preludere a maggiori spazi di autonomia nella

D'altra parte, fra le ragioni che, al di là del modello di rapporti Stato-Regioni delineato nella riforma del Titolo V, vengono indicate come incidenti sulla concreta compressione del ruolo politico delle Regioni e, quindi, della loro autonomia, è addotta proprio "la mobilità dei principi fondamentali della legislazione concorrente, che possono assumere tratti tali di analiticità, ove necessari per il conseguimento dello scopo prefissosi dal Legislatore statale, da occupare interamente la sfera di regolazione primaria, lasciando le briciole alla capacità di sviluppo regionale (già in sé mortificata da una definizione, "normativa di dettaglio", che non ha alcun aggancio in Costituzione)"[99]. Per tale ragione, la potestà legislativa ripartita e concorrente, per come è stata fatta funzionare nell'ordinamento italiano, più che per un fallimento "direttamente imputabile al modello"[100], si è prestata ad una riduzione dell'autonomia regionale[101] da un livello politico ad un livello amministrativo, confinando le scelte delle Regioni "pur sempre nella gabbia di scelte fondanti assunte a livello centrale"[102]. La patologia dell'attuazione del modello si manifesta chiaramente, proprio nell'ambito delle materie in cui, come si è accennato, maggiormente si sono rilevati "problemi di oggettiva confusione tra principi e dettagli", ossia rispetto a "titoli competenziali cui

---

organizzazione e gestione della distribuzione, anche al di là del modello che la legislazione statale indica alla generalità delle regioni" (R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato,* cit., 10-12).

[99] M. BIGNAMI, *L'autonomia politica delle Regioni ordinarie e il riparto della funzione legislativa nel disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi*, in *Questione giustizia*, 2 (2016).

[100] "Decisivo, verosimilmente, è stato l'indirizzo della giurisprudenza costituzionale che ha continuato ad avallare l'individuazione dei principi fondamentali al di fuori di un'espressa legislazione statale di cornice (sentenza n. 282 del 2002), permettendo di isolarli, piuttosto, in specifiche disposizioni rinvenibili nel vasto mare dell'Ordinamento. Una soluzione che indubbiamente poneva rimedio alla pigrizia del legislatore statale, o anche alla incapacità politica di elaborare ed assumere scelte davvero fondanti, demandandone lo sviluppo alla legge regionale. Ma che, al contempo, ha favorito la penetrazione nelle materie concorrenti di normative settoriali e spesso analitiche, dalle quali solo con una certa fantasia si sono potuti e dovuti ricavare principi" (*Ibidem*). T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale,* Milano 2012, ritengono che la separazione di competenza che connota la potestà concorrente, sia "assai incerta e praticamente evanescente, poggiando essa sulla distinzione essa pure assai labile e scivolosa tra principi e regole" (186). In tale direzione anche A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino 2013, 151, che sottolinea criticamente l'indeterminatezza ed al contempo la rigidità insite nel modello della competenza ripartita. Per la considerazione che ancora oggi la potestà ripartita è alla ricerca di un'identità, cfr. C. SALAZAR, *Dieci anni dopo la riforma del titolo V: il "ruolo" delle fonti regionali*, in AA.VV. (a cura di S. MANGIAMELI), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Milano 2012, 224.

[101] Il ridimensionamento del ruolo riconosciuto alle Regioni dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 sarebbe determinato, in effetti, anche dalla decisione della Corte costituzionale di vincolare i Legislatori regionali ai principi fondamentali ricavandoli dalla legislazione statale pregressa in assenza di nuove leggi cornice. Ciò, come è stato puntualmente rilevato, ha inibito le Regioni dall'"esplorare" materie nuove tracciate dalla riforma", e non ha spinto il "legislatore statale ad adottare le leggi cornice per contenere eventuali "fughe in avanti" dei legislatori regionali" (così E. GIANFRANCESCO, *La "scomparsa*", cit.).

[102] M. BIGNAMI, *L'autonomia politica*, cit. L'A., in proposito, sottolinea che questo sarebbe l'elemento critico da collegarsi al funzionamento di tale tipo di potestà legislativa piuttosto che l'essere lo stesso fonte di contenzioso Stato-Regioni; comunque, meno impegnativo di quello generato nell'ambito della potestà residuale regionale per l'interferenza statale attraverso le materie cd. trasversali. Tanto che proprio nell'ambito della potestà concorrente, più che in quella trasversale, "le Regioni hanno conseguito pur non numerosi successi innanzi al giudice costituzionale". Riguardo la natura del contenzioso Stato-Regioni, innanzi alla Corte costituzionale nei giudizi in via d'azione, anche M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista Aic,* 2 (2014), 11, ha precisato come "non pare, in verità, sia stato l'art. 117, terzo comma, la principale materia del contendere innanzi alla Corte (se si esclude la peculiare materia del "coordinamento della finanza pubblica"), quanto le non poche materie trasversali ad amplissima capacità di espansione del secondo comma del medesimo art. 117 Cost.".

corrispondono le chiavi del sistema"[103] (coordinamento della finanza pubblica[104] ma anche tutela della salute e governo del territorio[105]). In effetti, si può verificare agevolmente come, in alcuni casi, il principio fondamentale posto dalla legge statale non tutela un interesse unitario e si traduce, perciò, esclusivamente, in una compressione dell'autonomia regionale; in altri, viceversa, non è in grado di preservare l'interesse unitario, in quanto, non inquadrabile strutturalmente quale principio fondamentale, è fatto oggetto di declaratoria di incostituzionalità da parte della Corte. In quest'ultima ipotesi, può verificarsi che, talvolta, la tutela dell'interesse unitario potrebbe essere adeguatamente garantita attraverso la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni [106].

[103] M. CARRER*, I principi fondamentali*, cit., 51

[104] M. BIGNAMI, *L'autonomia politica delle Regioni ordinarie,* cit., scrive: "L'emblema di tale fenomeno è offerto naturalmente dal coordinamento della finanza pubblica, materia a riparto concorrente in base all'art. 117, terzo comma, Cost. La legittimità del solo limite complessivo alla spesa regionale determinato dalla norma statale [sentenza n. 36 del 2004], ferma la autonomia della Regione nel ripartirla secondo valutazioni di opportunità, ha via via ceduto a restrizioni sempre più particolareggiate, dalla spesa per il personale [sentenza n. 169 del 2007] a quella per consumi intermedi [sentenza n. 289 del 2008], agli «aggregati di spesa particolari» [sentenza n. 211 del 2012], fino a raggiungere persino la minuzia dei gettoni di presenza [sentenza n. 151 del 2012]. Un ferreo controllo della finanza regionale da parte dello Stato, soggetto ad un effetto moltiplicatore, poiché capace di sovrapporsi all'esercizio di qualsivoglia competenza legislativa che richieda l'impiego di risorse economiche. Al contempo, il divieto di istituire fondi statali a destinazione vincolata nelle materie di competenza della Regione, se non già attivati prima della riforma del Titolo V [sentenza n. 222 del 2005] si spiega laddove debba assicurarsi un livello uniforme di godimento dei diritti [sentenza n. 272 del 2013], con l'effetto, ancora una volta, di indirizzare la legislazione regionale, in materie di carattere residuale, verso obiettivi predeterminati in forza degli stanziamenti decisi dal centro […]. Vi sono competenze concorrenti, ove alla legge regionale sono oramai riconosciute capacità regolatrici inferiori a quelle di cui essa godeva prima della revisione costituzionale del 2001, a causa dell'inasprimento della legislazione statale di cornice (è il caso, ad esempio, della materia "professioni", ove non spetta più al legislatore regionale definire i requisiti di idoneità alle professioni turistiche [sentenza n. 117 del 2015])". Nello stesso senso G. RIVOSECCHI, *L'autonomia finanziaria regionale al tempo della crisi*, cit., 335-336. Si v. anche la giurisprudenza ivi richiamata, 336: Corte cost., sentenze nn. 169 e 179 del 2007; 289 del 2008; 69 del 2011; 139 del 2012; 88 del 2014; 143 del 2016.

[105] *Ibidem.*

[106] Con la sentenza n. 229 del 2013, ad esempio, la Corte "ha rigettato le questioni prospettate dalle Regioni ricorrenti avverso l'art. 4 del d. l. n. 95 del 2012, oggi abrogato, il quale prevedeva la soppressione, la messa in liquidazione e la privatizzazione di società pubbliche al ricorrere di alcuni presupposti […]. La Corte ha riconosciuto che i commi impugnati «incidono […] sulla materia dell'organizzazione e funzionamento della Regione, affidata dall'art. 117, quarto comma, Cost., alla competenza legislativa regionale residuale delle Regioni ad autonomia ordinaria ed alla competenza legislativa regionale primaria delle Regioni ad autonomia speciale dai rispettivi statuti, tenuto conto che esse inibiscono in radice una delle possibili declinazioni dell'autonomia organizzativa regionale». Il Giudice delle Leggi ha ritenuto che «[tale] collocazione per materia delle norme impugnate qui in esame non risulta, tuttavia, totalmente assorbente». Avendo la norma in esame una finalità di riduzione della spesa pubblica, la Corte ha reputato di dover vagliare le disposizioni impugnate sulla base del riparto di competenza legislativa, nella materia "coordinamento della finanza pubblica", dunque riconoscendo allo Stato la potestà di determinare i principi fondamentali della materia. Lo scopo perseguito, inserendo sostanzialmente il "coordinamento della finanza pubblica" tra le competenze c.d. "trasversali", così da permettere alle manovre fiscali dello Stato di incidere su ambiti di competenza esclusiva delle Regioni (L. MOLLICA POETA, *L'autonomia degli enti territoriali alla prova della crisi economica: nuovi vincoli ed equilibrio di bilancio*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 23-24) si sarebbe potuto più correttamente perseguire fissando livelli essenziali delle prestazioni. Al contrario, la sentenza n. 193 del 2012 annulla una presunta disposizione di principio che impone agli enti territoriali, a tempo indeterminato, misure di contenimento. Evidentemente non può ritenersi principio un tal genere di disposizione. La finalità di tutela dell'interesse unitario che con la medesima si sarebbe voluta perseguire, ossia la razionalizzazione

In taluni casi, cioè, i LEP potrebbero tutelare gli interessi unitari più efficacemente dei principi fondamentali.

In definitiva, affidando alla competenza statale in materia di determinazione dei LEP e alle altre competenze trasversali la garanzia degli interessi unitari[107], si potrebbe accedere ad una configurazione del rapporto tra fonti statali e regionali fondato più che sulla base del criterio materiale[108], su quello degli interessi, un criterio emerso, in alcune pronunce della Corte, già a ridosso della riforma del Titolo V, in particolare, nelle sentenze n. 282 del 2002 e n. 303 del 2003[109].

In tal senso, sarebbe opportuno, altresì, un ripensamento della potestà legislativa concorrente[110], riconducendovi esclusivamente quelle fattispecie per le quali la tutela

---

della spesa pubblica, si sarebbe perseguita adeguatamente ove si fossero determinati i livelli essenziali delle prestazioni (come affermato già con le sentenze nn. 285 e 383 del 2005) oltre al più corretto esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali (E. JORIO, *La Consulta "raccomanda" l'applicazione del federalismo fiscale e "invita" alle riforme strutturali (Nota a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 193/2012*), in *Federalismi.it*, 16 (2012), 3-4*)*. Con la sentenza n. 282 del 2002, il Giudice costituzionale respinge la censura di incostituzionalità della legge regionale delle Marche 13 novembre 2001, n. 26 da parte dello Stato, con riferimento all'art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost. "La decisione circa l'ammissione o il divieto di singole terapie si collocherebbe [infatti] in un momento "logicamente preliminare" anche rispetto alla determinazione, di competenza statale, dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza sanitaria" (punto 1, del Considerato in diritto, sentenza n. 282 del 2002). Il Giudice dichiara, quindi, l'incostituzionalità della norma con riferimento all'art. 117, comma 3, Cost., ossia la competenza concorrente "tutela della salute". Per la Corte, "[…] la legge impugnata non riguarda tanto livelli di prestazioni, quanto piuttosto l'appropriatezza, sotto il profilo della loro efficacia e dei loro eventuali effetti dannosi, di pratiche terapeutiche, cioè di un'attività volta alla tutela della salute delle persone, e quindi pone il problema della competenza a stabilire e applicare i criteri di determinazione di tale appropriatezza, distinguendo fra ciò che è pratica terapeutica ammessa e ciò che possa ritenersi intervento lesivo della salute e della personalità dei pazienti, come tale vietato". In tale circostanza, anziché ricorrere alle norme di principio fondamentale quale "appropriatezza delle pratiche terapeutiche", si sarebbero, probabilmente, potute configurare le terapie, la cui applicazione è "d'imperio" sospesa dalla Regione, come livelli essenziali delle prestazioni di determinazione del Legislatore statale, eliminando a monte la possibilità della Regione di intervenire al riguardo.

[107] Per A. RUGGERI, *La "specializzazione",* cit., 612, i meccanismi di solidarietà interregionale e la definizione dei LEP, "non sono cosa diversa dall'unità-indivisibilità della Repubblica bensì sono la stessa, in alcune delle sue più salienti e qualificanti espressioni, *in action*".

[108] R. BIN, *Le materie*, cit., 10. In tal senso, per l'A. (a pagina 9), l'individuazione dei confini delle materie, attraverso quella delle funzioni amministrative che le sostanzierebbero, ha da sempre prodotto uno scarso esito in termini di riconoscimento di autonomia alle Regioni, in quanto, così procedendo, si è assegnato alle burocrazie, da cui dipende concretamente il trasferimento, un compito che le stesse hanno utilizzato per conservare il proprio potere, cioè conservando molte funzioni. G. SCACCIA, *L'ente regionale fra mitologia federale e realtà istituzionale*, in *Rivista Aic*, 1 (2014), 6, ritiene le materie che "non sono in *rerum natura*, non sono empiricamente afferrabili", definibili partendo dalle funzioni amministrative, più che "dall'analisi e dall'interpretazione letterale o storico-sistematica delle formule costituzionali di descrizione delle materie".

[109] R. BIN, *"Problemi legislativi e interpretativi*, cit.

[110] In tal senso, sebbene riferita ad uno scenario in cui avrebbe operato una clausola di supremazia, secondo il disegno di riforma costituzionale cd. Renzi-Boschi, bocciato al referendum del 4 dicembre 2016, sembra muoversi la proposta di E. GIANFRANCESCO, *La "scomparsa",* cit., per il quale "un uso circoscritto e non ampio della competenza ripartita all'interno di un sistema di potestà legislative caratterizzato dalla presenza di una clausola di supremazia accuratamente calibrata costituisce un'opzione che il legislatore di revisione costituzionale potrebbe utilmente considerare. Si tratterebbe, in altri termini, di evitare di riprodurre il difetto strutturale dell'esperienza sin qui trascorsa, costruendo ipotesi limitate e ragionate di ricorso a tale tipologia di riparto. A questo proposito, le risultanze di un esame analitico delle singole materie e della loro idoneità a prestarsi a tale tipo di riparto dovrebbero guidare la scelta, così come la consapevolezza dei difetti contingenti dell'esperienza passata, introducendo, se del caso, dispositivi idonei ad evitare il loro ripetersi".

dell'unità passa per i principi fondamentali e affidando all'esercizio di funzioni legislative, svincolate da questi, la disciplina di fattispecie per le quali la tutela dell'unità è garantita da meccanismi meno invasivi dell'autonomia regionale, come, appunto, i livelli essenziali delle prestazioni. Dal momento che l'effettiva capacità di finalizzare discipline normative al soddisfacimento degli "interessi generali che hanno nel territorio stesso il luogo e la fonte della loro emersione" è condizionata dagli stessi confini territoriali delle Regioni, non andrebbe trascurato l'aspetto dell'eventuale riconfigurazione territoriale delle stesse, cui si potrebbe far fronte, ricorrendo più che alla procedura "superaggravata" di cui all'art. 132 Cost., alle intese di cui all'art. 117, comma 8, Cost.

3.2. *La garanzia dell'unità nell'esercizio della potestà residuale regionale: il ruolo dei livelli essenziali delle prestazioni*

La nozione di livelli essenziali delle prestazioni introdotta in Costituzione con legge cost. n. 3 del 2001, alla luce delle considerazioni finora sviluppate, riveste un ruolo decisivo per l'evoluzione del modello di regionalismo italiano, sia quello ordinario che differenziato, per la sua potenziale idoneità a conciliare il massimo livello di autonomia regionale e le istanze unitarie[111], intese quale riconoscimento di uno ""*status* unitario, eguale per tutti", con riferimento al principio di cittadinanza"[112], quale garanzia della "cittadinanza sociale"[113].

Determinante a tale scopo, evidentemente, è la delimitazione del concetto di livello essenziale delle prestazioni, con particolare riferimento ai LEP "concernenti i diritti sociali".

[111] Così A. RUGGERI, *Il valore*, cit., 108, per il quale la competenza statale a determinare i LEP e le altre competenze "trasversali" sono "strumenti potenzialmente efficaci di salvaguardia della unità avverso rischi che può far correre un'autonomia particolarmente avanzata".

[112] M. LUCIANI, *I diritti costituzionali*, cit., 346-347. Ancora, pagina 349, l'A., a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. *m*) scrive: "quella che il testo normativo vuole esprimere è la volontà di porre al riparo dalla discrezionale determinazione delle Regioni alcuni diritti, che non possono essere ridotti ad un livello inferiore a quello stabilito dal legislatore statale. L'implicito presupposto di questa scelta, evidentemente, è il collegamento tra livelli di godimento dei diritti, eguaglianza e cittadinanza, nel senso che la diminuzione della protezione di alcuni diritti oltre una certa soglia è interpretata come rottura del legame sociale che dà vita alla cittadinanza". Parla di LEP, come "risorsa dell'unità", A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico*, cit., 16. M. BERGO, *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, in *Rivista Aic*, 2 (2017), ricorda che la *ratio* ispiratrice del Legislatore costituzionale rispetto all'art. 117, comma 2, lett. *m*), è quella di garantire la creazione di sistemi sanitari regionali flessibili, quanto alle modalità organizzative e rigidi in ordine al contenuto delle prestazioni che – è bene ricordarlo – sono necessariamente esigibili da parte della cittadinanza, in applicazione del principio di uguaglianza.

[113] A. POGGI, *Istruzione, formazione*, cit., con specifico riferimento alla competenza esclusiva statale relativa alle norme generali sull'istruzione e ai livelli essenziali delle prestazioni nella stessa materia, afferma che "vanno ricostruite e riempite di contenuto in relazione alla finalità di garantire, in ciò che è essenziale e generale: l'eguaglianza sostanziale su tutto il territorio nazionale".

A fronte di una definizione quale "prestazione", intesa in senso aziendalistico, ossia una "certa erogazione" di una "determinata quota" di un "qualche servizio""[114], in diverse ipotesi, si ricorre a questo concetto anche in assenza di tali connotati[115]. La tendenza all'onnicomprensività della nozione di prestazione, emersa a livello legislativo e a livello giurisprudenziale, è, senz'altro criticabile[116]. Quanto meno il concetto di LEP

[114] La configurazione di LEP emersa progressivamente nella giurisprudenza costituzionale: così L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3 (2012), 17.

[115] La Corte costituzionale ha assunto decisioni volte a restringere il novero di norme che possono essere ricondotte a tale categoria, al di là di autoqualificazioni legislative (Corte cost. nn. 447 del 2006, 6 e 430 del 2007, 1 del 2008, 322 del 2009, 10 del 2010), riferendosi alla determinazione dei LEP come alla "determinazione degli standard strutturali e qualitativi delle prestazioni, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale" ed escludendo le norme finalizzate alla "individuazione del fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali" (sentt. nn. 383 e 285 del 2005) o "la regolamentazione dell'assetto organizzativo e gestorio degli enti preposti all'erogazione delle prestazioni" (così sent. n. 371 del 2008; cfr. sentt. nn. 120 del 2005 e 237 del 2007). Non ha mancato, poi, di mutare, in talune occasioni, tale restrittivo orientamento.

[116] In argomento L. TRUCCO, *I livelli essenziali*, cit., 59-60, che ricorda come le disposizioni della legge n. 241 del 1990 (art. 29) per effetto della legge n. 15 del 2005 e 69 del 2009 siano state annoverate tra i LEP, suscitando critiche in dottrina. Al riguardo M. DE GIORGI, *La semplificazione amministrativa tra esigenze di uniformità ed effettività delle politiche. Alla ricerca di un coordinamento stabile tra Stato e regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2 (2011), 519, rileva che si sia manifestata "un'attitudine dello stesso giudice costituzionale ad estendere l'ambito oggettivo della disciplina dei LEP", in contrasto con il proprio precedente orientamento in base al quale, "affinché si possa parlare di "livelli essenziali delle prestazioni" occorre, innanzitutto, che vi siano prestazioni, benché si sia parlato, nel caso di specie, di prestazioni "procedimentali" o "strumentali" (ad esempio, la tempestività dell'azione amministrativa)" (517). Ancora L. TRUCCO, *I livelli essenziali*, cit., 60, riporta la giurisprudenza costituzionale che riconduce la disciplina delle informazioni in tema di ambiente alla tutela del diritto di accesso del pubblico ai documenti amministrativi e perciò all'art. 117, comma 2, lett. *m*) (sent. nn. 399 del 2006 e 233 del 2009) e quella che riconduce il rilascio di certificazioni di qualità all'ambito *ex* art. 117, comma 2, lett. *m*), in quanto si mira a garantire che "tutte le imprese fruiscano, in condizioni di omogeneità sull'intero territorio nazionale, ad uno stesso livello, della possibilità di avvalersi di una prestazione, corrispondente all'ottenimento di una delle certificazioni di qualità dalla stessa previste, concernenti molteplici ambiti e scopi, […]" (sent. n. 322 del 2009). A tale filone vanno ricondotte le sentenze della Corte che riconducono il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità (sentt. nn. 164 e 203 del 2012) e la disciplina della segnalazione certificata di inizio attività (sent. n. 207 del 2012) alla competenza esclusiva statale *de qua*. La Corte riconosce alla stessa attività amministrativa la qualifica di prestazione (sent. n. 164 del 2012). Nella stessa prospettiva, la normativa dell'ISEE per la concessione di agevolazioni fiscali e benefici assistenziali, con destinazione dei relativi risparmi alle famiglie, è stata ricondotta all'art. 117, comma 2, lett. *m*), dal Giudice costituzionale, con sentenza n. 387 del 2007, come ribadito di recente con sentenza n. 91 del 2020. E' evidente, tuttavia, che l'ISEE, più che costituire "esso stesso un "livello essenziale", in base alle pronunce del Consiglio di Stato del 26 gennaio 2011, n. 551 e 16 marzo 2011, n. 1607 , rappresenterebbe, in realtà, "uno strumento "tecnico" per stabilire se il soggetto in difficoltà abbia o meno diritto ad accedere (gratuitamente, o con compartecipazione) a quel servizio indispensabile per rimuovere la sua situazione di bisogno, servizio che dovrebbe costituire esso stesso un livello essenziale" (A. GUALDANI, *I livelli essenziali ed il nodo dell'esigibilità dei diritti*, in *istitutoarrupe.gesuiti.it,* 2). Così, ancora, nella sentenza n. 10 del 2010, la Corte costituzionale "cogliendo nella *social card* un tentativo di dare risposta ad un bisogno radicale, quale quello alimentare, afferma con riguardo all'assistenza un suo diretto collegamento con la dimensione di diritto fondamentale e con un nucleo irrinunciabile della dignità della persona. Sulla base di tali presupposti la *social card* sarebbe pertanto annoverabile nella sfera di prestazioni riconducibili ai livelli essenziali", (A. GUALDANI, *I livelli essenziali*, cit., 3), con la conseguenza, come nei casi sopra richiamati, che «la competenza a fissare i livelli essenziali viene trasformata in un contenitore vuoto, che il legislatore statale può usare per operare qualsiasi intervento purché trovi una giustificazione della necessità di garantire il "nucleo irriducibile" di un diritto fondamentale» (E. LONGO, *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale,* in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, 171) e con la conseguenza, ancora, di comprimere la sfera

è circoscritto, infatti, tanto più la sua applicazione determinerà rischi di compressione dell'autonomia regionale[117].

L'importanza di una chiara individuazione del concetto di LEP, d'altra parte, si coglie se si considera che qualità e quantità delle prestazioni incidono sul contenuto del diritto[118] e che "l'esigibilità di ogni diritto a prestazione riconosciuto dalle norme costituzionali – e, conseguentemente, la sua effettività – dipende anche dal grado di definizione del contenuto dello stesso che si traduce nella determinazione delle

---

costituzionalmente riservata alle Regioni. A testimonianza della tendenza ad ampliare la categoria dei livelli essenziali delle prestazioni la diffida, datata 23 luglio 2020, del Presidente del Consiglio dei Ministri alla Regione Puglia "ad adeguare, entro il 28 luglio 2020 le disposizioni della propria legge elettorale ai principi di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive[…]" considerato, tra l'altro, "che occorre garantire l'attuazione delle disposizioni di principio in materia di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c-*bis*), della legge 2 luglio 2004, n. 165, attuative delle previsioni di cui agli articoli 51, primo comma, e 117, settimo comma, della Costituzione e che *tali disposizioni rientrano tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali* che devono essere garantiti, ai sensi dell'articolo 120, comma secondo, della Costituzione, sull'intero territorio nazionale" (corsivo mio). Il ricorso in tale caso alla nozione di LEP, per ricomprendervi disposizioni di principio, è sintomatico dell'abuso del ricorso a tale istituto. La sentenza della Corte cost. n. 126 del 2020, da ultimo, in controtendenza e a tutela delle competenze regionali, segna, invece, un atteggiamento restrittivo del Giudice rispetto alla nozione di LEP e offre uno spunto di riflessione circa la chiarezza che potrebbe informare i rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, ricorrendo ad un loro concetto definito. Per il Giudice costituzionale, infatti, "La disciplina della semplificazione amministrativa, addotta come termine di raffronto e contraddistinta *dal ricorrere di una specifica prestazione a beneficio dei cittadini* (corsivo mio) (anche se, come si è già ribadito neppure nel caso della semplificazione sembra potersi parlare di prestazione nel senso presupposto dalla competenza *ex* art. 117 Cost., comma 2, lett. *m*)), non può essere assimilata alla regolamentazione delle graduatorie delle procedure selettive per l'accesso all'impiego regionale, in cui viene in rilievo quella potestà delle Regioni di organizzare il personale, che l'individuazione di una competenza esclusiva statale vanificherebbe fino a negare del tutto" (punto 6 del Considerato in diritto). La Corte, pertanto, dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, e 2 della legge della Regione Toscana 28 giugno 2019, n. 38 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro per la sostituzione di personale collocato in quiescenza, del direttore generale e dei direttori. Modifiche alla l. r. 1/2009), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, 97, 117, commi secondo, lettere *l*) e *m*), e terzo, della Costituzione. In particolare, rispetto all'art. 117, comma 2, lett. *m*), il giudice non ravvisa l'incostituzionalità delle disposizioni che "si indirizzano verso la scelta di ricorrere allo scorrimento delle graduatorie in deroga all'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018, disposizione, quest'ultima, che si prefiggerebbe di fornire all'amministrazione il personale più qualificato".

[117] Quanto alle norme generali dell'istruzione e ai livelli essenziali delle prestazioni, ad esempio, A. POGGI, *Istruzione*, cit., afferma che si tratta di limiti "che devono essere solo quelli rapportabili al fine (garantire lo statuto della cittadinanza sociale) e, dunque, le norme generali devono essere realmente generali e i livelli essenziali effettivamente essenziali". Essi sono finalizzati, infatti, esclusivamente al raggiungimento di "obiettivi attraverso cui realizzare l'eguaglianza sostanziale in ciò che è essenziale". In effetti, allo scopo di impedire una interpretazione della clausola dei livelli essenziali quale strumento di invasione delle competenze regionali, la Corte costituzionale potrebbe mettere a punto una sorta di test di proporzionalità che consenta di valutare e, dunque, ritenere legittimi gli interventi statali fondati su tale titolo, solo ove effettivamente finalizzati a garantire livelli essenziali delle prestazioni connesse a diritti civili e sociali. Tuttavia, una tale possibilità, è limitata dalla considerazione per cui, il livello essenziale, laddove sostenibile dal punto di vista economico, non coincide con il livello minimo del diritto. Evidentemente un criterio di valutazione può essere dato proprio dalla capacità di assicurare sul piano economico quel livello, superiore a quello minimo, ma ritenuto essenziale.

[118] G. RIVOSECCHI, *L'autonomia finanziaria*, cit., 330, in tal senso parla di "inscindibile nesso tra la dimensione quantitativa e qualitativa delle prestazioni e il godimento dei diritti a cui esse sono funzionali".

prestazioni concretamente disponibili, e, quindi, azionabili da parte dei beneficiari"[119], come confermato dalla giurisprudenza comune sui livelli essenziali[120].

L'art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost., in altri termini, non è soltanto una norma sulla ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni[121] ma "costituisca [e] garanzia delle situazioni giuridiche soggettive azionabili davanti al giudice come pretese nei confronti dei pubblici e privati poteri, in relazione alle scelte del legislatore sulle prestazioni esigibili"[122].

La delimitazione della nozione di LEP, evitandone dilatazioni "oltre qualsiasi ragionevole interpretazione"[123], consentirebbe di individuare, in sostanza, le prestazioni concernenti diritti civili e sociali di cui è garantita l'esigibilità[124], in egual misura, su tutto il territorio italiano.

I LEP, infatti, rappresentano uno strumento di garanzia effettiva dei diritti civili e sociali, altresì, con riferimento ad un livello minimo adeguato di prestazioni ad essi relative, uguale su tutto il territorio nazionale[125]. Proprio considerando il loro stretto legame con i diritti costituzionali, costituendone strumento di garanzia, d'altra parte, la determinazione di tali livelli da parte dello Stato con tutto quanto ne consegue, vale anche per le Regioni speciali[126].

Con la determinazione dei LEP, in altri termini, lo Stato è responsabilizzato quanto alla garanzia dei cd. diritti di cittadinanza (*rectius* livello essenziale di

---

[119] *Ibidem*.

[120] *Ibidem*. L'A. richiama la giurisprudenza comune sui LEP che conferma l'esigibilità e l'azionabilità del diritto alle prestazioni fondato sull'art. 117, comma 2, lett. *m*) Cost.: Tar Milano, Sez. III, 23 marzo 2017, n. 697; Tar Lazio, Sez. III-quater, 17 aprile 2018, n. 4214; Cons. St., Sez. IV, 30 gennaio 2018, n. 623; Cons. St., Sezz. II, 6 aprile 2017, n. 823; Cons. St., Sez. III, 14 settembre 2017, n. 4347.

[121] *Ibidem*, 331.

[122] *Ibidem*.

[123] R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino 2009, 160.

[124] G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia in Annuario AIC 2018, La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Atti del XXXIII Convegno annuale, Firenze, 16-17 novembre 2018, Napoli 2019, 358. In tale ottica, l'effetto dell'esigibilità scaturente dalla determinazione dei LEP è, ad esempio, considerata la causa dell'inerzia statale quanto alla incompleta determinazione dei LIVEAS, ossia i LEP nell'ambito dei servizi sociali. La mancata determinazione degli stessi, tradizionalmente, è stata imputata ad una difficoltà "a procedere ad una standardizzazione delle prestazioni sociali", in tale ambito; di fatto, l'inerzia del Legislatore sarebbe legato alla scarsità di risorse economiche che pregiudicherebbe il soddisfacimento di prestazioni, che, una volta determinati i LIVEAS, sarebbero caratterizzate dall'elemento dell'esigibilità dal momento che "stabilire le prestazioni da ricondurre nell'alveo dei livelli essenziali significa conferire un contenuto ai diritti degli utenti dei servizi sociali, con le legittime conseguenze in punto di esigibilità degli stessi" (A. GUALDANI, *LIVEAS, (Livelli essenziali di assistenza)*, in *aggiornamentisociali.it*, settembre-ottobre 2001, 627). La conseguenza di tale inadempimento del Legislatore è, evidentemente, una elevata frammentazione e differenziazione, tra aree regionali diverse, nella garanzia dei diritti.

[125] "Una volta che sia stato determinato il livello, [infatti, risulta determinata] la soglia di garanzia indisponibile ad ogni ipotesi di differenziazione territoriale". Così G. Silvestri citato da G. RIVOSECCHI, *Poteri*, cit., 357. Le conseguenze della mancata determinazione dei LEP o di una loro incompleta determinazione (come per esempio nel settore dell'assistenza, LIVEAS), impedisce un'uguaglianza di trattamento almeno rispetto a un determinato livello su tutto il territorio nazionale, incidendo, quindi, sul concetto di unità. In tal senso v. sent. Corte cost. 296 del 2012, ord. n. 224 del 2006.

[126] A. RUGGERI, *Il valore*, cit., 108-109. L'A., peraltro, fa notare che, se anche non si volesse ritenere vincolante la determinazione statale dei LEP, si finirebbe nella sostanza ad imporne il rispetto di tutti gli effetti che ne derivano anche alle Regioni speciali, attraverso limiti specificamente previsti per queste, quali quelli "delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica" che, invero, sono ricondotti alla previsione sui LEP da A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, cit., 2195.

prestazioni uguale su tutto il territorio nazionale)[127] anche in relazione al finanziamento di detto livello di prestazioni, nell'ambito del rapporto finanziario con le Regioni; nel contempo, le Regioni, da un lato, sono obbligate a non scendere al di sotto del LEP predeterminato dallo Stato[128], dall'altro[129], vengono responsabilizzate per la parte eccedente tale livello, essendo loro consentito di differenziarsi, in base alla maggiore capacità di erogazione di determinate prestazioni[130].

La previsione di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*), quindi, al netto delle ambiguità che, talvolta, caratterizzano l'individuazione della stessa natura dei livelli essenziali, rappresenta, una volta proceduto alla loro determinazione e benché questa sia oggetto di scelta discrezionale del Legislatore[131], "una garanzia per l'autonomia

[127] A. POGGI, *Istruzione*, cit., con riferimento allo specifico diritto sociale alla istruzione-formazione, afferma che è "costitutivo del diritto di "cittadinanza", inteso quale diritto all'eguaglianza sostanziale, cioè alla rimozione, da parte dei pubblici poteri, delle situazioni di impedimento all'esercizio dei diritti".

[128] I livelli essenziali delle prestazioni rappresentano il livello che ciascuna Regione è obbligata a garantire, libera di offrire di più. Sul punto L. TRUCCO, *I livelli essenziali*, cit., 71-72, cui si rinvia altresì per riferimenti dottrinali e giurisprudenziali in argomento.

[129] Un esempio di tale funzione di garanzia dei LEP/LEA è rappresentata dalla sentenza della Corte cost. n. 72 del 2020 con cui il Giudice delle leggi dichiara l'illegittimità, fra l'altro, dell'art. 1, comma 2, l. reg. Puglia, n. 6 del 2019 con cui si riservano i trattamenti residenziali e semiresidenziali, ossia trattamenti riconducibili ai LEA che il d.p.c.m. 12 gennaio 2017 riserva alle persone non autosufficienti, a particolari categorie di queste ultime (anziani e soggetti affetti da demenza). Il riferimento "ai "soli anziani e soggetti affetti da demenza" […] costituisce un'indebita restrizione e limitazione delle prestazioni essenziali, in quanto, escludendo gli altri soggetti non autosufficienti, riduce il novero dei destinatari delle prestazioni socio-sanitarie, legandole alla presenza di un requisito di età o alla sussistenza di una determinata patologia che non trovano riscontro nel d.P.C. m. del 2017" (punto 3.1 del Considerato in diritto).

[130] Com'è noto, tale modello non trova concreta applicazione in quanto, da un lato, non sono stati determinati i LEP per tutti i settori, dall'altro, in quanto rimane inattuato il modello costituzionale di autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost., dal momento che la finanza territoriale è ancora prevalentemente derivata e solo in parte compartecipata. "Tutto ciò limita l'autoidentificazione delle funzioni da parte delle Regioni e mortifica l'esercizio delle loro funzioni legislative e amministrative" (G. RIVOSECCHI, *L'autonomia finanziaria*, cit., 339) impedendo l'attuazione della riforma secondo cui "si sarebbe dovuto procedere al finanziamento delle funzioni connesse ai livelli essenziali mediante compartecipazioni, tributi propri e quote del fondo perequativo, disponendo, contestualmente, la soppressione dei trasferimenti statali, realizzando così l'introduzione di elementi di finanza autonoma". Considerati i rapporti finanziari fra Stato e Regioni è stato rilevato che "Se negli anni passati il dibattito si concentrava sulla necessità di abbandonare la nozione di livelli minimi condizionata al *quantum* di risorse disponibili, per concentrarsi sulla definizione di livelli essenziali cioè indispensabili a soddisfare quel determinato bisogno, oggi dobbiamo amaramente constatare che la possibilità di prevedere livelli ulteriori oltre la soglia dell'essenzialità sia ormai una chimera" (A. GUALDANI, *I livelli essenziali*, cit., 2). Sulla difficoltà di erogare prestazioni eccedenti i LEP da parte delle Regioni, v. C. BUZZACCHI, *Il ruolo del "servizio sanitario e ospedaliero in ambito locale" alla luce dei parametri costituzionali dell'equilibrio di bilancio e dei LEA. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 62 del 10 aprile 2020*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2 (2020), 671-672, che richiama altresì la giurisprudenza costituzionale che evidenzia tale difficoltà (v. ad es. sent. n. 6 del 2019).

[131] La discrezionalità del Legislatore, tuttavia, trova un limite minimo nel contenuto essenziale del diritto, ossia il contenuto costituzionalmente incomprimibile. Per C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010, 8, infatti, l'essenzialità del livello della prestazione assicurata è " frutto della discrezionalità del legislatore statale" ma tale discrezionalità incontra "un limite inferiore nella salvaguardia del "contenuto essenziale" del diritto (concretamente accertato dalla Consulta), come pure un limite superiore – non meramente fattuale, ma giuridico – nell'effettiva "sostenibilità finanziaria" del livello introdotto in modo uniforme per tutto il territorio nazionale". L'A*., I livelli essenziali delle prestazioni fra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza amministrativa,* in *Federalismo fiscale*, 2 (2009), 138, sulla base di tali considerazioni, conclude che "i «livelli essenziali delle prestazioni» non vanno confusi con il «contenuto essenziale dei

regionale, fornendo il punto di riferimento per le modalità di organizzazione e di finanziamento delle prestazioni che lo Stato deve assicurare, anche nelle fasi avverse del ciclo economico"[132].

La Corte costituzionale stessa, in tale prospettiva, individua in essi "la misura di riferimento per la determinazione della spesa costituzionalmente necessaria a garanzia delle funzioni essenziali"[133]. In sostanza, ad oggi, i LEP rappresentano un presidio "nella disponibilità delle regioni, per ottenere risorse "certe" e dimostrare, quando occorre anche nel giudizio di legittimità costituzionale, che lo Stato non assicura il principio di connessione tra funzioni e risorse"[134].

La loro determinazione e, quindi, l'attuazione dell'art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost., appaiono, in definitiva, una strada necessaria allo scopo di realizzare un'autonomia responsabile che in uno Stato centrale forte, a presidio delle istanze unitarie e di un determinato livello di uguaglianza, trova il suo necessario presupposto.

In tale prospettiva, la stessa vicenda della pandemia che ha colpito anche il nostro Paese nel 2020 ed ancora in corso, pur avendo indotto non pochi studiosi ad invocare un neocentralismo in particolare nel settore sanitario e, dunque, un ripensamento dei rapporti Stato/Regioni rispetto al soddisfacimento dei diritti, soprattutto sociali, non

---

diritti»: la coincidenza dei due ambiti dovrebbe essere soltanto occasionale (ad esempio, per i periodi di acuta crisi economica)". Per M. BELLETTI, *I "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali…" alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 3-4 (2003), 616, "Il "livello essenziale" è riferito alle prestazioni, le quali devono essere dal legislatore statale determinate e garantite almeno fino al soddisfacimento del "contenuto essenziale" del diritto al quale accedono; le prestazioni sono dunque parte del "contenuto essenziale", o meglio devono essere garantite fino al raggiungimento del medesimo; o, ancora, la misura del contenuto è data dall'essenzialità delle prestazioni". A. POGGI, *Istruzione*, cit., ritiene la competenza in materia di determinazione dei LEP, con specifico riferimento al settore dell'istruzione, quale "vincolo che correttamente può essere inteso quale "soglia minimale" che, una volta soddisfatta, aprirebbe "spazi di differenziazione tra i diversi territori". Solo in questa prospettiva pare ammissibile una concorrenza tra Stato e Regioni nella determinazione dei livelli essenziali: le Regioni possono concorrere ad alzare la soglia della giustizia distributiva, non ad abbassarla". In tal senso, affinché la competenza statale sia effettivamente finalizzata a tutelare istanze unitarie e non quale grimaldello espropriativo di indeterminati ambiti di competenza regionale, come pure talvolta è accaduto, sarebbe opportuno, in via giurisprudenziale, mettere a punto dei tests di proporzionalità o addirittura di necessità attraverso cui valutare l'intervento statale impedendo che la competenza *de qua* possa essere utilizzata alla tregua di una *Supremacy clause*, ossia quale riesumazione della vecchia clausola dell'interesse nazionale. In prospettiva differente, G. RIVOSECCHI, *La decentralizzazione*, cit., 663, ritiene i livelli essenziali delle prestazioni "espressione di atto di indirizzo politico" e che, quindi, "non ha nulla di costituzionalmente necessario" (tale posizione è espressa già in *Id*., *Poteri, diritti*, cit., 405 ss.). L'A., pagina 668, distingue fra "risorse destinate al finanziamento del contenuto essenziale dei diritti [che] devono ritenersi indisponibili al legislatore" e "quelle destinate al finanziamento delle prestazioni concernenti i livelli essenziali [che] possono ritenersi costituzionalmente vincolate". In base a tale distinzione "il legislatore non potrebbe non destinare le risorse costituzionalmente indisponibili alla tutela del contenuto essenziale del diritto; il legislatore potrebbe invece operare una *indiretta* riduzione delle risorse costituzionalmente vincolate, semplicemente rideterminando al ribasso i livelli essenziali, quale scelta di indirizzo politico, da cui discenderebbe una riduzione delle risorse ad essi destinate".

[132] G. RIVOSECCHI, *L'autonomia finanziaria*, cit., 341

[133] *Ibidem*.

[134] *Ibidem*. L'A., *Poteri,* cit., 372, inoltre, sottolinea che l'individuazione dei livelli essenziali "fornisce il punto di riferimento per le modalità di organizzazione e il finanziamento delle prestazioni che lo Stato deve assicurare anche nelle fasi avverse del ciclo economico, ancor più rilevante alla stregua della perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e dell'incompiuto adempimento degli obblighi costituzionali di perequazione".

sembra necessariamente imporre una tale soluzione[135]. La realizzazione dello Stato del *welfare*, ancora oggi, sembra passare attraverso le autonomie[136] e appare, piuttosto, legata all'attuazione anche della disposizione richiamata, non potendo ignorare i vincoli economico-finanziari che, di fatto, condizionano il soddisfacimento dei diritti, soprattutto ma non solo, sociali[137].

Questo è l'orientamento dello stesso giudice costituzionale che, di recente, pronunciatosi in materia di livelli essenziali di assistenza (LEA), con la sentenza n. 62 del 2020, conferma il modello organizzativo sanitario accolto dalla vigente Costituzione: ossia un'organizzazione regionalizzata dell'apparato sanitario[138].

La Corte coglie l'occasione per aggiungere qualche tassello in ordine alla definizione di elementi che possano contribuire a realizzare il sistema cui si affida la conciliazione fra obiettivo di garantire livelli essenziali delle prestazioni ed efficienza del sistema di erogazione delle stesse[139].

---

[135] In particolare, i problemi registrati nella fase di gestione dell'emergenza Covid sono scaturiti dal mancato coordinamento, a livello centrale, ascrivibile a responsabilità di soggetti che non hanno attivato i relativi strumenti previsti nell'ordinamento; così, pure, va considerato che la risposta alla pandemia, in modo differente sul territorio nazionale anziché compatto, non è certo dipesa dalla mancanza di strumenti giuridici che consentissero allo Stato di intervenire in tal senso, a partire, in primo luogo, dalla competenza in materia di profilassi internazionale di cui al comma 2 dell'art. 117 Cost., lett. *q*) e dall'art. 120, comma 2, Cost. Quanto alle prospettive future, la vicenda potrebbe suggerire, anziché un ritorno alla centralizzazione del sistema sanitario che non ha fornito buone performance in passato (R. BIN, *Caro Orlando, il vero problema della sanità è al centro, non in periferia* in *laCostituzione.info*, 3 aprile 2020), di attuare le disposizioni costituzionali che consentirebbero un funzionamento efficace ed efficiente del sistema: in primo luogo una adeguata e corretta individuazione dei principi fondamentali; quindi corrette individuazioni di livelli essenziali di assistenza; in sostanza, rafforzamento del ruolo dello Stato centrale a tutela delle istanze unitarie, nella consapevolezza della possibilità, *rectius* doverosità, di ricorso a norme che consentono un suo intervento, in casi particolari, anche laddove si dovesse procedere nella direzione dell'attuazione del cd. regionalismo differenziato. Si v., sul punto, A. MORELLI, A. POGGI, *Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire. A ciascuno il suo, Editoriale* in *Diritti regionali*, 15 aprile 2020; L. BUSCEMA, *Emergenza sanitaria (inter)nazionale e regionalismo (differenziato): un ossimoro?*, in *Diritti regionali,* 1 (2020); C. BUZZACCHI, *Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la zona "gialla"*, in *laCostituzione.info*, 2 marzo 2020. Piuttosto, non va omessa la riflessione sulle preoccupazioni, in particolare delle Regioni del Sud, nella prima fase pandemica, circa l'incapacità del proprio sistema sanitario di far fronte ad un eventuale picco di contagi. La sanità differenziata, in altre parole, è una realtà in applicazione del solo art. 117 Cost., non essendo ancora stata data attuazione all'art. 116, comma 3, Cost. Probabilmente il regionalismo differenziato correttamente applicato a tale ambito potrebbe determinare miglioramenti per l'intero territorio nazionale, se adeguatamente guidato dal centro. Non si può ignorare che anche il regionalismo differenziato si muove in uno Stato unitario e che il suo funzionamento richiede necessariamente un ruolo forte, proprio del livello centrale (V. S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116*, cit.).

[136] S. STAIANO*, Il regionalismo differenziato*, cit., 226

[137] Sul punto si rinvia a E. CAVASINO, *La flessibilità del diritto alla salute*, Napoli 2012, 39 ss., per un'analisi della rilevanza dell'elemento economico-finanziario nella definizione dei LEA, già in una fase antecedente la costituzionalizzazione dei LEP.

[138] C. BUZZACCHI, *Lea, finanziamento pubblico e leale collaborazione. La sanità della Regione Sicilia davanti alla Corte costituzionale*, in *laCostituzione.info,* 16 aprile 2020.

[139] In senso critico sulla pronuncia A. MORRONE, L*a "visione trascendente" dei Lea e la realtà del Ssn, Critica su processo e merito nelle sentt. nn. 197/2019 e 62/2020 della corte costituzionale*, in *cortisupremeesalute.it,* 1 (2020), 22, per il quale la Corte ha accettato il modello dualista e paritario del sistema sanitario nazionale, senza tener conto dei problemi concreti che si frappongono fra il modello teorico, da un lato, e il funzionamento di tale modello, dall'altro. In base a tale lettura, infatti, rispetto alle performance dei diversi sistemi regionali si potrebbe assumere una posizione di forte critica circa l'organizzazione del sistema sanitario nazionale, ispirato ad un "paradigma dualista fondato sulla

Se da un lato esso, infatti, conferma il principio della spesa costituzionalmente necessaria, ormai espressione di orientamento consolidato[140], dall'altro, indica la strada da seguire al fine di garantire un corretto funzionamento dei rapporti centro/autonomie, nell'ambito del modello di regionalismo delineato dalla Carta, altrimenti perfetto solo su un piano teorico.

---

cooperazione paritaria dello stato e delle regioni" e anche mettere in discussione più in generale "l'organizzazione dello stato regionale attualmente vigente" (27).

[140] La sentenza n. 62 del 2020, che fa corpo unico con la sentenza n. 197 del 2019, si pone nel solco di una giurisprudenza costituzionale sui LEA, LEP "ormai consolidata", essendo "in piena continuità con quanto affermato nelle sentenze n. 275/2016, n. 169/2017, n. 6/2019 e, in ultimo, per i profili che riguardano l'attuazione dell'autonomia finanziaria, con la sentenza n. 4/2020" (F. SUCAMELI, *La tutela multilivello del diritto alla salute: guida alla lettura di Corte cost., Sent. n. 62/2020*, in *dirittoeconti.it*, 17 aprile 2020, 1). Essa interviene a definire, da un lato, il rapporto fra LEA/LEP e vincoli costituzionali di bilancio; dall'altro, la rilevanza della funzione di programmazione e della esatta definizione dei LEA e delle prestazioni che esorbitano i LEA, con riferimento ad un determinato diritto, al fine di individuare con precisione l'ammontare di risorse statali e regionali finalizzate alla loro garanzia. Mette in evidenza che, con la sentenza n. 62 del 2020, il Giudice costituzionale più che affermare il principio della prevalenza dei diritti sociali sulle esigenze del bilancio, enfatizza la funzione di programmazione, "ovvero la preventiva quantificazione, dell'adeguato quantitativo di risorse che occorrono per erogare prestazioni essenziali", C. BUZZACCHI, *Il ruolo*, cit., 676. Tanto è già rilevato con riferimento alla sentenza n. 275 del 2016 rispetto alla quale, R. DI MARIA, in L. ARDIZZONE, R. DI MARIA, *La tutela dei diritti fondamentali ed il "totem" della programmazione: il bilanciamento (possibile) fra equilibrio economico-finanziario e prestazioni sociali (brevi riflessioni a margine di Corte cost., sent. 275/2016)*, in *Diritti regionali*, 2 (2017), 186-187, scrive che mediante il ricorso alla programmazione può vincolarsi il finanziamento pubblico, in termini specifici e puntuali, a favore dei servizi afferenti a «diritti meritevoli di particolare tutela»; e che "può evitarsi – al contempo – la destinazione delle risorse disponibili a «spese facoltative» piuttosto che alla attuazione dei predetti diritti". Tale "enfasi per la programmazione" è presente, altresì, nelle sentenze nn.10 del 2016 e 197 del 2019 (C. BUZZACCHI, *Il ruolo*, cit., 676). In sostanza, il pregio di tali pronunce è di "proiettare una questione di metodologia contabile – le modalità di individuazione dei mezzi di copertura – nell'orizzonte di una questione "alta" di diritto costituzionale, ovvero le condizioni di effettivo soddisfacimento dei diritti" (C. BUZZACCHI, *Lea, costi, fabbisogni e copertura finanziaria: le categorie di riferimento per la finanza regionale presente e in corso di differenziazione*, in *Diritti regionali*, 3 (2019)). L'A., pagina 670-671, aggiunge: "Va infatti ben compreso come il *vulnus* determinato dall'approssimativa individuazione delle risorse destinate a sostenere la spesa – sanitaria e anche di altra natura – non produce i suoi effetti esclusivamente a livello contabile, ma si estende anche nei confronti della previsione costituzionale, che è posta a salvaguardia del principio di eguaglianza in un sistema di differenziazione dello Stato sociale, che si realizza in virtù del nostro panorama di istituzioni del territorio: la previsione dei livelli essenziali". Sul punto anche G. RIVOSECCHI, *La decentralizzazione*, cit., 668, che annovera tali tipologie di pronunce, con preciso riferimento alle sentenze nn. 188 del 2015, 10 e 205 del 2016, 84 del 2018, 6 del 2019, nell'ambito di quella giurisprudenza finalizzata ad "assicurare il principio di connessione tra funzioni e risorse ai diversi livelli territoriali di governo e, con esso, il finanziamento delle prestazioni sociali […]". La sentenza n. 130 del 2020, nella prospettiva illustrata, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art.2, comma 8, della legge della Regione siciliana 16 dicembre 2018, n. 24 per violazione, per quanto qui interessa, dell'art. 117, comma 2, Cost., lett. *m*), in quanto "La misura di sostegno in favore di pazienti affetti da talassemia, istituita con legge della Regione Siciliana 1° agosto 1990, n. 20 (Interventi in materia di talassemia), all'art. 7, rifinanziata negli anni successivi (da ultimo con l'art. 31, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 e con l'art. 2, comma 28, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2018, oggi impugnato), costituisce una forma di assistenza sanitaria ulteriore rispetto a quella prevista per la medesima categoria di pazienti dalla normativa statale in materia di livelli essenziali d'assistenza. L'attuale art. 52 del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, sulla definizione dei LEA, letto insieme all'Allegato 7 al decreto, infatti, prevede per i malati di talassemia, con esclusione delle talassemie "minori", il diritto all'esenzione dalla partecipazione alle correlate spese sanitarie: l'indennità vitalizia, percepita dagli assistiti in forma di erogazione mensile, e l'eventuale indennità chilometrica rappresentano, dunque, prestazioni di ulteriore assistenza. Aggiungono una corresponsione monetaria mensile al beneficio, derivante dal risparmio delle quote di compartecipazione alla spesa sanitaria normalmente a carico dell'utenza, che già la normativa statale riconosce alle persone affette da tali patologie" (punto 3.2 del Considerato in diritto).

Il Giudice delle leggi, infatti, a proposito dei LEA, ribadisce che "la loro determinazione è un obbligo del legislatore statale, ma la proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti istituzionali deve essere improntata alla leale collaborazione". Il servizio sanitario regionalizzato potrà, infatti, raggiungere il suo scopo "se le risorse per tale funzione continueranno ad essere adeguatamente determinate ed assegnate in giusta misura alle istituzioni territoriali: queste potranno rispondere al meglio al bisogno di salute delle persone […] se riusciranno ad instaurare un dialogo improntato alla collaborazione con gli apparati centrali, scevro da qualsiasi finalità politica e unicamente volto a reagire all'unisono per il benessere della collettività"[141]. Richiamando il passaggio di una sua precedente pronuncia, la sentenza n. 169 del 2017, inoltre, la Corte ricorda che "la separazione e l'evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza devono essere simmetricamente attuate, oltre che nel bilancio dello Stato, anche nei bilanci regionali ed in quelli delle aziende erogatrici secondo la direttiva contenuta nell'art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009. […] Ciò al fine di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale – data la natura delle situazioni da tutelare – deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie. In sostanza, la determinazione, il finanziamento e l'erogazione dei LEA compone un sistema articolato il cui equilibrio deve essere assicurato dalla sinergica coerenza dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti nella sua attuazione" (Punto 4.5, Considerato in diritto)[142].

Seguendo l'orientamento della Corte, è opportuno, dunque, puntare all'attuazione delle disposizioni costituzionali centrali per il corretto funzionamento del regionalismo[143], in particolare, dell'art. 117, comma 2, lett. *m*), presupposto di corretto

[141] Così C. BUZZACCHI, *Il ruolo,* cit., 675-677.

[142] *Ibidem*. La Corte, inoltre, denuncia l'inadeguatezza del sistema di verifica e monitoraggio delle prestazioni LEA attraverso la cd. Griglia LEA, "nella parte in cui consente di attribuire un convenzionale punteggio di sufficienza al servizio regionale anche in caso di assenza o grave deficitarietà di intere categorie di prestazioni contemplate dalla normativa sui LEA" (punto 4.5 del Considerato in diritto). E quindi il Giudice aggiunge che "È ragionevole sostenere che il complesso e oneroso sistema di monitoraggio precedentemente descritto non possa essere svincolato - come ora in concreto accade - dall'adeguamento delle situazioni finanziarie e prestazionali allo scenario dinamico che la materia propone. Una vigilanza concomitante sulla spesa e sulle prestazioni rese può consentire – accanto all'adeguamento della programmazione a esigenze inaspettate – anche risparmi, laddove il fabbisogno dei LEA previsto all'inizio dell'esercizio si dimostrasse dimensionato in misura eccedente" (Punto 4.5, Considerato in diritto).

[143] Una corretta applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost., in effetti, richiede l'attuazione delle disposizioni costituzionali che assicurino l'implementazione di un regionalismo solidaristico. In tale prospettiva, la questione della "*omogeneizzazione* (che in gran parte coincide con l'irrisolta "questione meridionale") - uno dei due elementi del pendolo su cui si dovrebbe reggere l'equilibrio dello Stato sociale/costituzionale- […]", trova risposta nella stessa attuazione della differenziazione regionale che, pertanto, non pare riguardare essenzialmente la sola "questione settentrionale", secondo la lettura di autorevole dottrina. Sul punto A. SPADARO, *Appunti,* cit., 4. Lo stesso A., in effetti, 10, sottolinea come "il regionalismo differenziato deve fare i conti – e in parte ciò è detto espressamente nel III c. dell'art. 116 Cost. – con diversi vincoli costituzionali da rispettare". Vede il richiamo dell'art. 119 di cui all'art. 116, comma 3, Cost., uno strumento di limitazione della stessa attivazione di richieste di autonomia differenziata, D. GIROTTO, *L'autonomia*, cit., 83. In tal senso, si condivide la considerazione di G. MOBILIO, *Differenziazione e specialità*, cit., che le Regioni differenziande vedono nel ricorso all'art. 116,

funzionamento, da un lato, del regionalismo *ex* art. 117 Cost.; dall'altro, di differenziazione *ex* art. 116, comma 3, Cost., nel rispetto dell'art. 119 Cost., "cioè con esiti di perequazione"[144].

3.2.1. *L'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia e la determinazione dei LEP nel disegno di legge quadro cd. Boccia*

Nel dicembre del 2019 è stato trasmesso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, al fine di sottoporlo all'esame del Consiglio dei Ministri, lo schema di disegno di legge contenente i principi per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia (Art.1) e le Modalità di definizione dei LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni) e degli obiettivi di servizio (Art. 2) (cd. legge quadro Boccia)[145].

Non si può non rilevare come, in base al testo in esame, il Parlamento possa essere, sostanzialmente, estromesso dalla determinazione dei LEP[146].

In definitiva, i LEP (al pari delle altre grandezze oggetto della previsione, tutte rilevanti per la concreta conformazione del modello di regionalismo da attuare) possono essere determinati dal Governo senza alcun coinvolgimento sostanziale del Parlamento[147], laddove la loro determinazione andrebbe effettuata con fonte ordinaria tenuto conto che l'art. 117, comma 2, lett. *m*) non opera soltanto una ripartizione di

---

comma 3, Cost., un'alternativa al rallentamento dell'attuazione della riforma del cd. federalismo fiscale che avrebbe consentito l'obiettivo di una "minore dipendenza dai trasferimenti dello Stato". Nella prospettiva del presente scritto, tuttavia, l'implementazione del regionalismo differenziato in senso conforme a Costituzione, richiede la definizione di quegli stessi elementi la cui carenza ha bloccato la realizzazione del federalismo fiscale, *in primis*, la determinazione dei LEP.

[144] S. STAIANO*, Il regionalismo differenziato*, cit., 230.

[145] Per una prima analisi della bozza di legge quadro v. C. B. CEFFA, *Può una legge quadro essere un valido strumento per far "quadrare" il discorso sull'autonomia differenziata?*, in *labriforme.info*, 30 ottobre 2020, che nota che una disciplina attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost., avrebbe richiesto "l'inquadramento entro una legge costituzionale, ovvero entro una fonte realmente in grado di spiegare una sicura efficacia vincolante nei confronti degli attori istituzionali e, soprattutto delle fonti normative da questi ultimi prodotte nel processo di differenziazione".

[146] Ai sensi dell'art. 2, comma 1, punto 1, della bozza, infatti "I livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e i fabbisogni standard di cui all'art. 1, nonché le relative metodologie di determinazione, sono individuati con uno o più decreti del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri di volta in volta competenti, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa". Al punto 2 della stessa disposizione, è previsto che per la determinazione, fra l'altro, dei LEP, "il Ministro per gli affari regionali e le autonomie si avvale quale Commissario, del Dirigente preposto alla struttura di livello dirigenziale generale del Ministero dell'economia e delle finanze competente per materia […] nominato, […] con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze […]".

[147] Ai sensi della stessa disposizione, punto 4, gli schemi di decreto di cui al comma 1, corredati da relazione tecnica ed adottati previa intesa in Conferenza Stato Regioni "sono trasmessi alle Camere, ai fini dell'espressione del parere da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e da parte delle Commissioni parlamentari competenti. Decorsi trenta giorni dalla trasmissione alle Camere da parte del Governo, il decreto può essere comunque adottato, previa deliberazione definitiva da parte del Consiglio dei Ministri. Il Governo se non intende conformarsi ai pareri parlamentari trasmette alle Camere una relazione nella quale indica le ragioni per le quali non si è conformato".

competenze fra legge statale e legge regionale ma anche fra legge statale e atti amministrativi governativi[148].

Considerato il tecnicismo che caratterizza la loro determinazione, in effetti, si potrebbe ricorrere allo schema della delega legislativa. Sulla base della legge delega, cui andrebbero riservate le scelte "politiche" inerenti la determinazione dei LEP, il decreto legislativo consentirebbe di definire aspetti tecnici con il ricorso alle competenze necessarie[149]. In ogni caso, con la bozza cd. Boccia, si perde l'occasione[150] di riportare la decisione al Parlamento, invertendo la prassi affermatasi[151] contro la dottrina[152] ma

[148] L. TRUCCO, *I livelli essenziali delle prestazioni*, cit., 5 ss., richiamando le diverse posizioni della dottrina circa la procedura da adottare per la determinazione dei LEP evidenzia che, in ogni caso, si ritiene necessario fornire una copertura legislativa, non meramente formale, di atti di rango secondario di definizione dei LEP e di evitare "aggiramenti" del Parlamento nazionale. Inoltre, come rileva C. CARUSO, *I raccordi*, cit., la fattispecie rappresenta un esempio di *ruolo promozionale* dell'autonomia regionale del principio di leale collaborazione, determinando la competenza concorrente nella tutela della salute una sorta di *spill over* sulla competenza esclusiva statale a determinare i livelli essenziali delle prestazioni: "la scelta intorno ai livelli essenziali è stata affidata ad atti secondari statali preceduti da una "reale concertazione in Conferenza"". A. MORELLI e A. POGGI, *Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire*, cit., richiamati da Caruso, leggono positivamente tale coinvolgimento delle Regioni come esempio di "reale concertazione Stato-Regione, a dimostrazione del fatto che, il regionalismo cooperativo è possibile", laddove A. MORRONE, *La "visione trascendente"*, cit., 24, citato sempre da Caruso, critica un tale coinvolgimento regionale. Oltre che una delegificazione della materia dei LEP, considerato che nella prospettiva del Giudice delle leggi, "a partire dai Lea [che]andrebbe determinato il contenuto della decisione di bilancio (statale) e la stessa organizzazione del servizio sanitario regionale", ne deriva che "quel che viene stabilito in via amministrativa finisce per porre sul legislatore un vincolo derivante da decisioni assunte altrove, la conferenza Stato-Regioni, o dagli organi dell'amministrazione, o da accordi caso per caso (come nella vicenda siciliana)".

[149] La legge n. 42 del 2009 sul punto prevede, all'art. 20, comma 2: "La legge statale disciplina la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni. Fino a loro nuova determinazione in virtù della legge statale si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale".

[150] Il ridotto ruolo del Parlamento è stato puntualmente rilevato, anche con riferimento alla bozza di legge quadro Boccia sull'autonomia differenziata. In particolare, la Cgil, nel suo parere sulla bozza, ha ritenuto che la proposta di legge cornice "condiziona il riconoscimento di autonomia alla sola (per quanto necessaria) determinazione dei LEP, degli obiettivi di servizio e dei fabbisogni standard, escludendo ogni riferimento alle norme generali che devono porre i confini entro cui l'autonomia può essere esercitata e sancire i principi cui devono conformarsi gli stessi LEP e obiettivi di servizio che devono essere assicurati. Si lascia quindi un vuoto preoccupante". Nel documento richiamato si evidenzia, ad esempio, che in mancanza di una norma generale in materia di tutela dell'ambiente, di principi comuni a tutte le Regioni sul ciclo rifiuti, si rischia che "un prodotto cessa di essere rifiuto in Emilia, ma non in Toscana"; o in mancanza di norme generali sulla non autosufficienza, non si ha una comune "modalità di riconoscimento del diritto all'assistenza e relativi LEP che rendano esigibile il diritto".

[151] L. TRUCCO, *I livelli essenziali*, 7, riporta la posizione critica della dottrina in merito all'adozione del d.p.c.m. 29 novembre 2001. Esso è stato ritenuto incostituzionale. Tale atto fu adottato in base all'art. 1 del d. lgs. n. 502 del 1992 e ss. mm., d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Tale procedimento è poi stato seguito per l'aggiornamento dei LEA. Sulle stesse basi è stato adottato il d.p.c.m. 12 gennaio 2017, di definizione e aggiornamento dei LEA.

[152] E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, 6 (2003), 1188. L'A., pagina 1192, sostiene che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni "dovrebbe essere una funzione totalmente politica, che non richiede alcun apparato amministrativo al di là di eventuali organi tecnici e consultivi necessari per individuare le tipologie di intervento più opportune e le risorse necessarie e disponibili allo scopo". M. LUCIANI, *I diritti costituzionali*, cit., 352, sottolinea la natura di decisione politica della determinazione concreta dei livelli essenziali, in quanto tale riservata al Legislatore statale. L'A., tuttavia, ritiene che "l'atto statale con il quale i livelli sono definiti in concreto può essere una legge, oppure (più probabilmente vista la complessità dei dati da considerare) un atto

anche la giurisprudenza costituzionale[153]. In base ad essa, la determinazione dei LEP è affidata a singoli esponenti della maggioranza e a tecnici selezionati dalla sola maggioranza, neppure nella sua collegialità.

Ulteriore previsione, che ha suscitato pronte critiche in dottrina[154], è oggetto dell'art. 1, comma 1, lett. e) della bozza in esame. Ivi è stabilito che "qualora, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa non siano stati determinati i livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e i relativi fabbisogni standard, e fino alla loro determinazione, le funzioni sono attribuite con decorrenza dal 1 gennaio dell'esercizio immediatamente successivo e le relative risorse sono assegnate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base del riparto delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente". Tale previsione, tenuto conto della obiettiva difficoltà nella determinazione dei LEP, va guardata, realisticamente, con grande preoccupazione potendo determinare una devoluzione di funzioni sulla base di un criterio che sostanzialmente avvantaggia le Regioni più ricche del Paese, in contrasto con la finalità perequativa cui invece tendono i LEP[155]. Di recente, peraltro, si è data notizia dell'esistenza di una bozza di disegno di legge quadro Boccia, revisionata, circolante, invero, ufficiosamente[156], benché la dottrina abbia più volte denunciato

amministrativo "apicale", come un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. In ogni caso, tale atto presuppone una previa legge, che definisca i limiti della discrezionalità governativa" (354).

[153] Corte cost. n. 88 del 2003, ordinanza n. 526 del 2002.

[154] Condivisibile, inoltre, la precisazione di G. RIVOSECCHI, *La decentralizzazione*, cit., 667, per il quale la determinazione dei livelli essenziali non può riferirsi esclusivamente alle funzioni "differenziate", ma a tutte le funzioni regionali, in quanto deve tendere piuttosto "ad assicurare le funzioni svolte dalle altre Regioni non beneficiarie della differenziazione, al fine di definire il complesso delle risorse di cui queste ultime hanno bisogno".

[155] In tal senso, è stato evidenziato in dottrina (S. STAIANO*, Il regionalismo differenziato*, cit., 230) che, in fase transitoria, sarebbe opportuno stabilire un criterio di perequazione "assumendo a riferimento i Conti Pubblici Territoriali (CPT), e dunque determinando un fabbisogno standard a costi standard, sulla base del quale ripartire equamente le risorse tra le Regioni al fine di garantire livelli essenziali di assistenza (LEA), compatibili, in ciascun territorio, con le risorse di bilancio". Risulta, insomma, con evidenza la rilevanza politica della determinazione di tali grandezze, discendendo dalle diverse scelte operate, effetti significativamente differenti in termini di soddisfacimento dei diritti goduti sul territorio nazionale. L. CHIEFFI, *La tutela del diritto alla salute tra prospettive di regionalismo differenziato e persistenti divari territoriali*, in *Nomos*, 1 (2020) (*anticipazioni*), 34, pur apprezzando "l'espressa previsione di un collegamento tra devoluzione autonomistica e garanzia dei LEA e fabbisogni standard, contenuta nello schema di legge quadro predisposta dal Ministro Boccia", esprime perplessità riguardo la possibilità di poter procedere all'attribuzione delle funzioni, a prescindere dalla definizione dei LEP, "con il rischio di agevolare una possibile fuga in avanti per alcune Regioni, che dovessero assumere nuovi ambiti di autonomia, con l'effetto di cristallizzare una indiscutibile condizione di vantaggio". La previsione *de qua* fornisce l'occasione per segnalare come l'art. 116, comma 3, Cost. possa essere invocato a parametro rispetto a cui emerge l'incostituzionalità della stessa. Rinviando detto articolo all'art. 119 Cost., infatti, è implicito che dalla richiesta di differenziazione di una Regione non possano derivare impoverimenti delle altre: le scelte tecniche attraverso cui la differenziazione si realizza, in altri termini, non vanno considerate neutrali ma valutate per gli effetti politici che determinano che mai possono ledere il contenuto delle disposizioni costituzionali. In tal senso v. R. BIN, *Le materie*, cit., 5.

[156] È dato di apprendere, sul sito *Regioni.it*, 24 settembre 2020, che il ministro per gli Affari regionali e Autonomie, in un'intervista a *Il Sole 24 Ore*, ha dichiarato di aver trasmesso, in data 10 settembre 2020, ai capidelegazione della maggioranza, l'ultima bozza della legge quadro perché potesse essere discussa in Consiglio dei ministri. Il ministro dichiara trattarsi di una bozza frutto del confronto avviato con Regioni

l'opacità del processo finalizzato all'attuazione del regionalismo differenziato, in senso ampio[157].

Il nuovo articolato, risalente al 27 agosto 2020, appare significativamente differente dalla prima bozza in esame. Si passa da due a tre articoli. Il primo, (Obiettivi e previsioni per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione), segna una rilevante correzione rispetto al disegno di legge Boccia originario. Alla lettera a) del suo primo comma è previsto, infatti, che "il processo di attribuzione alle Regioni delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, deve avvenire nel rispetto: [tra l'altro] 1) dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e degli obiettivi di servizio ad essi correlati. A tal fine le funzioni relative a materie concernenti i LEP possono essere attribuite solo dopo la definizione dei LEP medesimi, ai sensi del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68".

Le criticità evidenziate relative al possibile ricorso, in base alla prima bozza, al criterio del "riparto delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente", ritenuto sfavorevole per le Regioni più deboli e che si sarebbe determinato con ragionevole certezza per effetto della mancata determinazione dei LEP entro il termine stabilito, sono state superate[158].

Quanto alla determinazione dei LEP, considerato il rinvio al d. lgs n. 68 del 2011, art. 13, la stessa dovrebbe ritenersi oggetto di una legge: al comma 5 di tale articolo, infatti si legge: "Fino alla determinazione, con legge, dei livelli essenziali delle prestazioni […]".

Il successivo comma 6, però, prevede che "[…] Sulla base delle rilevazioni effettuate da SOSE S.p.a., il Governo adotta linee di indirizzo per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in apposito allegato al Documento di economia e

---

e commissione di esperti, dallo stesso nominata da circa un anno. Evidenzia come si sia proceduto a prevedere un'attuazione immediata del decentramento amministrativo, in relazione a materie non implicanti l'individuazione dei LEP ed a rinviare il decentramento alla previa definizione degli stessi, per le materie restanti. Tale ultimo compito viene affidato al Parlamento. Il ministro, peraltro, sottolinea: "Nei criteri di valutazione del Recovery Fund abbiamo inserito tra gli indicatori di priorità anche i Lep. È un'occasione unica che ci consentirà di colmare un divario che rappresenta uno dei principali freni alla crescita. Non sfruttarla sarebbe gravissimo". E, sul Mes, aggiunge: "Una volta fatto il quadro la valutazione spetterà al Parlamento".

Nella medesima direzione, un articolo apparso sul Corriere del Veneto dell'8 settembre 2020 di M. BONET, *Autonomia, il testo della legge quadro: tasse, Lep, infrastrutture e tempi certi,* da cui si apprende che il nuovo testo sarebbe composto di tre articoli e che il trasferimento delle materie deve essere successivo alla definizione dei LEP, nonché l'Audizione del 30 settembre 2020 (disponibile al sito *webtv.camera.it*) del ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, Boccia, presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali.

[157] Per tutti, M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?,* Napoli 2019, 54.ss. Rileva l'opacità del "processo di differenziazione", in senso ampio, con riferimento all'esperienza partita con l'approvazione di bozze di intesa da parte del Governo Gentiloni, nel 2018, G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in *Diritti regionali*, 346. Evidentemente anche tale circostanza alimenta un dibattito che, piuttosto che riguardare il merito delle proposte, appare fortemente ideologizzato.

[158] L'effettiva determinazione dei LEP che, d'altra parte, non è ancora intervenuta per tutti i settori, principalmente per "l'immane sforzo finanziario necessario a correggere gli squilibri nella prestazione dei diversi servizi fra i territori", dovrebbe essere agganciata al Recovery Fund, essendo i LEP inseriti fra gli indicatori di priorità nei criteri di valutazione di tale fondo (Così C.B. CEFFA, *Può una legge quadro*, cit.).

finanza ai fini di consentire l'attuazione dell'art. 20, comma 2, della citata legge n. 42 del 2009, dei relativi costi standard e obiettivi di servizio". Tenuto conto dell'art. 7, comma 3, della legge n. 196 del 2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica), che disciplina "Ciclo e strumenti della programmazione finanziaria e di bilancio", il ruolo del Parlamento rispetto al Documento di Economia e finanza, che è presentato alle Camere dal Governo, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, è limitato all'adozione di un atto di indirizzo: il riferimento è alle "deliberazioni parlamentari" ivi previste. Considerato che la prima bozza prevedeva, ai fini della determinazione dei LEP, la richiesta di parere, sebbene non vincolante, alle Commissioni parlamentari, con conseguente sede di discussione dedicata, il ruolo del Parlamento ne sembrerebbe risultare ulteriormente compresso. Quanto a quello del Governo, invece, va registrato un miglioramento della bozza revisionata che prevede una sua partecipazione collegiale alla determinazione dei LEP. Ciò nonostante, la previsione di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*), che assegna la determinazione dei LEP alla legge statale, è evidentemente disattesa.

In base alla nuova bozza, sotto altro profilo, è previsto che il processo di attribuzione alle Regioni delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia avvenga nel rispetto dei principi "di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, oltre che del principio solidaristico di cui agli articoli 1 e 5 della Costituzione […]": il richiamo al principio di solidarietà, già presente nella bozza originaria, ma qui espressamente ricollegato agli articoli 1 e 5 della Costituzione, appare di grande rilevanza nel guidare un processo di differenziazione che, dunque, non si può caratterizzare in senso competitivo.

Quanto al finanziamento delle funzioni attribuite a seguito di intesa, la nuova bozza lo prevede "in termini di compartecipazione al gettito erariale maturato nel territorio regionale, nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196[159] nonché in coerenza con i principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 2, comma 2, lett. *m*), della legge 5 maggio 2009, n. 42, che stabiliscono l'obiettivo del superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione e delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione".

L'obiettivo, dunque, è quello di superare la spesa storica agganciando il finanziamento delle funzioni al fabbisogno standard, come previsto anche nell'originaria bozza, all'art. 1, comma 1, lett. *b*).

Tale obiettivo è senz'altro da valutarsi positivamente, essendo detto criterio ritenuto foriero di gravi distorsioni sia sul piano economico che sociale, determinando un possibile incentivo a gestioni inefficienti che determinano esiti negativi in termini di erogazione di servizi cui non corrisponde alcuna responsabilità dell'ente erogatore[160].

[159] La legge di contabilità e finanza pubblica che, all'art. 17, prevede la "Copertura finanziaria delle leggi".

[160] V. L. ANTONINI, *Federalismo all'italiana*, Venezia, 2013. E. JORIO, *Federalismo municipale: la determinazione dei costi e fabbisogni standard (e non solo)*, in *Federalismi.it*, 27 aprile 2011, 11.

In tale prospettiva, la dottrina maggioritaria ritiene il concetto di fabbisogno standard preferibile all'altro[161].

Tuttavia, come ogni nozione tecnica, neppure questa sfugge alla considerazione per cui non esistono nozioni neutrali: la determinazione dei fabbisogni standard può risultare dall'applicazione di elementi di calcolo differenti dalla cui combinazione risulteranno valori differenti che, dunque, non saranno politicamente neutrali[162]. In nessuna delle due versioni delle bozze, in effetti, risultano individuate tali modalità di calcolo, per cui la vera partita è destinata a giocarsi sempre nelle sedi della loro concreta definizione. Insomma, sebbene la nuova bozza si caratterizzi per margini di miglioramento rispetto alla precedente, molti nodi fino ad oggi caratterizzanti la determinazione dei LEP, nei settori in cui si è proceduto ad essa, rimangono irrisolti.

4. *Considerazioni conclusive*

Il principio autonomistico sancito dall'art. 5 Cost., sebbene oggetto di indubbia valorizzazione sulla carta, anche dopo la riforma del Titolo V ha visto una realizzazione limitata, in particolare rispetto a quella potenziale sulla base del nuovo assetto costituzionale.

Tale circostanza deriva da una serie di inattuazioni di disposizioni costituzionali assolutamente centrali per la sua implementazione nel rispetto del principio unitario, a sua volta sancito dal medesimo art. 5 Cost.

In particolare, risultano inattuati gli artt. 119 e 117, comma 2, lett. *m*), Cost., la cui implementazione consentirebbe la realizzazione di un modello di regionalismo molto più rispettoso del principio autonomistico di quello, di fatto, operante[163].

---

[161] V. ad es. R. BIFULCO, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in *astridonline.it*, reperibile al sito *iris.luiss.it*, 7

[162] Si consideri, al riguardo, l'Atto di Sindacato ispettivo n. 4-04313, pubblicato il 28 ottobre 2020, nella Seduta n. 269 del Senato della Repubblica, con cui si chiede al Ministro dell'economia e delle finanze di fare "chiarezza sul tema della ripartizione della spesa pubblica tra il Nord e il Sud del Paese fornendo gli elementi utili ad una reale comprensione di quali parametri, e quindi voci di spesa, occorra prendere in considerazione nella valutazione generale dell'intervento pubblico al fine di far luce sul reale *gap* esistente, superando qualsiasi contrapposizione di carattere accademico, e togliendo qualsiasi dubbio interpretativo come fondamentale punto di partenza, visti gli imminenti interventi di spesa che verranno attivati nell'ambito del programma "Next Generation EU"". Il *gap* cui si allude riguarda l'ammontare della spesa pubblica se calcolata rispetto alla pubblica amministrazione allargata, secondo quanto sostenuto dal prof. Giannola o alla spesa pubblica priva della spesa pensionistica o di quella delle imprese pubbliche. La soluzione di tale questione è fondamentale ai fini del calcolo dei fabbisogni standard come della perequazione. Sulla sostanziale politicità di nozioni tecniche quali costi standard, riferibili anche alla nozione di fabbisogni standard, v. A. TARDIOLA, *Il ruolo del costo standard nella riforma federalista del welfare*, in astridonline.it, 261; R. BIFULCO, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009*, cit.; D. MONE, *La legge n. 42 del 2009 e la violazione dei principi costituzionali*, in *costituzionalismo.it*, 2 (2010).

[163] G. RIVOSECCHI, *La decentralizzazione*, cit., soprattutto 663 ss., sul presupposto della diretta incidenza dei rapporti economico-finanziari Stato-autonomie territoriali, in ordine, particolarmente, all'"entità e il modo in cui tali risorse giungono agli enti territoriali", sulla loro effettiva autonomia politica, considera come quest'ultima sia di fatto pregiudicata dall'inattuazione di specifiche disposizioni costituzionali: quelle relative al fondo perequativo generale di cui all'art. 119 Cost. (663); alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (663-664); al passaggio dal criterio della spesa

La limitazione dell'autonomia regionale, peraltro, è determinata anche dall'organizzazione del riparto di competenza normativa fra Stato e Regioni sulla base del criterio materiale. L'indefinitezza delle materie indicate in Costituzione fa sì che le sfere di competenza legislativa siano mobili con gravi conseguenze sugli spazi di autonomia costituzionalmente riservati alle Regioni. Interventi normativi in determinati ambiti, infatti, possono essere ricondotti in maniera discrezionale dal Legislatore statale e, in definitiva, dalla Corte costituzionale, all'una o all'altra materia, con quanto ne consegue in termini di ruolo riconosciuto allo Stato o alla Regione nell'esercizio di potere legislativo, a seconda, appunto, che la materia sia catalogata fra quelle di competenza legislativa esclusiva, concorrente, residuale regionale *ex* art. 117 Cost. L'autonomia regionale è, inoltre, ulteriormente limitata, nel caso di interventi legislativi in materie di competenza concorrente, per effetto della vaghezza che caratterizza anche la nozione di principi fondamentali vincolanti il potere legislativo regionale. Anche in tale circostanza, la natura dei principi fondamentali, che possono arrivare ad assumere finanche la forma di norme dettagliate, è rimessa alla decisione discrezionale del Legislatore e, in ultimo, del Giudice costituzionale. Anche in tal caso, è evidente la compressione della sfera di autonomia riconosciuta alle Regioni dalla Costituzione, per effetto della mobilità caratterizzante il rapporto norma di principio/norma di dettaglio.

È, dunque, in questo complessivo quadro che va valutata la possibilità di attivare forme di autonomia differenziata da parte delle Regioni ordinarie[164], ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.

La richiesta di forme ulteriori e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie, cui rinvia la disposizione *de qua,* può essere interpretata quale richiesta di esercizio di funzione legislativa, regolamentare, amministrativa, secondo uno statuto giuridico definito nella legge di differenziazione, relativa a fattispecie specifiche riconducibili a materie, in base alla vigente Costituzione, catalogate come esclusive statali, concorrenti o residuali regionali.

Circoscrivendo l'attenzione alla funzione legislativa, in base alla disposizione richiamata, la Regione potrebbe chiedere di esercitare, rispetto ad una determinata fattispecie, la funzione legislativa, appunto svincolata da principi fondamentali o, anche, in luogo della legislazione esclusiva statale, (limitatamente a determinate ipotesi), pur senza ledere il principio unitario, ad esempio, laddove il rispetto di quei principi fondamentali o l'intervento dello Stato attraverso la sua competenza esclusiva, non consentissero di raggiungere gli stessi efficaci risultati in termini di soddisfacimento dei diritti. Un tale esito è probabile, per quanto si è detto circa l'indefinitezza delle materie

storica a quello dei costi standard (664). Nel senso dell'inattuazione, in particolare, dell'art. 119 Cost., anche M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria*, cit., soprattutto 45.

[164] Sull'opportunità di superamento della bipartizione Regioni speciali/Regioni ordinarie fondata su ragioni oggi non più sussistenti, ancora di recente, A. RUGGERI, *Il valore*, cit., specialmente 105 ss. Lo stesso A., *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?*, in *Rivista Aic*, 4 (2014), 26-27, spiega che la scelta del Costituente di dare vita a due tipi di autonomia fu "dettata da una peculiare congiuntura politica, ormai assai diversa dall'odierno contesto […]". Sebbene nelle Regioni di confine le ragioni sociali e politiche della specialità permangono, "la specialità, così com'è, non ha senso". Talvolta, la medesima, è stata "controproducente" (26); in generale "il regime duale in parola si è rivelato palesemente incongruo […]" (27).

e dei principi. Da questo elemento, infatti, discende che determinati principi fondamentali potrebbero, verosimilmente, non garantire l'interesse unitario rispetto a tutte le differenti fattispecie riconducibili ad una materia determinata, ma rappresentare, per alcune, esclusivamente un limite all'autonomia regionale. Ferma restando la loro vigenza per le altre fattispecie riconducibili alla materia o per le medesime, oggetto di leggi da parte di Regioni che non hanno chiesto la differenziazione e, dunque, salva la potestà concorrente, la richiesta di maggiore autonomia, allora, garantirebbe il ruolo costituzionale delle Regioni, a tutela del soddisfacimento dei diritti delle collettività di riferimento. Allo stesso modo la riconduzione di una determinata fattispecie alla competenza esclusiva statale, potrebbe non essere giustificata da ragioni di tutela dell'interesse unitario e determinare esclusivamente un freno per la Regione a dettare una disciplina adeguata che le sarebbe, appunto, impedita in quanto non di sua competenza.

D'altra parte, potrebbe anche valutarsi che, all'inverso, determinate fattispecie di competenza residuale regionale, a Costituzione vigente, richiedano, a tutela dell'interesse unitario, un intervento dello Stato o attraverso l'esercizio di funzione legislativa esclusiva o l'approvazione di principi fondamentali. Anche la negoziazione di funzioni a favore dello Stato, infatti, potrebbe trovare fondamento nell'art. 116, comma 3, Cost.[165]

In tale ottica, il ricorso all'autonomia differenziata rappresenterebbe uno strumento di razionalizzazione dei rapporti fra Stato e Regione, superando la rigidità che ne caratterizza la distribuzione di competenze normative[166], fondata sul criterio materiale e, contestualmente, di garanzia del principio autonomistico che richiede l'intervento statale, dove e solo dove, effettivamente, in sua carenza, è configurabile il pregiudizio dell'interesse unitario.

Ora, considerato che la garanzia di tutela degli interessi unitari, anche laddove la "maggiore autonomia" dovesse tradursi in esercizio di potestà legislativa piena (residuale) da parte delle Regioni in luogo di quella concorrente o, addirittura, esclusiva statale, è assicurata attraverso le competenze statali cd. trasversali e, in particolare, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che, pertanto, deve precedere il riconoscimento e la stessa richiesta di differenziazione da parte delle Regioni, l'auspicio è che possa riprendere il percorso finalizzato all'attuazione del regionalismo differenziato, bruscamente interrotto dalla diffusione della pandemia da Covid-19. Un'analisi, talvolta ideologicamente orientata, della gestione emergenziale della pandemia ha indotto una parte della politica ma anche della dottrina costituzionalistica, a proporre, in modo non sempre adeguatamente argomentato, un riaccentramento di competenze in capo allo Stato, soprattutto in campo sanitario. Invero, considerati gli strumenti previsti in Costituzione a garanzia dell'intervento statale, l'assetto dei rapporti

[165] Sul punto v. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 176 ss. per il quale la differenziazione dovrebbe consentire tanto l'ampliamento quanto la riduzione della sfera di autonomia regionale (177).

[166] T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti,* cit., 24, ritengono il ricorso alla procedura *ex* art. 116, comma 3, Cost. "un modo per rendere, in una certa misura, flessibile e fluido il riparto delle materie e funzioni tra Stato e Regioni […].

Stato-Regioni ivi delineato, non può essere ritenuto causa delle criticità emerse nella fase pandemica[167]. Piuttosto, questa esperienza ha evidenziato, da un lato, come le disposizioni costituzionali vigenti, con riferimento specificamente ai rapporti Stato-Regioni, debbano essere necessariamente attuate per un corretto funzionamento del modello regionalista ivi fondato, dall'altro come la qualità della classe politica, tanto a livello centrale che locale, sia determinante per l'effettiva implementazione delle previsioni costituzionali[168].

Si consideri, per limitarsi alle disposizioni di cui sarebbe essenziale l'attuazione anche per affrontare la crisi sanitaria che, peraltro, è ancora in corso, quella relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (soprattutto ad es. con riferimento ai LEA o ai LEP, nel campo dell'istruzione) o il principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni o l'art. 117, comma 2, lett. *q* (profilassi internazionale) o l'art. 120 Cost.

Si tratta di strumenti posti a tutela degli interessi unitari, che potevano essere utilizzati nella fase attuale e, comunque, tutti utilizzabili anche rispetto a Regioni eventualmente beneficiarie di "autonomia differenziata".

Con tale consapevolezza, pertanto, non resta che augurarsi un ritorno di attenzione e di riflessione obiettiva sul tema della differenziazione *ex* art. 116, comma 3, Cost., affinché possa proseguire il percorso verso l'attuazione del principio autonomistico[169], che dia agli enti territoriali "l'opportunità di ricercare da sé le vie del proprio sviluppo, quelle maggiormente conducenti alla soddisfazione dei bisogni delle comunità stanziate sul territorio"[170], esclusivamente nel perimetro dell'unità.

[167] S. MANGIAMELI, *La gestione dell'emergenza: Stato o Regioni oppure Stato e Regioni*, in *treccani.it*, 22 novembre 2020.

[168] Per tale punto di vista, v. E. BALBONI, *Ma davvero Zagrebelsky vorrebbe abolire le Regioni? O invece il tarlo che lo rode è un altro*, in *LaCostituzione.info*, 21 novembre 2020.

[169] Peraltro, in dottrina, si ritiene che l'art. 116, comma 3, Cost., non rappresenti "un punto di arrivo insuperabile del processo di valorizzazione dell'autonomia" ma "solo un primo passo, suscettibile di essere seguito da altri lungo il medesimo verso" (Così A. RUGGERI, *Il valore*, cit., 107). Per S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 11, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4 (2017), 661, l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. rappresenterebbe un "completamento del disegno regionalista".

[170] T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti,* cit., 13. In tal senso R. BIN, *Prospettive della specialità*, in *Le Regioni*, 3 (2018), consultato in *www.robertobin.it* sostiene che "la vera stranezza, lo "scandalo" del sistema regionale non sta nella "specialità" di alcune Regioni ma nella parificazione di tutte le altre, nella "ordinarietà" delle Regioni di diritto comune".

GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

CONVEGNO DEL GRUPPO DI PISA
IL REGIONALISMO ITALIANO ALLA PROVA DELLE DIFFERENZIAZIONI
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO – 18-19 SETTEMBRE 2020

DIFFERENZIAZIONE E SPECIALITÀ NELLA INCERTA EVOLUZIONE DEL REGIONALISMO ITALIANO*

GIUSEPPE MOBILIO**

SOMMARIO: 1. Introduzione: l'emergere del problematico rapporto tra specialità e differenziazione. – 2. Divergenze di sistema tra specialità e differenziazione. – 3. Convergenze di fatto tra specialità e differenziazione. – 3.1. La prospettiva delle Regioni differenziate. – 3.2. La prospettiva delle Regioni speciali. – 3.2.1. Crisi di identità, crisi della specialità. – 3.2.2. Una omologazione irresistibile?. – 4. Specialità e differenziazione: profili specifici di comparazione. – 4.1. Autonomia legislativa. – 4.2. Autonomia amministrativa. – 4.3. Autonomia finanziaria. – 4.4. Attuazione delle previsioni relative alle «forme e condizioni particolari di autonomia». – 5. Limiti del regionalismo italiano e spunti ricostruttivi: specialità e differenziazione all'insegna delle specificità territoriali. – 6. L'applicabilità del procedimento di differenziazione alle Regioni speciali. – 7. Considerazioni conclusive.

1. *Introduzione: l'emergere del problematico rapporto tra specialità e differenziazione*

Le Regioni a statuto speciale sono realtà territoriali e istituzionali complesse e "in movimento", ciascuna delle quali interroga gli studiosi del sistema regionale da oltre settant'anni a causa delle proprie specificità, vere o presunte[1]. Di contro, le Regioni di diritto comune costituiscono un "blocco" la cui condizione, già a pochi anni dalla

* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista.

** Ricercatore di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Firenze.

[1] Così, tra i più recenti, R. LOUVIN (a cura di), *Autonomie(s) en mouvement. L'evoluzione delle autonomie regionali speciali*, Napoli 2019.

relativa istituzione, era stata definita come di rigido uniformismo[2]. L'entrata in vigore della riforma costituzionale del Titolo V sembrerebbe aver aumentato anche per queste ultime la capacità di differenziazione[3], e, in particolare, il meccanismo all'art. 116 c. 3 Cost. è stato accolto come un'occasione per avviare possibili processi di differenziazione attraverso l'attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»[4]. Tuttavia, è soltanto da pochi anni che, a seguito delle trattative avviate tra Governo e alcune Regioni per dar corso al procedimento all'art. 116 c. 3 Cost., la "questione della differenziazione" è esplosa sul versante politico e in dottrina, tanto che oggi sembra che la differenziazione sia destinata a identificare la prossima fase del regionalismo italiano[5].

Come noto, la riforma del Titolo V ha complicato il quadro originario di un sistema nel quale adesso convivono il *genus* delle Regioni a statuto speciale (d'ora in poi, per brevità, Regioni speciali)[6], all'interno del quale ciascuna esperienza regionale costituisce una *species*, e il *genus* delle Regioni a statuto ordinario (d'ora in poi, Regioni ordinarie), al cui interno possono articolarsi diverse *species* di Regioni "differenziate"[7], ossia di Regioni ordinarie che decidono di attivare la clausola all'art. 116 c. 3 Cost.[8].

Vero è che la genesi di tale "clausola di differenziazione" non sembra accompagnata dalla piena consapevolezza della sua portata all'interno di un disegno unitario[9]. È stato osservato come l'introduzione di questa previsione costituzionale trovi

---

[2] Di «regionalismo dell'uniformità» parlava F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, 2 (1995), 255 ss. Sul punto, cfr. L. ANTONINI, *Metodo della differenziazione* versus *metodo dell'uniformità*, in A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano 2009, 3 ss.

[3] Cfr. di recente D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, 1 (2019), 331 ss.

[4] Cfr. A. MORELLI, *Art. 116*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana*, II, Bologna 2018, 329.

[5] Come si evince, anche solo dal titolo, nelle riflessioni di R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 4 (2017), F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 4 (2017), 689 ss. Di "completamento del disegno regionalista" parla S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4 (2017), 661 s.

[6] Sempre per brevità non si farà riferimento alla denominazione "Südtirol" e "Vallée d'Aoste", introdotta sempre dalla riforma del Titolo V.

[7] Si preferisce questa alle molteplici espressioni elaborate in dottrina, sulle quali si rinvia ad una più esaustiva elencazione in M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 6 (2019), 2 s., e A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1 (2007), 143 s., con l'indicazione dei rispettivi autori.

[8] In termini di *genus* e *species*, R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, cit., 640 s.; A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *Consulta Online*, 3 (2019), 604.

[9] Sulla genesi della clausola all'art. 116, c. 3 Cost., sottolineando la scarsa attenzione riservata dai lavori preparatori, ma con particolare riferimento agli antecedenti – a partire dai lavori della c.d. Commissione D'Alema – che hanno ispirato la nuova formulazione costituzionale, v. A. RUGGERI, C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal "lungo addio" al regionalismo del passato verso il "grande sonno" del regionalismo "asimmetrico"?*, in G.F. FERRARI, G.

prevalentemente spiegazione in ragioni compromissorie, in risposta a quelle istanze che chiedevano l'equiparazione dell'autonomia ordinaria a quella speciale[10], ma soprattutto in termini di calcolo politico, per venire incontro alle aspettative di alcune Regioni che esprimevano un determinato elettorato, soprattutto nel centro-nord del Paese[11]. Tuttavia, essa ha comunque offerto l'opportunità di rispondere alla più profonda esigenza di distinguere giuridicamente le reali differenze che, di fatto, esistono tra i vari territori che compongono il Paese[12], sulla scorta di una differenziazione organizzativa, funzionale e competenziale quale proiezione delle diversità che oggettivamente connotano le diverse Regioni[13].

Non mancano tuttavia visioni e giudizi contrapposti sulla valenza del meccanismo contenuto nell'art. 116, c. 3 Cost., alimentati – ma su questo aspetto si avrà modo di ritornare – anche da lacune e ambiguità nella relativa formulazione testuale: da una parte, la "differenziazione" di cui esso si fa portatore viene salutata come occasione per valorizzare elementi «di forte identità regionale e competizione territoriale», rappresentando così «un modo per spingere le altre Regioni ad assumere comportamenti più virtuosi e a seguire le migliori pratiche»[14]; dall'altra, tale previsione aprirebbe ad una competizione territoriale destinata ad aumentare il livello di sperequazione tra Regioni[15], a detrimento di un approccio solidaristico[16] e del principio autonomistico[17]; una via surrettizia per perseguire una nuova politica fiscale ed economica intesa non a colmare la frattura Nord-Sud, bensì a cristallizzarla e approfondirla[18]; il tentativo "eversivo"[19] di raggiungere altri obiettivi di stampo secessionistico e

---

PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova 2003, 377 ss.

[10] A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino 2006, par. 1.2.3.

[11] Cfr. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La repubblica delle autonomie*, Torino 2003, 56; A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una* buona idea *che può diventare un* disastro, in *Federalismi.it*, 19 (2019), 3; M. CARLI, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, in *Federalismi.it*, 21 (2019), 9.

[12] Anche I.A. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in *Diritti regionali*, 1 (2019), 4, sottolinea le «esigenze reali in termini di diversificazione di competenze e capacità organizzative» che stanno dietro l'art. 116, c. 3 Cost.

[13] R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, cit., 658.

[14] S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 665; G.C. DE MARTIN, *Stato e prospettive della specialità regionale*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il Governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna 2012, 255.

[15] Come rileva A. ANZON DEMMIG, *Quale "regionalismo differenziato"?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1 (2008), 52 ss.

[16] M. LUCIANI, *Le Regioni a statuto speciale nella trasformazione del regionalismo italiano (con alcune considerazioni sulle proposte di revisione dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige)*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1999, 222.

[17] O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, 14 (2017), spec. 15 ss.

[18] S. STAIANO, *Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura*, in *Diritti regionali*, 3 (2019), 3.

[19] Il rischio dell'"eversione" è paventato da più autori, tra i quali R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 16 marzo 2019.

indipendentistico[20]; sino a negarne radicalmente, su un piano giuridico, la compatibilità con la Costituzione perché tesa a mettere a repentaglio la rigidità costituzionale[21].

Questa diversità di vedute trae spunto soprattutto dalla recente accelerazione che, a partire dal 2018, alcune Regioni hanno impresso al processo di differenziazione, ma soprattutto dal modo, e dalle differenze, con cui concretamente tale processo può essere inteso[22]. Sebbene le Regioni condividano ampiamente la direttrice politica che muove verso la differenziazione[23], vi sono forti incertezze su quale differenziazione si voglia – e soprattutto, come si vedrà, si possa – implementare[24].

Questo fermento a livello regionale nei confronti della differenziazione ha reso, quindi, ancor più intollerabile il citato uniformismo[25]. Nel nostro ordinamento regionale è emerso ancora più prepotentemente il tema delle "differenziazioni", al plurale, siano esse di fatto o di diritto; tema che concretamente può essere declinato anche nel rapporto tra specialità e differenziazione, ovvero tra le Regioni speciali, che "storicamente" hanno goduto di «forme e condizioni particolari di autonomia», e le Regioni differenziate, che aspirano cioè a quelle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» messe a disposizione dall'art. 116, c. 3 Cost.

Proprio il rapporto tra specialità e differenziazione nel contesto dell'evoluzione del regionalismo italiano sarà l'oggetto della riflessione qui proposta, nella prospettiva di una serie di interrogativi che possono essere riassunti nei seguenti: se la differenziazione possa essere considerata un succedaneo dell'autonomia speciale, considerata anche la prassi più recente, o meglio l'interpretazione che più di recente si sta imponendo; se la specialità può essere considerata un succedaneo dell'autonomia differenziata, anche alla luce di quelle istanze che premono verso un radicale ripensamento, o addirittura l'abolizione della specialità; in che termini specialità e differenziazione possono coesistere nel nostro ordinamento, ovvero se debbano essere concepiti più in termini di contrapposizione, integrazione o assimilazione.

Per rispondere a questi interrogativi occorrerà impostare l'analisi distinguendo il rapporto tra specialità e differenziazione su diversi piani. A questo scopo, si procederà

---

[20] G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari 2019; M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli 2019.

[21] Cfr. L. ELIA, *Introduzione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., 18 s.; *Contra* A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 147. Numerosi profili di illegittimità sono individuati anche da A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n.s. 2 (2019), 2 ss.

[22] Forti differenze di impostazione erano presenti anche nei primi tentativi: si ricordi quello toscano del 2003, limitato solamente ai beni e attività culturali, o quello piemontese del 2007, limitato ai beni paesaggistici e culturali, infrastrutture, autonomia universitaria e ricerca scientifica. Per un quadro esaustivo, v. SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO STUDI, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, Dossier n. 16, maggio 2018, 17 ss. Per una ricostruzione in dottrina, v. L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, 2 (2007), 199 ss.

[23] CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Le Regioni e le nuove sfide del regionalismo*, (18/128/CR5b/C1), 18 ottobre 2018, in www.regioni.it.

[24] G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2 (2019), 7.

[25] È stato osservato da R. BIN, *Prospettive della specialità*, in *Le Regioni*, 3 (2016), 442, come la stranezza non stia nella specialità di alcune Regioni, ma nella uniformità di tutte le altre.

brevemente a richiamare i tratti distintivi di specialità e differenziazione, in termini di origine e ragioni sottostanti alla disciplina costituzionale, ai regimi e alle forme di autonomia riconosciute. Di seguito, seguendo un moto contrario, si metteranno in luce i punti di contatto che tanto l'evoluzione del sistema regionale, quanto la prassi più recente hanno fatto emergere, ponendosi in consonanza o come forzatura degli elementi individuati sopra. In considerazione di ciò, si prospetterà un possibile ripensamento dei principi di specialità e differenziazione regionale a partire da una matrice comune, nel tentativo di valorizzare entrambi questi tratti caratteristici del regionalismo italiano e salvaguardare le esigenze di unità del sistema repubblicano.

2. *Divergenze di sistema tra specialità e differenziazione*

Per marcare la distanza tra specialità e differenziazione occorre porre l'accento sull'"*original intent*" e sulle esigenze che sottostanno alla nascita del disegno costituzionale originario (per le Regioni speciali) e alle modifiche del Titolo V (per le Regioni differenziate), le quali si riflettono sulle divergenze nelle relative previsioni costituzionali.

La differenza essenziale tra i due *genus* regionali si apprezza innanzitutto – potremmo dire – su un piano "ontologico", dal quale scaturiscono poi differenti vincoli di forma e di sostanza.

L'attribuzione della specialità, come noto, si fonda su "fatti differenziali" o "fatti compiuti" che si imposero e che vennero recepiti dall'Assemblea costituente[26]. Le Regioni speciali nascono per conciliare esigenze pregiuridiche di natura geografica, demografica, economica, di tutela di minoranze etnico-linguistiche, legate all'insularità e alla perifericità, a radici antropologico-culturali e ad istanze secessionistiche e indipendentistiche, all'adempimento di specifici obblighi internazionali, con la tenuta dell'unità nazionale[27].

La specialità, dunque, è qualcosa di più dell'autonomia, perché non si radica genericamente nell'esistenza di situazioni particolari, ma più precisamente in peculiarità tali da non poter essere adeguatamente risolvibili restando all'interno del quadro normativo dettato per la generalità delle Regioni[28]. Finché continuerà ad avere un simile fondamento riconosciuto in Costituzione, dunque, la specialità, per come intesa a partire

[26] L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova 1997, 9; A. D'ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in *Rivista AIC*, 1 (2016), 3.

[27] Cfr. da ultimo A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, 4 (2014), 6; P. GIANGASPERO, *La nascita delle Regioni speciali*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Milano 2012, 125 ss., ma anche S. BARTOLE, *Art. 116*, in BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1985, 55 ss.; A. PIZZORUSSO, *Regioni speciali: motivazioni storiche ed esigenze attuali*, in *Quaderni regionali*, 1989, 1034 ss.; U. DE SIERVO, *Statuti regionali*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII (1990), 998 ss.; ai quali si rinvia per alcune considerazioni d'insieme in ordine alla peculiare storia della nascita di ciascuna Regione speciale.

[28] Così G. MOR, *Le autonomie speciali tra passato e futuro*, in G. MOR (a cura di), *Le Autonomie speciali alla ricerca di un'identità*, Udine 1988, 25.

dal 1948, non potrà che essere attribuita caso per caso a singole realtà regionali[29]. Da ciò può trarsi la giustificazione della tassatività e del carattere chiuso dell'elencazione di tali Regioni, ma anche della scelta di conferire veste costituzionale allo statuto[30].

La differenziazione, invece, risulta essere un percorso disponibile per le Regioni ordinarie che intendano dotarsi di un *surplus* di competenze, a partire dalla clausola generale prevista all'art. 116, c. 3 Cost.[31].

Da ciò deriva l'apertura nei confronti di tutte le Regioni ordinarie che intendano quantomeno avviare il processo per acquisire «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». Di converso, però, l'indicazione delle materie entro cui le Regioni possono richiedere maggiori competenze è rigida e predeterminata dalla Costituzione[32]. La fonte che conferisce le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», inoltre, è una legge rinforzata, approvata dal Parlamento a maggioranza assoluta, in recepimento dell'intesa tra Stato e Regione, sentiti gli enti locali, ma pur sempre una fonte di rango primario[33].

Questa diversità di regime è riflessa anche dal dato testuale dell'art. 116 Cost., ove l'utilizzo della forma verbale «disporre» per le Regioni speciali metterebbe in evidenza come tale specialità sia da considerarsi un dato acquisito, mentre per le Regioni ordinarie si prevede la «possibile attribuzione» di forme e condizioni particolari di autonomia, sottolineando come questo riconoscimento sia solo un "di più" cui possono ambire[34]. Sebbene, dunque, Regioni speciali e differenziate trovino menzione nel medesimo articolo della Costituzione, a questa comunanza di diversità rispetto alle Regioni ordinarie corrisponde una diversità di estensione, quantitativa e soprattutto qualitativa[35], nell'autonomia riconosciuta[36].

---

[29] Cfr. P. GIANGASPERO, *La nascita delle Regioni speciali*, cit., 133 ss.

[30] Cfr. G.M. SALERNO, *Gli statuti speciali nel sistema delle fonti*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano 2003, 3; A. POGGI, *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva*, in *Federalismi.it*, 22 (2015), 6.

[31] O. CARAMASCHI, *Dalla specialità regionale alla differenziazione ex art. 116, terzo comma, cost.: verso un sistema regionale asimmetrico?*, in *Diritti regionali*, 2 (2019), 14; T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, *Ivi*, 9.

[32] R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, cit., 645.

[33] Di legge atipica e rinforzata parlano, tra i primi, N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in AA.VV, *Problemi del Federalismo*, Milano 2001, 57; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 53; S. AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (...ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost.*, in *Federalismi.it*, 13 (2003), 7; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 148 ss.

[34] Cfr. F. SALMONI, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le Regioni ordinarie e nuove specialità*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, cit., 311 s.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 152; O. CARAMASCHI, *Dalla specialità regionale alla differenziazione ex art. 116, terzo comma, cost.: verso un sistema regionale asimmetrico?*, cit., 18.

[35] Come sottolineato da G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, 5 (2004), 1128 ss., poiché «la specialità obbedisce ad una logica federalistica, la differenziazione ad una logica ancora autonomistica, ancorché ampliata».

[36] Cfr. D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie: possibilità e limiti*, in *Federalismi.it*, 7 (2018), 342.

Ad uno sguardo complessivo, dunque, mentre le Regioni speciali nascono per ragioni "qualitative" (storico-identitarie), il concetto di Regioni differenziate nasce per ragioni "quantitative" (nel senso di accrescimento del numero di materie di loro competenza)[37]. Mentre ci si domanda il "perché" le Regioni speciali siano tali, ci si chiede invece "in che cosa" le Regioni differenziate assumano tale qualifica: se la risposta alla prima domanda ha natura prevalentemente "ideologica", nel secondo caso il criterio seguito sarebbe prettamente "funzionale"[38].

Inoltre, mentre la specialità si è imposta storicamente come una soluzione per venire incontro alla situazione di svantaggio o alle condizioni peculiari in cui versano determinati territori, tali da originare criticità sul versante del principio di unità della Repubblica e nella tutela dei diritti, la differenziazione è fondamentalmente concepita come un elemento che consente alle Regioni di incrementare le proprie competenze non a partire da una posizione di svantaggio, ma in ambiti nei quali, come quelli di potestà legislativa concorrente, hanno già dato prova di buona gestione in forza delle competenze di cui sono già titolari, persino – presumibilmente – migliore rispetto allo Stato[39].

3. *Convergenze di fatto tra specialità e differenziazione*

L'evoluzione del sistema regionale italiano, però, induce a smentire una distinzione tra specialità e differenziazione in termini così categorici e antitetici. Tale giudizio nasce fondamentalmente a causa degli sviluppi politico-istituzionali che, nel caso delle Regioni differenziate, si è tradotto in un uso che potrebbe definirsi "distorto" della domanda di differenziazione, mentre nel caso delle Regioni speciali si è tradotto in quella che comunemente viene riconosciuta come la "crisi" della specialità.

3.1. *La prospettiva delle Regioni differenziate*

Le Regioni hanno colto la via della differenziazione aperta dall'art. 116, c. 3 Cost. come una opportunità, in parte del tutto legittima, per esprimere insoddisfazione verso il modo con cui il "nuovo" Titolo V è stato attuato[40]; si vorrebbe, cioè, eliminare una serie di vincoli posti dallo Stato nelle materie trasferibili perché ritenuti fortemente

[37] A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una* buona idea *che può diventare un* disastro, cit., 13.

[38] T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, cit., 20. Anche A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, cit., par. 1.1, distinguono la differenza tra i due tipi di Regioni in punto di *ratio*, le speciali riconducibili a peculiari condizioni storico-geografiche, le differenziate ad una logica funzionale.

[39] In senso analogo F. SALVIA, *Autonomie speciali e altre forme di autonomia differenziata*, in *Diritto e società*, 4 (2002), 463.

[40] Così già R. BIN, *"Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1 (2018), 17.

pregiudizievoli per l'autonomia regionale[41]. Concretamente, però, viene fatto un uso della differenziazione in disaccordo rispetto alla *ratio* prospettata poc'anzi.

Nel febbraio 2018, sul finire della XVII legislatura, vennero infatti sottoscritti alcuni "accordi preliminari" in esito alle trattative tra il Governo e le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna[42]. Ai fini del presente discorso, basti ricordare che in tali accordi si precisava che oggetto di successiva intesa avrebbero potuto essere sia funzioni legislative che funzioni amministrative, ma anche che, in considerazione della ristrettezza dei tempi a disposizione, si conveniva di circoscrivere il negoziato a un numero ristretto di materie[43] secondo, nel caso del Veneto, un percorso metodologico comune[44]. Si trattava comunque di ambiti in cui le Regioni richiedenti già esercitavano funzioni: l'obiettivo era dunque quello di ottenere «gradi di maggiore libertà nelle funzioni regionali tipiche, più che [un] trasferimento di vasti insiemi di funzioni dallo Stato alle Regioni»[45].

L'anno successivo, con un Governo diverso, le stesse Regioni hanno ripreso le trattative, senza lasciar trapelare molto del loro contenuto, ma nel segno però di una significativa discontinuità[46]. Il 14 febbraio 2019 sono state illustrate in Consiglio dei Ministri alcune "bozze di intese", di cui sono state pubblicate sui siti internet ufficiali rispettivamente solo la "parte generale"[47], alle quali perciò si farà riferimento nel resto della trattazione – il rischio che risultino sostanzialmente superate non toglie che rimangano indicative di una specifica e diffusa concezione di differenziazione[48]. Tali bozze ampliano notevolmente il novero delle materie in discussione: delle 23 materie

[41] L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 3 (2019), 578. Di "assolutismo legislativo" dello Stato si parla in S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud*, Soveria Mannelli, 2020, 90 ss.

[42] Per maggiori elementi, cfr. G. PICCIRILLI, *Gli "accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 16, comma terzo, Cost.*, in *Diritti regionali*, 2 (2018), spec. 6 ss.; D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie: possibilità e limiti*, cit., spec. 348 ss.**;** E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedimentali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2 (2018), 2 ss.

[43] Si trattava di: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, tutela della salute, istruzione, tutela del lavoro, rapporti internazionali e con l'Unione Europea.

[44] Tale percorso prevedeva sostanzialmente: mappatura delle competenze legislative e amministrative nelle materie richieste; ricognizione delle attuali criticità; individuazione delle specifiche esigenze regionali; individuazione delle risorse necessarie; instaurazione di Tavoli tecnici bilaterali per la disanima delle richieste.

[45] G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 4 (2017), 633.

[46] Come rilevato in A. POGGI, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino 2020, 104. Sottolinea come i cambiamenti nell'indirizzo politico nazionale si riverberino sull'intera fisionomia del sistema regionale L. VIOLINI, *Il regionalismo differenziato in bilico tra due Governi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3 (2019), 3.

[47] Tali documenti sono disponibili in *Materiali per una riflessione sul regionalismo differenziato*, nella sezione *Fonti delle Regioni ordinarie*, *Osservatorio sulle fonti*, 1 (2019). La parte "speciale" di ciascuna "bozza di intesa" è stata diffusa su altri siti internet, come quello della rivista dell'Associazione Roars.

[48] Nel caso dell'Emilia-Romagna, tuttavia, le bozze successivamente circolate informalmente fanno registrare un significativo avvicinamento rispetto alle altre due Regioni, di cui si terrà conto nel prosieguo: più nel dettaglio, cfr. F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in *Federalismi.it*, 20 (2019), 5 ss.

messe a disposizione dall'art. 116, c. 3 Cost., il Veneto le ha richieste tutte, la Lombardia ne ha richieste 20, l'Emilia-Romagna si è invece limitata a 16[49]. Questo dato lascia intendere un cambiamento non solamente quantitativo, ma anche sul piano qualitativo dell'autonomia perseguita[50], che andrà esaminato a fondo nelle sue ricadute.

Ulteriore tappa di questo processo è data dalla diffusione nel novembre 2019 di una bozza di "disegno di legge quadro" di attuazione dell'art. 116, c. 3 Cost. (c.d. d.d.l. Boccia), formulata dall'esponente di un Governo ancora diverso da quello che stava negoziando le "bozze di intese"[51]. Riservandoci nel prosieguo di rilevare elementi positivi e criticità di questo testo, basti anticipare che, sia che si avverta la necessità di un atto legislativo che specifichi il procedimento all'art. 116, c. 3 Cost. – come già accaduto in passato[52] – sia che si ritengano tali regole costituzionali autoapplicative, nulla impedisce che – anticipando alcune delle considerazioni conclusive – il Parlamento intervenga preventivamente per orientare l'intero processo di differenziazione verso una logica di fondo comune e per tener conto dei riflessi sistemici che ne derivano sull'intero ordinamento.

Da ultimo, non si può prescindere dall'emergenza sanitaria provocata dal Covid-19 e non tener conto del rallentamento di fatto, se non addirittura della possibile battuta di arresto, impressa a questo processo attuativo, nonostante che alcune Regioni si siano mosse in questa fase proprio per spingere verso una maggiore differenziazione[53].

In concreto, si potrebbe affermare che gli sviluppi più recenti stanno connotando le richieste regionali di una valenza "identitaria" e di una carica simbolico-politica ispirata proprio al canone della specialità: paradigmatico è il caso del Veneto, il quale si era mosso preventivamente all'avvio delle trattative con il Governo preannunciando un referendum consultivo avente ad oggetto vari quesiti, la maggioranza dei quali non sottoposto al voto a causa dell'intervento della Corte costituzionale[54]. Tra questi ve ne era uno recitava: «Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?», indicativo dell'accezione con cui il procedimento di differenziazione veniva inteso[55].

---

[49] Sulla non omogeneità delle richieste, v. ID., *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, *ivi*, 6 (2019), 4 ss., che osserva come alcune materie risultino articolate in sottomaterie non riconducibile agli elenchi all'art. 117 Cost., e come talvolta materie analoghe siano rubricate diversamente nelle diverse bozze.

[50] A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, in *Diritti Regionali*, 2 (2019), 4 s.

[51] La bozza si trova pubblicata sempre sul sito della rivista dell'Associazione Roars.

[52] Il riferimento va, nel primo caso, al d.d.l. approvato il 21 dicembre 2007 dal Consiglio dei Ministri (reperibile in *Ist. fed.*, 1, 2008, 19 ss.), senza che venisse presentato al Parlamento anche a causa della fine della XV legislatura; nel secondo caso ci si riferisce all'art. 1, c. 571, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), che si limita a regolare i termini di "attivazione" del Governo (60 gg) dal ricevimento delle iniziative regionali, «anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica».

[53] Su questi aspetti si ritornerà in sede conclusiva.

[54] Sulla sent. n. 118/2015, su tutti, v. G. FERRAIULO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *Federalismi.it*, 20 (2015).

[55] Di un surrogato di specialità parla A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in *Diritti regionali*, 3 (2019), 15 ss. Critico su questo aspetto anche B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *Federalismi.it*, 13 (2019), 2.

Inoltre, al di là del contesto entro cui il procedimento è stato avviato, anche il contenuto delle richieste, per come andato ampliandosi a tutte, o quasi, le materie messe a disposizione dall'art. 116, c. 3 Cost., confermerebbe un disallineamento dallo spirito della previsione costituzionale.

Per un verso, la quantità delle materie richieste non va esattamente nella direzione di una maggiore funzionalità ed efficienza, limitandosi spesso ad una indicazione di massima di funzioni e macro-ambiti, ma anche prescindendo da una analisi sull'esperienza pregressa e, in prospettiva, sulla effettiva capacità dell'ente regionale di assolvere al meglio le funzioni che oggi competono allo Stato[56].

Per l'altro verso, questa logica del "prendi tutto" ha determinato una sorta di "uniformazione verso l'alto", con la quale ciascuna Regione ha avvertito l'esigenza di avanzare richiesta nei confronti del più ampio numero possibile di materie, per sfruttare a pieno le possibilità messe a disposizione dalla clausola costituzionale e per non rimanere indietro – si ha la sensazione – rispetto alle altre Regioni: si è così creato una sorta di circolo vizioso, innescato da una logica emulatoria[57], che ha finito per imporre una certa interpretazione dell'art. 116, c. 3 Cost., coinvolgendo a traino numerose altre Regioni che hanno manifestato l'intenzione di avviare le trattative con il Governo[58].

In entrambi i casi, l'effetto è stato quello di piegare la differenziazione a logiche schiettamente ideologiche, a prescindere dalle peculiarità ed esigenze di ciascuna realtà territoriale[59]. Si tratta, però, di una eventualità apparentemente consentita dalle maglie larghe delle previsioni all'art. 116, c. 3. Cost.[60], la quale, unitamente alla circostanza che la definizione dei contenuti delle intese è avvenuta in maniera assolutamente opaca, senza il coinvolgimento diretto del Parlamento o dell'opinione pubblica[61], ha dato origine a buona parte dei giudizi – o pregiudizi – di coloro che ravvisano in questa clausola un elemento di scardinamento del sistema regionale, e non solo.

3.2. *La prospettiva delle Regioni speciali*

[56] Cfr. S. PIPERNO, *Il regionalismo differenziato: profili politologici, economici e di finanza pubblica*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, cit., 49 ss.

[57] Cfr. R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, cit., 658.

[58] Per una raccolta di tali documenti, v. sempre *Materiali per una riflessione sul regionalismo differenziato*, nella sezione *Fonti delle Regioni ordinarie*, *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2019. In dottrina, cfr. C. RAGUSA, *Differenziazione e specialità del regionalismo nell'unità della Repubblica*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, cit., 790 ss.

[59] Distingue in questo senso tra un uso "politico" della differenziazione ed un uso "ideologico" della stessa, F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, cit., 4.

[60] R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 4 (2019), 266.

[61] L. VIOLINI, *Il regionalismo differenziato in bilico tra due Governi*, cit., 4, osserva come vi siano stati incontri tra i rappresentanti tecnici delle due controparti per ciascuna materia, senza che se ne abbia traccia. Sottolinea L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 576, come addirittura alcuni Ministeri e le altre Regioni non conoscessero questi testi.

La Regione speciale è l'unica forma istituzionale attraverso cui la Costituzione, come ricordato, ha originariamente introdotto elementi di differenziazione, tanto che adesso si potrebbe parlare addirittura di cinque (o sette) "tipi" di autonomia speciale[62].

La distanza delle Regioni speciali rispetto a quelle di diritto comune – è stato osservato – trova un primo riscontro in alcuni elementi macroscopici: un regime finanziario più favorevole, un ventaglio di competenze e funzioni più ampio, una padronanza dell'ordinamento locale interno più accentuata, una bilateralità nei rapporti con lo Stato[63].

Nonostante ciò, nell'arco della storia dell'ordinamento repubblicano le Regioni speciali sono andate incontro ad una serie di fenomeni che le hanno interessate come categoria, seppur con intensità differente in relazione a ciascuna di esse. Tali fattori costituiscono un punto di raffronto ineludibile ai fini della presente analisi e di essi occorrerà dare brevemente conto, pur con le semplificazioni e generalizzazioni necessarie ad identificare queste linee di tendenza.

3.2.1. *Crisi di identità, crisi della specialità*

Considerata la genesi che ha portato all'affermazione della specialità nel nostro ordinamento, risulta condivisibile il giudizio di chi ritiene che essa vada considerata un dato caratteristico della forma di Stato, e perciò sottratta alle pure volizioni politiche[64]. La specialità in sé, dunque, non dovrebbe poter essere abolita.

Si può ritenere correttamente, però, che le stesse ragioni che hanno originariamente determinato la specialità delle Regioni, pur se non superate, siano comunque andate sbiadendosi, e dunque ci si pone il problema se la specialità possa essere ancora mantenuta, o in che termini, con riguardo a singole entità regionali.

Si pensi ai gravi ritardi socio-economici che hanno giustificato la specialità insulare, che sempre più coinvolgono – ma che già coinvolgevano nel 1948 – anche altre Regioni del Sud[65]. Nel caso di Sardegna e Sicilia, inoltre, si può dire che siano

---

[62] Per una disamina unitaria dei diversi ordinamenti delle Regioni speciali, v. L. VANDELLI (a cura di), *Il Governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, cit.; M. CARLI, *Diritto regionale*, Torino 2018; ma anche le considerazioni di A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una* buona idea *che può diventare un* disastro, cit., 15; R. BIN, *Prospettive della specialità*, cit., 440; O. CHESSA, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, in *Le Regioni*, 2 (2009), 303.

[63] Cfr. G. FALCON, *Le Regioni a statuto speciale nell'opera di Livio Paladin e nelle prospettive attuali*, in *Le Regioni*, 3 (2016), 455, ma già S. BARTOLE, *Art. 116*, cit., 87 s., anche per quest'ultimo aspetto.

[64] G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, in www.cortecostituzionale.it, 26 maggio 2014, 9; A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una* buona idea *che può diventare un* disastro, cit., 15; di "principio di regime" parla S. LABRIOLA, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 1 (1997), 338. Diversamente, ritengono S. PAJNO, G. RIVOSECCHI, *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 2 (2016), 275 ss., come la specialità, frutto di un apprezzamento politico originario, possa essere ripensata a seguito di un nuovo apprezzamento politico, una volta mutate le circostanze storiche.

[65] G. MOR, *Le autonomie speciali tra passato e futuro*, cit., 24 s. Sul punto si vedano i dati e le analisi contenute in SVIMEZ, *Rapporto 2019. L'economia e la società nel Mezzogiorno*.

venuti meno anche gli altri tratti problematici legati al banditismo, al separatismo o alla lingua[66].

A quest'ultimo proposito, se dalla presenza di minoranze linguistiche "storiche" scaturiscono alcuni dei fattori identitari e culturali alla base della specialità di molte Regioni[67], occorre però registrare ulteriori esigenze di tutela in corrispondenza della diffusione di gruppi alloglotti, nel contesto di società sempre più multiculturali, e di c.d. "nuove minoranze"[68] anche in altri territori regionali, a causa anche degli imponenti flussi migratori degli ultimi decenni.

Tra le varie ragioni originarie della specialità, inoltre, si considerino anche i mutamenti nel contesto internazionale, con il venir meno delle originarie spinte centrifughe da parte delle Regioni speciali, o delle mire annessionistiche nutrite da altri Paesi[69]. Smorzate queste tensioni, ve ne sono tuttavia altre, frutto dell'integrazione europea e della globalizzazione, che invece interessano la totalità delle Regioni[70], o più in generale tutti i livelli territoriali di governo[71], e che non sembrerebbero giustificare un trattamento speciale riservato solamente ad alcune di esse.

Da qui ha origine l'idea che occorra superare, o al limite lasciare in secondo piano, le ragioni originarie della specialità, per guardare oggi ad altri aspetti[72]. La specialità – si è detto – non dovrebbe più fondarsi sulla "situazione storica", ma su «elementi del tutto diversi e legati essenzialmente alla capacità di governo delle esigenze e delle domande politiche delle comunità regionali»[73]. L'autonomia speciale dovrebbe essere in grado di migliorare la vita dei cittadini, tramite una amministrazione migliore del livello statale o di quella di cui dispongono le altre Regioni ordinarie in

---

[66] Cfr. A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una* buona idea *che può diventare un* disastro, cit., 15.

[67] Sulla tutela delle minoranze linguistiche nelle Regioni speciali, S. PENASA, *Minoranze linguistiche e specialità regionale: quali modelli di tutela e promozione?*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità*, Napoli 2018, 285 ss.; S. BARONCELLI (a cura di), *Regioni a statuto speciale e tutela della lingua. Quale rapporto tra integrazione sociale e politica?*, Torino 2017; A. CARDONE, G. MOBILIO, *Autonomie e diritti linguistici nelle Regioni a statuto speciale*, in L. TRUCCO, A. MORELLI (a cura di), *Autonomie e diritti*, Torino 2014, 493 ss. Sulla legge-quadro n. 482/1999 che a livello nazionale ha elencato e recato una disciplina uniforme sulle "minoranze storiche", v. V. PIERGIGLI, *La legge 15 dicembre 1999, n. 482 («Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche») ovvero dall'agnosticismo al riconoscimento*, in *Rassegna parlamentare*, 2000, 623 ss.

[68] Nella dottrina giuridica, v. su tutti L. PANZERI, *La tutela dei diritti linguistici nella Repubblica delle autonomie*, Milano 2016, 291 ss.; P. CARETTI, A. CARDONE, *La legge n. 482 del 1999: problemi applicativi ed esigenze di riforma*, in IID. (a cura di), *Lingua come fattore di integrazione politica e sociale. Minoranze storiche e nuove minoranze*, II, Firenze 2014, 97 ss.

[69] Cfr. V. TEOTONICO, *La specialità e la crisi del regionalismo*, in *Rivista AIC*, 4 (2014), 9 s.

[70] Più approfonditamente v. G. DI COSIMO. *Le regioni e il diritto europeo dopo la legge 234 del 2012*, in E. MOAVERO MILANESI, G. PICCIRILLI (a cura di), *Attuare il diritto dell'Unione Europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall'entrata in vigore della Legge n. 234 del 2012*, Bari 2018, 165 ss.; F. PATERNITI, *Legislatori regionali e legislazione europea. Le prospettive delle regioni italiane nella fase ascendente di formazione del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino 2012.

[71] Si tratta di un fenomeno che, per il livello urbano, era già ben presente negli ultimi decenni del secolo scorso; per una ricostruzione, volendo, v. G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Torino 2018, 1 ss.

[72] R. BIN, *Prospettive della specialità*, cit., 442.

[73] P. CARETTI, *Editoriale*, in *Le Regioni*, 5 (2000), 797.

base alle loro competenze[74]. Spingendo ulteriormente il ragionamento, si è giunti a ritenere che il mantenimento del regime duale di autonomia regionale ordinaria e speciale non avrebbe più ragion d'essere nell'attuale contesto politico-istituzionale ed economico-sociale, dando origine a diverse e feconde ipotesi ricostruttive che saranno richiamate più avanti[75].

3.2.2. *Una omologazione irresistibile?*

La crisi della specialità viene alimentata anche dall'avvicinamento, quando non dalla vera e propria assimilazione, tra numerosi profili che connotano l'autonomia delle Regioni speciali e delle Regioni ordinarie. Anche di questa condizione occorre tener conto per inquadrare il contesto da cui muovono i processi di differenziazione e lo "stato di salute" in cui versa la specialità destinata a convivere con essa.

La specialità è un concetto relazionale che dovrebbe avere come termine di paragone un regime ordinario diverso, meno favorevole e destinato alla generalità delle Regioni[76]. Nel corso della storia repubblicana, invece, si è assistito ad una accentuazione della posizione di svantaggio delle Regioni speciali nei confronti delle altre Regioni, che si manifesta – come noto – in quello che viene comunemente definito come un "inseguimento reciproco"[77].

Nella consapevolezza di questo fenomeno, con la revisione del Titolo V è stata prevista la c.d. "clausola di maggior favore" all'art. 10 della l.cost. n. 3/2001, attraverso la quale innescare un giudizio comparativo affinché le Regioni speciali non debbano trovarsi paradossalmente in una posizione deteriore e "ingessata" nella propria specialità, ma beneficino degli spazi di autonomia riconosciuti a tutte le altre Regioni[78]. Una clausola, dunque, che in astratto dovrebbe salvaguardare la specialità, ma che nei fatti si è rivelata, innanzitutto, foriera di grandi incertezze, proprio a causa del giudizio comparativo scaturente dalla sua applicazione[79]. Non solo, ma assieme al "maggior favore", tale clausola addebita alle Regioni speciali anche i limiti posti dallo Stato alle

---

[74] G. DEMURO, *Quale futuro per l'autonomia speciale?*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie*, Bologna 2016, 145.

[75] Cfr. *infra* par. 5.

[76] Cfr. G. MOR, *Le autonomie speciali tra passato e futuro*, cit., 23 ss.

[77] Cfr. A. D'ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, cit., 4 ss.; S. BARTOLE, *Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali e provinciali speciali?*, in *Le Regioni*, 4 (2010), 864 ss.; A. RUGGERI, *Le Regioni speciali*, in AA.VV., *Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro italiano*, V, 7-8 (2001), 203 s. Sul piano dei trasferimenti amministrativi, v. A.M. BARONI, *Il rapporto tra Regioni ordinarie e Regioni speciali; la "rincorsa" sul terreno delle funzioni amministrative dopo la riforma del Titolo V*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, II, Milano 2012, 749 ss.; D. GALLIANI, *Le Regioni speciali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: ancora "speciali"?*, in *Quaderni regionali*, 2 (2008), 550 s.

[78] È stato chiarito come il Titolo V debba dimostrare di contenere «forme più ampie di autonomia» rispetto agli statuti speciali, dando origine a ordinamenti "separati seppur comunicanti"; cfr. O. CHESSA, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, cit., 302.

[79] P. GIANGASPERO, *Le Regioni speciali dieci anni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 5 (2011), 771.

competenze delle Regioni ordinarie[80], i quali in realtà sono calibrati sul sistema generale delineato dal Titolo V[81]. Il risultato è quello di consegnare alle Regioni speciali competenze avulse dalle loro esigenze specifiche, sul presupposto che, a causa di questa rincorsa dietro le Regioni ordinarie, l'autonomia speciale equivalga necessariamente – e solamente – a competenze maggiori[82], con il rischio di degradare l'autonomia a mero dato quantitativo[83].

A partire da questo contesto, inoltre, occorre anche ricordare come più di recente la crisi economico-finanziaria abbia indotto lo Stato ad adottare una serie di misure che, in una logica centripeta, hanno determinato un accentramento delle politiche e delle competenze a discapito dell'autonomia di tutte le Regioni, anche speciali[84]: basti ricordare l'introduzione in Costituzione del principio del pareggio di bilancio e ciò che ne è conseguito[85], ma anche alla pervasività che raggiungono i "principi di coordinamento della finanza pubblica", in senso statico e sempre più in senso dinamico[86], anche tramite l'avallo della giurisprudenza costituzionale[87].

Il portato di questi fattori è stato un appiattimento della specialità sulla "ordinarietà" che ha determinato lo svilimento delle ragioni della stessa. Se il primo responsabile di questo fenomeno deve essere considerato lo Stato, non bisogna tacere, tuttavia, come vi sia stato un concorso delle stesse Regioni speciali.

Basti pensare – e su questo si ritornerà più avanti – al mancato adeguamento degli statuti speciali paventato dallo stesso art. 10 della l.cost. n. 3/2001, cui nessuna Regione ha adempiuto, nonostante le numerose previsioni statutarie originarie rimaste inattuate – si pensi, ad esempio, a quelle relative all'autonomia tributaria[88] – e i mutamenti nei presupposti giustificativi per il riconoscimento della specialità.

Oppure si pensi all'uso effettivo che è stato fatto di quella potestà legislativa

---

[80] Come sottolinea G. FALCON, *Le Regioni a statuto speciale nell'opera di Livio Paladin e nelle prospettive attuali*, cit., 458, ma anche l'analisi empirica svolta in I. RUGGIU, *Le «nuove» materie spettanti alle Regioni speciali in virtù dell'art. 10, legge costituzionale 3/2001*, in *Le Regioni*, 5 (2011), 812 ss.

[81] G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, cit., 7.

[82] A. POGGI, *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva*, cit., 21.

[83] Situazione da cui mette in guardia S. LABRIOLA, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, cit., 350 s.

[84] G. VERDE, *Uniformità e specialità delle Regioni*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Che fare delle Regioni?*, Roma 2014, 274 ss.

[85] Sulle discontinuità rispetto alla riforma del Titolo V, v. M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in *Federalismi.it*, 24 (2012); A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 4 (2017), 2.

[86] Per la relativa distinzione, v. G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, 1 (2012), 1 ss. e A. BRANCASI, *I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale: autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico di altri enti del settore pubblico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2 (2006), 1425.

[87] Cfr. F. GALLO, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2 (2017).

[88] Le entrate basate sui tributi propri hanno un peso che si attesta poco sopra il 10% nelle entrate dei bilanci delle Regioni speciali, che si limitano perlopiù a introdurre benefici o modulare le aliquote dei tributi propri derivati di origine statale, come rilevato anche in G. RIVOSECCHI, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in *Rivista AIC*, 1 (2016), 13.

primaria-esclusiva, che dovrebbe costituire un tratto proprio della specialità[89], ma che, salvo alcuni ambiti particolari[90], non è stata espressione di una reale autonomia politica.

Si comprende ancora di più, quindi, l'urgenza di una riflessione sul significato attuale delle «forme e condizioni particolari di autonomia» riconosciute alle Regioni speciali. Sebbene nelle varie ipotesi di riforma costituzionale che si sono succedute nel tempo, l'art. 116 Cost. sia stato oggetto di varia attenzione, sia in senso "innovativo", sia in senso prevalentemente "conservativo"[91], le Regioni speciali non sono mai state messe in discussione, o quantomeno non si sono paventati stravolgimenti, a conferma della tradizionale estraneità di queste Regioni dai processi riformatori che coinvolgono i livelli territoriali di governo[92]. Così, da ultimo, anche la "riforma Renzi-Boschi", che si limitava a eliminare la clausola di maggior favore e ad estendere anche alle Regioni speciali l'accesso al percorso di differenziazione tracciato dall'art. 116, c. 3 Cost.[93].

In definitiva, gli sviluppi del nostro regionalismo hanno fatto registrare, per molti versi, una confusione della specialità con la ordinarietà, da una parte, e della differenziazione con la specialità, dall'altra. Sembrerebbe trattarsi della rivincita di quella stessa uniformità che specialità e differenziazione mirano proprio a superare per rilanciare il principio autonomistico. Questa impropria confusione, tuttavia, è apprezzabile in tutta la sua portata se si osservano più da vicino e si comparano specifici profili relativi alla autonomia speciale e differenziata, per come si stanno andando conformando nel più recente periodo.

4. *Specialità e differenziazione: profili specifici di comparazione*

4.1. *Autonomia legislativa*

La comparazione tra autonomia legislativa di Regioni ordinarie e speciali costituisce una operazione complessa che difficilmente può essere condotta in astratto. A causa, innanzitutto, dell'operare della "clausola di maggior favore", che impone un

[89] S. LABRIOLA, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, cit., 342 ss.

[90] Ovvero come accade in materia di tutela delle minoranze linguistiche (su cui v. *retro* par. 3.2.1), o nella strutturazione di un sistema regionale degli enti locali (cfr. P. GIANGASPERO, *I processi di riordino territoriale in alcune autonomie speciali, tra potestà primaria in materia di ordinamento degli enti locali e riforme statutarie*, in *Le Regioni*, 1-2 (2017), 83 ss.), oppure in ambiti specifici, come nel caso della legislazione universitaria (paradigmatico anche qui il caso del Trentino-Alto Adige, su cui v. M. COSULICH, *Trentino-Alto Adige*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il Governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, cit., 298 ss.).

[91] Sul punto, si veda la ricostruzione delle varie ipotesi e degli emendamenti presentati nelle varie proposte di riforma, sin dalla "Commissione Bozzi", offerta da A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, cit., par. 1.2.2.

[92] F. PALERMO, *Autonomia in movimento. Verso dove?*, in R. LOUVIN (a cura di), *Autonomie(s) en mouvement. L'evoluzione delle autonomie regionali speciali*, cit., 16.

[93] Su questi aspetti della riforma e sulle conseguenti incertezze, v. G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sulla proposta di legge costituzionale "Renzi-Boschi"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2 (2014), 16. Sulla opportunità che la clausola di maggior favore fosse riproposta dalla riforma, v. A. RUGGERI, *La riforma Renzi e la specialità regionale: problemi aperti e soluzioni sbagliate, ovverosia ciò che non c'è e che dovrebbe esserci e ciò che invece c'è e non dovrebbe esserci*, in *Rivista AIC*, 3 (2015), 6.

raffronto che guarda contemporaneamente ai diversi aspetti di tipologia di potestà legislativa, materie, limiti, meccanismi di controllo[94]. Ma anche a causa del combinato disposto tra statuti e norme attuative, che la Corte costituzionale ha recentemente definito come "blocco statutario", in grado di qualificare diversamente la potestà legislativa vantata su una materia a seconda del complesso di competenze concretamente demandate ed esercitate dalle Regioni speciali[95].

Nonostante ciò, ai limitati fini della presente analisi risulta comunque utile un confronto operato in questo senso.

Un primo aspetto da prendere in considerazione nella comparazione delle rispettive sfere di autonomia legislativa attiene alla natura della potestà legislativa.

Se per quanto riguarda i limiti alla potestà concorrente o ripartita di Regioni speciali e ordinarie la Corte costituzionale non ha sollevato particolari rilievi, operando una sostanziale assimilazione, diversamente è accaduto nel confronto tra la potestà primaria-esclusiva, pur ritenuto – come detto – un tratto caratterizzante la loro specialità, e quella residuale delle Regioni ordinarie, ritenendo che quest'ultima vada incontro a limiti diversi e minori rispetto alla prima, e perciò debba essere estesa anche alle Regioni speciali[96].

Le Regioni differenziate, invece, possono richiedere che nelle materie elencate all'art. 116, c. 3 Cost. avvenga il transito da una tipologia all'altra di potestà legislativa, ossia da esclusiva statale a concorrente e/o da concorrente a residuale regionale. Non è affatto precluso, però, che le Regioni, invece di avanzare richieste per l'intero blocco di materia, operino dei ritagli o scorpori di pezzi di essa[97]. In questo modo, le "maggiori forme e condizioni di autonomia" potrebbero interessare solamente funzioni precisamente individuate, con il connesso potere regolatorio[98].

Un secondo aspetto oggetto di comparazione è anche la quantità delle materie su cui legiferare.

Al riguardo, le Regioni speciali trovano nello statuto tale elenco di materie, fatta salva l'applicazione della clausola di maggior favore che, per costante giurisprudenza costituzionale[99], determina una estensione anche dei limiti previsti dal Titolo V. Si tratta ovviamente di un catalogo che varia a seconda degli statuti, potenzialmente più ampio rispetto a quello da cui possono attingere le Regioni ordinarie, che però, anche a causa della mancata revisione di queste fonti, annovera materie che hanno subito una rilettura da parte della giurisprudenza costituzionale, o addirittura che non riflettono più le attuali esigenze di governo delle comunità territoriali.

Le Regioni differenziate, invece, possono assumere maggiore autonomia dovendosi limitare alle materie indicate all'art. 116.3 Cost., alle quali sono correlati i vincoli e le limitazioni imposte dallo Stato in forza dei titoli competenziali di cui si dirà meglio a breve. Di fatto, però, si tratta di un catalogo che conta un numero cospicuo di

[94] G. TARLI BARBIERI, P. CARETTI, *Diritto regionale* Torino 2019, 336 ss.
[95] V. C.Cost. sentt. n. 142/2015, n. 51/2016, n. 93/2017, e soprattutto n. 65/2019.
[96] *Ex multis*, sentt. n. 274/2003, n. 98/2017, n. 65/2019.
[97] A. POGGI, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, cit., 93
[98] L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 578.
[99] Cfr. sentt. n. 16/2020, n. 148/2019, n. 231/2017, n. 187/2013.

materie e che, come già detto, può avvicinarsi per quantità e rilievo a quello degli statuti speciali.

Tralasciando qui di indagare approfonditamente i limiti alla potestà legislativa delle Regioni "differenziande" delineati dalle "bozze di intesa" del febbraio 2019, che pure pongono diversi problemi[100], occorre invece interrogarsi sui limiti comuni che valgono per le Regioni speciali e differenziate, in quanto espressione di esigenze unitarie che non possono essere garantite se non su tutto il territorio nazionale. Non si fa solamente riferimento a principi supremi come quelli ricavabili dall'art. 3 e dall'art. 5 Cost., o connessi al dovere di solidarietà[101], ma anche a quelle tecniche ed istituti elaborati dalla giurisprudenza costituzionale per rendere più "flessibile" il Titolo V[102], come la chiamata in sussidiarietà, lo scioglimento degli intrecci di competenze attraverso la leale collaborazione o il criterio di prevalenza, l'operare delle materie trasversali[103], come i livelli essenziali delle prestazioni all'art. 117, c. 2, lett. m[104].

Ma è anche nelle stesse materie cui fa rinvio l'art. 116, c. 3 Cost. che, quand'anche le Regioni differenziate guadagnassero una competenza di tipo residuale, vi sarebbe comunque la necessità di salvaguardare interessi unitari secondo le modalità sopra citate, analogamente a quanto già avviene per le Regioni speciali: basti pensare a quanto accade nellambito della "giustizia di pace"[105]; ma anche in materie valore come la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"[106]; in materie su cui insistono vari titoli competenziali e che richiederebbero una significativa riorganizzazione dell'intero sistema nazionale, come l'istruzione[107]; ma anche in

[100] Le tre bozze, ad esempio, alludono ad una non meglio precisata potestà legislativa di esecuzione delle disposizioni dell'intesa e della legge (art. 7, c. 4), di cui però non vengono specificati l'ampiezza, i limiti, i rapporti con la potestà legislativa "generale" e con quella riconosciuta alle Regioni in forza di singole disposizioni della "parte speciale"; sul punto, cfr. G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, cost.*, cit., 28.

[101] T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, cit., 16 s.; A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una* buona idea *che può diventare un* disastro, cit., 15.

[102] O. CHESSA*, Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, cit., 170;

[103] Cfr, G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, cost.*, cit., 14. In termini dubitativi, v. S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud*, cit., 92.

[104] Così, da ultimo, con C.Cost., sent. n. 62/2020. Più approfonditamente sul punto, si v. la Relazione di D. MONE.

[105] Cfr. S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 672 s.

[106] Sulle Regioni speciali v. M. ALBERTON, F. CITTADINO, *La tutela dell'ambiente*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità*, cit., 331 ss.; sui margini a disposizione per la differenziazione v. R. BIFULCO, M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, in *Le Regioni*, 4 (2017), spec. 761 ss.

[107] In cui concorrono le «norme generali» all'art. 117, c. 2 Cost., possibile oggetto di devoluzione, riprese anche dall'art. 33, c. 1 Cost., e i «principi fondamentali» relativi alla medesima materia all'art. 117, c. 3 Cost., a sua volta richiamati dall'art. 116, c. 3 Cost., affiancati dalla «autonomia delle istituzioni scolastiche». Sulla giurisprudenza costituzionale sul punto, v. M. BENVENUTI, *Un "problema nazionale". Spunti ricostruttivi in tema di "istruzione" e "istruzione e ... formazione professionale", tra Stato e Regioni, a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 1 (2015). Sulle competenze esercitate dalle Regioni speciali, v. M. FALANGA, *Istruzione, Università e ricerca nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province Autonome di Trento e Bolzano*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità*, cit., 489 ss. Sui margini a disposizione per la differenziazione v. V. SATTA, *Regionalismo differenziato, istruzione e scuola*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1 (2020), 431 ss.

materie di potestà concorrente, tra cui spiccano le peculiarità dei principi di "coordinamento della finanza pubblica", tramite i quali vengono notoriamente perseguiti interessi unitari[108], la cui devoluzione è resa ancor più problematica dal richiamo che l'art. 116, c. 3 Cost. fa ai «principi di cui all'articolo 119» come limite alla differenziazione, escludendo quindi che tali principi possano essere al contempo oggetto di devoluzione[109]; in materie cruciali per il godimento di diritti fondamentali e istanze di eguaglianza, come per la tutela della salute[110]; in altre materie oggetto di forte attrazione in sussidiarietà da parte dello Stato, come «porti e aeroporti», e soprattutto «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»[111]; e così via.

In definitiva, la comparazione sotto il profilo dell'autonomia legislativa fa emergere come tra specialità e differenziazione si mantengano differenze quanto al numero di materie affidate alla potestà legislativa regionale, comunque più comprensivo nel caso delle Regioni speciali per via dell'operare della clausola di maggior favore, e alla natura della potestà legislativa vantata su di esse, che gli statuti speciali possono derogare rispetto al riparto all'art. 117 Cost.; su questi stessi aspetti, tuttavia, si registrano anche convergenze sostanziali, dal momento che la potestà residuale costituisce (quantomeno in astratto) l'espressione più ampia della potestà legislativa, che il numero di materie risulta cospicuo in entrambi i casi, ma soprattutto che per entrambe valgano i limiti e le forme di tutela delle esigenze unitarie governate dallo Stato.

Due ulteriori conseguenze si possono ricavare da questa comparazione. In primo luogo, l'insostenibilità della richiesta da parte delle Regioni "differenziande" di ottenere la devoluzione *in toto* di tutte le materie di potestà concorrente per assurgere ad una sorta di *status* di specialità[112]. Vi sono campi che possono essere regolati adeguatamente soltanto tramite discipline a carattere nazionale e che non possono essere interamente regionalizzati[113]. Quella che potrebbe apparire come una opzione, ossia la richiesta di interi blocchi di materie, deve essere esclusa per lasciare spazio invece ad una

---

Sui rischi della differenziazione, v. G.E. POLIZZI, *La funzione della spesa per l'istruzione. Riflessione sul regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 1 (2020), 130; R. CALVANO, *Una crisi gattopardesca non allontana le prospettive dell'autonomia differenziata: i rischi in materia di istruzione*, *ivi*, 3 (2019), 8.

[108] Sulla loro estendibilità anche alle Regioni speciali, tramite il principio dell'accordo bilaterale nella definizione complessiva dei rapporti finanziari, nella dottrina recente, v. T. CERRUTI, *Le Regioni speciali fra perequazione e coordinamento della finanza pubblica*, cit.; G. RIVOSECCHI, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, cit., spec. 11 ss.; G. D'AMICO, *La finanza delle Regioni speciali tra mancata attuazione degli statuti e accordi "riparatori"*, in *Le Regioni*, 1 (2016), 128 ss.; R. TONIATTI, F. GUELLA (a cura di), *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a statuto speciale*, Napoli 2014. Sui margini a disposizione per la differenziazione v. A. PETRETTO, *Federalismo differenziato e finanza delle regioni a statuto ordinario: due riforme necessariamente concomitanti*, in *Astrid rassegna*, 13 (2019), 17 s.

[109] Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 12. Anche ad escludere la coincidenza tra i riferimenti alle due previsioni costituzionali, su cui v. S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 682.

[110] Cfr. R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, 2 (2019), spec. 7 ss.

[111] S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 679.

[112] M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 13.

[113] A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una* buona idea *che può diventare un* disastro, cit., 6.

puntigliosa valutazione politica da parte dello Stato, magari con il concorso della Regione, su quali siano effettivamente gli interessi da perseguire su scala nazionale e, conseguentemente, gli ambiti di disciplina e le funzioni da trattenere, le prerogative da esercitare in termini di coordinamento, direzione, poteri sostitutivi, non potendo invece fare ricorso a mere clausole di stile[114]. Sul punto, però, occorre anche osservare che il meccanismo di differenziazione all'art. 116, c. 3 Cost. presenta una ambiguità di fondo, dal momento che tace completamente su questo delicatissimo compito. Al punto da far sembrare una vera e propria aporia la qualificazione da parte dell'art. 117 Cost., prima, di certe materie come di legislazione concorrente, in ragione delle istanze unitarie sussistenti, e prevederne, poi, la possibile devoluzione[115].

In secondo luogo, emergono chiaramente i rischi derivanti dalla sottovalutazione di queste istanze unitarie, soprattutto ove si traducano nell'assenza delle garanzie necessarie a salvaguardare l'unità nazionale e la coesione economico-sociale. Si fa riferimento, cioè, alla necessità che prima di attivare il processo di differenziazione[116], e non dopo, vengano definiti i livelli essenziali delle prestazioni, venga messo a regime il fondo perequativo[117] e siano individuati i fabbisogni standard[118]. Al limite, la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni potrebbe avvenire contestualmente alla stipula delle intese, ma non successivamente al trasferimento delle funzioni, come invece sembrerebbe paventare il d.d.l. Boccia[119], lascando così lo Stato privo di un parametro fondamentale su cui misurare la differenziazione.

4.2. *Autonomia amministrativa*

Il secondo punto di comparazione tra Regioni speciali e differenziate riguarda l'autonomia amministrativa e può concentrarsi sostanzialmente in due profili.

Da una parte, occorre interrogarsi sul rapporto che viene ad instaurarsi tra i due principi che ordinano la distribuzione delle funzioni amministrative, ovvero parallelismo e sussidiarietà.

Per le Regioni speciali, come noto, gli statuti stabiliscono il principio del

[114] Qualifica come "irricevibile" la richiesta di intere materie S. STAIANO, *Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura*, cit., 5.

[115] Cfr. A. RUGGERI, C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal "lungo addio" al regionalismo del passato verso il "grande sonno" del regionalismo "asimmetrico"?*, cit., 402 ss.

[116] Come ritiene A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una* buona idea *che può diventare un* disastro, cit., 14.

[117] Come sottolinea anche da G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria e regionalismo differenziato*, cit., 633 s.

[118] A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, cit., 3.

[119] Tale d.d.l. stabilisce che le intese dovrebbero conformarsi alla «determinazione, nelle materie oggetto di attribuzione, dei LEP, o degli obiettivi di servizio uniformi su tutto il territorio nazionale e dei fabbisogni standard» (art. 1, c. 1, lett a), salvo poi stabilire che i LEP vengano individuati entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge-quadro (art. 2, c. 1), e definire una disciplina transitoria in caso di mancata definizione (art. 1, c. 1, lett. e). Critico sulla eventualità di una definizione successiva S. STAIANO, *Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura*, cit., 5.

parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa[120], sebbene, secondo la Corte costituzionale, la clausola di maggior favore impone che per le competenze mutuate dal Titolo V valgano i principi all'art. 118 Cost.[121].

Le Regioni differenziate, in quanto ricomprese nel *genus* delle Regioni ordinarie, devono soggiacere ai principi sanciti all'art. 118 Cost., ovvero sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, e alla distinzione – invero ancora non pacifica – tra funzioni "proprie" e "conferite", oltre che alle funzioni "fondamentali" *ex* art. 117, c. 2, lett. p Cost.[122], individuate dallo Stato ma disciplinabili dalle Regioni[123]. In linea generale, il processo di differenziazione condiziona, da una parte, l'ampiezza dell'autonomia amministrativa di cui possono godere le Regioni, nella misura in cui consente di ritoccare i confini delle materie e, dunque, il novero delle funzioni amministrative che si possono conferire; dall'altra, però, non limita la portata di tali principi, dal momento che le funzioni assoggettate alla disciplina legislativa regionale ricadono nelle sole materie assegnate, al cui interno rimane invariato l'operare di tali principi[124].

Se si getta uno sguardo alle bozze di intesa, tuttavia, sono esigui e scarsamente incidenti i riferimenti ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, e al dovere di "conferimento" da parte della Regione[125]. L'attenzione, invece, è concentrata nell'indicazione degli ambiti materiali entro cui la Regione richiede maggiori competenze, in termini di potestà legislativa o di svolgimento di ulteriori funzioni amministrative, con il rischio di creare un sistema che sembra prescindere, o peggio sfuggire alle logiche di distribuzione stabilite dall'art. 118 Cost.[126], in una sorta di rivincita del principio del parallelismo tra funzione legislativa e amministrativa[127].

Questo profilo si lega poi alla pretesa di istituire e disciplinare un sistema di governo degli enti locali a livello regionale.

Nel caso delle Regioni speciali, vi è una potestà primaria-esclusiva che ha contribuito a differenziare ciascun ordinamento regionale. Anche le Regioni "differenziande", tuttavia, sembra reclamino qualcosa di analogo, soprattutto in quelle versioni delle bozze di intesa ove si allude a una competenza "complementare" in ordine "all'organizzazione e all'esercizio delle funzioni amministrative locali riferite alle materie oggetto dell'intesa"[128]. Rimangono in discussione, inoltre, quelle previsioni

[120] Sul punto, basti rinviare a G. TARLI BARBIERI, P. CARETTI, *Diritto regionale*, cit., 353 ss.

[121] Il riferimento va alla nota sent. n. 236/2004.

[122] Sul punto, di recente v. C.cost., sent. n. 179/2019.

[123] Cfr. Corte cost., sent. n. 22/2014.

[124] M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art.116.3 Cost.*, in *Astrid rassegna*, 10 (2019), 14.

[125] V. art. 4 della Parte generale delle tre intese, comprese le ultime versioni della bozza di intesa dell'Emilia-Romagna.

[126] Sottolinea questo rischio anche A PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, cit., 19.

[127] Indicativo sul punto M. CARLI, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, cit., 10.

[128] Come riportano, ad esempio, G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, cost.*, cit., 28, e A. CANDIDO, *Prove di regionalismo differenziato. La richiesta della Regione Emilia-Romagna*, in *Diritti regionali*, 3 (2019), 8, all'art. 2, c. 2, della bozza riguardante l'Emilia-Romagna del maggio 2019.

di importanza cruciale relative al finanziamento, alle politiche di investimento e al concorso degli enti locali ai saldi di bilancio, attraverso cui rafforzare la funzione di programmazione economico-sociale regionale[129].

Sul punto, occorre osservare che il "d.d.l. Boccia" sembra invece affidare alle intese il compito di stabilire il riparto delle funzioni amministrative oggetto di attribuzione, con un richiamo ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, e tenuto conto delle funzioni fondamentali degli enti locali.

In sostanza, si assiste al tentativo delle Regioni "differenziande" di reintrodurre surrettiziamente una sorta di parallelismo e di conquistare margini significativi sul sistema degli enti locali in analogia alle Regioni speciali. Emerge qui, in tutta evidenza, la necessità di una lettura costituzionalmente orientata della differenziazione che riporti tale processo entro l'alveo dei principi costituzionali strutturali del regionalismo[130].

4.3. *Autonomia finanziaria*

L'autonomia finanziaria rappresenta il vero pomo della discordia nei processi di differenziazione nella fase attuale del nostro regionalismo[131].

Nel caso delle Regioni speciali, se – come visto – sul piano dell'autonomia legislativa e amministrativa si registra oramai un sostanziale avvicinamento rispetto alle Regioni ordinarie, si parla invece di una vera propria "specialità finanziaria" che vale a distinguerle da queste ultime[132].

A fronte di una finanza fortemente derivata delle Regioni ordinarie, sottoposta ai trasferimenti periodici disposti dallo Stato ovvero ad una limitata compartecipazione al gettito dei tributi erariali[133], nel caso delle Regioni speciali, pur nella specificità dei regimi di ciascuna, è possibile invece parlare di una "matrice comune" che le distingue significativamente dalle altre Regioni[134]. Per esse le entrate regionali dipendono non tanto dai tributi propri e dai trasferimenti perequativi dello Stato[135], i quali hanno un peso limitato, quanto soprattutto dalla devoluzione e dalle compartecipazioni al gettito

---

[129] Cfr. S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 684.

[130] In tale prospettiva anche D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 cost., conforme a Costituzione*, cit., spec. 342 ss., seppure con riguardo a profili differenti.

[131] Come sottolineato anche da G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, cit., 109.

[132] O. CHESSA, *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, cit., 171.

[133] Come da ultimo sottolineato in G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria e regionalismo differenziato*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO, cit., 632 s., e L. LETIZIA, *I nodi finanziari del regionalismo asimmetrico*, *ivi*, 721 ss.

[134] Secondo il quadro riassuntivo offerto da G. CEREA, *La finanza delle autonomie speciali: le previsioni originarie, la realtà e le prospettive del "federalismo"*, in J. WOELK (a cura di), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà*, Bolzano 2010, 71 s. Per alcune considerazioni e un quadro riassuntivo in ordine alle singole Regioni speciali, v. anche M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., 178 ss.

[135] Ad eccezione del "fondo di solidarietà" per la Regione Siciliana (art. 38 st.) e del "Piano di rinascita" per la Sardegna (art. 13 st.); cfr. A. VALDESALICI, *Autonomia finanziaria e specialità: un modello per sei sistemi ad alto tasso di differenziazione*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità*, cit., 183.

erariale che risulta riferibile al territorio di ciascuna Regione. In questo caso, i tributi statali, le quote e i criteri per definire la territorialità del gettito sono fissati dagli statuti, dalle norme di attuazione o da fonti atipiche di origine pattizia[136], garantendo così un legame forte con la capacità fiscale e l'economia locale[137].

Per queste Regioni, tuttavia, lo speciale regime finanziario non dovrebbe essere unicamente il fattore qualificante la loro specialità. Tanto più se il maggior volume di entrate e la maggior certezza negli introiti non si accompagnano ad una responsabilità su una quota maggiore di competenze effettivamente esercitate e poste a carico dei bilanci regionali e provinciali, in sostituzione dell'intervento e del finanziamento dello Stato[138]. Sul punto, non sempre le rivendicazioni regionali sul piano economico si associano ad una effettiva disponibilità ad assumere maggiori funzioni[139], e neppure Stato e Regione riescono sempre a perseguire la via del consenso[140].

Se si guarda invece alle ragioni sostanziali e alle motivazioni politiche che hanno mosso le Regioni "differenziande", si potrà notare che l'autonomia finanziaria è stato uno dei principali fattori di stimolo per attivare il processo di differenziazione[141]. La prospettiva intrapresa è stata quella di emulare le Regioni speciali, ovvero accedere ad un modello alternativo di finanza pubblica che conceda ad alcune Regioni ordinarie maggior autonomia rispetto alle altre[142], nel senso di trattenere le risorse "prodotte" e riscosse sul territorio[143], cui si accompagna una maggiore autonomia di gestione e utilizzo[144].

Qui la differenziazione si lega dunque al tema del residuo fiscale, costituito dal differenziale tra i costi dei servizi offerti sul territorio e i tributi maturati sullo stesso, il

---

[136] In forza di previsioni statutarie riferite alle relazioni finanziarie con lo Stato che aprono ad una "decostituzionalizzazione" ad opera di tali fonti, come previsto in termini generali dall'art. 27 della legge n. 42/2009; cfr. A. VALDESALICI, *Autonomia finanziaria e specialità: un modello per sei sistemi ad alto tasso di differenziazione*, cit., 162 ss.; F. GUELLA, *Il principio negoziale nei rapporti finanziari tra livelli di governo*, in *Le Regioni*, 1/2 (2014), 156 ss.

[137] Cfr. A. VALDESALICI, *Autonomia finanziaria e specialità: un modello per sei sistemi ad alto tasso di differenziazione*, cit., 164 ss.

[138] Per un quadro comparato sulle Regioni speciali, cfr. G. CEREA, *Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 3-4 (2009), 453 ss. e A. VALDESALICI, *Autonomia finanziaria e specialità: un modello per sei sistemi ad alto tasso di differenziazione*, cit., 187.

[139] Cfr. M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., 177.

[140] Cfr. G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, cit., 330 s.

[141] Così sottolinea A MANGIA, *L'eterno ritorno dell'autonomia differenziata*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 24 settembre 2019, 8.

[142] Come ricorda G. FALCON, *Le Regioni a statuto speciale nell'opera di Livio Paladin e nelle prospettive attuali*, cit., 459.

[143] Sui contenuti delle tre bozze di intesa e le problematiche sollevate, v. A. ZANARDI, *Le criticità del finanziamento dell'autonomia differenziata*, in *Astrid Rassegna*, 14 (2019), 11 ss.; A. FONZI, *Autonomia finanziaria, federalismo fiscale e coordinamento della finanza pubblica nel regionalismo differenziato*, in *Diritti fondamentali*, 2 (2019), 21; A. PETRETTO, *Federalismo differenziato e finanza delle regioni a statuto ordinario: due riforme necessariamente concomitanti*, cit., 12.

[144] Osserva L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, 4 (2018), 328 s., come «le Regioni vogliano svincolarsi da un eccesso di centralismo nella ripartizione delle risorse finanziarie ed è solo in funzione dell'attrazione di tali risorse che vengono formulate le istanze di ulteriori poteri, giustificando tali richieste con una vera o presunta miglior capacità di gestione e utilizzo delle risorse stesse».

quale a sua volta è strettamente connesso alle modalità di finanziamento dei meccanismi di perequazione a vantaggio delle aree svantaggiate e con minore capacità fiscale per abitante; la differenziazione, quindi, rimanda ad una più ampia prospettiva di equilibri di sistema, nel segno del dovere di solidarietà e di garanzia dei diritti sociali a carico di tutte le Regioni[145].

Se questo è il quadro, occorre tuttavia evidenziare alcune criticità. Innanzitutto, l'art. 116, c. 3 Cost. – come anticipato – richiama l'art. 119 Cost. come limite al processo di differenziazione e non come oggetto precipuo dello stesso[146]; di conseguenza, la finanza dovrebbe "seguire" e non "precedere" l'attribuzione delle ulteriori funzioni, in quanto «le risorse vengono attribuite agli enti territoriali al fine di consentire che siano integralmente finanziate le funzioni loro attribuite», non essendo possibili trasferimenti di risorse a prescindere[147]. Da qui l'insostenibilità di posizioni che richiedono di conservare una quota rilevante del gettito fiscale percepito sul proprio territorio, senza dettagliare esaustivamente e quantificare i costi delle corrispettive funzioni da finanziare[148].

Questo profilo apre ad una ulteriore considerazione, riferibile alla narrativa sul residuo fiscale e sul trattenere le risorse "prodotte" sul territorio. Oltre alle incertezze sul piano tecnico legate alla definizione del residuo fiscale, occorre tener conto anche dei riflessi prodotti sul sistema complessivo, come sottolineato anche dalla giurisprudenza costituzionale[149]. Il rischio, infatti, è quello – e qui il discorso vale certo anche per le Regioni speciali – di abbandonare la prospettiva del regionalismo solidaristico, tendente a perequare le condizioni delle componenti regionali della Repubblica per garantire una autonomia comunitaria e solidale, a vantaggio di una concezione di regionalismo schiettamente concorrenziale, competitivo e di impronta individualistica[150]. Questo tipo di approccio rischia seriamente di porsi in contrasto con i principi di cui all'art. 119 Cost., richiamati come limite dall'art. 116, c. 3 Cost., fra i quali si annovera il principio di neutralità perequativa, secondo cui spetterebbe allo

[145] Sul punto v. L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 577; I.A. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, cit., 12; A PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, cit., 5.

[146] R. BIN, *Le materie del dettato dell'articolo 116 Cost*., in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 (2019), 4.

[147] M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 12. Una conferma sul piano normativo di questo ordine di priorità si ritrova nell'art. 14 della legge n. 42/2009, come osserva anche G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, cost.*, cit., 22.

[148] M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 13. La vaghezza sul punto delle bozze di intesa è denunciata anche da G. BONERBA, *Il finanziamento delle funzioni nell'autonomia differenziata: una nuova forma di specialità?*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, cit., 644 ss. Sui limiti delle previsioni contenute nelle bozze di intesa relative alla fase di attuazione, v. *infra* par. 4.4.

[149] V. sentt. nn. 83 e 69/2016. Sugli "inganni argomentativi" dietro al ricorso al tema del "residuo fiscale", v. G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, cit., 121 ss. Cfr. anche S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 3 (2019), 228 s.

[150] A PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, cit., 3 ss.; O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, cit., 15 ss.

Stato compensare i minori finanziamenti destinati alle Regioni "meno virtuose", a fronte dei maggiori finanziamenti derivanti dalle maggiori competenze attribuite alle Regioni "più virtuose"[151]. In un contesto di scarsità finanziaria, tale principio non può fornire un alibi per sottrarsi al sistema di redistribuzione interregionale delle risorse[152]. Indi per cui verrebbero messi a repentaglio anche i principi di coesione, di solidarietà sociale, di rimozione degli squilibri economico-sociali, di promozione dei diritti della persona[153].

L'idea che una maggiore autonomia finanziaria possa rappresentare l'aspetto caratterizzante delle «forme e condizioni particolari di autonomia» è una prima immagine distorta che rischia di accomunare le Regioni speciali e quelle differenziate. Ai fini della presente analisi, però, occorre sottolineare un ulteriore punto di convergenza, attinente alle forme attraverso cui l'autonomia finanziaria viene garantita[154]. Ci si riferisce al carattere derogatorio rispetto al regime finanziario generale per le altre Regioni e alla sua garanzia e disciplina ad opera di fonti ulteriori[155].

Per le Regioni speciali, le previsioni statutarie, le norme di attuazione e le leggi statali adottate sulla base di un accordo con la controparte regionale concorrono ad instaurare un regime molto complesso, peculiare per ciascuna Regione, ma soprattutto differente rispetto a quanto il Titolo V e le sue norme attuative garantiscono per le Regioni ordinarie[156].

Nel caso delle Regioni "differenziande", invece, la richiesta di differenziazione può essere considerata la conseguenza dei forti rallentamenti subiti dal percorso di attuazione della riforma sul c.d. federalismo fiscale[157], nel senso che le Regioni ordinarie percepiscono la differenziazione come l'unica alternativa percorribile per guadagnare un minore dipendenza dai trasferimenti dello Stato.

Su un piano concettuale, però, la differenziazione non dovrebbe essere correttamente utilizzata come una alternativa a quest'ultima riforma. Vi sono esigenze imprescindibili – e anche qui il discorso vale per le Regioni speciali – che valgono per tutto il sistema regionale, come la necessità di definire i livelli essenziali delle prestazioni e i fabbisogni standard, di istituire il fondo perequativo basato sui fabbisogni standard e sulla capacità fiscale, di stabilire i principi di territorialità nell'attribuzione del gettito dei tributi erariali e la fiscalizzazione dei trasferimenti aventi carattere di

[151] F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi.it*, 10 (2018), 6 s.

[152] Come osserva anche A. ZANARDI, *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, cit., 5, specie se le risorse trattenute dalle Regioni non equivalgono alla spesa storica sostenuta dallo Stato sul territorio.

[153] A PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, cit., 6. Per l'enucleazione di ulteriori principi, v. F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, cit., 5.

[154] Per ulteriori spunti di analisi si rinvia alla Relazione di M. BENVENUTI.

[155] Come sottolineano, ad esempio, T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, cit., 14; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 35.

[156] Spunti in G.C. DE MARTIN, *L'autonomia e le differenziazioni regionali. I nodi pendenti*, in *Rivista AIC*, 4 (2015), 2.

[157] L. ANTONINI, *Un* requiem *per il federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, 16 (2016).

generalità e permanenza[158]; ragionando sul piano delle priorità, occorre che la riforma della finanza regionale per le funzioni comuni a tutte le Regioni ordinarie preceda quella del finanziamento delle funzioni aggiuntive, o che i due processi di definizione si sviluppino in parallelo, a garanzia dell'unità della Repubblica[159]. Diversamente, la differenziazione si risolverà in un regime "di privilegio" per le Regioni differenziate[160], replicando così quel *favor* di cui vengono tacciate le stesse Regioni speciali, al limite dell'incostituzionalità[161].

Da questo punto di vista, anche il "d.d.l. Boccia" – come già detto – sembrerebbe in parte prescindere da una attuazione organica dell'art. 119 Cost., dal momento che non pone la definizione dei LEP come condizione per adottare la legge rinforzata, e sembra impostare il finanziamento delle funzioni sulla base dei fabbisogni standard prefigurando due binari paralleli per le Regioni differenziate e ordinarie, ovvero tacendo su queste ultime.

In definitiva, l'autonomia finanziaria, come insegna la storia del nostro regionalismo, è il grande punto di divergenza tra Regioni speciali e Regioni ordinarie, e la differenziazione, per la forma che sta assumendo, può essere considerata il tentativo – perpetrato soprattutto dalla parte regionale – di costruire un ponte tra i due *genus* regionali. Tanto per la specialità quanto per la differenziazione, tuttavia, il regime finanziario non può costituire il solo tratto qualificante, in quanto si tratta di un tassello che deve collocarsi in un disegno organico, volto a garantire l'autonomia finanziaria di queste come di tutte le Regioni, all'insegna di un regionalismo di matrice cooperativa. Diversamente, specialità e differenziazione si dimostreranno insostenibili, sia dal punto di vista economico, che da quello soprattutto giuridico, mettendo a repentaglio la tenuta dei conti pubblici, l'uniformità delle prestazioni e, da ultimo, l'unità della Repubblica.

4.4. *Attuazione delle previsioni relative alle «forme e condizioni particolari di autonomia»*

Per concludere con i profili specifici di comparazione tra specialità e differenziazione, occorre infine guardare alle modalità di attuazione delle disposizioni relative alle «forme e condizioni particolari di autonomia», nell'un caso previste dagli statuti speciali, nell'altro dalla legge rinforzata di differenziazione.

Nel caso delle Regioni speciali, si ha riguardo – come noto – ai decreti legislativi di attuazione degli statuti[162].

---

[158] Cfr. F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, cit., 9 ss.

[159] A. ZANARDI, *Le criticità del finanziamento dell'autonomia differenziata*, cit., 4; L. LETIZIA, *I nodi finanziari del regionalismo asimmetrico*, cit., 727.

[160] Come osserva A. PETRETTO, *Federalismo differenziato e finanza delle regioni a statuto ordinario: due riforme necessariamente concomitanti*, cit., 3.

[161] Così R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 274 s.

[162] Più di recente, tra gli studi più organici, v. M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, Napoli 2017, e M. SIAS, *Le norme di attuazione degli Statuti speciali. Dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, Napoli 2012. V. altresì S.

In termini generali[163], tale fonte svolge la funzione di recare l'attuazione in senso stretto dello statuto, di disporre il trasferimento di funzioni, organi e personale, ma anche, come chiarito dalla Corte costituzionale, di esprimere una valenza integrativa in termini *praeter Statutum*[164], la quale, nella giurisprudenza più recente, concorre a definire – come già accennato[165] – un vero e proprio "blocco statutario"[166].

Questi decreti vengono redatti da una "Commissione paritetica" composta da membri di nomina governativa e regionale, per poi essere formalmente adottati dal Consiglio dei Ministri; rappresentano quindi espressione precipua del metodo dell'accordo, sebbene non siano riconducibili al principio pattizio in senso stretto, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale[167].

In sostanza, i decreti attuativi e le Commissioni paritetiche costituiscono, sul piano giuridico, elementi intrinseci e connotativi della stessa specialità, al punto che è in forza di quest'ultima che si riesce a giustificare il mancato intervento dell'organo parlamentare nell'adozione di una fonte di rango primario[168]; sul piano politico, invece, essi rappresentano una preziosa risorsa che consente non solo di dare effettività alle previsioni statutarie, ma anche di prevenire conflitti tra Stato e Regione sul piano della legittimità costituzionale[169]. Allo stesso tempo, però, occorre anche osservare che in alcuni casi, come l'esperienza siciliana, essi possano costituire fattore di freno allo sviluppo regionale, nella misura in cui impediscono o ritardano l'attuazione delle previsioni statutarie, oppure frenano l'efficacia di riforme statali[170], come nelle ipotesi in cui, più in generale, la normativa statale contempli le c.d. clausole di salvaguardia, a tutela della specialità regionale[171].

Venendo alle Regioni "differenziande", nel silenzio dell'art. 116, c. 3 Cost. e in mancanza di una legge generale attuativa delle previsioni costituzionali, è alle bozze di

---

PAROLARI, *La specialità e le fonti del diritto*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, cit., 85 ss.

[163] Cfr. M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, cit., 116 ss., con riguardo alle previsioni statutarie e alla prassi delle singole Regioni, ma con considerazioni generalmente estendibili a tutte le Regioni speciali. V. anche M. SIAS, *Le norme di attuazione degli Statuti speciali. Dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, cit., 101 ss.

[164] C. cost., sent. n. 213 del 1998.

[165] V. *retro* par 4.1.

[166] C.cost., sent. n. 65/2019.

[167] La Commissione paritetica svolge una imprescindibile funzione "preparatoria" sui contenuti del decreto, i quali non possono essere modificati in senso sostanziale dal Consiglio dei Ministri senza passare nuovamente dal parere della Commissione (C.cost., sent. n. 37/1989); viene comunque fatta salva la possibilità per l'organo governativo di discostarsi da tale parere, come sottolinea M. SIAS, *Le norme di attuazione degli Statuti speciali. Dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, cit., 84. Nella prassi, inoltre, non è infrequente che il Governo dilazioni le tempistiche di approvazione *ad libitum*, al limite senza intervenire mai, con il risultato di accantonare definitivamente il testo, come sottolinea M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, cit., 101 ss.

[168] Cfr. M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, cit., 84 ss.

[169] G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, cit., 5, che ricorda però il grosso limite per cui il Consiglio dei Ministri non ha l'obbligo di prenderne in considerazione i lavori.

[170] Da ultimo G. VERDE, *Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione siciliana?*, in *Federalismi.it*, 16 (2016), 8 ss.

[171] Cfr. M.G. PUTATURO DONATI, *Le c.d. "clausole di salvaguardia" delle leggi finanziarie nella giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 17 (2014), 5 ss.

intesa, e in futuro alla legge rinforzata di differenziazione, che occorre fare riferimento per risolvere la questione del trasferimento di personale e risorse nelle materie oggetto di devoluzione.

Già in passato era stata paventata l'ipotesi che questi atti prevedessero «apposite sedi e strumenti permanenti di raccordo tra lo Stato e la Regione, strutturati sul modello delle Commissioni paritetiche oggi previste per le Regioni speciali, ai quali affidare la gestione dinamica delle relazioni tra i due enti»[172]. Le bozze di intese del febbraio 2019 prefigurano proprio la costituzione di una "commissione paritetica" Stato-Regione, composta da membri nominati rispettivamente dal Governo e dalla Giunta regionale, cui è affidato il compito di determinare, entro un termine indicato, le risorse umane, strumentali e soprattutto finanziarie (secondo i criteri specificati dalle intese), nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali, necessarie all'esercizio delle funzioni devolute; spetta a tali commissioni, inoltre, predisporre uno o più d.P.C.M. attraverso cui operare i trasferimenti suindicati, atti che, dopo un'ampia fase consultiva, vengono deliberati del Consiglio dei Ministri e la cui adozione costituisce espressamente condizione per l'esercizio delle competenze trasferite, anche legislative[173].

Sul punto, tuttavia, un paragone con i decreti legislativi attuativi degli statuti speciali pare del tutto improponibile, al netto delle criticità suscitate in generale dalla previsione di tali atti così come congegnate.

Un rilievo ostativo fondamentale attiene al fatto che la *ratio* dell'art. 116, c. 3 Cost. impone che le intese debbano contenere la disciplina esaustiva delle materie trasferite, non essendo possibile incaricare il Governo di questo compito né attraverso lo strumento della delega[174] né, a maggior ragione, attraverso atti sub-legislativi[175]. Le intese, invece, operano un rinvio per lo più generico, in molti casi, ad atti qualificati formalmente come d.P.C.M., i quali già presentano una natura del tutto incerta sul piano delle fonti normative[176], nonostante l'ampia e impropria valorizzazione che ne è stata

[172] M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, in *Federalismi.it*, 23 (2008), 15. In senso analogo B. CARAVITA, *Ipotesi per l'introduzione di elementi di differenziazione e di specialità nello* status *delle Regioni ordinarie*, in *Federalismi.it*, 23 (2008), 2.

[173] Così gli artt. 3 e 4 delle bozze di intesa con la Regione Lombardia e Veneto. Tali previsioni non erano presenti nella bozza di intesa con la Regione Emilia-Romagna del febbraio 2019, ma sono comparse in quelle successive.

[174] Sul presupposto che l'art. 116, c. 3 Cost. contenga una riserva di legge formale; cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116 comma 3 della Costituzione*, cit., 165; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *Federalismi.it*, 21 (2018), 23. Cfr. anche E. GIANFRANCESCO, *Dimensione garantistica e dimensione collaborativa nel disegno costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni*, in AA.VV., *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Napoli 2019, che individua nella volontà di affidare al Parlamento l'adozione di tale atto un collegamento tra principio autonomistico e principio personalista.

[175] G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, cost.*, cit., 24.

[176] Cfr. R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, cit., 4. Più ampiamente su questi atti, si veda la ricostruzione recentemente offerta in D. DE LUNGO, Nihil est in intellectu quod prius non fuerit in sensu: *considerazioni empiriche sui decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri nell'esperienza recente*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2 (2019).

fatta per fronteggiare l'emergenza pandemica da Covid-19[177].

Si comprende, dunque, come a simili atti non possa essere affidato un ruolo che risulterà cruciale sia nella concreta attivazione del potere legislativo, sia nella definizione dei contenuti delle funzioni e perciò anche delle stesse materie di potestà legislativa; al riguardo è indicativo il rilievo acquisito dai decreti attuativi degli statuti speciali, richiamato sopra, ma anche la vicenda dei decreti legislativi di trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni ordinarie, per le quali – come noto – si è verificata quella sorta di "parallelismo capovolto"[178] in cui, controintuitivamente, la specificazione delle funzioni amministrative ha riempito di contenuto le materie legislative, e non viceversa.

Per questo motivo il paragone risulta improprio anche se si pensa alla funzione "integrativa" svolta dalle norme attuative nei confronti delle materie indicate dagli statuti speciali, dal momento che i d.P.C.M. sono atti che non trovano legittimazione in una fonte costituzionale, non possiedono il rango di fonti primarie, ma potrebbero al limite svolgere una funzione molto più contenuta e strettamente attuativa della legge rinforzata, la quale dovrebbe invece definire nel dettaglio gli ambiti materiali e le funzioni, pur senza necessariamente esaurirne la disciplina.

Se poi si guarda alle Commissioni paritetiche Stato-Regione differenziata, ulteriori criticità emergono con riguardo alla relativa composizione. A differenza delle omologhe Commissioni cui prendono parte i membri nominati dalle Regioni speciali, non è prevista una designazione da parte del Consiglio dei Ministri, mancando quindi una conseguente decisione e assunzione di responsabilità da parte del vertice governativo collegiale[179], mentre i componenti di parte regionale sono nominate dalle Giunte e non dai Consigli regionali, con una soluzione meno rispettosa del principio democratico[180].

Per questi stessi motivi, non può essere condivisa neppure la scelta operata dal d.d.l. quadro di affidare ad un d.P.C.M. il compito di attribuire le funzioni e le relative risorse alle Regioni "differenziande" nel caso di mancata definizione dei LEP da parte dello Stato entro il termine indicato. Se, da una parte, è pienamente condivisibile la scelta di rafforzare il metodo consensualistico e di prevedere differenti "moduli di raccordo" tra amministrazioni regionali e statali, traendo ispirazione dall'esperienza delle Regioni speciali, dall'altra occorre non caricare queste sedi di compiti che non sono loro propri, resistendo così alla tentazione di operare improprie forme di assimilazione tra specialità e differenziazione.

---

[177] Sul punto, per giustificare quanto affermato nel testo, sia consentito un rinvio a G. MOBILIO, *La decretazione d'urgenza alla prova delle vere emergenze. L'epidemia da Covid-19 e i rapporti tra decreto-legge e altre fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.s. (2020), 351 ss., e alla bibliografia ivi indicata.

[178] Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2019, 233.

[179] G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, cost.*, cit., 26.

[180] R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, cit., 2.

5. *Limiti del regionalismo italiano e spunti ricostruttivi: specialità e differenziazione all'insegna delle specificità territoriali*

Dalla analisi ricostruttiva e dalla comparazione svolta emergono molteplici punti di contatto tra specialità e differenziazione, che spesso si risolvono in una reciproca confusione. Tali aspetti consentono di ritornare alle domande formulate introduttivamente con maggiore cognizione.

Quanto alla differenziazione, appare dimostrato come l'art. 116, c. 3 Cost. presenti evidenti ambiguità e carenze. Ciò è emerso soprattutto da quell'uso "ideologico"[181] della differenziazione che si è sostanziato nel tentativo da parte di alcune Regioni ordinarie di acquisire tratti analoghi alla specialità, attraverso la richiesta di competenze, anche legislative, in tutte le materie messe a disposizione dall'art. 116, c. 3 Cost., sottovalutando le esigenze da perseguire unitariamente in ciascuna materia e la necessità di una previa messa a punto di quelle forme di garanzia a presidio dell'unità della Repubblica (LEP, fabbisogni standard, fondo perequativo); di acquisire una libertà analoga a questa concessa dagli statuti speciali nella distribuzione delle funzioni amministrative e nella disciplina del sistema delle autonomie locali, tralasciando alcuni tra i principi costituzionali che dovrebbero conformare il sistema regionale e orientare l'intero processo di differenziazione; di accedere ad un regime finanziario "di favore" su modello delle Regioni speciali, che si risolva nel trattenere le risorse "prodotte" sul territorio, con il rischio di trascurare una visione complessiva della differenziazione e accentuare la sperequazione nei confronti delle altre Regioni ordinarie, sia sul piano economico, sia sul piano giuridico dell'autonomia finanziaria effettivamente riconosciuta; di replicare moduli di concertazione tipici della specialità in maniera impropria, perché caricati di funzioni sovrabbondanti.

L'autonomia differenziata, dunque, non può essere considerata in questi termini un surrogato della specialità[182]. Questa considerazione ha spinto taluni, riferendosi a singoli profili, a parlare di contrasto con il principio di ragionevolezza[183], o di eccesso di potere legislativo per sviamento[184], o di frode della Costituzione[185], anche alla luce di questa sorta di "appiattimento verso l'alto" delle bozze di intese, che di fatto hanno finito per uniformarsi.

---

[181] Cfr. F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, cit., 4.

[182] Così G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, cost.*, cit., 12; A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, cit., 15; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, cit., 692; A. POGGI, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, cit., 87. Osserva M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 30, come l'intesa con la Regione Veneto assomigli ad uno statuto speciale.

[183] A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una* buona idea *che può diventare un* disastro, cit., 14.

[184] M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art.116.3 Cost.*, cit., 9, che parla di «finalità altre e ben diverse da quelle cui è legata la ratio della disposizione».

[185] A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, cit., 605;

Quanto agli interrogativi formulati sulla specialità, invece, si ritiene che, quantomeno per alcune Regioni, essa sia andata incontro ad una crisi che dovrebbe oramai giustificarne un radicale ripensamento. Si pensi, soprattutto, a quelle ipotesi in cui – come visto[186] – il maggior volume e la maggior certezza delle entrate ha avuto come contropartita la responsabilità su una quota maggiore di competenze a carico dei bilanci regionali, in sostituzione dell'intervento e del finanziamento dello Stato. Anche ove le risorse sono state accompagnate da maggiori funzioni, tuttavia, non tutte queste ultime sono state delegate o conferite a partire da un disegno strettamente coerente con le ragioni della specialità di ciascuna Regione[187]. Entrambe le ipotesi sembrano comunque essere tributarie di quella logica ricollegabile all'operare della clausola di maggior favore, secondo la quale alla specialità debba sempre associarsi una maggiore autonomia rispetto alle Regioni ordinarie poiché, in questa continua rincorsa, la specialità equivale ad una maggior "quota" di autonomia.

Alla radice, tuttavia, non sembrerebbe corretto piegare la specialità a logiche puramente efficientistiche e "quantitative", analoghe a quelle che dovrebbero reggere la differenziazione. Il rischio è di perdere l'ancoraggio con quei "fatti differenziali" ed esigenze pregiuridiche che costituiscono le ragioni fondative e che qualificano la specialità come elemento proprio della forma di Stato.

Queste considerazioni sull'uso concreto che è stato fatto della differenziazione regionale consentono di esprimere un primo giudizio sul punto, a partire dai molteplici fattori di rischio che si ritiene possano essere individuati nell'ordinamento vigente e che dovrebbero indurre ad una maggior cautela rispetto ai processi in atto.

Innanzitutto, una simile cautela dovrebbe giustificarsi alla luce delle lacune e delle incertezze del Titolo V vigente, prima fra tutte l'assenza di luoghi strutturati di cooperazione politica tra Stato e Regioni, ma anche una clausola di differenziazione che, al momento della sua formulazione, presupponeva un riparto di potestà legislativa ben più elementare di quello che poi l'esperienza ha rivelato[188].

Ma si considerino anche i risultati dell'inattuazione, o della distorta attuazione del Titolo V vigente, a partire da quanto accaduto ai principi e alle regole sull'autonomia finanziaria, alla (mancata) qualificazione esplicita dei principi fondamentali nelle materie oggetto di potestà legislativa concorrente, all'assenza dei LEP in molte materie; tutti fattori che, a loro volta, potrebbero distorcere i risultati della differenziazione, aumentando le diseguaglianze tra Regioni.

Su tutto, bisogna sempre tenere a mente anche le incertezze fisiologiche derivanti da una differenziazione che rischia di assumere una portata massiccia a seguito della riallocazione delle funzioni in un numero così grande di materie, con il conseguente trasferimento di risorse umane, materiali e immateriali[189], accompagnata da una

[186] V. *retro* par. 4.3.

[187] Si pensi al passaggio di funzioni amministrative, organizzative e di supporto riguardanti giustizia civile, penale e minorile, con esclusione di quelle relative al personale di magistratura, alle PP.AA., a seguito del c.d. Accordo di Milano del 30 novembre 2009; cfr. art. 1, c. 515, legge n. 147/2013 e d.lgs. n. 16/2017.

[188] G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, cit., 629.

[189] F. SALVIA, *Autonomie speciali e altre forme di autonomia differenziata*, cit., 464 s.

necessaria ristrutturazione degli apparati burocratici e funzionali dello Stato negli ambiti devoluti[190].

Tutti questi fattori rendono condivisibile l'opinione di chi ritiene che sarebbe meglio rimandare l'attuazione del processo di differenziazione – o meglio, di questo tipo di attuazione, per come paventata dalla maggioranza delle Regioni[191] – a quando non si saranno verificate una serie di precondizioni.

Innanzitutto, a quando il Titolo V non sarà effettivamente attuato[192], poiché «solo dopo un'adeguata opera di attuazione "generale" del Titolo V si dovrebbe procedere ad individuare il "di più" che serve in specifico alla singola Regione»[193]. È estremamente difficile comprendere cosa sia questo "di più" quando vi sono simili incertezze nei limiti entro cui la legislazione regionale può incidere nelle materie di potestà legislativa esclusiva o concorrente richiamate all'art. 116, c. 3 Cost., oppure realizzare il nuovo disegno amministrativo dopo che Stato e Regioni hanno trattenuto una quota così consistente di funzioni, oppure finanziare le funzioni devolute entro un sistema finanziario basato ancora sui trasferimenti erariali[194].

In secondo luogo, occorre che sull'intero processo di differenziazione vi sia una convergenza di intenti tra centro e periferie regionali[195], dal suo avvio come durante il suo concreto sviluppo. Il panorama normativo subirà una considerevole complicazione, nella misura in cui vi saranno leggi statali che, per un titolo o l'altro, vincoleranno la legislazione regionale, salvo quella della Regione differenziata[196]. Tale processo, dunque, è destinato necessariamente a moltiplicare le istanze istituzionali e procedurali, sia multilaterali che bilaterali, attraverso cui le Regioni differenziate dovranno dialogare con lo Stato, finanche partecipare alla definizione dell'interesse unitario[197].

In terzo luogo, la differenziazione "istituzionale" non potrà essere affrontata se non assieme a quella differenziazione "di fatto"[198] che affligge il nostro Paese, in

---

[190] S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 662.

[191] Giustamente occorre distinguere le critiche che si appuntano sullo strumento normativo e quelle rivolte al suo utilizzo, come sottolineato da G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, cit., 117 s. «Quello che si può fare con il meccanismo dell'art. 116.3 non è quello che *vorrebbero* – o dichiarano di voler – fare», sottolinea invece R. BIN, *La "secessione dei ricchi" è una fake news*, in *LaCostituzione.info*, 16 febbraio 2019.

[192] Analogamente A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1 (2008), 285; A. ANZON DEMMIG, *Quale "regionalismo differenziato"?*, cit., 53 ss.; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 283.

[193] Cfr. R. BIN, *"Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, cit., 16, salvo cominciare da subito a riflettere «su che cosa per loro è necessario "ottenere" dallo Stato».

[194] S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud*, cit., 133; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 185 s.

[195] A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, cit., 285.

[196] R. BIN, *Le materie del dettato dell'articolo 116 Cost*., cit., 12.

[197] R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, cit., 659.

[198] Cfr. A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una* buona idea *che può diventare un* disastro, cit., 18; G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, cost.*, cit., 8, con argomento poi

termini di forte sperequazione nelle condizioni dei diversi territori regionali. Accanto, se non prima della differenziazione[199], occorrerebbe avviare politiche serie e radicali di "omogeneizzazione", che fronteggino in primo luogo l'irrisolta "questione meridionale"[200]; diversamente, la differenziazione offrirà risposta solamente alla "questione settentrionale", ovvero alle istanze di maggiore autonomia che provengono dalle aree più sviluppate del Paese, ma in una prospettiva sistemica rappresenterà una risposta imperfetta ai problemi di tutto il Paese[201].

Infine, non bisogna trascurare che per governare la differenziazione occorra necessariamente avere un centro forte, in grado di garantire funzioni strategiche e di sistema, sedi collaborative, azioni di supporto alle realtà più deboli, senza il quale il processo di differenziazione si rivelerà inefficace, se non dannoso[202].

A portare alle estreme conseguenze questo ragionamento, tuttavia, occorre domandarsi se effettivamente, al verificarsi di queste condizioni, ci sarebbe ancora bisogno di avviare processi di differenziazione istituzionale, o se invece non sarebbe bastato prendere sul serio il principio autonomistico specificato dalle regole generalmente previste dalla Costituzione per tutte le Regioni[203]. Basti pensare al caso delle funzioni amministrative: ove, nei fatti, il riparto avesse tenuto conto dei principi costituzionali, le funzioni amministrative inerenti alle materie di competenza concorrente sarebbero state naturalmente nella disponibilità della legge regionale, e questa avrebbe potuto stabilire la relativa disciplina e disporre della loro allocazione[204].

Le considerazioni sopra svolte sulla Regioni speciali, invece, valgono a rimarcare ancora una volta come la specialità non possa esaurirsi solamente sul piano finanziario. Occorra invece avviare quel processo di innovazione istituzionale che si fonda sulla riforma degli statuti speciali, prefigurata dalla l.cost. n. 3/2001, e passa poi per l'effettiva attuazione delle relative previsioni. Si tratta di passaggi fondamentali e necessari per rilanciare quelle forme di specialità che sembra abbiano esaurito la propria spinta autonomistica, ma forse anche per riconsiderare la specialità *tout court*.

Nello scenario che si apre occorre in sostanza, da una parte, indirizzare il processo di differenziazione, una volta realizzate le condizioni sopra indicate, e, dall'altra, avviare una nuova fase statutaria delle Regioni speciali. Per raggiungere questo duplice

---

sviluppato poi in ID., *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.: procedure e prospettive*, in *Corti supreme e salute*, 1 (2020), 8 ss.

[199] Diversamente, S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 687, secondo cui, invece di dover essere risolta prima, la differenziazione può essere invece proprio l'occasione per affrontare la questione meridionale e la questione settentrionale.

[200] A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, cit., 285.

[201] A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una* buona idea *che può diventare un* disastro, cit., 4.

[202] M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art.116.3 Cost.*, cit., 5. Osservano S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud*, cit., 13, che regionalismo non è sinonimo di uno Stato centrale debole, bensì «rafforzato nelle "funzioni sue proprie"».

[203] Partendo «dall'idea di autogoverno e da una sana concezione della sussidiarietà», come sottolinea E. BALBONI, *Per scongiurare la "secessione dei ricchi" basterebbe la buona amministrazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 28 febbraio 2019, 4.

[204] S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud*, cit., 92.

scopo, ma anche per evitare le strumentalizzazioni e le incertezze sin qui emerse, si rende oramai necessaria un'opera di riconsiderazione tanto della specialità quanto della differenziazione, senza che queste vengano concepite ulteriormente come isolate e incomunicanti, ma al contempo senza perdere di vista la coerenza con i principi costituzionali e la tenuta del sistema regionale.

Per svolgere questa operazione vengono in soccorso gli argomenti da tempo avanzati a sostegno di quelle ipotesi teoriche che prospettano un superamento del regime duale articolato nei tipi della "ordinarietà" e della "specialità"[205], risoltosi nella dicotomia tra uniformità e specialità[206], perché ritenuto ormai inadeguato all'odierno contesto politico-istituzionale ed economico-sociale. Sin dalla riforma del Titolo V, taluno ha identificato nell'art. 116, c. 3 Cost. il tramite per l'ingresso di un principio di "ordinaria specialità", o di "geometria variabile", con il quale la specialità «entra a far parte del sistema»[207]. Si è giunti quindi a parlare di un sistema di «specialità diffusa»[208], o di un modello definito come «regionalismo della differenziazione»[209], in cui i due *genus* regionali vedono sfumare i rispettivi confini, in un processo osmotico favorito dell'operare della clausola di maggior favore e dalla clausola di differenziazione. Non sarebbe più possibile ragionare di "specializzazione" *sì* o "specializzazione" *no*, bensì di *quale* "specializzazione"[210]. Di contro, nei confronti di tutte le Regioni dovrebbe individuarsi quel "diritto comune delle specialità"[211], o "diritto indifferenziabile"[212], espressione della garanzia di unità e indivisibilità della Repubblica all'art. 5 Cost., che dovrebbe valere come limite nei confronti dei "diritti differenziati"[213].

Quello che qui si vuole proporre, tuttavia, non è tanto abbandonare la distinzione tra specialità e differenziazione, quanto di riconsiderare questi principi secondo una matrice comune, similmente alle prospettazioni teoriche suesposte, dalla quale si potrebbero ricavare elementi ricostruttivi per rivitalizzare entrambi questi caratteri del nostro regionalismo; al contempo, però, si vuole salvaguardare i presupposti e le differenti esigenze costituzionali che ne stanno alla base. Tale matrice comune potrebbe

---

[205] Cfr. A. RUGGERI, *Prospettive di una "specialità" diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove autonomie*, 6 (2000), 845 ss.

[206] Cfr. M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti 2002*, in P. CARETTI (a cura di), Torino 2003, 135 ss.

[207] G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 3 (2001), 493.

[208] A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, cit., 289.

[209] M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, cit., 2, 9, argomento sviluppato successivamente anche in ID., *Le fonti della "differenziazione regionale" ed i loro limiti a presidio dell'unità e indivisibilità della Repubblica*, cit., 73 s.

[210] Cfr. A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, cit., 290, che osserva anche come ragionare di ordinarietà e specialità è oramai una "logica perdente", per la quale entrambe sono «obbligate a convergere e ad appiattirsi, realizzandosi quindi in forme complessivamente irriconoscibili in base al modello».

[211] G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, cit., 9.

[212] M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, cit., 2, 9.

[213] Cfr. ID., *Le fonti della "differenziazione regionale" ed i loro limiti a presidio dell'unità e indivisibilità della Repubblica*, cit., 79 ss., per una ricerca su quali debbano essere i contenuti di tale "diritto indifferenziabile".

fondarsi proprio sul principio costituzionale di differenziazione, da intendersi in senso ampio[214], non riferito cioè al solo riparto di funzioni amministrative tra livelli di governo, ma sviluppato in tutta la sua portata, secondo quanto riconosciuto anche dalla giurisprudenza costituzionale[215]. In questo senso, uno sviluppo coerente del principio di differenziazione, che si sostanzia anche in un determinato indirizzo di politica legislativa, potrebbe essere quello di ancorare differentemente il riparto di competenze e le soluzioni istituzionali alle *specificità dei singoli territori*, ossia alle concrete peculiarità ed esigenze di governo connesse.

Adottando questo angolo prospettico, di conseguenza, si ritiene che la specialità non dovrebbe essere superata, bensì *attualizzata*.

È l'esatto contrario di riproporre tralatiziamente le ragioni originarie della specialità, come pure di ragionare in termini "difensivi" nei confronti di una specialità acquisita e oramai consolidata nel tempo[216], ma perpetrata come per inerzia[217]. All'opposto, si tratta di conservare solo quelle forme di specialità che presentino un fondamento radicato nelle vicende storiche e nelle esigenze pregiuridiche originarie, ma avvalorato dal punto di vista della conformità alle necessità odierne e attuali dei territori e delle popolazioni[218].

Occorrerebbe, da una parte, salvaguardare le esigenze originarie che si sono mantenute nel corso della storia successiva e che possono essere perseguite solamente con poteri "speciali"[219] – si pensi, ad esempio, alla tutela delle minoranze linguistiche, all'architettura istituzionale, al sistema degli enti locali in Trentino-Alto Adige[220] o in Valle d'Aosta[221] –, ma, dall'altra, occorre riconsiderare quelle esigenze originarie che

---

[214] Sul rilievo più generale che il principio di differenziazione può assumere nel conformare il modo di essere delle autonomie territoriali, v. L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 1 ss.; A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un "principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione" del 116 comma 3?*, in A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano 2009, 27 ss., e, volendo, anche G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, cit., 464 ss.

[215] Una delle più recenti aperture in questo senso si ritrova nella sent. n. 50/2015, in tema di Città metropolitane, ove la Corte ha evidenziato come «proprio i principi di adeguatezza e differenziazione [...] comportino la possibilità di diversificare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli (3.4.3 cons. dir.).

[216] Cfr. V. TEOTONICO, *La specialità e la crisi del regionalismo*, cit., 4.

[217] G. MOR, *Le Regioni a Statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2 (1999), 203.

[218] «Interrogarsi sui processi di nascita degli statuti speciali equivale anche a tentare di avvicinarsi alle radici storiche della specialità, e per questa via equivale a domandarsi se e quanto di tali radici permane ancora oggi ed è in grado di guidare la redazione dei nuovi statuti (quando e se arriveranno)»: P. GIANGASPERO, *La nascita delle Regioni speciali*, cit., 121. Cfr. anche T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, cit., 8.

[219] Analogamente M. LUCIANI, *Le Regioni a statuto speciale nella trasformazione del regionalismo italiano (con alcune considerazioni sulle proposte di revisione dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige)*, cit., 222; G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, cit., 9.

[220] Cfr. A. D'ATENA, *L'Accordo De Gasperi-Gruber e la garanzia di una "speciale" specialità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5 (2016), 1880 ss., che sottolinea come l'architettura istituzionale del T-AA trovi un ancoraggio internazionale che poi condiziona competenze, rapporti finanziari e forme di tutela.

[221] Cfr. G.F. FERRARI, *Valle d'Aosta*, in *Le Regioni*, 5, 2011, 877 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La crisi politico-istituzionale valdostana nella crisi del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2 (2020), 274.

sono andate sbiadendosi e che non riflettono più l'attuale specificità territoriale, tali per cui oggi non giustificano un trattamento difforme rispetto alle altre Regioni[222].

In questi termini, si tratta di «un investimento costante della memoria del passato per la sua proiezione nel presente e nel futuro»[223]. La specialità attinge da quella decisione fondativa presa dall'Assemblea costituente, ma va "meritata" oggi[224], cioè costruita come «un metodo da seguire nell'evidenziare i bisogni differenziati»[225].

È questa una prospettiva che ridimensiona la specialità, perché non si limita ad assimilarla automaticamente ad una "maggiore autonomia" o a "poteri differenti", ma implica poteri "differenziati" e "adeguati" a intervenire sulle condizioni di difformità, così da assicurare a Regioni che sono speciali, e perciò caratterizzate da situazioni di «oggettiva diversità», la migliore dotazione di poteri come riflesso dei loro caratteri peculiari[226]. Diversamente, «avremmo sì una specialità, ma non idonea ad affrontare i bisogni della popolazione»[227]. Tanto varrebbe, in questi casi, consentire loro di tutelare i propri interessi tramite strumenti formalmente assimilabili a quelli delle altre Regioni[228], senza far confluire nella specialità elementi estranei in questo senso.

In coerenza con questa ipotesi, a livello di metodo, occorre immaginare interventi che non tendano troppo promiscuamente ad assimilare realtà diverse, svalutando le ragioni fondanti la specialità di ciascuna. Occorrono «ragioni specifiche, che in parte sono comuni alle sette realtà considerate, in parte sono diverse per ciascuna di esse»[229]. Tali ragioni, che stanno alla base di quei "fatti compiuti" che hanno preceduto l'entrata in vigore della Costituzione, si concretizzano non tanto in materie affidate alla potestà legislativa di ciascuna[230], quanto in un fascio di prerogative che le attraversano trasversalmente – si pensi alle competenze in materia economica che conformano la specialità del Friuli Venezia Giulia[231], ma anche della Sardegna[232] – e in assetti

[222] Cfr. G. MOR, *Le autonomie speciali tra passato e futuro*, cit., 27.

[223] R. TONIATTI, *Criticità e rilancio per le autonomie speciali in Italia*, cit., 97.

[224] L. PALADIN, *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, in *Le Regioni*, 1993, 657.

[225] G. MOR, *Le autonomie speciali tra passato e futuro*, cit., 27.

[226] G. PAGANETTO, *Il significato della «specialità» regionale*, cit., 1108.

[227] Cfr. G. MOR, *Le Regioni a Statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, cit., 206, che quindi suggerisce di «intervenire sui settori strategici o per ancorare a norme costituzionali le politiche particolari che si ritengono necessarie o per dotare la Regione di poteri adeguati alle finalità che si intendono perseguire».

[228] Come osservato da S. BARTOLE, *Art. 116*, cit., 86 s.

[229] G. MOR, *Le Regioni a Statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, cit., 202.

[230] Di politiche, invece che materie, parla R. BIN, *Le materie del dettato dell'articolo 116 Cost*., cit., 10 ss.

[231] È stato di recente sottolineato come la specialità friulana sia stata inizialmente percepita come occasione per porre rimedio ai problemi socio-economici del territorio (in particolare l'emigrazione) e come strumento di riequilibrio tra l'area triestina (portuale e commerciale) e il Friuli agricolo, ma come sull'assetto delle competenze abbiano inciso anche i terremoti del 1976 e la firma del Trattato di Osimo del 1975; cfr. L. COEN, *Friuli Venezia Giulia*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il Governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, cit., 311 e 315 ss. Sull'accentuata autonomia nel governo dell'economia e sull'importanza della normativa di attuazione, in ragione dei mutamenti di contesto, insiste E. D'ORLANDO, *Genesi, sviluppi e prospettive dell'autonomia speciale della Regione Friuli Venezia Giulia*, in E. D'ORLANDO, L. MEZZETTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Friuli Venezia Giulia*, Torino 2017, 3 e 7 ss., con la bibliografia ivi richiamata.

[232] Osserva P. PINNA, *Tre discorsi sulla specialità regionale sarda*, in *Le Regioni*, 4 (2018), 636 ss., come la specialità sarda abbia una natura "risarcitoria" a causa del sottosviluppo dell'Isola, che trova espressione emblematica nel "Piano di rinascita" per la Sardegna (art. 13 st.); ma anche come la

organizzativi peculiari – si veda ancora una volta il caso del Trentino-Alto Adige e della Valle d'Aosta – che trovano una forte garanzia negli statuti speciali e che non è affatto detto siano comuni a ciascuna Regione speciale.

La revisione degli statuti speciali solleva nodi tecnici che non possono essere affrontati qui compiutamente, ma, dal punto di vista qui esposto, acquistano interesse le ipotesi che immaginano statuti speciali formulati come deroghe puntuali al Titolo V della Costituzione[233], o che comunque prospettano un riallineamento rispetto alle previsioni costituzionali[234].

In aggiunta, un utile indicatore per verificare l'attualità della specialità è guardare a come essa sia stata "sentita", ovvero a come essa sia stata concretamente utilizzata quale espressione di esigenze particolari delle collettività territoriali, dando vita a soluzioni effettivamente differenziate[235]. Non si tratta di adottare un approccio puramente efficientistico, bensì di guardare alla conformazione concreta che nel tempo hanno assunto i sistemi regionali. Se le prerogative accordate dagli statuti speciali non hanno avuto alcun seguito, o sono state marginalmente incidenti, oppure se i bisogni delle collettività possono essere efficacemente perseguiti con gli strumenti ordinari dell'autonomia, allora occorre interrogarsi, pur in una logica di lungo periodo, se la specialità debba assumere una forma differente tramite la revisione statutaria, o addirittura se le ragioni espresse dal patto costituente siano ancora valide.

Adottando la prospettiva qui esplicitata, la differenziazione, da intendersi come la richiesta di un *surplus* quantitativo di autonomia rispetto a quella ordinariamente conferita alle Regioni, verrebbe a sua volta fondata e giustificata sempre sulle specificità dei singoli territori, e quindi dovrebbe essere *provata* da parte della Regione richiedente, secondo la dimostrazione offerta innanzitutto in sede di trattativa con il Governo.

L'esigenza di limitare e indirizzare la portata del processo di differenziazione in questo senso è già emersa in seno al Governo nel corso delle più recenti trattative, tramite la voce del DAGL, in base alla considerazione che, ai fini dell'attuazione dell'art. 116, c. 3 Cost., «vanno dimostrati gli interessi peculiari da soddisfare per ogni singola regione»[236].

È un approccio che dovrebbe quindi fondarsi sulle reali capacità delle Regioni espresse negli ambiti richiesti, entro cui dovrebbero dimostrarsi "virtuose"[237].

---

motivazione economica della specialità si sia molto indebolita e come tale piano non sia riuscito a concretizzarsi in un vero progetto politico (638 s.).

[233] Cfr. R. BIN, *Introduzione: che cosa non deve essere scritto negli Statuti*, in R. BIN, L. COEN (a cura di), *I nodi tecnici della revisione degli statuti speciali*, Padova 2008, 14.

[234] Come ad esempio i limiti alla potestà legislativa; cfr. G. DEMURO, *Il nodo delle competenze. Come si scrivono gli elenchi?*, *ivi*, 66 s.

[235] Cfr. P. GIANGASPERO, *La nascita delle Regioni speciali*, cit., 156; F. CORTESE, F. PALERMO, *Verso una (lenta) riforma partecipata dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Sudtirol*, in *Le Regioni*, 6 (2017), 1203.

[236] PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Appunto per il Presidente del Consiglio dei Ministri. Oggetto: Applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione - Schemi di intesa sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, 19 giugno 2019, 2, disponibile su: http://dirittifondamentali.it/wp-content/uploads/2019/06/Appunto-su-116-COST.pdf.

[237] *Ivi*, 9.

Occorrerebbe quindi immaginarsi un nesso di diretta proporzionalità tra "competenze" ricevute e "capacità di gestione", a partire dalla maggiore efficacia ed efficienza nell'esercizio delle stesse[238].

Di conseguenza, da una parte, le richieste di parte regionale andrebbero innanzitutto incontro ad un puntuale onere di motivazione[239]. Dall'altra, per non lasciare la differenziazione in balia di dinamiche arbitrarie basate su rapporti di forza, o per evitare che prendano il sopravvento logiche individualistiche e competitive[240], sarebbe molto utile esplicitare dei presupposti sostanziali – o, in termini economistici, indicatori *benchmark*[241] – alla luce dei quali valutare le richieste regionali: in punto di equilibrio di bilancio[242], in base ad analisi di efficacia e di efficienza[243], ma anche in ragione della vocazione qualitativa dei territori, secondo profili connessi all'identità, all'esperienza, al capitale sociale, alla partecipazione, al civismo, etc.[244]

Le richieste, inoltre, andrebbero giudicate secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità. In questo senso, da una parte, la Regione istante potrebbe essere chiamata a dimostrare di dare buona prova di esercizio delle competenze nel medesimo ambito materiale entro cui chiede maggiore autonomia (soprattutto nelle materie di potestà concorrente), o dei margini di differenziazione che, *de iure condito*, la Regione potrebbe già praticare ed eventualmente non ha praticato[245]; lo Stato, dall'altra, potrebbe sottostare ai presupposti e alle condizioni enucleate dalla giurisprudenza costituzionale per l'attrazione in sussidiarietà delle funzioni legislative: non per «valutare la legittimità costituzionale delle leggi statali "espropriative" di competenze regionali», ma «per sindacare leggi statali che fossero "eccessivamente generose" nell'assegnazione di nuove competenze legislative alle Regioni»[246].

L'assolvimento del citato onere motivazionale e del giudizio sulle proposte condotto secondo i canoni suindicati potrebbero giovarsi, inoltre, di quelle pratiche di valutazione delle politiche pubbliche che, attingendo allo strumentario delle analisi politologiche, consentono di approfondire la verifica dei processi decisionali e della realizzazione degli interventi in termini prestazionali, identificando cause e

[238] Così A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una* buona idea *che può diventare un* disastro, cit., 6, al punto che si potrebbe giungere a riconoscere una elasticità nel trasferimento di competenze non solo *in melius*, ma anche *in peius*, pur non prevista dal testo costituzionale.

[239] A. POGGI, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, cit., 95 ss.

[240] A PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, cit., 11 ss.

[241] A. PETRETTO, *Federalismo differenziato e finanza delle regioni a statuto ordinario: due riforme necessariamente concomitanti*, cit., 5.

[242] S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 667; F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 novembre 2018, 3**.**

[243] Così A PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, cit., 14 s., che parla anche della capacità di fare rete, con riferimento alla partecipazione ad una Macroregione europea.

[244] R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, cit., 658.

[245] Così R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, cit., 14.

[246] Questo l'interessante spunto offerto in G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, cit., 120, riprendendo la nota sent. n. 303/2003.

dinamiche[247]. Si tratta di valutazioni che potrebbero operarsi sia *ex ante* rispetto al conferimento, a partire dalle competenze già esercitate in materia; sia *in itinere*, durante l'esercizio delle nuove competenze; sia *ex post*, ovvero in base al rendimento di queste ultime[248].

Questa prospettiva lascia intendere, dunque, come l'attribuzione di maggiori quote di autonomia non possa considerarsi un fatto definitivo. Si apre così il tema della temporaneità dell'intesa, di una eventuale ipotesi di rinegoziazione frutto di accordo tra le parti[249], in esito alle risultanze di una prima fase di esercizio delle nuove competenze[250], e financhè di recesso unilaterale dell'accordo di conferimento delle forme ulteriori di autonomia, anche attraverso il procedimento di revisione costituzionale[251].

Se si decide di parametrare la differenziazione in questi termini, allora ne scaturiscono diverse conseguenze sulle richieste percorribili, per raggiungere forse quella attuazione "limitata" e "ragionevole" della differenziazione da più parti richiesta[252]. Per limitarsi a due degli aspetti più significativi sin qui emersi, non sarebbe possibile devolvere competenze in tutte le materie indicate dall'art. 116, c. 3 Cost., ma solo in quelle in cui eventualmente si riuscisse ad assolvere al citato onere di motivazione; nella richiesta di un regime finanziario differente, le diverse e maggiori entrare sarebbero strettamente correlate e seguirebbero le funzioni attribuite, per come giustificate in sede negoziale, ristabilendo così l'ordine delle priorità tra ulteriori competenze e risorse aggiuntive.

Da ultimo, la prospettiva qui adottata permette di mettere a fuoco l'insostenibilità della pretesa delle Regioni ordinarie di accedere alla specialità. Se si decide che quest'ultima debba fondarsi su esigenze storiche attualizzabili, e pertanto non sia più percepibile come un regime di privilegio, soprattutto in ambito finanziario, allora alle

---

[247] Cfr. A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna 2007, 15 ss. Nella letteratura giuridica, il tema ha assunto interesse di recente con la riforma Renzi-Boschi e l'attribuzione al Senato di nuove funzioni in tema di valutazione delle politiche pubbliche; cfr. sul punto P. CHIRULLI, *La valutazione delle politiche pubbliche e le assemblee elettive. Brevi cenni sul Senato riformato*, in *Rivista AIC*, 4 (2016); M. MALVICINI, *Conoscere per deliberare. La valutazione delle politiche pubbliche e la riforma dei regolamenti parlamentari*, *ivi*, 2 (2017).

[248] Per la suaccennata distinzione, in termini generali, cfr. G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, Bologna 2001, 142 ss.

[249] In generale, sul punto, v. M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 149 ss. Suggerisce A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, cit., 300 ss., la necessità che l'intesa si faccia carico dell'ipotesi di recesso unilaterale, anche motivato dall'inadempimento di una delle parti.

[250] Come osserva G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, cost.*, cit., 30, tali clausole erano previste nei pre-accordi del 28 febbraio 2018 (art. 8).

[251] Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 37, e A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, cit., 13 ss., anche per i richiami dottrinali sulla problematica a livello teorico della revoca unilaterale da parte dello Stato e la eventuale possibilità di attivare la procedura di revisione costituzionale per abrogare in generale l'art. 116, c. 3 Cost., o sospenderne l'efficacia per un caso specifico. *Contra*, ad esempio, M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 140 ss.

[252] R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 283.

Regioni ordinarie sarebbe accessibile esclusivamente la strada della differenziazione. Dal momento che la domanda generalizzata di autonomia da parte dei territori, soprattutto quelli più dinamici, non è più fondata «su senso di appartenenza culturale, o etnicolinguistica, [...] bensì su dinamiche economiche»[253], allora la differenziazione sarebbe di per sé capace di garantire forme di autonomia molto ampie. Questione diversa, invece, è se alle Regioni speciali potrebbe essere aperta la via alla differenziazione, come si cercherà di illustrare nel prossimo paragrafo.

In definitiva, quello di ancorare specialità e differenziazione alle specificità dei singoli territori potrebbe essere un tentativo affinché queste si "costruiscano" e si "guadagnino" con «la capacità di governo e non sbandierando elementi identitari e minacciando impraticabili secessioni»[254]. È in questo senso che l'effettivo conseguimento da parte di alcune Regioni ordinarie di condizioni di maggiore autonomia potrebbe costituire «l'occasione per riconsiderare l'intero impianto dell'organizzazione regionale»[255]. Si tratta di processi che in parte possono finire anche per convergere (maggiori competenze legislative, ampio margine di disciplina e di allocazione delle funzioni amministrative, regime finanziario differenziato, canali bilaterali di raccordo con lo Stato, etc.), ma che non si sovrappongono, perché partono da punti di partenza differenti e seguono logiche diverse.

6. *L'applicabilità del procedimento di differenziazione alle Regioni speciali*

Una volta esposta l'ipotesi ricostruttiva di cui sopra, è possibile anche affrontare più coerentemente la questione se la clausola di differenziazione possa applicarsi anche alle Regioni speciali[256].

Da una parte, vi sono una serie di argomenti che militano a favore di una interpretazione che estenda l'ambito soggettivo e la portata applicativa dell'art. 116, c. 3 Cost. anche a queste ultime, il più forte dei quali fa leva sulla clausola di maggior favore all'art. 10 della l.cost. n. 3/2001. In questo senso, la clausola di differenziazione costituirebbe una "forma di autonomia più ampia" rispetto a quelle attribuite dagli statuti speciali, con la conseguenza che, fino alla revisione statutaria, sarebbe consentito anche alle Regioni speciali di negoziare ed accedere in via transitoria alle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"[257].

Vi è, tuttavia, un elemento che impedisce l'applicazione in questo senso della clausola di maggior favore, costituito dal dato letterale dell'art. 116 Cost. L'estendibilità

---

[253] S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud*, cit., 15.

[254] Cfr. F. PALERMO, *Achille e la tartaruga. Ovvero, il futuro della specialità*, in *Federalismi.it*, 23 (2008), 6.

[255] T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, cit., 8.

[256] Sul punto, di recente, v. O. CARAMASCHI, *Dalla specialità regionale alla differenziazione ex art. 116, terzo comma, cost.: verso un sistema regionale asimmetrico?*, cit., 5

[257] Cfr. M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 145.; D. GALLIANI, *All'interno del Titolo V: le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, in *Le Regioni*, 2-3 (2003), 423 ss.

andrebbe negata perché l'autonomia differenziata è espressamente "ulteriore" rispetto a quella di cui già godono le Regioni speciali, ma soprattutto perché le "altre" Regioni «non possono che essere quelle di diritto comune, che tali forme di differenziazione appunto non hanno ancora, e che proprio per questo sono state ammesse a negoziarle con lo Stato»[258]. È un elemento testuale, dunque, che varrebbe a limitare espressamente l'eventuale applicabilità della clausola di maggior favore anche in questo ambito. In questo modo, quindi, verrebbe mantenuta chiara la distinzione tra i due *genus* regionali.

La particolare configurazione della clausola di maggior favore, inoltre, porrebbe problemi nei confronti della natura pattizia del conferimento. Nel caso delle Regioni speciali, il conferimento in forza dell'art. 10 della l.cost. n. 3/2001 varrebbe solo transitoriamente fino all'adeguamento degli statuti, venendo meno a regime una volta che gli statuti fossero riformati nelle stesse materie e ambiti, senza che al Governo venisse consentito di esprimere avviso contrario, come avverrebbe in sede di intesa[259].

Si ritiene invece che non sia dirimente l'argomento basato sulla diversità delle fonti a garanzia dell'autonomia: si dice, infatti, che la natura degli statuti speciali sarebbe già condizione di maggiore autonomia rispetto a qualsiasi altra legge approvata con procedimento diverso, come quella sulla differenziazione[260]. Le Regioni speciali, in questo senso, sarebbero già speciali e non avrebbero bisogno di ulteriori specializzazioni[261], avendo tutt'al più a disposizione la via della revisione statutaria[262]. In termini sistematici, però, si potrebbe ritenere che la specialità vada strettamente parametrata e limitata sulle condizioni degli specifici territori nella misura in cui sia possibile attualizzare la scelta politica originaria espressa dal patto costituente, riflessa in statuti speciali rivestiti del rango di legge costituzionale; cosa diversa sono le competenze attribuibili nella misura in cui si decida di provare la capacità di esercitare proficuamente le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia". Si tratta di due profili, come detto, affatto coincidenti e, quantomeno in linea teorica, non reciprocamente escludenti.

Per questo non sembrerebbe contraddittorio aprire espressamente, come prevedeva la riforma costituzionale Renzi-Boschi[263], la clausola di differenziazione anche alle Regioni speciali, non tanto transitoriamente prima della riforma degli statuti speciali, per il rischio di disincentivarne una revisione tanto necessaria[264], quanto

---

[258] A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 156.

[259] A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, cit., 306.

[260] A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 156 s.

[261] A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, cit., 305.

[262] M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 16; T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, cit., 12.

[263] Sulla riforma Renzi-Boschi, cfr. *retro* par. 3.2.2.

[264] Per questo non sembra di potersi condividere l'ipotesi di aprire la differenziazione in questo senso, pur limitatamente ad una logica "sperimentale", prospettata da A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, cit., 13 ss.

piuttosto dopo aver portato a compimento questa prima fase di revisione[265]. Così pure gli statuti speciali, una volta riformati, ben potrebbero prevedere clausole di differenziazione analoghe a quella all'art. 116, c. 3 Cost.

7. *Considerazioni conclusive*

In sede conclusiva è possibile ritornare su alcune questioni accennate nel corso della trattazione. Innanzitutto, la necessità o meno di una legge attuativa dell'art. 116, c. 3 Cost.

Al di là dell'ipotesi che l'art. 116, c. 3 Cost. contenga regole autoapplicative[266], una legge che vada a specificare il procedimento all'art. 116, c. 3 Cost. potrebbe rivelarsi necessaria per porre rimedio alle incertezze del testo costituzionale[267]. Nulla impedisce che il Parlamento intervenga preventivamente e compiutamente per delineare una sorta di "perimetro istituzionale" con cui orientare l'intero processo di differenziazione[268]. In questo senso, un atto legislativo che, come strategia complessiva, ancorasse la differenziazione alla specificità dei singoli territori potrebbe rivelarsi utile per conferire carattere nazionale ad un processo che per ora viene percepito di volta in volta come bilaterale, ma che invece è destinato a provocare forti ripercussioni sull'assetto dell'intera Repubblica[269]. Tale legge, però, potrebbe anche rafforzare l'intervento parlamentare durante l'intero processo di differenziazione, riempendo gli spazi che si aprono nella valutazione sul conferimento delle nuove competenze – in forza degli indicatori che si potrebbero esplicitare, come sopra accennato – e nel monitoraggio del relativo esercizio, anche alla luce delle incertezze sul margine decisionale a disposizione del Parlamento in sede di approvazione della legge rinforzata[270].

La chiave di lettura qui suggerita, inoltre, potrebbe essere utilizzata anche per giudicare le richieste di maggiore autonomia avanzate dalle Regioni durante l'emergenza sanitaria da Covid-19.

---

[265] In tema v. D. CODUTI, *Considerazioni a prima lettura sul «nuovo» regionalismo differenziato (ragionando sugli artt. 30 e 39 del d.d.l. cost. A.S. 1429-B, XVII Legislatura)*, in *Le Regioni*, 5-6 (2015), 1113 ss.

[266] B. CARAVITA, *Ipotesi per l'introduzione di elementi di differenziazione e di specialità nello* status *delle Regioni ordinarie*, cit., 1 s.

[267] A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, cit., 9. Evitando anche i rischi di strumentalizzazione da parte del Governo in ragione del colore politico della controparte regionale interessata alla trattativa, oppure ancora per evitare che possa verificarsi un incremento di materie come quello che ha segnato il passaggio dai citati "accordi prelimitari" alle "bozze di intese"; cfr. R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 263 s.

[268] G. TARLI BARBIERI, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.: procedure e prospettive*, cit., 19. In questa ipotesi, però, rimarrebbero i dubbi legati al fatto che la legge in questione si potrebbe trovare a vincolare i contenuti di una fonte atipica e rinforzata come la legge da approvare in recepimento dell'intesa.

[269] Necessità sottolineata anche da G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, cit., 113, anche per il rischio che il Governo non si faccia «garante di tutte le autonomie, comprese quelle che non siedono al tavolo della trattativa».

[270] Su tale problematica, molto dibattuta in dottrina, v. la Relazione di D. CASANOVA.

La differenziazione e il rafforzamento della specialità, infatti, sono state percepite come un mezzo attraverso cui intraprendere un ripensamento del riparto di competenze tra Stato e Regioni a fronte dei limiti mostrati in occasione delle risposte istituzionali alla pandemia[271]. A questo proposito si pensi, ad esempio, alla iniziativa assunta dal Consiglio regionale lombardo per accelerare il processo di differenziazione e porre rimedio alle asserite deficienze manifestate dall'azione statale sul territorio regionale[272], oppure alla proposta della Giunta regionale siciliana di dare attuazione all'art. 31 dello statuto, in materia di ordine pubblico, limitatamente alla gestione delle emergenze regionali[273]. Si apre qui la necessità di trovare un punto di equilibrio tra autonomia regionale, in questo caso a partire dalle *best practices* comprovate e i risultati concretamente ottenuti prima e durante l'epidemia, e uno Stato "più forte", portatore di una visione di insieme, e quindi chiamato a coordinare gli attori territoriali in una regia a livello sovraregionale e nazionale, a derogare eventualmente le norme statali, sino a compensare i divari emergenti tra le Regioni[274]. Si tratta di una valutazione che andrà formulata non sulla scia dell'emergenza, bensì "a freddo", cioè in esito ad un giudizio obiettivo sul tipo di competenze degli attori coinvolti e sul loro effettivo rendimento: un giudizio che riguarda le Regioni, sia che aspirino alla differenziazione – si consideri che le tre Regioni in questione sono state quelle fatalmente più colpite dall'emergenza sanitaria – sia che godano di una specialità che deve essere fatta oggetto di ripensamento; ma che riguarda anche lo Stato, la cui azione in alcuni territori non sembra essere stata efficace e adeguata ai bisogni delle comunità.

Qualsiasi concezione di specialità e differenziazione si voglia adottare, tuttavia, non può che rappresentare uno sviluppo coerente del principio di unità-indivisibilità della Repubblica, nella misura in cui l'art. 5 Cost. pone «quei princìpi del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali che impongono [...] la progressiva valorizzazione ed espansione del pluralismo istituzionale (seppur sempre nel rispetto dell'unità e indivisibilità della Repubblica)»[275]. Allo stesso tempo, l'art. 5 Cost. deve essere concepito anche come limite a questi processi, dovendosi coniugare le maggiori prerogative riconosciute a livello territoriale con la responsabilità nella garanzia dei diritti fondamentali in termini eguali su tutto il territorio nazionale, nella

[271] Cfr. L. BUSCEMA, *Emergenza sanitaria (inter)nazionale e regionalismo (differenziato): un ossimoro?*, in *Diritti regionali*, 1 (2020), 412.

[272] Cfr. D.C.r. del 21 aprile 2020, recante "Ordine del giorno concernente la richiesta al Governo di accoglimento del regionalismo differenziato ex articolo 116, comma 3, della costituzione".

[273] L'art. 31 st. Sic. prevede che il Presidente della Regione provvede al mantenimento dell'ordine pubblico a mezzo della polizia dello Stato, la quale nella Regione dipende disciplinarmente, per l'impiego e l'utilizzazione, dal Governo regionale, e può chiedere l'impiego delle forze armate dello Stato. Sulla del.G.r. n. 123 del 26 marzo 2020, recante «Schema di norma di attuazione dell'art. 31 dello Statuto della Regione Siciliana», v. le considerazioni e le aperture in A. MORELLI, *Quel che resta della specialità nello stato di emergenza (e non solo). La proposta di attuazione dell'art. 31 dello Statuto siciliano*, in *Diritti regionali - Forum La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed Enti locali*, 1 (2020), 543 ss., e I.A. NICOTRA, *L'emergenza sanitaria e lo Statuto dei siciliani ai tempi del Covid-19*, *ivi*, 555 ss.

[274] Cfr. C. BUZZACCHI, *Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la zona "gialla"*, in *LaCostituzione.info*, 2 marzo 2020.

[275] M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, cit., 5.

quale si sostanzia ultimamente il principio di unità della Repubblica[276] e alla quale lo Stato deve essere necessariamente posto a presidio. In questo senso si può parlare di una lettura in combinato disposto dell'art. 5 Cost. con gli artt. 116, c. 1 e 116, c. 3 Cost., ove l'interesse nazionale, in quella quota che si specifica nelle singole politiche settoriali, viene dotato di una certa flessibilità territoriale, che si riflette a sua volta nell'asimmetria delle competenze, prendendo così atto sul piano giuridico delle diversità di fatto e delle specificità dei diversi territori[277].

[276] Cfr. U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, 1 (1995), 20 s. Sulla carica democratizzante insita nel concetto stesso di autonomia, come accolta fin dall'Assemblea costituente e trasfusa nell'art. 5 Cost., cfr. S. STAIANO, *Art. 5. Costituzione italiana*, cit., 15 ss.

[277] In questo senso anche R. TONIATTI, *Criticità e rilancio per le autonomie speciali in Italia*, cit., 103 s. Che poi tutti gli strumenti di unificazione messi a disposizione dal Titolo V possano essere utilizzati anche per differenziare, è sottolineato da A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un "principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione" del 116 comma 3?*, cit., 57.

GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

SEMINARIO DEL GRUPPO DI PISA
IL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA:
SNODI PROBLEMATICI E PROSPETTIVE DI RIFORMA
23 OTTOBRE 2020

IL CONFERIMENTO DEGLI INCARICHI DIRETTIVI RIFLESSIONI COMPARATE A PARTIRE DALL'*AFFAIRE* CSM*

SIMONE BENVENUTI**

SOMMARIO: Premessa. – 1. Le dimensioni della crescente importanza della figura del dirigente dell'ufficio giudiziario. – 1.1. La progressiva articolazione delle funzioni del dirigente giudiziario. – 1.2. Il tema del potere del dirigente giudiziario. – 1.3. *Segue*: precisazioni riguardo all'ufficio requirente. – 2. Il conferimento degli incarichi direttivi. – 2.1. La discrezionalità nel conferimento. – 2.2. Dalla discrezionalità alla leggibilità. – 3. Brevi considerazioni conclusive.

Premessa

Il tema degli incarichi direttivi si presta a essere analizzato da più prospettive e richiede perciò di essere circoscritto. È utile a tal fine una breve premessa che meglio collochi l'ambito di intervento di queste pagine.

In conseguenza delle note vicende della primavera 2019, chiuse almeno provvisoriamente dalla sentenza di rimozione del procuratore Palamara, è venuto in particolare evidenza nel dibattito pubblico il tema della riforma del CSM[1]. Di fronte alla

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Ricercatore di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi "Roma Tre".

[1] La vicenda, nota come *affaire* CSM o caos procure, ha origine da un'indagine della Procura della Repubblica di Perugia su presunti risalenti rapporti illeciti tra un imprenditore e l'ex presidente dell'Associazione nazionale magistrati ed ex consigliere del CSM. Nel corso dell'indagine, era inizialmente emerso che un sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma e un consigliere togato avevano rivelato all'ex presidente dell'ANM notizie sulle indagini a suo carico. Inoltre, a partire da attività di captazione dell'ex presidente dell'ANM, erano emersi incontri informali tra lo

crisi in cui si è ritrovata la magistratura italiana, si assume da più parti un'esigenza di riforma, attraverso l'individuazione della radice degli attuali problemi nell'organo costituzionale di garanzia o in alcuni suoi elementi. In effetti il tema della riforma del CSM, che ha già una lunga storia, si è subito imposto dando la stura a proposte le più varie in merito alla legittimazione elettorale dell'organo, alle procedure di selezione dei suoi membri, alla sua struttura, etc., che trovano anche accoglimento nel disegno di legge AC2681 presentato alla Camera lo scorso 28 settembre[2].

Gli attuali problemi possono tuttavia essere tematizzati attraverso visuali differenti, talune pur riguardanti ambiti di azione del CSM ma che oltre il CSM vanno e prescindono da una messa in discussione dei caratteri dell'organo. Tali visuali evidenziano sia la complessità del tema giustizia – non riducibile alla disciplina dell'organo costituzionale di garanzia – sia le dimensioni "macro" e "micro" dello stesso: sotto il primo profilo, Nello Rossi e altri hanno ad esempio parlato di emergenza etica, mostrando l'esistenza di un problema magistratura di rilievo anche culturale; sotto il secondo più limitato profilo, rileva appunto, tra gli altri, il tema degli incarichi direttivi. Si tratta inoltre di visuali che "sdrammatizzano" e disinnescano un dibattito che rischia di condurre a riforme dell'organo di garanzia non opportunamente meditate.

Il collegamento tra il tema generale (CSM) e il tema specifico (gli incarichi direttivi) risiede evidentemente nel fatto che la vicenda nota come *affaire* CSM o caos procure ha avuto scaturigine rispetto: a) a un potere del CSM, quello di nomina; b) a un destinatario di tale potere, un procuratore capo, dunque appunto un ruolo direttivo. Lo rilevava Daniela Cavallini in un articolo del dicembre scorso sulla Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile: «Dopo lo scandalo che ha coinvolto diversi magistrati (tra cui alcuni membri del Csm) in merito alla nomina dei vertici di alcune importanti

---

stesso, quattro consiglieri del CSM (tra cui il presidente della quinta commissione del Csm competente per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi) e due parlamentari, nel corso dei quali si era discusso delle nomine dei dirigenti delle procure di Perugia e di Roma. Le prime conseguenze della vicenda sono state di ordine politico: all'interno del CSM anzitutto, dove quattro consiglieri si erano autosospesi e poi dimessi. Inoltre, nel *plenum* straordinario del 4 giugno era stata ufficializzata da parte di tutti i consiglieri la firma di un documento che prendeva nette le distanze da fatti che, pur qualificati «penalmente irrilevanti», si riteneva imponessero «un serio, profondo, radicale percorso di revisione critica e autocritica, di riforma e autoriforma dell'autogoverno, dei metodi di selezione delle rappresentanze, dell'etica e della funzione», al fine di «eliminare ogni ombra sull'Istituzione […] che deve essere e apparire assolutamente indipendente, libera di approfondire e di valutare, nell'ambito delle competenza che la legge [le] attribuisce […], quanto sta emergendo anche riguardo ai comportamenti di magistrati che del Consiglio fanno parte». Il 21 giugno si era riunito, in presenza del Capo dello Stato, il *plenum* straordinario convocato per l'insediamento di nuovi consiglieri subentrati a quelli dimissionari. In tale occasione, ricordando la gravità dei fatti che avrebbero svelato un «quadro sconcertante e inaccettabile», si era mantenuto allo stesso tempo un approccio equilibrato rispetto alle prospettive di riforma dell'ordinamento, pur ritenute necessarie. Le stesse vicende avevano anche portato alle dimissioni del presidente dell'ANM, mentre sul versante politico si era iniziato a discutere della necessità di riformare il sistema di governo della magistratura, in particolare attraverso interventi sul meccanismo di selezione della componente togata.

[2] Disegno di legge "Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura", presentato il 28 settembre 2020.

procure non ci si può che interrogare sull'efficacia del sistema di conferimento degli incarichi direttivi attualmente in vigore»[3].

Il tema degli incarichi direttivi, a prima vista non di ampio respiro, tecnico e connesso apparentemente ad aspetti puramente organizzativi, ha peraltro certo rilievo costituzionale – e non meramente politico – chiamando in causa il principio dell'indipendenza e più in generale il modello di magistratura e la funzione di questa nella società. Senza pretese di esaustività, e con molti *caveat* rispetto alle sue brevi e provvisorie conclusioni, queste pagine mirano più modestamente ad abbozzare una prima riflessione sul tema degli incarichi direttivi tenendo presenti le questioni sollevate dalle recenti vicende, al fine di mettere in evidenza alcuni aspetti suscettibili di più meditata articolazione. A tal fine, tali riflessioni, partendo dall'ordinamento italiano, sviluppano inoltre alcune considerazioni di ordine comparato.

L'articolo è diviso in due parti. Nella prima rifletto sulla crescente importanza degli incarichi direttivi e sulla necessità di qualificare tale importanza. Distinguo a tal fine l'espansione e la complicazione delle funzioni dei dirigenti degli uffici giudiziari quale fenomeno generale, dal tema del potere effettivo o influenza che il dirigente esercita all'interno e all'esterno del sistema giudiziario; opero inoltre a questo riguardo alcune precisazioni sulla dirigenza degli uffici requirenti. Nella seconda, mi soffermo sul conferimento degli incarichi direttivi, al fine di sottolineare i limiti di un dibattito che si concentri sulla questione della sua discrezionalità e l'esigenza di problematizzare il tema in termini di leggibilità e comprensibilità di scelte inevitabilmente discrezionali[4]. Chiudo quindi con conclusioni che sono piuttosto spunti di riflessione o indicazioni sulle direzioni di ricerca da seguire.

1. *Le dimensioni della crescente importanza della figura del dirigente dell'ufficio giudiziario*

Storicamente, gli ordinamenti giudiziari di derivazione burocratica, francese in particolare, hanno individuato nei dirigenti degli uffici (allora propriamente "capi") strumenti di trasmissione tra l'ambiente esterno – politico – e l'ambiente interno, e tra il vertice giudiziario – l'élite giudiziaria, di cui i capi degli uffici (o almeno una porzione di essi preposti alle circoscrizioni più importanti) facevano parte – e la magistratura inferiore[5]. Tali ordinamenti riservavano loro una posizione preminente in ragione dell'impostazione gerarchico-piramidale che li caratterizzava.

Dal secondo dopoguerra, il ruolo dei "capi" degli uffici ha subito una progressiva *deminutio*. Il contenimento di tale ruolo è andato di pari passo, da un lato, con

[3] D. CAVALLINI, *La selezione e valutazione dei magistrati dirigenti degli uffici giudiziari: problematiche e prospettive a confronto*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 4 (2019), 1453.

[4] Per la qualificazione più esatta del termine discrezionalità, anche rispetto al contesto dottrinale e giurisprudenziale italiano, si veda più avanti il paragrafo 2.

[5] L'ordinamento napoleonico è da questo punto significativo; si veda ad esempio S. BENVENUTI, *Il Consiglio superiore della magistratura francese. Una comparazione con l'esperienza italiana*, Milano 2011, 73-85.

l'attenuazione della verticalità dell'organizzazione giudiziaria[6]; dall'altro, con l'introduzione spesso per via costituzionale, o comunque l'istituzionalizzazione di organi di "autonomia" o di garanzia che includessero una rappresentanza elettiva dei magistrati[7]. Ovviamente, questa *deminutio* si è realizzata con intensità differente a seconda dell'ordinamento che si consideri e, ragionando in termini non statici bensì di processo, essa si presta a precisazioni che non è possibile sviluppare in questa sede[8]. Basti qui rilevare che il caso italiano, sia per i contenuti delle disposizioni costituzionali[9] sia per l'interpretazione che di tali disposizioni è stata data dal legislatore[10] e dal giudice costituzionale[11] ma anche nella prassi dei rapporti interni alla magistratura – una sorta di costituzione materiale giudiziaria –, appare particolarmente significativo da questo punto di vista. Le poche analisi comparate sul tema[12], limitate peraltro ai dirigenti degli uffici giudicanti per evidenti motivi, indicano per l'Italia il debole (rispetto ad altri ordinamenti) potere dei presidenti di giurisdizione, assimilabili al modello del *primus inter pares* in opposizione al modello del "capo". Partendo da queste considerazioni, mi sembra opportuno portare l'attenzione su tre aspetti.

1.1. *La progressiva articolazione delle funzioni del dirigente giudiziario*

Il primo aspetto riguarda la riemersione negli ultimi lustri della importanza – che potremmo definire strategica – della figura del dirigente rispetto alle funzioni che gli

[6] Per l'Italia, si pensi a titolo di esempio a tre passaggi fondamentali: la l. 392 del 1951 (c.d. legge "Piccioni"), Corte cost. 143 del 18 luglio 1973 e il d. legisl. 51 del 19 febbraio 1998 (quest'ultimo con particolare riferimento alla modifica degli articoli 42bis, 47 e 47quater dell'ordinamento giudiziario).

[7] Ovviamente il modello è qui il CSM italiano, senza però dimenticare il Consiglio francese della IV Repubblica, su cui L. MONTANARI, *Il governo della magistratura in Francia*, Padova 1998, 19 ss. e S. BENVENUTI, *Il Consiglio superiore*, cit., 136-145, 187-196 e 231-256. Questi hanno successivamente costituito fonte di ispirazione nella seconda ondata di democratizzazione ma anche in democrazie consolidate (è il caso dell'ordinamento belga). In tempi più recenti, il modello dell'organo collegiale di garanzia si è imposto nell'area europea centro-orientale con la terza ondata di democratizzazione, in presenza però di un'adesione più incerta al modello di magistratura non piramidale. In alcuni casi – come in Slovacchia – l'istituzione di un organo collegiale di garanzia non ha eliminato il ruolo cardinale dei capi degli uffici, mentre in altri – penso alla Romania – il *legal transplant* sembra essere stato meno problematico. Non è comunque un caso che l'unico ordinamento europeo post-sovietico che non abbia istituito un consiglio superiore – quello della Repubblica Ceca – si caratterizzi per la preminenza dei presidenti di corte nell'amministrazione del sistema. In argomento, si rimanda ai numerosi contributi al numero speciale *Judicial Self-Government in Europe*, in *German Law Journal*, 7 (2018), 1567-2188.

[8] Ciò non esclude ad esempio, come testimoniato da Elena Paciotti, che alcuni dirigenti abbiano continuato a esercitare influenze indebite sull'esercizio della funzione giurisdizionale anche in Italia, dove fino ad almeno gli anni '80 si davano casi di dirigenti di uffici giudicanti (e non solo requirenti) in grado di determinare la sorte di casi sensibili.

[9] Articoli 101(2), 104(3) e soprattutto 107(3).

[10] Sin dalla l. 392 del 24 maggio 1951 che sostituì i gradi con le qualifiche; passando per le leggi 570 25 luglio 1966 (c.d. legge Breganze) sulle nomine a magistrato di Corte di appello e 831 del 20 dicembre 1973 (c.d. legge Breganzone) sulle promozioni in Cassazione e per le leggi per l'elezione dei membri togati del CSM 1198 del 18 settembre 1967 e 695 del 22 dicembre 1975; per arrivare alla l. 357 del 25 maggio 1970 di abolizione dell'esame per aggiunto giudiziario, figura intermedia tra l'uditore e il magistrato di tribunale poi abolita con l. 97 del 2 aprile 1979.

[11] Corte cost. 143 del 18 luglio 1973.

[12] A. BLISA - D. KOSAŘ, *Court Presidents: The Missing Piece in the Puzzle of Judicial Governance*, in *German Law Journal*, 7 (2018), 2059.

apparati giudiziari giocano nelle società contemporanee. Tale crescente importanza va però qualificata non potendosene dare una rappresentazione univoca e semplificata. Essa presenta infatti elementi di contraddittorietà; inoltre, si connette a molteplici fattori di "testo e contesto" – riguardanti cioè le funzioni e i poteri dei dirigenti ma anche l'ambito ordinamentale entro cui questi operano; infine, funzioni e poteri e il loro concreto esercizio si differenziano dal punto di vista quantitativo e qualitativo a seconda della specifica figura dirigenziale esaminata.

È difficilmente confutabile che l'attività di direzione di un ufficio giudiziario sia divenuta sempre più complessa[13]. Come si può ben immaginare, non è questa una prerogativa dell'ordinamento italiano e la figura del dirigente giudiziario e più in generale la dirigenza degli uffici giudiziari sono infatti oggetto di dibattiti più o meno vivaci anche in altri ordinamenti[14].

Senza andare troppo lontano, in Francia nel 2006 il Ministro della giustizia aveva richiesto all'allora Primo presidente della Corte di cassazione Guy Canivet di riflettere sulla «architettura generale di un dispositivo volto a preparare specificamente alle loro future responsabilità i magistrati chiamati a esercitare le funzioni di dirigente giudiziario», sulla base della constatazione che l'aumento delle responsabilità amministrative e l'introduzione di nuovi metodi di gestione di bilancio avessero modificato in maniera sensibile i compiti dei dirigenti degli uffici giudicanti e requirenti»[15]. Più recentemente, sempre a Guy Canivet è stato affidato il compito di redigere un rapporto presentato il 2 settembre scorso in tema di valutazione dei presidenti di corte d'appello e dei procuratori generali, sino ad oggi non soggetti a valutazione specifica[16]. Può anche menzionarsi la ristrutturazione globale avviata nel 2001 del sistema giudiziario olandese, oggi assurto a modello di riferimento quanto ai profili della *governance* e della funzionalità. Il tema dei dirigenti degli uffici giudiziari e della complessità delle loro funzioni si è poi imposto a livello sovranazionale, con l'adozione il 10 novembre 2016 del Parere n. 19 sul ruolo dei presidenti di giurisdizione del Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE)[17], dal quale viene fuori una rappresentazione plastica della natura multiforme delle funzioni dei dirigenti.

Riportando l'attenzione sull'ordinamento italiano, all'alba della Repubblica le funzioni dei dirigenti, certo importanti, erano essenzialmente interne, di natura

[13] C. CASTELLI, *La nomina dei dirigenti: problema dei magistrati o del servizio?*, in *Questione giustizia online*, 9 giugno 2020.

[14] Se si allarga lo sguardo oltre l'ordinamento italiano, si riscontrano controversie attorno ai "capi" degli uffici giudiziari, e in special modo dei presidenti di corte e tribunale. Non è solo il caso di ordinamenti dell'area europea centro-orientale nel contesto del "democratic backsliding", dove le vicende di András Baka (Ungheria) e Małgorzata Gersdorf (Polonia) hanno rappresentato la punta dell'iceberg delle dimissioni forzate di numerosi altri presidenti di giurisdizione. Altri ordinamenti sono stati attraversati da controversie che hanno coinvolto presidenti di giurisdizione: sia nella suddetta area centro-orientale (Repubblica Ceca, Slovacchia, Croazia) sa negli ordinamenti consolidati dell'Europa occidentale (Norvegia), A. BLISA – D. KOSAŘ, *Court Presidents*, cit.

[15] *Préparation des magistrats de l'ordre judiciaire à l'exercice des fonctions de chef de juridiction et de parquet (Note de synthèse du Rapport Canivet)*.

[16] M. BABONNEAU, *Management au sein des juridictions : un organe ad hoc pour évaluer les chefs de cours*, in *Dalloz Actualité*, 10 settembre 2019.

[17] Consultative Council of European Judges, *Opinion n. 19 (2016), The Role of Court Presidents*.

prettamente giurisdizionale[18], di amministrazione della giurisdizione[19], e attinenti alla valutazione e sorveglianza dei magistrati[20] e alla nomina dei componenti gli uffici giudiziari. Era loro riconosciuto inoltre un ruolo in sede concorsuale nell'ambito della progressione di carriera[21] e di rappresentanza di fronte al potere esecutivo[22]. A distanza di qualche decennio – si pensi ai decreti legislativi n. 51 del 19 febbraio 1998 e n. 240 del 25 luglio 2006 n. 240, le cui norme in parte certificano un'articolazione che era andata maturando nella prassi – il panorama funzionale appare ben più eterogeneo.

L'articolazione delle funzioni dirigenziali riflette una serie di cambiamenti che si possono a ragione definire epocali: l'ampliamento del corpo giudiziario, di dimensioni doppie rispetto a quello di cinquant'anni fa, e conseguentemente delle strutture giudiziarie; l'emergere del paradigma della *judicialization*, che coinvolge non solo il rapporto con la politica ma la stessa funzione della giurisdizione nella società, con conseguenze anche sulla frammentazione delle forme giurisdizionali; in relazione a ciò, l'idea della giustizia come servizio pubblico e non solo come mera *fonction régalienne*, con ciò che ne deriva in tema di efficienza (*rectius*: efficacia[23]) quale valore che assume tenore costituzionale *ex* articolo 97 della Costituzione, nella misura in cui l'efficacia del servizio è suscettibile di impattare sui diritti degli "utenti" del servizio stesso[24]; etc. In breve, la questione della dirigenza viene oggi a essere cruciale – strategica, come ho detto prima – per il complicarsi della realtà funzionale, personale e materiale che il dirigente si trova a coordinare e organizzare.

C'è chi ha parlato a questo riguardo anche di "polimorfismo delle funzioni dirigenziali"[25], con l'individuazione di almeno quattro aree: tecnico-giuridica, attinente essenzialmente alle funzioni giudicanti o requirenti, che sono proprie dei dirigenti nella loro qualità di magistrati[26]; guida e controllo dei magistrati, pur qualitativamente riformulata da alcuni in chiave principalmente deontologica[27] e non gerarchica; tecnico-organizzativa, inclusiva non solo dei poteri in materia tabellare, ma più in generale organizzativi fino alla interpretazione del ruolo di organizzazione e coordinamento dell'attività dell'ufficio; prettamente amministrativa, con attinenza cioè alle funzioni di

[18] Articolo 53 r.d. 12 del 30 gennaio 1941.

[19] Articoli 92 e 97 r.d. 12/1941.

[20] Articolo 229 r.d. 12/1941 e articoli 14 e 16 r.d. legisl. n. 511 del 31 maggio 1946.

[21] Articolo 182 r.d. 12/1941.

[22] Articolo 86 r.d. 12/1941.

[23] F. CONTINI – F. VIAPIANA, *Quanto costa la giustizia? I tribunali italiani tra efficacia ed efficienza*, in *Questione giustizia online*, 17 febbraio 2020.

[24] Ciò ha portato alla creazione nel 2006 della figura del dirigente amministrativo, ai fini dell'esplicazione delle funzioni ministeriali coperte dall'articolo 110 della Costituzione, M. ORLANDO, *La gestione delle risorse dell'ufficio giudiziario e i rapporti tra Capo dell'ufficio giudiziario e dirigente amministrativo*, in *Questione giustizia online*, 14 gennaio 2020. Peraltro, con la riforma costituzionale che ha introdotto il nuovo comma 1 dell'articolo 97 Cost. si è imposto in misura sempre maggiore il tema dell'efficienza. Questa pure ovviamente assume rilievo, seppure a mio modo di vedere solo di tipo indiretto. L'efficienza riguarda infatti il rapporto tra le risorse utilizzate e gli obiettivi conseguiti, mentre l'efficacia ha a che fare con i risultati conseguiti nel loro rapporto con gli obiettivi programmati.

[25] M. CASSANO, *La selezione e i poteri dei dirigenti*, Intervento al Seminario "Le garanzie istituzionali di indipendenza della magistratura in Italia", Scuola Superiore della Magistratura, 6 novembre 2019.

[26] Con possibilità di esonero parziale o totale dal servizio per i dirigenti degli uffici di dimensioni più ampie.

[27] Sempre M. CASSANO, *La selezione e i poteri dei dirigenti*, cit.

gestione dell'apparato amministrativo e delle risorse dell'ufficio (incluso il rapporto con le cancellerie, controllo di gestione, etc.). In un'ottica di sintesi, si può dire che le funzioni dirigenziali si siano dilatate in special modo, ma non in maniera esclusiva, con riguardo a quest'ultimo ambito.

Data la rilevanza del fenomeno, si sono tentate da più parti sistematizzazioni delle funzioni svolte dai dirigenti degli uffici (con particolare riguardo agli uffici giudicanti)[28]. Al di là della congruenza e utilità di tali tassonomie[29], questi sforzi evidenziano in ogni caso la generalità degli sviluppi funzionali degli organi dirigenziali.

Se tale è la tendenza generale, a livello comparato questo vero e proprio *patchwork* funzionale si presta a modulazioni differenti in funzione sia dei caratteri strutturali del sistema giudiziario (la sua complessità) sia del contesto sociale ed economico entro cui il sistema giudiziario opera. Da questo punto di vista, mi pare opportuno evidenziare il fatto che il nostro contesto nazionale presenta un livello di complessità relativamente elevato rispetto ad altre esperienze. Ce lo ha ricordato Daniela Piana, allorché ha affermato che i «nostri magistrati che svolgono funzioni apicali sono abituati a fare fronte a situazioni di complessità molto maggiore rispetto ai colleghi stranieri. Si misurano quotidianamente, soprattutto nei grandi uffici, con gestioni di conflitti interni ed esterni che in molti Paesi europei non sarebbero possibili»[30].

1.2. *Il tema del potere del dirigente giudiziario*

Il secondo punto che mi preme evidenziare è che alla riemersione della importanza strategica della figura del dirigente non corrisponde automaticamente e necessariamente una nuova centralità del suo ruolo laddove lo si configuri in termini di potere *tout court*. Vista sotto tale ottica, l'importanza del ruolo del dirigente va infatti

[28] Il già ricordato Parere n. 19 del CCJE distingue ad esempio funzioni propriamente giurisdizionali, funzioni attinenti all'organizzazione e alla performance amministrativa dell'ufficio, funzioni di rappresentanza. Ciascuna di queste funzioni richiede competenze e soprattutto capacità le più diverse, non ultime quelle di natura relazionale. Ad esempio, le funzioni attinenti all'organizzazione dell'ufficio non richiedono mere competenze in materia di organizzazione, ma anche capacità relazionali con i magistrati e lo staff amministrativo dell'ufficio stesso; le funzioni di rappresentanza includono i rapporti con molteplici soggetti (l'eventuale organo di garanzia dell'indipendenza, il Ministero della Giustizia, altri organi di amministrazione della giurisdizione e gli altri uffici giudiziari giudicanti e requirenti, l'avvocatura, i media, i cittadini e la società civile). Con un approccio che pare maggiormente concentrato sulle funzioni che più direttamente toccano l'indipendenza del singolo magistrato, c'è chi ha proposto una diversa tassonomia tra funzioni rilevanti per la carriera dei giudici, funzioni di amministrazione del lavoro dell'ufficio e dei suoi membri, funzioni giurisdizionali, funzioni economico-finanziarie, funzioni diplomatiche e funzioni di comunicazione, A. BLISA – D. KOSAŘ, *Court Presidents*, cit., 2042.

[29] Una tassonomia alternativa può differenziare poteri determinanti la funzione giurisdizionale, poteri sullo status dei giudici, poteri meramente organizzativi, e poteri extra-giudiziari. Questi ultimi includono la rappresentanza verso l'esterno – dalle relazioni per l'inaugurazione degli anni giudiziari, alla rappresentanza istituzionale alle funzioni di comunicazione con i medi – e la funzione consultiva rispetto ad altri poteri dello Stato, specialmente nel processo di elaborazione di progetti di legge e normativa in generale (anche attraverso la partecipazione ai organi collegiali cui sia riconosciuto tale funzione).

[30] D. PIANA, *Capi, direttivi o funzioni apicali. Quale modello per quale magistratura?*, in *Questione giustizia*, 2-3 (2013), 110.

opportunamente qualificata con riferimento a tre aspetti: al rapporto funzionale con gli organi centrali, siano essi di garanzia o ministeriali; al tema della *accountability*; alla posizione del dirigente nel sistema generale di amministrazione della giustizia.

Quanto al primo aspetto, la creazione di organi di garanzia ha assorbito – direttamente o per via di supervisione – parte dei poteri in materia di amministrazione della giurisdizione prima esercitati dai dirigenti degli uffici giudiziari. Ancora una volta, tale osservazione è particolarmente valida con riferimento al caso italiano, dove la vocazione espansiva delle competenze consiliari a fini di garanzia dell'esercizio indipendente della funzione giurisdizionale ha portato il CSM a delinearsi come vertice dell'amministrazione della giurisdizione[31].

In altri ordinamenti europei, i dirigenti giudiziari godono di ben maggiore discrezionalità – e autonomia rispetto all'organo di garanzia laddove previsto – nell'esercizio di tali funzioni. Ciò è particolarmente vero per alcuni ordinamenti dell'Europa centro-orientale, dove i presidenti di giurisdizione sono soggetti istituzionali particolarmente influenti[32]; ma vale in parte anche per alcuni ordinamenti "occidentali": si pensi alla Francia, dove permangono elementi di gerarchizzazione e ai dirigenti è riconosciuta una posizione di rilievo anche istituzionale ad esempio attraverso la rappresentanza in seno al *Conseil supérieur de la magistrature*[33]. Ovviamente, l'autonomia e la capacità di influenza del dirigente va misurata rispetto ai più vari ambiti di attività, come nel caso delle funzioni che nell'ordinamento italiano al Ministro sono riconosciute dall'articolo 110 della Costituzione. Quel che però preme qui sottolineare è che nell'ordinamento italiano l'esercizio dei poteri riconosciuti ai dirigenti si muove entro i confini definiti da regole spesso molto dettagliate e da risorse limitate. Si è detto, perciò, che il dirigente di un ufficio rappresenta solo un anello periferico[34].

La nuova rilevanza assunta dai dirigenti degli uffici è poi controbilanciata dall'introduzione di forme istituzionali di *accountability*, termine traducibile qui come conformità alle regole e ai valori che sono normativamente alla base del loro comportamento[35]. Senza volerne trascurare le conseguenze indesiderate, in Italia l'introduzione di meccanismi finalizzati alla *accountability* rappresenta in principio uno degli aspetti di maggior rilievo della riforma ordinamentale del decennio scorso. Tali forme consistono nella temporaneità dell'incarico[36] connessa alla valutazione ai fini di una eventuale riconferma e nell'apparato di criteri di valutazione – introdotto sia per via

[31] È il tema, ad esempio, della costruzione di un apparato di regole anzitutto con riguardo all'attuazione del principio del giudice naturale *ex* articolo 25(1) della Costituzione. Sul CSM come vertice organizzativo, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova 1976, 1284.

[32] D. KOSAŘ, *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge 2016, 390.

[33] È la legge elettorale a riconoscere tale posizione, riservando un certo numero di seggi ai presidenti di corte d'appello e di tribunale.

[34] M. CASSANO, *La selezione e i poteri dei dirigenti*, cit.

[35] F. CONTINI, *Le valutazioni di professionalità: la "carriera" dei magistrati tra indipendenza e merito*, Intervento al Seminario "Le garanzie istituzionali di indipendenza della magistratura in Italia", 6 novembre 2019. Sul concetto di *accountability* in ambito giudiziario e sulle sue diverse accezioni, D. KOSAŘ, *Perils of Judicial Self-Government*, cit., 25-72, e S. BENVENUTI, *The Politics of Judicial Accountability in Italy: Shifting the Balance*, in *European Constitutional Law Review*, 2 (2018), 369-393.

[36] Articolo 45 d. legisl. 160 del 5 aprile 2006.

legislativa sia attraverso la normazione del CSM – che sostituiscono quello prima preminente, se non nei fatti pressoché esclusivo, dell'anzianità.

Sulla temporaneità del mandato dirigenziale l'ordinamento italiano si muove lungo una traccia percorsa anche da altre esperienze europee. Certamente, si contano almeno otto ordinamenti europei che non prevedono la temporaneità bensì la nomina fino al pensionamento: tra questi, tre ordinamenti nordici (Danimarca, Svezia e Finlandia), tre centrali (Germania, Austria e Lussemburgo) e due meridionali (Cipro e Grecia). In tutti gli altri ordinamenti la temporaneità è però prevista e in un paio di casi le è riconosciuta addirittura *status* costituzionale[37]. Essa è modulata in maniera differente a seconda della durata, che varia tra i tre e i sette anni, della possibilità di nuova nomina e dell'eventuale lasso di tempo che deve intercorrere tra una nomina e l'altra[38]. Questo tema cruciale ha trovato inoltre accoglimento nel Parere n. 19 del CCJE, dove si evidenzia la necessità di bilanciare la costruzione dell'*expertise* e l'apertura a soluzioni innovative[39].

Bisogna per altro verso ricordare che, seppur anello periferico, il dirigente è proprio in quanto tale oramai elemento di giunzione nel sistema più generale dell'amministrazione della giustizia. Il dirigente non ha insomma come unico interlocutore il CSM, dove quest'ultimo è in posizione per così dire "sovraordinata" (o più esattamente di *supremitas*)[40], o il Ministero, o come avveniva tradizionalmente il proprio capo gerarchico, bensì una pluralità di soggetti: interni all'ufficio (magistrati e impiegati amministrativi) ed esterni (avvocatura, altri uffici all'interno della circoscrizione giudiziaria, cittadini, etc.)[41]. In quanto tale, secondo una tendenza definita anche nel Parere n. 19 del CCJE, assume un rilievo centrale tra le capacità del dirigente quella di coordinamento, mentre perdono rilievo quelle, alternativamente, di "esecutore" del volere di un superiore gerarchico o di "capo" dei magistrati assegnati all'ufficio. Ne

[37] Oltre alla riserva di legge di cui all'articolo 151 della Costituzione belga, la Costituzione della Bulgaria (articolo 129) impone al mandato un limite di cinque anni, con possibilità di un secondo mandato per i dirigenti degli uffici giudiziari, a esclusione dei presidenti di Corte suprema il cui limite è fissato a sette anni senza alcuna possibilità di rinnovo.

[38] Troviamo dunque incarichi triennali (Romania, con rinnovo una volta ma sulla base di una nuovo concorso); quadriennali (Croazia, con rinnovo una sola volta e intervallo di quattro anni prima di una nuova nomina; Polonia, per i presidenti tribunali distretto, con rinnovo una volta e quattro anni di intervallo); quinquennali (Spagna, con rinnovo indefinito; Estonia, con rinnovo indefinito a seguito dell'abrogazione della norma che lo limitava a un solo rinnovo; Lettonia e Lituania, entrambi con possibilità di un rinnovo; esaennale (Olanda, con rinnovo per altri tre anni; Ungheria, con rinnovo una sola volta, e le ulteriori dietro approvazione del Consiglio; Polonia, per i presidenti delle corti superiori, senza rinnovo immediato e sei anni di intervallo; Slovenia, con rinnovo indefinito sulla base di un nuovo concorso); settennali (Repubblica Ceca, senza rinnovo; Francia, senza rinnovo nello stesso ufficio ma con possibilità di passare in un altro tribunale come presidente; Irlanda, senza rinnovo).

[39] Quanto alle procedure di riconferma, laddove previste, mi pare interessante menzionare il caso danese, dove il dirigente dell'ufficio giudiziario invia a tal fine una lettera di motivazione al Consiglio della magistratura, che decide sulla base del parere dei membri del consiglio di amministrazione dell'ufficio e dei riscontri ricevuti dagli altri membri della corte e a seguito di un colloquio tra il dirigente che richiede il rinnovo della carica e il presidente del Consiglio superiore

[40] G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino 1997, 87, «nel limitato senso che [è l'ultimo] a pronunciarsi sulle questioni attinenti […] all'amministrazione della giurisdizione, ma non possied[e] alcuno di quei poteri o facoltà che normalmente ineriscono ai vertici di una struttura».

[41] Si veda l'articolo 14 del codice etico su "I doveri dei dirigenti".

deriva che la "forza" del dirigente non dipenda più dalle sole norme che assegnano poteri e impongono obblighi, ma anche dalle qualità della persona che ricopre l'ufficio.

1.3. Segue*: precisazioni riguardo all'ufficio requirente*

Il terzo punto su cui voglio portare l'attenzione – quale precisazione rispetto alle osservazioni già svolte – è relativo alla direzione agli uffici requirenti: precisazione che vale particolarmente per l'ordinamento italiano, dove oltre all'incorporazione della figura requirente nel corpo dei magistrati (come avviene anche in Francia), si riscontra la tendenziale equiparazione di *status* al magistrato giudicante (diversamente invece da quanto avviene in Francia). Tale precisazione è particolarmente importante con riferimento all'affaire CSM.

Quanto dunque alla dirigenza degli uffici requirenti, è noto il processo di riverticalizzazione di tali uffici innescato con la riforma dell'ordinamento giudiziario (a partire dalla eliminazione del sistema tabellare per gli uffici della procura con l'abrogazione dell'articolo 7-ter del r.d. n. 12 del 1941), pur smussato in sede interpretativa dal CSM[42] e risoltosi in una sorta di gerarchia definita "temperata"[43]. Senza indugiare qui sulla natura e l'intensità della gerarchizzazione dell'ufficio requirente, è utile sottolineare quanto acutamente messo in rilievo dall'Avvocato generale Pietro Gaeta riguardo al nesso tra la conformazione (più o meno) gerarchica dell'ufficio – in opposizione al modello di un potere requirente assolutamente diffuso e personalizzato – e l'implicito riconoscimento della discrezionalità delle funzioni requirenti – in opposizione a una interpretazione rigida del principio di cui all'articolo 112 della Costituzione[44]. Del resto, anche prescindendo dall'esercizio dell'azione penale, la funzione requirente è delineata in maniera strutturalmente e proceduralmente differente rispetto a quella giudicante, e i suoi ambiti di discrezionalità sono delineati dalla legge in maniera certamente meno stringente rispetto alla funzione giudicante[45].

---

[42] Da ultimo, la Circolare sull'organizzazione degli Uffici di Procura" approvata, dopo due anni di lavoro, dall'organo di autogoverno il 16 novembre 2017; essa fa ritenere sufficientemente stabilizzata l'interazione tra modello normativo del 2006 e prassi.

[43] P. GAETA, *L'organizzazione degli uffici di procura*, in *Questione giustizia online*, 18 dicembre 2019. La reintroduzione con il d. legisl. 106 del 20 febbraio 2006, così come modificato dalla l. 269 del 24 ottobre 2006, di forme di gerarchizzazione interna agli uffici delle procure e, in parte, tra singoli uffici e Procure generali presso le corti d'appello da un lato rispondeva all'esigenza di dare maggiore coerenza alle iniziative requirenti, eliminando elementi di schizofrenia in nome, tra l'altro, del principio costituzionale del buon andamento dell'ufficio; dall'altro mirava alla responsabilizzazione del dirigente «rispetto ai risultati e alle modalità di esercizio dell'azione penale». B. DEIDDA – M. GUGLIELMI, *Doveri e responsabilità del pubblico ministero "organo di giustizia, promotore di diritti"*, in *Questione giustizia*, 4 (2014); S. LEONE, *L'ufficio del pubblico ministero tra gerarchia e impersonalità:* simul stabunt simul cadent*?*, in *Quaderni costituzionali*, 3 (2006), 554-557; F. DAL CANTO, *Le trasformazioni della legge sull'ordinamento giudiziario e il modello italiano di magistrato*, in *Quaderni costituzionali*, 3 (2017), 682. Sul punto, si veda anche G. DI FEDERICO, *Ordinamento giudiziario. Uffici giudiziari, CSM e governo della magistratura*, Padova 2012, 341 s.

[44] P. GAETA, *L'organizzazione interna degli uffici della procura*, Intervento al Seminario di studi "L'indipendenza della magistratura oggi", 8 novembre 2019.

[45] O. DOMINIONI, *L'organizzazione interna degli uffici della procura*, Intervento al Seminario di studi "L'indipendenza della magistratura oggi", 8 novembre 2019; M. FABRI, *Discrezionalità e modalità di*

Da questo punto di vista, l'attribuzione di maggiori poteri di coordinamento[46] in capo al dirigente dell'ufficio requirente – a prescindere da una sua valutazione positiva in ragione della più chiara imputabilità dei singoli atti[47] –, ha avuto l'effetto di spostare proprio sul dirigente la tensione tra la natura discrezionale della funzione requirente e l'assenza di meccanismi efficaci di responsabilizzazione[48]. Ciò ha finito per rendere ancor più sensibile politicamente la figura del dirigente. Non è un caso che l'*affaire* CSM sia declinabile come *affaire* procure, né che il ddl Bonafede si confronti con questo profilo[49].

2. *Il conferimento degli incarichi direttivi*

Il problema delle modalità di conferimento degli incarichi direttivi si connette inevitabilmente alla sopra evidenziata rilevanza – strategica e in termini di potere effettivo – dei dirigenti e delle loro funzioni. Tra i temi sollevati nel dibattito italiano più recente, quello della discrezionalità dell'autorità di nomina è venuto in particolare evidenza.

Ovviamente, è pacifico che gli atti del CSM, in quanto atti di natura amministrativa, sono caratterizzati da discrezionalità che è sindacabile in sede di giustizia amministrativa, e in tale sede essa è concretamente sindacata entro confini determinati ma sufficientemente precisi[50]. In base alla giurisprudenza amministrativa, non si attaglia però ad essi la qualifica di atti politici né quella di atti di alta amministrazione in mancanza dell'«elemento fiduciario connesso alle finalità di governo e di attuazione d'indirizzo politico»[51]. Peraltro, permangono alcune incertezze rilevabili sia nella giurisprudenza amministrativa sia nel rapporto tra questa e quella della Corte di cassazione[52]. Senza tralasciare questo piano di analisi, si vuole qui

---

azione del pubblico ministero nel procedimento penale, in *Polis*, 2 (1997), 171-192. Sul punto, anche C. GUARNIERI, *Pubblico ministero e sistema politico*, Padova 1984, 32 e 37, F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Torino 2018, 199-201 e N. ZANÒN – F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna 2011, 176.

[46] Si noti come anche l'articolo 13 del codice etico ponga l'accento sulla nozione di coordinamento («Il pubblico ministero […] Partecipa attivamente alle iniziative di coordinamento e ne cura opportunamente la promozione»).

[47] Il problema – come assai bene è stato detto – «non è tanto in sé il fatto di privilegiare l'uno piuttosto che l'altro procedimento, quanto [la] mancanza di programmazione, di obbiettività, di trasparenza e di uniformità nell'esercizio, che rischia costantemente di diventare arbitrio», V. PACILEO, *Pubblico ministero. Ruolo e funzioni nel processo penale e civile*, Torino 2011, 207.

[48] C. GUARNIERI, *Pubblico ministero e sistema politico*, cit., 32 e 37.

[49] Articolo 2, comma 2.

[50] Su tutti questi aspetti, rimando alla relazione di P.I. D'ANDREA, *L'impugnabilità degli atti di conferimento degli incarichi direttivi del CSM*, Intervento al Seminario annuale Associazione "Gruppo di Pisa" - Il Consiglio Superiore della Magistratura: snodi problematici e prospettive di riforma, 23ottobre 2020, testo reperibile sul sito del Gruppo di Pisa.

[51] P.I. D'ANDREA, *ivi*, 2 s. In realtà, come nota lo stesso D'Andrea, la non riconducibilità di alcuni atti del CSM alla categoria degli atti di alta amministrazione è sfumata nella stessa giurisprudenza amministrativa, che pare ammetterla in alcuni casi.

[52] Secondo la giurisprudenza amministrativa, il sindacato riguarda, oltre alla violazione di legge, l'accertamento dei fatti richiamati dalla deliberazione e allegati dalle parti (dimodoché si esclude un esercizio arbitrario del potere laddove travisi il dato fattuale), l'eccesso di potere per irragionevolezza o

anzitutto declinare la questione sul piano più generale della estensione e degli ambiti di discrezionalità consentiti dal legislatore.

2.1. *La discrezionalità nel conferimento*

Il tema della discrezionalità nella nomina agli incarichi direttivi ha infatti preso particolare vigore a seguito della riforma dell'ordinamento giudiziario, che sotto questo profilo ha senza dubbio rappresentato un importante punto di svolta. Tale riforma ha trasformato infatti il sistema di conferimento basato prevalentemente sull'anzianità di servizio, tendenzialmente automatico (ma che nella realtà non escludeva precise scelte), a un sistema di valutazione sostanziale che sarebbe corretto considerare non tanto fondato sul merito (acquisito) quanto piuttosto sulla idoneità e attitudine allo svolgimento di specifiche funzioni dirigenziali[53]. La valutazione avviene infatti per mezzo di un apparato articolato di indicatori di merito e indicatori attitudinali generali e specifici.

Nel far ciò, la nuova disciplina ordinamentale ha cercato di contenere la discrezionalità dell'organo deputato al conferimento degli incarichi, e dunque alla valutazione di sintesi di tali indicatori, attraverso un approccio che è stato definito «quasi da disciplina secondaria» per il suo carattere molto dettagliato – e che tale appare in misura ancor più evidente «se si pone mente alle norme di legge previgenti, che delineavano princìpi molto generali, rimettendo all'organo di amministrazione il loro sviluppo concreto»[54]. Allo stesso tempo, la normativa si è trovata costretta a rinviare all'organo di garanzia la definizione più precisa – d'intesa con il Ministro della giustizia[55] – degli stessi indicatori. La materia è stata così integrata negli anni a venire da un'intensa attività di normazione secondaria che ha avuto come punto di arrivo il Testo Unico sulla dirigenza nella sua più recente versione del 2015.

Da questo *corpus* normativo secondario e dalla complessità degli indicatori, e contro le intenzioni del legislatore, è derivata – si dice – una forte carica discrezionale dell'esercizio del potere di nomina[56]. Va detto che tale discrezionalità è rivendicata dallo stesso organo a livello di affermazione di principio e di prassi[57] ed è stata

---

carenza di motivazione o istruttoria, l'incompetenza. Con riguardo all'eccesso di potere, le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno però contestato che il sindacato della giustizia amministrativa possa arrivare a una diretta valutazione del merito della deliberazione che ne apprezzi la ragionevolezza. Secondo la Corte, la «discrezionalità del CSM» è «particolarmente ampia» perché «espressione di alta amministrazione di rilievo costituzionale». Inoltre, la stessa giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto la natura di atto di alta amministrazione alla nomina del Primo presidente della Corte di cassazione, *ibidem*.

[53] Nel nuovo quadro, l'anzianità ha carattere residuale come criterio di valutazione acquisendo il carattere principale di criterio di legittimazione.

[54] B. GIANGIACOMO, *Il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi alla luce delle circolari del Csm e le conferme quadriennali*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1 (2012), 160.

[55] Articolo 2, comma 2, che modifica l'articolo 11, comma 3, punto d) del decreto legislativo 160/2006.

[56] D. CAVALLINI, *La selezione e valutazione*, cit., 1453, e bibliografia riportata in nota 16.

[57] Si pensi anche alla ritrosia del CSM a implementare sistemi di valutazione sperimentali che quantificassero alcuni aspetti della valutazione dei candidati o a consentire forme di valutazione da parte

riconosciuta dal suo Presidente in occasione della cerimonia d'insediamento del Consiglio 2014-2018: egli ha parlato di «*amplissima* [corsivo mio] discrezionalità di cui il Consiglio gode nel valutare i requisiti attitudinali e di merito dei magistrati al fine del conferimento di posti direttivi e semi direttivi»[58]. In questo contesto, vanno innestati gli orientamenti della giurisprudenza amministrativa, che come si è detto riconosce la discrezionalità dell'organo, confinandola allo stesso tempo entro limiti al di fuori dei quali sicuramente rimane la discrezionalità politica, intesa come espressione di un atto di nomina di natura fiduciaria.

Dunque, da un lato, la discrezionalità del Consiglio è, descrittivamente parlando, un dato di fatto comunemente riconosciuto; dall'altro, è normativamente collegata alla natura prettamente costituzionale dell'organo sulla base di considerazioni che non è necessario qui ricordare. Essa non sfocia però in forme di discrezionalità politica (tantomeno in arbitrarietà).

Entro tali quadro, la questione che si pone è quella, come detto, del grado maggiore o minore di discrezionalità. Vale la pena sottolinearlo, perché tale questione non appare definitivamente risolta e si sono riaffacciate – ancor più a seguito dell'*affaire* CSM – proposte provenienti anche da settori della magistratura che riportano l'accento sul criterio dell'anzianità, proprio al fine di contenere per quanto possibile gli spazi decisionali dell'organo di garanzia dell'indipendenza della magistratura[59]. Da questo punto di vista, mi trovo concorde con chi esclude un ritorno alla situazione previgente[60] o comunque alla rivalutazione del criterio dell'anzianità[61]. Vale a tal proposito richiamare l'attenzione sulle considerazioni particolarmente incisive di un attento studioso rispetto alla relazione sussistente tra criterio dell'anzianità e principio gerarchico, che in definitiva portano a riflettere sul carattere ideologico, e non realmente obbiettivo, del criterio dell'anzianità[62].

Se si allarga lo sguardo ad altri ordinamenti europei (in cinque dei quali, peraltro, una regolazione pur minima della nomina dei dirigenti degli uffici giudicanti o requirenti trova accoglimento addirittura in Costituzione)[63], una distinzione generale va

---

dei consigli giudiziari basate sulla sottoposizione di un questionario ai membri della giurisdizione, D. CAPPUCCIO, *La conferma del dirigente: dall'analisi dei dati alla ricerca di una credibile prospettiva*, in *Questione giust*izia, 4 (2017), 77 s.

[58] Relazione introduttiva al Testo Unico sulla Dirigenza Giudiziaria, pp. 1 e 2.

[59] Mi riferisco in particolare alle proposte elaborate dal direttivo di Autonomia e indipendenza. La corrente fuoriuscita da Magistratura Indipendente ha proposto «l'attribuzione all'anzianità di un rilievo quale criterio autonomo di valutazione da affiancare ai parametri del merito e delle attitudini, e per la reintroduzione delle fasce di anzianità per la considerazione dei candidati». Con approccio più moderato, anche altre correnti propongono una rivalutazione del criterio dell'anzianità, R. SANLORENZO, *Le nomine dei dirigenti: banco di prova per la difesa dell'autogoverno*, in *Questione giustizia*, 4 (2017), 68.

[60] F. GIANFROTTA, *Direttivi e semidirettivi: indietro non si torna*, in *Questione giustizia*, 2-3 (2013), 33-43.

[61] Assume rilievo il fatto che il 68% (291) dei direttivi nel quadriennio 2014-2018 sia stato assegnato all'unanimità. Circa il 30%, per un totale di 137, ha invece dato luogo a divergenze – ovviamente fisiologiche – che solo in alcuni sono state oggetto di particolare dibattito (senza che si arrivasse comunque a conflitti gravi). Si veda sul punto D. CAPPUCCIO, *La conferma del dirigente*, cit.

[62] Q. CAMERLENGO, *Soltanto per diversita di funzioni? I magistrati ordinari tra carriera e prestigio*, in *Quaderni costituzionali*, 2 (2014), 301-310.

[63] È il caso delle Costituzioni del Belgio (articolo 151), della Francia (articolo 65), della Grecia (articolo 90), della Lituania (articoli 84 e 112) e del Lussemburgo (articolo 90).

operata tra i modelli ministeriali e i modelli c.d. dell'autogoverno, dove cioè è presente un organo collegiale di garanzia competente nella nomina dei giudici. Al primo modello appartengono ad esempio gli ordinamenti di area tedesca (Germania e Austria) o sottoposti alla sua influenza (Repubblica Ceca). Questi imputano la selezione dei giudici, e dunque dei dirigenti, a un organo politico. Il conferimento avviene sulla base - di criteri attitudinali definiti *ex lege*[64], ma fa eccezione la Repubblica Ceca, dove la discrezionalità dell'autorità di nomina[65] è particolarmente estesa esplicandosi in forme di discrezionalità "politica" in cui la scelta è fondata sull'*intuitus personae*, meno sulla valutazione imparziale delle sole qualità tecnico-professionali[66]. Ampia discrezionalità ritroviamo anche negli ordinamenti di matrice nordica[67] o meridionale[68] che imputino la

[64] In Germania in particolare, il quadro giuridico della nomina agli incarichi direttivi è costituito a livello generale dall'articolo 33(2) del *Grundgesetz* per il quale «Ogni cittadino tedesco ha, secondo le proprie attitudini, qualificazioni e specializzazione professionali, parità di accesso agli uffici pubblici». In maniera più specifica, per la nomina a presidente di giurisdizione sono richieste pregresse esperienze nell'amministrazione della giurisdizione (ad esempio come vicepresidenti o presidenti di sezione o quali magistrati distaccati presso il Ministro della giustizia) e costituiscono elementi di valutazione le capacità effettive di gestione e di leadership (capacità di adattamento e di accettare rilievi critici, flessibilità e apertura a innovazioni giuridiche e istituzionali, capacità di delegare i compiti e di lavorare in gruppo, di cooperare e risolvere conflitti, etc.). In genere, i presidenti di giurisdizione in Germania non sono scelti all'interno dell'ufficio che sono chiamati a dirigere; ciò avviene al fine di neutralizzare eventuali conflitti interni all'ufficio.

[65] Il Presidente della Repubblica per i presidenti di corte d'appello e il Ministro della giustizia per i presidenti di tribunale.

[66] La nomina del dirigente segue infatti una procedura concorsuale, ma è prevista la possibilità per l'autorità di nomina (il Ministro) di discostarsi dagli esiti della stessa.

[67] In Danimarca, è formalmente il Ministro della giustizia a nominare i presidenti di giurisdizione (al pari degli altri giudici) sulla base della proposta motivata fatta dal Consiglio per le nomine giudiziarie. Particolare accento è posto sulle qualità di leadership spesso valutato attraverso una prova condotta da una società di consulenza privata, mentre non sono richieste previe esperienze in ambito organizzativo o gestionale e il criterio dell'anzianità non trova formale accoglimento.

In Olanda, dove pure è formalmente il Ministro della giustizia a nominare i presidenti di giurisdizione su proposta del Consiglio della magistratura a seguito di una procedura selettiva pubblica, è teoricamente possibile (e talvolta accade) che siano nominati presidenti di giurisdizione ex giudici che siano passati ad altre funzioni extragiudiziarie. È comunque richiesta una esperienza importante come giudice e in materia gestionale.

In Svezia, i presidenti di giurisdizione sono nominati dal Ministro della giustizia a seguito di un concorso pubblico basato su criteri di merito e competenza gestito da un'autorità indipendente a maggioranza togata (consiglio per le proposte di nomina). Pur non essendo previsti dal punto di vista formale requisiti specifici quali l'esperienza in ambito gestionale, l'aver ricoperto incarichi direttivi o semi-direttivi, l'anzianità di servizio, etc., in Svezia si tende di fatto a dare particolare enfasi alle capacità gestionali. Il Consiglio propone con debita motivazione al Ministro una rosa di candidati più adatti alla posizione e il Ministro decide, potendo anche orientarsi su un candidato non presente nella rosa proposta dal Consiglio. In tal caso deve però comunque sottomettere nuovamente la questione al Consiglio, che deve dare il proprio assenso.

Le informazioni sono ricavate dalla documentazione di supporto per la preparazione del Parere n. 19 del CCJE - *Questionnaire for the preparation of CCJE Opinion No. 19 (2016)*, accessibile all'indirizzo https://www.coe.int/en/web/ccje/avis-n-19-sur-le-role-des-presidents-de-tribunaux (ultimo accesso 15 novembre 2020).

[68] In Francia, dove la nomina è frutto di codecisione *Conseil supérieur de la magistrature*-Ministro, il primo tiene conto di un insieme di capacità attitudinali (giuridiche, gestionali, caratteriali, etc.) il cui sviluppo trova particolare supporto nelle attività dell'*Ecole nationale del la magistrature*. Al contrario, la valutazione del Ministro è largamente discrezionale, pur tendendo egli a uniformarsi alle proposte presentate del Consiglio.

In Spagna, il *Consejo General del Poder Judicial* nomina i presidenti di giurisdizione a partire da una rosa di tre candidati definita da una sua commissione interna, conformemente a criteri di merito e

selezione a organi collegiali (pur laddove, come nei primi, l'autorità di nomina sia formalmente politica), dove ormai il criterio dell'anzianità e la conseguente automaticità sono ampiamente recessivi.

Una precisazione può essere fatta con riguardo proprio agli ordinamenti nordici dove in effetti la *seniority* è su un piano generale elemento conformante il sistema giudiziario. Tuttavia, proprio per la specificità di tali ordinamenti – non ultimo l'accesso in magistratura dopo lungo tirocinio e la particolare rilevanza della formazione pratica, «la seniority corrisponde […] a una reale acquisizione di competenze. Pertanto più che di seniority tout court si dovrebbe parlare di esperienza in servizio»[69]. In altre parole, il concetto di anzianità assume dunque una connotazione differente rispetto agli ordinamenti dell'Europa meridionale, nei quali essa è anche all'origine di disfunzioni connesse alla minore coesione attorno a valori e principi (anche organizzativi) omogenei. Per dirla ancora con Daniela Piana, in tali ordinamenti «chi occupa la posizione del direttivo […] è obbligato a svolgere funzioni che non possono ridursi alla "direzione". Si dirige se la parte della piramide subordinata è coesa e allineata. Ma quando la coesione e l'allineamento non si danno, invece di dirigere si svolgono funzioni più articolate, che vanno dalla comprensione, mappatura, valutazione e adeguata allocazione delle risorse umane, alla tessitura di rapporti di collaborazione orientata al servizio per il cittadino con le istituzioni circostanti, al *fund raising*, alla gestione dei rapporti con i media, alla gestione – occorre dirlo – di conflitti interni alla organizzazione. Questi ultimi infatti sono ancora più possibili (non diciamo oggettivamente probabili) in quegli assetti organizzativi che non regolano ex ante il conflitto attraverso una socializzazione conforme a *standard* unici dettati da figure apicali legittime in quanto senior (modello nordico, di cui abbiamo detto)»[70]. Si tratta, in altre parole, di una complessità che il criterio dell'anzianità non è in grado di gestire.

Da ultimo, rilevo che il Parere n. 19 del CCJE, nel suggerire la fissazione di criteri per la selezione dei dirigenti, include, oltre al merito, alle capacità organizzative, alle competenze quali emergono anche dalle qualifiche pregresse, una nozione di larga interpretazione come la *integrity*[71], senza menzionare l'anzianità[72]. In breve, l'esistenza di forme di discrezionalità ampie mi pare incontrovertibile anche alla luce di un primissimo esame comparato.

---

attitudinali predefiniti – in maniera invero piuttosto generica – dallo stesso *Consejo* (si vedano in particolare gli articoli 10 et 11 del Regolamento interno). Il criterio dell'anzianità costituisce criterio di legittimazione alle diverse funzioni.

[69] D. PIANA, *Capi, direttivi o funzioni apicali*, cit., 102, che così prosegue: «Il prestigio che caratterizza le posizioni apicali delle magistrature di tipo burocratico nordico è elevato. Ciò accade anche in ragione della esiguità del numero dei magistrati che raggiungono tali posizioni».

[70] D. PIANA, *Capi, direttivi o funzioni apicali*, cit., 109 che chiude chiedendosi: «In una magistratura che si è andata configurando come plurale e complessa quale configurazione deve avere la professionalità di chi si trova a occupare posizioni apicali?».

[71] Punto 39.

[72] Il carattere recessivo dell'anzianità trova conferma anche in altri documenti del Consiglio d'Europa e del CCJE relativi alla carriera dei giudici, come giustamente rileva Q. CAMERLENGO, *Soltanto per diversità di funzioni?*, cit., 311.

2.2. *Dalla discrezionalità alla leggibilità*

Se la discrezionalità dell'organo di nomina è ineliminabile, se tale discrezionalità tende a estendersi sempre più soprattutto laddove sia particolarmente elevata la complessità funzionale dei dirigenti di cui al paragrafo 1.1 (complessità che sotto certi versi si riflette nella peculiare articolazione degli indicatori attitudinali e di merito), se criteri "automatici" come quello dell'anzianità appaiono recessivi e il ricorso ad essi è giustamente considerata "soluzione rinunciataria"[73], l'attenzione andrebbe allora più correttamente posta sugli strumenti che permettano una verifica del suo esercizio congruente: in altri termini, la chiarezza delle scelte[74].

Questo aspetto si può esaminare distinguendo due dimensioni[75]. La prima attiene ai soggetti coinvolti nel processo di selezione o conferma del dirigente attraverso l'esercizio di funzioni di natura consultiva o giurisdizionale. Nel caso italiano, è previsto in effetti l'intervento di una pluralità di soggetti interni (ad es. il presidente uscente in caso di prima nomina, i consigli giudiziari, etc.) ed esterni (avvocatura, giustizia amministrativa in sede di impugnazione)[76]. Questo quadro, pur migliorabile sotto certi profili[77], costringe il CSM a un esercizio del proprio potere entro binari definiti, e al limite comporta problemi nella durata del trattamento delle pratiche. Sotto questo profilo, lo sguardo comparato ci stimola a riflettere sull'approccio diversificato presente in altri ordinamenti.

Nei già menzionati ordinamenti di area tedesca il quadro procedurale è assai debole, pur ponendosi in termini problematici per la sola Repubblica Ceca. Gli ordinamenti nordici danno luogo a loro volta a un modello articolato. Ad esempio, in Danimarca, per tutti i giudici gioca un ruolo anzitutto il Consiglio per le nomine giudiziarie (CNG), organo misto composto per metà da giudici e per metà da membri esterni. Questo ha il compito di proporre al Ministro della giustizia un candidato per ogni posizione vacante; la proposta deve essere motivata e deve riportare anche i pareri contrari. Per le nomine dirigenziali, spesso il CNG richiede ai candidati di sottoporsi a un esame delle capacità direttive (di *leadership*), conducendo audizioni. Inoltre, l'assemblea plenaria dei giudici della giurisdizione interessata redige a uso del CNG un parere motivato e per i tribunali distrettuali è previsto anche il parere del presidente uscente. Nella prassi, il Ministro ha sino a ora sempre seguito le proposte del CNG, ma qualora intenda discostarsene ha l'obbligo di informarne la commissione parlamentare per gli affari giuridici[78].

---

[73] Cos. F. RIGANO, *Gli incarichi direttivi*, Bozza di intervento al Seminario annuale Associazione "Gruppo di Pisa" - Il Consiglio Superiore della Magistratura: snodi problematici e prospettive di riforma, 23 ottobre 2020, testo reperibile sul sito del Gruppo di Pisa.

[74] In questo senso D. PIANA, *Capi, direttivi o funzioni apicali*, cit., 110.

[75] Su questi profili, si veda anche D. PIANA, *Logiche decisionali e funzioni di governo: il Consiglio superiore della magistratura e i meccanismi di accountability inter-institutionale*, in *Amministrare*, 3 (2012), 397 s.

[76] D. CAVALLINI, *La selezione e valutazione dei magistrati dirigenti*, cit.

[77] C'è ad esempio chi propone di creare un organismo consultivo indipendente di tecnici esterni di provenienza accademica per valutare i candidati, C. CASTELLI, *La nomina dei dirigenti*, cit.

[78] Interessante è anche il caso olandese, dove il Consiglio della magistratura, organo misto di nomina ministeriale per metà composto di giudici per meta di componenti esterni alla magistratura, propone la

Una molteplicità di interventi, ma di natura perlopiù "passiva", è talvolta presente negli ordinamenti dell'Europa meridionale, dove tuttavia il processo tende a essere perlopiù centralizzato. Ciò vale particolarmente per la Francia, dove il *Conseil supérieur de la magistrature* esamina i dossier dei candidati che sono poi sottoposti ad audizione. Salvo l'audizione, le fonti di informazione sono generalmente sganciate dalla concreta procedura di selezione[79], mentre la decisione finale è assunta congiuntamente con il Ministro della giustizia secondo la procedura cosiddetta della *double clef*, sotto forma di proposta del *Conseil*[80]. Si tratta di una procedura a grandi linee simile a quella per la nomina degli altri giudici, per i quali però l'impulso rispetto alle candidature proviene dagli uffici interni al Ministero e il *Conseil* partecipa in una seconda fase esprimendo un parere conforme[81]. Come si è detto, proprio l'esigenza di conformare la procedura alle specificità della dirigenza sono all'origine del rapporto *Canivet* del 2 settembre scorso.

Inoltre, se il complesso quadro degli indicatori attitudinali e di merito pone problemi di trasparenza delle scelte, sarebbe probabilmente opportuno non tanto o non solo una loro semplificazione, ma piuttosto la costruzione di dispositivi che migliorino la leggibilità e la comprensibilità delle decisioni del Consiglio. In definitiva, è una piena leggibilità *ex post* della sintesi valutativa degli indicatori operata dall'organo competente – e non uno svilimento *ex ante* della discrezionalità – che può aiutare a superare le attuali difficoltà. C'è chi ha posto l'accento sull'importanza della motivazione[82] o sulla opportunità di repertoriare la prassi consiliare, come si fa per la materia disciplinare: attività cui può validamente contribuire l'apporto degli specialisti (e viene qui in evidenza, sia detto per inciso, il ruolo "costituzionale" dell'accademia e della ricerca). Si tratta di rilievi importanti e che non si escludono a vicenda, anzi, e di cui, per il loro carattere apparentemente minore ma nella realtà essenziale, mi pare significativo rimarcare la presenza nel dibattito attuale, riportandole a sistema. Entro tale solco si pone anche la proposta dell'audizione contenuta nel disegno di legge "Bonafede", che ha riscontrato generale apprezzamento e che è pure presente in altri ordinamenti[83] e si presta a integrare altri fattori di pubblicità e trasparenza già presenti[84].

---

nomina dei presidenti di giurisdizione al Ministro della giustizia. La proposta del Consiglio risulta a sua volta da una procedura concorsuale curata da un comitato di selezione misto composto dal presidente del Consiglio della magistratura, da un altro suo membro e da due membri della corte, che procede anche ad audizioni dei candidati e delle commissioni consultive rappresentanti i magistrati e gli impiegati della corte.

[79] In questo senso ho usato il termine "passivo".

[80] In Grecia pure il sistema tende a essere centralizzato nel Consiglio supremo giudiziario, e in Spagna nel CGPJ. In Grecia, l'articolo 90 della Costituzione, nell'assegnare le decisioni sullo *status* dei giudici al Consiglio supremo, prevede che per la nomina alle funzioni di primo presidente di corte d'appello (al pari di altre categorie tra cui i consiglieri di corte suprema) tale organo sia integrato da membri aggiuntivi indicati dalla legge.

[81] In Francia (articolo 65 della Costituzione), la nomina dei primi presidenti di corte d'appello e dei presidenti di tribunale "de grande instance" (al pari dei consiglieri di cassazione) segue una proposta da parte del *Conseil* superiore della magistratura, laddove per tutti gli altri magistrati la proposta è ministeriale e il *Conseil* deve fornire un parere conforme.

[82] V. MACCORA, *La dirigenza degli uffici giudiziari nella esperienza del Consiglio superiore della magistratura negli anni 2006/2010*, in *Questione giustizia*, 2-3 (2013), 263-279; ovviamente rilevano sul punto anche le indicazioni provenienti dalla giustizia amministrativa.

[83] Fra quelli qui menzionati, in Francia e negli ordinamenti nordici.

3. *Brevi considerazioni conclusive*

Le riflessioni qui brevemente sviluppate partono dalle circoscritte vicende dell'*affaire* CSM per abbracciare il tema più ampio della funzione dei dirigenti degli uffici giudiziari negli ordinamenti contemporanei. Nella prima parte dell'articolo ho inteso porre l'accento sulla distinzione tra due dimensioni costituzionali: quella delle funzioni dei dirigenti e quella del loro potere. Entrambe chiamano in causa le caratteristiche dei processi di selezione, su cui mi focalizzo nella seconda parte per richiamare l'attenzione sul fatto che la discrezionalità è connaturata a tali processi e lo è in misura ancor maggiore laddove la complessità funzionale degli organi sia particolarmente elevata. Ho allo stesso tempo sottolineato che, in quanto tale, la discrezionalità la si esercita entro margini predefiniti a livello generale dal legislatore e, nella prassi, da una molteplicità di soggetti interni ed esterni alla magistratura (a partire, ovviamente, dalla giustizia amministrativa). Infine, essa è sottoposta a verifica, tanto più efficace quanto più si consolida la sua leggibilità.

Le conclusioni che vorrei trarre in maniera molto sintetica riguardano sia le vicende contingenti dell'affaire CSM, sia il tema più ampio della dirigenza giudiziaria.

Quanto al primo aspetto, ritengo l'affaire CSM, al cuore, un problema di nomina di un dirigente dotato di "potere" effettivo nel senso descritto ai paragrafi 1.2 e 1.3. Ne deriva che disfunzioni di questo genere possono essere affrontate principalmente attraverso l'introduzione di controlli effettivi sull'esercizio di tale potere[85]. Ciò rimanda, in definitiva, all'annosa questione dell'organizzazione del pubblico ministero e dei principi che devono sovrintendere all'esercizio della sua funzione a partire dal tema della fissazione di priorità nell'esercizio dell'azione penale.

È dunque a mio parere un grave errore di prospettiva chiamare nuovamente in causa il CSM in quanto tale. Il problema contingente che ha animato le cronache politico-giudiziarie dell'ultimo anno e mezzo non mi pare risolvibile attraverso uno svilimento dell'organo CSM e della sua discrezionalità, che possono anzi essere cause di mali ancora peggiori. Come si è detto, l'esercizio discrezionale dei poteri del CSM va preservato e non temuto ed è anzi da ritenersi tanto più naturale e necessario quanto più complesso è il quadro delle funzioni esercitate dal nominando. La discrezionalità deve certo assumere carattere tecnico-professionale, non dunque politico-fiduciario, ma ciò non esclude che essa possa anche manifestarsi in maniera particolarmente estesa[86]. Se infatti «l'unico interesse pubblico che deve essere perseguito è la nomina del migliore

---

[84] Ad esempio la seduta pubblica di discussione e votazione, V. MACCORA, *La dirigenza degli uffici giudiziari*, cit.

[85] S. BENVENUTI, *Brevi note sull'affaire CSM: vecchi problemi, ma quali soluzioni?*, in *Osservatorio AIC*, 1 (2020), 21-24

[86] Da questo punto di vista, rischia di essere fuorviante la contrapposizione, rilevata da P.I. D'ANDREA, *L'impugnabilità degli atti*, *op. cit.*, 7, tra il Consiglio di Stato che ha talora inquadrato nell'esercizio di "discrezionalità tecnica" il conferimento degli incarichi direttivi e il CSM che nella Relazione introduttiva al Testo Unico sulla Dirigenza Giudiziaria dichiara la volontà di «arrestare recenti tentativi di degradazione della discrezionalità consiliare a mera discrezionalità tecnica».

profilo professionale rispetto all'ufficio da conferire», la realtà è che talora (e forse piuttosto spesso) non esiste un unico "migliore profilo professionale". Da questo punto di vista, torna utile ricorrere alle parole di chi afferma che nelle scelte del CSM si tratta spesso di decidere tra «magistrati non distinguibili sul piano del "merito" e tuttavia che promettono di agire... in modo diverso»[87].

Su questo fronte, l'analisi qui condotta, sulla scorta di indicazioni ricavabili da altri ordinamenti, indica come la strada da seguire sia piuttosto quella di assicurare la congruenza di tale discrezionalità attraverso il rafforzamento della sua leggibilità e comprensione sia dagli addetti ai lavori e dagli operatori del settore, sia ovviamente dal cittadino[88]. La discrezionalità – anche molto ampia seppure esercitata sulla base di valutazioni tecnico-professionali – è infatti tale (e non arbitrarietà), proprio in quanto finalizzata[89] a un preciso modello professionale di dirigente giudiziario che, pur collegandosi alle molteplici esigenze funzionali del dirigente, non è dato *a priori*. Esso piuttosto si costruisce progressivamente attraverso la disciplina legislativa, il corpo normativo secondario che specifica la prima e materialmente nel dialogo interno alla magistratura (dove ha trovato una formalizzazione nell'articolo 14 del Codice etico approvato dall'ANM) ed esterno a essa.

Per concludere, si è detto che «nel passato il profilo del buon dirigente coincideva con quello del magistrato onesto, indipendente e capace professionalmente. Erano tempi in cui le modalità del lavoro giudiziario non erano né qualitativamente né quantitativamente paragonabili a quelle attuali, conseguentemente poteva reggere la presunzione che un buon magistrato era di per sé idoneo a essere un buon dirigente e conseguentemente si privilegiava l'anzianità nella scelta comparativa, da intendersi come maggiore esperienza professionale acquisita»[90]. Oggi tale modello non è certo più valido. Quale che sia il nuovo modello *in fieri*, mi pare però doveroso sottolineare che «la riforma dello scorso decennio ha prodotto, secondo un'opinione largamente diffusa, una generazione di dirigenti la cui qualità media è complessivamente superiore rispetto al tempo in cui la scelta era orientata soprattutto a valorizzare l'esperienza, intesa alla

[87] Così Vladimiro Zagrebelsky, cit. in M. VOLPI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura: snodi problematici e prospettive di riforma*, Sintesi della Relazione introduttiva al Seminario annuale Associazione "Gruppo di Pisa" - Il Consiglio Superiore della Magistratura: snodi problematici e prospettive di riforma, 23 ottobre 2020, testo reperibile sul sito del Gruppo di Pisa.

[88] Ciò ovviamente non esclude altri profili che qui non sono stati oggetto di specifico esame. Tra questi viene in rilievo quello della temporaneità *effettiva* degli incarichi giudiziari (intesa dunque come temporaneità assoluta, e non mera temporaneità della sede), su cui F. RIGANO, *Gli incarichi direttivi*, 11 s. Sulla fondamentale importanza della temporaneità, non può non richiamarsi anche G. SILVESTRI, *I problemi della giustizia italiana fra passato e presente*, in *Diritto pubblico*, 2003, 2, 343, per il quale la «professionalizzazione dei magistrati come dirigenti appare in contrasto con la struttura orizzontale della magistratura, che sconsiglia la cristallizzazione di posizioni di potere esprimentesi nell'esercizio di funzioni più amministrative che giurisdizionali». Si veda anche M. CAMMELLI, *Alcune cose da condividere a proposito di giustizia*, Bologna 2002, 5, 851 s., le cui riflessioni ne stimolano ulteriori riguardo ad altri profili, ad esempio sulla possibilità di operare differenziazioni tra incarichi direttivi: dove si potrebbe riconoscere per gli incarichi di maggior rilievo una funzione specifica del CSM, e per gli incarichi di minor rilievo modalità di assegnazione differenti, nell'ottica dell'alleggerimento dell'attività consiliare e della sua deburocratizzazione.

[89] M. MICHELOZZI *Il fascino discreto della carriera. Dirigenza giudiziaria: proposte a confronto*, in *Questione giustizia online*, 22 gennaio 2018.

[90] V. MACCORA, *La dirigenza degli uffici giudiziari*, cit.

stregua di mera anzianità di servizio ovvero come pregresso svolgimento di analoghi incarichi»[91].

[91] D. CAPPUCCIO, *La conferma del dirigente*, cit. 72 s.

GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

F.M. PALOMBINO, *INTRODUZIONE AL DIRITTO INTERNAZIONALE*, BARI-ROMA, LATERZA, 2019

RECENSIONE*

LEONARDO PASQUALI**

Premetto una cosa: non amo i manuali brevi e semplici "per forza". Da qualche lustro a questa parte alcuni editori – invero anche nell'intento di adeguarsi ad una visione dell'università in cui la bontà della stessa si misura anche considerando dati curiosi, quale ad esempio il numero di pagine "assegnate" da studiare agli studenti – hanno lanciato collane di manuali giuridici improntati alla brevità ed alla semplificazione (concetti che, non si dimentichi, presentano un confine molto labile con superficialità e semplicismo).

Si pensi ad esempio alla collana "percorsi" di Giuffrè, o a quella di Laterza in cui trova la sua collocazione l'opera che mi appresto a recensire. Palombino ha dunque accettato, con coraggio, la non facile sfida di scrivere un manuale "semplice", ovvero che riesca a condensare in un numero ristretto di pagine e, possibilmente, utilizzando un linguaggio di facile comprensione gli aspetti essenziali di un ramo del diritto, nella fattispecie il diritto internazionale pubblico.

Sfida ancor più complicata dal fatto che l'altro volume pubblicato dal medesimo editore nella stessa collana nella materia "sorella", il diritto dell'Unione europea, è ad opera di Giorgio Gaja ed Adelina Adinolfi, due autori ai quali essere confrontati non è facile per nessuno.

Che l'intenzione di Palombino sia quella di rispondere al meglio alla sfida postagli dall'Editore emerge già chiaramente dalla Prefazione medesima, in cui egli spiega che la sua intenzione nel redigere il volume è stata proprio quella di fornire ai discenti e agli operatori giuridici uno strumento utile per apprendere gli elementi

* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista.
** Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa.

essenziali della materia e che per fare ciò ha attinto a quanto da lui abitualmente esposto nelle lezioni orali.

Tale premessa aiuta a comprendere la scelte effettuate dall'Autore, da un punto di vista metodologico ma non solo, le quali risultano essere in una certa misura innovative rispetto ai manuali "tradizionali".

Così, sotto il profilo metodologico salta alla vista la scelta, originale, relativa all'ordine in cui sono trattati i soggetti dell'ordinamento internazionale, anche in rapporto alle fonti giuridiche dello stesso.

Palombino, infatti, decide di non esaminare insieme tutti i soggetti, ma dopo aver analizzato i soli enti dotati di piena soggettività, ovvero gli Stati, preferisce dedicarsi alle principali fonti per poi, successivamente, riprendere e completare il discorso relativo ai soggetti stessi, esaminando quelli diversi dagli Stati: insorti, organizzazioni internazionali, enti giuridici *sui generis* e singole persone fisiche senza dimenticare, pur in un libro improntato alla sintesi, le organizzazioni non governative, come si conviene ad un'opera attuale.

Si tratta di una netta rottura rispetto allo schema metodologico tradizionale, che prevede *in primis* la trattazione di tutti i soggetti dell'ordinamento internazionale, e solo esaurito tale argomento la presentazione delle fonti giuridiche dello stesso.

La scelta appare tutto sommato apprezzabile. L'impostazione classica, infatti, pur presentando il pregio della linearità, rischia talvolta di non rendere immediata la comprensione di determinati concetti del diritto internazionale proprio per l'ordine temporale in cui vengono esposti.

Si pensi, ad esempio, a quando – nel descrivere gli insorti – si menziona la loro capacità di sottoscrivere trattati internazionali: una corretta comprensione del fenomeno non potrebbe prescindere dalla conoscenza del concetto di trattato internazionale. Questo però viene solitamente illustrato solo successivamente, nell'ambito delle fonti dell'ordinamento.

Orbene, questo rischio viene evitato da Palombino e non stupirebbe se la sua scelta risultasse essere il frutto di un proficuo confronto con i suoi studenti.

Sotto il profilo redazionale, è degno di nota il fatto che l'Autore abbia scelto di proporre una suddivisione con un triplice grado di specificità. Alla classica ripartizione in capitoli prima e paragrafi poi è stato infatti aggiunto nel testo quello che costituisce sostanzialmente un ulteriore livello di specificazione, in quanto i paragrafi sono di fatto a loro volta suddivisi in argomenti, segnalati un attraverso un titolo in corsivo nel corpo di testo il quale non obbliga il lettore ad interrompere la lettura, consentendogli tuttavia di rendersi conto piuttosto agevolmente del mutamento di tema. Questo è un elemento, anche se di dettaglio, che permette di comprendere come si tratti di un'opera accessibile anche a chi non sia in possesso di una specifica conoscenza del diritto internazionale, ma forse neppure di una formazione giuridica generale, essendo improntata all'agilità, alla chiarezza, alla facilità di lettura.

Tale impressione è ulteriormente confermata dalla struttura delle note a piè di pagina. Esse infatti, pur presenti nella giusta misura, hanno l'evidente funzione primaria di chiarire quanto scritto nel testo. Contengono infatti temi correlati a ciò che si trova

nel corpo del testo medesimo e quasi mai riferimenti bibliografici (e normativi), ai quali è per contro destinata un'apposita sezione al termine di ciascun paragrafo.

La dottrina presa in considerazione nell'opera ha il pregio di essere costituita non solo dai "grandi classici", dagli scritti degli autori ritenuti comunemente particolarmente autorevoli, ma anche dai contributi che presentano gli spunti più moderni, innovativi. Lo stesso *modus operandi* si riscontra per la giurisprudenza, dato che alle grandi sentenze che nei vari settori hanno appunto "fatto giurisprudenza" vengono affiancate le decisioni particolarmente significative più recenti, tanto sul piano interno quanto su quello internazionale, che rappresentano lo stato attuale della materia.

Manuale chiaro, sintetico e agevolmente fruibile, dunque. Palombino sembra tuttavia riuscire nell'intento di evitare i rischi insiti in questi aggettivi. Non solo, infatti, il libro costituisce una rassegna tutto sommato completa e sistematica dei vari rami del diritto internazionale, ma essa è sovente arricchita con le considerazioni scientifiche personali dell'autore, che non si limitano ad una critica "negativa", essendo spesso portatrici di una visione *construens.*

Nello specifico tutto ciò è dimostrato dall'attenzione dedicata anche a molti istituti specifici del diritto internazionale, proposti a volte con soluzioni originali proprio per non appesantire la trattazione.

E' questo il caso ad esempio delle immunità degli organi stranieri tema che, non potendo per ragioni di spazio e di sintesi avere un paragrafo autonomo ad esso dedicato, è comunque sviluppato all'interno della parte sulle fonti del diritto internazionale e, nello specifico, della consuetudine.

Vi sono poi argomenti talvolta trascurati del tutto o in parte anche in manuali molto più voluminosi – quali le immunità nell'ambito delle controversie di lavoro o, fra le fonti, l'equità – che invece Palombino tratta con opportuna profondità (si pensi che all'equità consacra un paragrafo intero).

Altri temi che seppur importanti, in altri manuali anche dal taglio più ampio sono stati illustrati in modo angusto, sono invece dall'autore esposti in maniera completa e, date le circostanza, relativamente ampia. Così è, nello specifico, sia per l'illecito internazionale che per la soluzione delle controversie internazionali, materie cui l'Autore riserva ben un capitolo ciascuna (sui sette di cui è formato il manuale) e delle quali non solo propone tutti gli aspetti maggiormente significativi, ma sviluppa altresì altri profili, alla cui importanza non sempre è dedicata l'opportuna attenzione: basti pensare alla responsabilità delle organizzazioni internazionali, o a quella da atto lecito.

Esemplare in tal senso è poi la trattazione dell'adattamento del diritto interno al diritto internazionale, nell'analizzare il quale l'autore giunge a dedicare un paragrafo ciascuno di un'opera che – si ripete – ha quale stella polare la sintesi, ad argomenti quali l'adattamento del diritto interno alle fonti di terzo grado dell'ordinamento internazionale e la rilevanza della *soft law* nei diritti statali, temi cui non sempre è data la giusta attenzione in altri libri aventi ad oggetto l'introduzione al diritto internazionale.

Per converso, la necessità di contenere il numero complessivo di pagine ha comportato che determinati argomenti, quali il diritto internazionale penale, il diritto internazionale del mare, il diritto internazionale degli investimenti, o ancora il diritto

dell'Unione europea, non siano illustrati in maniera completa ed esaustiva, limitandosi l'autore a cenni di carattere generale, seppur interessanti. Bisogna però considerare che tali materie risultano oggi essere di un'ampiezza – ed anche di un grado di specialità – tale da rendere sostanzialmente impossibile una trattazione di tipo diverso in un'opera introduttiva. Quando non si tratta addirittura di materie oramai sostanzialmente autonome, come è il caso del diritto dell'Unione europea. D'altra parte non sono pochi i manuali anche di maggior ampiezza che si limitano ad accennare tali temi se non addirittura ad ignorarli, rinviandone la trattazione in un secondo volume o parte speciale.

REPLICA

FULVIO MARIA PALOMBINO*

BREVI CONSIDERAZIONI IN TEMA DI COMUNICAZIONE SINTETICA E INSEGNAMENTO DELLE MATERIE GIURIDICHE

La recensione di Leonardo Pasquali, che ringrazio per la valutazione assai generosa, mi restituisce la sensazione di aver realizzato un volume certamente perfettibile sotto una molteplicità di aspetti, ma già nella sua versione corrente di una qualche utilità sia per i miei studenti sia, più in generale, per chiunque voglia avvicinarsi a una materia tanto intrigante quanto complessa, qual è il diritto internazionale. Mi auguro dunque di essere davvero riuscito a evitare il rischio insito in qualsiasi manuale breve – e giustamente paventato da Pasquali – di trasformare "brevità" e "semplificazione", che di certo non costituiscono intrinsecamente dei disvalori, in "superficialità" e "semplicismo".

Sul concetto di "sintesi" con riferimento ai testi utilizzati per l'insegnamento di materie giuridiche vorrei però spendere qualche parola in più, e dunque non con spirito di replica (nonostante il format editoriale in cui si inseriscono), ma solo ampliando la riflessione che già Pasquali ci ha offerto, peraltro… con perfetto senso della "sintesi".

La comunicazione sintetica, ossia basata su messaggi chiari e diretti, ha un ruolo fondamentale in ambito formativo e non c'è docente universitario, solo per limitarmi al contesto che conosco meglio, che non sia chiamato a farne uso anzitutto nell'erogazione della didattica, e dunque nella sua dimensione orale. Forse più difficile è trovare (almeno in Italia) chi sia stato "educato" a comunicare in modo efficace, per cui ognuno di noi, per fare lezione, finisce per utilizzare i mezzi che gli sono più congeniali. Ma indipendentemente da come venga declinato il concetto di sintesi, nessuno ne mette in dubbio l'importanza. Sicché, nonostante lo stupore di alcuni, anche chi insegna materie giuridiche ricorre sempre più spesso (non solo alle classiche presentazioni *power point*, ma anche) a immagini e vignette, ossia linguaggi per definizione funzionali a racchiudere "sinteticamente" un messaggio.

Quando si passa però dalla comunicazione sintetica "orale" alla comunicazione sintetica "scritta" le cose cambiano. E la sintesi che nel primo caso è considerata tendenzialmente un valore, nel secondo caso viene vista con sospetto se non addirittura come un disvalore in sé. Così se da un lato è certamente discutibile l'equazione CFU (crediti formativi universitari)/numeri di pagine associati a un insegnamento, altrettanto discutibile (come del resto sembra implicitamente avvertire Pasquali) è valutare una opera manualistica o monografica in base alla sua lunghezza, tendenza questa tutt'altro che inconsueta specie nei concorsi per l'accesso ai ruoli universitari in materie

* Professore ordinario di Diritto internazionale, Università di Napoli "Federico II".

giuridiche e che risulta inequivocabilmente dai numerosi giudizi (individuali e collegiali) che fanno riferimento, talvolta anche in modo acritico, alla esilità o corposità di una certa opera, come se si trattasse di parametri utilizzabili in modo autonomo e a prescindere dalla qualità del contenuto.

Benedetto Conforti, un grande maestro che ho avuto la fortuna e il piacere di conoscere bene, oltreché autore di uno dei manuali di diritto internazionale più di successo mai scritti in Italia, era solito ricordare come da studente universitario i libri di testo che utilizzava avessero un numero ridotto di pagine, e che a distanza di più di cinquant'anni dal conseguimento della laurea, e proprio grazie alla chiarezza e alla qualità degli stessi, ne ricordava ancora il contenuto. Certo, parliamo di Conforti, uomo dall'intelligenza non comune, ma come non dare peso alle sue parole.

Per quanto mi riguarda mi accontenterei, considerandolo già un ottimo risultato, se il mio volume lasciasse per lo meno la traccia di una materia della cui conoscenza il giurista contemporaneo non può più fare a meno.

E allora, per concludere, se la sintesi non è imposta, ma voluta e cercata quale mezzo per comunicare efficacemente un concetto (anche giuridico), ben venga e trovi conforto nelle parole di Pascal: "Vi scrivo una lettera lunga, perché non ho tempo di scriverne una breve".

GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

A. FUSCO, *L'INDIPENDENZA DEI CUSTODI*, NAPOLI, EDITORIALE SCIENTIFICA, 2019

RECENSIONE*

SAULLE PANIZZA**

1. Il lavoro di Alessia Fusco si incentra sull'indipendenza del giudice o, meglio, dei "giudici dello Stato costituzionale del presente". Si tratta, nell'ottica della ricostruzione, dei giudici custodi delle Costituzioni (i giudici costituzionali) e dei giudici europei dei diritti, vale a dire i componenti della Corte di Giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo. Da qui il titolo, tutto concentrato sui due sostantivi attorno ai quali ruota la ricerca, vale a dire i "custodi", così intesi, e la loro "indipendenza".

Quanto alla struttura, a un primo capitolo in cui si pongono le premesse dello studio fa seguito una riflessione sul concetto di indipendenza (capitolo II), poi declinato in una dimensione iniziale e statica (le condizioni di selezione: capitolo III), in una dinamica e funzionale (le opinioni separate: capitolo IV) e in una serie di elementi in qualche modo residuali (le altre garanzie di indipendenza: capitolo V). Il lavoro termina con alcune riflessioni nelle quali si traccia un percorso dalla "indipendenza" alla "interdipendenza" del giudice costituzionale e dei giudici europei.

2. Partendo dalle premesse del lavoro, l'A. muove dall'indipendenza come categoria classica del diritto costituzionale (p. 6), non esaminandola, però, con riferimento al terreno più battuto, quello dei giudici dello Stato di diritto della tradizione (presenti nell'ordinamento anche prima dell'avvento dello Stato costituzionale), sì, invece, con riferimento ai giudici costituzionali (per i quali, pure, il tema si è già posto in dottrina, a più riprese) e soprattutto ai giudici delle Corti europee, dove tale aspetto risulta molto meno esplorato.

---

* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Pisa.

La prospettiva di studio adottata è quella propria del diritto costituzionale, pur riconoscendosi un ruolo ausiliario a discipline giuridiche diverse, come il diritto dell'Unione europea, il diritto internazionale, l'ordinamento giudiziario e la teoria generale del diritto (p. 10).

Un primo dubbio cui le premesse sono chiamate a fornire risposta, cui l'A. meritoriamente non si sottrae, è quello del significato di uno studio congiunto dei giudici dello Stato costituzionale del presente, a partire dalla definizione delle Corti europee come giudici "materialmente costituzionali". E' ben noto, infatti, come la situazione del giudice costituzionale vero e proprio, garante di un ordinamento che ha una sua Costituzione definita, non si possa sovrapporre in pieno con la Corte di Giustizia dell'Unione europea (dove pure vi è un nucleo costituzionale definito) e ancor meno con la Corte europea dei diritti dell'uomo, che è espressione di una integrazione *in fieri* e comunque su basi diverse.

L'obiezione viene superata a partire dall'esigenza di andare oltre le colonne d'Ercole della modellistica tradizionale, sulla base del rilievo che nessuna Corte costituzionale rientra perfettamente nei tratti del modello costituzionale e, in fondo, valorizzando la funzione materialmente costituzionale che tutti questi organi svolgono (p. 15). Il punto sembrerebbe tale da meritare, forse, un ulteriore sforzo di indagine, anche considerando, per un verso, che vi sono sistemi in cui non è presente un organo della giustizia costituzionale distinto dall'organo di vertice del sistema della giurisdizione e, dall'altro, che funzioni materialmente costituzionali, in grado di cucire il tessuto del diritto costituzionale (nazionale ed europeo) vengono svolte anche da altri organi giurisdizionali presenti nei vari sistemi, almeno in determinate circostanze o a particolari condizioni.

La riflessione condotta dall'A. si sposta, quindi, sull'esigenza di indagare la legittimazione dei giudici, avvertendo il lettore circa la difficoltà di rinvenire un autonomo statuto semantico della legittimazione nel campo del diritto pubblico e rinviando in qualche modo la risposta sul punto all'avvenuta messa a fuoco delle garanzie di indipendenza previste dagli ordinamenti (p. 19).

3. Il capitolo II affronta in dettaglio lo studio della categoria dell'indipendenza del giudice, a partire dal punto di vista semantico, quindi da quello storico, anche in relazione all'affermazione del principio della separazione dei poteri, per poi esaminarne le trasformazioni a seguito dell'avvento dello Stato costituzionale. In quest'ultimo, si osserva, l'indipendenza diviene un requisito strutturale del giudice, con la conseguenza che non possono essere considerati giudici gli organi che difettano di indipendenza (p. 31).

Sulla scia del disegno contenuto nella Costituzione repubblicana, l'A. si sforza di relazionare l'indipendenza con altri profili, quali la soggezione del giudice soltanto alla legge, l'imparzialità e la terzietà del giudice, anche a seguito della modifica dell'art. 111 Cost., e la sua responsabilità, sottolineando in particolare il profilo dell'indipendenza anche come dovere del giudice, fondato in prevalenza su coordinate deontologiche ed etiche (p. 37).

In ordine alle categorizzazioni, l'A. accoglie la distinzione tra una indipendenza istituzionale, di natura statica, la quale può riguardarsi nei termini della indipendenza interna e dell'indipendenza esterna, e una indipendenza funzionale, di natura dinamica. Le garanzie per gli operatori, poi, potranno avere natura individuale o collettiva a seconda che tutelino il singolo giudice o l'organo (p. 40).

Con riguardo delle garanzie di indipendenza, a partire da alcuni spunti dottrinari il testo accoglie una tassonomia che distingue a seconda che esse siano *ratione subiecti*, *temporis*, *loci* o *ordinis.* Ma si tratta di distinzione che non appare, in vero, sempre compiutamente valorizzata nel volume, ad es. quando si descrive la garanzia iniziale dell'indipendenza del giudice come rientrante nel – solo – novero delle garanzie *ratione temporis* (p. 47).

4. I capitoli III e IV, rispettivamente dedicati alle condizioni di selezione del giudice e alle opinioni separate, rappresentano il fulcro della ricerca.

Con riguardo alla condizione iniziale (capitolo III), il tema della composizione della Corte costituzionale italiana è affrontato a partire dalla ricostruzione del dibattito in Assemblea costituente (p. 53-68), a tratti ripercorso, nell'economia complessiva del lavoro, in termini eccessivamente analitici, soprattutto laddove si riportano in testo interi passaggi contenenti le prese di posizione di singoli deputati.

Vengono quindi esaminate alcune criticità evidenziate dalla prassi di selezione dei giudici costituzionali, a partire dall'elezione parlamentare e dai ritardi sovente riscontrabili. Al riguardo, peraltro, sembra esservi uno scarto tra questi problemi e inconvenienti, da un lato, e, dall'altro, il rischio per l'indipendenza e la legittimazione dei giudici, che invece, a giudizio dell'A., ne risulterebbero addirittura fortemente minate (p. 69).

Pregevole appare la ricostruzione dei processi di *appointment* dei *judges* nelle Corti europee, tema sicuramente poco esplorato e conosciuto, anche per la scarsa formalizzazione delle procedure, quasi mai oggetto di specifiche normative nazionali nei singoli Stati. Punto di partenza dell'indagine al riguardo è rappresentato dalla circostanza che la composizione delle Corti europee è ispirata al principio di eguaglianza degli Stati nel diritto internazionale, con la conseguente corrispondenza, almeno tendenziale, di un giudice per ogni Stato membro. Si tratta di un profilo assai delicato, che inevitabilmente interroga l'osservatore sulla reale possibilità di una comparazione con gli ordinamenti nazionali.

Di particolare interesse risulta la ricostruzione delle procedure e delle prassi che si sono affiancate nel tempo ai dati normativi, così come l'osservazione che, se il fronte nazionale presenta ancora numerose criticità, i sistemi dell'Unione e quello convenzionale sembrano aver attivato meccanismi in grado di funzionare come antidoti al rischio dell'abuso di potere da parte degli Stati (p. 87). Tra questi, una sottolineatura è riservata agli effetti virtuosi dei c.d. organi filtro nella selezione dei giudici europei. Peraltro, la possibilità di trasporre tali meccanismi presso il giudice costituzionale interno è oggetto di una condivisibile cautela (p. 95), anche se la posizione dell'A. sembra orientata, in definitiva, in senso tendenzialmente positivo (p. 96).

Passando al profilo funzionale della garanzia rappresentata dalle opinioni separate (capitolo IV), dopo aver operato una puntuale ricostruzione del tema, ne viene suggerita una prospettiva di indagine maggiormente incentrata sul *dissent* come garanzia di indipendenza del singolo giudice, più che dell'organo nel suo complesso.

Su quello che viene definito il "dissenso mascherato" del non redattore (p. 112), vale a dire i casi di discrepanza tra giudice relatore e giudice redattore, l'indagine avrebbe forse potuto tener maggiormente conto del rilievo sia quantitativo sia qualitativo del fenomeno (su cui in dottrina ci si è, in vero, soffermati). Esso, pur con le innegabili limitazioni, costituisce un fatto non trascurabile nella cornice del nostro ordinamento e nella definizione, oltre che della posizione del singolo giudice costituzionale, dei meccanismi più profondi di funzionamento dell'organo della giustizia costituzionale.

5. Se il capitolo V, dedicato alle altre garanzie di indipendenza, sembra caratterizzarsi per una certa ancillarità, peraltro dichiarata, nei confronti del fulcro della ricerca (quanto al giudice costituzionale non viene, ad es., esaminata la questione delle dimissioni, recentemente fatta oggetto, in dottrina, di una qualche attenzione, anche per alcuni episodi concretamente verificatisi), pur con interessanti approfondimenti in particolare sui temi delle incompatibilità post-funzionali e dell'astensione (p. 150-151), nel capitolo VI l'A. si incarica di tracciare alcune osservazioni conclusive.

Appaiono di particolare interesse, al riguardo, le riflessioni sul rapporto tra l'indipendenza del giudice e la sua dipendenza culturale dal contesto di estrazione, così come il contributo culturale che ciascun Paese apporta alla vita delle Corti europee e all'evoluzione del diritto europeo attraverso il "proprio" giudice.

Questa evoluzione conduce l'A. a sottolineare anche un'altra differenza tra i giudici dello Stato di diritto della tradizione, da un lato, e i giudici costituzionali e quelli europei, dall'altro. Il fatto che questi ultimi agiscano in rapporto di interdipendenza tra le Carte e tra le Corti contribuisce a evidenziare come il tessuto costituzionale sia oggi la risultante di un sistema di sistemi e come questo si rifletta sulla stessa nozione tradizionale di indipendenza del giudice (p. 161), fatta salva quella porzione del concetto che meno ha a che vedere con il dato strettamente giuridico (p. 163), finendo per riposare nella coscienza di ogni individuo chiamato a "dire il diritto".

REPLICA

ALESSIA FUSCO*

Sono particolarmente lieta di poter scrivere questa replica alla recensione eseguita sul mio libro da Saulle Panizza e ringrazio il Comitato scientifico della Rivista per averla affidata proprio a lui. Alcune delle riflessioni svolte ne «L'indipendenza dei custodi» muovono infatti da argomenti sviluppati da Panizza nel suo «L'introduzione dell'opinione dissenziente nel sistema di giustizia costituzionale». Pertanto, aver modo di dialogare con lui equivale a continuare un percorso di apprendimento critico condotto durante l'elaborazione della monografia. Non riuscirò a rispondere a tutte le sollecitazioni indotte da Panizza, ad alcune delle quali conto di dedicare successivi sviluppi della ricerca, ma proverò comunque a replicare almeno alla gran parte delle stesse.

Indipendenza e custodia sono le due categorie principali intorno alle quali ruota il libro e che hanno esercitato un potenziale attrattivo negli anni in cui il lavoro monografico ha preso forma: gli anni del dottorato e del postdottorato, quelli in cui incominci a capire come si svolge il lavoro della ricerca accademica. «La ricerca dei temi da studiare e la successiva scelta è un passo fondamentale nella *Bildung* di una persona»[1], scrive Cassese, e capita che tale scelta intersechi dimensioni differenti della crescita scientifica ed esistenziale.

In questa prospettiva, «L'indipendenza dei custodi» è un lavoro alla ricerca di senso, nella consapevolezza che un problema teorico è «un problema di significato, *del* significato di una parola storicamente data»[2]. Poiché lo studio interessa quei giudici la cui opera di custodia caratterizza in modo peculiare lo Stato costituzionale del presente, si è scelto di sviluppare la ricerca di senso, nell'ambito problematico dell'indipendenza, sul terreno empirico del giudice costituzionale italiano e dei giudici europei di Lussemburgo e Strasburgo. Una riflessione sull'indipendenza del giudice doveva prendere le mosse dall'esame della realtà costituzionale odierna, plurale e complessa. Ci sono temi che risultano intrinsecamente connotati da un'urgenza scientifica e questo, a mio modo di vedere, lo è profondamente, atteso il nesso problematico tra l'indipendenza di questi giudici e la loro legittimazione nello Stato costituzionale, continuamente messa a repentaglio da populismi e sovranismi d'ogni sorta.

Pertanto, ha ragione Panizza laddove osserva che la categoria è stata esaminata meno «con riferimento al terreno più battuto, quello dei giudici dello Stato di diritto della tradizione (presenti nell'ordinamento anche prima dell'avvento dello Stato costituzionale)», ma alla sua osservazione devo replicare rilevando come

* Docente a contratto di Diritto pubblico, Università di Milano "Statale".

[1] S. CASSESE, L. TORCHIA, *Diritto amministrativo. Una conversazione*, Bologna 2014, 125.

[2] P. COSTA, Iurisdictio. *Semantica del potere pubblico nella pubblicistica medievale*, Milano 1969, 3.

dell'elaborazione sviluppatasi sul "terreno più battuto" io ho inteso valorizzare i tratti che ho ritenuto maggiormente conducenti alla costruzione della ricerca di senso che intendevo condurre. A tal fine, prima ancora di analizzare i significati dell'indipendenza in rapporto alla separazione dei poteri e al principio di legalità e le scelte di diritto positivo compiute nella Costituzione repubblicana, mi è parso necessario un inquadramento diacronico del problema, volto specificamente a sfatare un mito, che troppo spesso ci raccontiamo: quello secondo cui l'indipendenza del giudice sarebbe un portato esclusivo della separazione dei poteri.

Aver provato a individuare una classificazione delle garanzie di indipendenza, prendendo in considerazione e ridenominando quella già proposta da Roberto Toniatti nel primo lavoro esistente nella letteratura italiana sull'indipendenza dei giudici sovranazionali e internazionali[3], è stato un passaggio necessario. Da un lato, mi ha fatto capire che una tassonomia certa e definita non esiste e così non può non essere, giacché una tassonomia è la risultante di prescrizioni normative e «le norme effettivamente poste a garanzia dell'autonomia dei giudici discendono direttamente dall'ambiente giuridico-politico che di volta in volta le produce e del quale riproducono caratteristiche e valori»[4], come insegna Nigro; dato, questo, certamente utile in un lavoro in cui cerco di interrogarmi sui significati di una categoria studiandola sui terreni empirici della giustizia costituzionale declinata al plurale. Dall'altro lato, il procedimento adottato mi ha permesso di dare un certo ordine all'analisi dei problemi da affrontare, per ciascuno dei quali ho inteso valorizzare la connotazione tipologica da che, a mio parere, lo contraddistingueva maggiormente.

Sono davvero felice che Panizza abbia colto lo sforzo compiuto nella ricostruzione dei processi di selezione dei giudici delle Corti europee, che compongono profili afferenti alla garanzia iniziale dell'indipendenza del giudice. Questa sottolineatura da lui eseguita mi permette di precisare un aspetto di metodo cui tengo molto. La materia dell'organizzazione, entro cui si situano gli aspetti che interessano la garanzia iniziale, «è quasi considerata extragiuridica, ovvero descrittiva»[5]: essa è sovente ritenuta dal costituzionalista la "cenerentola" dei suoi studi, giacché, secondo alcuni, presenta profili apparentemente di taglio compilativo o addirittura sociologico. Lo si coglie, in particolare, sul terreno delle Corti europee, per le quali nel dibattito nazionale, poco informato, sovente si conclude frettolosamente che i giudici sono nominati dai Governi e risentono, pertanto, di fortissimi condizionamenti. Ora, uno studio attento, che faccia leva non solo sui dati normativi – peraltro piuttosto scarni – quanto sull'individuazione delle prassi, sul confronto con la viva voce di giudici ed ex giudici, sull'esame incrociato di un quadro eterogeneo di fonti, tende a comporre un quadro assai più variegato di quello che la *vulgata* vorrebbe consegnarci. Di qui, la necessità di ricostruire i delicati profili che interessano l'*appointment of judges*, specie sul terreno delle Corti europee, tenendo presente quanto già Hans Kelsen sosteneva circa il legame strettissimo tra la composizione degli organi di giustizia costituzionale e

[3] R. TONIATTI, *L'indipendenza dei giudici sovranazionali e internazionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4 (2010), 1737 ss.

[4] M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, VI ed., Bologna 2002, 272.

[5] S. CASSESE, L. TORCHIA, *op. cit.*, 125.

l'indipendenza degli stessi[6]. In questo, l'approccio empirico, maturato nell'ambito dell'esperienza di ricerca nel Regno Unito, si è rivelato fondamentale. Un attento esame del problema ha dimostrato la difficoltà nell'individuazione delle regole poste a presidio delle procedure di selezione nazionale, spesso non omogenee tra i vari Stati, e la peculiarità delle caratteristiche delle procedure di selezione sovranazionale, attraverso lo studio dell'attività dei due organi filtro di cui il sistema del Consiglio d'Europa, prima, e l'ordinamento dell'U.E., poi, si sono dotati. Solo dopo aver condotto un'analisi dei processi di selezione è stato possibile spendere delle considerazioni in ordine alla garanzia iniziale, «a matter of the first importance»[7] nella ricerca di senso sull'indipendenza del giudice, come già Laski evidenziava nel 1926. Volendo muovere un riferimento alla cronaca più recente, la CtEDU ha di recente condannato l'Islanda per aver violato il diritto a un tribunale costituito per legge, *ex* art. 6 CEDU, poiché nella selezione dei giudici della nuova *Icelandic Court of Appeal* erano state commesse gravi irregolarità[8].

Per quanto concerne invece lo studio di questa garanzia per il giudice costituzionale italiano, collegandomi all'obiezione di Panizza sul punto dell'«eccessiva analiticità» con cui sono ripresi alcuni passi degli Atti dell'Assemblea costituente, rispondo che ho sentito di dover interrogare l'*intentio* del Costituente con l'obiettivo di meglio comprendere un problema su cui, a fronte di copiosa produzione scientifica, l'analisi continua a mostrare dei punti di interesse, che sovente passano inosservati. Lo dimostra, ad esempio, la circostanza che le supreme magistrature abbiano eletto giudice costituzionale una donna solo nel dicembre 2020: proprio al tema della tutela dell'antisubordinazione di genere nella selezione dei giudici costituzionali, non a caso, ho dedicato riflessioni successive[9].

Venendo alla garanzia funzionale costituita dalla possibilità di rendere opinioni separate, Panizza si sofferma sul problema della scissione tra giudice redattore e giudice relatore, che ho avuto modo di ribattezzare del «dissenso mascherato», evidenziando come, attesa la sua importanza, anche statistica, sarebbe ulteriormente da indagare. Per vero, un episodio della cronaca recente ci consente di tornare nuovamente a rifletterci: lo scorso 29 dicembre, il giudice costituzionale Nicolò Zanon ha pubblicamente dichiarato che l'introduzione dell'opinione dissenziente sarebbe necessaria al fine di garantire la trasparenza delle opinioni emerse nel collegio, giacché la sostituzione del giudice redattore al giudice relatore dà luogo a un tipo di dissenso «autoreferenziale e introverso» ed è «una soluzione largamente insufficiente»[10]. A chi sostiene che la

[6] H. KELSEN, *La garanzia giurisdizionale della Costituzione (La giustizia costituzionale)*, in C. Geraci (a cura di), *La giustizia costituzionale*, Milano 1984, 173.

[7] H.J. LASKI, *The technique of judicial appointment*, in *Michigan Law Review*, 6 (1926), 529.

[8] CtEDU, Grande Camera, *Case of Gudmundur Andri ÁstrÁdsson v Iceland*, 01.12.2020. Si legga, in particolare, l'opinione parzialmente dissenziente, parzialmente concorrente del giudice Paulo Pinto de Albuquerque, in cui si sottolinea le ripercussioni del problema denunciato sull'indipendenza del giudice.

[9] A. FUSCO, *Problema o epifenomeno? Brevi riflessioni sull'antisubordinazione di genere nella selezione dei giudici costituzionali*, in corso di pubblicazione in B. Pezzini, A. Lorenzetti (a cura di), *70 anni dopo, tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*.

[10] A. FABOZZI, *Zanon: è tempo che la Corte faccia conoscere l'opinione dissenziente*, in *Il manifesto*, 29.12.2020. Il giudice Nicolò Zanon è stato sostituito nella redazione della sentenza n. 278 del 2020 dal

possibilità di rendere manifesto il dissenso nuocerebbe significativamente alla collegialità e alla legittimazione stessa dell'organo di giustizia costituzionale, Zanon risponde che «le opinioni di minoranza possono gettare un seme nella riflessione dei giuristi e diventare nel futuro le opinioni di tutta la Corte»[11]: affermazione, questa, che a me ha ricordato gli «assaggi e le approssimazioni» della certezza del diritto cui Mortati, negli anni Sessanta, sosteneva si potesse giungere appunto con le opinioni dissenzienti[12]. La forza degli argomenti costituzionali di cui parla Zanon, che la Corte mostrerebbe nel rendere palese il dissenso formatosi nel collegio – solo quello? perché non anche le altre forme di opinione separata? –nell'esercizio delle funzioni di «magisterio costituzionale»[13] che è ascritto alla Corte, garantirebbe maggiormente la trasparenza e l'indipendenza del singolo giudice e dell'organo. Nel libro ho cercato di ripercorrere il dibattito sull'introduzione del *dissent* facendo emergere come, giusto in quegli anni, studiosi insigni del diritto avvertirono fortissimo il nesso tra questo e l'indipendenza del giudice costituzionale; dimensione, questa, che è andata progressivamente scomparendo nei contributi dottrinali successivi.

Opportunamente Panizza osserva come nel quinto capitolo, in cui il *focus* della ricerca si sposta sulle altre garanzie di indipendenza, si sarebbe dovuto dare spazio ulteriore a vicende quali le dimissioni del giudice costituzionale, inveratesi nel corso dell'esperienza della Corte costituzionale italiana. Aggiungo che ho solo accennato alla garanzia finale, quella legata alla cessazione del mandato. Posso difendermi da questa osservazione, di per sé saggia e corretta, avanzando il seguente argomento: la coerenza della ricerca. Non sarebbe stato difficile svolgerla indagando le vicende dei giudici costituzionali italiani, alcune delle quali alquanto recenti; il lavoro di ricerca si sarebbe rivelato invece erculeo - *rectius*, non agilmente conducibile – con riferimento ai giudici delle Corti europee, posto che avrebbe interessato aspetti di ardua ricostruzione, data la difficoltà nella conoscenza delle prassi e la mole numerica dei giudici da studiare (ventisette – ancora ventotto, negli anni in cui la ricerca è stata svolta, per i giudici di Lussemburgo; quarantasette, per i giudici di Strasburgo), senza considerare il problema della scelta dell'arco temporale di riferimento. Pertanto, si è scelto di non abbozzare un lavoro non suffragato da un'indagine capillare su uno spettro di dati difficile da dominare entro l'economia dello studio.

Grazie ancora per l'opportunità di confronto e per le preziose indicazioni formulate a un lavoro monografico certamente perfettibile, che è stato chiuso con l'obiettivo di rispondere a qualche domanda e, soprattutto, di porsene di nuove, nonché con la consapevolezza espressa dalle parole di Fernando Sabino, riportate nell'esergo:

---

giudice Giovanni Amoroso, giacché in disaccordo con la soluzione decisoria adottata dalla maggioranza nel collegio.

[11] *Ibidem.*

[12] C. MORTATI, *Prefazione* a C. Mortati (a cura di), *Le opinioni dissenzienti dei giudici costituzionali e internazionali*, Milano 1964, 24.

[13] Sul punto, A. PIZZORUSSO, *Risposta* a *Per un miglioramento della comprensione e della funzionalità della giustizia costituzionale*, 263. Sul pensiero di Pizzorusso relativamente al *dissent* cfr. ora G. FAMIGLIETTI, *Rileggendo l'opera di Alessandro Pizzorusso in tema di opinione dissenziente*, in P. Carrozza, V. Messerini, R. Romboli, A. Sperti, R. Tarchi (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. La Corte costituzionale di fronte alle sfide del futuro*, Pisa 2019, 307 ss.

«stiamo sempre iniziando, abbiamo bisogno di continuare, saremo interrotti prima di finire»[14].

[14] F. SABINO, *O encontro marcado*, 1956.

IL FORUM

30 ANNI DEL GRUPPO DI PISA*

MARILISA D'AMICO
Presidente in carica dell'Associazione Gruppo di Pisa per il periodo 2019-2022

INTRODUZIONE

Questo *Forum* intende celebrare i 30 anni della nostra Associazione - nata, nel 1990, grazie ad una felice intuizione del Prof. Roberto Romboli - raccogliendo le riflessioni dei Presidenti che ne hanno sapientemente diretto i lavori.

Ringrazio sentitamente Adele Anzon, Roberto Romboli, Antonio Ruggeri, Massimo Luciani, Pasquale Costanzo, Gaetano Azzariti, Paolo Carnevale per aver accettato l'invito del Direttivo in carica a rispondere ad alcune domande sulla loro esperienza in qualità di Presidenti del Gruppo di Pisa. In particolare, le questioni trattate riguardano i cambiamenti dell'Associazione dalla sua fondazione sino ad oggi, il ruolo del Gruppo di Pisa nella valorizzazione dei giovani studiosi e nel contributo allo studio del diritto e della giustizia costituzionale; infine un'ultima domanda ha toccato un tema molto attuale, oggetto di dibattito tra i soci, concernente la possibilità di un coinvolgimento dell'Associazione quale *amicus curiae* nel processo costituzionale.

L'esito di questa raccolta dimostra la profondità, la ricchezza e la varietà di visioni dei Direttivi che si sono succeduti, chiaramente unite dall'unico intento di potenziare le attività dell'Associazione, perseguendo con serietà e impegno lo scopo statutario di "favorire il dibattito fra studiosi ed operatori in ambito nazionale ed internazionale" (art.

* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista. [*N.d.r. A differenza del consueto ordine di ripartizione dei contributi "per domande", si è preferito in questa circostanza seguire l'ordine "per persona", in maniera da riportare complessivamente l'opinione dei singoli autori dando conto della successione temporale alla carica di Presidente dell'Associazione*].

1, Statuto del Gruppo di Pisa), nel campo del diritto e della giustizia costituzionale, tendendo sempre alla crescita scientifica dei giovani studiosi.

Di questo risultato non posso che ringraziare, inoltre, la Redazione della Rivista e, soprattutto, il Direttivo in carica, cui si deve l'idea di questo *Forum*, costante motore di pregevoli idee e iniziative.

Nell'introdurre il *Forum* vorrei condividere alcuni pensieri riguardo al passato e al futuro della nostra Associazione.

Rispetto al passato, mi limito a riportare un ricordo personale che ritengo metta ben in luce lo spirito con cui è nata la nostra Associazione. Infatti, quando, nel 1990, da giovane studiosa della giustizia costituzionale ho partecipato al ciclo di seminari organizzati dai brillanti Professori Romboli e Ruggeri, ne ho percepito immediatamente l'intento innovativo: dar voce ai giovani studiosi. I ricercatori coinvolti, infatti, non dovevano limitarsi all'ascolto delle relazioni dei più esperti, ma partecipare in modo attivo ai lavori e al dibattito. Lo stesso spirito innovativo è stato dimostrato, inoltre, dall'elezione della Prima Presidente dell'Associazione, Adele Anzon, in un periodo storico in cui le donne erano pressoché assenti dai vertici della vita pubblica.

Riguardo al futuro dell'Associazione, considero centrali gli obiettivi che questo Direttivo si è posto sin dalla sua entrata in carica: potenziare le azioni volte ad un maggior coinvolgimento attivo dei giovani studiosi e ricercatori, nonché quelle dirette all'internazionalizzazione.

Per quanto attiene al primo obiettivo, il Direttivo ha ritenuto di potenziare ulteriormente quanto già brillantemente messo a punto dal lavoro dei Direttivi precedenti, grazie ai quali il Seminario dei dottorandi e il Premio per la tesi dottorale sono divenuti dei punti di riferimento nazionali per i giovani costituzionalisti. Il Direttivo in carica ha così continuato sulla strada della valorizzazione delle giovani competenze, ideando due iniziative, programmate per la prima volta nel corso del 2019/2020: l'organizzazione - su impulso di tre dottori di ricerca - di una *call for papers* di rilevanza internazionale volta a selezionare giovani studiosi nell'ambito del Seminario di Diritto comparato, nuovo appuntamento annuale dell'Associazione; l'istituzione del Comitato Giovani costituzionalisti del Gruppo di Pisa, il cui percorso istitutivo è stato approvato dall'Assemblea dei soci del settembre 2020.

Entrambe le iniziative sono sembrate al Direttivo del tutto coerenti con lo spirito con cui è nato il Gruppo di Pisa 30 anni fa: il coinvolgimento concreto, non solo formale, dei giovani studiosi nei lavori dell'Associazione.

Per quanto attiene all'internazionalizzazione, il Direttivo ha ritenuto di fondamentale importanza implementare le azioni volte ad "aprire" ancora di più l'Associazione verso le comunità scientifiche di altri paesi, mediante, in particolare, l'organizzazione del convegno annuale di diritto comparato; Proprio tale iniziativa vuole essere l'occasione privilegiata per coinvolgere studiosi di fama internazionale, rafforzando e ampliando ancora di più la nostra rete a livello europeo e internazionale.

Tengo ad evidenziare come i lavori dell'Associazione non si siano arrestati a causa della grave emergenza sanitaria che stiamo vivendo, ma grazie ad un importante sforzo collettivo quasi tutte le attività in programma sono state mantenute in versione "virtuale".

Sono certa che da questo periodo così complesso per il lavoro associativo e accademico sapremo trarre preziosi insegnamenti volti all'innovazione e all'efficientamento dei metodi di lavoro.

A conclusione di questa breve presentazione del *Forum* vorrei evidenziare con forza l'imprescindibile contributo che in questi trent'anni hanno fornito tutti i nostri soci che, da sempre, partecipano con costanza ed entusiasmo alle attività proposte. A loro va il mio più sentito ringraziamento e l'augurio di altrettanti anni di crescita culturale e scientifica.

INDICE

Adele Anzon, Presidente dell'Associazione Gruppo di Pisa nel periodo 1998-2001 (p. 276 s.)

Roberto Romboli, Presidente dell'Associazione Gruppo di Pisa nel periodo 2002-2004 (p. 278 ss.)

Antonio Ruggeri, Presidente dell'Associazione Gruppo di Pisa nel periodo 2005-2007 (p. 286 ss.)

Massimo Luciani, Presidente dell'Associazione Gruppo di Pisa nel periodo 2008-2010 (p. 294 ss.)

Pasquale Costanzo, Presidente dell'Associazione Gruppo di Pisa nel periodo 2011-2013 (p. 298 ss.)

Gaetano Azzariti, Presidente dell'Associazione Gruppo di Pisa nel periodo 2014-2016 (p. 301 ss.)

Paolo Carnevale, Presidente dell'Associazione Gruppo di Pisa nel periodo 2017-2019 (p. 309 ss.)

I partecipanti al Forum (p. 317)

ADELE ANZON
Presidente dell'Associazione Gruppo di Pisa nel periodo 1998-2001

***I Domanda*: Come è cambiato il "Gruppo di Pisa" dalla sua fondazione nel maggio del 1990 e dopo la sua formalizzazione associativa della fine degli anni Novanta?**

Secondo me il Gruppo è cambiato molto dall'epoca della sua fondazione e, ancor prima, dai tempi della sua prima costituzione informale. Ricordo ancora benissimo la prima riunione in Piazza dei Cavalieri, in una saletta molto piccola, col tetto basso, dove ci accalcammo intorno a un tavolo e iniziammo a discutere tra noi con semplicità e spontaneità, secondo uno stile che è poi rimasto a lungo tipico dei nostri incontri. L'iniziativa e la guida dell'incontro era dovuto a Roberto Romboli che aveva ben colto l'importanza di quella storica "svolta" della Corte Costituzionale con l'esaurimento dell'arretrato e che aveva avuto l'idea di provocare una riflessione sul tema. La novità positiva dell'iniziativa stava però, oltre alla scelta del tema, nell'idea di promuovere non un tradizionale convegno di autorevoli e attempati sapienti, ma una riunione di costituzionalisti giovani, indipendentemente dalla loro qualifica accademica (ricordo che solo alcuni avevano da poco conseguito l'ordinariato), tutti accomunati soltanto dal particolare interesse che avevano dedicato alle vicende della giustizia costituzionale. L'atmosfera è stata quindi fin dall'inizio del tutto informale, come una chiacchierata tra amici, ma non per questo meno seria dato l'impegno di tutti e soprattutto la guida bonaria, ma ferma, di Roberto. Non ricordo se già da allora esistesse un programma preciso di ripetere periodicamente gli incontri e soprattutto di dare al gruppo una struttura formale e duratura. Tuttavia, la novità della convocazione di "giovani" (e anche di relativamente giovani come io ero allora) per parlare ad altri "giovani" aveva colpito tutti e tutti avevamo la speranza che questa vocazione non andasse perduta.

Poi per fortuna, e per impegno di molti, il Gruppo ha continuato a vivere ed è diventato una vera e propria associazione. Si è impegnato, in sedi sparse in tutta Italia, in seminari annuali e in incontri di studio; ha fondato anche la "Rivista di diritto costituzionale" dove sono apparsi contributi importanti sia di giovani sia anche di meno giovani, e che poi si è trasformata nella attuale rivista telematica.

Ma, come dicevo all'inizio, il gruppo è molto cambiato dai primi tempi. Paradossalmente, è cambiato in conseguenza del suo successo. Infatti, il numero degli associati è aumentato vertiginosamente nel corso degli anni fino a rendere impossibile l'informalità degli incontri e da richiedere una rigida strutturazione dei tempi e modi delle riunioni, della loro articolazione in sessioni o *workshops*, fino a renderli assai simili ai tradizionali Convegni accademici, compresi anche tutti gli eventi e i colloqui di contorno. Oggi però con l'avvento della pandemia da covid-19 si stanno valorizzando interessanti e valide forme di incontro via web che potrebbero essere usate per controbilanciare l'irrigidimento e la ritualità delle riunioni.

***II Domanda*: Con quali sentimenti ricorda il suo periodo da Presidente dell'Associazione?**

Ricordo con piacere il mio periodo da presidente del Gruppo. Il Direttivo era composto da colleghi molto bravi e simpatici, i nostri incontri sono stati sereni e fruttuosi, improntati alla collaborazione necessaria per affrontare i passaggi spesso inediti posti dalla gestione di una iniziativa nuova e impegnativa.

***III Domanda*: Che contributo a suo giudizio ha dato il Gruppo allo studio del diritto costituzionale ed alla giurisprudenza costituzionale?**

I contributi maggiori secondo me riguardano il processo costituzionale, come per esempio l'accesso ai giudizi, il contraddittorio, e simili.

***IV Domanda*: Qual è la sua opinione sul ruolo che negli anni ha svolto il "Gruppo di Pisa" nella valorizzazione dei giovani studiosi, anche attraverso alcune attività dedicate (Seminario annuale dei dottorandi, Seminario di diritto comparato dedicato ai "giovani studiosi", patrocinio del Premio per la miglior tesi di dottorato in materie giuspubblicistiche)? Ritiene, eventualmente, che si possano ideare altre iniziative per potenziare tale valorizzazione?**

Credo che, oltre che con le singole iniziative e incontri di studio, il Gruppo abbia valorizzato i giovani studiosi soprattutto offrendo loro un podio dal quale parlare ed essere ascoltati da una platea di colleghi e "maestri" e di vedere pubblicati i propri contributi. Oggi si potrebbero moltiplicare, come il Gruppo mi pare abbia già cominciato a fare, gli incontri via web su temi specifici.

***V Domanda*: Immagina un possibile coinvolgimento dell'Associazione come Amicus curiæ a seguito della recente riforma delle Norme Integrative? Se sì, a suo giudizio, le modalità di redazione della "opinione scritta" chi dovrebbero coinvolgere?**

Ho avuto già l'occasione di esprimere la mia contrarietà all'*amicus curiae* per cui non sono favorevole al coinvolgimento dell'Associazione – ammesso che sia possibile – nell'uso di questo strumento. Gli studiosi possono assai meglio esprimere efficacemente con altri mezzi le loro opinioni.

ROBERTO ROMBOLI
Presidente dell'Associazione Gruppo di Pisa nel periodo 2002-2004

***I Domanda*: Come è cambiato il "Gruppo di Pisa" dalla sua fondazione nel maggio del 1990 e dopo la sua formalizzazione associativa della fine degli anni Novanta?**

Vengo a scrivere le mie risposte per ultimo fra i presidenti emeriti, e me ne scuso, anche se al tempo stesso voglio premettere di non aver letto le risposte degli amici e colleghi, allo scopo di non esserne influenzato, come ben sappiamo è tradizione accadere allorchè siamo chiamati a prendere importanti decisioni a livello accademico.

Per questo, a differenza di Paolo, non sono nelle condizioni di svolgere una sorta di "risposta di sintesi" rispetto a quanto scritto dagli altri.

Alla domanda "Come è cambiato il 'Gruppo di Pisa'", la risposta potrebbe essere davvero semplice e sintetica: basta guardare oggi i presidenti emeriti.

Quando lo abbiamo costituito Adele era una ragazzina e per questo la chiamavamo (e continuiamo a farlo) "Lilita", così come pure Pasquale era un bimbetto e così lo chiamavamo (e continuiamo a chiamarlo) "Lino", Massimo allora era addirittura considerato un bel giovane e Paolo un tipo atletico, mentre Gaetano aveva tutti i capelli neri ed Antonio aveva tutti i capelli.

Capisco che sorga spontanea la obiezione relativamente alla mia persona: come insegniamo ai nostri studenti, l'eccezione non fa la regola, ma anzi ne costituisce una conferma.

Cercando di scrivere qualcosa altro sul punto, la domanda relativa a "come è cambiato", impone di chiedersi come e perché è nato.

Pensando alla situazione attuale, fatta di lezioni *online*, di *webinar*, di incontri e convegni su piattaforme (*teams, zoom, google meet, cisco webex*, ecc.), una cosa appare assolutamente certa: in queste condizioni il Gruppo di Pisa non sarebbe mai nato, dal momento che è stato il frutto di incontri avvenuti ai margini di convegni o seminari, di discussioni avviate a cena o a pranzo, poi proseguite sui treni che ci riportavano nelle nostre sedi.

La scelta poi di tenere, nei limiti del possibile, il convegno annuale in sedi diverse ha favorito il confronto ed anche la possibilità di conoscere sia i colleghi "anziani" del luogo in cui il convegno si teneva, sia i più giovani che partecipano sempre più numerosi a questi incontri.

La regola infatti seguita era di invitare per la relazione introduttiva oppure di sintesi, in deroga al taglio generazionale, i docenti "fuori quota" della sede in cui si svolgeva il convegno.

Così, solo per fare qualche nome, sono stati, di volta in volta, invitati Pizzorusso, Carlassare, Martines, Silvestri, Baldassarre, Spagnoli. Onida, Berti, Caretti, Cheli, Scudiero, Bartole, Sorrentino, Loiodice, Lombardi, D'Atena, Grottanelli de Santi, Cerri, De Siervo.

La sede dove si è tenuto il convegno annuale è stata, come detto, quasi sempre diversa e non per turismo accademico, ma per conoscere realtà diverse. Tanto è vero che

il progressivo incremento degli iscritti, tra i quali molti avvocati, magistrati o semplici cultori, derivava dal fatto che le nostre attività venivano così conosciute e da qualcuno anche apprezzate.

I convegni annuali sono stati organizzati e si sono tenuti appunto presso differenti sedi, nell'ordine ed evitando ripetizioni: Pisa, Ferrara, Perugia, Messina, Macerata, Imperia, Cagliari, Milano, Palermo, Firenze, Napoli, Copanello, Pavia, Otranto, Capri, Genova, Alessandria, Siena, Roma, Lecce, Trapani, Catania, Bergamo, Campobasso, Cassino, Catanzaro e Trento.

Tornando a come è nato e perché, direi che possiamo distinguere tra l'"occasio" e le motivazioni sostanziali.

Con riguardo alla prima, essa è rappresentata dalla convocazione a Pisa di una serie di amici e colleghi allo scopo di commentare quella che poi sarà la prima edizione degli Aggiornamenti in tema di processo costituzionale e che, al momento, avrebbe dovuto essere anche l'unica.

Lo scopo era stato infatti quello di tentare di riordinare quella marea di decisioni che la Corte costituzionale aveva pronunciato nel triennio 1987-1989 con lo scopo di procedere allo smaltimento dell'arretrato. Si trattò, come noto, di ben 2.402 pronunce, più o meno l'equivalente di quante sono depositate attualmente nell'arco di nove anni.

Quella pubblicazione messa a disposizione in bozze agli invitati, voleva infatti servire come base per la discussione circa le tecniche decisorie utilizzate e quindi il rispetto delle regole processuali e gli effetti che avrebbe prodotto l'eliminazione del carico pendente, con la possibilità della Corte di decidere, come scriverà uno dei partecipanti con espressione divenuta un classico, "a ridosso della politica". Da qui la "svolta".

Eravamo pochi – tanto che, ricordo con piacere, fummo tutti invitati per un aperitivo a casa del mio Maestro – e fu pertanto possibile una discussione senza criteri prestabiliti, non essendovi né relatori, né temi specifici prefissati.

L'aspetto invece sostanziale, che in più occasioni avevamo avuto modo di rilevare, era rappresentato dalla necessità di un confronto tra di noi, libero dalla preoccupazione di essere giudicati dai "maestri", con la posizione di protagonisti nella scelta dei temi e soprattutto nella discussione sui medesimi.

Da qui la scelta generazionale, che per diversi anni ci è stata imputata quale "peccato originale" del Gruppo, dal momento che quella libertà di discussione sarebbe stata infatti possibile solo fra persone che si trovavano allo stesso livello di maturazione scientifica e di carriera accademica. Quindi non una distinzione a livello puramente anagrafico, tanto è vero che ai nostri incontri partecipò con entusiasmo Giustino D'Orazio che era più grande di tutti noi.

Libertà di esprimerci e di affrontare i problemi della Corte costituzionale anche in maniera semplice, potremmo dire terra-terra, senza sentirci in dovere di richiamare sempre i grandi problemi del diritto costituzionale.

Per renderci conto di ciò è sufficiente leggere l'*incipit* dello scritto di Massimo al nostro primo incontro pisano: "Sui due tavoli paralleli del *pluralismo* e dell'*unità* si

giuocano i destini della democrazia contemporanea". Finalmente la possibilità di discutere di cose semplici.

Volendo rilevare le principali trasformazioni subite credo che queste siano principalmente collocabili nel primo decennio, seppure molte ed anche di rilievo siano le innovazioni via via apportate nei venti anni successivi.

Una decisione importante è stata quella, nel 1996, di costituire una rivista (*Rivista di diritto costituzionale*) con l'augurio, scrivemmo nella presentazione, "a noi stessi e a tutti che, ancora domani e per sempre, vi sia in questo nostro tormentato Paese lo spazio per studiare, ciascuno come sa e tutti insieme come possiamo, il diritto costituzionale: quello della nostra Costituzione e della nostra Repubblica".

La rivista aveva una sua originalità nella impostazione, con "saggi" su tematiche di ampio respiro commissionati dalla direzione, "fatti" di attualità", ma idonei ad avere una proiezione oltre il momento del loro accadere, un "forum" la cui principale finalità era quella di catturare un dibattito vivo e tradurlo sulla carta attraverso la sbobinatura del medesimo, in modo tale da poter coinvolgere anche autorevoli colleghi più restii a fornirci un testo scritto ed infine le "recensioni" di libri, al tempo quasi sempre elogiative, con la possibilità di replica dell'autore, in modo da rendere più libero il recensore.

La rivista avrebbe dovuto essere semestrale (il primo fascicolo infatti è indicato con "1/1996", anche se il "2/1996" non sarà poi mai pubblicato), ma ci parammo le spalle scrivendo nella presentazione: "per un'elementare prudenza e nella consapevolezza delle limitate forze di cui dispongono gli 'inventori' della Rivista, per l'intanto nasce come annuale".

Sono stati pubblicati in tutto quattordici fascicoli (l'ultimo datato 2009, ma finito di stampare nel maggio 2011), la cessazione fu dovuta alla difficoltà del direttivo di seguire con continuità il fascicolo annuale, stante la mancanza di una segreteria e quindi la necessità di fare tutto da soli. Le riunioni della direzione – più di frequente a Roma, ne ricordo ancora una in una lussuosa terrazza dello studio professionale che Massimo condivideva con altri in via Bocca di Leone – finivano per essere un'ottima occasione per scambiarci idee e terminavano regolarmente con una suddivisione di compiti tra i membri della direzione, subito dopo altrettanto regolarmente dimenticati.

Una seconda importante innovazione è stata la creazione di un direttivo e di un presidente. La cosa avvenne in occasione del convegno annuale di Palermo nel 1998 e rappresentò il primo sintomo di un gruppo che ormai richiedeva una organizzazione più stabile.

In quella occasione, e poi per diversi anni ancora, la nomina del direttivo avvenne senza alcuna votazione, ma attraverso la individuazione di una serie di colleghi che potessero essere rappresentativi di differenti zone geografiche ed interessati alla vita ed alle iniziative del gruppo.

Una terza, decisiva, innovazione fu la divisione in sessioni dello svolgimento del convegno annuale. La ragione fu quella di non perdere l'elemento più caratterizzante del gruppo, ossia quello della discussione; il numero sempre maggiore dei partecipanti conduceva infatti, specie i più giovani, a non trovare lo spazio per intervenire e questo finiva per essere la negazione di uno degli aspetti caratterizzanti la nascita del gruppo.

Con la triplicazione delle sessioni si voleva consentire a tutti di poter intervenire, anche se ciò obbligava a scegliere una sola sessione, ascoltando nella seduta finale la sintesi da parte dei coordinatori delle altre due sessioni.

Questo non valeva proprio per tutti (ancora l'eccezione che conferma la regola), Antonio infatti riusciva ad essere contemporaneamente presente in ognuna delle tre sessioni ed a produrre tre distinti interventi scritti. Ricordo che nel corso del convegno del 2007 a Siena, ciascuno dei tre relatori di sintesi ricordò l'intervento di Antonio, portando così allo scoperto una realtà fin allora rimasta nascosta e svelando finalmente le ragioni della enorme produzione scientifica del collega messinese: "i Ruggeri in realtà sono tre", anche se firmano tutti con stesso nome.

***II Domanda*: Con quali sentimenti ricorda il suo periodo da Presidente dell'Associazione?**

Premetto che, per mia precisa scelta, non sono dotato di buona memoria, infatti quando Gianluca Famiglietti mi ha chiesto conferma di quali fossero stati i presidenti del Gruppo di Pisa, prima di Marilisa, ho immediatamente chiamato Antonio, il quale al contrario ricorda perfettamente tutto.

Sforzandomi comunque di ricordare qualcosa per dare una risposta alla puntuale domanda, mi pare che la mia sia stata la seconda presidenza, dopo quella di Lilita, quindi per il triennio 2002-2004.

La scelta del presidente, come pure prima ancora quella del direttivo, non era allora il frutto di una vera elezione, ma di una sorta di cooptazione, ben distante – a proposito di "come è cambiato" – da quello che è accaduto in anni più recenti con la iscrizione in massa al Gruppo di Pisa al solo scopo di far prevalere l'uno o l'altro candidato in uno spirito che davvero niente a che fare con quello originario, anzi ne rappresenta l'esatto contrario.

Il sentimento con cui ricordo quegli anni onestamente si confonde con la mia partecipazione al Gruppo, dal momento che l'esserne presidente ha cambiato in sostanza poco o niente, dal momento che la gestione continuava comunque ad essere a carattere collegiale. Ricordo che mi lasciavano incredulo le notizie relative alle vicende della Associazione nazionale dei costituzionalisti, di cui pure facevo parte, dalle quali risultavano liti furibonde all'interno del direttivo, con colleghi che finivano, a seguito di ciò, per non partecipare mai o quasi alle riunioni o cose del genere.

Nel nostro direttivo – e devo confessare pure in quello dell'Aic di cui ho fatto parte, presieduto da Alessandro Pace – non è mai accaduto niente del genere, ma tutto veniva deciso di comune accordo, anche perché il "deciso" si riduceva poi a dare un minimo di organizzazione al convegno annuale (la previsione di seminari è infatti successiva di vari anni) ed a indicare i relatori, recependo allo scopo le indicazioni che ci venivano dalle diverse sedi universitarie.

Nel periodo della mia presidenza avemmo quindi l'incarico di organizzare tre convegni annuali, assai differenti tra loro quanto a tematiche affrontate.

Il primo fu anticipatore di una serie infinita di scritti, convegni, seminari ed ebbe ad oggetto quella che poi si chiamerà la tutela multilivello o il dialogo tra le Corti.

Era il 2002 ed il convegno, svoltosi a Copanello, era dedicato a: "la Corte costituzionale e le corti d'Europa".

L'intuizione del tema fu molto apprezzata, tanto che il collega francese Louis Favoreu mi chiese espressamente una copia degli atti, in quanto aveva in animo di dedicare proprio a questo tema l'annuale convegno di *Aix-en-Provence*. Cosa che poi avvenne nel 2004, purtroppo senza la sua presenza.

Il secondo (Pavia, 2003) fu invece dedicato al ruolo della giurisprudenza costituzionale nella attuazione della allora recente riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione.

Nella premessa al volume che raccoglie gli atti del convegno si poneva in rilievo come fosse da attendersi una forte influenza della Corte costituzionale, "appena superata la linea 'attendista' delle prime decisioni in materia", pur sottolineando che "non sarà affatto agevole il compito di 'rivisitazione', considerando che la riforma del 2001 ha un contenuto dispositivo non sempre perspicuo".

Il terzo fu dedicato, forse un po' ambiziosamente, al ruolo della Corte costituzionale nel sistema politico (Corte costituzionale e processi di decisione politica, Otranto, 2004).

In proposito Federico Sorrentino, al quale fu affidata la relazione conclusiva - pur non mancando di fare alcune valutazioni critiche sulla formulazione del tema, sul metodo impiegato e sulle tematiche oggetto delle relazioni – scrisse di aver apprezzato la qualità e profondità delle relazioni e del dibattito, i quali "offrono della giurisprudenza della Corte uno spaccato di grandissimo interesse, che sicuramente dovrà essere preso in considerazione da quanti si interrogheranno sul ruolo della Corte nel momento presente".

III Domanda: Che contributo a suo giudizio ha dato il *Gruppo* allo studio del diritto costituzionale ed alla giurisprudenza costituzionale?

Come anticipato nella risposta alla prima domanda, la caratterizzazione del Gruppo di Pisa per l'attenzione alla Corte ed alla giurisprudenza costituzionale fu determinata, da un lato, dalla "occasio" già ricordata, ma soprattutto dal fatto che si trattava di un terreno comune a molti dei "fondatori", che avevano negli stessi anni (metà degli anni Ottanta del secolo scorso) pubblicato scritti monografici molto attenti agli aspetti processuali del giudizio costituzionale ed al ruolo della giurisprudenza costituzionale (Angiolini, Caravita, Carrozza, Costanzo, D'Orazio, Grassi, Luciani, Pegoraro, Ruggeri, oltre a chi scrive).

Conosco ovviamente la critica al fatto di vedere tutto attraverso la lente della giurisprudenza costituzionale e di concentrarci eccessivamente sull'esame delle singole decisioni. Ugo De Siervo ha parlato in proposito di raccoglitori e classificatori di farfalle.

Ritengo queste critiche ingenerose, il riferimento, quale elemento caratterizzante, alla Corte costituzionale infatti non ha escluso incontri dedicati ad aspetti diversi del diritto costituzionale, ma il contributo del Gruppo di Pisa ritengo sia stato decisivo proprio

nella valorizzazione del diritto costituzionale giurisprudenziale e dell'apporto decisivo della giurisprudenza costituzionale al diritto costituzionale vivente.

Non siamo certamente stati i primi, ma sicuramente l'abbiamo fatto con maggiore continuità, andando a coprire tutta una serie di temi e di aspetti fino ad allora poco esplorati, in relazione anche alla loro incidenza sulla forma di stato e la forma di governo.

In questo senso non posso non ricordare il manuale scritto nel 1978 da Alessandro Pizzorusso (*Lezioni di diritto costituzionale*), nato, come lui stesso ricorda, dalla sua lunga esperienza di commentatore delle sentenze della Corte per la rivista *Il Foro italiano*.

E' stato, credo, il primo esempio di un manuale di diritto costituzionale scritto valorizzando, attraverso frequenti, ripetute citazioni, la giurisprudenza costituzionale, mentre in altri manuali, anche classici e molto conosciuti di quegli anni, la citazione della giurisprudenza costituzionale era cosa assai rara, in certi casi quasi inesistente.

Il discorso potrebbe essere assai più approfondito e meglio specificato, fino ad arrivare al momento attuale ed al movimento del pendolo della Corte tra l'anima politica e quella giurisdizionale, di cui ci siamo occupati per ricordare proprio Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa. La cosa sarebbe però estranea alle finalità di questo scritto.

Quanto poi al metodo, il "contributo" del Gruppo è stato evidente e mi limito a ricordare la telefonata ricevuta dall'allora presidente dell'Aic Onida in occasione del Convegno annuale che l'Associazione tenne nel 2010 a Parma. Valerio mi chiese di svolgere il ruolo di coordinatore e poi relatore di sintesi di una delle tre sessioni nelle quali il tema era stato suddiviso, mentre in altra sessione fu indicato come coordinatore Lino.

Trattandosi della prima volta per l'Aic, Onida si dilungò molto nello spiegarmi il perché della innovazione e le specifiche modalità di svolgimento (che ricalcavano perfettamente l'esperienza del Gruppo), chiedendomi alla fine che cosa ne pensassi. Ovviamente risposi che si trattava di una idea eccellente.

Credo di poter infine aggiungere che le attività del Gruppo hanno certamente contribuito anche alla conoscenza della giurisprudenza costituzionale e del diritto costituzionale italiano in altri paesi, primi fra tutti la Spagna e la Francia.

Del giudizio di Favoreu già ho parlato, vorrei aggiungere quello di un altro illustre costituzionalista, Francisco Rubio Llorente che tenne la relazione introduttiva al convegno nazionale del Gruppo sugli elementi di "diffusione" del controllo di costituzionalità delle leggi (Pisa, 2001).

Rubio volle espressamente sottolinearmi il suo compiacimento per il metodo utilizzato dal Gruppo, specificamente per il fatto di aver ribaltato la prassi seguita normalmente nei convegni, affidando a giovani costituzionalisti le relazioni di base ed il successivo commento ai più esperti, anziché nominare relatori i colleghi più noti e lasciare ai giovani di intervenire su singoli aspetti della relazione.

Ricordo che mi fece presente come, ad una certa età e arrivati ad un certa fase della carriera universitaria, non si ha più tempo (e forse neppure la volontà) di fare ricerche di base, analisi delle singole sentenze ecc., un'attività invece che molto meglio riescono a svolgere i più giovani.

In questa sorta di "memoria", mi sia consentito, ormai a distanza di venti anni, di ricordare un episodio curioso che si verificò in quella occasione.

La presidente era Lilita, la quale presentando Rubio, si espresse così: "il più grande costituzionalista spagnolo tuttora vivente".

Vidi scomparire le mani del collega dal tavolo e pensai che anche in Spagna in certe situazioni si è soliti procedere con il gesto scaramantico assai praticato nel nostro Paese.

Concludo sul "contributo" ricordando con piacere la visita che feci alla Corte costituzionale peruviana il cui presidente, a dimostrazione dell'interesse con il quale seguivano la giurisprudenza costituzionale italiana, mi condusse in una stanza accanto alla presidenza per mostrarmi tutti i volumi contenenti gli atti degli incontri del Gruppo di Pisa, ordinati cronologicamente. Non ne mancava neppure uno.

***IV Domanda*: Qual è la sua opinione sul ruolo che negli anni ha svolto il "Gruppo di Pisa" nella valorizzazione dei giovani studiosi, anche attraverso alcune attività dedicate (Seminario annuale dei dottorandi, Seminario di diritto comparato dedicato ai "giovani studiosi", patrocinio del Premio per la miglior tesi di dottorato in materie giuspubblicistiche)? Ritiene, eventualmente, che si possano ideare altre iniziative per potenziare tale valorizzazione?**

Inutile ripetere che la valorizzazione dei giovani costituzionalisti è stata ed è una delle funzioni "statutarie", direi imprescindibili, del Gruppo di Pisa.

Questo si è espresso, oltre che attraverso le iniziative ricordate nella domanda, anche con quel "ribaltamento" di cui ho parlato a proposito delle osservazioni di Rubio Llorente, vale a dire l'assegnazione di relazioni fondate sull'intuito e la fiducia nei confronti di chi ritenevamo meritevole, anche se ancora giovane.

Questo ha rappresentato, credo, una possibilità molto importante loro offerta di parlare in pubblico, di farlo ad un uditorio informato e di vedersi poi pubblicata la relazione.

Di fondamentale importanza le modalità con cui il direttivo ha seguito, consigliato e discusso le relazioni in fase di elaborazione, attraverso il confronto con i membri del direttivo e con gli altri relatori.

Delicata quindi la scelta dei relatori e scorrendo rapidamente i loro nominativi per i trentuno convegni annuali finora celebrati, troviamo molti colleghi oggi molto conosciuti.

Ne ho fatto un elenco, ma è troppo lungo per essere riportato e non vorrei trascurare qualcuno, per cui mi limito a segnalare tra questi il presidente uscente della Corte costituzionale (Napoli, 2000).

Non voglio nascondere che in certi casi, più recentemente, è sembrato di assistere ad una vera e propria lottizzazione, attraverso la quale ogni componente del direttivo si è sentito in "diritto-dovere" di "piazzare" almeno un relatore vicino a lui o alla sua scuola, a volte facendo prevalere questo elemento rispetto alle specifiche competenze o al valore

della relatrice/relatore. Ma tutto ciò non sposta il giudizio globale assolutamente positivo in ordine alla "valorizzazione dei giovani studiosi".

Per quanto riguarda altre eventuali iniziative, certamente possibili, mi limito a esprimere un mio giudizio sui "giovani" del Gruppo di Pisa e lo faccio chiedendo a me stesso, ed estendendo la domanda agli altri colleghi "emeriti", cosa avremmo risposto qualora nel 1990 colleghi anziani (ad esempio Paladin, Pace o Pizzorusso) ci avessero chiesto di formare una sotto sezione "giovanile" dell'Aic, alla quale riconoscere una certa autonomia e soprattutto, qualora avessimo accettato, se avremmo ugualmente raggiunto i risultati ottenuti dal Gruppo di Pisa. Sinceramente nutro forti dubbi in proposito.

In fondo al di là delle intenzioni e degli impegni "statutari", esiste una realtà alla quale purtroppo non possiamo sfuggire ed è quella che ci consigliò di cambiare la denominazione originaria di "Giovani costituzionalisti" in quella attuale di "Gruppo di Pisa": vale a dire l'inarrestabile trascorrere del tempo con tutto ciò che questo comporta.

Uno dei presidenti emeriti è poi divenuto presidente dell'Aic, una delle giovani relatrici è divenuta presidente della Corte costituzionale, un giovane relatore è attualmente giudice costituzionale. Comprensibile quindi che quella sensazione che noi provavamo nei confronti dei "maestri" e la difficoltà a parlare liberamente e senza timori di fronte a loro, sia adesso avvertito dai "giovani" del 2020.

In proposito segnalo come in Spagna è da qualche anno invalsa l'abitudine di far precedere o seguire al convegno nazionale dell'Associazione nazionale spagnola, un seminario dei "giovani" su un tema da loro individuato e con relatori designati dal loro direttivo.

Termino queste valutazione in ordine alla "valorizzazione dei giovani studiosi", sottolineando come il Gruppo di Pisa, come noto, non ha mai operato con lo scopo di esercitare influenze sull'esito dei concorsi universitari ed al proposito vorrei ricordare una curiosità verificatasi quando facevo parte della prima commissione di abilitazione scientifica nazionale prevista dalla legge Gelmini.

La sorte ha voluto che in quella occasione dei cinque membri della commissione, due fossero presidenti emeriti del Gruppo di Pisa, una già componente del direttivo ed uno giovane relatore (Otranto, 2004).

La curiosità però non è questa.

Per chiudere la prima tornata (i numeri delle domande da esaminare, come ricorderete, erano altissimi) decidemmo di chiedere al rettore di Venezia la deroga per poterci convocare a Pisa, dal momento che, facendo io parte del senato accademico in quanto direttore, dovevo necessariamente partecipare ad una importante seduta.

Tra i diversi ricorsi al giudice amministrativo nei confronti di nostri giudizi negativi, in un caso l'avvocato del ricorrente scriveva: risulta significativo della mancanza di imparzialità della commissione il fatto che questa abbia deciso di convocarsi a Pisa, luogo dove notoriamente opera una associazione chiamata "Gruppo di Pisa" che certamente ha potuto così influire sui lavori della commissione (!!).

***V Domanda*: Immagina un possibile coinvolgimento dell'Associazione come *Amicus curiæ* a seguito della recente riforma delle Norme Integrative? Se sì, a suo giudizio, le modalità di redazione della "opinione scritta" chi dovrebbero coinvolgere?**

Provo a rispondere, prescindendo da una valutazione sull'utilità dell'istituto, che in altre sedi ho avuto modo di esprimere e senza ovviamente sapere quale sarà in futuro l'utilizzo che dello stesso sarà fatto.

Pensando a come finora si è realizzato il contraddittorio nel processo costituzionale ed in particolare all'istituto, decisamente più vicino a quello dell'*amicus curiae*, della costituzione delle parti e soprattutto dell'intervento di terzi, se ne trae la constatazione che chi si è costituito o è intervenuto davanti ala Corte lo ha sempre fatto per sostenere una tesi favorevole ai propri interessi sostanziali presenti nel giudizio *a quo* oppure a quelli portati avanti e costituenti elemento caratterizzante della vita dell'associazione.

Se in un giudizio avente ad oggetto una questione di legittimità costituzionale della legge sull'aborto, si costituisce il movimento per la vita non è difficile prefigurarsi quale tesi andrà a sostenere, lo stesso per l'Associazione dei giornalisti, dei farmacisti e via dicendo. Insomma, quando si tratta di associazioni, ognuna sostiene la propria "tendenza".

Esiste una "tendenza" che il Gruppo di Pisa potrebbe tutelare e rappresentare davanti alla Corte costituzionale?

Direi di no e mi parrebbe davvero difficile poter rappresentare, da parte del presidente pro-tempore e del direttivo, le posizioni e "tendenze" presenti nel Gruppo.

La finalità che pare caratterizzare la recente riforma delle norme integrative, nella quale l'elemento maggiormente innovativo risulta essere senza dubbio la previsione dell'istituto dell'"amicus curiae", pare chiaramente essere quella di contribuire a fornire alla Corte costituzionale dati, informazioni ed opinioni che consentano alla stessa una decisione più consapevole ed informata.

Se questo è lo scopo credo che l'apporto del Gruppo di Pisa non possa che continuare ad essere quello di organizzare convegni e seminari e di porre a disposizione, anche dei giudici costituzionali, i relativi atti.

ANTONIO RUGGERI

Presidente dell'Associazione Gruppo di Pisa nel periodo 2005-2007

***I Domanda*: Come è cambiato il "Gruppo di Pisa" dalla sua fondazione nel maggio del 1990 e dopo la sua formalizzazione associativa della fine degli anni Novanta?**

Prima di rappresentare il mio punto di vista sulle questioni sottese ai quesiti che ci sono stati posti, desidero esprimere il mio più vivo compiacimento (che sono certo essere condiviso dagli altri amici e colleghi partecipanti al *forum* e, soprattutto, dalla totalità degli iscritti) per la encomiabile iniziativa adottata che ci dà modo di riflettere su noi stessi, su com'eravamo e come oggi siamo ed anche – perché no? – come potremmo

essere già nel prossimo futuro. Vedo, infatti, in essa racchiuso un *animus* non meramente autocelebrativo ma, più ancora, costruttivo: l'*animus*, cioè, di chi vuol farsi conoscere ancora meglio, soprattutto dai giovani che non sanno tante cose delle nostre origini e, forse, anche del passato meno recente, mettendosi allo stesso tempo davanti allo specchio per interrogarsi su cosa ancora di più e di meglio avrebbe potuto e potrebbe farsi per l'avvenire (un riferimento al domani è d'altronde esplicitato in uno dei quesiti che ci sono stati posti ma in controluce si intravede anche in altri).

Dal nostro primo incontro pisano del '90 il Gruppo è profondamente cambiato. Nei primi anni, il numero dei partecipanti era molto contenuto, tanto da riuscire a sederci tutti attorno ad un tavolo, ed i nostri confronti erano caratterizzati da assoluta informalità, testimoniata, tra l'altro, dalle frequenti interruzioni della esposizione man mano svolta da ciascuno di noi, accompagnate da richiesti di chiarimenti o contestazioni anche di un certo rilievo. La frammentarietà della esposizione stessa non nuoceva tuttavia (tutt'altro!) all'approfondimento dell'analisi che risultava incoraggiato ed arricchito dalla ricerca da tutti assieme fatta di punti d'incontro e di sintesi delle posizioni, pur laddove inizialmente distanti (ovviamente, se e fin dove possibile).

Al tempo, molti di noi si potevano dire "giovani", tanto che avevamo inizialmente pensato di chiamare il Gruppo stesso come quello dei "giovani costituzionalisti". La decisione era, anzi, praticamente presa e ricordo perfettamente che è poi stata messa da canto perché, tornato a Messina dopo il nostro primo incontro pisano (al quale partecipava una giovanissima Marilisa D'Amico, nella qualità di "inviata speciale" della Rivista *Quaderni costituzionali*, cui avrebbe fatto il resoconto del dibattito), il mio Maestro, Temistocle Martines, con il suo formidabile intuito e la rara lungimiranza, mi invitò a riflettere sul fatto che già dopo pochi anni alcuni di noi si sarebbero trovati costretti dall'inarrestabile scorrere del tempo ad abbandonare il Gruppo oppure che ci saremmo trovati costretti a… *rinominarlo*. Ho subito informato della cosa Roberto Romboli ed altri amici e colleghi. Così il Gruppo ha acquistato la sua attuale dizione che, nella sua semplicità e chiarezza, evoca subito l'idea di come e dove è venuto alla luce.

Debbo dire che ci siamo sforzati di mantenere per qualche tempo l'atmosfera di assoluta informalità che ha connotato i nostri primi incontri, cosa però rivelatasi impossibile man mano che il Gruppo è cresciuto a ritmi incalzanti con l'inserimento in esso di un numero via via sempre più consistente di partecipanti. L'idea infatti di animare un dibattito del tutto libero e scevro di ogni paludamento tra studiosi aventi interessi di studio comuni, specificamente incentrati sulle esperienze e tendenze della giurisprudenza costituzionale, un dibattito pensato soprattutto per dar modo ai giovani di farsi conoscere ed apprezzare, ha fatto sì che in un breve lasso di tempo gli iscritti siano divenuti talmente tanti da non consentire più lo svolgimento del confronto nei modi con cui si era inizialmente avuto.

Di qui la necessità di darci un'organizzazione, di "istituzionalizzarci" appunto, senza nondimeno smarrire ma anzi ulteriormente valorizzando il tratto distintivo dell'associazione alla quale abbiamo dato vita rispetto ad altre analoghe, a partire da quella *maior* dei costituzionalisti, al tempo ristretta ai soli cattedratici; allo stesso tempo ci siamo sforzati di promuovere sempre di più l'apporto dei giovani, di responsabilizzarli,

affidando loro il compito di svolgere relazioni ai nostri incontri, mentre a colleghi di maggiore esperienza è stato chiesto di tenere le relazioni d'inizio e chiusura degli incontri stessi o di assolvere il compito di *discussant*. Non posso al riguardo nascondere il mio personale compiacimento (che so essere condiviso da molti di noi, specie della vecchia guardia) per il fatto che i giovani, proprio per il fatto di essere chiamati ad un ruolo attivo di primo piano, non hanno quasi mai tradito le attese, assolvendo in modo egregio il compito loro affidato.

Desidero, al riguardo, mettere poi in evidenza l'impegno in modo diretto assunto dai componenti il Direttivo che, prima ed in vista di ogni incontro, sono soliti incontrarsi più volte con i giovani relatori confrontandosi con essi già con riguardo alla impostazione da dare allo studio e poi man mano che la preparazione della relazione viene elaborata e messa a punto.

S'inscrive in questa cornice l'articolazione del convegno annuale in *atelier* che, se la memoria non m'inganna, abbiamo sperimentato già a partire dal 2000 a Napoli. Certo, è questa una soluzione che comporta costi evidenti, a partire da quello per ciascuno di noi di dover fare la scelta dell'*atelier* ai cui lavori partecipare (alcuni di noi, però, non mancano di spostarsi dall'uno all'altro, malgrado anche questa scelta presenti limiti evidenti). E, tuttavia, da un lato, la complessità dei temi via via affrontati, unitamente al bisogno di approfondirne fin dove possibile l'esame, e, dall'altro, il numero elevato dei partecipanti ha reso inevitabile quest'esito. Devo dire che personalmente apprezzavo di più la formula, invalsa fino a pochi anni addietro, secondo cui l'ultima sessione dei lavori era dedicata alle relazioni di sintesi relative a ciascun *atelier* svolte da coloro che via via sono stati chiamati a coordinarne i lavori. La qual cosa, oltre a dar modo a ciascuno di noi di farsi un'idea seppur approssimativa di quanto discusso negli *atelier* diversi da quello prescelto, presentava il vantaggio di offrire elementi di conoscenza utili al relatore finale del convegno.

Degna di rilievo è, poi, la circostanza per cui il nostro Gruppo, che inizialmente puntava l'attenzione esclusivamente su temi relativi alla giustizia costituzionale, ha man mano allargato il raggio di escursione del campo materiale esplorato, praticamente estendendolo ad ogni questione giudicata particolarmente meritevole di considerazione, senza tuttavia mai perdere di vista il proprio marchio d'origine, l'autentico DNA che ne ha giustificato l'esistenza e che intende – voglio sperare – trasmettere anche agli studiosi del futuro, puntando specificamente i riflettori su temi e problemi inerenti alla giustizia costituzionale.

S'inscrive in questa cornice la nascita di una Rivista cartacea alla quale abbiamo dato un nome tale da qualificarla come "contenitore" di studi estesi ad ogni ambito del diritto costituzionale: un'idea, questa che coltivavo da tempo e che ho dunque, per la mia parte, particolarmente caldeggiato, impegnandomi fattivamente per la sua realizzazione. Dal confronto svoltosi tra di noi circa il modo con cui caratterizzarla rispetto ad altre Riviste, anche di risalenti e nobili tradizioni, in circolazione, è venuta poi la sua articolazione interna connotata da alcuni tratti – a me pare – meritevoli ancora oggi di essere evidenziati. Così, accanto a saggi di stampo teorico dedicati a temi di considerevole impegno e demandati a studiosi particolarmente accreditati, essa ospitava studi

maggiormente legati all'attualità istituzionale, un *forum*, anch'esso incentrato su questioni di scottante attualità, e – mi piace qui in special modo sottolineare – alcune recensioni a libri di considerevole interesse venuti da poco alla luce, accompagnate dalla replica dell'autore: una soluzione particolarmente azzeccata, che si rifaceva – come si vede – a quel taglio dialogico proprio di tutte le iniziative culturali del Gruppo e che, a mia opinione, ha dato frutti cospicui e succosi, tant'è che in parte è stata ripresa con adattamenti anche dalla Rivista *on line* del nostro Gruppo. In generale, la *Rivista di diritto costituzionale* ha offerto a partire dal '96 – credo di poter dire – un contributo di non secondario rilievo al dibattito scientifico. E, tuttavia, non ha poi avuto – come si sa – lunga durata nella sua originaria versione cartacea; per fortuna, dopo qualche tempo dalla sua uscita di scena è venuta alla luce la nuova Rivista *on line* che oggi ospita il nostro *forum*, anche se – confesso – rimane in me il rimpianto per la versione cartacea, ma forse ciò si deve al fatto che non mi rassegno all'idea che i libri debbano uscire di scena e cedere per intero il campo alle pubblicazioni *on line*.

Non posso poi chiudere la mia prima risposta senza rammentare l'intensificarsi degli incontri di studio organizzati e, ormai da molti anni, estesi anche a cultori di discipline diverse dal diritto costituzionale (numerosi, infatti, gli studiosi particolarmente accreditati che sono stati chiamati a relazionare ai nostri incontri), così come degni di nota e di apprezzamento sono gli incontri con i dottorandi volti alla discussione sui loro elaborati in corso, nonché la istituzione del premio per la migliore tesi di dottorato. Fermo l'appuntamento annuale sotto la forma del convegno – il più delle volte a maggio o giugno (con qualche eccezione, come quella da ultimo dell'incontro di Trento dell'ottobre scorso, determinata dalla emergenza sanitaria) –, ormai da diversi anni si assiste poi alla organizzazione di seminari, opportunamente estesi allo studio anche dalla prospettiva del diritto comparato, inizialmente del tutto assente dal nostro orizzonte di ricerca e specificamente volti all'approfondimento di questioni di considerevole interesse teorico e di scottante attualità. La qual cosa presenta il pregio di tutta evidenza di dar modo di trattare temi di maggiore varietà, allargando allo stesso tempo la cerchia degli studiosi coinvolti nella loro trattazione e rendendo sempre più fitti i nostri incontri.

***II Domanda*: Con quali sentimenti ricorda il suo periodo da Presidente dell'Associazione?**

Sono stato nel Direttivo due volte, già a partire dal suo primo insediamento sotto la presidenza di A. Anzon, e tornando a riflettere su entrambe queste esperienze credo di poter dire di non aver rinvenuto tra di esse sostanziali differenze in relazione alla mia partecipazione nella veste ora di mero componente ed ora di Presidente. I nostri lavori sono infatti stati improntati alla più scrupolosa collegialità, confrontandoci al nostro interno con spirito – credo di poter dire senza alcuna enfasi – di servizio, pronti sempre a rivedere le nostre iniziali posizioni per aderire a quelle di altri che ci sembravano maggiormente produttive di buoni risultati. Ancora prima che colleghi, siamo sempre stati amici accomunati dagli interessi di ricerca, anche se – ovviamente (e per fortuna) – diversi

l'uno dall'altro per orientamenti metodico-teorici. Aggiungo che i primi anni non eravamo ancora gravati da impegni particolarmente onerosi. Non esistevano ancora – come ho accennato nella risposta al primo quesito – i seminari né alcun'altra iniziativa culturale al di fuori del convegno annuale. Anche le nostre occasioni d'incontro erano, dunque, in buona sostanza, ridotte solo ad alcuni appuntamenti nel corso dell'anno con i relatori in vista della ottimale messa a punto del loro lavoro. Oggi, invece, il quadro – per quanto è di mia conoscenza – è molto cambiato e gli impegni connessi al *munus* di componente il Direttivo e, soprattutto, di Presidente sono cresciuti in misura incomparabile rispetto al passato. Credo però di poter dire (o, ad esser franco, mi auguro di poter dire) che sia rimasto invariato il clima sereno e costruttivo di un tempo.

***III Domanda*: Che contributo a suo giudizio ha dato il Gruppo allo studio del diritto costituzionale ed alla giurisprudenza costituzionale?**

La domanda francamente m'imbarazza non poco, riconoscendomi fermamente nell'aureo canone di civiltà giuridica secondo cui *nemo iudex in causa propria*. Sento infatti in modo viscerale la mia appartenenza al Gruppo, del quale faccio parte sin dalla sua nascita ed ai cui appuntamenti – fin dove mi è stato possibile – mi sono sforzato di non mancare, intervenendo assai spesso ai dibattiti che nel corso del loro svolgimento si hanno, sovente in modo vivace e polemico, com'è peraltro giusto che sia tra operatori di ricerca.

Ciò posto, mi limiterò solo a fermare rapidamente l'attenzione su tre dati che, a mia opinione, con la loro consistenza e cristallina evidenza, danno la più eloquente ed attendibile risposta al quesito ora postoci.

Il primo.

Non v'è stato alcun incontro, a mia memoria, che non si sia concluso con la pubblicazione dei relativi Atti, di solito (e mi riferisco ora specificamente ai convegni annuali) presentati in occasione dell'incontro immediatamente seguente. Ricordo anche con una certa nostalgia le pubblicazioni edite per molti anni dalla Giappichelli di Torino, costantemente presente ai nostri appuntamenti. Abbiamo sempre sentito Giuliano Giappichelli a noi vicino, anche per ragioni anagrafiche: un editore con il quale si è ben presto creata un'amicizia coltivata col tempo (molti di noi hanno pubblicato e seguitano a pubblicare con la sua casa editrice i nostri libri).

Ebbene questi Atti – credo di poter dire – non hanno mai deluso le attese della vigilia, offrendo un contributo di primo piano alla ricerca scientifica ed alla giurisprudenza costituzionale che non è rimasta insensibile a talune indicazioni da essi offerte. Sarebbe, anzi, interessante uno studio specificamente mirato ad evidenziare, anche solo in relazione ad alcuni ambiti materiali opportunamente selezionati, se (ed in che misura) si sono registrati sviluppi giurisprudenziali *quodammodo* influenzati dai nostri incontri di studio. Naturalmente, è anche vero (ed anzi, forse, lo è in ancora più rilevante misura) l'inverso, non pochi nuovi orientamenti manifestati nel corso degli incontri stessi risentendo delle prese di posizione assunte dalla Consulta e dalla

giurisprudenza in genere. Credo, poi, di poter dire che questo mutuo e circolare condizionamento culturale è stato ulteriormente incoraggiato a formarsi e ad alimentarsi costantemente dalla presenza tra i ranghi della Consulta di alcuni colleghi appartenenti al nostro Gruppo. Desidero inoltre qui esplicitare il debito di gratitudine che nutro non soltanto nei riguardi della giurisprudenza ma anche e soprattutto – per ciò che ora più mi sta a cuore mettere in evidenza – verso gli studi rappresentati dai giovani colleghi nel corso dei nostri incontri, i cui esiti mi hanno non poche volte indotto a mutare anche radicalmente avviso su talune questioni su cui avevo dapprima manifestato un certo orientamento della cui bontà mi sentivo fermamente convinto. I giovani mi hanno sempre dato molto, a partire – mi si consenta qui di ricordarlo – dagli studenti con i quali purtroppo, a seguito del mio pensionamento, ho dovuto troncare ogni contatto.

Il secondo.

Non è di certo per mero accidente – a me pare – che il nostro Gruppo si sia conquistato sul campo una notorietà che ha ben presto valicato i confini nazionali fino a diffondersi in aree geografiche assai lontane dalla nostra, persino presso ambienti culturali dai connotati complessivi essi pure distanti dal nostro. Basti solo pensare al fatto che colleghi sudamericani anche di provata esperienza riportano nel loro *curriculum*, sottolineandola con enfasi, la partecipazione agli incontri del nostro Gruppo, pur laddove limitata ad un breve intervento: a riprova del pregio che è ad essa riconosciuto.

Il terzo ed ultimo dato. Non c'è praticamente ormai più alcun campo materiale che non sia stato arato e fecondamente seminato in occasione degli incontri di studio della nostra associazione, alcuni campi poi con particolare insistenza ed approfondimento, ovunque con esiti di considerevole interesse sia per la teoria sia per la pratica giuridica (specie giurisprudenziale).

Ebbene, questi dati "parlano" da soli e rispondono – a me pare – in modo esaustivo e soddisfacente al quesito che ci è stato posto.

***IV Domanda*: Qual è la sua opinione sul ruolo che negli anni ha svolto il "Gruppo di Pisa" nella valorizzazione dei giovani studiosi, anche attraverso alcune attività dedicate (Seminario annuale dei dottorandi, Seminario di diritto comparato dedicato ai "giovani studiosi", patrocinio del Premio per la miglior tesi di dottorato in materie giuspubblicistiche)? Ritiene, eventualmente, che si possano ideare altre iniziative per potenziare tale valorizzazione?**

Ho la presunzione di poter affermare che nessuna associazione di categoria tra quelle circolanti in seno alla corporazione degli studiosi universitari (di diritto e non) ha promosso e valorizzato le più giovani leve con la stessa cura, assiduità e – ciò che più conta – i benefici effetti di quelli che hanno connotato le iniziative culturali in genere assunte dal nostro Gruppo. Quest'ultimo – come rammentavo già nella mia prima risposta al nostro *forum* – è nato proprio con lo specifico fine di incoraggiare ed alimentare fin dove possibile, con le capacità di cui è dotato ed attingendo alle consistenti risorse al proprio interno disponibili, la ricerca dei giovani. Non a caso, d'altronde, è assolutamente

inusuale (ed è, anzi, considerato inimmaginabile) nei convegni ed incontri scientifici in genere organizzati al di fuori del Gruppo che se ne curi la preparazione sollecitando i relatori ad incontrarsi con chi è responsabile della organizzazione per discutere della impostazione dello studio, seguendone quindi passo passo l'avanzamento. Ciascuno di noi ha fatto a suo tempo, in assoluta libertà e con ferma determinazione, la scelta di dedicarsi alla ricerca, facendone quindi talora l'esclusivo impegno di lavoro. Posso dire con certezza, rendendo testimonianza di una confidenza fattami da molti giovani, che per molti di loro la passione per lo studio ha ricevuto una spinta vigorosa e costante alimento proprio dalla partecipazione agli incontri del nostro Gruppo. Essere poi chiamati ad un coinvolgimento attivo, nella qualità di relatori o di autori di interventi programmati, ha costituito (e costituisce) una gratificazione di considerevole rilievo, come potrebbe confermare un'intervista ad essi fatta, qualora la si considerasse opportuna. È vero che ne è venuto un peso non poco gravoso ma, in cambio, l'esperienza maturata ha costituito un pungolo per fare ancora di più e meglio nel loro quotidiano impegno entro le mura universitarie.

Quanto, poi, a ciò che potrebbe ulteriormente farsi, consiglierei di sfruttare ancora di più il nostro essere "Gruppo" dando il via a ricerche su temi e problemi che richiedono di necessità uno sforzo collettivo per poter essere svolte a modo, in ispecie dunque se aventi carattere sperimentale, come tali bisognose di prendere forma attraverso indagini lunghe, laboriose e non poco complesse aventi ad oggetto materiali corposi offerti dall'esperienza, tali comunque da richiedere uno studio che, per essere fatto come si conviene, sovrasterebbe le forze pur consistenti di cui possa disporre il singolo operatore o anche un ristretto numero di studiosi. Tanto più, poi, consiglierei di battere questa via sol che si consideri che è ormai rarissimo disporre di fondi di ricerca da destinare a studi di gruppo, mentre la soluzione da me caldeggiata sarebbe praticamente a costo zero, anche per ciò che riguarda la pubblicazione degli esiti delle ricerche svolte che potrebbe avvalersi del sito *on line* della nostra associazione, così come d'altronde si è già fatto per altri studi. Ove, poi, lo si reputi opportuno, si potrebbero organizzare seminari allo specifico fine della illustrazione delle ricerche svolte o, magari, in corso d'opera, per discutere tutti assieme del loro avanzamento, degli itinerari che potrebbero essere con profitto percorsi.

Faccio solo un esempio con riferimento ad un tema che, se ritenuto meritevole di attenzione, potrebbe essere fatto oggetto di esame.

Si pensi, dunque, al seguito dato nelle aule giudiziarie alle pronunzie della Corte costituzionale, non soltanto – si badi – a quelle a vario titolo manipolative ma anche alle decisioni di rigetto o di accoglimento "secco". Particolare rilievo presentano ai miei occhi le additive di principio, avendo sempre avuto la curiosità, insoddisfatta, di conoscere la varietà delle regole prodotte dagli operatori in svolgimento dei principi somministrati dalla Corte: conoscere l'ampiezza del ventaglio dischiuso dal giudice delle leggi a me sembra cosa degna della massima considerazione.

Ebbene, mi sono fatto da tempo persuaso del fatto che le operazioni di giustizia costituzionale non si perfezionino presso la Consulta, abbisognando di completarsi sempre presso le aule dei tribunali: fermarsi alla sola lettura delle pronunzie del giudice

costituzionale è come leggere un libro giallo trascurando però l'ultimo capitolo, proprio quello in cui si viene poi a sapere come fa a finire la storia.

È chiaro che una ricerca, quale quella ora sommariamente delineata, richiede per essere fatta a modo la fattiva cooperazione degli uffici giudiziari, la messa cioè a disposizione di materiali destinati altrimenti a restare sommersi ed invisibili. Ricordo, anzi, che molti anni addietro avevo sottoposto ad alcuni amici e colleghi la proposta ora affacciata, senza che nondimeno per ragioni varie ad essa si sia poi dato seguito.

Analogamente, sarebbe molto interessante sapere come si regolano, in presenza di una questione di costituzionalità sollevata da una data sede giudiziaria, sedi diverse da questa presso le quali il caso si ritrovi con sostanziale identità di connotati complessivi. È ragionevole pensare che i processi siano rinviati ma non è detto che ciò si abbia (con la conseguenza che potrebbe poi prodursi un giudicato "sbagliato", contraddetto dal verdetto della Consulta) ed anzi – rammento a me stesso –, a stare all'avviso di un'accreditata dottrina, sarebbe inibito sospendere un processo senza che ne siano rimessi gli atti alla Corte, magari con analoghe motivazioni di quelle che stanno già a base della questione sollevata per prima (l'illegittimità di questa prassi è, peraltro, come si sa, ora riconosciuta anche da Corte cost. n. 202 del 2020).

Molti altri temi potrebbero, ovviamente, essere indicati ma non spetta di certo a me farlo, rientrando tra le responsabilità dei componenti il Direttivo del nostro Gruppo, sempre che ovviamente la proposta qui affacciata si reputi meritevole di essere presa in considerazione. A me sta a cuore solo, per concludere sul punto, di suggerire di non limitarci solo ad organizzare incontri di studio, quale che ne sia la natura (convegni, seminari, ecc.), ma anche di avviare ricerche coinvolgendo le energie più fresche di cui la nostra associazione abbonda, affidandone poi il coordinamento a colleghi di maggiore esperienza.

In parte legata a questa proposta ma anche indipendente rispetto ad essa, potrebbe poi essere l'ipotesi, che parimenti consiglio di prendere in esame, di dar vita ad una collana di studi monografici di iscritti al nostro Gruppo, ovviamente sottoposti previamente a referaggio cieco, riprendendo un modello adottato – come si sa – dalle strutture dipartimentali che si siano dotate di analoghe collane. Sarebbe anche questo un modo di rendere testimonianza del nostro essere "Gruppo".

***V Domanda*: Immagina un possibile coinvolgimento dell'Associazione come Amicus curiæ a seguito della recente riforma delle Norme Integrative? Se sì, a suo giudizio, le modalità di redazione della "opinione scritta" chi dovrebbero coinvolgere?**

Confesso di non aver pensato alla eventualità racchiusa in questo quesito, in merito alla quale, soppesando i *pro* e i *contra*, consiglierei comunque la massima cautela prima di darvi seguito. L'*amicus curiae* è portatore di una proposta ricostruttiva ben definita in ordine alla questione di costituzionalità su cui è chiamato a pronunziarsi, delinea cioè una soluzione univoca in un senso o nell'altro. Il nostro Gruppo, invece, si connota per una irriducibile varietà culturale, di metodo e di teoria, com'è d'altronde giusto che sia e sarei

molto preoccupato se fosse diversamente. Il pluralismo delle idee fa parte indefettibile dello statuto professionale degli uomini di scienza che devono, dunque, essere messi in grado di riconoscersi, così come non riconoscersi, in tutta libertà ed onestà d'intelletto, nelle posizioni di volta in volta assunte. Io mi sento pienamente rappresentato dal Direttivo di turno e, prima ancora, dall'assemblea dei soci nel momento in cui si tratta di scegliere i temi oggetto di esame in occasione dei nostri incontri, pur laddove la scelta poi cada su argomenti diversi da quelli da me caldeggiati. Ma posso – com'è naturale – non riconoscermi affatto nelle tesi e/o negli argomenti addotti a loro sostegno quali ci vengono rappresentati dai relatori ed interventori. Il carattere costantemente animato dei nostri confronti ne costituisce la più lampante (e – aggiungo – confortante) testimonianza e conferma.

Dunque, a nome di chi potranno mai parlare coloro che redigeranno le opinioni sottoposte al vaglio della Corte? Si potrebbe – è vero – pensare a testi aperti a plurime ipotesi di soluzione; e, però, non è ugualmente da escludere che vi siano componenti del Gruppo che comunque non s'identifichino nei testi stessi, e non mi pare realisticamente praticabile l'ipotesi che essi, prima di essere consegnati alla Consulta, siano pubblicizzati attraverso il nostro sito al fine di dar modo a chi lo desidera di presentare opinioni concorrenti o dissenzienti da allegare ai testi licenziati dal Direttivo. Quest'ultimo, poi, com'è chiaro, potrebbe essere al proprio interno diviso e la cosa potrebbe tradursi in un motivo di palese disagio e di inconvenienti non lievi, specie laddove l'oggetto della opinione di maggioranza – se vogliamo chiamarla così – dovesse investire questioni scottanti pendenti davanti alla Corte, quali sono quelle concernenti le leggi elettorali o le vicende d'inizio e fine-vita.

Piuttosto – perché no? – prima di tuffarsi in un'avventura dagli esiti imprevedibili perché non aprire un dibattito franco al nostro interno, sfruttando ancora una volta le formidabili risorse del sito *on line*, circa la opportunità di dar seguito alla proposta dubitativamente formulata in quest'ultimo quesito del nostro *forum*? Magari, ove lo si ritenga opportuno, si potrebbero sollecitare i soci, dopo aver preso visione del nostro odierno confronto, a rendere pubblico il loro pensiero al riguardo.

MASSIMO LUCIANI
Presidente dell'Associazione Gruppo di Pisa nel periodo 2008-2010

***I Domanda*: Come è cambiato il "Gruppo di Pisa" dalla sua fondazione nel maggio del 1990 e dopo la sua formalizzazione associativa della fine degli anni Novanta?**

Radicalmente, direi.

All'origine c'era stato il bisogno di alcuni di noi - bisogno che Roberto Romboli intercettò sapientemente - di avviare una riflessione comune sulle questioni della giurisdizione costituzionale che fosse caratterizzata dal massimo di informalità. Stare seduti attorno a un tavolo, non avere l'onere della preparazione di una relazione strutturata secondo gli ordinari parametri accademici, discutere davvero senza la ritualità del

convegno, dismettere i paludamenti e prendersi anche un po' in giro (perché no?): questo ci serviva allora. E questo abbiamo fatto.

Gli iniziali incontri informali, tuttavia, furono l'occasione per riflettere su un bisogno ancor più urgente, che ampiamente trascendeva la sfera soggettiva di quell'originario gruppo di amici: come valorizzare i giovani? Giovani, in verità, l'eravamo noi stessi: personalmente, al primo incontro pisano, non avevo ancora compiuto 38 anni ed ero in cattedra solo da tre anni. Certo, per dirla con un acuto cantautore statunitense (Tom Lehrer), "when Mozart was my age, he had been dead for two years", ma Mozart era Mozart, l'accademia ha i suoi tempi e noi non eravamo salisburghesi *enfants prodige* che meritassero d'essere esibiti nelle Corti di tutta Europa, sicché - sì - potevamo dirci giovani. Questo ci attirò anche le canzonature di altri amici della precedente generazione di studiosi (Baldassarre, Mezzanotte, Silvestri, Zagrebelsky), i quali, quando si capì che l'iniziativa stava prendendo piede, il 6 maggio 1994 inviarono a Roberto (mentre eravamo a Macerata per l'annuale incontro del Gruppo), un affettuosamente beffardo telegramma di compiacimento pel fatto che delle "giovani speranze forza italica" fossero riunite "per difesa et espansione nostro pluralismo minacciato". Senza contare che qualche giorno dopo, chiacchierando con me, i due firmatari di scuola romana mi ricordarono scherzosamente che la rivoluzione dei giovani si fa... da vecchi. In realtà - sinceramente - non avevamo alcuna finalità di promozione di noi stessi. Volevamo *davvero* dare la voce ai giovani.

L'intento che ci muoveva, forse, non era interamente altruistico. Penso che, magari inconsciamente, avvertissimo che il nostro destino personale di studiosi era legato a doppio filo a quello della nostra disciplina e che per darle un futuro occorreva sollecitare i giovani a praticarla, ad amarla, a viverla sentendosi parte di una comunità, nella quale le differenze accademiche vanno rispettate (a me, confesso, piace la forma, anche in queste cose), ma non devono soffocare il libero scambio delle idee, la discussione, il dissenso. Senza alcun *metus reverentialis*. Era, insomma, una sorta di pulsione alla salvaguardia della specie che ci pungolava.

Questo, dunque, abbiamo fatto. Il Gruppo di Pisa è stato, anzitutto, una palestra per i più giovani, un'occasione, per loro, di respirare un'aria più libera e per noi di verificare se la nostra disciplina desse segni di progresso o di declino, di cogliere i bisogni culturali che andavano serpeggiando alla base dell'albero accademico sul quale anche noi stavamo seduti.

Forse, se vediamo le cose da questa angolazione, il Gruppo di Pisa è stato vittima del suo successo, nel senso che, per quanto il suo spazio sia rimasto destinato ai giovani, lo spirito di libero e informale confronto si è perduto: i dismessi paludamenti sono stati rindossati e il formato del *convegno* o del *seminario* ha ripreso il sopravvento. Certo, si respira pur sempre un'aria meno formale di quella che avvolge altre iniziative, ma non è più come prima. Una conseguenza inevitabile del successo, ripeto, anche se forse qualcosa si può ancora fare per mitigarla (lo dirò più avanti).

***II Domanda*: Con quali sentimenti ricorda il suo periodo da Presidente dell'Associazione?**

Come ho osservato già in un'altra occasione in cui mi si chiedeva il ricordo di una passata esperienza, credo di essere uno dei peggiori testimoni possibili, perché - in genere - smarrisco, strada facendo, i dettagli. Vado, dunque, per impressioni.

La prima è quella dell'armonia che caratterizzò il Direttivo che ebbi l'onore di presiedere. Erano con me (in rigoroso ordine alfabetico) Giuditta Brunelli, Francesco Dal Canto, Maria Cristina Grisolia, Barbara Randazzo, Antonino Spadaro e Sandro Staiano. Non ho memoria (e stavolta non è colpa della mia disattenzione, ma è pura realtà) di un solo momento di tensione o di uno screzio. Abbiamo discusso, ovviamente, abbiamo avuto opinioni diverse su questo o su quello, ma abbiamo sempre trovato un punto di equilibrio, una soluzione che convenisse a tutti. Magari, se qualcuno s'irrigidiva ero proprio io, ma solo sull'uso nei programmi delle nostre iniziative di espressioni come *atelier*, *coffee break*, *light lunch* e simili, ma non mi sembra un irrigidimento così grave (e in ogni caso mi appare tuttora giustificato dall'esigenza di difenderci dalla colonizzazione linguistica: le espressioni straniere si usano quando non hanno traduzione precisa o hanno una storia specifica)...

Ricordo, poi, che il confronto nel seno del Direttivo non si limitava ai problemi dell'Associazione, ma si estendeva a più generali questioni della nostra disciplina: ogni riunione, ogni partecipazione alle nostre iniziative, era l'occasione per uno scambio scientifico (almeno per me) molto prezioso.

Infine, che dire: ricordo semplicemente che ero (più) giovane e, per quanto (poco ragionevolmente) giovane mi senta ancora adesso, questo non è certo un particolare di poco conto.

***III Domanda*: Che contributo a suo giudizio ha dato il *Gruppo* allo studio del diritto costituzionale ed alla giurisprudenza costituzionale?**

Domanda molto insidiosa, anzi, impossibile (nel senso che non è possibile darle una risposta netta). Vediamo, però, di identificare almeno qualche coordinata.

Il diretto contributo al progresso scientifico è sempre imputabile ai singoli studiosi o (raramente, nella nostra disciplina) ai gruppi di studiosi che assieme ricercano e assieme pubblicano. Un'associazione scientifica non eroga simili prestazioni. In questo senso, il Gruppo di Pisa non ha dato alcun contributo al progresso scientifico (o alla giurisprudenza). Se ci si fermasse qui, però, si incapperebbe in un evidente errore di prospettiva: se un'associazione non contribuisce direttamente al progresso scientifico, infatti, può farlo indirettamente, offrendo occasioni di confronto, suggerendo piste di ricerca, motivando i giovani ricercatori a proseguire nel loro lavoro (ad esempio istituendo premi o aprendo possibilità di pubblicazione). Se guardiamo le cose dal giusto posizionamento, dunque, la risposta al quesito è - stavolta - affermativa: il Gruppo di Pisa

ha lavorato molto per creare le *condizioni* di una ricerca scientifica che andasse nella giusta direzione.

A questo proposito, credo che l'azione dell'Associazione sia servita molto a riscoprire il terreno semi-abbandonato del processo costituzionale (all'epoca ne avevamo scritto in pochi) e, all'interno di questo, alcuni temi (sempre all'epoca) ancor più di nicchia, come - che so - l'istruttoria o l'intervento. Semmai, anche qui il successo è stato addirittura eccessivo, come dimostra un certo eccesso di produzione scientifica su questioni che, alla fine, sono state ormai sufficientemente arate e sulle quali non v'è più molto da dire. Non è un caso, allora, che in particolare alcuni dei Consigli direttivi che si sono succeduti negli anni abbiano ampliato le prospettive di indagine, trascendendo il campo della giurisdizione costituzionale o prendendo spunto dalle sue questioni per abbordare tematiche interessanti l'intero diritto costituzionale generale.

***IV Domanda*: Qual è la sua opinione sul ruolo che negli anni ha svolto il "Gruppo di Pisa" nella valorizzazione dei giovani studiosi, anche attraverso alcune attività dedicate (Seminario annuale dei dottorandi, Seminario di diritto comparato dedicato ai "giovani studiosi", patrocinio del Premio per la miglior tesi di dottorato in materie giuspubblicistiche)? Ritiene, eventualmente, che si possano ideare altre iniziative per potenziare tale valorizzazione?**

A queste domande, mi sembra, ho già risposto prima. Avevo lasciato aperto, però, il quesito specifico sulle iniziative ulteriori che si potrebbero mettere in campo per la valorizzazione dei giovani. Provo a dire la mia.

A me sembra che la cosa più importante sarebbe, nei limiti del possibile, il recupero dello spirito originario del Gruppo. Nei limiti del possibile, appunto, nel senso che - come ho accennato - il successo stesso dell'Associazione impedisce il ritorno, *sic et simpliciter*, al passato. Credo, allora, che non sarebbe una cattiva idea organizzare dei seminari *riservati* ai giovani, senza la presenza dei *seniores* (intendo: dei professori, di prima o di seconda fascia che siano), ai quali l'Associazione potrebbe dare semplicemente il proprio sostegno organizzativo e finanziario. La discussione, in quella sede, potrebbe essere davvero massimamente libera, ma non resterebbe senza un formale "ritorno" positivo per il Gruppo di Pisa, perché i partecipanti dovrebbero assumere l'obbligazione di riportare per iscritto i loro contributi, che poi sarebbero pubblicati online e - risorse permettendo... - in forma cartacea.

Immagino l'obiezione di chi - giustamente, invero - potrebbe far valere il principio che la discussione scientifica è per definizione aperta, ma la risposta sarebbe agevole: è proprio perché sia davvero aperta che ai tormentati dagli accademici timori si deve offrire l'opportunità di ragionare e dibattere in assoluta libertà. Certo, se quegli accademici timori non li si nutrisse proprio sarebbe meglio, ma sappiamo bene che questa è una prestazione inesigibile.

***V Domanda*: Immagina un possibile coinvolgimento dell'Associazione come *Amicus curiæ* a seguito della recente riforma delle Norme Integrative? Se sì, a suo giudizio, le modalità di redazione della "opinione scritta" chi dovrebbero coinvolgere?**

Come qualcuno forse sa, considero l'introduzione di questo istituto un criticabile cedimento a un'idea di giurisdizione costituzionale "immersa" nella società civile che può fare danni (e forse ne ha già fatti). Quindi no, non mi auguro affatto che il Gruppo di Pisa si avvalga dello strumento.

Al di là delle mie perplessità di fondo, comunque, come potrebbe mai essere dato a un'associazione scientifica di agire da *amicus curiae*? Escludo che una qualsivoglia associazione scientifica possa avere una posizione unanime su una qualsivoglia cosa (non mi è mai capitato, né quando ho presieduto il Gruppo di Pisa, né - men che meno... - quando ho presieduto l'AIC). Cosa dovrebbe fare, allora, il breve scritto che agli *amici* è consentito depositare? Far intendere, oltretutto in poche pagine, al giudice costituzionale quali sono le mille sfumature nelle quali una determinata questione è percepita e risolta in dottrina? A che servirebbe tutto questo alla Corte, visto che le posizioni della dottrina (auspicabilmente) le conosce? Forse l'unica cosa utile, se mi è consentita la celia, sarebbe criticare lo strumento, ma è da escludere - appunto - che tutti sarebbero d'accordo. Anzi.

PASQUALE COSTANZO

Presidente dell'Associazione Gruppo di Pisa nel periodo 2011-2013

***I Domanda*: Come è cambiato il "Gruppo di Pisa" dalla sua fondazione nel maggio del 1990 e dopo la sua formalizzazione associativa della fine degli anni Novanta?**

La domanda dà per scontato, com'è del resto naturale, che cambiamenti siano avvenuti.

Il punto più sostanziale dovrebbe, infatti, essere la qualità dei cambiamenti dato che il rischio per strutture associative numerose e complesse è di entrare in fase di stagnazione, se non di regresso con scoloritura della propria identità (almeno quella fotografata negli intendimenti statutari).

E qui vorrei dire che un primo tangibile cambiamento è visibile nelle cifre del Gruppo, che restituiscono l'immagine di una struttura fortemente dinamica, se è vero che, da una sorta di cenacolo di amici (tutti noti gli uni agli altri), si è pervenuti ad una rete alquanto ampia di adepti (di cui una parte non trascurabile io stesso – e me ne dolgo – non conosco personalmente).

Ma fin qui ci fermeremmo solo al dato quantitativo, pur non trascurabile vista l'"insistenza" sui medesimi interessi di studio di altre quotate associazioni. Anche il dato qualitativo è, peraltro, anch'esso, assai significativo poiché è dal Gruppo (anticipo qui un cenno riguardante un successivo quesito) che proviene una parte non indifferente della produzione scientifica attuale, funzionando lo stesso da incubatore di futuri studiosi,

come bene illustrano le risultanze dell'ASN, nonché da *promoter* di eventi giuridici di alto profilo.

Aggiungerei che il dinamismo in questione è stato ed è favorito da due fattori che sono nel DNA del Gruppo: il primo è il "reclutamento" continuo, si potrebbe dire, "alla fonte" di cultori delle materie costituzionalistiche, i quali, del resto e simmetricamente, sono portati ad individuare nell'appartenenza al Gruppo il primo pubblico segno distintivo del loro impegno di studiosi; il secondo è il "ricambio" continuo della direzione del Gruppo (che – sia detto una volta per tutte – coincide solo con un fortissimo impegno (con noto francesismo "mazzo"), assente, come ne risulta, la gestione di qualsiasi "potere" accademico o di altro genere). In questo secondo senso, il Gruppo ha saputo riflettere, in tutti questi anni, i cambiamenti necessari senza dover scontare l'impaccio di "padri nobili" refrattari al nuovo.

Si è passati, quindi, nel tempo, da uno stato "nascente" ad una struttura solida: laddove i rafforzamenti, mi pare, sono serviti, senza disperdere il pregresso, a dare linee portanti per il presente e a propiziare il futuro.

Oggi il Gruppo di Pisa gode di una credibilità e di una visibilità di respiro extranazionale e questo risultato non si riuscirebbe ad imputarlo puramente a questa o a quell'altra persona, ma un dinamismo collettivo estremamente mobile nel tempo e squisitamente intergenerazionale.

***II Domanda*: Con quali sentimenti ricorda il suo periodo da Presidente dell'Associazione?**

Penso di poter rispondere richiamando molte delle osservazioni precedenti.

Ricordo comunque il "mio" periodo come una fase di grande lievitazione del Gruppo, che ho cercato di assecondare raccogliendo e cercando di interpretare tutti gli stimoli sedimentatisi dalle precedenti Presidenze. Il sentimento preponderante è quello di una laboriosità corale e di uno spendersi costante perché il Gruppo incrementasse il suo valore aggiunto, rinnovandosi istituzionalmente, dando spazio a giovani brillanti e creando strutture comunicative con i contesti scientifici e culturali nazionali ed extranazionali.

Sul risultato complessivo non posso certamente essere io a giudicare.

Ciò di cui però sono almeno sicuro è che il mio bilancio personale è del tutto positivo in termini di rapporti umani sia nell'ambito del Direttivo, sia nelle relazioni intrattenute con gli associati e con i soggetti più diversi con i quali ho (abbiamo) avuto a che fare per dare corso alle iniziative programmate.

***III Domanda*: Che contributo a suo giudizio ha dato il *Gruppo* allo studio del diritto costituzionale ed alla giurisprudenza costituzionale?**

La domanda è impegnativa e richiede risposte impegnative e soprattutto esigerebbe pezze d'appoggio documentate.

Utilizzerò un *escamotage* rispondendo prima a quale sia stato il contributo allo studio in se stesso considerato. E qui la risposta è agevole e direi quasi scontata: un contributo considerevole fatto di analisi, confronti e dibattiti, tutti "messi a verbale" nelle migliaia di pagine della Collana e del Rivista telematica ma soprattutto nel loro richiamo da parte di tanti altri studiosi esterni al Gruppo. Insomma, da questo punto di vista il Gruppo è diventato un punto di riferimento essenziale.

Ma questa essenzialità (e qui vengo al secondo aspetto del quesito) non si giustificherebbe se, all'impegno di studio, non si fosse accompagnato anche quello dell'approfondimento, della ricerca delle soluzioni richieste dalle contingenze sociali ed istituzionali, la cui bontà non si misura solo in termini di originalità (questo è un parametro squisitamente concorsuale), ma soprattutto in termini di servizio reso alla comunità di appartenenza, sceverandone i problemi e indicando le possibili prospettive. Di qui l'accompagnamento costante soprattutto allo svolgimento della giurisprudenza costituzionale il cui studio rimane la cifra del Gruppo, pur senza essere pervasiva e senza rischiare di non dare respiro ad altri cospicui filoni.

***IV Domanda*: Qual è la sua opinione sul ruolo che negli anni ha svolto il "Gruppo di Pisa" nella valorizzazione dei giovani studiosi, anche attraverso alcune attività dedicate (Seminario annuale dei dottorandi, Seminario di diritto comparato dedicato ai "giovani studiosi", patrocinio del Premio per la miglior tesi di dottorato in materie giuspubblicistiche)? Ritiene, eventualmente, che si possano ideare altre iniziative per potenziare tale valorizzazione?**

Rispondendo a questo quesito, sottolineerei subito che il Gruppo ha goduto e gode di un vantaggio di posizione consistente nel non richiedere *a priori* alcun requisito per entrarne a far parte se non una normale onorabilità documentata solo dalla stima corrente. L'altro vantaggio – l'ho già accennato – sta nella sua particolare *mission* di "allevare" studiosi, offrendo *chances* di ricerca e di visibilità con criteri ampi e non discriminatori. Un terzo punto riguarda anche la gradualità del percorso di crescita che, per effetto delle iniziative del Gruppo, si è venuto di fatto a determinare: ossia, dalla condizione dottorale che si riflette nello specifico seminario annuale all'investitura che deriva dall'affidamento di una relazione nel convegno di inizio estate fino al "sacramento della confermazione" (sorrido) che si ha con il seminario specialistico di autunno…

Certo, ci vuole della buona volontà a stare dietro ad una ricostruzione del genere, ma - tant'è - può esserci anche del vero.

Altre iniziative certamente si potrebbero immaginare, ma non le troverei essenziali soprattutto se compromettessero, anche in minima parte, il collaudato calendario annuale.

Pertanto, più che iniziative coltiverei i rapporti con le strutture associative di altri Paesi, almeno quelli con cui si condivide la tradizione costituzionalistica.

Più attenzione richiedono iniziative di allestire rapporti federativi, facendo in modo da prevenire da subito eventuali problemi di *governance* o momenti dialettici interni che vadano oltre il momento culturale.

Ricordiamoci, se non fossi ancora riuscito a farlo percepire, che la compattezza e la regia senza sbavature sono punti di forza del Gruppo.

***V Domanda*: Immagina un possibile coinvolgimento dell'Associazione come *Amicus curiæ* a seguito della recente riforma delle Norme Integrative? Se sì, a suo giudizio, le modalità di redazione della "opinione scritta" chi dovrebbero coinvolgere?**

La risposta e senz'altro sì. Siffatto coinvolgimento costituirebbe, nel contempo, una nuova sfida scientifica e un'occasione di crescita nel credito e nella stima generale. In questo senso, vedrei bene, osservatori degli atti introduttivi in modo da individuare quelli maggiormente rilevanti per gli intessi scientifici del Gruppo e la preparazione per tempo di opinioni scritte. Per non entrare in contraddizione con quanto osservato nel punto precedente, non burocratizzerei eccessivamente la cosa, lasciando al Direttivo di scegliere, di volta in volta, le questioni e la composizione del gruppo di osservatori. L'opinione scritta andrebbe poi imputata collettivamente al Gruppo e firmata dal Presidente *pro tempore*.

GAETANO AZZARITI

Presidente dell'Associazione Gruppo di Pisa nel periodo 2014-2016

***I Domanda*: Come è cambiato il "Gruppo di Pisa" dalla sua fondazione nel maggio del 1990 e dopo la sua formalizzazione associativa della fine degli anni Novanta?**

Più che interrogarsi su cosa sia cambiato, sarebbe meglio chiedersi cosa sia rimasto del Gruppo di Pisa delle origini. Ben poco, com'è naturale. Dopo trent'anni nessun organismo - fisico o artificiale che sia - rimane eguale a se stesso. Almeno dal punto di vista esteriore tutto è cambiato. Volendo utilizzare un'immagine potrei dire che un piccolo peschereccio s'è trasformato in una nave da crociera. Tra un attimo capirete perché utilizzo questa simbologia. Ma prima c'è da dire quel che più importa: quando si fanno i bilanci di trent'anni di vita associativa non bisogna guardare alle inevitabili radicali trasformazioni, quanto interrogarsi sul senso di queste, e se, in fondo, "ne sia valsa la pena".

La risposta può essere diversa in base a ciò che si ritiene veramente essenziale. Se il parametro del giudizio dovesse essere quello del "successo accademico", non potremmo che compiacerci e dare un giudizio altamente positivo dei trascorsi trent'anni. Dai pochi amici attorno al tavolo (il peschereccio con a bordo quattro marinai impegnati a discutere su quale fosse il miglior modo per pescare) alle ampie platee che riempiono i nostri convegni annuali (la nave da crociera che ci porta ancora in mare aperto, con

maggiore comodità, ma anche con minore intensità). Potremmo, inoltre, tranquillamente aggiungere il conquistato prestigio e visibilità del Gruppo di Pisa a livello nazionale, ma ormai anche al di fuori dei confini nazionali. Potremmo anche richiamare il numero sempre più elevato e le diverse generazioni di studiosi coinvolti o il numero delle pubblicazioni editate; l'ormai sterminato numero di convegni, seminari, riunioni di studi organizzati. Per decretare il successo accademico "basta e avanza". Tutto bene, dunque.

Se però cambiamo prospettiva, e ci chiediamo se sia valsa la pena *culturalmente*, ecco che la risposta diventa più interessante e articolata. È da questo punto di vista che bisogna guardare alle origini (alla "sua fondazione") e domandarsi cosa sia cambiato. Ci si accorge così che ciò che univa il gruppo alle sue origini, più del merito fosse un metodo nello studio del diritto costituzionale. Attenzione però, non un metodo scientifico, non un'omogeneità di scuola o una comune sensibilità culturale, qualcosa di assai meno impegnativo, ma a quel tempo di assai più utile per aprire le porte di un'accademia ancora troppo chiusa al dialogo. Non che prima degli anni Novanta del secolo scorso i "maestri" non dialogassero tra loro – anzi il dialogo era molto più fitto e profondo, di quanto non sia stato successivamente – ma, appunto, era un dialogo tra maestri. I loro allievi (i "giovani" costituzionalisti degli anni Novanta) non avevano parola, se non mediata ciascuno dai propri referenti di scuola. Il grande merito del Gruppo di Pisa alle origini fu l'apertura di un dialogo libero e senza tanti diplomatismi tra i giovani studiosi. In ciò furono favoriti da un elemento banale, ma ben più rilevante di quanto spesso non si ritenga: l'amicizia tra i pochi che si riunivano attorno ai primi tavoli di discussione. Non furono però soltanto incontri amichevoli, anzi qualcuno sin dall'inizio aveva ben in mente che il gruppo poteva rappresentare anche uno strumento d'intervento in seno all'accademia. Ciò ha portato ad una prima organizzazione formale, al primo direttivo, un inizio di istituzionalizzazione del gruppo. Inevitabile. Quello che a me preme evidenziare è che in tal modo si diede forma a quel che era un'esigenza del tempo – forse di tutti i tempi – la necessità di prendere la parola delle "nuove" generazioni di studiosi. Se si pensa ad un altro "gruppo" che in quegli anni (ma ancora oggi) aveva assunto un identico atteggiamento di informalità e di rilancio della parola alle giovani generazioni, quello del San Martino, ci si rende conto di come fosse questa un'esigenza diffusa.

Si sarebbe potuto parlare di qualsiasi cosa, purché ci si aprisse al dialogo. Si scelse la Corte costituzionale. Non fu certo una scelta casuale: organizzando il primo incontro a Pisa, di che altro si sarebbe potuto parlare? Ma non fu neppure una scelta univoca: diversi partecipanti di allora erano critici di fronte alla "giurisprudenzializzazione del diritto costituzionale", valutando non positivamente la tendenza alla riduzione del costituzionalismo allo studio della giurisprudenza costituzionale. Ciò non ha impedito la discussione anzi in qualche modo l'ha incentivata. Alle riunioni del Gruppo di Pisa alcuni di noi andavano proprio per sostenere le tesi più critiche nei confronti di ciò che appariva una eccessiva chiusura degli studi e degli studiosi entro le mura del palazzo della Consulta, altri, invece, ne difendevano le ragioni.

Poi i giovani costituzionalisti di trent'anni fa sono cresciuti. La scelta di dare la parola alle nuove generazioni non credo fu solo un riflesso di conservazione o solo un modo per continuare a tenere in piedi un gruppo di successo, ma ritengo sia stato il

coerente seguito di quella presa di posizione originaria. Presto si decise di rivoltare il classico schema dei congressi accademici dove, secondo tradizione, le relazioni venivano assegnate ai più autorevoli studiosi, mentre solo le comunicazioni potevano essere svolte dai più giovani. Ora, invece: ai giovani le relazioni, gli altri a discuterle. Anche questo fu un "metodo" che vale a contrassegnare la storia del gruppo di Pisa più del merito degli argomenti trattati. Potrei dire che oggi proprio l'attenzione alle nuove generazioni è la peculiarità di questo gruppo. Il seminario annuale dei dottorandi, in fondo, non è altro che un modo per "prendere in fasce" i giovani studiosi e dare ad essi la parola con, in platea, i "vecchi maestri" ad ascoltare. Anche in questo caso non bisogna farsi prendere dalla retorica. Se il carattere intergenerazionale è un segno di apertura, il giovanilismo è un segnale di abbandono della memoria. È per ciò che l'attenzione per le giovani generazioni non credo possa confondersi con un puro atto di generosità nei loro confronti, ma anche come un modo per continuare a farsi ascoltare da parte dei più maturi studiosi, forse anche per continuare a contare. Alcuni interrogativi rimangono comunque aperti: in che modo possono dialogare le generazioni senza che gli uni finiscano per tacitare gli altri? Come si può evitare il *finto dialogo*, il ritorno alla ritualità e alle chiusure accademiche? E poi i giovani che intervengono sotto lo sguardo severo dei cattedratici sono veramente liberi di parlare?

Se vogliamo valutare i cambiamenti del Gruppo di Pisa, ma anche guardare al futuro, dovremmo riflettere proprio su questi aspetti più problematici, che a me appaiono oggi porsi come un crocevia culturale. Ancora una questione di metodo che riassumerei in questo modo: alle origini il dialogo informale avveniva tra "pochi", tra "pari", tra "amici". Oggi i convegni e gli incontri si organizzano per provare a far incontrare "molti", "diversi" e spesso "sconosciuti" studiosi legati principalmente dall'amore per la disciplina e per l'appartenenza alla vasta ed eterogenea comunità universitaria. L'intera storia del Gruppo di Pisa può leggersi in questa prospettiva: uno sforzo continuo di trovare le chiavi del dialogo reale tra studiosi delle discipline costituzionalistiche nel rispetto delle diversità di ciascuno. Riunirsi in gruppi separati durante il convegno annuale (in distinti *atelier*), sacrificando l'unitarietà del discorso e del confronto per favorire la partecipazione attiva dei tanti iscritti; gli incontri preparatori tra il direttivo e i relatori per organizzare il Convegno; i seminari di discussione; la brevità delle relazioni orali a fronte della analiticità e ampiezza di quelle scritte sono tutte modalità certamente finalizzate a lasciare la porta aperta al dialogo tra studiosi.

Non so dire se in trent'anni di storia del Gruppo di Pisa si sia riusciti sempre a raggiungere il risultato, quel che mi sembra di poter affermare è che ne valeva la pena, e che credo continui a rappresentare una sfida che valga la pena raccogliere.

***II Domanda*: Con quali sentimenti ricorda il suo periodo da Presidente dell'Associazione?**

Prima dei "sentimenti" fatemi dire qualcosa sulla "ragione". Il Gruppo di Pisa, s'è detto, ha posto lo studio della giurisprudenza costituzionale al centro della propria

riflessione. Per alcuni – per me – ciò rappresentava un limite e rischiava di dare un segnale culturale non adeguato alle nuove generazioni cui particolarmente ci si rivolgeva. Come se nulla vi fosse oltre il cortile della Consulta. Erano ben note le mie perplessità sul punto e quando mi venne proposto di assumere la presidenza del Gruppo la intesi come un mandato a guardare anche *oltre il cortile*. Ci occupammo essenzialmente di questioni di natura teorica e relativi ai principi di fondo della nostra scienza (il concetto di autonomia, la natura sociale delle diseguaglianze, il fondamento dei diritti fondamentali furono i temi dei convegni annuali), ci preoccupammo degli altri organi costituzionali (al Presidente della Repubblica, al Governo e al Parlamento dedicammo i nostri seminari annuali). Non abbandonammo lo studio della giurisprudenza costituzionale, ma la collocammo entro il più ampio assetto dei poteri. Almeno nelle intenzioni.

Non so se riuscimmo – non sta a me giudicare – quel che vorrei però rilevare è che anche in tal modo s'è dimostrata l'apertura al dialogo e la varietà degli interessi degli studiosi che animano le nostre riunioni. E poi, in fondo, credo di poter dire che sia un patrimonio collettivo, pur nelle diversità negli interessi di studio di ciascuno di noi, la convinzione che siano vaste le praterie del diritto costituzionale e che esse non possono essere ridotte ad un unico oggetto, ad un solo "cortile". È un messaggio importante che dovremmo riuscire a trasmettere alle nuove generazioni che non devono chiudersi entro specialismi o tecnicismi eccessivi, ma devono essere curiosi, aprirsi ed esplorare i più diversi campi del diritto, della cultura e della storia. Figuriamoci se ci si può ridurre a guardare solo ad una *Coòrte*.

La domanda però chiede "con quali *sentimenti*" ricordo il mio periodo di presidenza. Ed in effetti può dirsi che sia stata un'esperienza "sentimentale", nel senso che ha coinvolto oltre alla ragione anche la passione delle persone e la mia in primo luogo. Coinvolgimento che ha riguardato anzitutto i rapporti con gli altri studiosi componenti del direttivo (permettete di ricordarli: Marcello Cecchetti, Valeria Marcenò, Paolo Passaglia, Fulvio Pastore, Giusi Sorrenti, Lorenza Violini). Ci siamo trovati più o meno per caso, ciascuno con le proprie storie e sensibilità, diverse da quella degli altri. Con molti la mia conoscenza sino ad allora era assai superficiale: colleghi incontrati in qualche convegno, con cui si era scambiata qualche parola, a volte solo di circostanza. C'è voluto un attimo per creare un equilibrio di solidarietà. So che spesso si dice per convenienza e invece, in questo caso, è stato veramente un lavoro collettivo. Molto va a merito dei miei compagni di viaggio, le cui doti ho imparato ad apprezzare, un poco è stato determinato dall'aria che si respira in un gruppo che nasce – s'è detto – discutendo tra amici e che tra amici vuole continuare ad operare. S'è lavorato molto, ma si è lavorato bene assieme. In altre occasioni, in altri collegi, mi è capitato – a quanti di noi – di lavorare meno, ma di lavorare peggio.

Voglio anche aggiungere che non è stato un lavoro "a perdere". Non è stato solo un mettermi al servizio di un gruppo per organizzare convegni e seminari, ma molto ho imparato. Ho imparato dai giovani che incontravamo per discutere delle relazioni. Nello sforzo di fornire loro indicazioni, mi rendevo conto di quanta cultura e impegno nascosto si celava nei pensieri timidamente espressi. Mi verrebbe da dire - con un po' d'ironia e qualche forzatura – che compito del direttivo era (dovrebbe essere) quello di applicare la

maieutica allo studio del diritto: non imporre le proprie certezze, ma riuscire a fare emergere nel dialogo con i più giovani interlocutori la loro verità nascosta. Vi assicuro che è un esercizio utile anche per chi – magari in disaccordo, custode di una diversa verità – "dirige" il dialogo. In fondo Socrate ci ha costruito la sua sapienza, perché noi non possiamo imparare dall'ascolto delle verità degli altri, senza per questo abbandonare le nostre convinzioni?

***III Domanda*: Che contributo a suo giudizio ha dato il *Gruppo* allo studio del diritto costituzionale ed alla giurisprudenza costituzionale?**

In questo caso, per rispondere in modo appropriato alla domanda, si tratta di chiarire cosa intendiamo per "contributo" e in base a quali parametri lo valutiamo. Se adottassimo i parametri Anvur sono sicuro che supereremmo e di gran lunga tutte le "soglie". Sconfinato è il numero di studi (*pardon* "prodotti") su riviste di fascia A, atti di convegni e monografie pubblicati dai soci del Gruppo di Pisa. Ma noi sappiamo che i parametri quantitativi imposti alla ricerca scientifica e tutti gli indicatori di produttività richiesti non dicono nulla di serio e non sono una base di valutazione né individuale né – nel nostro caso - collettiva. Dobbiamo allora seguire un'altra strada per valutare il contributo allo studio del diritto costituzionale.

Potremmo cominciare con il constatare che il Gruppo di Pisa, con i suoi convegni e seminari, ha accompagnato costantemente l'evoluzione della disciplina. In particolare, soffermandosi sulle trasformazioni della giurisprudenza costituzionale, sviscerandone i più diversi e a volte minuti aspetti. Certamente un servizio importante – un forte "contributo" – reso alla comunità scientifica. Potremmo anche notare il sostanzioso apporto "indiretto", costituito dalle tante monografie o lavori individuali nati a seguito dei nostri incontri. Senza considerare che alcune relazioni tenute nei nostri convegni per la mole, la profondità e la sistematica del tema trattato, già di per sé rappresentano piccole ed autonome monografie.

Ma poiché non siamo qui per autocelebrarci e compiacerci dei nostri successi, vale la pena anche riflettere sui caratteri e sui limiti del contributo fornito dal Gruppo alla scienza costituzionalistica.

Per quanto riguarda il "carattere" del nostro intervento culturale, per coglierne pregi e difetti, bisogna risalire a quel che già prima s'è osservato. Non rientra tra gli "scopi sociali" del Gruppo proporre un univoco metodo scientifico: il Gruppo non è una scuola, bensì un luogo di incontro e dialogo. Del pluralismo delle idee e dei diversi punti di vista espressi dai suoi soci se ne fa vanto, ed ha sempre escluso di poter "dare la linea" sul piano della metodologia o nel merito delle questioni più controverse (tornerò su questo punto per rispondere all'ultima domanda che ci viene posta). Semmai ha esaltato la diversità: *in varietate concordia*. Se questa è la natura della nostra Associazione, aperta e non dogmatica, attenta alla formazione delle giovani generazioni, ma nel rispetto delle diversità culturali di ciascuno, non ci si può aspettare che il contributo del Gruppo sia valso a qualificare un particolare approccio tra i diversi modi di fare diritto costituzionale

oggi in Italia. Forse, potremmo in caso dire che dentro la galassia associativa, tra i partecipanti ai nostri incontri, abbiamo trovato molte delle virtù, ma anche parecchi dei limiti che attraversano la nostra scienza. È vero che molti dei suoi aderenti sono raffinati ed ascoltati studiosi, ma non mi sembra di poter dire che lo siano in quanto componenti del Gruppo, non essendo tra l'altro tra loro neppure univocamente classificabili, ma anch'essi espressione delle più diverse culture accademiche. I "pisani", intesi come Gruppo, non abitano soltanto a Pisa.

Se questo sia un pregio – che esalta il pluralismo - ovvero un difetto - che sconta una dose elevata di indeterminatezza - non so dire. Quel che a me pare è che il contributo del Gruppo di Pisa (inteso come Gruppo) allo studio del diritto costituzionale si sia caratterizzato più per la sua natura analitica (determinata dall'indubbio pregio dei diversi studi e dall'enorme mole di analisi rese disponibili) che per una sua propensione prescrittiva (innovando i canoni della disciplina ovvero sostenendo un nuovo metodo scientifico).

Per quanto riguarda i limiti, invece, non posso che ribadire il mio punto di vista, che non sarà da tutti condiviso (a proposito del pluralismo del Gruppo). È vero, come è manifesto già nella domanda che ci viene posta e com'è chiaro nella nostra storia, che il contributo maggiore ha riguardato la giurisprudenza costituzionale. E questo per me è un limite, essenzialmente per due ragioni. In primo luogo, per lo strabismo che rischia di produrre nella riflessione dei costituzionalisti. So bene che attraverso il prisma della giurisprudenza costituzionale si riesce a intravedere l'intero spettro di quel che può dirsi essere il "diritto costituzionale vivente", può dunque costituire un ottimo punto di osservazione per indagare innumerevoli ed importanti aspetti della nostra disciplina, ma è pur sempre un "prisma" artificiale che produce una dispersione ottica (quel che i fisici chiamano dispersione cromatica). Quel che voglio dire è che non può ridursi tutto ad una questione giurisprudenziale, se non si vuol rischiare di avere una visione semplificata della nostra disciplina. L'autonomia dalla giurisprudenza e la complessità della nostra scienza (che intrattiene rapporti stretti con vasti campi del sapere, dalla storia alla filosofa, dalla politica alla teoria) sono un valore che impone la ricerca di un giusto equilibrio e la consapevolezza che alcune questioni centrali del nostro sapere devono essere studiate non "a ricasco" di una Corte per quanto costituzionale, ma in base a chiavi di lettura complesse e diverse.

In secondo luogo, la riduzione della prospettiva di studio alla giurisprudenza costituzionale è un messaggio culturalmente improvvido, da non trasmettere alle nuove generazioni. Il gruppo di Pisa – per quel che s'è detto – ha una enorme responsabilità nell'indirizzare gli studi delle giovani generazioni, assorbendo energie e definendo molta parte delle loro ricerche. Concentrare l'attenzione solo su un tema (il processo costituzionale), per quanto importante, finisce per distogliere l'attenzione dal resto, favorendo proprio quella progressiva giurisprudenzializzazione del diritto costituzionale che a me pare – e non da oggi - uno dei limiti culturali che affliggono molta parte della produzione scientifica. Vorrei dire, un po' brutalmente, che non possiamo coltivare solo costituzionalisti attenti alla Corte. Peraltro, mi sembra che nei tempi più recenti si stiano moltiplicando le riflessioni su temi diversi da quelli tradizionalmente ascrivibili alla

giurisprudenza costituzionale e più attenti alla forma di governo, all'ordinamento degli Stati, alle fonti, ai processi di integrazione sovranazionale, ai diritti fondamentali, ai principi costituzionali. Sarà che viviamo un tempo di enormi trasformazioni delle categorie giuridiche tradizionali, ma la curiosità delle giovani generazioni torna a guardare lontano, anche oltre i nostri Palazzi e da diversi punti di vista. Credo che il Gruppo di Pisa dovrebbe prestarvi particolare attenzione e favorire tali processi, allargando il suo sguardo.

***IV Domanda*: Qual è la sua opinione sul ruolo che negli anni ha svolto il "Gruppo di Pisa" nella valorizzazione dei giovani studiosi, anche attraverso alcune attività dedicate (Seminario annuale dei dottorandi, Seminario di diritto comparato dedicato ai "giovani studiosi", patrocinio del Premio per la miglior tesi di dottorato in materie giuspubblicistiche)? Ritiene, eventualmente, che si possano ideare altre iniziative per potenziare tale valorizzazione?**

Per quanto riguarda il ruolo di valorizzazione dei giovani studiosi s'è detto: forse nessun'altra associazione ha prestato analoga attenzione alla formazione ed è riuscita a stimolare studi e riflessioni di colleghi non ancora affermati. Un'opera di reclutamento accademico che contrassegna il nostro Gruppo e che va salvaguardato, non certo disperso.

Certo, iniziative ulteriori sono sempre possibili, ma quel che più conta ritengo sia perfezionare, per quanto possibile, quelle già esistenti. Lavorare magari su di noi per ridurre i nostri inevitabili e sempre presenti difetti, favorendo le nostre indubbie e magari nascoste virtù. In origine, s'è detto, si trattava di incontri tra amici e ciò garantiva l'informalità, una discussione spontanea e diretta, anche lo scontro animato, senza che ciò producesse fratture; una forma di scambio culturale che rappresentava la base della crescita individuale e collettiva. Ma questi sono tratti che solo piccoli ed affiatati gruppi possono conservare. La domanda da porsi è se allora – diventati "grandi" – si possa ritrovare, in altre forme, la immediatezza di un tempo, sicuro fattore di "valorizzazione", personale più che strettamente accademica, delle nuove, ma anche delle meno nuove generazioni.

Andando alla ricerca di una difficile schiettezza nei rapporti tra studiosi di diverse generazioni si scorgono due ostacoli da superare. Il primo è il numero, il secondo, ma non in ordine d'importanza, è il carattere delle persone.

Per contribuire a superare il primo ostacolo si può pensare ad intensificare i rapporti informali tra gli studiosi attraverso la promozione di dibattiti liberi da svolgersi a distanza, per via telematica (moltiplicando i forum di discussione, utilizzando il sito), ma anche, e soprattutto, organizzando riunioni in presenza. Incontri tra pochi partecipanti da svolgersi senza relazioni scritte, dove si chiede a ciascuno di recitare a soggetto, per discutere dei temi ritenuti di volta in volta più stimolanti. Libere discussioni che si possono svolgere anche a più riprese nelle diverse sedi universitarie, ma alle quali mettere un tetto massimo di persone. Riunioni in sostanza che tenderebbero a compensare il limite "strutturale" dei nostri incontri annuali (sia il convegno, sia il seminario): troppo numerosi per assicurare

un reale confronto tra tutti i partecipanti. Nella convinzione che la discussione effettiva e partecipe rappresenti un fattore di valorizzazione e di crescita individuale e collettiva.

Imparare a discutere però è un'arte che l'accademia a volte reprime, con la sua dose di orgoglio, che è figlia del pregiudizio; con le sue dipendenze, che derivano dai rapporti non paritari (i quali, a loro volta, dovrebbero essere espressione di una ragionevole diversità poiché nel campo del sapere non è mai vero che "uno vale uno", sebbene non sempre sia il merito a distinguere le differenze di status). È qui, in ogni caso, che si incontra il secondo ostacolo. Le discussioni possono essere libere e fruttuose solo se liberi da pregiudizi sono gli interlocutori, siano essi i giovani ovvero i più maturi studiosi. Sulla "libertà dal pregiudizio" credo, però, che ci di debba limitare a dare il buon esempio con atteggiamenti personali coerenti e non irruenti. O forse, al limite, ci si può spingere sino a fornire un buon consiglio per arginare i nostri peggiori istinti, la frenesia e l'arroganza che talvolta attraversa gli incontri tra accademici e rende artificiali le nostre discussioni: ai giovani suggerirei di abbandonare la propria vanità, ai meno giovani raccomanderei di lasciare da parte ogni tipo di saccenteria.

Sul tema della "valorizzazione" dei giovani e i modi per potenziare quest'aspetto da parte del Gruppo di Pisa vorrei, da ultimo, esprimere una riserva. Non credo che la nostra associazione possa – o debba – favorire il "collateralismo". Mi spiego. Se i giovani studiosi vogliono prendere la parola in modo autonomo dai meno giovani lo facciano. Ma eviterei forme di paternalismo. Temo che se si dovesse procedere a filiazioni dirette (i "giovani del Gruppo di Pisa", ovvero – perché no – le "donne del Gruppo di Pisa", e poi - ancora perché no - i "padri e le madri del Gruppo di Pisa", e così via all'infinito), non avremmo dato un buon esempio di valorizzazione, semmai di permanente dipendenza e difficoltà dei padri e delle madri a staccarsi dai figli e di questi a rendersi autonomi. Non è detto che la nascita di nuove forme autonome di associazioni sia un danno, se queste avranno qualcosa da dire verranno ascoltate. Non è poi affatto detto che si debbano contrapporre le une alle altre: così non è stato - e non è - per il Gruppo di Pisa che è sempre stata una costola (biblicamente intesa) dell'accademia, non mai un'entità a sé. Pertanto, ritengo che il Gruppo di Pisa debba favorire ("valorizzare") le nuove generazioni, ma non penso possa sostituirsi ad esse, nelle loro autonome determinazioni.

***V Domanda*: Immagina un possibile coinvolgimento dell'Associazione come *Amicus curiæ* a seguito della recente riforma delle Norme Integrative? Se sì, a suo giudizio, le modalità di redazione della "opinione scritta" chi dovrebbero coinvolgere?**

La risposta a questa domanda è già stata implicitamente fornita in precedenza (alla domanda n. 3). Un Gruppo che pone la diversità delle opinioni come ragione del proprio stare assieme come può dare una "opinione scritta" a chicchessia, tantomeno al giudice delle leggi sulle questioni più controverse? Tradirebbe sé stesso o dovrebbe ridurre ad una voce sola il pluralismo interno.

Semmai – ma evidentemente non nei termini previsti dal nuovo articolo 4 ter delle Norme Integrative – possono immaginarsi altre modalità di intervento a fronte di questioni particolarmente importanti discusse alla Consulta.

Ricordo che durante il periodo della mia presidenza si pose una questione che può ritenersi almeno in parte analoga: di fronte alle pretese di radicali mutamenti costituzionali (la riforma della costituzione tentata nel 2015, poi approvata dal Parlamento e in seguito respinta dal corpo elettorale) ritenemmo doveroso far sentire la voce plurale della nostra comunità di studiosi. Fu così che ci interrogammo su come si potesse riflettere sulle trasformazioni del nostro stato costituzionale in base a un libero confronto scientifico, non inquinato dalla polemica strettamente politica, ma nella convinzione che rientrasse pienamente nella responsabilità degli studiosi prendere parte alla discussione pubblica in tema di modifica degli assetti costituzionali per esprimere, ciascuno "unilateralmente", le proprie opinioni. Si decise di organizzare un "nuovo" genere di seminari (scherzosamente lo definimmo del "terzo tipo", dopo quelli annuali e quello dei dottorandi). Questi "seminari di discussione", dal carattere più informale, si sono occupati delle riforme costituzionali che erano allora in corso di approvazione. Un primo si svolse a Roma e prese in esame i molteplici e più rilevanti profili del disegno di legge costituzionale al tempo in discussione in Parlamento; il secondo, ospitato dalla Facoltà giuridica fiorentina, rivolse la propria attenzione agli effetti di tale riforma sulla Corte costituzionale. Le due discussioni – entrambe intense e approfondite – furono in tempi brevissimi resocontate a cura di giovani studiosi (con la sola revisione dei testi da parte di tutti coloro che avevano partecipato alla discussione) e pubblicati nel giro di pochi giorni sul sito del Gruppo di Pisa (riprendemmo il modello – voglio darne conto – che fu ideato nei seminari così intensi e partecipati organizzati per diversi anni dal compianto Sergio Panunzio). Fu questa una forma di intervento culturale che allora parve la più conforme a un gruppo di studiosi che, da un lato, voleva assicurare la pluralità di punti di vista, dall'altro, desiderava intervenire e far sentire la propria voce sui temi controversi e più esposti all'attualità costituzionale. Nulla esclude che un simile modello possa essere ripreso per far sentire la propria voce plurale al giudice delle leggi, se questi vorrà ascoltarla.

PAOLO CARNEVALE
Presidente dell'Associazione Gruppo di Pisa nel periodo 2017-2019

Antefatto (in chiave personale)

Debbo confessare che, all'invito di Marilisa D'Amico a partecipare a questa iniziativa celebrativa della nostra Associazione, ho provato una sensazione che mi sentirei di definire *double face* anzi, meglio, "agrodolce". E sì perché al senso di piacere di poter contribuire alla riflessione sul percorso fatto in questo trentennio dal Gruppo di Pisa s'è subito aggiunto il pensiero di essere chiamato ad intessere frequentazione col genere letterario "memorialistico": ciò che, al di là di tutto, richiama a me stesso l'inesorabile

trascorrere del tempo. Non solo, la venatura malinconica è stata altrettanto rapidamente accompagnata dalla preoccupazione circa la mia poca inclinazione a ricordare – difetto (o chissà? Virtù) che scopro condividere con Massimo Luciani – e della mia tendenza a digerire ed archiviare le esperienze – personali o collettive, remote o vicine che siano – la cui traccia nella memoria si sbiadisce rapidamente, trasformandosi in reminiscenza rapsodica e per *flash* ove il resto rimane dissipato nella melassa divoratrice di un eterno presente.

Ecco quindi che l'invito si è tramutato, per me, in sfida che l'attuale Direttivo – che ringrazio davvero per la fiducia nutrita nel sottoscritto – mi ha chiamato a raccogliere.

In effetti, quello di trent'anni è un arco temporale significativo, per le persone come per gli enti, al cui compimento è lecito interrogarsi sulle cose fatte, sui risultati conseguiti, sulle prospettive mancate alle quali si potrebbe in futuro dar seguito: insomma fare bilanci, consuntivi e previsionali. Porzione di tempo importante, ma non di entità tale da rendere impossibile, per un'Associazione come la nostra, che vi siano protagonisti che abbiano vissuto integralmente (o quasi) il tragitto percorso. Testimoni oculari dell'itinerario seguito dal Gruppo di Pisa, dai suoi esordi sino ad oggi: *Pilgrim Fathers*, per intenderci, come ce ne sono diversi fra i partecipanti al presente *Forum*.

Io non posso essere annoverato fra quest'ultimi.

Pur avendo cominciato a partecipare alle iniziative del Gruppo di Pisa nei primissimi anni '90, non ero tuttavia sul *Mayflower* del convegno sulla "svolta" del 1990. E questo non già per ragioni generazionali – fra i presenti, infatti, v'erano amici e colleghi appartenenti alla mia generazione, come Francesco Rigano, Emanuele Rossi, Massimo Siclari, Antonino Spadaro – ma per ragioni legate alla mia personale biografia universitaria. In quell'anno, infatti, dopo aver fatto nella vita tutt'altro, ero appena entrato nei ruoli universitari, vincendo il concorso da ricercatore e mi ricordo (questo sì, mi è rimasto impresso) che ero avvinto da un forte senso di inadeguatezza e di ritrosia a partecipare a momenti di confronto collettivo per i quali non mi sentivo assolutamente attrezzato. Del resto, ero pure, da un verso, condizionato da un certo anarchismo individualista che, in buona misura, allora mi caratterizzava e, dall'altro, influenzato dal mio maestro – Franco Modugno – che nei riguardi di associazioni scientifiche, convegni, seminari non ha mai nutrito un particolare *feeling*.

Fu una telefonata di Antonio Ruggeri – lui forse non lo rammenterà, ma io (ecco un *flash*) sì – che mi invitava a partecipare ad uno dei primi convegni del Gruppo a vincere quella mia resistenza, oltre a lusingarmi non poco dato che mi faceva sentire accreditato molto più di quanto io lo fossi dinanzi a me stesso. Ne è nato un rapporto che non si è più interrotto con l'attività della nostra Associazione e con i tanti colleghi ed amici che ho avuto il piacere di conoscere e di apprezzare in tutti questi anni.

***I Domanda*: Come è cambiato il "Gruppo di Pisa" dalla sua fondazione nel maggio del 1990 e dopo la sua formalizzazione associativa della fine degli anni Novanta?**

Il fatto di scrivere dopo altri mi offre un duplice vantaggio: quello di poter operare di sponda (*i. e.* da gregario succhiaruote), facendo leva, oltre che sulla mia esperienza personale, su quanto detto da chi mi ha proceduto; quello di evitare di ripetere cose già dette, laddove non avrei molto da aggiungere se non una semplice, sia pur magari opportunamente mimetizzata, *reiterazione* del già rappresentato, senza tuttavia vantare la sussistenza di *nuovi presupposti*.

Tutti hanno osservato come il Gruppo di Pisa sia andato incontro, nel tempo, quantomeno ad un cambiamento di stile: dall'informalità delle origini, alla formalizzazione imposta dall'abito associativo; dalla felice indisciplina degli interventi liberi e della reciproca interruzione, consentita dalla formula "giro di tavolo", alla più ordinata dinamica propria della tradizionale veste convegnistica o seminariale. Senz'altro è così, forse – come hanno detto Massimo Luciani ed Adele Anzon – si tratta niente altro che del prezzo del successo, l'inevitabile contrappasso del transito dal gruppo ristretto alla vasta platea dei partecipanti. L'antidoto necessario per evitare che il "caos ordinato" degli inizi si trasformasse in "caos anarchico".

Si tratta, ovviamente, di valutare – come bene ha detto Lino Costanzo – se ed in qual misura tutto questo abbia inciso sui tratti caratterizzanti di questa esperienza e quale sia stato l'impatto sul suo codice genetico.

A me pare che, tutto sommato e per gli aspetti qualificanti, il cambio di *abito* non abbia corrisposto ad un significativo cambio di *animo*. Mi spiego.

Prendiamo, ad esempio, la forma convegno annuale.

Pur recependo, in buona misura, le regole proprie di quella forma, si sono operate scelte organizzative che ben tradiscono le peculiarità del Gruppo di Pisa. Innanzitutto – come rammentava Antonio Ruggeri – la prassi di accompagnare l'elaborazione delle relazioni con una serie di incontri preparatori fra i membri del Direttivo, i *discussant* e i relatori, offrendo una preziosissima occasione di interscambio e di reciproco confronto *in itinere* che fa, a mio avviso, assaporare uno degli aspetti migliori della dimensione comunitaria della ricerca scientifica, vale a dire il confronto dialettico sullo studio *in fieri* e non solamente sul suo prodotto finale (e, quantomeno *quoad formam*, definitivo). Questa è davvero una *best practice*: sia perché, tenendo conto che nello spirito del Gruppo di Pisa i relatori spesso sono giovani studiosi, fornisce a questi ultimi un'ottima opportunità di confronto intergenerazionale con colleghi più *agéè* – i *discussant* e i membri del Direttivo – sia perché ci fa rammentare che, seppur individuale ed in forma scritta – com'è per lo più nel nostro campo di studi – il prodotto della ricerca è sempre frutto di paternità allargata; paternità che si trasmette non solo e soltanto attraverso la lettura di altri scritti, ma anche mediante lo strumento del previo confronto dialettico più libero e diretto fra studiosi, attingendo cioè alle risorse di un'oralità condivisa che richiama un po' lo spirito delle origini del Gruppo.

Non solo.

Se è vero, come è vero, che il rammentato processo di progressiva istituzionalizzazione del Gruppo di Pisa ha in qualche modo attenuato l'originario *gap* di differenziazione con l'Associazione maggiore dei costituzionalisti e i suoi riti più paludati, nondimeno l'accorciamento delle distanze è stato anche frutto, a ben guardare,

dell'avvicinamento dei *Seniores* agli *Juniores*. Penso, a talune soluzioni organizzative che sperimentate nell'esperienza del Gruppo di Pisa sono state poi traghettate anche sulla sponda AIC, come ad esempio l'introduzione di *atelier* tematici di discussione, segno di una certa qual accoglienza, da parte dell'Associazione maggiore, di quello spirito dialettico e del confronto più aperto che connota il nostro Gruppo.

Fra i tratti di maggiore connotazione del Gruppo di Pisa è la specifica attenzione dedicata ai giovani studiosi, che trovano ampio spazio sia sul fronte del reclutamento associativo per il quale non si richiede di vantare un titolo accademico – come ben sottolineato da Lino Costanzo – sia ancor più sul piano del coinvolgimento nell'attività dell'Associazione che lascia ai più giovani ampi spazi di protagonismo. In ordine a questo aspetto, il decorso del tempo e la progressiva istituzionalizzazione non hanno menomamente inciso in senso negativo. Anzi direi: tutt'altro. V'è stato, semmai, un significativo incremento degli spazi.

Segnalo, a questo riguardo, l'introduzione dell'importante iniziativa (*Paschale Costantio regnante… si recte memini*) del seminario annuale dei dottorandi, giunto oggi alla VIII^ edizione, che per i giovani che stanno terminando la formazione dottorale in diritto costituzionale è divenuta una importante ribalta ed opportunità di sottoporre il proprio lavoro di tesi all'esame di colleghi più esperti. Ad essa, peraltro, è stata felicemente associata anche l'iniziativa del premio per la miglior tesi di dottorato in materie giuspubblicistiche, che la Collana di studi "Sovranità, Federalismo, Diritti", diretta dal prof. Giorgio Grasso, bandisce con il patrocinio dell'Associazione.

Anche sul piano più squisitamente organizzativo, neppure trascurerei l'importante novità rappresentata dalla recente modifica del sistema elettorale del Consiglio direttivo dell'Associazione che assicura, nell'organo apicale, una rappresentanza plurale e compaginata non solo a tutti i ruoli universitari – dai professori di prima fascia ai ricercatori – ma anche a soggetti diversi raccolti sotto l'etichetta dei soci non strutturati.

Aggiungerei, in chiusura, la recentissima proposta di istituzione del "Comitato dei giovani costituzionalisti", allo specifico scopo di ulteriormente valorizzare – sulla falsariga della esperienza d'oltralpe – «la presenza, all'interno del Gruppo di Pisa, dei più giovani studiosi universitari di diritto costituzionale italiano, straniero e comparato», al fine di «favorire la creazione di una rete, almeno nazionale, di giovani studiosi […]; gestire un'anagrafe dei dottorati di interesse costituzionalistico attivi in Italia; […] creare e gestire un annuario dei giovani costituzionalisti; […] proporre e organizzare incontri, giornate di studio, seminarî e altri eventi di alto valore scientifico volti ad accrescere il prestigio dell'Associazione».

In definitiva, in questo caso, il decorso del tempo non ha sbiadito, ma ha invece rafforzato (e non poco) la vocazione delle origini.

***II Domanda*: Con quali sentimenti ricorda il suo periodo da Presidente dell'Associazione?**

La domanda mi sembra indirizzi la risposta sul registro emotivo, che non è quello che siamo usi utilizzare nella nostra prosa. Le sensazioni, per l'appunto, giacché – mi verrebbe da dire – le cose fatte sono in qualche modo scritte nei verbali e giacciono nel solco dell'itinerario compiuto. Stan lì, basta magari farle riemergere e togliere loro la polvere del tempo, anche per acquisirne una più piena consapevolezza.

Ecco voglio raccogliere questo invito a raccontarsi, piuttosto che a raccontare.

La presidenza dell'Associazione è stata per me un'esperienza inedita, data la mia connaturale tendenza ad evitare accuratamente "cariche" di qualsivoglia tipo, non tanto – lo dico solo per escludere fraintendimenti – per una mia inclinazione a fuggire le responsabilità ch'esse comportano – cosa, questa, che mi appartiene poco – o per snobistico senso di distacco – che m'appartiene ancor meno – ma per l'idiosincrasico sospetto (o preoccupazione) che assumerle si traduca inevitabilmente in un sottrarre tempo all'unica buona ragione che mi ha spinto, a suo tempo, ad entrare nell'Università: lo studio. Ciò, sia ben chiaro, non per una oggettiva incompatibilità fra le due cose, che è smentita dai tantissimi fulgidi esempi contrari che l'esperienza largamente ci offre, quanto più semplicemente per personale inadeguatezza.

Ebbene quell'opportunità mi venne in certo modo incontro ed io, quella volta, non mi sottrassi. Debbo dire ormai a distanza di un po' di tempo, non tanto per l'Associazione, ma per il sottoscritto, di aver fatto bene. Ne ho tratto, infatti, diversi insegnamenti.

Per prima cosa, ho imparato la *fatica* – ricordo che quel Direttivo usciva da un passaggio elettorale che aveva prodotto alcuni malumori e fatto emergere qualche frattura in seno all'Associazione – ma soprattutto il *gusto* di una gestione davvero collegiale e del confronto intergenerazionale (anche lì, visto che ero il "meno giovane"), cui si è pervenuti dopo qualche registrazione dei reciproci rapporti. E poi, ho fatto esperienza, di là dalle diverse radici d'ognuno, di un comune senso di servizio e di gratuità derivante dal fatto di lavorare per un'Associazione ad esclusivo interesse scientifico e promozionale della ricerca.

E poi, sopra ogni cosa, rammento la piacevole sensazione dell'interscambio con i giovani studiosi della nostra Associazione, particolarmente con quelli coinvolti in prima persona nelle iniziative scientifiche; ricordo la gratitudine spesso manifestata per la ribalta assicurata e, ancor più, per l'attenzione e la cura loro riservate dal Direttivo. Mi è rimasta, cioè, l'impressione di contribuire alla valorizzazione dei giovani talenti della nostra disciplina e di fare, per questo, un "buon lavoro", non già perché lo si fa "bene", ma perché è un buon lavoro "in sé".

Del resto, questo io credo sia in assoluto il volto migliore del nostro mestiere che l'accademia ha tradizionalmente riassunto nella figura del maestro e che il Gruppo di Pisa è in grado di amplificare su larga scala. Scoprire dei giovani talenti e saper immaginare la loro proiezione futura dovrebbe essere compito precipuo del *Seniores*, di chi cioè abbia già fatto buona parte del proprio tragitto professionale.

Sollecitato dalla evocazione mozartiana fatta da Massimo Luciani e sfruttando l'andamento rapsodico di questo scritto ed un po' intimistico di questa risposta, voglio condividere l'emozione che mi suscitò a Vienna, in una delle tante case abitate dall'errabondo genio salisburghese – la casa-museo in Domgasse, l'ottava delle tredici

case abitate nella capitale austriaca – leggere la lettera, lì custodita, scritta da Leopold Mozart, il padre di Wolfgang, alla figlia Nannerl, in cui riportava (in francese, non si sa bene perché) l'affermazione, diventata presto notoria in tutta Vienna, fatta a lui pubblicamente la sera stessa dell'ascolto del famosissimo quartetto delle dissonanze K 465 da Franz Josef Haydn, il padre e maestro indiscusso del classicismo viennese: «Vi affermo davanti a Dio e come persona onesta che vostro figlio è il più grande compositore che io conosca, di persona o per sentito dire; ha del gusto e, inoltre, la più grande scienza nella musica». Si dirà: ma quello era Mozart. Ma ancor più dovrebbe dirsi: quello era Haydn, da tutti considerato il migliore ed il più grande in assoluto, oltre ad essere (e la cosa non è irrilevante) l'inventore della forma-quartetto.

Un'ultima positiva sensazione mi sento di raccontare. Attiene alla consapevolezza della progressiva costruzione di una "buona" relazione – intendo dire, non solo sul piano scientifico, ma soprattutto personale – con gli altri membri del Direttivo che mi hanno accompagnato in questa esperienza. Il che, da un verso, mi ha rammentato una volta di più che quella degli studiosi e dell'accademia è e resta una comunità, un intreccio di relazioni oltre che di interessi condivisi – mi sovviene, a questo riguardo, la lezione a suo tempo ricevuta in modo particolare da un collega ed amico scomparso di recente, che mi piace qui ricordare: Stefano Maria Cicconetti – dall'altro, ha consentito a quell'esperienza triennale di direzione dell'Associazione di proiettare i suoi effetti ben al di là di quell'arco temporale.

Questa, molto in sintesi, la fotografia emotiva del mio triennio di direzione che tiene dentro di me il posto di quella fotografia reale del Consiglio direttivo che, qualche inconveniente, prima, e soprattutto la pandemia, dopo, ci hanno impedito di poter scattare ed inserire sul sito dell'Associazione.

III Domanda: Che contributo a suo giudizio ha dato il *Gruppo* allo studio del diritto costituzionale ed alla giurisprudenza costituzionale?

Voglio innanzitutto sottolineare la formulazione della domanda che associa lo studio sulla giustizia costituzionale a quello sul diritto costituzionale sostanziale, descrivendo così la parabola scientifica del Gruppo di Pisa che, nato attorno all'opzione, allora un po' negletta negli studi costituzionalistici, di fare della prima il fuoco esclusivo della propria attenzione – in questo ponendosi in linea di continuità, del resto, con gli studi pisani di diritto processuale costituzionale che, allora, avevano dato luce al primo volume della fortunatissima serie degli "Aggiornamenti sul processo costituzionale" – si è col tempo aperto all'esame e all'approfondimento del diritto costituzionale *tout-court*. D'altronde, a me pare che il legame che la giustizia costituzionale intrattiene con il diritto costituzionale è di natura assai diversa da quello che, invero, intercorre fra altre discipline processualistiche e la rispettiva disciplina sostantiva. In quest'ultimo caso, invero, ambo i termini del rapporto godono di una propria autonomia scientifica, oltre che didattica, mentre la stessa cosa non può dirsi per la relazione che qui ci interessa più da presso. Nel senso che, pur avendola ormai conquistata sul piano didattico, la giustizia costituzionale

non può egualmente vantare un'autonomia scientifica rispetto al diritto costituzionale. Essa, infatti, altro non è che un modo per guardare al diritto costituzionale sostanziale il quale la illumina anche nei suoi più riposti profili processuali. Era quindi inevitabile, a mio avviso, che quel passo prima o poi si compisse anche in modo esplicito.

Circa il contributo specifico offerto dall'azione del Gruppo di Pisa agli studi costituzionalistici credo che parole assai chiare e condivisibili le abbia dette in particolare Antonio Ruggeri e non ho bisogno di aggiungere molto di più. Per parte mia posso solo testimoniare la percezione della profonda soddisfazione di chi, ricevendo l'incarico di tenere una relazione in un nostro incontro di studio, l'ha percepita come un significativo riconoscimento e, soprattutto per i più giovani, come una sorta di rito di passaggio. Insomma, per dirla ancora con Antonio Ruggeri il Gruppo di Pisa "fa curriculum"!

Per quanto riguarda poi il livello qualitativo delle pubblicazioni degli atti degli incontri di studi dell'Associazione credo che esso sia sufficientemente testimoniato dall'interesse mostrato da molti colleghi e studiosi ed anche dalla significativa disponibilità a partecipare ai lavori del Gruppo da parte dei più autorevoli studiosi della materia – penso qui soprattutto al Seminario annuale.

Ritengo, infine, che un ruolo importante stia conquistandosi e possa sempre di più conquistare la recente rivista *online* – *Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale* – quale strumento autonomo (*i.e.* emancipato dal ruolo di megafono delle iniziative associative) di promozione e sviluppo del dibattito scientifico nella materia che ci occupa. Nata solo da qualche anno, vedo infatti che essa si è oramai ben strutturata, stabilizzata nella tempistica, arricchita di contributi, mostrandosi, tra l'altro, capace di essere molto presente nella discussione sui temi dell'attualità giuridica attraverso l'ampio ricorso ai *Forum* tematici di discussione. Mi pare proprio, pertanto, che la promessa e l'ambizione – manifestate sin dalle origini – di voler raccogliere il testimone della cessata Rivista cartacea dell'Associazione – la *Rivista di diritto costituzionale* – si stiano pian piano realizzando. Onore al merito particolarmente al Consiglio direttivo attualmente in carica.

***IV Domanda*: Qual è la sua opinione sul ruolo che negli anni ha svolto il "Gruppo di Pisa" nella valorizzazione dei giovani studiosi, anche attraverso alcune attività dedicate (Seminario annuale dei dottorandi, Seminario di diritto comparato dedicato ai "giovani studiosi", patrocinio del Premio per la miglior tesi di dottorato in materie giuspubblicistiche)? Ritiene, eventualmente, che si possano ideare altre iniziative per potenziare tale valorizzazione?**

Penso di aver già, in buona misura, detto quel penso a riguardo nelle risposte date alle domande precedenti. Quella della valorizzazione dei giovani studiosi è la cifra dell'Associazione ed è ciò che, invece di declinare come altri elementi caratteristici delle origini, ivi compresa la stessa giovinezza dei primi adepti, si è nel tempo rafforzata – come, del resto, la stessa elencazione delle iniziative intraprese nel tempo, contenuta nella domanda, evidenzia sufficientemente – tanto da fare del Gruppo di Pisa un *unicum* nel

contesto delle analoghe esperienze rappresentative di categoria in seno alla corporazione degli studiosi universitari, come condivisibilmente affermato da Antonio Ruggeri.

Unicità che è peraltro la migliore delle risposte possibili al sarcastico sospetto di autopromozione mosso a suo tempo – come rammentato da Massimo Luciani – nei confronti dei fondatori dell'esperienza, a testimonianza della sincerità di quella vocazione genetica.

Per quanto riguarda le iniziative futuribili, degna di considerazione mi sembra quella, prospettata da Antonio Ruggeri, di creare una Collana del Gruppo di Pisa, magari destinandola a raccogliere precipuamente lavori monografici di giovani studiosi. A questo riguardo, mi verrebbe da avanzare l'ulteriore proposta di prevedere incontri di confronto con i più giovani sui lavori *in itinere*, un po' sulla falsariga di quanto avviene con il seminario dei dottorandi. Quella del confronto aperto sui "lavori in corso" è infatti – come già detto – un'esperienza utile e altamente formativa per ciascuno e che, purtroppo, la vita universitaria, almeno nella dimensione collettiva dell'interscambio fra colleghi, non mi pare riesca più ad assicurare. Non so ovviamente proporre nessun *format* specifico, ma solo segnalare un'esigenza.

***V Domanda*: Immagina un possibile coinvolgimento dell'Associazione come *Amicus curiæ* a seguito della recente riforma delle Norme Integrative? Se sì, a suo giudizio, le modalità di redazione della "opinione scritta" chi dovrebbero coinvolgere?**

Nel dare risposta a quest'ultima domanda, mi sento in perfetta sintonia con Massimo Luciani: più, però, che sull'istituto in sé dell'*amicus curiae* sulla sua utilizzabilità per la nostra Associazione. Ho anch'io, infatti, estrema difficoltà ad immaginare un'associazione *scientifica* che su una qualsivoglia questione *scientifica* parli ad una sola voce, che abbia o possa avere una *sua propria* opinione che tenga luogo delle opinioni dei suoi membri; che insomma trasformi gli *amici* in un unico *amicus*. Penso che la locuzione che si incontra di più nei nostri scritti sia la seguente: "sul punto la dottrina appare divisa".

E poi chi dovrebbe "impegnare" l'Associazione? Un gruppo di saggi designati dal Direttivo o dall'Assemblea dei soci o l'Assemblea stessa? L'opinione, poi, dovrebbe essere in qualche modo approvata? Non credo, però, che l'opinione sul piano scientifico possa deliberarsi a maggioranza per farne una sorta di dottrina dell'ente. La "scienza", a differenza degli interessi, *non è rappresentabile*, per la semplice ragione che come entità collettiva *non esiste*.

Concludo, pertanto, col dire che, di là dall'opinione che si abbia sulla figura dell'*amicus curiae*, è a mio avviso auspicabile che il Gruppo di Pisa resti un gruppo di *amici* e non si trasformi, sia pur per singola *quaestio*, in un unico grande *amicus* per il cui abbraccio unitario non credo proprio che vi siano i margini.

***

I PARTECIPANTI AL FORUM

Adele Anzon, Professoressa emerita di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

Gaetano Azzariti, Professore ordinario di Diritto costituzionale – "Sapienza" Università di Roma

Paolo Carnevale, Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico – Università degli Studi "Roma Tre"

Pasquale Costanzo, Professore emerito di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Genova

Marilisa D'Amico, Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Milano

Massimo Luciani, Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico – "Sapienza" Università di Roma

Roberto Romboli, Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università di Pisa

Antonio Ruggeri, Professore emerito di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Messina