GRUPPO di PISA

Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

La Rivista

Fascicolo 2025/02

Contributi di:

S. Agosta, G. Bergonzini, L. Bianchi, C. Calvieri, M. Cazzaniga, A. Chiappetta, G.L. Conti, M. Dani, C. Doria, N. Fiano, V. Fogliame, G. Grasso, A. Lo Calzo, F.G. Pizzetti, G. Razzano, I. Roberti, D. Servetti, C. Tripodina, M. Tuozzo, A.C. Visconti

La Rivista **Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale** è inclusa tra le riviste di Classe A per l'Area 12 - Scienze giuridiche (con delibera del 21 dicembre 2023).
ISSN: 2039-8026.

Per il triennio 2023-2025, **Direttore responsabile**: Massimo Siclari (*Università degli Studi «Roma Tre»*).

Comitato di Direzione: Andrea Cardone – Referente responsabile per la Rivista (*Università degli Studi di Firenze*), Tanja Cerruti (*Università degli Studi di Torino*), Nannerel Fiano (*Università degli Studi di Milano*), Nicola Pignatelli (*Università degli Studi di Bari «Aldo Moro»*), Alessio Rauti (*Università degli Studi «Mediterranea» di Reggio Calabria*), Michela Troisi (*Università degli Studi di Napoli Federico II*).

Comitato di Redazione: COORDINAMENTO TRA LE SEZIONI: Antonello Lo Calzo – Coordinatore del Comitato di redazione (*Università di Pisa*), Pietro Villaschi (*Università degli Studi di Milano*).

SEZIONE SAGGI E RELAZIONI: Stefano Bissaro (*Università degli Studi di Milano*), Arianna Carminati (*Università degli Studi di Brescia*), Luca Cavalli (*Università degli Studi di Napoli Federico II*), Lavinia Del Corona (*Università degli Studi di Milano*), Giuseppe Donato (*Università degli Studi di Messina*), Alessia Fusco (*Università degli Studi di Torino*), Valentina Pupo (*Università degli Studi «Magna Græcia» di Catanzaro*), Giuliano Serges (*Università degli Studi «Roma Tre»*).

SEZIONE RECENSIONI: Antonino Amato (*Università degli Studi di Messina*), Alberto Arcuri (*Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa*), Marco Ladu (*Università degli Studi eCampus*), Costanza Nardocci (*Università degli Studi di Milano*), Leonardo Pace (*Università degli Studi «Roma Tre»*), Giada Ragone (*Università degli Studi di Milano*).

SEZIONE FORUM: Bruno Brancati (*Università di Pisa*), Rossana Caridà (*Università degli Studi «Magna Græcia» di Catanzaro*), Cristina Luzzi (*Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa*), 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 2/2025

Giorgio GRASSO, *La legge n. 87 del 1953 e la legge n. 148 del 1953: un "incrocio pericoloso" della prima legislatura repubblicana* 1

Michela TUOZZO, *Pluralismo e servizio pubblico audiovisivo nell'era digitale: sfide e prospettive per la libertà di informazione* 13

Ilaria ROBERTI, *Il ruolo del Parlamento europeo nella procedura di revisione dei Trattati istitutivi in virtù dell'assimilazione dell'art. 48 TUE ad una «decisione costituzionale»* 32

Chiara DORIA, *La dimensione partecipativa del dovere tributario. Spunti ricostruttivi* 63

Leonardo BIANCHI, *Per un inquadramento costituzionale della legge della Regione Toscana sul suicidio assistito* 79

Andrea CHIAPPETTA, *'Investire' sul dettato costituzionale: la tutela delle persone con disabilità tra l'incessante pungolo del Giudice delle leggi e l'occasione del PNRR* 100

Virgilia FOGLIAME, *Le elezioni regionali e locali* 129

Giuseppe BERGONZINI, *Province, Città metropolitane e giustizia elettorale, a dieci anni dalla legge n. 56/2014* 165

Martina CAZZANIGA, *Note a margine di Corte costituzionale n. 95 del 2025: abuso d'ufficio, ulteriori approdi in tema di diritto internazionale come parametro interposto e riflessioni sulla riserva di legge penale* 197

Le recensioni

Marco DANI, *La Banca* centrale *nel diritto pubblico europeo. Una prospettiva teorica e comparata*, Milano, Franco Angeli, 2024

Recensione di Anna Camilla VISCONTI 213
Replica dell'Autore. Come decentrare la Banca centrale europea? 231

Il Forum

Fine vita tra Stato e Regioni 235

GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

LA LEGGE N. 87 DEL 1953 E LA LEGGE N. 148 DEL 1953: UN "INCROCIO PERICOLOSO" DELLA PRIMA LEGISLATURA REPUBBLICANA [*]

GIORGIO GRASSO[**]

SOMMARIO: 1. Per introdurre al tema. – 2. La legge n. 87 del 1953 e la legge n. 148 del 1953 nella cornice di una "irripetibile" legislatura: prime considerazioni. – 3. Rileggendo i lavori parlamentari di approvazione della legge n. 148 del 1953: la legge elettorale tra (mero) controllo politico del Parlamento (la posizione della maggioranza di Governo) e sindacato di legittimità costituzionale (la posizione delle minoranze comunista e socialista e del Movimento Sociale Italiano). – 4. Qualche rilievo conclusivo: dal mancato controllo di costituzionalità sulla riforma della legge elettorale all'ingenua speranza di poter proporre contro di essa un referendum abrogativo.

1. *Per introdurre al tema*

Nel momento in cui ho aderito, con convinzione, agli Scritti in onore di Giovanni Serges mi sono domandato che cosa mi legasse a lui, oltre all'amicizia e alla colleganza accademica, in particolare dal punto di vista del confronto scientifico e ho ripensato agli esordi della mia carriera universitaria, quando preparavo la tesi di dottorato e studiando i conflitti di attribuzione originati da atti giurisdizionali mi imbattei forse nel suo primo lavoro di ricerca, dedicato ai rapporti tra il giudizio amministrativo e il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione fra Stato e Regione[1].

A distanza di tanti lustri, non poteva quindi che essere la giustizia costituzionale, tra i filoni di studio indicati dal comitato promotore degli Scritti, il macrotema entro il quale individuare un profilo attorno a cui sviluppare uno scritto originale pensato per il

[*] Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo e destinato anche agli *Scritti in onore di Giovanni Serges*.

[**] Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università degli Studi dell'Insubria.

[1] G. SERGES, *Giudizio amministrativo e conflitto di attribuzioni fra Stato e Regione*, in *Diritto e Società,* 1981, 635 ss.

"nostro" Gianni. Avendo da poco completato la raccolta degli *Atti* del Convegno comasco del Gruppo di Pisa sui 70 anni della legge 11 marzo 1953, n. 87[2] ed essendomi occupato in quel contesto della storia della legge sulla costituzione e il funzionamento della Corte[3], mi era rimasta la curiosità di approfondire una questione che avevo soltanto lambito in quel frangente, al fine di meglio indagare i rapporti tra la legge n. 87/1953 e la quasi coeva legge 31 marzo 1953, n. 148, la notissima "legge truffa", con la quale venne approvata la modifica in senso maggioritario del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, al fine di assicurare al gruppo di liste collegate che avesse conseguito la metà più uno del totale dei voti validi, attribuiti a tutte le liste, 380 seggi[4].

Sullo sfondo di quel lontano dibattito, del resto, si collocava la possibilità stessa della giustiziabilità delle leggi elettorali, allora prospettata, anche durante la durissima discussione politica che portò all'approvazione della legge n. 148, e che pure la Corte avrebbe affrontato soltanto moltissimi anni dopo, in due successive, notissime, sentenze, la n. 1/2014 e la n. 35/2017: due pronunce che, per chiudere il cerchio di questa riflessione iniziale, sono state oggetto di commento anche da parte del Professore che stiamo onorando[5].

2. *La legge n. 87 del 1953 e la legge n. 148 del 1953 nella cornice di una "irripetibile" legislatura: prime considerazioni*

Tra le leggi che la prima legislatura repubblicana ha consegnato ai libri di storia e al sistema istituzionale democratico che si andava faticosamente a costruire certamente la legge n. 87/1953 occupa un posto di assoluto rilievo. Si tratta di una legge, infatti, che copre il perimetro dell'intera legislatura, se solo si ricorda che il disegno di legge governativo viene presentato a luglio del 1948 e che la legge sarà approvata, dopo ben cinque letture parlamentari, nel marzo del 1953, allo scadere della legislatura stessa. Se altrove se ne sono ricostruiti gli snodi e l'itinerario complessivo[6], in questo contributo preme mettere in luce il rapporto che quella legge ebbe con un'altra legge che avrebbe voluto segnare, con la trasformazione in senso maggioritario del sistema elettorale

[2] G. GRASSO, A. STEVANATO (cur.), *I 70 anni della Legge n. 87 del 1953: l'occasione per un "bilancio" sul processo costituzionale*, Napoli, 2024.

[3] Vedi G. GRASSO, *La storia della l. n. 87 del 1953: le aspettative sui futuri giudizi della Corte costituzionale e lo "spirito" della legge, 70 anni dopo*, in G. GRASSO, A. STEVANATO (cur.), *I 70 anni della Legge n. 87 del 1953*, cit., 19 ss.

[4] Si ricordi che in quel momento il numero dei componenti la Camera dei deputati non era ancora predeterminato, ma fissato «in ragione di un deputato per ottantamila abitanti o per frazione superiore a quarantamila», in base all'originaria formulazione dell'art. 56 Cost., e che alla luce della popolazione residente al 4 novembre 1951 tale numero corrispondeva quindi a 590 deputati (si veda articolo unico, c. V, legge n. 148/1953).

[5] Il riferimento corre ai seguenti contributi: G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista AIC*, 1/2014, 1 ss. e G. SERGES, *Prime riflessioni sul futuro della legislazione elettorale (in attesa delle motivazioni della sentenza costituzionale)*, in *Nomos*, 1/2017, 1 ss., in realtà annotando il comunicato stampa che precedette il deposito della pronuncia.

[6] Vedi ancora G. GRASSO, *La storia della l. n. 87 del 1953*, cit., spec. 27 ss.

proporzionale della Camera dei deputati, il funzionamento della forma di governo, la legge n. 148 appunto; ciò anche al fine di cogliere, trascorso un lungo periodo di tempo da allora, quanto resti in fondo delicato l'equilibrio tra due diversi modi di intendere la democrazia, l'uno, alla Rousseau, basato sulla forza del principio di maggioranza, restio ad accettare il temperamento che lo stesso art. 1, c. 2, Cost. pone – non va mai dimenticato – alla sovranità popolare, l'altro, potremmo dire di stampo madisoniano, che mira, invece, a circoscrivere l'esercizio del potere della maggioranza, anche prevedendo l'esistenza degli organi giudiziari ordinari e degli istituti della giustizia costituzionale, come la stessa Corte costituzionale si configura.

Questo rapporto si misura, intanto, nell'intreccio che le due leggi ebbero durante i lavori parlamentari che portarono alla loro approvazione. Il disegno di legge governativo concernente la legge elettorale è presentato alla Camera dei deputati, presso la I Commissione permanente, dal Ministro dell'Interno Scelba, il 21 ottobre del 1952[7], il giorno stesso in cui il Senato approva in seconda deliberazione la futura legge n. 87, che il 22 ottobre arriverà proprio per il suo esame alla Camera. Il testo della legge di riforma elettorale sarà portato in discussione in Assemblea ai primi di dicembre, passando avanti alla legge sulla costituzione e il funzionamento della Corte, ma anche alla legge sul *referendum* e sull'iniziativa legislativa popolare. A differenza di questi due ultimi testi legislativi, infatti, la Camera venne a seguire dall'inizio un procedimento abbreviato, ritenuto dalle opposizioni «eccezionale», «inusitato e tanto affrettato», perpetrato con «un pauroso crescendo» di violazioni del Regolamento[8] e dello stesso art. 72, c. 2, Cost., cosa che assicurò però una corsia preferenziale all'esame e alla discussione del progetto, ormai a pochi mesi dalla fine della legislatura.

Il tentativo senza successo, in particolare delle sinistre, fu quello di sospendere l'esame del disegno di legge sino a che non fosse entrata in funzione la Corte costituzionale che ne potesse giudicare la pretesa incostituzionalità, come meglio si vedrà un poco più avanti. Ma anche altre forze di opposizione, all'estrema destra dello schieramento politico, evidenziarono l'assenza della Corte, «il giudice naturale del Parlamento» disse Almirante, in una delle relazioni di minoranza della Commissione Affari interni della Camera. A quel punto, ai primi di dicembre come si diceva, comincia l'esame della legge con un dibattito che ha toni spesso molto accesi, quasi drammatici, sino a quando il Governo, anche per fronteggiare un fortissimo ostruzionismo, decide di porre la questione di fiducia sul testo e la discussione trova la sua acme nella seduta iniziata la domenica del 18 gennaio 1953 e che continua incessantemente sino a mercoledì 21 gennaio 1953[9], con decine e decine di interventi,

[7] *Atti* Camera dei deputati n. 2971, "Modifiche al testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto presidenziale 5 febbraio 1948, n. 26".

[8] *Atti* Camera dei deputati n. 2971-A, *Relazioni di minoranza* (Luzzatto e Capalozza), 17, 22 e 17.

[9] Particolarmente toccante è il resoconto dell'aggressione subita da parte di Ingrao, che lui stesso così racconta (in *Atti* Camera dei deputati, seduta di domenica 18 gennaio 1953, continuata nei giorni di lunedì 19, martedì 20, mercoledì 21, 45840): «Non ho bisogno di dire molte parole perché credo che lo stato in cui mi presento in quest'aula dimostra in quali condizioni mi ha ridotto la polizia, ed è la dimostrazione di come vengono rispettati i diritti dei cittadini italiani, i diritti dei deputati. In questo momento, nel centro di Roma, si svolgono scene selvagge, indegne: i cittadini vengono picchiati, manganellati. Passando per il Corso, che è in istato d'assedio, sono stato aggredito e ridotto in questo modo dalla polizia del ministro

anche per mere dichiarazioni di voto, seduta che si conclude con il voto di fiducia a favore della legge, con le opposizioni che escono dall'aula, salvo pochi deputati che votano contro[10]. Ripetutamente nelle dichiarazioni di voto dei deputati di opposizione si contesta la mancata approvazione della legge sulla Corte, ma anche di quelle sul *referendum* e sul Consiglio superiore della Magistratura, parlando di legge truffa, legge elettorale truffa, legge truffaldina, truffa elettorale, truffaldina riforma elettorale, truffa *tout court* o utilizzando espressioni simili[11].

Al Senato il disegno di legge arriva il 22 gennaio 1953, il 12 febbraio si approva, tra moltissime contestazioni, la dichiarazione di urgenza della legge, che nel mese di marzo, a partire dal giorno 8, è sottoposta all'esame dell'Assemblea. La circostanza che la legge sulla Corte costituzionale sia ormai stata approvata definitivamente (il 7 marzo) cambia ovviamente il tipo di critica da parte delle opposizioni nei confronti della legge elettorale, con qualche più isolata contestazione di fronte all'uso della procedura di urgenza, mai impiegata, lo si è già ricordato, per la legge sulla Corte e per quella sul *referendum*, e l'auspicio di una nomina non troppo lontana dei giudici costituzionali, nomina complessiva che, invece, come è noto, si completerà solo alla fine del 1955. Come già alla Camera, anche al Senato il Governo chiede la fiducia, votata domenica 29 marzo 1953, dopo un'altra "seduta fiume" iniziata il 26 del mese. La fiducia è approvata tra tumulti gravissimi, secondo quanto riportano i resoconti parlamentari[12], con tutte le opposizioni che escono dall'aula al momento del voto[13].

---

dell'interno, e ciò dopo aver mostrato la mia tessera di deputato»; ma nella seduta si veda anche l'intervento che prova a chiarire quanto accaduto del Presidente del Consiglio De Gasperi, 45844.

[10] La votazione della fiducia per appello nominale riguardò tutta la parte del disegno di legge non ancora approvata dalla Camera, partecipando al voto 364 deputati, con una maggioranza richiesta di 183, 239 voti favorevoli e 25 voti contrari, tra cui in una paradossale "compagnia" Almirante e Calamandrei. Successivamente, vi fu la votazione a scrutinio segreto sull'intero testo di legge, cui parteciparono 349 deputati, con una maggioranza richiesta di 175, 332 voti a favore e 17 contro.

[11] «Truffa nella truffa» è definita in particolare la richiesta del voto di fiducia da parte del Governo, precludendo l'ulteriore svolgimento degli emendamenti: vedi l'intervento del socialista Tolloy, in *Atti* Camera dei deputati, seduta di domenica 18 gennaio 1953, continuata nei giorni di lunedì 19, martedì 20, mercoledì 21, 45680.

[12] Si vedano *Atti* Senato, seduta di giovedì 26 marzo 1953, 40778, riportando ciò che accadde al momento della lettura del testo dell'articolo unico della legge, posto in votazione per la fiducia: «(Violentissime proteste e altissimi clamori da parte dei senatori della sinistra, che scendono nell'emiciclo. Reiterate invettive dalla sinistra all'indirizzo del Presidente. Vivi applausi dal centro e dalla destra. Il Vice Presidente Scoccimarro sale sul banco della Presidenza e tenta di impedire la lettura dell'articolo unico del disegno di legge. Vivi applausi dalla sinistra e violente proteste dal centro e dalla destra. Tumulto)» e ancora 40781, dopo che viene respinta un'ultima richiesta di votare la legge a scrutinio segreto, trattandosi di una questione di fiducia posta dal Governo: «(I senatori della sinistra tentano di salire sul banco della Presidenza, arginati dal personale di servizio in Aula. Lancio da parte dei senatori della sinistra dei più svariati oggetti contro il banco della Presidenza. Tafferugli. Il Presidente si alza dal suo seggio, rimanendo in piedi sul banco della Presidenza e subito dopo abbandona il seggio presidenziale. Dopo qualche istante riprende il suo posto)».

[13] Anche in questo caso è utile riportare i risultati del voto: votanti 177, maggioranza richiesta 88, voti favorevoli 174, astenuti 3, tra cui Parri, il primo Presidente del Consiglio dei ministri dopo la Liberazione.

3. *Rileggendo i lavori parlamentari di approvazione della legge n. 148 del 1953: la legge elettorale tra (mero) controllo politico del Parlamento (la posizione della maggioranza di Governo) e sindacato di legittimità costituzionale (la posizione delle minoranze comunista e socialista e del Movimento Sociale Italiano)*

Lo stretto collegamento tra le due fonti qui in esame, la legge n. 87 e la legge n. 148, non poteva sfuggire alla dottrina e in particolare ai (più attenti) commentatori della genesi della prima delle due leggi.

Già nel 1963 così scriveva, non a caso, Predieri, guardando all'immobilismo costituzionale che caratterizzava la maggioranza di Governo: «se alla fine della I Legislatura si arrivò alla promulgazione [delle due leggi concernenti la Corte] fu forse solo perché la maggioranza desiderosa di consolidare la sua posizione con la legge elettorale maggioritaria […], violentemente accusata dalle opposizioni e da una parte dell'opinione pubblica di sovvertire i principi e le norme costituzionali che disciplinano la rappresentanza, da un lato teneva a dar prova del suo lealismo costituzionale e dall'altro, in vista di un consolidamento sperato, e previsto, del sistema politico attraverso il meccanismo elettorale maggioritario, poteva pensare che, in quel momento, il controllo di costituzionalità non fosse pericoloso»[14]. Zagrebelsky nell'edizione del 1977 de *La giustizia costituzionale* aggiungeva: «La fine dell'ostruzionismo della maggioranza sulla legge disciplinante la Corte costituzionale non fu […] dovuta ad una sconfitta parlamentare delle forze politiche che l'avevano per lungo tempo praticato, ma ad una circostanza esterna all'elaborazione di quella normativa, l'approvazione della legge 31 marzo 1953, n. 148 […]. Sulla base dell'applicazione di questa legge […], il partito di maggioranza relativa immaginava che dalle elezioni politiche del 1953 sarebbe uscito un Parlamento nel quale la sua presenza sarebbe stata ancora predominante […]. Tale predominio, malgrado tutto, avrebbe assicurato alla Democrazia cristiana, da sola o insieme alla coalizione dei piccoli partiti di centro, il controllo sulle nomine dei giudici costituzionali di origine parlamentare e, attraverso il controllo della nomina dello stesso Presidente della Repubblica, anche di quelli di origine presidenziale»[15]. Minoritario sembra essere rimasto il giudizio di chi, come De Siervo, definendo «curiosa» la posizione in ultimo citata, ha evidenziato che il percorso delle due leggi, quella sulla Corte costituzionale e quella elettorale, iniziò in momenti diversi e che la legge sulla costituzione e il funzionamento della Corte fu approvata comunque con una larghissima maggioranza[16].

Ma una più approfondita lettura di quegli atti parlamentari, sbiaditi dal tempo, eppure facilmente reperibili sui siti Internet della Camera e del Senato, fornisce lo

---

[14] Così A. PREDIERI, *Gli sviluppi costituzionali*, in A. SPREAFICO, J. LA PALOMBARA (cur.), *Elezioni e comportamento politico in Italia*, Milano, 1963, 12-13, ripreso anche da N. TRANFAGLIA, *Per una storia politica della Corte costituzionale*, in ID., *Dallo Stato liberale al regime fascista. Problemi e ricerche*, Milano, 1975, 209.

[15] G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1977, 330.

[16] U. DE SIERVO, *L'istituzione della Corte costituzionale in Italia: dall'Assemblea costituente ai primi anni di attività della Corte,* in P. CARNEVALE, C. COLAPIETRO (cur.), *La giustizia costituzionale fra memoria e prospettive. A cinquant'anni dalla pubblicazione della prima sentenza della Corte costituzionale*, Torino, 2008, 54.

spunto per riflettere non solo sulle ragioni di legame politico, potremmo dire, tra le due leggi, messe ben in risalto anche da altri studiosi[17], ma soprattutto sull'idea complessiva di giustizia costituzionale che, in quel frangente altamente polarizzato e frastagliato, i deputati e i senatori della prima legislatura repubblicana avevano metabolizzato.

Nell'impossibilità di dare conto degli esiti di un ricchissimo dibattito parlamentare, può bastare riferirsi alla relazione di accompagnamento al disegno di legge governativo e alle relazioni che furono il frutto del lavoro in sede referente delle competenti Commissioni parlamentari.

Alla Camera, in particolare, il disegno di legge del Governo fu esaminato dalla già citata I Commissione permanente, venendo approvate ben tre diverse relazioni, una di maggioranza e due di minoranza. I relatori di maggioranza furono Tesauro, della DC, colui che, in un'altra evidente attrazione con la legge sulla Corte, era stato il relatore di questa legge a nome della Commissione speciale che il Presidente della Camera Gronchi aveva istituito per esaminare il provvedimento legislativo e che avrebbe riscritto il testo approvato dal Senato nel marzo del 1949[18], e Bertinelli, del Partito socialista democratico italiano, ma «per accordi tra i relatori», la stesura del testo si deve al primo; una relazione di minoranza è delle sinistre ed è redatta da Luzzatto del PSI e da Capalozza del PCI, l'altra relazione di minoranza, già menzionata, è di Almirante, del MSI, ma che era parte in quel momento del corposo Gruppo parlamentare Misto.

Anche al Senato il disegno di legge, una volta approvato dalla Camera, è assegnato alla I Commissione e anche in questo caso vi è una relazione di maggioranza, a nome del liberale Sanna Randaccio, e due relazioni di minoranza, dei partiti di sinistra, a nome del comunista Cerruti e del socialista Domenico Rizzo, e ancora di un esponente Missino, Franza, anch'egli membro del folto Gruppo parlamentare Misto del Senato.

Nella relazione di accompagnamento al disegno di legge, Scelba non affronta invero, in alcun modo, la questione del possibile controllo di costituzionalità della legge elettorale, escludendo che il sistema proposto dal Governo possa contraddire la Costituzione o violare la regola del metodo democratico. «Nessuna norma di carattere costituzionale prescrive, infatti, la proporzionale per l'elezione del Parlamento; e, se non può disconoscersi che la proporzionale è il mezzo più idoneo per assicurare a tutte le correnti politiche una diretta rappresentanza in Parlamento, vanno altresì considerate le esigenze funzionali delle Assemblee parlamentari, che sono i supremi organi deliberanti ed alla cui efficiente attività è connesso lo sviluppo materiale e morale e talvolta la vita stessa della Nazione». Nel nome di questa funzionalità del Parlamento e dello stesso Governo, la riforma della legge elettorale, aggiunge Scelba, si pone come un «[c]ontributo alla difesa delle libere istituzioni democratiche», «specie per quelle nazioni che si trovano in presenza di massicci partiti totalitari ferreamente organizzati, legati da vincoli disciplinari e politici verso governi stranieri, i quali, in dispregio di

[17] Come G. BISOGNI, *Le leggi istitutive della Corte costituzionale*, in U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI (cur.), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, Roma, 2004, vol. I, 76.

[18] I dettagli sono descritti ancora in G. GRASSO, *La storia della l. n. 87 del 1953*, cit., spec. 38 ss**.**

ogni norma di correttezza internazionale, non lesinano loro aiuti di ogni sorta, non escluso, all'occorrenza, anche quello militare, per favorirne la conquista del potere». Un evidente *j'accuse* verso il PCI e il PSI, come esigeva la conflittualità politica e ideologica di quegli anni, assai condizionata dalle vicende internazionali – ciò traspare anche in larga parte del "feroce" dibattito parlamentare riguardante l'approvazione della legge[19] –, ma nella già menzionata relazione di minoranza di Almirante anche una legge che «vuol minacciare la sinistra ma (…) colpire la destra»[20].

Nelle due relazioni di maggioranza, Tesauro definito da Laconi del PCI, durante i lavori di approvazione della legge n. 87/1953, il «relatore a vita», e Sanna Randaccio escludono recisamente che la Corte, ancora da istituire, possa esercitare un controllo sulla legittimità del testo legislativo in discussione.

Tesauro, in particolare, con un passo che merita riportare quasi interamente, di fronte a chi eccepisce «l'illegittimità sostanziale della riforma, perché, non essendo stato ancora attuato l'istituto della Corte costituzionale, la maggioranza, approvando la legge, si verrebbe a sottrarre al controllo da parte dell'organo, che nell'ordinamento in vigore è destinato a valutare se una legge viola la Costituzione», oltre a rilevare che, «se l'eccezione fosse fondata, avrebbe dovuto e dovrebbe essere sollevata per tutte indistintamente le proposte di legge», sostiene che la Corte «è destinata ad esercitare un controllo giurisdizionale di mera legittimità, come ha riconosciuto il Parlamento nel formulare le disposizioni legislative per l'attuazione della Corte stessa». Ma in questo caso ci si trova di fronte a un «controllo politico, di merito, sull'attività del Parlamento [spettante] unicamente al corpo elettorale, che, chiamato a scadenza predeterminata dalla Costituzione a procedere alla formazione delle Camere, si pronunzia, sostanzialmente, sull'attività da esse compiuta, interpretando il pensiero e la volontà di

[19] Piace qui citare, tra i tanti, un passaggio non privo di ironia del comunista Terracini, in risposta alle parole di Scelba (in *Atti* Senato, seduta di mercoledì 11 febbraio 1953, 38712): «Orbene, nella fraseologia scelbiana questi partiti totalitari, massicci, ferreamente organizzati, appoggiati anche militarmente dall'estero, sono i nostri. Così il Ministro dell'interno giustifica fra l'altro la sua legge. Voglio citare ancora un'altra autorità, non prevista dalla Costituzione, non istituzionale, ma più forte di molte autorità istituzionali: la direzione del partito democratico cristiano. La sera del 21 gennaio 1953 [il giorno in cui la legge venne approvata dalla Camera], travolta anche lei dall'euforia di coloro che si illusero quel giorno di avere liquidata definitivamente ogni resistenza alla legge Scelba, essa votò una lunga risoluzione nella quale si leggeva che: "il comunismo considera come una truffa questa legge che mira ad impedire che il comunismo truffi la democrazia". La legge dunque mira al comunismo, è diretta contro di noi».

[20] *Atti* Camera dei deputati n. 2971-A, *Relazioni di minoranza* (Almirante), 159. A testimoniare la circostanza che le leggi di quella prima, "formidabile", legislatura, debbano essere prese in considerazione tutte insieme, è di rilievo un riferimento di Almirante alla legge 20 giugno 1952, n. 645, "Norme di attuazione della XII disposizione transitoria e finale (comma primo) della Costituzione", l'"autentica" legge Scelba: «L'onorevole ministro dell'interno vorrà, speriamo, avere la bontà di ricordare a se stesso che proprio lui ebbe per mesi e mesi a sostenere, nell'uno e nell'altro ramo del Parlamento, che una legge speciale recante il suo nome avrebbe risolto definitivamente il problema, eliminando la *destra* inguaribilmente nostalgica e totalitaria, riconducendola e mantenendola entro i binari della democrazia, se suscettibile, alla severa prova di così rigide norme di legge, di rientrarvi. Mai fu detto, neppure durante la discussione della legge Scelba, neppure dai più accesi avversari del "neofascismo" in quel dibattito intervenuti, che a quelle norme sarebbe stato necessario sovrapporre, in prosieguo di tempo, una legge elettorale speciale (…). Adesso si viene a raccontare all'opinione pubblica che "il pericolo di destra" è più vivo che mai; e che per combatterlo occorre istituire un sistema per cui i voti dati alla opposizione di destra, nella quale assai facilisticamente si comprende tutto ciò che non è con i comunisti e non è con il Governo, valgano la metà dei voti dati ai partiti di centro» (pag. 158, corsivo originale).

tutto il popolo». Su tale linea di pensiero, conclude Tesauro, «[l]a maggioranza, approvando (…) la proposta di legge nell'imminenza delle elezioni, lungi dal sottrarsi al controllo politico che la Costituzione prevede, ad esso si sottopone democraticamente, in modo diretto ed immediato»[21].

A sua volta, il senatore liberale così interviene, per respingere le obiezioni sulla necessità di «attendere la costituzione della Corte costituzionale per consentire, a termini dell'articolo 134 della Costituzione, un giudizio su una eventuale controversia relativa alla legittimità di questa legge». È il 5 marzo 1953, due giorni prima dell'approvazione della legge n. 87: «Basta in proposito ricordare» – aggiunge Sanna Randaccio – «che, per quanto non sia stato accolto dalla Costituente l'emendamento in proposito presentato dall'onorevole G. Mastino, fu però riconosciuto pienamente il principio della mera competenza di legittimità della Corte costituzionale; noi riteniamo che ai giudici di quella Corte sarebbe inibito di sindacare l'uso di un potere discrezionale[22] che, come abbiamo visto, la Costituente, pure orientata al sistema proporzionale, ha voluto espressamente riservare al Parlamento»[23].

Che la legge elettorale, che si stava approvando, non avrebbe potuto sottrarsi a un sindacato di costituzionalità della Corte è, invece, decisamente sostenuto nelle relazioni di minoranza, dove emergono anche, con una buona consapevolezza, alcune delle questioni problematiche che molti anni dopo si sarebbero presentate, in particolare nella concretezza del giudizio di costituzionalità sulla legge 21 dicembre 2005, n. 270.

Alla Camera, Luzzatto e Capalozza, soprattutto, dopo aver esattamente rilevato che «non è la Camera, e tanto meno la sua maggioranza, giudice della costituzionalità delle leggi» e che quindi «[n]on può sfuggire la gravità della questione che sorge dal fatto che la Corte costituzionale ancora non è entrata in funzione», si soffermano sulla portata dell'art. 136 Cost. e sulle conseguenze di una dichiarazione di illegittimità costituzionale su una norma di legge, con «l'effetto di far cessare ogni sua giuridica efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della sua decisione»[24]. È chiaro, infatti, essi affermano, «che ove ciò dovesse riferirsi a una legge elettorale, ne sarebbe inficiata la legittimità della Camera eletta secondo le sue norme e tutto il suo operato. Non soltanto una tal Camera dovrebbe essere sciolta per far luogo a nuove elezioni secondo legge conforme alla Costituzione, ma tutte le deliberazioni, che sino a quel momento ne fossero state adottate, verrebbero ad essere infirmate»[25]. Tutti ben sappiamo che nella sentenza n. 1/2014 – statuendo la parziale illegittimità costituzionale della già citata legge n. 270/2005 – la Corte, nel nome del principio di continuità dello Stato e degli organi costituzionali, abbia invece considerato un «fatto concluso» le

[21] *Atti* Camera dei deputati n. 2971-A, *Relazione della maggioranza* (Tesauro e Bertinelli), 12.

[22] L'emendamento di Mastino in Assemblea costituente e la posizione sostenuta dal medesimo deputato della DC durante i lavori di approvazione della legge n. 87/1953 sono ora presi in considerazione da A. STEVANATO, *Le origini dell'articolo 28 della legge n. 87 del 1953. Il retroterra della Costituente, il dibattito durante l'approvazione della legge sulla Corte e le "aspettative" nei primi commenti della dottrina*, in G. GRASSO, A. STEVANATO (cur.), *I 70 anni della Legge n. 87 del 1953*, cit., 595-596 e 600, nel contesto di un'efficace ricostruzione della genesi dell'art. 28 della legge n. 87/1953.

[23] *Atti* Senato n. 2872-A, 7-8.

[24] *Atti* Camera dei deputati n. 2971-A, *Relazioni di minoranza* (Luzzatto e Capalozza), 30.

[25] Ancora *Atti* Camera dei deputati n. 2971-A, *Relazioni di minoranza* (Luzzatto e Capalozza), 30.

elezioni svoltesi in virtù delle disposizioni di legge ritenute costituzionalmente illegittime e, nel contempo, abbia anche escluso l'incidenza della sua decisione «con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali»; ciò non senza esporsi a critiche della dottrina, a partire dal collega che qui si onora, che scrisse, a proposito della «radicale ininfluenza *pro futuro* della decisione di incostituzionalità», dell'«aspetto più inquietante di questa, pur storica, decisione»[26] e, per l'impatto del principio di continuità dell'organo parlamentare sullo stesso «potere-dovere presidenziale di scioglimento», dell'esistenza di «[u]n'ombra su una decisione che conserva, per il resto, una valenza indiscutibile e che rimedia definitivamente ad un'offesa perpetrata troppo a lungo in uno dei gangli più sensibili dell'ordinamento»[27].

Con grande acume, i due deputati relatori della sinistra riflettono anche sul significato del secondo comma della VII disposizione transitoria della Costituzione e sulla possibilità per i cittadini di poter eccepire l'incostituzionalità di una legge «dinnanzi a quella sede giudiziaria ordinaria, cui l'applicazione della legge stessa li avesse a deferire»[28]. Tuttavia, essi osservano, rispetto alle leggi elettorali, il privato si vedrebbe preclusa ogni azione. «Prima che questa legge elettorale, ove legge dovesse diventare, fosse mandata ad effetto, non sembra configurabile alcuna azione dinnanzi all'autorità giudiziaria ordinaria, che, a norma dell'anzidetta disposizione transitoria, potesse farne valere la incostituzionalità. Una legge elettorale appartiene al dominio del diritto pubblico; prima che essa sia applicata, nessuna lesione di privati può sorgere; sarebbe invece pubblico interesse che la questione di costituzionalità fosse promossa e risolta innanzi l'esperimento elettorale; ma mancherebbe sia la competenza di alcun giudice ordinario, sia la legittimazione ad agire, non vedendosi chi potrebbe ritenersi investito di tale legittimazione attiva avanti l'autorità giudiziaria, e secondo le norme ordinarie, preesistenti alla Costituzione»[29]. Quanto le leggi elettorali politiche siano rimaste comunque in una «zona d'ombra (se non proprio [in una] zona franca»)[30], nel procedimento di costituzionalità in via incidentale, è ben noto, e ancora nella sentenza n. 1/2014 la strada per accedere alla Corte – e per rompere «definitivamente (…) l'incantesimo intorno alla sindacabilità della legge elettorale»[31] – si è trovata proponendo un'azione di accertamento avente ad oggetto, dinanzi al giudice ordinario, «il diritto di voto, che ha come connotato essenziale il collegamento ad un interesse del corpo sociale nel suo insieme» e che sarebbe risultato pregiudicato «da una normativa elettorale non conforme ai principi costituzionali».

Tralasciando la relazione di minoranza di Almirante, di cui si farà ancora cenno nel paragrafo che segue, al Senato le relazioni di minoranza, anch'esse datate 5 marzo 1953, come quella di maggioranza prima analizzata, sembrano essere un po' meno

[26] Vedi G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale*, cit., 12.
[27] Vedi ancora G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale*, cit., 14.
[28] *Atti* Camera dei deputati n. 2971-A, *Relazioni di minoranza* (Luzzatto e Capalozza), 30.
[29] Sempre *Atti* Camera dei deputati n. 2971-A, *Relazioni di minoranza* (Luzzatto e Capalozza), 30-31.
[30] Per dirla con M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (cur.), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007, 25.
[31] Vedi sempre G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale*, cit., 14.

incisive, pur tuttavia ribadendo l'importanza di sottoporre la legge elettorale, prossima a essere approvata, al giudizio di costituzionalità.

La «carenza del massimo organo di controllo costituzionale», evidenziano da sinistra Cerruti e Domenico Rizzo, infatti, «ha posto più volte il primo Parlamento repubblicano nella condizione di proporre ma non di veder risolte, nella sola maniera costituzionalmente legittima e definitiva, molteplici questioni di costituzionalità legislativa»[32]. Per la materia elettorale si tratta «di gran lunga [del] caso più grave e imbarazzante», sia per il dubbio che le leggi elettorali possano rientrare addirittura tra le «altre leggi costituzionali» dell'art. 138 Cost., in quel caso richiedendosi un procedimento aggravato per essere approvate[33], sia perché la «situazione di premeditata carenza» riferita alla Corte finisce per indebolire la stessa forza normativa della Costituzione. «Una Costituzione alla quale faccia difetto la garanzia dell'annullamento degli atti incostituzionali ed, in primo luogo, delle leggi incostituzionali», si aggiunge, «non è, in senso tecnico, pienamente obbligatoria», tanto che «[t]utte le leggi, ogni regolamento ed anche ogni singolo atto giuridico fatto pel caso particolare, hanno una forza giuridica superiore a quella di una tale Costituzione, alla quale tuttavia essi sono subordinati e dalla quale essi deducono ogni loro validità»[34].

Una conclusione assai impegnativa, quindi, per l'intero assetto costituzionale, partendo da una questione tutto sommato mirata, quella dell'impossibilità di sindacare la costituzionalità di una legge elettorale, in assenza della Corte.

4. *Qualche rilievo conclusivo: dal mancato controllo di costituzionalità sulla riforma della legge elettorale all'ingenua speranza di poter proporre contro di essa un referendum abrogativo*

Riassaporando, come si è provato a fare sinora, la temperie di quegli anni davvero molto lontani da noi, sorge spontanea la domanda su che cosa sarebbe potuto accadere se la Corte fosse già stata pienamente operante, nel momento in cui la maggioranza di Governo impresse l'accelerazione per una modifica in senso maggioritario della legge elettorale, con «un limitato correttivo del sistema vigente della rappresentanza proporzionale», come scrisse Scelba nella sua relazione, coprendo in realtà, con queste parole, molte delle sue carte[35]. Altra domanda a cui questo contributo non può

[32] *Atti* Senato n. 2872-A ter, 13.

[33] Anche il missino Franza, nella sua relazione di minoranza (*Atti* Senato n. 2872-A bis, 6, corsivo originale), aveva paventato il rischio che quella elettorale fosse, in realtà, materia costituzionale e, «in difetto di norme costituzionali che impongano controlli da parte della Corte costituzionale, in via autonoma per l'*accertamento* ex officio *della rispondenza del contenuto di una legge alla forma di approvazione* della legge», aveva sottolineato «il dovere del Parlamento di un rigoroso autocontrollo ed autolimite nel momento dell'esame» del disegno di legge.

[34] *Atti* Senato n. 2872-A ter, 13.

[35] Le medesime carte, per continuare la metafora, che Scelba aveva lasciato ben visibili in altra parte della sua relazione, già prima esaminata, trovano conferma in un intervento di De Gasperi – dopo settimane di ostruzionismo parlamentare alla Camera e dopo aver chiesto la fiducia –, che illustra le ragioni della presentazione del disegno di legge di riforma della legge elettorale: «Lo abbiamo fatto perché qui abbiamo visto quello che sembrava essere presagio soltanto: abbiamo visto il congiungimento

certamente rispondere riguarda le conseguenze politiche e istituzionali che avrebbero potuto realizzarsi, se alle elezioni per la Camera del 7 giugno 1953, cui partecipò il 93,84% degli aventi diritto al voto – una cifra enorme pensando all'astensionismo delle ultime tornate elettorali – la DC e i partiti a essa collegati avessero superato la metà più uno dei voti, facendo scattare il premio di maggioranza previsto dalla legge n. 148, legge che, accantonato l'intento maggioritario che la muoveva, sarà invece abrogata, solo un anno dopo, dalla legge 31 luglio 1954, n. 615.

Una Corte, appena nominata o da poco funzionante, non avrebbe potuto dichiarare agevolmente l'eventuale contrarietà della legge n. 148/1953 alla Costituzione, come aveva ben notato anche Lavagna, nel suo notissimo saggio del 1952, per la difficoltà di investire il giudice costituzionale «di questioni relative alla legittimità del sistema elettorale in senso stretto», questioni che, se si fossero potute sollevare comunque, sarebbero state decise successivamente all'espletamento delle elezioni, «con quali complicate conseguenze è facile prevedere»[36], come anche in precedenza si è rapidamente rimarcato.

Il Maestro marchigiano, del resto, sembrava confidare, prima di ogni cosa, nello strumento del *referendum* abrogativo, la cui legge attuativa dell'art. 75 Costituzione non era stata ancora approvata in quel momento (e mai venne approvata in quella legislatura, dovendosi attendere, quasi vent'anni dopo, la legge 25 maggio 1970, n. 352)[37], con la necessità, quindi, «che le leggi elettorali tengano rigorosamente conto dei principi costituzionali, ad evitare una deformazione del sistema di governo sul quale esse incidono. Necessità tanto maggiore sino a quando non sarà istituita la Corte costituzionale e non sarà, soprattutto, possibile il *referendum* abrogativo»[38].

Da destra e da sinistra, si pensava un po' ingenuamente che, «[s]e la legge sul *referendum* popolare fosse stata approvata, e la maggioranza non l'avesse tante volte fatta rimbalzare tra Camera e Senato», anche posponendola al disegno di legge di modifica del sistema elettorale[39], si sarebbe potuto ricorrere all'istituto referendario, per

---

delle due ali, delle due estreme (…). In queste mie parole non vi sono insinuazioni né contro la destra, perché si mescola con la sinistra, né contro la sinistra, perché si mescola con la destra. Dico che questo fatto del congiungimento, del sincronismo e della collaborazione spontanea e naturale – si è visto lo stesso argomento ripetuto da una parte e dall'altra – questo fatto prefigura e fa presagire quello che sarebbe lo schieramento parlamentare in un Parlamento futuro che fosse eletto con la proporzionale (...). E abbiamo detto: dinanzi al pericolo del congiungimento delle due ali, bisogna rafforzare il centro democratico» (*Atti* Camera dei deputati, seduta del 17 gennaio 1953, 45488).

[36] C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, 851.

[37] Si veda il disegno di legge "Norme sul *referendum* e sull'iniziativa legislativa del popolo", a cui si era affiancata anche la proposta d'iniziativa parlamentare De Martino e altri "*Referendum* popolare di abrogazione delle leggi e degli atti aventi valore di legge".

[38] Ancora C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale*, cit., 852.

[39] Anche il citato disegno di legge sul *referendum* e sull'iniziativa legislativa del popolo aveva avuto numerosi passaggi parlamentari: presentato dal Governo alla Camera a febbraio del 1949, viene approvato dopo più di due anni, nel marzo del 1951, dalla Camera stessa; il Senato ne ritocca il testo a dicembre del 1951; la Camera lo riapprova con emendamenti a luglio del 1952; il Senato adotta altre modifiche, tra cui proprio l'introduzione dell'articolo concernente la procedura del giudizio per l'ammissibilità della richiesta di *referendum* abrogativo, a ottobre 1952. Ma alla Camera l'esame del testo passato dal Senato viene rinviato, per non essere mai approvato definitivamente, perché diventa cruciale

chiedere l'abrogazione della riforma elettorale, «e il popolo avrebbe liberamente scelto»[40]. La proposta di «un emendamento aggiuntivo [alla legge] o con disposizione autonoma, abbinando alla prossima consultazione politica una votazione di *referendum* popolare»[41], venne respinta; il Presidente del Consiglio De Gasperi, intervenendo alla Camera il 17 gennaio 1953, aveva segnalato che «la garanzia del *referendum*», anche qualora le disposizioni del disegno di legge in fase di avanzata approvazione fossero entrate in vigore il giorno stesso, sarebbe stata «comunque praticamente inoperante» nei confronti del testo di riforma della legge elettorale[42], non potendosi inoltre «negare che nelle elezioni generali è insito un principio di *referendum*», che certo avrebbe riguardato, tra le questioni in discussione, anche la legge elettorale[43].

D'altra parte, mentre sfumava la possibilità di ricorrere a un *referendum*, il cui impulso «per l'assenza della legge organizzativa delle modalità» del suo svolgimento «derivi dalla legge dello Stato»[44], quello stesso Parlamento, approvando la legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, affidava alla Corte costituzionale (e non più alla Corte di cassazione, come originariamente previsto) l'ulteriore funzione di giudicare sulla sua ammissibilità, "spogliando" la legge sulla costituzione e il funzionamento della Corte del compito di regolarne le modalità di attuazione, a favore di quella riguardante la disciplina dello svolgimento del *referendum* popolare.

Conoscendo come si è sviluppata la giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità dei *referendum* abrogativi in materia elettorale, si può almeno dubitare che – se fosse stata approvata allora la legge sul *referendum* e se la Corte fosse già stata funzionante – la Corte stessa avrebbe dichiarato ammissibile un *referendum* sull'abrogazione totale della legge elettorale modificata.

Oppure, su questo crinale, la storia dei *referendum* elettorali avrebbe potuto anche prendere un corso completamente diverso, disegnandosi qui un altro tra i tanti possibili incroci della I Legislatura, quello tra la legge "truffa" e la mancata, in quel momento, legge di attuazione dell'art. 75 Cost.

Come che sia, ad altra eventuale sede va destinata tale ulteriore riflessione: ora è tempo, infatti, di consegnare questo scritto all'amico che si onora.

---

adottare la riforma della legge elettorale, nonostante la I Commissione permanente, all'unanimità, il 12 marzo 1953, avesse proposto di approvare senza modifiche il testo votato dal Senato.

[40] Così *Atti* Camera dei deputati n. 2971-A, *Relazioni di minoranza* (Almirante), 150.

[41] *Atti* Senato n. 2872-A ter, 14 (relazione di Cerruti e Domenico Rizzo). Anche il relatore di minoranza del Movimento sociale Franza insiste su questo punto: vedi *Atti* Senato n. 2872-A bis, 4.

[42] De Gasperi citando il disegno di legge sul *referendum* si riferiva, tra l'altro, alla «complessa procedura della verifica delle 500 mila firme dichiarate regolari», alla «sentenza favorevole della Corte di cassazione a sezioni unite sull'ammissibilità costituzionale» (ciò recitava, invero, la versione approvata dalla Camera il 14 luglio del 1952: *Atti* Camera n. 349-148-D, mentre già il Senato, con il voto del 14 ottobre successivo, aveva attribuito tale competenza alla Corte costituzionale, in attuazione dell'art. 2 di quel disegno di legge che sarebbe diventato la legge costituzionale n. 1/1953, citata nel testo: vedi *Atti* Camera n. 349-148-E), alla circostanza che «il *referendum* non potrà effettuarsi se non sia decorso almeno un anno dalla data di ultima convocazione dei comizi elettorali per l'elezione delle Camere, cioè in parole povere non sarebbe prevedibilmente applicabile contro la legge elettorale prima del 1955» (vedi *Atti* Camera dei deputati, seduta del 17 gennaio 1953, 45487).

[43] *Atti* Camera dei deputati, seduta del 17 gennaio 1953, 45487.

[44] *Atti* Senato n. 2872-A ter, 14.

GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

PLURALISMO E SERVIZIO PUBBLICO AUDIOVISIVO NELL'ERA DIGITALE: SFIDE E PROSPETTIVE PER LA LIBERTÀ DI INFORMAZIONE[*]

MICHELA TUOZZO[**]

SOMMARIO: 1. Il pluralismo informativo: categorie giuridiche e questioni aperte nel settore audiovisivo. – 2. La sentenza 420/1994: la radiotelevisione tra servizio pubblico e mercato – 3. La perdurante anomalia del sistema radiotelevisivo italiana dinanzi alle nuove regole del pluralismo esterno e alla *governance* del servizio pubblico – 4. Pluralismo, convergenza tecnologica, piattaforme. Alla ricerca di nuovi limiti nell'*European Media Freedom Act*. – 5. Ripensare il pluralismo interno: il servizio pubblico tra crisi e prospettive costituzionali.

1. *Il pluralismo informativo: categorie giuridiche e questioni aperte nel settore audiovisivo*

Nel rapporto sulla *Rule of law* 2024[1], la Commissione europea individua nella presenza di media liberi e indipendenti uno dei pilastri della democrazia; di riflesso, le ingerenze politiche sugli stessi compromettono la libertà di informazione dei cittadini.

Il tema della libertà di informazione appare oggi particolarmente complesso perché la nozione giuridica di media – ossia quella presente nella direttiva n. 13/2010[2] –

[*] Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo. L'articolo si inserisce nelle attività di ricerca svolte nell'ambito del Progetto PNRR MUR: FAIR –Future AI Research –PE000013.

[**] Ricercatrice di tipo A di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Napoli Federico II.

[1] Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea*, 2024, 28.

[2] Ai sensi dell'art. 1, par. 1, lett. a) della direttiva per servizio media audiovisivo si intende: un servizio, quale definito agli articoli 56 e 57 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che è sotto la responsabilità editoriale di un fornitore di servizi di media e il cui obiettivo principale è la fornitura di programmi al fine di informare, intrattenere o istruire il grande pubblico, attraverso reti di comunicazioni elettroniche ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della direttiva 2002/21/CE. Per siffatto servizio di media audiovisivo si intende o una trasmissione televisiva come definita alla lettera e) del presente paragrafo o un servizio di media audiovisivo a richiesta come definito alla lettera g) del presente paragrafo. La lett. e) del medesimo paragrafo recita: e): «radiodiffusione televisiva» o «trasmissione

non è comprensiva della totalità dei fornitori di informazione che influenza l'opinione pubblica.

Difatti, accanto a stampa, radio e televisione, internet ha contribuito a far emergere nuovi soggetti dell'informazione: le piattaforme digitali[3]. Queste ultime incidono profondamente sulla libertà di espressione e sull'accesso all'informazione nel mercato digitale. Da un lato, poiché le stesse condizionano gli spazi e le modalità della circolazione delle idee[4]; dall'altro lato, hanno notevolmente contribuito alla trasformazione dei cittadini in consumatori di contenuti personalizzati[5], finendo così per invertire la metafora statunitense del *free marketplace of ideas*[6].

L'evoluzione di soggetti e degli assetti imprenditoriali nel mercato delle idee investe, quindi, uno dei temi classici del costituzionalismo: il rapporto tra libertà di informazione e il risultato politico e sociale che essa produce.

Com'è noto, la libertà di informazione si radica nella tutela della libertà di manifestazione del pensiero, precisamente nella sua accezione di libertà positiva e funzionale, ossia come strumento «di espansione sociale»[7]. In tal senso, la libertà di espressione non è solo un diritto individuale, ma è connessa alla partecipazione culturale e politica della persona nella comunità e nell'ordinamento della Repubblica[8];

televisiva» (vale a dire un servizio di media audiovisivo lineare), un servizio di media audiovisivo fornito da un fornitore di servizi di media per la visione simultanea di programmi sulla base di un palinsesto di programmi; la lett. g): «servizio di media audiovisivo a richiesta» (vale a dire un servizio di media audiovisivo non lineare), un servizio di media audiovisivo fornito da un fornitore di servizi di media per la visione di programmi al momento scelto dall'utente e su sua richiesta sulla base di un catalogo di programmi selezionati dal fornitore di servizi di media.

[3] Sui nuovi assetti economici e del capitalismo informativo che incidono sull'opinione pubblica L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Milano, 2017; S. ZUBOFF, *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, trad. it. di P. Bassotti, Roma, 2019; F. PIZZOLATO, *Mutazioni del potere economico e nuove immagini della libertà*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2017, 1 ss.; M.R. FERRARESE, *Poteri nuovi*, Bologna, 2022; M. BETZU, *I baroni del digitale*, Napoli, 2022; G.E. VIGEVANI, *Informazione e potere*, in *Potere e Costituzione, Enciclopedia del diritto, I tematici*, vol. 5, Milano, 2023, 219 ss.; M. MANETTI, *Internet e i nuovi pericoli per la libertà di informazione*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2023, 524 ss.; A. LUCARELLI, *Nuovi mezzi di comunicazione, assetti imprenditoriali e soggettività politica*, 2024, in https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/attivita/convegni-annuali-aic/2024-la-liberta-di-manifestazione-del-pensiero-salerno, 1 ss.; A. LUCARELLI, *Piattaforme e diritto pubblico. Linee di un percorso costituzionale*, in *Diritti fondamentali*, 3/2024, 349 ss.

[4] C. CARUSO, *Il tempo delle istituzioni di libertà. Piattaforme digitali, disinformazione e discorso pubblico europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2023, 543 ss.

[5] C.R. SUNSTEIN, *Republic.com. Cittadini informati o consumatori di informazioni?*, Bologna 2003; E. PARISER, *Filter Bubble: How the New Personalized Web Is Changing What We Read and how We Think*, New York, 2011.

[6] U.S. Supreme Court, *Abrams v. United States*, 250 U.S. 616 (1919).

[7] C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, 3.

[8] L'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero è fondamentale per garantire la partecipazione politica dei cittadini e alimentare la pubblica opinione, pilastro della democrazia. Anche se l'art. 21 Cost. può assumere un ruolo funzionale, ciò non ne giustifica la limitazione per proteggere ideologie dominanti o per ragioni di equilibrio sociale. Il concetto funzionale va inteso in senso metodologico, cioè come strumento essenziale del metodo democratico, e non come vincolo ai contenuti. Così P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIV, Milano, 1974, 429.

v'è dunque una nota metodologica che caratterizza la libertà di espressione in relazione alla forma di Stato[9].

La libertà di manifestazione del pensiero dal lato attivo e passivo «in un regime di libera democrazia, implica pluralità di fonti di informazione, libero accesso alle medesime, assenza di ingiustificati ostacoli legali, anche temporanei, alla circolazione delle notizie e delle idee»[10].

Il diritto dei cittadini[11] a essere informati in modo completo e imparziale è stato per lungo tempo oggetto di attenzione, specialmente in riferimento alla radiotelevisione.

Nell'attuale era della convergenza la distinzione tra mezzi di comunicazione e servizi dell'informazione si è assottigliata al punto tale che questo cambiamento impone nuove modalità che assicurino la piena tutela del diritto all'informazione[12].

Per analizzare le attuali vicende e le nuove forme di tutela del pluralismo informativo nei mezzi audiovisivi, occorre esaminare come la regolazione del settore si sia evoluta in risposta ai profondi cambiamenti introdotti dalle tecnologie digitali (es. *streaming*, *social media*, piattaforme online) – con l'obiettivo di mettere in evidenza in che modo l'attuale disciplina tenga conto della complementarietà tra pluralismo interno (da intendersi come l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione, tramite l'apertura alle diverse opinioni, tendenze politiche, sociali, culturali e religiose, nel rispetto della libertà e dei diritti garantiti dalla Costituzione) ed esterno (ossia la concorrenza tra operatori che integrano più mezzi di trasmissione delle informazioni).

Il settore digitale ha cambiato il mondo dei *media*, pertanto, si richiede «sempre più un allineamento delle tutele e, più in generale, delle regole, tra settore audiovisivo tradizionale e settore audiovisivo digitale»[13].

La convergenza tra i mezzi impone un ripensamento delle forme di tutela dei destinatari dei servizi di informazione e degli attori della *governance*, per garantire condizioni eque di accesso al mercato e salvaguardare i principi costituzionali ricavabili dal combinato disposto degli articoli 21, 41, 43 Cost. con l'articolo 3 della Costituzione, che storicamente hanno informato la disciplina della radiotelevisione: la libertà di

---

[9] Corte costituzionale sent. n. 29/1996 «l'informazione, nei suoi risvolti attivi e passivi, esprima non tanto una materia, quanto una "condizione preliminare" o un "presupposto insopprimibile" per l'attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria dello Stato democratico» (cons. in diritto 3, ult. capoverso). Il rapporto con la forma di Stato è messo da A. PACE, in A. PACE, M. MANETTI, *Art. 21 Rapporti civili. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca e continuato da A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 2006, 89, A. BALDASSARRE, *Libertà di stampa e diritto d'informazione nelle democrazie contemporanee*, in *Politica del diritto*, 1986, 584; M. LUCIANI, *La libertà d'informazione nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del diritto*, 1989, 606.

[10] Corte costituzionale, sent. n. 105/1979, cons. in diritto 4, ult. capoverso.

[11] Diritto qui da intendere in senso lato, poiché la sua struttura di diritto soggettivo è criticata da chi evidenzia che si tratti di un interesse non azionabile, P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIV, Milano, 1974, 437.

[12] P. CARETTI, *Comunicazione e informazione*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali I, Milano, 2007, 219.

[13] AGCOM, *Relazione annuale 2024 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro. Sintesi*, disponibile all'url: *https://www.agcom.it/sites/default/files/media/allegato/2024/RELAZIONE%20ANNUALE%202024_SINTESI%20PRESIDENTE%20LASORELLA.pdf*, 10.

espressione, il diritto a informare ed essere informati, il servizio pubblico, la concorrenza.

Siffatti principi costituzionali sono oggi espressi anche nei principi generali della legislazione sull'attività di diffusione dei programmi televisivi, audiovisivi e radiofonici. La loro articolazione rispecchia maggiormente i nuovi bisogni sociali connessi alle attuali problematiche della libertà di espressione (d.lgs. 8 novembre 2021, n. 208, art. 4): a) libertà e pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva; b) libertà di espressione di ogni individuo, inclusa la libertà di opinione e quella di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza limiti di frontiere, nel rispetto della dignità umana, del principio di non discriminazione e di contrasto ai discorsi d'odio; c) obiettività, completezza, lealtà e imparzialità dell'informazione; d) contrasto alle strategie di disinformazione; e) tutela dei diritti d'autore e di proprietà intellettuale; f) apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali e religiose; g) salvaguardia delle diversità etniche e del patrimonio culturale, artistico e ambientale, in ambito nazionale e locale, nel rispetto delle libertà e dei diritti, in particolare della dignità della persona e della protezione dei dati personali, della promozione e tutela del benessere, della salute e dell'armonico sviluppo fisico, psichico e morale del minore, garantiti dalla Costituzione, dal diritto dell'Unione europea, dalle norme internazionali vigenti nell'ordinamento italiano e dalle leggi statali e regionali; h) contrasto alla tendenza contemporanea della *cancel culture*.

Nel mutato contesto digitale, benché la televisione rimanga al centro del sistema di informazione, giacché rappresenta «un insostituibile centro di interesse (anche se forse, per molti aspetti, non più di aggregazione) oltre che di partecipazione dei cittadini alla vita civile e sociale del Paese»[14], non è più possibile tutelare il pluralismo informativo senza considerare i nuovi attori del mercato delle idee.

Alla luce del potere economico-tecnologico delle piattaforme, della loro posizione dominante e del conseguente impatto su mercati interconnessi, diviene urgente interrogarsi sul ruolo dell'intervento pubblico nel mercato dei servizi dei media sulla base dei diversi esiti cui può condurre la regola sull'economia sociale di mercato ex art. 3, par. 3 TUE[15].

La domanda chiave cui rispondere è quale sia lo spazio d'intervento affinché i poteri pubblici possano incidere su questi processi, in coerenza con i principi del costituzionalismo democratico. Occorre quindi riflettere sul ruolo del sistema delle fonti e sulla sua capacità di regolare, ancora oggi, i rapporti tra autorità e libertà.

[14] AGCOM, *Relazione annuale 2024*, cit., 11.

[15] Il tema è sviluppato approfonditamente da A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei, politiche pubbliche, dimensioni dell'effettività. Per un diritto pubblico europeo dell'economia*, in ID. (a cura di), *Politiche pubbliche, regolazione e mercato, in Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1/2006, 4 ss. Dello stesso Autore: *Per un diritto pubblico europeo dell'economia. Fondamenti giuridici*, in ID. (a cura di), *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Napoli, 2016, VII ss.; *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in Liber amicorum *Pasquale Costanzo*, in *Consulta online*, 2020, 4., ora in Id. (a cura di), *Nuovi scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Napoli, 2023, 139 ss.

La tesi che si anticipa è che attraverso il diritto pubblico europeo dell'economia[16], pur nel confronto con la tradizione ordoliberale, che ne ha storicamente plasmato l'architettura[17], le istituzioni Ue stiano progressivamente assumendo un ruolo di guida nella regolazione del mercato dei media audiovisivi, secondo un approccio che mira a ricomporre le logiche del mercato con le esigenze di tutela dei diritti fondamentali, in special modo del pluralismo informativo e della libertà di espressione.

A tal proposito è utile mettere in evidenza che l'armonizzazione nel settore dei media si fondi sull'art. 114 TFUE[18]; tale base giuridica – definita «*the most powerful tool for the expansion of the EU legislative activity*»[19] – consente il ravvicinamento delle disposizioni legislative degli Stati per l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno. Difatti, nonostante le indicazioni sul pluralismo nei media contenute nell'art 11, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nell'art. 2 del Trattato sull'Unione europea e nel Protocollo 29 sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri allegato ai Trattati, la libertà di informazione è una materia su cui non vi è attribuzione di competenze all'Unione[20]. Tuttavia, un livello non uniforme di indipendenza dei media e del giornalismo in tutti i Paesi europei (preoccupante è lo stato di "cattura" governativa dei media non solo in Ungheria ma anche in Italia[21]), correlato alla dimensione sempre più digitale e transnazionale dei servizi di *media* e alla presenza delle piattaforme *online* sulla trasmissione dei contenuti hanno recentemente spinto l'approvazione del primo regolamento europeo in questo settore[22].

Il lavoro intende quindi ripercorrere le tappe salienti del pluralismo informativo nel contesto nazionale, specialmente alla luce della giurisprudenza costituzionale, e i recenti interventi di riforma legislativa dell'Unione europea nel mercato dei media audiovisivi, che si riflettono anche nel Testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi (TUSMA). Si proverà poi a verificare, se nel progressivo percorso verso la

---

[16] È questo un ulteriore sviluppo di quanto già notato per i servizi digitali da A. LUCARELLI, *Nuovi mezzi di comunicazione, assetti imprenditoriali e soggettività politica*, cit., 16 ss. e per i mercati digitali da A. IANNOTTI DELLA VALLE, *Le regole di internet tra poteri pubblici e privati. Tutela dei diritti e ruolo dell'antitrust in una prospettiva costituzionale*, Napoli, 2023,79

[17] A. LUCARELLI, *Le radici dell'Unione Europea tra ordoliberalismo e diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, 1/2019, 12 ss.

[18] Una lettura più ampia delle basi giuridiche nel TUE per la regolazione dei media è proposta da F. DONATI, *Unione europea, libertà e pluralismo dei mezzi di informazione nella proposta di* Media Freedom Act, in *Media Laws*, 2/2022, 9 ss.

[19] B. DE WITTE, *Exclusive Member States competences: is there such a thing?*, in I. GOVAERE, S. GARBEN (eds.), *The Division of Competences between the EU and the Member States: Reflections on the Past, the Present and the Future*, Oxford, 2017, 59.

[20] R. MASTROIANNI, *La politica europea a tutela del pluralismo dell'informazione*, in ID., O. POLLICINO, M. BASSINI (a cura di), *Il T.U. dei servizi di media audiovisivi*, Milano, 2024, 5 ss.

[21] Come evidenzia O. MONEY-KYRLE, *The European Media Freedom Act: The Solution to Capture or Just Fine Art?*, in *Ipi Media*, 27 marzo 2025.

[22] Regolamento (UE) 2024/1083 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno e che modifica la direttiva 2010/13/UE (regolamento europeo sulla libertà dei media); in tema Y.M. CITINO, *Verso* l'"European Media Freedom Act*": la strategia europea contro le minacce al pluralismo e all'indipendenza dei media da una prospettiva* "de iure condendo", in *MediaLaws*, 2/2022, 232 ss.; S.A. ALLIOUI, *EU Media Freedom Act: the convolutions of the new legislation*, in *EU Law Analysis*, 2024.

sovranità *sul* digitale dell'Ue[23], gli esiti della giurisprudenza sul bilanciamento tra pluralità delle voci e concorrenza trovino una corrispondente tutela, a beneficio di un dibattito libero e democratico dei cittadini.

2. *La sentenza 420/1994: la radiotelevisione tra servizio pubblico e mercato*

La diffusione dei contenuti radiotelevisivi ha presentato per lungo tempo due peculiarità: la limitatezza dei mezzi e l'illimitatezza dei destinatari. Infatti, essa avveniva tramite l'utilizzo di risorse materiali limitate – come l'etere, le frequenze e i cavi –, tale dato doveva fare conti con il potenziale illimitato impatto della televisione sulla società[24].

Per questa ragione, tanto la Corte costituzionale quanto il legislatore si sono confrontati costantemente con l'evoluzione tecnologica dei mezzi di trasmissione, al fine di evitare che questo potente strumento di comunicazione, capace di influenzare la cultura e la formazione dell'opinione pubblica, potesse essere piegato a interessi di parte.

La sentenza n. 420 del 1994 si inserisce nel percorso giurisprudenziale attraverso cui la Corte costituzionale ha definito i principi volti a garantire il pluralismo, sia interno che esterno, nel settore radiotelevisivo. L'eco di quella pronuncia si estende fino alle più recenti modifiche introdotte dal *Regolamento europeo per la libertà dei media*: sebbene siano cambiati i limiti anticoncorrenziali e i relativi parametri di riferimento, l'impostazione di fondo della sentenza continua a orientare le soluzioni organizzative al problema, confermando la complementarità tra pluralismo e tutela della concorrenza.

I cambiamenti dei mezzi di radiodiffusione hanno condotto alla progressiva liberalizzazione del mercato. Dapprima la radiotelevisione era gestita come un monopolio[25] – stante appunto la limitatezza delle frequenze di trasmissione via etere delle emissioni radiotelevisive e l'elevato costo dell'impianto e gestione di tali servizi –,

---

[23] Ossia tramite interventi legislativi volti a stabilire la supremazia del potere politico sulle infrastrutture digitali, in tal senso C. CARUSO, *Il tempo delle istituzioni di libertà*, cit., 556 ss.; O. POLLICINO, *Di cosa parliamo quando parliamo di costituzionalismo digitale?*, in *Quaderni Costituzionali*, 3/2023, 569 ss.; G. DE GREGORIO, *Digital Constitutionalism in Europe: Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society*, Cambridge University Press, 2022; A. LUCARELLI, *Nuovi mezzi di comunicazione,* cit., spec. 15 ss.; M.C. GIRARDI, *Libertà e limiti della comunicazione nello spazio pubblico digitale*, in *Federalsimi.it*, 17/2024, 150 ss.; M.E. BUCALO, *I volti della libertà di manifestazione del pensiero nell'era digitale fra intermediari* online, *moderazione dei contenuti e regolazione*, Torino, 2023, 171 ss.; C. PINELLI, *L'evoluzione della normativa dell'Unione europea*, in ID., U. RUFFOLO (a cura di), *I diritti nelle piattaforme*, Torino, 2023, 13 ss.; G. FINOCCHIARO, *La sovranità digitale,* in *Diritto pubblico,* 3/2022, 809 ss.; F. DONATI, *Verso una nuova regolazione delle piattaforme digitali*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 2/2021, 238 ss.; da ultimo, con riferimento alle orbite dello spazio, A.E. CHIAPPETTA, Usque ad sidera? *Costituzionalismo e sovranità nel diritto cosmico*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2025, spec. 19. Non mancano le critiche all'approccio europeo procedurale amministrativo privo di visione politica, così M. BETZU, *I poteri privati nella società digitale: oligopoli e antitrust*, in *Diritto pubblico*, 3/2021, 747.

[24] G. GOZZINI, *La mutazione individualista. Gli italiani e la televisione*, Roma-Bari, 2011.

[25] A. LUCARELLI, *Art. 43*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, t. I, Torino, 2006, 7; ora in ID., *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Napoli, 2016.

talché ne è derivata l'istituzione del servizio pubblico di interesse generale riservato allo Stato[26]. Solo con il progresso nella capacità di trasmissione delle frequenze via etere si è potuto realizzare, a livello locale, un sistema radiotelevisivo misto pubblico-privato, seppur non privo di criticità. L'assegnazione delle frequenze anche ai soggetti privati avrebbe dovuto essere preceduta dalla definizione, da parte del legislatore, delle condizioni per l'esercizio di tale diritto, in considerazione della sua connessione con un servizio pubblico essenziale, di preminente interesse generale, da svolgere nel rispetto di obblighi e doveri – anche internazionali – conformi ai principi costituzionali.

L'assenza di una normativa[27] e l'idea di sperimentare l'interconnessione funzionale[28] avevano, invece, favorito la proliferazione incontrollata dell'emittenza privata, sfociata in una vera e propria invasione dell'etere, con effetti negativi anche su altri utilizzatori. Al duopolio, che di fatto si era imposto, reagivano alcuni pretori, ordinando l'oscuramento delle trasmissioni televisive che da locali, venivano trasmesse su scala nazionale tramite l'espediente della interconnessione.

Sul cd. decreto salva Berlusconi (l. n. 10/1985) – che cristallizzava il duopolio RAI / FININVEST – intervenne la Corte costituzionale con la sentenza n. 826 del 1988. La Corte chiarì che l'iniziativa privata in ambito radiotelevisivo non può essere ricondotta esclusivamente all'art. 41 della Costituzione, poiché gli interessi costituzionali in gioco – in particolare il diritto all'informazione e la rappresentanza delle diverse voci presenti nella società – impongono il rispetto del principio del pluralismo, sia interno che esterno. Questi limiti, dunque, si applicano anche ai soggetti privati.

Sebbene lo sviluppo tecnologico abbia ampliato le possibilità di comunicazione, esso da solo non basta a garantire il pluralismo. Per questo motivo, il rischio di concentrazioni e posizioni dominanti deve essere valutato anche alla luce dell'evoluzione tecnologica e dei legami tra le imprese attive nei diversi settori dell'informazione – comprese quelle operanti nel campo pubblicitario – che possono generare fenomeni di tipo oligopolistico[29].

Su questo terreno si innestava il progetto di legge che diventò, non senza difficoltà nell'*iter legis* e con una crisi nella maggioranza di governo, la legge n. 223/1990 (la c.d. legge Mammì).

La legge n. 223 citata, per la prima volta, ha inaugurato un sistema radiotelevisivo misto, pubblico e privato, in cui il servizio pubblico radiotelevisivo è affidato, mediante concessione, ad una società per azioni a totale partecipazione pubblica e riconosce i principi fondamentali del sistema radiotelevisivo, che si realizza con il concorso di soggetti pubblici e privati.

---

[26] Corte costituzionale, sent. n. 224/1974.

[27] Sul *far west* dell'etere: G. AMATO, *Monopolio e pluralismo: un dilemma che non doveva proporsi*, in *Dir. radiodiff. telecom*., 1976, 3. A. PACE, *Stampa giornalismo radiotelevisione. Problemi costituzionali e indirizzi di giurisprudenza*, Padova, 1983, 383, osserva come all'anomia dell'etere reagirono le regole del liberismo contrarie all'iniziativa economica, rispettose della legge e non contrastanti con l'utilità sociale.

[28] Ossia la trasmissione simultanea di videocassette preregistrate da parte di reti locali, al fine di eludere il divieto per i privati di trasmettere programmi via etere su scala nazionale.

[29] Corte costituzionale, sent. n. 826/1988.

La legge mostrava di accogliere anche le indicazioni fornite dalla Corte costituzionale circa la necessità di introdurre una normativa *antitrust* per l'assegnazione delle concessioni ai privati. A tal fine, la legge prevedeva l'adozione di un piano nazionale di assegnazione, tramite procedura concorsuale, delle radiofrequenze per la radiodiffusione, fissando il limite massimo di tre concessioni in ambito locale al medesimo soggetto privato e consentendo la programmazione unificata sino all'intero arco della giornata.

In ambito nazionale, la normativa stabiliva inoltre il divieto di concentrazione delle concessioni, prevedendo che nessun soggetto potesse ottenere più del 25% delle concessioni nazionali, e comunque non più di tre (art. 15, comma 4).

Il primo piano nazionale venne approvato con d.P.R. 20 gennaio 1992, che fissava in dodici il numero massimo delle reti nazionali, incluse quelle pubbliche.

Il giudizio della dottrina fu critico: la legge Mammì si era limitata a razionalizzare a posteriori una concentrazione di concessioni e risorse che si era già formata spontaneamente[30], anziché intervenire a limitarla. Difatti, sulla base di tale piano e della graduatoria predisposta dal Ministero delle poste e telecomunicazioni, il d.m. 13 agosto 1992 individuò le nove emittenti private aventi diritto alla concessione nazionale, tre furono assentite alla medesima società: R.T.I. s.p.a.

Sul giudizio di legittimità costituzionale riguardante la l. n. 223/1990, la Corte è intervuta a chiarire le condizioni di effettività del pluralismo esterno: per il superamento del monopolio non è sufficiente la presenza di più mezzi per la diffusione delle frequenze televisive, e né la presenza della concessionaria pubblica può da sola bilanciare una posizione dominante nel settore privato; è necessaria invece «un'idonea disciplina che prevenga la formazione di posizioni dominanti le quali in questo settore possono non solo alterare le regole della concorrenza, ma anche condurre ad una situazione di oligopolio, che in sé pone a rischio il valore fondamentale del pluralismo delle voci, espressione della libera manifestazione del pensiero; pluralismo "esterno" che condiziona il carattere misto del sistema delle radiodiffusioni come attività di preminente interesse generale e che si coniuga - risultandone rafforzato - con il pluralismo "interno" (…); senza però alcuna fungibilità o surrogazione dell'uno all'altro avendo entrambi una propria dimensione e collocazione» (cons. in diritto 14.2).

Confermando il giudizio della dottrina, anche la Corte costituzionale ha affermato che l'esito della l. n. 223 cit. non è stato «quello di contenere posizioni dominanti già esistenti così da ampliare, ancorché gradualmente, la concreta attuazione del valore del pluralismo», ma quello di «stabilizzare quella posizione dominante esistente, che tuttora si riscontra, trascurando viceversa che il valore da tutelare era l'allargamento del pluralismo» (cons. in diritto 14.4).

[30] P. CARETTI, *Informazione: l'anomalia italiana*, in *Democrazia e diritto. I trimestre - Il sistema Berlusconi*, 2003, 170, osserva che la l. 223/1990 si «limiterà a registrare, fotografandolo, introducendo una normativa *anti-trust* che calza a pennello ai due grandi competitori che si dividono risorse e pubblico televisivi»; R. CARLONI, *La formazione del sistema radiotelevisivo misto. Le indicazioni della Corte costituzionale e le risposte del legislatore*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1-3/1995, 234.

Da ciò è derivata l'adozione di una sentenza additiva per consentire l'accesso al massimo numero possibile di voci. La Corte ha recuperato i limiti di concentrazione esistenti per la disciplina della stampa, che ha ritenuto che anche per il settore radiotelevisivo (il limite del 20% in luogo del 25%), nell'attesa di un intervento normativo che individuasse i nuovi indici di concentrazione consentita.

L'indubbia portata innovativa della pronuncia è quella di aver intrecciato regole del mercato e quelle del servizio pubblico: da un lato, riconoscendo la necessaria concessione anche ai privati delle frequenze, ma dall'altro lato, non trascurando che l'ingresso di operatori privati avrebbe rotto l'unitarietà del servizio radiotelevisivo. Cosicché il sacrificio del «pluralismo interno» – dovuto alle libertà economiche dell'art. 41 Cost. – dev'essere bilanciato da un livello quanto più elevato possibile di «pluralismo esterno».

Tale bilanciamento dev'essere quindi necessariamente posto dal legislatore che, per tutelare il diritto all'informazione, deve stabilire regole per impedire la formazione di posizioni dominanti che potenzialmente lederebbero il pluralismo e all'inverso favorire l'accesso nel sistema radiotelevisivo del massimo numero possibile di voci diverse.

La Corte ha così accolto la tesi[31] di chi sosteneva che la libertà di manifestazione del pensiero non è una libertà individuale, ma si riconnette all'interesse collettivo della comunità di cittadini di un ecosistema pluralista. Da ciò ne consegue che è lo Stato a dover creare le condizioni perché tutte le opinioni possano trovare spazio, specialmente nei mezzi di comunicazione e che pertanto la regolazione deve accompagnare il processo di liberalizzazione del mercato radiotelevisivo. Similmente la Corte Edu riconosce che «in un settore delicato come quello dei media audiovisivi, al dovere negativo di non ingerenza si aggiunge, per lo Stato, l'obbligo positivo di realizzare un quadro legislativo e amministrativo adeguato per garantire un pluralismo effettivo»[32].

Non si può però non rilevare che l'equilibrio tra pluralismo interno ed esterno è stato per certi versi messo in *stand by* dalla Corte costituzionale stessa, che nella medesima decisione dichiarava la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale riguardante l'art. 1, commi 1 e 3, del decreto legge n. 323/1993 sulla prosecuzione dell'esercizio dei preesistenti impianti fino all'agosto del 1996, non adottando contestualmente misure idonee a salvaguardare il pluralismo nel settore televisivo nazionale.

Ne è in sostanza derivato che l'anomalia italiana del sistema radiotelevisivo non è stata risolta dalla pronuncia di illegittimità della Corte e né dai successivi interventi legislativi[33].

Cionondimeno, va presa sul serio la critica di chi[34] sottolinea come l'esperienza italiana evidenzi un'aporia di fondo: da un lato si riconosce che la libertà di

[31] Su tutti, S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, 1957, *passim*.

[32] Corte Edu, sentenza del 7 giugno 2012, *Centro Europa 7 S.R.L. e Di Stefano c. Italia*, 134.

[33] G. AZZARITI, *La temporaneità perpetua, ovvero la giurisprudenza costituzionale in materia radiotelevisiva (rassegna critica)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, 3037 ss.

[34] V. ZENO ZENCOVICH, *La libertà d'espressione. Media, mercato, potere nella società dell'informazione*, Bologna, 2004, *passim*.

manifestazione del pensiero è la pietra angolare dell'ordinamento costituzionale, dall'altro si impongono limiti significativi alle libertà economiche degli operatori che intendono accedere al mercato radiotelevisivo. In questa prospettiva, si mette in discussione la presunta corrispondenza tra pluralismo dei media e pluralismo politico, soprattutto all'interno di un sistema politico-partitico a tendenza bipolare – quale era quello italiano al tempo della sentenza n. 420/1994 – caratterizzato da formule elettorali miste ma a effetto maggioritario.

Secondo questa impostazione critica[35], la piena attuazione del principio del *marketplace of ideas* costituirebbe la forma più efficace di tutela della libertà di espressione: il mercato delle idee dovrebbe cioè essere concepito, alla stregua di qualsiasi altro mercato, come uno spazio aperto alla libera concorrenza tra attori privati.

Un simile modello, tuttavia, segnerebbe un passo indietro rispetto alla concezione pubblicistica e sociale della democrazia delineata dalla Costituzione, secondo cui la Repubblica non si limita a garantire la libertà, ma ha il compito di perseguire l'interesse generale e rispondere alle nuove esigenze sociali.

Per farlo, il legislatore deve esercitare un ruolo di guida rispetto ai processi economico-finanziari, anche orientando l'esercizio dei diritti economici – inclusa la libertà d'impresa – alla luce dei principi di eguaglianza sostanziale, solidarietà, tutela dei diritti fondamentali e partecipazione democratica, che ne determinano la rilevanza pubblicistica[36].

3. *La perdurante anomalia del sistema radiotelevisivo italiana dinanzi alle nuove regole del pluralismo esterno e alla* **governance** *del servizio pubblico*

Gli sviluppi legislativi successivi alla sentenza confermano la volontà sia del corpo elettorale, che del legislatore, di voler mantenere saldo il rapporto tra pluralismo interno ed esterno.

Con il referendum dell'11 giugno 1995[37], gli elettori a maggioranza del 57% votavano contro la proposta volta ad emendare la legge n. 223 cit. ed eliminare la partecipazione pubblica della gestione del servizio pubblico radiotelevisivo e il divieto per un imprenditore privato di controllare più di una rete televisiva.

Intanto, a ridosso della scadenza del 27 agosto 1996, data ultima del regime di proroga riconosciuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 420, non era intervenuto nessun riordino legislativo, pertanto, considerata la straordinaria necessità e urgenza di evitare l'interruzione dell'attività di radiodiffusione nelle more dell'approvazione del disegno di legge governativo che fosse intervenuto a fissare gli indici di concentrazione consentita nel settore radiotelevisivo, fu il decreto-legge n. 545/1996 a prorogare ulteriormente l'esercizio di tali attività.

[35] Z. ZENO ZENCOVICH, *La libertà d'espressione. Media, mercato, potere nella società*, cit., 45.

[36] A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Lecce, 2013, spec. 15 ss.

[37] L. BARRA, *Calendario civile 11 giugno 1995: quattro referendum sulla televisione*, in *il Mulino*, 11 giugno 2023.

Soltanto con la legge 31 luglio 1997, n. 249 (c.d. legge Maccanico), istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo, il legislatore accoglieva le indicazioni contenute nella sentenza n. 420 della Corte costituzionale, con la soglia di concentrazione al 20% e limitando a due il numero di concessioni assentibili al privato, e assegnava all'Autorità garante nelle comunicazioni il compito di approvare il piano di assegnazione delle frequenze (art. 3).

La disposizione che però continuava a lasciare in piedi la cd. anomalia italiana era il comma 7 dell'art. 3, che consentiva agli esercenti la radiodiffusione televisiva in ambito nazionale, che superavano i limiti *antitrust*, di poter proseguire in via transitoria l'esercizio delle reti eccedenti gli stessi limiti, fino a quando l'Autorità garante non fosse intervenuta a indicare il termine entro il quale i programmi irradiati dalle emittenti avrebbero dovuto essere trasmessi esclusivamente via satellite o via cavo.

Neppure la legge Maccanico, quindi, riuscì ad attuare l'equilibrio tra pluralismo interno ed esterno della sentenza n. 420, poiché il mercato radiotelevisivo, tra servizio pubblico e apertura alla liberalizzazione, continuava a essere quello cristallizzatosi negli anni Ottanta.

Difatti, nonostante il rilascio delle concessioni televisive, da un lato, il contenzioso giudiziario in corso tra due emittenti permise loro di proseguire le trasmissioni in attesa della sentenza definitiva; dall'altro lato, la proroga legislativa prevista per le reti eccedentarie, permise a Retequattro e Telepiù Nero di continuare a trasmettere.

Su tale scenario intervenne nuovamente la Corte costituzionale (sentenza n. 466/2002), la quale, ricordando che il principio del pluralismo informativo esterno rappresenta uno degli imperativi ineludibili del sistema misto pubblico-privato, ribadiva i suoi precedenti: 1) la necessità di assicurare l'accesso al sistema radiotelevisivo del massimo numero possibile di voci diverse (sentenza n. 112/1993); 2) l'insufficienza del mero concorso fra un polo pubblico e un polo privato ai fini del rispetto delle evidenziate esigenze costituzionali connesse all'informazione (sentenze n. 826/1988 e n. 155/2002).

Ai principi costituzionali si è aggiunto poi il pacchetto di direttive europee del 2002 con l'obiettivo di garantire, tra l'altro, il pluralismo dei mezzi di informazione[38].

In questo quadro, la Corte costituzionale dichiarava l'illegittimità costituzionale della proroga senza un termine finale certo e non eludibile, prevista dall'art. 3, co. 7, l. 249/1997, che aveva consentito il prolungamento della situazione già ritenuta illegittima dalla sentenza n. 420/1994.

A innescare un nuovo equilibrio tra pluralismo interno ed esterno in quegli anni era l'avvento della tecnologia digitale, la possibilità di trasmettere tramite le reti della

[38] Direttiva 2002/19/CE, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica, alle risorse correlate e all'interconnessione delle medesime (direttiva di accesso); direttiva 2002/20/CE, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni); direttiva 2002/21/CE, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro); direttiva 2002/22/CE, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale).

telecomunicazione i contenuti radiotelevisivi e internet[39]. Tutto ciò ha posto quindi un nuovo problema: regolare il processo di convergenza tra la radiotelevisione e altri settori delle comunicazioni interpersonali e di massa, quali le telecomunicazioni, l'editoria, anche elettronica, internet e tutte le sue applicazioni.

Anche la legge 3 maggio 2004, n. 112 (c.d. legge Gasparri), che avrebbe dovuto recepire tanto le indicazioni della Corte, quanto le nuove opportunità nascenti dal digitale[40], ha finito per mantenere in vita lo *status quo* del duopolio. L'art. 15 stabilisce un limite alla concentrazione nell'assegnazione delle frequenze radiofoniche e televisive in tecnica digitale, vietando che un operatore diffonda più del 20% del totale dei programmi televisivi a livello nazionale, tramite le reti individuate nel piano nazionale di assegnazione delle frequenze. Tuttavia, al secondo comma dello stesso articolo, la legge precisa che la violazione del divieto di posizione dominante si verifica solo qualora un soggetto privato realizzi ricavi superiori al 20% del totale del sistema integrato delle comunicazioni (SIC).

Già durante i lavori parlamentari di approvazione della legge emersero le notevoli criticità di individuazione del paniere di riferimento: esso, infatti, avrebbe dovuto riferirsi a quel settore di mercato che offre beni tra loro fungibili per caratteristiche e soddisfazione dell'utente, all'opposto il SIC aggrega «in un coacervo eterogeneo, in via astratta e generale, beni e servizi che, sulla base dell'applicazione dei menzionati principi antitrust, non possono essere ricondotti ad un medesimo ambito di mercato, priva di qualunque efficacia la soglia antitrust del 20 per cento»[41].

Successivamente, con il Testo Unico dei Servizi di Media Audiovisivi, il legislatore ha disciplinato una nuova procedura per l'assegnazione delle frequenze per i servizi di media audiovisivi, all'art. 50, e stabilisce che sia l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ad adottare il piano nazionale di assegnazione delle frequenze, in cui rientra anche la pianificazione in ambito locale.

In ultimo, il decreto legislativo 25 marzo 2024, n. 50, ha introdotto disposizioni integrative e correttive al TUSMA. Tra queste, è stata prevista l'esenzione per cinque anni dai contributi e dai diritti amministrativi per l'utilizzo dello spettro radio per gli operatori titolari di diritti d'uso delle frequenze radiofoniche digitali, a partire dalla data di pubblicazione della delibera AGCOM n. 286 del 27 luglio 2022, che ha definito il *Piano nazionale provvisorio di assegnazione delle frequenze in banda VHF-III per il servizio di radiodiffusione sonora in tecnica digitale*.

---

[39] E. CHELI, *Note in tema di pluralismo e servizio pubblico radiotelevisivo nella transizione al "digitale terrestre"*, in *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, 2003, 227.

[40] La cui vera intenzione era quella di consentire a Retequattro di continuare a trasmettere in tecnica analogica, A. PACE, *Legge Gasparri e Corte costituzionale, Relazione introduttiva all'Incontro di studi su «Il sistema radiotelevisivo italiano e la legalità europea», tenuto a Napoli il 2 luglio 2004, organizzato dall'ELSA, dalla Regione Campania e dall'Università "Federico II",* disponibile all'url: *https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/PACE/PACE-Legge-Gasparri-BIS-e-Corte-cost.pdf,* 14.

[41] AGCM, *Nota alla Commissione trasporti Camera dei deputati*, 10 settembre 2003, 12.

Va infine evidenziato che rappresenta altresì un fattore di criticità il sistema della *governance* del servizio pubblico radiotelevisivo[42], dal momento che su di esso si costruisce l'indipendenza della linea editoriale della radiotelevisione dalla maggioranza parlamentare e dal Governo. Con la legge n. 206/1993, la nomina dei consiglieri di amministrazione era di competenza dei Presidenti delle due Assemblee. Tale scelta, in teoria altamente garantista, nei fatti, col sistema elettorale maggioritario, non costitutiva più «un sicuro contrappeso alla discrezionalità del Governo essendo espressi dalla medesima maggioranza»[43]. Con la legge n. 112/2004, le regole sulla *governance* della RAI hanno ricalcato «quella concezione estrema della "democrazia maggioritaria", che ha caratterizzato tale fase della vita politica e istituzionale italiana»[44]. La legge n. 220/2015 è intervenuta a ridefinire vari aspetti della gestione del servizio pubblico[45], come quello sulla composizione del Consiglio di amministrazione, che risulta lottizzato tra partiti e governo: esso, infatti, è composto da sette membri di nomina della Camera dei deputati (due componenti), del Senato (due componenti), del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'economia (due componenti) e dell'assemblea dei dipendenti della RAI (un componente).

La «ricollocazione del servizio nell'area della maggioranza e dell'esecutivo»[46] si riflette negativamente sulla protezione e promozione del pluralismo interno nel servizio pubblico.

4. *Pluralismo, convergenza tecnologica, piattaforme. Alla ricerca di nuovi limiti nell'*European Media Freedom Act

La convergenza tecnologica, la crescente rilevanza del diritto europeo e la progressiva distinzione tra diritto di accesso alle reti e diritto di accesso ai contenuti impongono una riflessione sui cambiamenti anche della nozione di pluralismo, tenendo presente il contributo dato dalla giurisprudenza costituzionale. Proprio la sentenza n. 420/1994 ha contribuito a definire i principi e le regole attuative dell'art. 21 Cost., in relazione al bilanciamento tra pluralismo informativo, liberalizzazione del mercato radiotelevisivo e i limiti alle posizioni dominanti.

Al netto del versante applicativo della legislazione interna condizionato dalle vicende politiche dell'ex Presidente del Consiglio dei Ministri Silvio Berlusconi, bisogna riconoscere che l'impianto della sentenza n. 420 ha avuto un'indubbia portata garantistica delle libertà fondamentali e ha condizionato la successiva regolazione del

[42] F. DONATI, *Il nuovo assetto organizzativo della concessionaria pubblica*, in R. MASTROIANNI (a cura di), *Il sistema radiotelevisivo e la legalità europea*, Napoli, 2006, 37 ss.

[43] L. CARLASSARE, *A proposito di nomine e relative procedure, di principi costituzionali e di regole democratiche*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006.

[44] G.E. VIGEVANI, *I media di servizio pubblico nell'età della rete. Verso un nuovo fondamento costituzionale, tra autonomia e pluralismo*, Torino, 2018, 227.

[45] O. GRANDINETTI, *La* governance *della Rai e la riforma del 2015*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2016, 833 ss.

[46] E. CHELI, *Resoconto stenografico dell'Audizione Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi*, seduta n. 64, 15 luglio 2015, 4.

sistema radiotelevisivo analogico proponendo un modello complementare di pluralismo delle fonti di informazioni e pluralità dei media; oggi, però, la sua applicazione in un ambiente digitale, frammentato e globalizzato, appare molto più problematica.

Anzitutto il passaggio dal sistema di radiofrequenze analogico alla trasmissione del segnale digitale ha portato, come visto, al superamento dei limiti anticoncentrativi basati sulla titolarità delle frequenze, ma esso si riferisce più estensivamente ai fornitori dei servizi audiovisivi. L'applicazione dei limiti *antitrust* non risponde più a criteri predefiniti, poiché l'art. 51, co. 3, TUSMA individua gli indici sintomatici che fanno scattare la vigilanza dell'AGCOM su di una posizione di significativo potere di mercato potenzialmente lesiva del pluralismo[47]. Tali indici sono stati poi specificati nelle *Linee guida volte alla verifica dell'esistenza di posizioni di significativo potere di mercato lesive del pluralismo, ai sensi dell'art. 51, comma 5, del d. lgs. 8 novembre 2021, n. 208, di cui all'allegato A*[48], con le quali l'AGCOM ha stabilito ulteriori indicatori oltre quello dei ricavi. Tra di essi è interessante notare che rientrano anche quelli relativi alle sinergie derivanti dalle attività svolte in mercati differenti ma contigui e alla disponibilità nonché al controllo dei dati. Simili indicatori dimostrano la potenziale e progressiva apertura della vigilanza dell'autorità amministrativa anche ai fornitori di contenuti ulteriori da quelli indicati nell'art. 3 TUSMA, ma non va trascurato il fatto che chi detiene il maggior fatturato non necessariamente incide più degli altri fornitori sull'opinione pubblica. Da questo punto di vista, il caso italiano è particolarmente emblematico: nonostante il gruppo Sky abbia superato Mediaset in termini di fatturato, oltre la metà dell'*audience* televisiva italiana continua a concentrarsi all'interno del duopolio[49].

---

[47] «I soggetti che operano nel sistema integrato delle comunicazioni, con fatturato superiore ai valori di cui all'articolo 16 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, sono tenuti a notificare all'Autorità le intese e le operazioni di concentrazione, ai fini del presente articolo. Devono inoltre procedere a formale notifica all'Autorità i soggetti, che, anche attraverso società controllate o società collegate ed anche a seguito di intese o di operazioni di concentrazione, versino nelle seguenti ipotesi, che costituiscono indici sintomatici di una posizione di significativo potere di mercato potenzialmente lesiva del pluralismo:

a) soggetti che conseguono ricavi superiori al 20 per cento dei ricavi complessivi del sistema integrato delle comunicazioni o ricavi superiori al 50 per cento in uno o più dei mercati che lo compongono;

b) soggetti che conseguano ricavi superiori al 20 per cento dei ricavi complessivi nei mercati della fornitura al dettaglio di servizi di comunicazioni elettroniche, per come definiti dal decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, e che contestualmente conseguano più del 10 per cento dei ricavi complessivi del sistema integrato delle comunicazioni e più del 25 per cento dei ricavi in uno o più mercati che lo compongono;

c) soggetti che conseguano ricavi superiori all'8 per cento dei ricavi complessivi del sistema integrato delle comunicazioni e che contestualmente abbiano o acquisiscano partecipazioni in imprese editrici di giornali quotidiani, con l'eccezione delle imprese editrici di giornali quotidiani diffusi esclusivamente in modalità elettronica;

d) soggetti titolari di autorizzazioni che consentano di diffondere più del 20 per cento del totale dei programmi televisivi o più del 20 per cento dei programmi radiofonici irradiati su frequenze terrestri in ambito nazionale mediante le reti previste dal piano nazionale di assegnazione delle frequenze televisive in tecnica digitale».

[48] Delibera n. 66/24/CONS.

[49] O. GRANDINETTI, *La tutela del pluralismo nell'era della convergenza digitale*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, M. BASSINI (a cura di), *Il T.U. dei servizi di media audiovisivi*, cit., 43.

L'approvazione del regolamento Ue n. 1083/2024 (d'ora in poi EMFA) si affianca agli altri regolamenti del *Digital services package*[50] per promuovere l'azione istituzionale avverso nuovi equilibri di potere potenzialmente avversi alla persona e al discorso pubblico. L'inveramento del pluralismo esterno e interno si avvale di nuovi attori (il Comitato europeo per i servizi di media), di nuove misure per proteggere l'indipendenza editoriale dei media pubblici e i giornalisti dalle ingerenze politiche, e, infine, specifiche disposizioni per impedire che le piattaforme rimuovano in modo arbitrario i contenuti mediatici indipendenti.

L'elenco delle disposizioni introdotte dall'EMFA ambisce a garantire il corretto funzionamento del mercato dei media tramite la salvaguardia di due beni: l'indipendenza e il pluralismo dei media. Questi due profili sembrano riconducibili, rispettivamente, all'idea di pluralismo interno e quello esterno elaborata dalla giurisprudenza costituzionale italiana. Infatti, il capo II pone il dovere per gli Stati membri di rispettare il diritto dei destinatari dei media di avere accesso a contenuti editorialmente indipendenti e creare le condizioni per salvaguardare il dibattito libero e democratico. A questo scopo l'art. 5 elenca le condizioni che gli Stati membri devono assicurare affinché i fornitori di media di servizio pubblico siano editorialmente indipendenti: la nomina e il licenziamento del direttore e dei membri del Consiglio di amministrazione deve avvenire in base a procedure trasparenti, aperte, efficaci e non discriminatorie; sugli stessi criteri devono basarsi le procedure di finanziamento; le decisioni di licenziamento devono essere debitamente giustificate ed eccezionali.

Dal canto dei doveri dei fornitori di media di servizio pubblico sono posti obblighi di trasparenza verso i destinatari dell'informazione, come i nomi dei proprietari azionari dell'emittente, gli introiti pubblicitari e l'importo annuo dei fondi pubblici. Tali doveri di diligenza e trasparenza si completano con quello dell'istituzione di una banca dati nazionale sulle proprietà dei media. In linea con l'idea di rafforzare l'autodeterminazione informativa dei cittadini, l'EMFA prevede un sistema di *opt-out* molto simile a quello che l'art. 27 DSA prevede per gli utenti dei fornitori di piattaforme online per modificare i parametri dei sistemi di raccomandazione. Gli utenti hanno il diritto di modificare facilmente la configurazione dei dispositivi col fine di personalizzare l'offerta di media in linea con gli interessi e le preferenze individuali[51].

La normativa sul pluralismo esterno nell'EMFA è stata influenzata dal caso *Vivendi-Mediaset*[52]*,* che aveva portato la Corte di giustizia a pronunciarsi contro la disciplina italiana sul SIC, per il fatto che quest'ultima scoraggiava l'esercizio della libertà di stabilimento. La cornice giuridica sovranazionale tende a privilegiare la libera circolazione e la concorrenza, tuttavia il buon funzionamento del mercato dei media

[50] Regolamento (UE) 2022/2065 del 19 ottobre relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (Regolamento sui servizi digitali) e Regolamento (UE) 2022/1925 del 14 settembre 2022 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (Regolamento sui mercati digitali).

[51] Sulla problematicità di tale opzione O. GRANDINETTI, *Quale nozione di pluralismo nell'EMFA?* , in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2/2024, 156.

[52] Corte di giustizia, sentenza 3 settembre 2020, *Vivendi SA contro Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, nei confronti di: Mediaset SpA*, C-719/18.

dipende dalla sua capacità di aumentare il numero dei fornitori e cioè la possibilità per gli utenti di avere accesso a una varietà di servizi e contenuti mediatici.

A tal fine, ogni Stato deve prevedere una disciplina interna che assegni ad un'autorità indipendente la valutazione delle concentrazioni del mercato con impatto significativo sul pluralismo e sull'indipendenza editoriale. Il fatto che la pluralità di imprese nel mercato non sia sinonimo di concorrenza implica che il *media plurality test* non coincida con una mera verifica del rispetto di specifiche quote di mercato[53]. Per la salvaguardia del pluralismo, infatti, esistono diversi indicatori che possono far presumere come la concentrazione di più imprese possa comportare un pregiudizio per la *diversity* nei contenuti. Le soglie individuate dal legislatore europeo tengono conto dell'impatto della concentrazione tra imprese sulla formazione dell'opinione pubblica, pertanto si considera l'offerta dei media sul mercato tenendo conto: dell'ambiente online e degli interessi, dei legami o delle attività delle parti in altre imprese del settore dei media o di altri settori; delle garanzie per l'indipendenza editoriale; della probabilità che, in assenza della concentrazione, le parti rimangano economicamente sostenibili; delle conclusioni della relazione annuale della Commissione sullo Stato di diritto in merito al pluralismo e alla libertà dei media; e, infine, degli impegni che le parti coinvolte nella concentrazione del mercato dei media possono offrire per salvaguardare il pluralismo dei media e l'indipendenza editoriale. Nell'attesa che la Commissione adotti i suoi orientamenti sugli elementi descritti, è possibile evidenziare che gli stessi potranno implementare il riferimento alla connessione tra ambiente digitale e fornitori di media, così da espandere anche alle piattaforme i limiti antitrust dei media audiovisivi.

Sebbene il TUSMA e l'EMFA non presentino differenze radicali, il nuovo regolamento europeo comporta due conseguenze rilevanti per l'ordinamento interno: da un lato, un'armonizzazione anche sul piano amministrativo e della *governance*, attraverso il coordinamento tra AGCOM, la Commissione e il Comitato europeo per i servizi di media; dall'altro, sul piano sostanziale, un adeguamento delle modalità di accertamento delle posizioni lesive del pluralismo esterno, secondo criteri ulteriori rispetto a quelli previsti dal SIC (v. nota 47).

Il vero ponte tra tutela del discorso pubblico sui media e sulle piattaforme è rappresentato dall'art. 18 EMFA, tano da essere stato definito «*the missing piece in the DSA's approach*»[54]. Si tratta del cd. *media privilege*[55], ossia della sospensione

[53] A. MANGANELLI, M.L. MARINIELLO, *La valutazione delle concentrazioni per la tutela del pluralismo informativo*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2/2024, 164.

[54] M. MONTI, *The missing piece in the DSA puzzle? Article 18 of the EMFA and the media privilege*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2/2024, 196.

[55] Ai sensi dell'art. 18, par. 4 esso si concretizza in una procedura che *ex ante* consente al fornitore di media di presentare osservazioni entro ventiquattro ore dalla ricezione della decisione di limitare la disponibilità dei contenuti; e ai sensi dell'art. 18, par. 6 e par. 7 il fornitore avrà a disposizione diversi rimedi per opporsi alla decisione della piattaforma online. Sul tema: P. CESARINI, G. DE GREGORIO, O. POLLICINO, *The Media Privilege in the European Media Freedom Act*, in *MediaLaws*, 2023; M. Z. VAN DRUNEN, C. PAPAEVANGELOU, D. BUIJS, R. Ó. FATHAIGH, *What can a media privilege look like? Unpacking three versions in the EMFA*, in *Journal of Media Law*, 2024; M. MONTI, *The missing piece in the DSA puzzle*, cit., 198; L. CILIBERTI, *DSA e EMFA: speciale responsabilità delle piattaforme online e tutela della libertà dei media*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2/2024, 213 ss.

temporanea dell'attività di rimozione dei contenuti dei fornitori di media da parte delle piattaforme online di dimensioni molto grandi. Alla base di questo privilegio vi sono due ragioni: i) proteggere l'attività giornalistica dalla moderazione dei contenuti e dagli standard comunitari imposti dalle piattaforme; ii) fare affidamento sul fatto che i contenuti provenienti dai media siano sottoposti al controllo dell'editore e, quindi, sul fatto che non generino cattiva informazione o disinformazione. Con la formula *media privilege* il legislatore europeo ha inteso dettare una disciplina in deroga agli artt. 16 e 17 DSA, poiché a differenza della rimozione dei contenuti degli utenti, i fornitori di media hanno diritto a una procedura che consente loro di conoscere le ragioni della rimozione prima che questa avvenga e un meccanismo rapido di riparazione[56].

Sebbene l'EMFA sia stato criticato dalla dottrina perché ha introdotto una regolazione poco incisiva, privata di fatto della caratteristica dell'efficacia diretta (che realizzerà quindi un'armonizzazione minima) e per non aver affrontato il tema del conflitto d'interessi[57], esso rappresenta l'equivalente, in ambito mediatico, del percorso attraverso cui l'Unione Europea sta cercando di affermare la propria sovranità istituzionale sui servizi e mercati digitali, sull'intelligenza artificiale e sulla comunicazione politica online[58].

Si può allora affermare che anche l'EMFA rientra nel modello della cd. *new school regulation* della libertà di espressione, ossia quello che Balkin definisce come il passaggio dal sistema di regolazione tramite sanzione verso gli oratori e gli editori, a quello di controllo dei proprietari delle infrastrutture digitali[59]. In altre parole «*in new-school speech regulation states try to coerce or to co-opt infrastructure owners to do governments' work for them*»[60].

5. *Ripensare il pluralismo interno: il servizio pubblico tra crisi e prospettive costituzionali*

I cambiamenti di carattere sociale e tecnologici descritti hanno fortemente inciso sulle caratteristiche del bene protetto dall'art. 21 Cost., al punto che «il discorso smette di essere la circolazione di idee e opinioni tra individui autonomi, per diventare una raccolta di dati misurabili e connessioni di rete, che aziende e governi possono usare per

[56] M. MONTI, *The missing piece in the DSA puzzle*, cit., 200.

[57] C. MASSA, *L*'European Media Freedom Act *e il suo impatto sul Testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, M. BASSINI, *Il T.U. dei servizi di media audiovisivi*, cit., spec. 310

[58] In tal senso è stato notato che «la strada che in questo caso il legislatore europeo sembra indicare per i media, specie di servizio pubblico, si collega alla ragione d'essere del costituzionalismo democratico: porre regole per limitare il più possibile le interferenze del potere, politico o economico, sulla formazione della cultura e delle opinioni dei cittadini e sul libero dispiegarsi delle formazioni sociali». G.E. VIGEVANI, *Potere politico e mezzi di comunicazione*, in *Rivista AIC*, 2/2025, 248.

[59] J.M. BALKIN, *Old-School/New-School Speech Regulation*, in *Harvard Law Review*, vol. 127, 8/ 2014, 2300.

[60] J.M. BALKIN, *To Reform Social Media, Reform Informational Capitalism*, in L.C. BOLLINGER, G.R. STONE (eds.), *Social Media, Freedom of Speech, and the Future of our Democracy*, Oxford, 2022, 1216.

prevedere i comportamenti sociali e orientare o influenzare gli utenti finali»[61]; le istituzioni e professioni legate alla produzione di conoscenza hanno perduto centralità nella sfera del discorso pubblico; quest'ultima è stata fortemente incisa da quella privata, tanto da gonfiare la sfera privata «a mo' di sfera pubblica»[62].

Tali dinamiche rendono quanto mai attuale la domanda se l'art. 21 Cost. sia ancora in grado di contenere e orientare il pluralismo delle opinioni verso i processi democratici. La giurisprudenza costituzionale con riferimento al sistema delle frequenze aveva mostrato una straordinaria capacità di colmare le inerzie della politica, ma le sfide che oggi si profilano richiedono una nuova stagione di elaborazione teorica e normativa. È proprio in questa direzione che si gioca il futuro equilibrio tra libertà di espressione, pluralismo, democrazia e la forma di Stato.

Il passaggio dalla trasmissione analogica a quella digitale ha sì moltiplicato la possibilità di accesso al mezzo di trasmissione e quindi dei programmi televisivi stessi, ma ciò non si è tradotto automaticamente in una più ampia rappresentanza delle opinioni. A distanza di trenta anni dalla pronuncia della Corte costituzionale si può dubitare dell'automatismo pluralismo esterno e benefici per il pluralismo interno: «l'apertura ai privati non implica necessariamente l'incremento delle voci e delle opinioni presenti sulla scena televisiva. L'iniziale effervescenza delle iniziative private, là dove il mezzo la consente, è sempre seguita da processi di concentrazione. Su queste basi, l'incremento delle capacità trasmissive offerto dal digitale terrestre (come dal cavo o dal satellite) si traduce non nel pluralismo, ma nella mera pluralità dei programmi trasmessi da pochi soggetti emittenti»[63].

Il pluralismo esterno è manifestazione della libertà di iniziativa economica e si muove pertanto «in una logica di "libertà"»[64]; il limite dell'utilità sociale e dell'interesse generale vincola le emittenti commerciali ma non crea un obbligo a realizzare una programmazione funzionalizzata all'informazione equilibrata, formativa e culturale, bensì obiettivi puntuali fissati dal legislatore[65].

L'espansione del pluralismo informativo è invero principalmente rivolta verso l'allargamento dei media, trascurando però il tema della *diversity* dei contenuti, in questo modo essa si rivela inidonea a proiettare nel mondo dell'informazione il pluralismo sociale. Al contrario, la proliferazione di nuove soggettività private come le piattaforme mette in risalto come l'allargamento degli spazi della comunicazione di massa non assicura ai cittadini il diritto a essere informati in modo plurale e imparziale, né contribuisce alla crescita culturale della collettività.

Ciò emerge anche nella recente sentenza n. 44 del 2025 della Corte costituzionale, intervenuta in materia di contribuzione pubblica alle emittenti televisive locali. La Corte ha evidenziato che l'ecosistema dell'informazione è radicalmente mutato: non ci sono

---

[61] J.M. BALKIN, *To Reform Social Media, Reform Informational Capitalism*, cit., 1213.

[62] J. HABERMAS, *Nuovo mutamento della sfera pubblica e politica deliberativa*, Milano, 2023, 66.

[63] M. MANETTI, *Pluralismo dell'informazione e libertà di scelta*, in *Rivista AIC*, 1/2012, 3.

[64] A. PACE, *Verso la fine del servizio pubblico radiotelevisivo?*, 2004, disponibile all'url: *https://www.eius.it/articoli/2004/001*

[65] G. DE MINICO, *Europa, tecnica e mercato. Riforme e futuro per BBC e Rai*, in *Politica del diritto*, 2/2015, 216.

più barriere di carattere tecnico all'ingresso, ma anzi esso oggi risulta popolato da numerosi distributori di informazione. Alla ricchezza delle informazioni, però, è corrisposta la crisi di qualità dell'informazione. Pertanto, scrive la Corte, nel mutato contesto del pluralismo informativo «l'attuale sfida dell'informazione non riguarda tanto la ulteriore moltiplicazione delle già numerose voci che si fanno sentire nella sfera pubblica, quanto la salvaguardia della qualità dell'informazione medesima».

L'attenzione del legislatore europeo da ultimo conferma l'incoercibilità del pluralismo interno, l'art. 3 EMFA disegna un diritto all'informazione cui non corrisponde un dovere specifico per i fornitori di media di trasmettere la più ampia gamma di contenuti di interesse politico, sociale o culturale, neppure quando si tratti di servizio pubblico. Del resto, il considerando 14 EMFA esplicitamente configura l'inesistenza di siffatti obblighi per i fornitori, salvo i casi in cui sia esplicitamente il legislatore nazionale a prevederlo.

La nuova stagione regolatoria sovranazionale, caratterizzatasi per una maggiore valorizzazione del ruolo dell'intervento pubblico[66] nelle numerose sfide che il panorama dei mezzi di comunicazione prospetta, è comunque utile a rivitalizzare le sorti del servizio pubblico radiotelevisivo in ambito nazionale e la sua funzionalizzazione, intesa come capacità di incidere sui processi, in armonia con i principi fondativi del costituzionalismo democratico.

Le risposte da mettere in campo nel diritto interno devono quindi cercare di ricomporre nell'equilibrio costituzionale il ruolo del servizio pubblico audiovisivo in connessione all'ambiente digitale, specialmente dal punto di vista del pluralismo interno[67]. Nella teoria habermasiana «è un imperativo costituzionale mantenere una struttura mediatica che permetta il carattere inclusivo della sfera pubblica e un carattere deliberativo per la formazione dell'opinione e della volontà pubblica»[68].

Solo attraverso un intervento sul servizio pubblico che valorizzi il pluralismo interno, la struttura sociale presente nell'art. 21 Cost. potrà continuare a rappresentare il *watchdog* della libertà fondamentali nell'era dei palinsesti informativi computazionali e personalizzati.

---

[66] A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in ID. (a cura di), *Nuovi scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Napoli, 2023, 139 ss.; il tema è trattato in modo più organico in A. LUCARELLI., *Il modello sociale ed economico europeo*, in ID., A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla costituzione europea*, Napoli, 2009, ora in A. LUCARELLI, *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Napoli, 2016, 119 ss.

[67] G.E. VIGEVANI, *I media di servizio pubblico nell'età della rete*, cit. spec. 29.

[68] J. HABERMAS, *Nuovo mutamento della sfera pubblica e politica deliberativa*, cit., 71.

GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

IL RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO NELLA PROCEDURA DI REVISIONE DEI TRATTATI ISTITUTIVI IN VIRTÙ DELL'ASSIMILAZIONE DELL'ART. 48 TUE AD UNA ‹‹DECISIONE COSTITUZIONALE››*

ILARIA ROBERTI**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La ‹‹parlamentarizzazione›› senza una Costituzione: una contraddizione perdurante. – 3. (segue) L'ipotetica esistenza di alcune ‹‹decisioni costituzionali››: un'anomalia del recente tentativo di parlamentarizzazione. – 4. La controversa natura parlamentare della procedura ordinaria di revisione dei Trattati. – 5. (segue) La parziale discrezionalità del PE nell'attivazione della procedura ordinaria. – 6. (segue) La limitata partecipazione del Parlamento europeo all'organo della Convenzione. – 7. (segue) L'assenza del Parlamento europeo nella Conferenza sulle modifiche da approvare. – 8. Le semplificazioni parlamentari previste nel paragrafo 6 dell'art. 48 Tue. – 9. La questione dell'ampliamento delle c.d. ‹‹clausole passerella›› rispetto al coinvolgimento del PE. – 10. Il ruolo del PE nel processo ‹‹semi- permanente›› di revisione dei Trattati. – 11. Note conclusive.

1. *Premessa*

Il Parlamento europeo ha recentemente attivato la procedura ordinaria di revisione dei Trattati europei, mediante una Risoluzione contenente molteplici proposte di modifica del Tue e del Tfue[1].

Il contenuto di tale atto parlamentare lascia trasparire un eterogeneo ripensamento sulla natura e sul funzionamento dell'Unione, che si rinviene nell'esigenza di ‹‹migliorare il sistema di governo e le competenze dell'UE nella prospettiva dell'allargamento a otto Paesi dell'Europa orientale e balcanica, tra cui l'Ucraina››[2]. A tale scopo si auspica l'attenuazione del perdurante *deficit* democratico dell'ordinamento

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi del Molise

[1] Il testo della Risoluzione approvata il 22 Novembre 2023 (2022/2051(INL) è consultabile su www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_IT.pdf

[2] Così come sostenuto nel Punto 1 della Risoluzione cfr. www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_IT.pdf

sovranazionale, attraverso un maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo nella *governance* politica ed economica sovranazionale. Difatti, gli emendamenti contenuti nella Risoluzione parlamentare sono diretti a garantire la partecipazione co- decisionale dell'Europarlamento nei procedimenti legislativi, contribuendo altresì a delineare un distinto rapporto tra l'Assemblea europea e le altre istituzioni tecnocratiche[3].

Invero, tale ricorso all'art. 48 Tue è stato prevalentemente influenzato dalle riunioni plenarie della Conferenza sul futuro dell'Europa, a conclusione della quale erano state predisposte quarantanove proposte di revisione delle norme istitutive, giudicate indispensabili a consentire la partecipazione all'UE di alcuni Paesi dell'est europeo[4]. Per meglio dire, durante i lavori della CSFUE, la procedura di ammissione *ex* art. 49 Tue era stata subordinata ad un'ampia revisione dei settori della *governance* politica ed economica, attraverso cui avrebbe dovuto garantirsi un distinto funzionamento dell'Unione prima dell'eventuale adesione di altri Stati[5]. A loro volta, tali obiettivi sono stati connessi all'esigenza di accrescere il ruolo del Parlamento europeo, rimarcando il problema della carenza rappresentativa delle decisioni sovranazionali[6].

Analogamente, anche nel *Report* ‹‹*Sailing on high seas: reforming and enlarging for the for 21 century*›› è stata prospettata una vera e propria ricomposizione delle competenze dell'Unione prima dell'adesione di altri Stati membri[7]. Più precisamente, il *Working Group on EU Institutional Reform, Paris-Berlin*››, un comitato di 12 esperti nominato dal Governo francese e tedesco, ha elaborato un programma di modifiche delle norme istitutive ulteriore a quello predisposto dalla CSFUE; esso auspica, ancora una volta, il maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo nei processi decisionali[8].

A ben riflettere, tali proposte di parlamentarizzazione dell'UE si prestano ad essere esaminate pure perché, all'interno del *Report,* la procedura ordinaria di revisione

---

[3] Più in particolare, si propone l'instaurazione di un sistema c.d. bicamerale tra Parlamento e Commissione, il ricorso alla maggioranza qualificata subordinata al previo parere favorevole del PE; ancora il riconoscimento di un ruolo da co- legislatore del Parlamento europeo- anche mediante il diritto di iniziativa legislativa-, nonché il mutamento della composizione della Commissione, al fine di disciplinare un rapporto più stringente con il Parlamento europeo. Tali emendamenti sono analizzati criticamente da F. FABBRINI, *L'Unione europea verso l'allargamento*, in https://csfederalismo.it/, 10 Novembre 2023; P. SCARLATTI, *Note sulla riforma istituzionale dell'Unione europea alla luce della recente proposta di revisione dei Trattati del Parlamento europeo*, in *Federalismi.it*, 17/2024, 225 ss.

[4] I lavori di tali riunioni plenarie sono iniziati nel Maggio 2021 e si sono conclusi nel Maggio 2022 e sono consultabili sul sito https://www.consilium.europa.eu/it/policies/conference-on-the-future-of-europe/

[5] Cfr. https://www.consilium.europa.eu/it/policies/conference-on-the-future-of-europe/

[6] Analizzano in senso critico tali obiettivi G. AMATO, *Rischi e opportunità dell'integrazione differenziata UE*, in www.archivio-affari internazionali.it, 5 Giugno 2021, 1 ss.; A. V. BOGDANDY, *La nostra società europea e la sua Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, 699 ss.; G. BRONZINI, *Europa verso una riforma dei Trattati, ?Cominciare a discuterne*, in *Questione giustizia*, 20 Maggio 2022, 1 ss.; B. GUASTAFERRO, *Le conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa e i suoi possibili esiti*, in *EuBlog*, 1 Giugno 2022, 1 ss.; F. FABBRINI, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: potenzialità e problematiche*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2021, 443 ss.; F. SALMONI, *Note a prima lettura sul Discorso sullo stato dell'Unione 2022. Il lancio di una nuova Convenzione per la riforma dei Trattati, ma...errare humanum est, perseverare autem diabolicum*, in *Federalismi.it*, 21 settembre 2022.

[7] Il *Report* è consultabile su https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/11/Paper-EU-reform.pdf

[8] Cfr. https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/11/Paper-EU-reform.pdf

è stata definita una ‹‹decisione costituzionale››[9]. In base a tale inquadramento, infatti, si alimenta la questione se l'art. 48 Tue possa qualificarsi una decisione o, meglio, una procedura di revisione costituzionale. Tale assimilazione pone problemi che attengono soprattutto al ruolo del Parlamento europeo nell'ambito di tale procedimento, dal momento che una procedura di revisione costituzionale si contraddistingue per la centralità o quantomeno per la preminenza dell'istituzione parlamentare[10]. Perciò è importante accertare se le recenti iniziative di revisione dei Trattati muovano da tali presupposti; in particolare, se affrontino le perduranti questioni relative alla natura e alla capacità rappresentativa dell'Europarlamento[11], che inevitabilmente condizionano l'accostamento delle sue funzioni, nell'ambito dell'art. 48 Tue, a quelle esercitate dai Parlamenti nazionali nelle procedure di revisione costituzionale.

Pertanto, nelle note che seguono si cercherà di verificare l'ammissibilità dell'inquadramento della procedura ordinaria in una decisione costituzionale, muovendo dall'analisi dei poteri dell'Assemblea europea in tale *iter*. A tal fine si procederà ad un raffronto tra le funzioni del PE e i poteri esercitati dai Parlamenti nelle procedure di revisione costituzionale, rimarcando gli elementi che possano giustificare oppure negare l'esistenza di una decisione costituzionale ai sensi dell'art. 48 Tue. Soprattutto, tale questione sarà declinata tenendo presente le riforme *in itinere*, ovvero se quest'ultime avvalorino o sconfessino l'affermazione contenuta nel *Report*, sempre nell'ottica del ruolo decisionale del PE.

---

[9] Ibidem, 7 ss.

[10] Come sostenuto, tra i tanti, da S. CICCONETTI, *La revisione della Costituzione*, Padova, 1972; C. MORTATI, *Costituzione (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, 1962, 187 ss.; A. PIZZORUSSO, *Commento all'articolo 138 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna- Roma, 1981, 703 ss.; V. ONIDA, *La Costituzione. La legge fondamentale della Repubblica*, Bologna, 2004, 108 ss.; G. RIVOSECCHI, *Fattore tempo e garanzie procedurali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale*, in *Astrid-online*, 2010; F.R. DE MARTINO, *Le deroghe all'art. 138 della Costituzione. L'esperienza repubblicana*, Napoli, 2014, 22 ss.

[11] Il riferimento è all'assai ampio dibattito relativo alla natura, alla struttura, al procedimento di elezione e alle funzioni del Parlamento europeo, tenendo conto del tradizionale concetto di rappresentanza che contraddistingue i Parlamenti degli Stati membri. Come noto, tali problemi si posero già con le prime elezioni a suffragio diretto, per poi persistere, seppure con distinte declinazioni, durante l'avanzamento del processo di integrazione europea. Tra i tanti studi si veda B. COCKS, *The european Parliament. Structure, Procedure and Practice*, London, 1973, J.P. JACQUÉ, *Parlement europeèn*, in RTDEur, 1989, 225 ss.; G. FERRARA, *Il Parlamento europeo: le basi fragili e il problematico ruolo di una istituzione*, in *i Problemi del socialismo*, 1979, 38 ss.; H. MANZANARES, *Le Parlement europèen*, Paris, 1964; F. POCAR, *Parlamento europeo*, in *Enciclopedia del diritto*, 1981; C. ROMANELLI GRIMALDI, *Il Parlamento europeo*, Padova, 1977; S. TRAVERSA, *L'elezione del parlamento europeo a suffragio universale e la legge elettorale italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1977, 1577 ss.; G. VAN OUDENHOVE, *The Political Parties in the European Parliament*, Leyden, 1965; G. ZAGREBELSKY-N. RONZITTI-A. TIZZANO-A. GIARDINA- E. VINCI, *Parlamento europeo forze politiche e diritti dei cittadini*, Milano, 1979; Più di recente si veda altresì F.SCHARPF, *Governing in Europe*, *Effective and Democratic*, OUP, Oxford 1999; R. DEHOUSSE, *La méthode communautaire, a-t- elle encore un avenir?,* in AA.VV., *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, Bruxelles, vol. I, 2003, 95 ss.; C. LORD - P. MAGNETTE, *Ex Pluribus Unum? Creative Disagreement about Legitimacy in the European Union*, *in Journal of Common Market Studies*, 2004, 183 ss.; G. BONVICINI (a cura di) *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, Roma, 2014; A. HÉRITER, K. MEISSNER, C. MOURY, M. SCHOELLE, *European Parliament Ascendant, Self- empowerement*, Berlin, Springer, 2019; A. KREPPEL, M. WEBB, *European Parliament resolutions – Effective Agenda Setting or Whistling into the Wind?,* in *Journal of European Integration*, 2019, 382 ss.; N. LUPO- A MANZELLA, *Il Parlamento europeo*, Roma, 2024.

In questo modo, si accerterà se l'art. 48 Tue possa definirsi una ‹‹decisione costituzionale››, oppure se debba escludersi tale inquadramento alla luce delle ‹‹basi fragili››[12] del Parlamento europeo.

2. *La ‹‹parlamentarizzazione›› senza una Costituzione: una contraddizione perdurante*

Nel *Report* ‹‹*Sailing on high seas: reforming and enlarging for the for 21 century*›› la procedura di adesione all'Unione europea e la revisione dei Trattati istitutivi sono state definite delle ‹‹decisioni costituzionali››[13]. Questo inquadramento ha escluso tali procedure dal recente tentativo di ‹‹parlamentarizzazione›› dei procedimenti della *governance* politica ed economica sovrannazionale. Per meglio dire, i progetti di revisione delle norme primarie, contenuti nel *Report* ed anche nella Risoluzione del Parlamento europeo, auspicano e tendono ad un rafforzamento del ruolo del PE nei procedimenti legislativi, non includendo, però, in tale obiettivo le menzionate ‹‹decisioni costituzionali››.

Così ragionando, è come se il *Report* riportasse in auge le molteplici e mai sopite questioni relative alla connessione tra ‹‹parlamentarizzazione›› e ‹‹costituzionalizzazione›› dell'UE, sollevate contestualmente all'adozione del Trattato di Lisbona.

Come noto, infatti, a seguito della Convenzione di *Laeken* si avviò un formale processo di ‹‹costituzionalizzazione›› e di ‹‹parlamentarizzazione›› dell'Unione europea, che confluì nell'iniziativa di elaborazione di una Costituzione, tale da valorizzare il principio della democrazia rappresentativa[14]. Infatti, si adottò un testo costituzionale che fosse l'espressione delle tradizioni comuni agli Stati membri,

---

[12] Ricorrendo all'espressione di G. FERRARA, *Il Parlamento europeo: le basi fragili e il problematico ruolo di una istituzione*, cit., 38 ss.

[13] Cfr. https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/11/Paper-EU-reform.pdf

[14] Come noto, sui temi la letteratura è sterminata, in considerazione di aspetti che hanno costituito oggetto di dibattito anche dopo l'adozione del Trattato di Lisbona. Più nello specifico, con riguardo al rapporto tra parlamentarizzazione e costituzionalizzazione si veda L. RONCHETTI, *Sovranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell'UE*, in *Politica del diritto*, 2/2001, 202 ss.; A. MORELLI, *La formula "processo costituente europeo" tra "invenzioni" metaforiche e mutamenti semantici. Ovvero di un simbolo politico dall'oscuro significato*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, A. RUGGERI, A. SAITTA, G. SILVESTRI (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, Milano, 2003, 299 ss.; G. FERRARA, *L'Europa senza Rousseau*, in Il Manifesto, 3 Agosto 2008; S. GAMBINO, *Prospettive e limiti del processo di costituzionalizzazione europeo,* in *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Convegno annuale Aic, 2005, consultabile su https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/convegni/aic200510/gambino.html. I. PERNICE, *Europa neu verfasst ohne Verfassung. Chancen und Bedeutung des Vertrags von Lissabon*, Nomos, Baden-Baden 2010; D. GRIMM, *Europa ja – aber welches?: Zur Verfassung der europäischen Demokratie, CHBeck*, München 2016; O. GERSTENBERG, *Euroconstitutionalism and its discontents*, Oxford 2018; A. CIANCIO, *C'è ancora bisogno di una Costituzione europea?* in *DPCE OnLine*, 1/2021, 16 aprile 2021, 117 ss.; A. RUGGERI, *Se e in che senso è appropriato discorrere di una costituzionalizzazione dell'Unione europea?,* in *Consulta online*, I/2025, 69 ss.

sostituendo la ‹‹democrazia degli Stati›› con la ‹‹democrazia dei Parlamenti››[15]. In questo modo si cercava di assicurare il preminente coinvolgimento del Parlamento europeo nella realizzazione della rappresentanza sovranazionale. In altri termini, si decise di costruire un modello di democrazia improntato sulla indispensabile esigenza di ‹‹instaurare una Costituzione››[16] che attenuasse, e al contempo risolvesse, la carenza della dimensione rappresentativa nell'impianto sovranazionale.

Questa scelta può ricondursi agli studi che incardinano il concetto di democrazia costituzionale in quello di democrazia parlamentare. Se è vero, infatti, che ‹‹democrazia e parlamentarismo non sono la medesima cosa e che è concepibile una democrazia senza parlamento (..), nello stato moderno questo genere di democrazia e cioè la formazione della volontà statale nell'assemblea del popolo, non è praticabile. Non si può allora seriamente dubitare che il parlamentarismo sia l'unica possibile forma reale in cui l'idea di democrazia possa essere attuata nell'odierno contesto sociale››[17]. Muovendo da tale tesi è stata rimarcata la inscindibile connessione tra la rappresentanza e la sua consacrazione nei testi costituzionali rigidi, che hanno così ‹‹risolto il problema della democrazia negli Stati moderni››[18].

Sicché, nonostante le peculiarità dell'Unione europea, prima e durante la Convenzione di *Laeken* si evidenziò il nesso causale esistente tra democrazia

---

[15] Riprendendo le espressioni del ragionamento di P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa,* in *www.archiviorivistaaic.it*, 2005, 2 ss.

[16] Nella vasta ed eterogena letteratura sul tema notoriamente l'espressione instaurazione di una Costituzione è impiegata rispetto all'esercizio del potere costituente, come ad esempio da P. BARILE, *(voce) Potere costituente*, in *Novissimo digesto italiano*, XIII, Torino, 1966, 449 ss.; M. DOGLIANI, *Costituente(potere),* in *Digesto discipline pubblicistiche*, IV, Torino, 1989, 282 ss.; A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 2002, 110 ss.; G.U. RESCIGNO, *La discussione nella Assemblea costituente del 1946 intorno ai suoi poteri, ovvero del potere costituente, delle assemblee costituenti, dei processi costituenti*, in *Diritto pubblico*, 1996, 23 ss.

[17] G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2005, 6 ss.

[18] Difatti, "risolvere il problema della democrazia che è esattamente quello di congiungere, senza residui, senza riserve e senza interruzione *demos* e *kratos*, (è) quello, quindi, della costruzione di un rapporto di assunzione, di disposizione, di subordinazione assoluta del *kratos* a favore del demos (inteso però come *plethos*, quindi nelle forme e nei limiti in cui è giuridicamente ma credibilmente determinabile il *plethos*, non potendosi identificare né nei molti, né nei più, sapendo però legittimarli e gli uni e gli altri per i casi in cui essi non incidano sui diritti di tutti). Com'è più che noto, e non lo si può sottacere, il problema della democrazia non è stato affatto risolto nei due secoli che la hanno vista emergere", se non dopo "la consacrazione nei testi costituzionali rigidi e nella rappresentanza" cfr. G. FERRARA, *Sulla democrazia costituzionale*, in *Scritti in onere di Lorenza Carlassare*, V, Napoli, 2009, 1899 ss. Ecco perché, anche più di recente, è stato ribadito che "gran parte degli Stati oggi esistenti qualificano, in documento normativo in vigore nel loro sistema giuridico, il loro sistema di governo come democrazia. Questa qualificazione è per lo più contenuta in un atto chiamato costituzione (..) assieme al sostantivo democrazia e all'aggettivo democratico", cosicché, "la qualificazione della rappresentanza politica come *species* del *genus* democrazia è assolutamente prevalente nei testi delle Costituzioni" cfr. M. OLIVETTI, *Democrazia costituzionale e populismo*, Roma, 2024, 11 ss. Nondimeno, nell' evoluzione del concetto di democrazia costituzionale è stato ulteriormente specificata l'importanza che "nell'espressione democrazia rappresentativa bisogna dare rilievo tanto all'aggettivo quanto al sostantivo (perché) lo stato parlamentare è un'applicazione particolare, anche se dal punto di vista storico rilevante, del principio della rappresentanza, vale a dire è quello stato in cui è rappresentativo l'organo centrale (..) cui arrivano le istanze e da cui partono le decisioni collettive fondamentali, e questo organo è il parlamento" cfr. N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 2010, 43 ss.

costituzionale e democrazia rappresentativa, fondando il cambiamento dell'Unione sull'adozione di una Costituzione e sul rafforzamento del ruolo dell'Europarlamento.

È altrettanto noto, tuttavia, che il progetto di Costituzione europea non ebbe un formale seguito, ma tale circostanza non impedì di adottare comunque un ‹‹Trattato dei Parlamenti››[19]. Tale risoluzione lasciò immaginare che il Trattato di Lisbona avrebbe legittimato ‹‹il buon funzionamento dell'Unione››[20] mediante la forma della democrazia rappresentativa, riservando al Parlamento europeo un ruolo preminente nella *governance* sovranazionale. In effetti, secondo una certa ricostruzione, proprio con l'art. 10 Tue è stato inaugurato un ‹‹nuovo stato del parlamentarismo››[21], in cui si profila una distinta nozione di rappresentanza, non più assimilabile a quella delle Costituzioni nazionali, bensì rispondente alle peculiarità dell'Unione europea. Più in particolare, tale tesi si basa sull'idea che il Trattato di Lisbona sia un testo ‹‹materialmente costituzionale››[22], che legittima così il superiore rango del principio enunciato all'art. 10 Tue[23]. Per meglio dire, in tale prospettiva, seppure dopo *Laeken* non possa sostenersi l'esistenza di una Costituzione europea ‹‹formalmente›› qualificabile come tale, al contempo deve ammettersi la vigenza di un testo ‹‹materialmente›› costituzionale, che consente di attribuire un rango costituzionale ai principi democratici su cui si fonda l'Unione, tra cui l'art. 10 Tue[24]. In questi termini, non ci sarebbe stata una vera e propria separazione tra il processo di costituzionalizzazione e quello di parlamentarizzazione dell'Unione europea, ma soltanto una costruzione del binomio tra democrazia costituzionale e democrazia parlamentare differente da quello delle Costituzioni nazionali. Più precisamente, sempre in tal verso, è stata ravvisata una ‹‹nuova›› sovranità parlamentare declinabile nella nozione di ‹‹influenza››[25]; nel senso che il Parlamento europeo ‹‹influenza›› e, dunque, condiziona le decisioni delle altre istituzioni sovranazionali esercitando per tale via la sua sovranità[26]. Non solo, ormai tale ruolo del Parlamento europeo non è più scindibile da quello dei Parlamenti nazionali, perché l'art. 10 Tue impiega ‹‹la locuzione *democrazia rappresentativa* in senso

[19] Definizione rinvenibile nella *Risoluzione del Parlamento europeo sullo sviluppo delle relazioni tra Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali* approvata il 7 Maggio del 2009 (2008/2120 INI).

[20] Art. 10 Tue par 1.

[21] A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, 1/2015, 2 ss.

[22] Seppure impiegando distinte motivazioni, si pongono in tale posizione A. MANZELLA, *Un Trattato necessitato*, in *Astrid-online*, 2012, 469 ss.; F. MAYER- I. PERNICE, *La costituzione integrata dell'Europa*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e costituzione nell'Unione europea*, Roma- Bari, 2003, 43 ss.; C. ROSSANO, *Alcune considerazioni sul processo costituente europeo*, Roma, 1999, 109 ss.; J. ZILLER, *Il trattato modificativo del 2007: sostanza salvata e forma cambiata del Trattato costituzionale del 2004*, *cit.*, 875 ss.

[23] Così A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, cit., 2 ss.

[24] A. MANZELLA, *Un Trattato necessitato*, cit., 470 ss.

[25] Così A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, cit., 2 ss.

[26] A. MANZELLA, op. ult. cit., 2 ss. l'A. sostiene che "nello stesso art. 10, 2, vi è una prima definizione di ambiti fra democrazia rappresentativa diretta, propria del Parlamento europeo, e democrazia rappresentativa indiretta, propria dei Parlamenti nazionali (..). Possiamo dire, infine, che nella formulazione dell'art. 10 del TUE l'espressione più preziosa è quella di *democrazia rappresentativa*. Preziosa perché, riferendosi comprensivamente sia al parlamentarismo europeo sia al parlamentarismo nazionale, ne attesta la necessaria interconnessione. Su entrambi, infatti, si deve fondare il funzionamento dell'Unione".

comprensivo di due fenomeni di parlamentarismo. Il parlamentarismo dei parlamenti nazionali (..) e il parlamentarismo del Parlamento europeo››[27].

Vero è, tuttavia, che tale ricostruzione non è stata condivisa da quegli Autori che hanno negato sin da subito l'esistenza della democrazia costituzionale, per la mancata adozione della Costituzione europea. Ovvero, l'impossibilità di trasporre sul piano sovranazionale i *topoi* tradizionali del costituzionalismo *post*-democratico, che hanno trovato la loro più immediata espressione nelle Costituzioni rigide degli Stati membri[28], è stato l'argomento principale per escludere l'esistenza di una vera e propria Costituzione europea. Contestualmente a tali problemi si è aggiunto che la pretermissione del tradizionale concetto di rappresentanza ha impedito al Parlamento europeo di porsi come ‹‹un'assemblea rappresentativa portatrice di istanze politiche e perciò espressiva di una determinata maggioranza››[29]. In tal senso, più precisamente, è stata messa in risalto la difficoltà di accostare il Parlamento europeo ‹‹ad una camera di rappresentanza politica dei sistemi federali (..) non tanto per carenza di strumenti previsti dal Trattato››[30] quanto per il funzionamento effettivo del Parlamento europeo[31]. Più in generale, tale ricostruzione allude alla preliminare questione, ravvisata da autorevole dottrina[32], di considerare il Parlamento europeo come un'assemblea parlamentare tradizionalmente intesa[33], in quanto esso non esprime il carattere di rappresentatività democratica tipica dell'istituzione parlamentare, difettando sia della ‹‹forma propria dei Parlamenti››[34] sia della forza legittimante dei partiti politici, che da sempre ne costituiscono la struttura portante[35].

---

[27] Ibidem.

[28] *Ex multis* G. AMATO, *Il Trattato che istituisce la Costituzione dell'Unione europea*, in *Costituzionalismo.it,* 3/2005, 1 ss.; G. AZZARITI, *Il Trattato costituzionale europeo: un corpo senz'anima*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2005, 413 ss.; G. BRONZINI, *Il Trattato di Lisbona: funzionerà il compromesso dilatorio?,* in *Questione giustizia*, 2/2008, 133 ss.; L. DANIELE, *L'architettura dei nuovi Trattati e i loro rapporti reciproci*, in *Sud in Europa*, 2008, 7 ss.; A. D'ATENA, *Una Costituzione senza Costituzione per l'Europa*, in *Diritto e Società*, 2/2009, 192 ss.; C. DE FIORES, *Il fallimento della Costituzione europea. Note a margine del Trattato di Lisbona*, in *Costituzionalismo.it*, aprile 2008, 2 ss.; D.GRIMM, *Die Zukunft der Verfassung II: Auswirkungen von Europäisierung und Globalisierung, Suhrkamp*, 2012, 357 ss. ; M. DOGLIANI, *Può la Costituzione europea non essere una costituzione in senso moderno?*, in *Democrazia e diritto XLI*, 2/2003, 80 ss.; S. FABBRINI, *Oltre Lisbona: l'enigma costituzionale dell'integrazione europea*, in *Rivista italiana di Scienza politica*, 2009, 349 ss.; G. FERRARA, *Verso la Costituzione europea*, in *Diritto pubblico*, 2002, 161 ss.; G. FLORIDA, *Una Costituzione per l'Europa. Ma in che senso?,* in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, 579 ss.; T. F. FROSINI, *Luci e ombre di una futura costituzione europea*, in *Studi parlamentari*, 1/1996, 67 ss.; F. GABRIELE, *Europa: La costituzione abbandonata*, Bari, 2008; G. GUARINO, *Per una Costituzione europea. Riflessioni sulla costruzione europea dopo la sentenza tedesca sul Trattato di Lisbona*, in *Astrid-online*, 2009; G. GUARINO, *Ratificare Lisbona?* Firenze, 2008; F. Sorrentino, *La nascita della Costituzione europea: un'istantanea*, in *Costituzionalismo.it,* 2009, 1 ss.

[29] C. PINELLI, *Il Parlamento europeo come agenzia di innovazione dell'Unione europea*, in G. BONVICINI (a cura di), *Il Parlamento europeo nella nuova Unione*, Roma, 2014, 58 ss.

[30] Ibidem.

[31] Ibidem.

[32] G. FERRARA*, La forma dei Parlamenti*, in *Storia d'Italia*, *Annali, Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, 2001, 1209.

[33] Come aveva sostenuto G. FERRARA, *Il Parlamento europeo: le basi fragili e il problematico ruolo di una istituzione*, cit., 38 ss.

[34] Riprendendo l'espressione di G. FERRARA*, La forma dei Parlamenti*, cit., 1209.

[35] Queste affermazioni, peraltro, sono il frutto di una precisa scelta metodologica che, presupponendo l'inscindibilità del rapporto tra democrazia e rappresentatività, riscontra la difficoltà a ravvisare

Inoltre, tali problemi hanno assunto una maggiore portata nella misura in cui è stato censurato il ‹‹raccordo›› tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali previsto dagli artt. 10 e 12 Tue. Ciò in quanto, secondo una parte della dottrina, il parlamentarismo multilivello ha messo in luce l'impossibilità di costruire la democrazia rappresentativa sovranazionale solo mediante il rafforzamento del ruolo del PE, tanto da optare per il raccordo con le Assemblee nazionali e il loro apporto ‹‹rappresentativo››[36]. Vale a dire che, la creazione di un ‹‹parlamentarismo multilivello››, con la previsione di strumenti di cooperazione interparlamentare, ha fatto emergere ancora di più l'incapacità del Parlamento europeo di conferire da solo un'impronta democratica all'UE[37]. In altre parole, a causa delle permanenti questioni relative alla struttura e al funzionamento del PE, si è preferito scegliere la cooperazione con i Parlamenti nazionali che, come noto, sono dotati della tradizionale componente rappresentativa[38]; rimarcando, tuttavia, le contraddizioni connesse all'assimilazione del PE ad una istituzione parlamentare propriamente intesa. In tal verso il *deficit* democratico dell'UE non è stato risolto neanche dopo l'entrata in vigore degli artt. 10 e 12 Tue, perché tali disposizioni disciplinano un raccordo ‹‹anomalo›› e poco convincente secondo i tradizionali schemi della rappresentanza.

3. *(segue) L'ipotetica esistenza di alcune ‹‹decisioni costituzionali››: un'anomalia del recente tentativo di parlamentarizzazione*

Il dibattito richiamato acquista nuovamente rilievo perché la recente iniziativa di parlamentarizzazione dell'Unione sembra assumere l'esistenza di alcune ‹‹decisioni costituzionali››, riferendosi alle procedure previste dagli artt. 48 e 49 Tue[39].

In questo modo, è come se si escludesse la natura costituzionale dei Trattati europei; vale a dire che, ponendosi l'esigenza di specificare l'esistenza di talune ‹‹decisioni costituzionali›› non può conseguentemente riconoscersi tale qualificazione ai Trattati istitutivi.

---

l'esistenza di un sistema istituzionale europeo a sfondo democratico proprio per la mancanza di tale binomio cfr. G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2005, 1 ss. Secondo una certa prospettiva, infatti, il connubio tra democrazia e rappresentanza, seppur presente con diverse sfumature nei vari ordinamenti costituzionali nazionali, ha stentato a trovare una realizzazione sul piano europeo anche in ragione del fatto che l'unica istituzione in grado di affermarlo era il Parlamento europeo, il quale, però, nascendo in un'epoca nella quale era già in atto una crisi del parlamentarismo ha subito l'influenza di tale fenomeno, incorporando in sé, quindi, sin dalla sua nascita una endemica situazione di crisi cfr. G. AZZARITI, *L'eclissi del Parlamento*, in *Costituzionalismo.it*, 17 dicembre 2013, 1 ss.

[36] Giungono a tale conclusione, seppure ragionando in termini differenti, D. GRIMM, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Nomos*, 3/2015, 1 ss.; P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., 2 ss.; G. TOSATO, *Il Parlamento europeo e la governance economica dell'Unione europea*, in *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, cit., 21 ss.; A. ZORZI GIUSTINIANI, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella governance economica europea*, in *Nomos*, 3/2015, 4 ss.

[37] C. PINELLI, op. ult. cit.,

[38] D. GRIMM, op. ult., cit. 4 ss.; A. ZORZI GIUSTINIANI, op., ult., cit., 7 ss.

[39] Cfr. https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/11/Paper-EU-reform.pdf

Ugualmente sarebbe da escludersi la ‹‹duplice›› dimensione dei Trattati europei, alludendo alla vigenza di un ‹‹Trattato costituzionale››[40]. Difatti, nel *Report* non si discorre della coesistenza di alcune ‹‹decisioni costituzionali›› e di altre disposizioni aventi matrice internazionale, come, viceversa, è stato espresso entro la teoria che assimila il Trattato di Lisbona ad un ‹‹Trattato costituzionale››[41].

Sicché, le riforme *in itinere* sembrano poggiare su una contraddizione, perché auspicano la maggiore partecipazione del PE nei procedimenti legislativi e decisionali senza, tuttavia, affrontare il problema della natura dei Trattati istitutivi, ma presupponendo soltanto l'esistenza di alcune ‹‹decisioni costituzionali››.

Da tale anomalia può verosimilmente farsi dipendere la ragione per cui la recente parlamentarizzazione degli assetti decisionali dell'UE non è stata subordinata all'attuazione dell'art. 10 Tue, bensì connessa alle esigenze sottese all'allargamento dell'Unione ai Paesi balcanici. Ossia, il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo nella *governance* politica ed economica è considerato un traguardo indispensabile, utile per le procedure di adesione dei nuovi Stati richiedenti[42], e non per garantire il rispetto di un principio fondante dell'Unione europea, come quello enunciato all'art. 10 Tue. In altre parole, la parlamentarizzazione segue una direzione svincolata dall'attuazione dell'art. 10 Tue, a cui sembra non riconoscersi un rango superiore in ordine all'obiettivo del rafforzamento del ruolo del PE.

Tale *modus operandi* appare discutibile, perché tralascia che la costruzione della democrazia rappresentativa europea dovrebbe prima di tutto attuarsi in virtù della superiore portata di tale principio e poi, eventualmente, rispondere a scopi integrativi, quale la partecipazione di altri Paesi membri all'Unione europea. Ovverosia, la parlamentarizzazione dell'Unione avrebbe dovuto considerarsi una priorità rispetto a quanto previsto dall'art. 10 Tue, attribuendo, cioè, al principio rappresentativo natura costituzionale. Questa opzione di metodo, infatti, appare l'unica che consentirebbe di fondare il buon funzionamento dell'Unione sulla democrazia rappresentativa, perché al riconoscimento della natura costituzionale di tale principio conseguirebbe la sua vincolatività in sede di revisione dei Trattati. In altre parole, intraprendere un ‹‹nuovo›› processo di costituzionalizzazione dei Trattati avrebbe potuto significare una distinta vincolatività dell'art. 10 Tue in sede di ricorso all'art. 48 Tue, traducendosi nella previsione di un effettivo ruolo decisionale del Parlamento europeo nei processi legislativi e negli altri settori di competenza dell'UE. Del resto, come era stato autorevolmente sostenuto in occasione del progetto di Costituzione europea, solo la validità e la normatività di un testo costituzionale può garantire il rango gerarchicamente superiore delle sue norme[43]. Vale a dire che, soltanto l'adozione di una

---

[40] M. CARTABIA, *Revisione dei Trattati (diritto comunitario e dell'unione europea*), *cit.,* 5199 ss.; B. DE WITTE, *Entrata in vigore e revisione del Trattato costituzionale*, in L.S. ROSSI (a cura di), *Il progetto di Trattato-Costituzione*, Milano,101 ss.; M. FIORAVANTI, *Un Ibrido tra Trattato e Costituzione*, in F. D'Agostino (a cura di), *L'Europa e il suo diritto*, Milano, 2010, 7 ss.

[41] Ibidem.

[42] Come evidenziano G. AMATO, op. ult. cit., 1 ss.; F. FABBRINI, *L'Unione europea verso l'allargamento*, in https://csfederalismo.it/, 10 Novembre 2023.

[43] A. D'ATENA, *Una Costituzione senza Costituzione per l'Europa*, in *Diritto e Società*, 2/2009, 192 ss.; G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit., 4 ss.

Costituzione e la validità di una *Grundnorm* europea potrebbero ribaltare i presupposti fondativi dell'Unione[44], proprio perché ‹‹la validità di una Costituzione esprime il suo essere riconosciuta come regola di diritto, mentre la normatività esprime il suo essere riconosciuta come conforme a un modello assiologico››[45].

Viceversa, nei recenti progetti di modifica delle norme istitutive si muove da una visione differente, nel senso che si distacca l'attuazione del principio rappresentativo dalla sua ‹‹costituzionalizzazione››. A quest'ultimo riguardo, invero, non ci si riferisce solo all'assenza di prospettive che attengono all'adozione di una Costituzione vera e propria[46], ma anche al mancato riconoscimento del valore ‹‹materialmente costituzionale›› dei Trattati[47] , che avrebbe dovuto comportare l'attribuzione di tale rango ai principi democratici enunciati, compreso l'art. 10 Tue[48]. A sostegno di tali rilievi si può aggiungere che nella CSFUE non si rinviene alcuna menzione della questione relativa alla costituzionalizzazione dei Trattati, così come, durante tali riunioni plenarie, non è stata richiamata la vigenza di un testo ‹‹materialmente costituzionale››[49] rispetto all'esistenza di alcuni principi fondamentali dell'Unione, tra cui quello rappresentativo.

Analogamente, tale carenza è riscontrabile nella predisposizione del *Report* e nella Risoluzione del PE, in cui non vi è traccia della natura ‹‹costituzionale›› dell'art. 10

---

[44] Parlava di *Grundnorm* europea seppure evidenziando le difficoltà di trasporre tale concetto in sede europea A. BARBERA, *Esiste una Costituzione europea?*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2000, 71 ss. secondo l'A. "sia Kelsen sia Schmitt distinguono (..) la costituzione dalla legge costituzionale. L'Unione europea non ha certamente una legge costituzionale formale definibile- per la procedura di approvazione- di rango costituzionale, ma questo non esclude che essa possa avere una costituzione". In base a tale rilievo si afferma che la *Grundnorm* europea "si situa nell'incrocio delle volontà degli Stati e che essa comunque rende efficace nel suo complesso l'ordinamento comunitario".

[45] M. DOGLIANI, *Validità e normatività delle Costituzioni (a proposito del programma di Costituzionalismo.it)*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2004, 4 ss.

[46] Richiamando l'opzione di metodo impiegata da G. AZZARITI, *Il Trattato costituzionale europeo: un corpo senz'anima*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2005, 413 ss.; G. BRONZINI, *Il Trattato di Lisbona: funzionerà il compromesso dilatorio?,* in *Questione giustizia*, 2/2008, 133 ss.; L. DANIELE, *L'architettura dei nuovi Trattati e i loro rapporti reciproci*, in *Sud in Europa*, 2008, 7 ss.; A. D'ATENA, *Una Costituzione senza Costituzione per l'Europa*, cit., 192 ss.; C. DE FIORES, *Il fallimento della Costituzione europea. Note a margine del Trattato di Lisbona*, in *Costituzionalismo.it*, aprile 2008, 2 ss.; D. GRIMM, *Die Zukunft der Verfassung II: Auswirkungen von Europäisierung und Globalisierung, Suhrkamp*, 2012, 357 ss. ; M. DOGLIANI, *Può la Costituzione europea non essere una costituzione in senso moderno?*, in *Democrazia e diritto XLI*, 2/2003, 80 ss.; S. FABBRINI, *Oltre Lisbona: l'enigma costituzionale dell'integrazione europea*, in *Rivista italiana di Scienza politica*, 2009, 349 ss.; G. FERRARA, *Verso la Costituzione europea*, in *Diritto pubblico*, 2002, 161 ss.; G. FLORIDA, *Una Costituzione per l'Europa. Ma in che senso?,* in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, 579 ss.; T. F. FROSINI, *Luci e ombre di una futura costituzione europea*, in *Studi parlamentari*, 1/1996, 67 ss.; F. GABRIELE, *Europa: La costituzione abbandonata*, Bari, 2008; G. GUARINO, *Per una Costituzione europea. Riflessioni sulla costruzione europea dopo la sentenza tedesca sul Trattato di Lisbona* in *Astrid-online*, 2009; G. GUARINO, *Ratificare Lisbona?* Firenze, 2008; F. SORRENTINO, *La nascita della Costituzione europea: un'istantanea*, in *Costituzionalismo.it,* 2009, 1 ss.

[47] Richiamando la teorizzazione impiegata per l'adozione di una Costituzione europea da A. MANZELLA, *Un Trattato necessitato*, cit., 469 ss.; F. MAYER- I. PERNICE, *La costituzione integrata dell'Europa*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e costituzione nell'Unione europea*, Roma- Bari, 2003, 43 ss.; C. ROSSANO, *Alcune considerazioni sul processo costituente europeo*, Roma,1999, 109 ss.; J. ZILLER, *Il trattato modificativo del 2007: sostanza salvata e forma cambiata del Trattato costituzionale del 2004*, *cit.*, 875 ss.

[48] A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema,* cit., 2 ss.

[49] Richiamando la tesi di A. MANZELLA, *Un Trattato necessitato*, cit., 469 ss.

Tue. Piuttosto, nel *Report* prevale la preoccupazione di specificare l'esistenza di alcune procedure costituzionali, come se volesse indirettamente affermarsi che i Trattati europei non presentino una natura né formalmente né materialmente costituzionale.

Probabilmente, fino a quando non si tornerà a conferire importanza alla complementarità tra il processo di costituzionalizzazione e quello di parlamentarizzazione dell'Unione il rischio sarà quello di considerare l'art. 10 Tue soltanto ‹‹evocativo››[50], rapportando così la parlamentarizzazione dell'Unione ad obiettivi di altro genere, come ad esempio la partecipazione di altri Stati membri. Nel senso che, senza la costruzione di un modello di democrazia costituzionale europea non potrà neppure verificarsi un cambiamento del ruolo decisionale del Parlamento europeo. Vale a dire che, difficilmente potrà realizzarsi il rafforzamento delle funzioni dell'Assemblea europea qualora non si legittimi costituzionalmente la rappresentatività del Parlamento europeo. In altre parole, finché le riforme *in itinere* non sviluppano una connessione tra democrazia costituzionale e democrazia rappresentativa appare complicato assicurare la preminenza del PE nell'ordinamento europeo.

Tale anomalia potrebbe considerarsi anche più critica rispetto a quanto accadde a *Laeken,* allorquando la carenza di democraticità delle decisioni era stata affrontata puntando l'accento sulla inscindibilità tra costituzionalizzazione e parlamentarizzazione quali componenti indispensabili per la legittimazione dell'Unione europea[51]. Infatti, prima che emergessero le contraddizioni relative all'adozione della Costituzione europea, in quella occasione si mise l'accento sull'importanza di assicurare il coinvolgimento decisionale del PE, considerando la democrazia rappresentativa un principio fondante e altresì ‹‹costituzionale›› dell'Unione[52].

Allo stato attuale, al contrario, permangono dubbi sull'eventualità di riprendere tale direzione seguita con la Convenzione di *Laeken*, alla luce dell'espresso e discutibile riconoscimento della dimensione costituzionale dei Trattati limitatamente al carattere procedurale di alcune norme, pretermettendo così l'importanza di riconoscere un valore

[50] Questo ragionamento muove dalle tesi sviluppate in occasione dell'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in cui si pose l'accento sulla difficoltà di ravvisare un superiore rango e una vincolante efficacia di tali norme in assenza di una sua relativa "costituzionalizzazione". Nel senso che, è l'esistenza di una Costituzione e, dunque, di una Carta dei diritti di tale natura a garantirne non soltanto un valore "evocativo" o "descrittivo" ma anche una prevalenza sulle altre norme europee cfr. G. AZZARITI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel "processo costituente europeo"*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2000, 39 ss.; R. BIN, *A che serve la Carta dei diritti? Un problema poco considerato*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2020, 867 ss.; C. DE FIORES, *Diritti e giurisdizione nell'Unione europea*, in *Democrazia e Diritto*, 3-4/2011, 251 ss.; G. FERRARA, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: un atto giuridicamente non identificabile*, in ID. (a cura di), *Per la democrazia costituzionale. Scritti scelti*, Napoli, 2020, 489 ss.; D.GRIMM, *Il significato della stesura di un catalogo europeo dei diritti fondamentali nell'ottica della critica dell'ipotesi di una Costituzione europea*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Roma-Bari, 2003, 5 ss.; A. PACE, *A che serve la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2001, 193 ss.; C. SALAZAR, *A Lisbon story: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea da un tormentato passato..a un incerto presente?*, Relazione al Convegno su *I Diritti sociali dopo Lisbona. Il ruolo delle Corti. Il caso italiano. Il diritto del lavoro fra riforme e regole e vincoli di sistema*, Reggio Calabria 2011, consultabile sul sito www.gruppodipisa.it, 2012, 1 ss.

[51] A. RUGGERI, *Se e in che senso è appropriato discorrere di una costituzionalizzazione dell'Unione europea?*, cit., 70 ss.

[52] Ibidem.

costituzionale ai principi fondamentali, come quello rappresentativo, al fine di colmare il perdurante *deficit* democratico dell'UE.

Infine, un ulteriore aspetto critico può ravvisarsi nella volontà di rafforzare il ruolo del Parlamento europeo non associando tale obiettivo a proposte di modifica riguardanti la sua rappresentatività. A quest'ultimo riguardo ci si riferisce alla difficoltà di riconoscere un ruolo di intermediazione ai partiti politici europei[53], nonché alla mancata approvazione di una legge elettorale omogenea per gli Stati membri[54]; caratteristiche essenziali ad assicurare la piena legittimazione e la funzionalità dell'Assemblea europea secondo i criteri di funzionamento del Parlamento[55].

Per certi versi, tali problemi erano stati, superati all'interno della Dichiarazione di *Laeken,* quando si scelse di basare la costruzione della democrazia europea sul consolidamento del parlamentarismo multilivello[56]. Per meglio dire, si ricorse all'*escamotage* di raccordare il PE ai Parlamenti nazionali, non proponendo modifiche sulle condizioni che legittimano la rappresentanza del Parlamento europeo.

Nonostante tale scelta fu censurata[57], dall'altro vuole rimarcarsi come sin da *Laeken* era stata evidenziata la difficoltà di fondare la democrazia europea unicamente sul rafforzamento del ruolo del PE, ossia qualora non si fosse modificata prima la struttura e la natura dell'Assemblea europea[58]. Questa condizione ostativa, viceversa, non sembra essere stata ravvisata nell'ambito delle riforme *in itinere,* il cui principale

---

[53] Sul carattere ambivalente riscontrato nel ruolo dei partiti politici europei la letteratura è assai ampia, soprattutto perché analizza tale problema anche rispetto alla crisi dei partiti politici in alcuni Stati membri. *Ex multis* si veda G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in AA.VV., *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli 2009, 1777 ss.; A. CIANCIO, *Sistema europeo dei partiti ed integrazione politica nell'UE*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11 settembre 2015, 4 ss.; G. GRASSO, *Partiti politici europei*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Agg. III, t. 2, Milano, 2008, 613 ss.; D. GRIMM, *Una Costituzione per l'Europa?*, in G. ZAGREBELSKY, P.P.PORTINARO, J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Torino 1996, 357ss.; J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, Roma-Bari 2012.; I. INGRAVALLO, *I partiti politici a livello europeo, Analisi e prospettive*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Taranto*, Anno V, Bari, 2012, 210 ss.; V. LIPPOLIS*, I partiti politici europei*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, 946 ss.; C. RANALLI, *I partiti politici a livello europeo: verso una complessa genesi dell'organizzazione democratica interna*, in *DPCE online*, 1/2021, 551 ss.; F. SEATZU, *La nuova disciplina giuridica sul finanziamento dei "partiti politici a livello europeo"*, in *Studi sull'integrazione europea*, 3/2008, 561 ss..

[54] *Ex multis* si veda B. CARAVITA (a cura di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2004*, Milano, 2005; A. CIANCIO, *I partiti europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, in *Federalismi.it*, 9/2009; D.M. FARRELL - R. SCULLY, *Representing Europe's citizens? Electoral institutions and the failure of parliamentary representation*, Oxford, 2007; F. LANCHESTER, *Parlamento europeo: in progetto di procedura uniforme*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1987, 148; N. LUPO, *Pnrr e cicli politico-elettorali tra Unione europea e Stati membri*, in *Federalismi.it*, 28/2023, ix ss.; G. PICCIRILLI, *La clausola di sbarramento per le elezioni europee tra Corte costituzionale e principi comuni a tutti gli Stati membri*, in *Studium Iuris*, 12/2019, 1430 ss.; A. RAZZA, *Liste transnazionali e procedura elettorale uniforme: verso una «legge elettorale europea»,* in *Rassegna parlamentare*, 4/2013, 881 ss.; G. STROZZI- R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione Europea: Parte istituzionale*, Torino, 2019, 85 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia: problemi e prospettive dopo la sent. 239/2018 della Corte costituzionale*, in *Consulta on-line*, 1/2019, 20 ss.

[55] Come evidenziava G. FERRARA, *Il Parlamento europeo: le basi fragili e il problematico ruolo di una istituzione,* cit., 40 ss.

[56] Cfr. https://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/lae2_it.pdf

[57] Sul punto si rinvia a quanto evidenziato nel paragrafo § 2.

[58] A. D'ATENA, op ult. cit., 193 ss.

obiettivo è quello di garantire la maggiore partecipazione del PE nella *governance* europea omettendo di esaminare i profili connessi alla sua capacità rappresentativa. Peraltro, a differenza di *Laeken*, non si punta neppure al raccordo del PE con i Parlamenti nazionali, contribuendo in questo modo ad accentuare l'incertezza sulla direzione seguita nella recente parlamentarizzazione dell'Unione.

4. *La controversa natura parlamentare della procedura ordinaria di revisione dei Trattati*

Le recenti questioni relative alla parlamentarizzazione dell'UE si riflettono in forma più accentuata nell'ambito del procedimento di revisione dei Trattati europei, in quanto l'art. 48 Tue è stato definito una ‹‹decisione costituzionale››[59].

Come noto, sin dall'adozione del Trattato di Lisbona, la procedura di revisione fu quella in cui ‹‹più si misurarono le ambizioni costituzionali››[60] dell'Unione, perché la previsione degli aggravi procedimentali, presenti nella procedura ordinaria, rimarcavano la sua ‹‹vocazione›› costituzionale[61]. Per meglio dire, nonostante il formale abbandono del progetto di Costituzione europea, continuò ad alimentarsi un dibattito successivo all'elaborazione dell'art. 48 Tue incentrato sull'esistenza di una procedura di natura costituzionale[62]. Più precisamente, si addussero motivazioni tali da sostenere l'esistenza di una procedura di tale natura, specialmente ipotizzando la vigenza di un testo ‹‹materialmente costituzionale››[63]. In quest'ottica, infatti, in virtù del loro inserimento in un testo ‹‹materialmente›› costituzionale, gli aggravi procedimentali erano stati assimilati a quelli di una procedura di revisione di una Costituzione[64]. Infatti, si esaltava la connessione tra gli aggravi e le funzioni delle Assemblee parlamentari in tale *iter* procedurale, nel senso di evidenziare l'importanza delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona che riguardavano la valorizzazione della democrazia rappresentativa in tale

[59] Cfr. https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/11/Paper-EU-reform.pdf

[60] L. GIANNITI, *Brevi note sui profili interni del procedimento di revisione dei Trattati europei*, in *Astrid-online*, 22/2010, 1.

[61] Rimarcavano tale presupposto seppure muovendo da distinti ragionamenti M. CARTABIA, *Revisione dei Trattati (diritto comunitario e dell'unione europa*), in *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. V, diretto da S. Cassese, Milano, 2006, 5199 ss.; B. DE WITTE, *Entrata in vigore e revisione del Trattato costituzionale*, in L.S. ROSSI (a cura di), *Il progetto di Trattato- Costituzione*, Milano,101 ss.; M. FIORAVANTI, *Un Ibrido tra Trattato e Costituzione*, in F. D'AGOSTINO (a cura di), *L'Europa e il suo diritto*, Milano, 2010, 7 ss.; T. E. FROSINI, *La revisione dei Trattati europei: problemi e prospettive, Intervento al Convegno annuale Aic sull'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Catania, 14-15 Ottobre 2005, consultabile sul sitowww.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_20032010/materiali/convegni/aic200510/frosini.html, 1 ss.; L. GIANNITI, *Brevi note sui profili interni del procedimento di revisione dei Trattati europei*, cit., 9 ss.

[62] È necessario sottolineare che tale dibattito era stato influenzato anche dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, secondo cui le procedure di revisione dei Trattati non erano regolate esclusivamente dalle norme di diritto internazionale pubblico ma anche dalle norme di diritto costituzionale cfr. Corte di giustizia, 23 febbraio 1988, *Regno Unito c. Consiglio* C_68/86 ; Corte di giustizia sentenza 9 Agosto 1994, *Francia c. Commissione* C-327/91; Corte di giustizia sentenza 12 Novembre 1996, *Regno Unito c. Consiglio*, C-84/94.

[63] A. MANZELLA, *Un Trattato necessitato*, cit., 470 ss.

[64] Ibidem.

procedimento[65]. Per meglio dire, muovendo dagli artt. 10 e 12 Tue[66], si sostenne che anche nell'art. 48 Tue poteva scorgersi un ruolo più propositivo e finanche ‹‹oppositivo›› del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali assicurando così un fondamento rappresentativo a tale decisione[67].

In una posizione intermedia si poneva la tesi che ravvisava nel Trattato di Lisbona la vigenza di un ‹‹Trattato costituzionale››[68], ossia un testo in cui coesistevano istituti di diritto internazionale ed elementi propri del diritto costituzionale[69]. In tale teorizzazione si evidenziava che la procedura di revisione dei Trattati rifletteva una duplice dimensione, costituzionale ed internazionale, dal momento che gli aggravi procedimentali deponevano per la prima accezione, mentre la ratifica e l'autorizzazione richiamavano la seconda qualificazione[70]. Tale scissione condizionava anche la parlamentarizzazione di tale procedura perché la ‹‹fase comunitaria››[71] assecondava un maggiore coinvolgimento del PE e dei Parlamenti nazionali, a differenza della fase di discussione ed approvazione delle modifiche che restava di competenza delle istituzioni governative e tecnocratiche[72].

Tali considerazioni, tuttavia, acquistarono tutt'altro tenore allorquando si evidenziò l'impossibilità di ravvisare nel Trattato di Lisbona una Costituzione vera e propria[73]. Infatti, laddove si rimarcò l'inesistenza di una Costituzione europea si evidenziò l'incerto accostamento della procedura di revisione dei Trattati ad una procedura di revisione costituzionale, in quanto i suoi aggravi non rappresentavano la

---

[65] Ibidem.

[66] A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, cit., 2 ss.

[67] Ibidem.

[68] M. CARTABIA, *Revisione dei Trattati (diritto comunitario e dell'unione europa*), cit., 5199 ss.; B. DE WITTE, *Entrata in vigore e revisione del Trattato costituzionale*, cit.,101 ss.; M. FIORAVANTI, *Un Ibrido tra Trattato e Costituzione*, cit., 7 ss.

[69] Ibidem.

[70] M. CARTABIA, *Revisione dei Trattati (diritto comunitario e dell'unione europa*), *cit.,* 5199 ss.;

[71] Ibidem.

[72] Ibidem.

[73] *Ex multis* G. AMATO, *Il Trattato che istituisce la Costituzione dell'Unione europea*, cit., 1 ss.; G. AZZARITI, *Il Trattato costituzionale europeo: un corpo senz'anima*, cit., 413 ss.; G. BRONZINI, *Il Trattato di Lisbona: funzionerà il compromesso dilatorio?,* in *Questione giustizia*, 2/2008, 133 ss.; L. DANIELE, *L'architettura dei nuovi Trattati e i loro rapporti reciproci*, in *Sud in Europa*, 2008, 7 ss.; A. D'ATENA, *Una Costituzione senza Costituzione per l'Europa*, in *Diritto e Società*, 2/2009, 192 ss. ; C. DE FIORES, *Il fallimento della Costituzione europea. Note a margine del Trattato di Lisbona*, in *Costituzionalismo.it,*, Aprile 2008, 2 ss.; S. DELLA VALLE, *Una legge fondamentale post-costituzionale? Il diritto pubblico europeo alla luce del Trattato di Lisbona,* in *Costituzionalismo.it*, Aprile 2008, 2 ss.; M. DOGLIANI, *Può la Costituzione europea non essere una costituzione in senso moderno?*, in *Democrazia e diritto XLI*, 2/2003, 80 ss.; S. FABBRINI, *Oltre Lisbona: l'enigma costituzionale dell'integrazione europea*, in *Rivista italiana di Scienza politica*, 2009,349 ss.; G. FERRARA, *Verso la Costituzione europea*, in *Diritto pubblico*, 2002, 161 ss.; G. FLORIDA, *Una Costituzione per l'Europa. Ma in che senso?,* in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, 579 ss.; T.F. FROSINI, *Luci e ombre di una futura costituzione europea*, in *Studi parlamentari*, 1/1996, 67 ss.; F. GABRIELE, *Europa: La costituzione abbandonata*, Bari, 2008; G. GUARINO, *Per una Costituzione europea. Riflessioni sulla costruzione europea dopo la sentenza tedesca sul Trattato di Lisbona*, in *Astrid-online*, 2009; G. GUARINO, *Ratificare Lisbona?*, Firenze, 2008; A. LUCARELLI-A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli, 2009; F. SORRENTINO, *La nascita della Costituzione europea: un'istantanea*, in *Costituzionalismo.it,* 2009, 1 ss.; J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, 2007; J. ZILLER, *Il trattato modificativo del 2007: sostanza salvata e forma cambiata del Trattato costituzionale del 2004*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2007, 875 ss.

‹‹causa della rigidità››[74] dei Trattati. Senza voler entrare nel merito di un dibattito assai vasto, è noto che con ‹‹causa della rigidità›› si allude all'individuazione del ‹‹fondamento (e cioè la causa) della rigidità della Costituzione››[75] che, secondo autorevole dottrina, è rintracciabile ‹‹nella esplicita previsione di un procedimento speciale di revisione costituzionale››[76]. Difatti, ‹‹da un punto di vista strettamente giuridico- positivo (..) la rigidità di un testo costituzionale è ricostruibile soltanto nella misura in cui è dato riscontrare in un determinato ordinamento la presenza di aggravamenti o diversità di procedure per la revisione della Costituzione, talché sotto questo nuovo angolo visuale questi ultimi appaiono non più come conseguenza della rigidità della Costituzione bensì come causa di essa››[77].

Non solo, è altrettanto noto che le fasi del procedimento di revisione della Costituzione, in particolare dell'art. 138 Cost, sono state strutturate per assicurare la centralità del Parlamento in tale decisione[78]. Ovvero, gli aggravi e i *quorum* deliberativi sono articolati in modo che il rispetto della rigidità costituzionale dipenda principalmente dalla decisione parlamentare, da cui conseguirà la prevalenza del mutamento sulla stabilità del testo fondamentale[79].

Da tali fondamenti, è stata sviluppata la tesi che evidenzia il discutibile accostamento del ruolo del Parlamento europeo nell'art. 48 Tue al ruolo dei Parlamenti

---

[74] Riprendendo quanto sostenuto da S. CICCONETTI, *La revisione della Costituzione*, Padova, 1972, 5-6.

[75] A. PACE, *La causa della rigidità costituzionale. Una rilettura di Bryce, dello statuto Albertino e di qualche altra Costituzione*, Padova, 1996, 2. Su tale annosa problematica si vedano anche le riflessioni di V. ANGIOLINI, *Revisione costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XIII, Torino, 1997, 307 ss.; P. BARILE- U.DE SIERVO, *Revisione costituzionale (voce),* in *Novissimo digesto italiano*, XV, Torino, 1968, 773 ss.; S. BARTOLE, *Costituzione, (dottrine generali e diritto costituzionale)*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, IV, Torino, 1989, 298 ss.; A.A. CERVATI, *La revisione costituzionale*, in L. LANFRANCHI (a cura di), *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Roma, 1997, 89 ss.; S. CICCONETTI, *op. ult. cit.,* 5 ss.; V. CRISAFULLI, *Costituzione (voce)*, in *Enciclopedia del Novecento*, I, Roma, 1975, 1033 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, Padova, 2010, 194 ss.; C. Esposito, *La validità delle leggi*, Milano, 1964, 164 ss.; C. LAVAGNA, *Le Costituzioni rigide*, Roma, 1964, 109 ss.; C. PINELLI, *Costituzione rigida e costituzione flessibile nel pensiero dei costituenti italiani*, Milano, 1981, 41 ss.

[76] S. CICCONETTI, *op. ult, cit*., 2. Di contrario avviso è A. PACE, *La causa della rigidità costituzionale. Una rilettura di Bryce, dello statuto Albertino e di qualche altra Costituzione*, *cit*., 2. Peraltro, l'Autore affronta tale problema sostenendo che "la rigidità è un carattere naturale delle Costituzioni scritte, non essenziale (..) il silenzio della Costituzione in ordine al procedimento da seguire per la sua revisione non ne muta il suo regime di modificabilità (..) anzi le norme costituzionali che prevedono uno speciale procedimento di revisione provocano a ben vedere un indebolimento della rigidità costituzionale".

[77] S. CICCONETTI, op. ult, cit., 2-3.

[78] Nella Commissione Forti, infatti, si rimarcò che "le deliberazioni assembleari avrebbero assicurato un procedimento più articolato e di maggior durata idoneo a consentire una più ampia riflessione sulla modifica della Costituzione" cfr. M.S. GIANNINI, *Potere costituente-Costituzione rigida o flessibile*, in *Ministero per la Costituente*, *Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato*, Relazione all'Assemblea costituente, Volume I, Roma, 1946, 42 ss. Sul tema si veda altresì C. MORTATI, *Costituzione (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, 1962, 187 ss.; A. PIZZORUSSO, *Commento all'articolo 138 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1981, 703 ss.; F. R. DE MARTINO, *Le deroghe all'art. 138 della Costituzione. L'esperienza repubblicana*, Napoli, 2014, 22 ss.

[79] A. PIZZORUSSO, op. ult. cit., 706 ss.; F.R. DE MARTINO, op. ult. cit., 22 ss.

nel procedimento di revisione costituzionale, ponendo l'accento sulla carenza della componente rappresentativa nella procedura di revisione dei Trattati[80].

5. (segue) *La parziale discrezionalità del PE nell'attivazione della procedura ordinaria*

Alla luce di quanto esposto, si pone il problema di accertare se alcuni emendamenti *in itinere*, contenuti nella Risoluzione del PE, possano giustificare un'interpretazione ‹‹parlamentare›› dell'art. 48 Tue, consentendo di giustificare la sua assimilazione ad una ‹‹decisione costituzionale››.

È noto che l'art. 48 Tue riconosce al Parlamento europeo il potere di presentare progetti intesi a modificare i Trattati istitutivi[81]. Inoltre, ‹‹qualora il Consiglio europeo, previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione, adotti a maggioranza semplice una decisione favorevole all'esame delle modifiche proposte, il Presidente del Consiglio europeo convoca una convenzione››[82].

Sicché, nella fase dell'iniziativa le funzioni del PE sono distinguibili in due momenti: il primo attiene alla predisposizione del progetto di modifica delle norme primarie, mentre il secondo riguarda la richiesta di convocazione della Convenzione al Consiglio dell'UE. In entrambi i casi può parlarsi di un potere ‹‹propositivo›› del PE, inteso in un'accezione positiva nella misura in cui si ravvisi un suo ruolo d'impulso parificato a quello della Commissione e al Governo di qualsiasi altro Stato membro[83].

Peraltro, il potere di iniziativa parlamentare potrebbe acquistare una distinta incisività qualora fosse approvato l'emendamento riguardante l'art. 17 Tue, che mira ad attribuire i poteri di nomina del Presidente della Commissione europea- denominata Esecutivo europeo- al Parlamento europeo e non più al Consiglio europeo[84]. Ossia, il Parlamento europeo potrà nominare e, pertanto, subordinare alla sua volontà la composizione della Commissione attivando un rapporto più stringente con il Presidente della Commissione stessa. Difatti, insieme all'emendamento proposto per l'art. 234 Tfue, tali modifiche consentirebbero al PE di adottare una mozione di censura individuale contro un Commissario, delineando così una sorta di ‹‹rapporto più stringente›› tra l'Esecutivo europeo e l'Assemblea sovranazionale[85]. Pertanto, qualora

[80] In particolare, B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa*, Torino, 2020, 31 ss. distingue il grado di coinvolgimento delle assemblee parlamentari nel procedimento di revisione costituzionale a seconda dei modelli regionali o federali "deboli" o di modelli federali "forti", rimarcando come nonostante tali singolarità non è possibile ravvisare uno schema decisionale parlamentare nell'art. 48 Tue.

[81] Paragrafo 2 art. 48 Tue.

[82] Paragrafo 3 art. 48 Tue.

[83] B. GUASTAFERRO, *La partecipazione dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo al procedimento di revisione dei Trattati,* in A. MANZELLA –N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, 2014, 186 ss.

[84] L'emendamento è consultabile su www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_IT.pdf

[85] Su tale aspetto è stata finanche prospettata l'eventualità di istituire un sistema bicamerale da P. SCARLATTI, *Note sulla riforma istituzionale dell'Unione europea alla luce della recente proposta di revisione dei Trattati del Parlamento europeo*, cit., 225 ss.

fossero approvate tali revisioni si potrebbe delimitare la costruzione di un rapporto che evochi un sistema parzialmente bicamerale tra le due Istituzioni europee[86].

I riflessi di tali modifiche sull'art. 48 Tue potrebbero prospettarsi nel senso che la Risoluzione parlamentare andrebbe ad essere coadiuvata o, meglio ancora, ‹‹rafforzata›› dalla medesima proposta della Commissione. In altre parole, se si instaurasse un rapporto fiduciario tra Commissione e PE, tale novità potrebbe riverberarsi anche sul potere di iniziativa del Parlamento europeo mediante un suo ‹‹rafforzamento››, allorquando la medesima proposta di revisione sia presentata pure dalla Commissione. In questo senso il rapporto fiduciario potrebbe interpretarsi come un possibile fattore di condizionamento della volontà del Consiglio, che si troverà di fronte ad una proposta ‹‹rafforzata›› di revisione dei Trattati.

A ben riflettere, tuttavia, poiché la modifica degli artt. 17 Tue e 234 Tfue non è stata espressamente posta in relazione con la procedura di revisione, tali novità potrebbero assumere una portata differente, nella misura in cui i progetti di revisione siano sottoposti all'esame del Consiglio, che a sua volta li trasmetterà al Consiglio europeo. Vale a dire che, pure qualora si approvasse la riforma degli artt. 17 Tue e 234 Tfue, il rapporto di fiducia o di sfiducia tra il PE e il Presidente della Commissione esulerebbe dal campo di applicazione dell'art. 48 Tue, dal momento che nella fase dell'iniziativa di revisione dei Trattati i poteri decisionali, ovvero quelli relativi all'esame di tali progetti, sono riservati al Consiglio e al Consiglio europeo e non anche alla Commissione.

Inoltre, la subordinazione della proposta parlamentare alla volontà del Consiglio europeo consente di segnalare un'evidente anomalia dell'assimilazione dell'art. 48 Tue ad una procedura di revisione costituzionale. Invero, notoriamente, l'iniziativa parlamentare non è condizionata dalla volontà del Governo. Anzi, come si affermò rispetto all'art. 138 Cost, il Governo è addirittura ‹‹estraneo (…) alla formulazione del progetto, se si vuole che questo scaturisca interamente dalla libera determinazione dell'assemblea sovrana››[87]. Difatti, nella procedura di revisione costituzionale, l'iniziativa governativa era stata pensata come un'attività circoscritta all'attivazione dell'*iter* senza alcuna rilevanza nelle fasi successive contraddistinte dalla centralità del ruolo del Parlamento[88]. Ecco perché, quando le Camere trasmettono il progetto di revisione alle commissioni competenti, questo passaggio dalla fase dell'iniziativa a quella dell'esame in Commissione è pur sempre appannaggio della discrezionalità assembleare.

Viceversa, l'art. 48 Tue disciplina tutt'altro procedimento, nel senso che i progetti di revisione dei Trattati sono esaminati dal Consiglio che, a sua volta, provvede a trasmetterli al Consiglio europeo decidendo se e quando dare seguito alla proposta di

[86] Ibidem.

[87] Riprendendo la nota espressione di P. CALAMENDREI, *Come nasce la nuova Costituzione*, in *Il Ponte*, III, 1947, 2.

[88] Analizza criticamente tale aspetto in base a quanto è accaduto nelle più recenti revisioni costituzionali F.R. DE MARTINO, *La crisi del ruolo parlamentare nella revisione costituzionale*, in *Rivista AIC,* 3/2017, 2 ss.

attivazione della procedura da parte del Parlamento europeo[89]. In questi termini, appare evidente che la volontà parlamentare è limitata dal Consiglio e dal Consiglio europeo.

A ciò può aggiungersi un'ulteriore anomalia nell'assimilare l'art. 48 Tue ad una decisione costituzionale. Come noto, nella procedura di revisione costituzionale l'iniziativa è strutturata in modo da riprodurre la centralità o quantomeno la preminenza parlamentare nell'ambito di tale decisione. Si pensi, ad esempio, all'art. 138 Cost, che riserva anche ai singoli parlamentari il potere di ricorso a tale procedura, cioè, *uti singuli* e non al *plenum*. La *ratio* sottesa a tale scelta è rinvenibile nel dibattito costituente allorquando si rimarcò che l'iniziativa della revisione avrebbe dovuto rispecchiare la rappresentatività di tale potere, che legittima i singoli parlamentari a ricorrere all'art. 138 Cost[90].

Tale rilievo denota una differenza tra l'art. 48 Tue e la procedura di revisione costituzionale, perché nella procedura di revisione dei Trattati non è disciplinata la possibilità per i singoli componenti del PE di sottoporre al Consiglio progetti di revisione dei Trattati europei. Più precisamente, tale dissonanza riporta in auge il problema della natura del Parlamento europeo, che nell'ambito della procedura di revisione dei Trattati non è considerato come un Parlamento tradizionalmente inteso, ovvero dotato della rappresentatività, ma come un soggetto parificabile alla Commissione. Vale a dire che, non riconoscendo ai singoli parlamentari europei il potere di iniziativa nell'ambito del procedimento di revisione è come se indirettamente si avvalorasse l'idea di una loro diversa carica rappresentativa rispetto ai componenti di un'Assemblea parlamentare tradizionale. Eppure, l'art. 10 Tue potrebbe giustificare tale soluzione, dal momento che, se il buon funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa a maggior ragione la revisione relativa al funzionamento dell'ordinamento europeo dovrebbe basarsi sulla prevalente iniziativa del Parlamento europeo, non solo in quanto *plenum* ma anche *uti singoli*. Peraltro, tale questione persiste pure nelle riforme *in itinere,* considerato che non è stato proposto alcun emendamento relativo al paragrafo 1 dell'art. 48 Tue, tale da evidenziare un elemento ulteriore di scostamento della procedura ordinaria di revisione dei Trattati da una vera e propria ‹‹decisione costituzionale››.

6. *(segue) La limitata partecipazione del Parlamento europeo all'organo della Convenzione*

Il paragrafo 3 dell'art. 48 Tue disciplina la convocazione della Convenzione da parte del Presidente del Consiglio europeo. Difatti, ‹‹qualora il Consiglio europeo, previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione adotti a maggioranza

[89] B. GUASTAFERRO, *La partecipazione dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo al procedimento di revisione dei Trattati,* cit., 186 ss.

[90] A. PIZZORUSSO, op. ult. cit., 706 ss.; F.R. DE MARTINO*, Le deroghe all'art. 138 della Costituzione*, cit., 22 ss.

semplice una decisione favorevole all'esame delle modifiche proposte››[91], quest'ultime saranno discusse in sede di Convenzione.

Tale disposizione, pertanto, prevede che il Parlamento europeo eserciti funzioni di natura consultiva, dal momento che dovrà essere consultato in ordine alla decisione del Presidente del Consiglio europeo di convocare la Convenzione[92]. Ancora, la mancata convocazione della Convenzione è, sì subordinata alla decisione del Consiglio europeo, ma a condizione della previa approvazione del PE[93].

Di modo che, può rimarcarsi un ruolo consultivo dell'Assemblea parlamentare rispetto alla decisione del Consiglio di convocare o meno la Convenzione[94].

In tale ruolo consultivo potrebbe rinvenirsi l'esercizio di una funzione di ‹‹indirizzo e di controllo››[95] del Parlamento europeo. Ossia, muovendo da quanto è stato sostenuto da autorevole dottrina, il ruolo del PE rispecchierebbe la recente tendenza, emersa anche a livello nazionale, secondo cui i Parlamenti sono divenuti ‹‹organi costituzionali di controllo››[96]. Il potere di controllo non è da relegarsi ad una ‹‹limitazione››[97] del ruolo parlamentare perché si identifica nella nozione di ‹‹influenza››[98], secondo cui la discussione parlamentare ‹‹si diffonde nel sistema (..) (secondo la fortunata intuizione di Rescigno) e il comportamento degli altri attori non può non tenerne conto››[99]. Vale a dire che, la discussione del Parlamento europeo ‹‹influenza›› la Commissione e il Consiglio affinché debbano tenerne conto in sede di decisione[100].

Tale ‹‹influenza›› potrebbe riscontrarsi anche in sede di Convenzione. Più in particolare, tale organo potrebbe rispecchiare l'attuazione degli artt. 10 e 12 Tue garantendo il raccordo tra le Assemblee parlamentari finalizzato a rafforzare la dimensione rappresentativa della procedura di revisione dei Trattati, dal momento che è prevista la partecipazione anche dei rappresentatati dei Parlamenti nazionali[101]. A tal proposito è stato ulteriormente evidenziato che ‹‹la stessa Convenzione è stata un esperimento coraggioso di modifica della procedura di revisione dei Trattati, sebbene non abbia formalmente modificato la procedura esistente ma si sia soltanto sommata ad essa. (..) Si potrebbe guardare all'esperimento della Convenzione, fra le altre cose, come ad uno sforzo di affrontare i due aspetti problematici più sopra richiamati – il *deficit* democratico e l'eccessiva fragilità- con il massiccio coinvolgimento dei membri del parlamento nazionale nella Convenzione››[102].

---

[91] Art. 10 Tue paragrafo 3.

[92] Così B. DE WITTE, *La dimensione nazionale della revisione dei Trattati europei*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2005, 49 ss.

[93] Art. 48 Tue paragrafo 3.

[94] B. GUASTAFERRO, *La partecipazione dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo al procedimento di revisione dei Trattati,* cit., 188 ss.

[95] Riprendendo la teoria di A. MANZELLA, *Il Parlamento come organo costituzionale di controllo*, in *Nomos*, 1/2017, 2 ss.

[96] Ibidem.

[97] Ibidem.

[98] Ibidem.

[99] Ibidem, 2 ss.

[100] Ibidem.

[101] A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, cit. 2 ss.

[102] B. DE WITTE, *La dimensione nazionale della revisione dei Trattati europei*, cit., 49.

Inoltre, le funzioni attribuite alla Convenzione potrebbero considerarsi rilevanti se si assume che in tale sede possa contemplarsi la discussione e l'emendabilità dei progetti di modifica dei Trattati[103]. Per meglio dire, seppure l'art. 48 Tue non preveda espressamente in capo al PE un potere di emendamento, può ipotizzarsi che la funzione della Convenzione sia quella di assicurare un dibattito sulle revisioni delle norme istitutive anche allo scopo di discutere e di predisporre gli emendamenti da trasmettere alla Conferenza[104]. Per questo motivo, verosimilmente, è stato sottolineato che la partecipazione del Parlamento europeo, con il raccordo dei Parlamenti nazionali, conferisce un'impronta più democratica a tali scelte, laddove si sottolinea che l'esclusione della convocazione della Convenzione è stata subordinata alla previa approvazione del Parlamento europeo[105]. In altre parole, potrebbe ravvisarsi l'esistenza di una decisione costituzionale in base al ruolo partecipativo del PE, sia nella convocazione sia nella Convenzione, tale da consentire la sua discussione in merito alle proposte di modifica dei Trattati istitutivi.

Vero è, tuttavia, che tali argomenti si prestano ad essere richiamati anche in un'altra prospettiva, entro cui può rimarcarsi l'impossibilità di assimilare il ruolo del Parlamento europeo a quello dei Parlamenti nelle procedure di revisione costituzionale. Infatti, nelle procedure di revisione delle Costituzioni non si ravvisano funzioni di ‹‹indirizzo o di controllo›› dei Parlamenti sull'attività dei Governi in sede di Convenzione, ma piuttosto si prevede la centralità decisionale dell'Aula rispetto all'Esecutivo in merito alle modifiche dei testi fondamentali[106]. Tale osservazione può essere più diffusamente declinata rispetto alla convocazione della Convenzione e al suo funzionamento. In particolare, la convocazione della Convenzione non rispecchia le dinamiche procedurali che contraddistinguono una procedura di revisione costituzionale, dal momento che non è il Parlamento europeo a disporre la convocazione di tale organo, ma è pur sempre il Consiglio europeo a decidere in ordine a tale eventualità. Peraltro, anche nell'ipotesi in cui si approvasse la modifica degli artt. 17 Tue e 234 Tfue il discorso resterebbe immutato, perché non si realizzerà un rapporto di ‹‹fiducia›› tra il Parlamento europeo e il Consiglio europeo, ma tra PE e Commissione.

Ancora, tali rilievi si prestano ad accentuare la loro portata problematica se si pone attenzione alla composizione della Convenzione e ai poteri del PE in tale organo. Vale a dire che, quando si provò a ravvisare nella Convenzione che elaborò il progetto di Costituzione europea l'esistenza di una Costituente, si censurò subito tale assimilazione a causa della scarsa preminenza della decisione parlamentare in tale sede[107]. Più precisamente, è noto che le Assemblee costituenti che elaborarono i testi

[103] Ibidem.

[104] Ibidem.

[105] A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, cit. 3 ss.

[106] Così, più di recente, F.R. DE MARTINO, *La crisi del ruolo parlamentare nella revisione costituzionale*, cit., 2 ss.

[107] Giungono a tale conclusione partendo da presupposti differenti M. CARTABIA, *Riflessioni sulla Convenzione di Laeken: "come se" si trattasse di un processo costituente*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2002, 439 ss.; A. D'ATENA, *Una Costituzione senza Costituzione per l'Europa*, in *Diritto e Società*, 2/2009, 193 ss.; A. PACE, *La dichiarazione di Laeken e il processo costituente europeo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2022, 613 ss.

costituzionali furono contraddistinte dalla legittimazione democratica[108], ma quest'ultima caratteristica non era rinvenibile nella Convenzione che predispose il progetto di Costituzione europea[109]. Dimodoché, le stesse anomalie sollevate in occasione della Convenzione di *Laeken* sono persistite anche quando si decise di inserire la Convenzione nella procedura *ex* art. 48 Tue, formata non soltanto dal PE ma dai rappresentati dei Capi di Stato, di Governo e da quelli della Commissione[110].

Sicché, nell'ambito della Convenzione può eccepirsi l'assenza di una dimensione puramente compromissoria, tipica del paradigma procedurale dei Parlamenti; o meglio, si tratta piuttosto di una componente compromissoria di altra natura, riconducibile all'accordo tra rappresentanti governativi e quelli parlamentari in cui il consenso sulle riforme dei Trattati non proviene dalla dialettica parlamentare. Infatti, non è il Parlamento europeo, quale *plenum*, a partecipare alla Convenzione, ma sono i suoi rappresentanti. In questo modo si limita ‹‹la forza del Parlamento››[111] ad una sua più ridotta composizione; vale a dire che, l'Assemblea europea adatta i suoi schemi procedurali assecondando la composizione della Convenzione, in cui è prevista per l'appunto la presenza dei rappresentanti governativi e tecnocratici.

Ecco perché, quando ‹‹la convenzione esamina i progetti di modifica e adotta per consenso una raccomandazione a una Conferenza dei rappresentanti dei governi degli stati membri››[112] può rilevarsi l'impossibilità di ricondurre tale atto alla esclusiva discrezionalità del Parlamento europeo, in quanto tale consenso è raggiunto sulla base di un comune accordo tra l'Assemblea rappresentativa e le altre Istituzioni richiamate. Questa scelta appare inammissibile se si pensa alla prima fase deliberativa del procedimento di revisione previsto dall'art. 138 Cost, in cui, notoriamente, la Commissione in sede referente predispone il testo di modifica della Costituzione, in modo che le Camere possano approvarlo dopo la discussione tra le diverse forze politiche[113]. In questo caso la decisione è completamente frutto della discrezionalità del Parlamento, che ricopre un ruolo centrale rispetto all'eventualità di procedere alla seconda deliberazione[114]. Viceversa, nell'approvazione della raccomandazione *ex* art. 48 Tue il Parlamento europeo partecipa e non decide autonomamente sulla trasmissione delle modifiche alla Conferenza, impedendo di accostare tale procedura ad una decisione costituzionale, come previsto nel *Report* ‹‹*Sailing on high seas: reforming and enlarging for the for 21 century*››.

Infine, una scarsa incidenza può attribuirsi al Punto 9 della Risoluzione del PE, in cui si richiede che ‹‹la Convenzione, oltre alle proposte illustrate nella presente risoluzione e riportate in allegato, dibatta in merito alla suddivisione delle materie tra il Tue e il Tfue, allo scopo di far fronte alla difficoltà di modificare il diritto

[108] Come evidenziato, per analizzare la Convenzione di Laeken, da A. D'ATENA, op. ult., cit., 193 ss.
[109] A. D'ATENA, op. ult., cit., 193 ss.
[110] Ibidem.
[111] Riprendendo l'espressione impiegata in altro contesto da L. VIOLANTE, *Il futuro dei Parlamenti*, in *Annali Storia d'Italia*, cit., LVIII ss.
[112] Art. 48 Tue paragrafo 3
[113] Riprendendo la più recente analisi di F. R. DE MARTINO, *Le deroghe all'art. 138 della Costituzione*, cit., 18 ss.
[114] A. PIZZORUSSO, *Commento all'articolo 138 della Costituzione*, cit., 706 ss.

dell'Unione››[115]. Si tratta, per l'appunto, di una ‹‹richiesta›› di discussione e non di una decisione del PE autonomamente rilevante in sede di Convenzione, tale da condizionare la discrezionalità del Presidente del Consiglio europeo e dei rappresentanti della Commissione. Pertanto, può evidenziarsi una ulteriore e netta discordanza con i poteri deliberativi riconosciuti ai Parlamenti nelle fasi di predisposizione del testo di modifica delle disposizioni costituzionali, in quanto in tali procedimenti le funzioni assembleari non sono circoscritte ad una mera ‹‹richiesta››, ma ad una autonoma decisione dell'Aula circa l'approvazione delle modifiche da approvare nella seconda deliberazione.

7. *(segue) L'assenza del Parlamento europeo nella Conferenza sulle modifiche da approvare*

La procedura ordinaria di revisione dei Trattati europei appare difficilmente assimilabile ad una procedura di revisione costituzionale, anche richiamando il ruolo della Conferenza. Come noto, il Presidente del Consiglio convoca la Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri ‹‹allo scopo di stabilire di comune accordo le modifiche da apportare ai Trattati››[116].

Da tale disposizione può evidenziarsi l'assenza della partecipazione del Parlamento europeo a tale organo avente una esclusiva composizione governativa.

Questa carenza di un ruolo del Parlamento europeo nella Conferenza spinge a ravvisare un'evidente contraddizione con le procedure di revisione costituzionale, tale da impedire l'accostamento dell'art. 48 Tue ad una decisione costituzionale. Ciò in quanto nella Conferenza il Parlamento europeo né concorre né partecipa alla discussione sulle modifiche dei Trattati. In questo modo la Conferenza disattende l'attuazione dell'art. 10 Tue. A tal proposito, bisogna sottolineare che la Conferenza è stata oggetto di discussione nelle proposte di revisione dei Trattati solo riguardo alla regola del ‹‹comune consenso›› e non anche per la partecipazione del PE. Nel senso che, durante le riunioni plenarie della CSFUE si è affrontato unicamente il problema della sostituzione dell'unanimità con la maggioranza qualificata, allo scopo di adattare tale procedura alle esigenze sottese all'adesione dei Paesi dell'est europeo e delle zone balcaniche all'UE[117]. Per meglio dire, al fine di consentire un più celere adeguamento

[115] Cfr. www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_IT.pdf

[116] Paragrafo 4 art. 48 Tue.

[117] Invero, si tratta di un tentativo risalente, dal momento che già in altre occasioni si è discusso di tale eventualità. Per meglio dire, come evidenziato da una parte della dottrina, la dicotomia tra unanimità e maggioranza qualificata rappresenta da tempo il *punctum dolens* del processo di integrazione europea. Ciò in quanto la *ratio* sottesa alla regola dell'unanimità in sede decisionale costituisce l'espressione della volontà di assicurare che le modifiche significative, riguardanti cioè alcuni settori importanti dell'Unione europea, ottenessero il consenso unanime da parte di tutti gli Stati. In questo modo, si sarebbe garantita la costruzione di un'Europa ad "una velocità", mediante un processo di integrazione omogeneo. Vero è che la regola dell'unanimità era stata prevista allorquando le Comunità europee erano composte da un numero di Stati membri molto più esiguo rispetto a quanto accade attualmente. Ecco perché, anche nella più recente Conferenza sul futuro dell'Unione si è ribadito che le sfide dell'Europa consistono anche nell'allargamento alla partecipazione ad altri Stati. E, di conseguenza, la regola dell'unanimità è stata giudicata non più idonea ad assicurare un meccanismo decisionale conforme all'eventuale adesione di nuovi Paesi membri e ai cambiamenti registratesi nello spazio sovranazionale. Su tali aspetti si veda G.

delle norme istitutive a tali sopravvenuti obiettivi, è stato auspicato un superamento della regola del comune consenso per introdurre la maggioranza qualificata e ‹‹snellire›› la procedura. Questa proposta, però, non è stata condivisa nel *Report* ‹‹*Sailing on high seas: reforming and enlarging for the for 21 century*›››[118] perché, secondo il Comitato degli esperti, nella procedura di revisione ordinaria bisogna rispettare il comune consenso, definito immediata espressione di tale decisione costituzionale[119]. In altre parole, è come se il comune consenso fosse stato inteso come l'aggravio che legittima l'assimilazione di tale procedura ad una decisione costituzionale, tale non consentire la maggioranza qualificata in tale *iter*.

Seppure questa scelta si presta ad essere interpretata favorevolmente, nell'ottica del rispetto degli aggravamenti che tradizionalmente contraddistinguono una procedura di revisione costituzionale[120], dall'altro, però, può essere criticata nella misura in cui non si pone in connessione il comune consenso alla decisione del Parlamento europeo. Vale a dire che, la questione dell'aggravio relativo al comune consenso è stato richiamato nel *Report*, ma anche nella CSFUE, come un elemento non propriamente rispondente alla dimensione costituzionale, ma piuttosto a quella relativa al processo di integrazione. Sebbene, infatti, si assimili espressamente nel *Report* la procedura ordinaria ad una decisione costituzionale, questa interpretazione non è confortata da dati o da elementi che depongono in tal verso, tra cui spicca il ruolo del Parlamento europeo. A quest'ultimo riguardo si allude alla circostanza che, se avesse voluto assimilarsi il comune consenso ad un aggravio di natura costituzionale, avrebbe dovuto subordinarsi tale previsione alla preminente decisione del Parlamento europeo. Infatti, affinché un aggravio possa qualificarsi di natura costituzionale dovrà essere connesso sia ad una Costituzione rigida[121] sia alla dimensione parlamentare di tale procedimento[122], in quanto, come già evidenziato, gli aggravi inseriti nelle procedure di revisione costituzionale sono strutturati in base alla centralità del Parlamento in tale *iter*. Vale a dire che, una procedura di revisione costituzionale si contraddistingue per alcuni aggravamenti entro il contesto di una Costituzione rigida, ma anche perché tali da produrre la garanzia della preminente decisione parlamentare nel procedimento.

AMATO, *Rischi e opportunità dell'integrazione differenziata UE*, in www.archivio-affari internazionali.it, 5 Giugno 2021, 1 ss.; G. BRONZINI, *Europa verso una riforma dei Trattati, ?Cominciare a discuterne*, in *Questione giustizia*, 20 Maggio 2022, 1 ss.; B. GUASTAFERRO, *Le conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa e i suoi possibili esiti*, in *EuBlog*, 1 Giugno 2022, 1 ss.; M. FERRERA, *Europa le riforme necessarie (abbandonando l'unanimità)*, in *Il Corriere della sera*, 9 Maggio 2022; A. MIGLIO, *Riforme e allargamento dell'Unione europea: verso un'integrazione differenziata?*, in *Centro Studi sul Federalismo*, Commento n. 273 – 25 settembre 2023, 1 ss.; L. MONTANARI, *Il nuovo cantiere sulle riforme dei Trattati europei: quello che non ho trovato*, in *SIOI*, Dicembre 2023, 2 ss.; A. PADOA SCHIOPPA, *Il documento franco-tedesco sulle riforme dell'Unione europea*, *Centro Studi sul Federalismo*, Ottobre 2023, n. 58, 2 ss.; A. PROFETA, *Il progetto di riforma dei trattati europei: cambiare "tutto" affinché "nulla" cambi. Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, in *Diritti comparati*, 23 Novembre 2023, 1 ss.

[118] Cfr. https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/11/Paper-EU-reform.pdf

[119] Tali motivazioni sono ribadite anche all'interno del *Report* cfr. https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/11/Paper-EU-reform.pdf

[120] Sul punto si rinvia alla dottrina citata nel paragrafo § 2.

[121] Ibidem.

[122] *Ex multis* A. PIZZORUSSO, op. ult. cit., 706 ss.; F.R. DE MARTINO, op. ult. cit., 22 ss.

Cosicché, per asserire che una procedura di revisione presenti natura costituzionale non è sufficiente prevedere degli aggravi in sé per sé considerati, bensì è indispensabile calibrare tali aggravamenti, prevedendo la centralità delle funzioni parlamentari in tale *iter*.

Pertanto, la Conferenza che discute delle proposte di revisione dei Trattati europei è una evidente contraddizione che depone per l'inesistenza di una procedura di natura costituzionale, perché appare ingiustificabile, oltre che inammissibile, l'assenza della partecipazione del PE nella decisione di stabilire di comune accordo le modifiche delle norme istitutive.

8. *Le semplificazioni parlamentari previste nel paragrafo 6 dell'art. 48 Tue*

Come noto, la procedura di revisione semplificata consente al Consiglio europeo di ‹‹adottare una decisione che modifica in tutto o in parte le disposizioni della terza parte del trattato sul funzionamento dell'Unione relative alle politiche e azioni interne dell'Unione››[123]. Affinché ciò accada, il Consiglio europeo dovrà deliberare all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, della Commissione e, in caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, della BCE[124].

Tale disposizione prevede una ‹‹semplificazione›› non soltanto procedurale ma anche parlamentare, alludendo con tale locuzione alla sottrazione degli spazi di partecipazione del Parlamento europeo in tale procedura. Difatti, la semplificazione consiste nella mancata convocazione della Convenzione, in cui appunto partecipa il PE, riservando unicamente al Consiglio europeo la decisione di modifica dei Trattati istitutivi. Il Parlamento europeo, pertanto, potrà solo essere consultato, non potendo esercitare un potere oppositivo e tantomeno propositivo rispetto alla decisione del Consiglio europeo.

Se analizzata nell'ottica dell'accostamento dell'art. 48 Tue ad una procedura di natura costituzionale, la semplificazione inserita al paragrafo 6 contribuisce a riportare in auge i dubbi e le perplessità che erano stati sollevati durante l'adozione del Trattato di Lisbona. Già allora, infatti, si pose il problema di conciliare questa più ‹‹flessibile›› modalità di revisione dei Trattati con l'esistenza di una procedura ordinaria, più ‹‹rigida›› perché avente una vocazione costituzionale[125]. In altri termini, si sollevò la questione di considerare compatibile la ‹‹rigidità›› della procedura ordinaria con la ‹‹flessibilità›› della procedura semplificata[126], in quanto in quest'ultimo caso l'esclusione di due aggravi, coincidenti con la mancata convocazione della Convenzione e la sostituzione del comune consenso con la deliberazione unanime del Consiglio europeo, avrebbe reso improbabile l'accostamento della procedura semplificata ad una procedura di revisione costituzionale, notoriamente contraddistinta dalla presenza degli

[123] Art. 48 Tue paragrafo 6.
[124] Ibidem.
[125] Riprendendo le espressioni impiegate da T. E. FROSINI, *La revisione dei Trattati europei: problemi e prospettive*, *cit*., 5 ss.
[126] Ibidem.

aggravamenti e non dal loro cedimento[127]. Per meglio dire, si dubitò dell'ammissibilità della previsione di una procedura semplificata rispetto alla ‹‹vocazione costituzionale›› della procedura ordinaria, dal momento che le semplificazioni del paragrafo 6 corrispondevano ad una diminuzione degli aggravi, che tradizionalmente sono l'espressione più immediata delle procedure di revisione delle Costituzioni[128].

Può ulteriormente sottolinearsi che le semplificazioni del paragrafo 6 appaiono poco condivisibili tenendo presente il ruolo del Parlamento europeo che, senza la convocazione della Convenzione, non potrà partecipare alla discussione su tali modifiche. Ovverosia, escludendo la convocazione della Convenzione ed essendo tale decisione appannaggio della discrezionalità del Consiglio europeo, in questa procedura semplificata il Parlamento si limita ad avere un ruolo consultivo in relazione a tale decisione di modifica dei Trattati. In questi termini, dunque, la semplificazione procedurale corrisponde anche ad una semplificazione delle funzioni parlamentari, che si traducono nell'impossibilità di un dibattito e di un confronto tra il PE e le altre istituzioni sovranazionali.

Peraltro, questi aspetti non paiono oggetto di considerazione nell'ambito delle recenti proposte di modifica dei Trattati istitutivi, nel senso che la volontà di conferire un'impronta parlamentare ad alcune procedure legislative e negli altri settori di competenza dell'Unione non è stata posta in relazione alle semplificazioni procedurali previste nel paragrafo 6 dell'art. 48 Tue. Detto altrimenti, nel recente tentativo di riforma dei Trattati si predilige la modifica dei procedimenti legislativi e delle decisioni in materia di difesa e di sicurezza dell'UE, ma si tralascia la modifica del paragrafo 6 dell'art. 48 Tue che risulta carente del fondamento democratico. In proposito, può evidenziarsi una contraddizione nell'emendamento contenuto nella recente Risoluzione del PE, in cui si propone una riduzione del ricorso alle procedure legislative speciali, allo scopo di assicurare il pieno potere di co-decisione del PE con il Consiglio dell'UE[129]. In tale proposta appare inammissibile che non si faccia alcun riferimento al paragrafo 6 dell'art. 48 Tue. In altre parole, appare discordante, che nella prospettiva di parlamentarizzazione dell'ordinamento europeo permanga l'assenza di previsioni sulla co- decisione parlamentare nella procedura semplificata *ex* art. 48 Tue, in cui il Parlamento europeo è solo consultato dal Consiglio europeo.

9. *La questione dell'ampliamento delle c.d. ‹‹clausole passerella›› rispetto al coinvolgimento del PE*

Nella Conferenza sul futuro dell'Europa è stata proposta la revisione delle c.d. ‹‹clausole passerella›› per estenderle ad altre materie di competenza dell'UE[130].

---

[127] Ibidem.

[128] Come evidenziato da M. CARTABIA, *Revisione dei Trattati (diritto comunitario e dell'unione europea*), cit., 5200 ss.; T.E. FROSINI, *La revisione dei Trattati europei: problemi e prospettive*, cit., 5 ss.; L. GIANNITI, *Brevi note sui profili interni del procedimento di revisione dei Trattati europei*, cit., 7 ss.

[129] Cfr. www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_IT.pdf

[130] Cfr. www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20220429IPR28218/futuro-dell-europa-in-plenaria-proposte-sulla-revisione-del-trattato

In base a tali emendamenti potrebbero attivarsi modalità procedurali per modificare diverse parti del Tue e del Tfue, prevedendo una più ampia discrezionalità del Consiglio europeo, che andrà ad approvare le modifiche con una decisione a maggioranza qualificata e non più unanime[131]. Tale iniziativa è stata recepita sia in sede di elaborazione del *Report ‹‹Sailing on hight seas: reforming and enlarging for the for 21 century››*[132], sia nella Risoluzione del Parlamento europeo, che contiene l'emendamento 64 volto a modificare il paragrafo 7 dell'art. 48 Tue secondo cui ‹‹per l'adozione di tali decisioni il Consiglio europeo delibera a maggioranza qualificata (e non più all'unanimità) previa approvazione del Parlamento europeo che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono››[133].

Come noto, le clausole passerella disciplinano una modalità di revisione dei Trattati ulteriormente semplificata rispetto alla procedura prevista al paragrafo 6, in quanto assegnano al Consiglio europeo il potere di approvare modifiche delle norme istitutive, allorquando il Tfue preveda che il Consiglio adotti all'unanimità atti legislativi speciali[134].

Tale meccanismo sembra evocare un procedimento di revisione assai circoscritto, in quanto il suo ambito di applicazione è riferito ai casi in cui il Consiglio delibera all'unanimità e nelle ipotesi espressamente indicate dal Tfue[135].

Tuttavia, questa disciplina potrebbe mutare in modo significativo qualora fossero approvate le riforme *in itinere*, attraverso l'estensione dell'ambito di applicazione di tali clausole con la conseguente più spiccata discrezionalità del Consiglio europeo. Vale a dire che, se ora il ricorso a tali semplificazioni procedurali determina solo alcune specifiche modifiche delle disposizioni del Tfue o del titolo V del Tue mediante l'unanime decisione del Consiglio europeo, la loro ulteriore flessibilizzazione potrebbe assecondare un più frequente impiego anche per modificare settori decisivi per il funzionamento dell'UE, attraverso la maggioranza qualificata del Consiglio dell'UE.

Il problema è che tali proposte di revisione dell'art. 48 Tue sembrano estranee al problema relativo alla carenza dei poteri decisionali del PE; non è presente, cioè, alcun emendamento volto a garantire la partecipazione decisionale o quantomeno co-decisionale dell'Assemblea nelle c.d. procedure passerella, denotando un evidente distacco dalle procedure di revisione costituzionale, contraddistinte da aggravi procedimentali ancorati alla preminenza delle funzioni parlamentari.

Peraltro, se già in sede di adozione del Trattato di Lisbona erano state espresse delle perplessità, con riguardo all'inserimento di clausole nell'ambito dell'art. 48 Tue[136], attualmente questi profili assumono una valenza ancor più emblematica rispetto

---

[131] Ibidem.

[132] Cfr. https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/11/Paper-EU-reform.pdf

[133] Cfr. www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_IT.pdf.

[134] Viceversa, secondo l'analisi di S. PEERS, *Oxford Principles of European Union Law*, in R. SCHÜTZE e T. TRIDIMAS (a cura di) vol. I, OUP, 2018, 441 ss., si sostiene che le diverse procedure di modifica dei trattati non abbiano una relazione di *lex specialis.*

[135] Paragrafo 7 art. 48 Tue.

[136] Principalmente rispetto alla vocazione costituzionale di tale procedura cfr. M. CARTABIA, *Revisione dei Trattati (diritto comunitario e dell'unione europa*), cit., 5200 ss.; T.E. FROSINI, *La revisione*

alla mancanza del fondamento democratico di tale decisione. A ben riflettere, il paragrafo 7 alimenta una contraddizione tra l'art. 10 e l'art. 12 Tue, perché attribuisce soltanto ai Parlamenti nazionali il potere di opposizione alla decisione del Consiglio europeo[137]. Ovverosia, il potere di opposizione all'iniziativa del Consiglio è esercitabile soltanto dai Parlamenti nazionali e non anche dal Parlamento europeo, che in tali procedure dovrà esprimersi soltanto dopo l'adozione dell'atto di modifica dei Trattati. Il Parlamento europeo, in sostanza, dovrà limitarsi ad approvare a maggioranza dei suoi membri la delibera, non più unanime, del Consiglio europeo, intervenendo in una fase successiva alla predisposizione del progetto di revisione. In questo modo si determina una sorta di dicotomia tra l'art. 10 Tue e l'art. 12 Tue, in quanto non potrà più parlarsi di ‹‹cooperazione›› o di ‹‹raccordo›› tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo, ma piuttosto di un'alternanza del loro coinvolgimento rispetto alla prevalente decisione del Consiglio dell'UE. Infatti, la partecipazione delle Assemblee nazionali e del Parlamento europeo è prevista in forma alternata, considerato che dapprima è disciplinato il potere di opposizione dei Parlamenti nazionali sull'iniziativa di revisione del Consiglio europeo e poi è previsto un potere consultivo del Parlamento europeo nella fase di approvazione della decisione del Consiglio europeo. In tal verso si svilisce il ruolo del PE, dal momento che quest'ultimo è coinvolto soltanto nella fase successiva e non anche in quella precedente.

D'altra parte, un'unica e lieve flessione parlamentare delle clausole passerella può riscontrarsi nell'emendamento 64 della Risoluzione parlamentare, diretto a sostituire la maggioranza dei membri del PE con la maggioranza assoluta di essi[138]. Ossia, la decisione del Consiglio europeo è subordinata ad una maggioranza parlamentare più ampia rispetto a quanto previsto dall'attuale paragrafo 7. Potrebbe trattarsi di un'iniziativa utile a condizione che non si approvi anche l'emendamento secondo cui il Consiglio europeo può decidere con la maggioranza assoluta su tali clausole. Se così fosse potranno registrarsi esigue novità in termini di parlamentarizzazione delle clausole passerella, che resterebbero la modalità procedurale più distante dagli schemi decisionali previsti nelle procedure di revisione costituzionale, anche a causa dello scarso coinvolgimento decisionale del Parlamento europeo.

10. *Il ruolo del PE nel processo ‹‹semi- permanente›› di revisione dei Trattati*

Il processo ‹‹semi- permanente›› di revisione dei Trattati istitutivi è stato definito quella prassi con cui in passato sono state modificate le norme istitutive mediante atti e consuetudini difformi dall'art. 48 Tue[139].

---

dei Trattati europei: problemi e prospettive, *cit*., 5 ss.; L. GIANNITI, *Brevi note sui profili interni del procedimento di revisione dei Trattati europei*, cit., 7 ss.

[137] Art. 48 par. 7 "Ogni iniziativa presa dal Consiglio europeo in base al primo e al secondo comma è trasmesso ai Parlamenti nazionali. In caso di opposizione di un parlamento nazionale notificata entro sei mesi dalla data di tale trasmissione, la decisione di cui al primo e al secondo comma non è adottata. In assenza di opposizione, il Consiglio europeo può adottare detta decisione".

[138] Cfr. www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_IT.pdf.

[139] Così B. DE WITTE, *Il processo semi- permanente di revisione dei Trattati*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2002, 500 ss.

Questa tesi sostiene l'inammissibilità di tale modalità di revisione, perché pretermette la regola dell'unanimità prevista dall'art. 48 Tue, non garantendo la comune partecipazione delle istituzioni sovranazionali e nazionali alle modifiche delle disposizioni primarie[140]. Anche nell'ottica dei poteri previsti in capo al Parlamento europeo dall'art. 48 Tue, tale tendenza determina una riduzione delle occasioni di partecipazione e di coinvolgimento dell'Assemblea nella modifica delle norme primarie, accentuando i problemi connessi alla carenza democratica di tali decisioni[141].

Peraltro, il processo ‹‹semi- permanente›› si è consolidato anche dopo l'adozione del Trattato di Lisbona, specialmente durante le recenti emergenze globali, ovvero con la crisi del debito sovrano del 2008- 2012 e con la pandemia da Covid-19.

In particolare, durante l'emergenza economico- finanziaria non ci fu una modifica delle norme istitutive, ma si adottarono regolamenti e Trattati *extra*- Ue finalizzati ad introdurre parametri e misure di sostenibilità finanziaria[142]. Per meglio dire, i Vertici europei predisposero un piano di risanamento dei bilanci statali senza ricorrere all'art. 48 Tue. Detto altrimenti, si scelsero modalità alternative alla procedura ordinaria di revisione, modificando i Trattati europei mediante atti regolamentari, direttive e Trattati internazionali, accentuando, in questo modo, il *deficit* rappresentativo delle decisioni dell'Unione[143]. A quest'ultimo proposito, invero, le posizioni espresse in dottrina furono

---

[140] Ibidem.

[141] Ibidem.

[142] Il riferimento è al disavanzo pubblico che contraddistingueva molti Stati europei, tanto che furono adottate misure straordinarie di sostenibilità finanziaria, attraverso un meccanismo di finanziamenti a titolo di prestito predisposti dall'Eurogruppo e gestiti da appositi organismi c.d. "salva- Stati". Il *Six pack*, il *Two pack*, il *Patto Euro Plus*, il MES e il *Fiscal compact* sono stati i principali atti sovranazionali, aventi lo scopo di contenere i disavanzi statali. Tali misure sono state oggetto di numerose riflessioni, che hanno riguardato sia i profili dell'integrazione europea sia l'impatto in ambito interno. *Ex multis* si vedano F. ANGELINI- M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del convegno di Roma 26-27 aprile 2012*, Napoli, 2012; F. BILANCIA, *Crisi economica, decisioni finanziarie ed istituzioni democratiche nazionali*, in *Federalismi.it*, 3/2016; A. CIANCIO, *I nodi della governance europea: euro, politica fiscale, bilancio unico dell'Unione. Per una nuova legittimazione democratica della BCE*, in *Federalismi.it*, 16/2015, 1 ss.; I. CIOLLI, *The balanced budget rule in the italian constitution: it ain't necessarily so…useful?*, in *Rivista AIC*, 4/2014, 2 ss.; ID. *I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, 1/2012, 1 ss.; C. DE FIORES, *L'Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi*, Roma, 2012; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa, in Quaderni costituzionali*, 1/2014, 9 ss.; G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni costituzionali*, Bologna, 2012, 382 ss.; E. OLIVITO, *Crisi economico- finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al governo italiano*, in *Rivista AIC*, 1/2014, 1 ss.; G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?,* in *Quaderni costituzionali*, 1/2012, 16 ss.; G. RIVOSECCHI, *Il Trattato sul MES e il Fiscal Compact al vaglio del Tribunale Costituzionale Federale e della Corte di giustizia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2014, 478 ss.; G. SCACCIA, *L'equilibrio di bilancio tra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2013, 1 ss.; G.L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2/2012, 682 ss.

[143] Evidenziavano tale problema F.R. DE MARTINO, *Revisione dei Trattati europei, Fiscal compact e Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 1/2015, 9 ss. B. DE WITTE, *The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism*, in *European Policy Analysis*, 2011, in www.eui.eu/Projects/EUDO-Institutions/Documents/SIEPS20116epa.pdf ; L. GIANNITI, *Il meccanismo di stabilità e la revisione semplificata del Trattato di Lisbona: un'ipoteca tedesca sul processo di integrazione?*, Documento preparato per *l'Istituto Affari Internazionali*, consultabile sul sito http://www.cosv.org/download/centrodocumentazione, febbraio 2011, 2 ss.; G. PITRUZZELLA, *Chi*

distinte. Da una parte si evidenziò l'‹‹influenza›› del PE nell'adozione degli atti emergenziali, intesa come ‹‹una discussione parlamentare senza conclusioni: come quella prevista dall'art. 10 del Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea o quella che troviamo nell'art. 13 del *Fiscal Compact*››[144]. In tale visione, cioè, l'Assemblea parlamentare avrebbe contribuito a condizionare le decisioni tecnocratiche, non potendo parlarsi di un *deficit* democratico di tali atti. Dall'altra, viceversa, si rimarcò l'impossibilità di ravvisare un ruolo decisionale del PE, in quanto si sostenne la sua carente, se non assente, partecipazione nella *governance* emergenziale, coincidente con l'esercizio di funzioni informative insufficienti a garantire la legittimazione rappresentativa degli atti di risoluzione della crisi economica[145].

Tale diversità di opinioni si è ripresentata anche durante l'emergenza sanitaria, fronteggiata modificando indirettamente le disposizioni primarie. Infatti, non c'è stato un ricorso all'art. 48 Tue ma si è modificata, e altresì integrata, la disciplina dei Trattati mediante la produzione di fonti regolamentari come il *Next generation*, il *Green deal* il *Recovery fund*. Nell'ambito di tali atti è stata più volte rimarcata la carente partecipazione decisionale del PE, da ultimo anche rispetto alla procedura di deliberazione e di approvazione dei Piani di ripresa e di resilienza[146]. Più precisamente, se da un lato il Parlamento europeo mostrò subito una propensione ad intervenire nella gestione della pandemia, soprattutto mediante le Risoluzioni aventi ad oggetto il rispetto dello stato di diritto e dei diritti fondamentali dei cittadini europei[147], richiamando così l'idea di ‹‹influenzare›› le scelte di gestione dell'emergenza[148], nella sostanza è stata rilevata la sua esclusione dalle decisioni più significative riguardanti la ripartizione dei finanziamenti e l'attuazione delle linee programmatiche della transizione eco-sostenibile[149]. In tali atti, infatti, i poteri del Consiglio e della Commissione sono stati considerati preminenti rispetto a quelli del Parlamento europeo, che si è limitato ad essere ‹‹informato›› e ‹‹consultato›› in ordine all'adozione di tali atti[150].

Questo problema potrebbe continuare a persistere anche con l'allargamento dell'Unione menzionato nella CSFUE, nel *Report* e nella Risoluzione del PE. Ovverosia, al fine di incoraggiare la partecipazione dei Paesi dell'est Europa, restano immutati gli aggravi procedimentali previsti nella procedura ordinaria (qualificata l'appunto una decisione costituzionale) dimostrando di voler costruire un ordinamento sovranazionale basato sul comune consenso in sede di modifica dei Trattati. Tuttavia,

---

governa la finanza pubblica?, in *Quaderni costituzionali*, 1/2012, 18 ss.; G. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2/2012, 688 ss.

[144] A. MANZELLA, *Il Parlamento come organo costituzionale di controllo*, cit., 2 ss.

[145] F.R. DE MARTINO, *Revisione dei Trattati europei, Fiscal compact e Costituzione italiana*, cit., 9 ss.; G. Pitruzzella, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?,* cit., 18 ss.; G.L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, cit., 689 ss.

[146] Sui temi citati si veda in particolare F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery fund e il containment americano verso la Cina, Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021, 77 ss.

[147] Il riferimento è soprattutto alla Risoluzione del PE (2020/2790) sull'impatto delle misure connesse al Covid- 19 sulla democrazia sullo Stato di diritto e sui diritti fondamentali consultabile su https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0307_IT.html

[148] Citando la posizione di A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, cit., 2 ss.

[149] F. SALMONI, op. ult. cit., 79 ss.

[150] Ibidem.

l'art. 48 Tue risulterebbe aggirato dal processo di revisione semi- permanente, alimentato dal ricorso a procedure decisionali, come la stipula di Trattati *extra*- Ue, gli atti regolamentari e le direttive, che consentono di modificare ugualmente le norme primarie senza la necessaria unanimità. A sostegno di tali osservazioni basti pensare che, durante le riunioni plenarie della CSFUE, era stata più volte menzionata l'eventualità di modificare le norme primarie ricorrendo a modalità alternative all'art. 48 Tue[151] qualora non fosse stata raggiunta l'unanimità sulle proposte di revisione *in itinere*. Stesso discorso vale per il *Report* predisposto dagli esperti, che durante i lavori avevano messo in evidenza le difficoltà relative al raggiungimento dell'unanimità rispetto ad alcune modifiche, ipotizzando così l'adozione di altri atti primari o *extra*-UE[152], non considerando i problemi relativi al coinvolgimento del PE.

Sicché, nonostante quanto è accaduto con le misure emergenziali, nelle recenti proposte di riforma *in itinere* si tralascia il problema della carenza del coinvolgimento del PE in tale processo di revisione semi- permanente, per dare la priorità all'obiettivo di approvare le riforme dei Trattati prima che avvenga l'adesione all'Unione di altri Stati europei.

11. ***Note conclusive***

Il saggio ha cercato di mettere in luce i numerosi limiti connessi al ruolo del Parlamento europeo nella procedura di revisione dei Trattati europei. Veri e propri limiti perché i suoi poteri sono prevalentemente di natura propositiva ed informativa, talvolta raccordati anche alla presenza dei Parlamenti nazionali, tali da impedire di inquadrare le sue funzioni in una dimensione affine a quella dei Parlamenti nei procedimenti di revisione costituzionale. Questo aspetto è particolarmente evidente nella misura in cui l'art. 48 Tue è stato qualificato come una ‹‹decisione costituzionale››: una evidente contraddizione causata dalla mancanza di centralità o quantomeno di preminenza del ruolo dell'Assemblea sovranazionale in tale *iter*.

Peraltro, dalle riforme *in itinere* non pare porsi tale problema, nel senso che gli emendamenti contenuti nella Risoluzione del PE non propendono a mutare le sue funzioni nella procedura ordinaria, né in quella semplificata, né tantomeno nell'ambito delle c.d. clausole passerella. Come evidenziato nel lavoro, infatti, sembra permanere un distacco tra la procedura di revisione dei Trattati e le altre procedure legislative, in cui sono stati proposti distinti emendamenti volti ad accrescere il ruolo del PE. In altre parole, se da una parte in alcuni settori si ipotizza una ripresa del processo di parlamentarizzazione dell'UE, in altri, come la procedura di revisione, tale obiettivo sembra svanire, lasciando spazio alla prevalenza della discrezionalità governativa e tecnocratica. Tale aspetto assume una valenza ancor più accentuata se si pensa alla circostanza che, nell'assimilare la procedura di revisione dei Trattati ad una decisione

[151] Come ha fatto notare F. FABBRINI, *L'Unione europea verso l'allargamento*, in https://csfederalismo.it/, 10 Novembre 2023.

[152] Ibidem.

costituzionale, si pretermette l'importanza del fondamento parlamentare di tale procedura. Nel senso che avrebbe dovuto prima riflettersi sul ruolo del PE nell'art. 48 Tue, perché tale disposizione disciplina una modalità procedurale che non rafforza la parlamentarizzazione dei processi decisionali dell'UE, rappresentando piuttosto il paradigma in cui riaffiorano le aporie e le contraddizioni relative alla natura e al funzionamento di tale Istituzione. Il riferimento è ai perduranti difetti strutturali dell'Assemblea europea relativi all'intermediazione dei partiti politici europei e alla carenza di una legge elettorale omogenea tra gli Stati; fattori che contribuiscono a condizionare le proposte di rafforzamento della capacità decisionale del PE.

GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

LA DIMENSIONE PARTECIPATIVA DEL DOVERE TRIBUTARIO. SPUNTI RICOSTRUTTIVI[*]

CHIARA DORIA[**]

SOMMARIO: 1. Premessa: l'interesse partecipativo al concorso alle pubbliche spese. – 2. Le radici della partecipazione tributaria: dalla *Déclaration* del 1789 all'Assemblea costituente. – 3. La prospettiva costituzionale: un dovere solidale e partecipativo. – 4. La sovranità popolare quale chiave di lettura della dimensione partecipativa della contribuzione. – 5. Conclusioni. La necessità di una contribuzione consapevole.

1. *Premessa: l'interesse partecipativo al concorso alle pubbliche spese*

Giorgio Lombardi, in uno scritto posto a chiosa di un volume dedicato alla giurisprudenza costituzionale sui doveri costituzionali, sottolinea come questi siano «anzitutto *impopolari* e poi *ostici*»[1]. Ebbene, il dovere tributario si caratterizza invero per una particolare resistenza sociale, che va oltre la semplice impopolarità e che trova origine in una più profonda difficoltà di comprensione e di riconoscimento del suo significato e della sua rilevanza.

La diffusa ostilità che circonda il dovere tributario pare infatti riconducibile all'assenza di una radicata coscienza fiscale. Il contribuente, smarrito nei «giardini selvaggi della fiscalità»[2], disperde facilmente la valenza partecipativa del suo concorso:

[*] Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

[**] Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università del Salento.

[1] Corsivo testuale. G. LOMBARDI, *I doveri costituzionali: alcune osservazioni*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali. La prospettiva del giudice delle leggi*, Torino, 2007, 568. Le ragioni di una tale impopolarità devono ricercarsi nella cesura che sussiste tra i doveri e i diritti, data l'assenza di un nesso sinallagmatico tra gli stessi. L'autore sottolinea che «infatti diritti e doveri possono essere considerati reciprocamente legati solo in alcuni e importanti casi ma non in tutti, e non è affatto vero che rappresentino sempre le due facce di una stessa medaglia», *Ivi.*

[2] Così, L. ANTONINI, *La felicità pubblica tra diritti inviolabili e doveri inderogabili*, Modena, 2022, 30.

ne derivano preoccupanti indici di infedeltà fiscale[3] e numerosi atteggiamenti antifiscali[4]: dai più comuni, come quello del *free riding*[5], a quelli «più organizzati e strutturati», come il movimento dei *no tax*[6].

Tale scenario impone di recuperare, nella riflessione giuridico-costituzionale, una diversa chiave di lettura del dovere tributario: non più (o non solo) come fondamento di un'obbligazione imposta, ma come manifestazione di appartenenza alla comunità politica[7].

Non di rado, infatti, si omette di considerare che esiste, oltre all'interesse fiscale – da intendersi quale «interesse particolarmente differenziato che, attenendo al regolare funzionamento dei servizi necessari alla vita della comunità, ne condiziona l'esistenza»[8] – anche un interesse del singolo a contribuire alle spese pubbliche dello Stato. Questo interesse deriva dal legame del cittadino con la comunità, che può fondarsi tanto sulla sua presenza fisica nel territorio in cui la comunità risiede, quanto sull'attività economica o produttiva svolta nello stesso territorio[9].

Il problema era stato messo in luce da Benvenuto Griziotti già nel 1941, il quale osservava che «la tradizione del pensiero politico italiano porta a considerare la prevalenza degli interessi generali dello Stato su quelli sociali o individuali, ma l'autorità dello Stato non prevale come una forza brutale sulla volontà dei cittadini e in particolare dei contribuenti. *È l'interesse pubblico la causa dei prelevamenti dei tributi, ma esso concorda molto spesso con l'interesse dei privati*»[10]. In tal senso, la valorizzazione di una declinazione partecipativa dell'interesse fiscale è necessaria a ricucire l'apparente opposizione esistente tra l'obbligatorietà della contribuzione e il riconoscimento della sua opportunità per ragioni politiche, economiche e sociali[11]. Ciò, soprattutto in virtù delle potenzialità insite nella partecipazione[12], intesa quale mezzo per «adeguare l'ordinamento ai processi evolutivi della vita politica e sociale»[13].

È in tale direzione che si muove il presente contributo, nel tentativo di riscoprire, accanto al volto tradizionale dell'interesse fiscale, la prospettiva complementare, e

---

[3] Cfr. A. RIVIEZZO, *Solido principio. Un percorso costituzionale per la solidarietà*, Roma, 2023,104 ss.

[4] In merito, Franco Gallo osserva che «nel nostro Paese la cultura di fondo è per la maggioranza dei cittadini antifiscale, e cioè che per il comune sentire le imposte sono, sempre e comunque, qualcosa di odioso. Il che richiede alternativamente ai governi di fare quelle che si chiamano le "paci" e le "tregue" fiscali o, purtroppo, anche di costruire tributi "deboli", come la *flat tax*, non funzionali ai suddetti principi costituzionali». F. GALLO, *Alcune generali considerazioni riguardo alla legge delega sulla riforma fiscale n. 111 del 2023,* in *Astrid Rassegna,* 14/2023, 23.

[5] Sul punto, si v. R. PESSI, *Riforma fiscale, previdenza, assistenza*, in L. SALVINI, G. MELIS, *L'evoluzione del sistema fiscale e il principio di capacità contributiva*, Milano, 2014, 678.

[6] Cfr. L. ANTONINI, *La felicità pubblica tra diritti inviolabili e doveri inderogabili*, cit., 9.

[7] Cfr. A. FEDELE, *Appunti dalle lezioni di diritto tributario*, Torino, 2005, 22.

[8] Corte cost. n. 50 del 1965*,* § 1 del *Considerato in diritto.*

[9] Cfr. E. VANONI, *Natura e interpretazione delle leggi tributarie*, Padova, 1932, 79.

[10] B. GRIZIOTTI, *Le tradizioni secolari e il progresso attuale degli studi di scienza delle finanze e di diritti finanziario in Italia*, Roma, 1941, 74. Corsivo non testuale.

[11] Cfr. G. MARONGIU, *Ezio Vanoni Ministro delle finanze*, Torino, 2016*,* 67.

[12] Che rappresenta, infatti, un fondamentale «principio innovatore». Per un maggior approfondimento, si v. A. LOIODICE, *Attuare la Costituzione. Sollecitazioni extraordinamentali*, Bari, 2000, 33 ss.

[13] V. ATRIPALDI, *Il concetto di partecipazione nella dinamica della relazione Stato-società*, in AA. VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Vol. III, Milano, 1988, 80.

spesso trascurata, di una partecipazione consapevole del cittadino alla vita pubblica attraverso il dovere tributario.

2. *Le radici storiche della partecipazione tributaria: dalla Déclaration del 1789 all'Assemblea costituente*

La presenza della logica partecipativa che sorregge l'intera dinamica contributiva trova una delle sue prime espressioni nella *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 1789. Per il tramite della Rivoluzione – il cui avvio fu determinato dal rifiuto dell'obbligazione tributaria a seguito di un costante aumento della pressione fiscale[14] – si compì, infatti, una fondamentale opera di ridefinizione della relazione tributaria: non solo si decretò il passaggio del potere fiscale dal re alla Nazione[15], ma si posero in aggiunta le basi per il moderno diritto tributario[16].

Sebbene la Dichiarazione si occupasse esclusivamente del versante dei diritti dell'uomo e del cittadino[17], la stessa rivestiva un'importanza fondamentale anche nella configurazione del dovere tributario che quest'ultimo era chiamato ad adempiere. Più in particolare, nelle disposizioni della *Déclaration*, si assiste all'emersione di una nuova concezione politica ed etica del tributo, capace di incidere sulla posizione del contribuente dinnanzi al potere sovrano.

Sono due, in particolare, gli articoli della Dichiarazione che assumono rilievo ai nostri fini: l'articolo 13, in cui viene enunciato il principio di *nécessité de l'impôt*; l'articolo 14, in cui si sancisce il principio del *consentement à l'l'impôt*. Il primo – che così recita: «*Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses de l'administration, une contribution commune est indispensable: elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés*» – mette in luce la dimensione collettiva della contribuzione, considerata "indispensabile", pur essendo finalizzata esclusivamente all'esercizio della forza pubblica e al finanziamento delle spese dell'amministrazione[18]. Il secondo, invece, definisce in termini operativi le modalità di contribuzione: «*Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée*». In base a questa disposizione, il cittadino non solo è chiamato a constatare

[14] Cfr. A. NEURISSE, *Histoire de l'impôt,* Parigi, 1978, 69.

[15] Cfr. E. DE CROUY-CHANEL, *Le contribuable-citoyen. Historie d'une représentation fiscale*, Parigi, 1999, 116.

[16] Cfr. S. CAUDAL, *L'apport des textes constitutionnels révolutionnaires au droit financier et fiscal,* in L. FAVOREU, R. HERTZOG, A. ROUX (a cura di), *Constitution et finances publiques,* Parigi, 2005, 350.

[17] Sulle ragioni sottese alla scelta dei Rivoluzionari di scrivere una Carta che enunciasse esclusivamente solo diritti e non anche doveri, cfr. J. MORANGE, *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Parigi, 1988, 19 ss.

[18] È proprio in questo periodo che comincia a prendere forma l'idea di interpretare il rapporto tributario come un rapporto obbligatorio e, dunque, di rileggere la contribuzione in chiave sinallagmatica, collegandola al beneficio derivante dalla fruizione dei servizi pubblici offerti dallo Stato. Cfr. P. BORIA, *L'anti-sovrano*, Torino, 2004, 24.

la necessità della contribuzione pubblica[19], ma deve anche acconsentirvi (direttamente o tramite i propri rappresentanti[20]), determinarne gli elementi essenziali e, infine, controllare l'impiego delle risorse raccolte[21].

All'interno della Dichiarazione, il potere impositivo, limitato secondo i precetti contenuti negli articoli analizzati, è concepito come uno strumento per la realizzazione dei fini societari di riforma della società francese che il contribuente concorre a individuare[22] e rispetto ai quali egli è partecipe sia attraverso l'*auctoritas* (espressa dalla potestà impositiva) sia attraverso la *voluntas* (espressa dal consenso all'attività impositiva). In tal modo, il dovere tributario, non è più, come nella precedente concezione assolutistica, il dovere del suddito che deve obbedienza al potere impositivo; al contrario, viene ricostruito come un dovere del cittadino, in quanto tale teleologicamente connesso alla sua partecipazione alla vita politica[23]. La posizione del *citoyen contribuable* risultante dal trinomio rivoluzionario *liberté, égalité, fraternité*[24] è, in questo senso, una posizione di "libertà" del contribuente dinnanzi all'imposizione[25].

Benché sia spesso messa in luce la natura individualista della Dichiarazione, nella stessa è presente, sia pur *in nuce*, una vocazione *lato sensu* sociale della contribuzione[26]. Valgano, in tal senso, due ulteriori notazioni. Da un lato, le disposizioni in tema di fiscalità sono collegate al tema dei diritti: sebbene l'articolo 13 presenti una portata limitata, la sua valenza si estende oltre il terreno meramente fiscale. Nell'intenzione dei redattori della Carta, la contribuzione pubblica è infatti funzionale anche alla garanzia dei diritti ivi elencati (e che, ai sensi dell'articolo 16 della Dichiarazione, assieme alla separazione dei poteri, costituisce condizione d'esistenza della stessa Costituzione[27]). Dall'altro lato, il cono di luce gettato sull'utilità dell'imposta per il progresso ha posto le basi per l'edificazione – seppur solo teorica[28] – del nesso tra solidarietà e imposta

---

[19] Cfr. M. BAZEX, *Article 13*, in G. CONAC, M. DEBENE, G. TEBOUL, *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789*, Parigi, 1993, 293.

[20] In tal senso, la disposizione funge da ponte per lo sviluppo della democrazia rappresentativa e del regime parlamentare. Cfr. S. CAUDAL, *L'apport des textes constitutionnels révolutionnaires au droit financier et fiscal*, in L. FAVOREU, R. HERTZOG, A. ROUX (a cura di), *Constitution et finances publiques,* cit., 351. In un primo momento, tuttavia, tanto in Francia quanto in Inghilterra, la necessità di prestare il consenso all'attività di tassazione è espressione della volontà di salvaguardare il soggetto e la sua sfera economico-patrimoniale. Cfr. P. STANCATI, *Il dovere tributario,* in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali,* Vol. II, Torino, 2001, 791.

[21] Cfr. S. CAUDAL, *Art. 14,* in G. CONAC, M. DEBÈNE, G. TEBOUL (a cura di), *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789,* cit., 300.

[22] Cfr. P. BORIA, *Il potere tributario. Politica e tributi nel corso dei secoli*, Bologna, 2021, 233.

[23] Cfr. E. VANONI, *Natura e interpretazione delle leggi tributarie*, cit., 23.

[24] Per un approfondimento circa l'apporto di tale motto alla nascita dell'«ideale di cittadinanza democratica», si v., S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Politica del diritto*, 4/2012, 528 ss.

[25] Cfr. S. CAUDAL, *Art. 14*, cit., 305; E. DE CROUY CHANEL, La *citoyenneté fiscale*, in *Archives de philosophie du droit*, 42/2002, 62.

[26] Cfr. M. FIORAVANTI, *La Costituzione italiana: articolo 2*, Roma, 2017, 35.

[27] Cfr. M. BAZEX, *Article 13*, cit., 286. La Rivoluzione francese è infatti considerata «l'origine del paradigma dello Stato di diritto che avrebbe dominato tutta l'età postrivoluzionaria in Europa». Cfr. M. FIORAVANTI, *La Costituzione italiana: articolo 2*, cit., 29-30.

[28] Più in generale, il contenuto della Dichiarazione, come rilevato dalla dottrina, costituì un arrivo ideologico cui si accompagnarono pochi risvolti pratici. Cfr. A. NEURISSE, *Histoire de l'impôt*, cit., 91-92. Nonostante ciò, la Dichiarazione non è rimasta priva di effetti. Non solo è richiamata nel Preambolo della Costituzione del 1958, ma si presta ad una lettura attualizzata da parte del Conseil Constitutionnel. Si v. sul punto, F. LUCIAIRE, *La lecture actualisée de la Déclaration de 1789* in AA. VV., *La Déclaration des*

che sarà poi sviluppato sul piano giuridico dalla dottrina solidarista francese tra la fine dell'800 e gli inizi del '900[29].

Tale percorso di maturazione di una concezione della contribuzione orientata alla solidarietà conoscerà, nel contesto italiano, una ricezione parziale e attenuata. Sebbene, infatti, lo Statuto Albertino accolse alcuni dei principi mutuati dalle rivoluzioni giacobine e dalle più recenti Costituzioni francesi[30], i riferimenti alla logica partecipativa del prelievo fiscale in esso contenuti erano piuttosto esigui (ancorché, difatti, tali principi costituissero l'unica espressione di doverosità all'interno dello Statuto[31]). L'articolo 25, come è noto, si limitava a prevedere che i regnicoli «contribuiscono indistintamente, nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato»; l'articolo 30, in posizione servente, stabiliva che «nessun tributo può essere imposto o riscosso se non è stato consentito dalle Camere e sanzionato dal Re»[32]; a completamento, l'articolo 10 prevedeva che, a differenza dalle altre leggi, quelle di imposizione dei tributi dovessero essere presentate prima alla Camera (il Senato, di nomina regia, veniva perciò considerato inadatto all'iniziativa legislativa in materia)[33].

Nello Statuto trovavano dunque riconoscimento i principi di eguaglianza e di pertinenza economica[34], nonché il principio consensualista[35]. La loro portata, tuttavia, era condizionata dall'ideologia liberale, per la quale il tributo, concepito in chiave

---

droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence: colloque des 25 et 26 mai 1989 au Conseil constitutionnel, Parigi, 1989, 215-233 e, spec. per la materia fiscale, 226- 227.

[29] In particolare, è soprattutto grazie a Léon Bourgeois e alla sua opera *Solidarité* che la contribuzione venne ricondotta ai principi di giustizia sociale e considerata strumento essenziale per la sopravvivenza della comunità. Cfr. A. ROSA, *Solidarité de Léon Bourgeois, ou l'apport de la pensée solidariste en sciences fiscales*, in *Revue européenne et internationale de droit fiscal,* 3/2019, 353-358; S. GIUBBONI, *Solidarietà,* cit., 533. Bourgeois, sul punto, sosteneva che «*il y a entre chacun des individus et tous les autres un lien nécessaire de solidarité; c'est l'études exacte des causes, des conditions et des limites de cette solidarité qui seule pourra donner la mesure des droits et des devoirs de chacun envers tous et de tous envers chacun, et qui assurera les conclusions scientifiques et morales du problème social*». L. BOURGEOIS, *Solidarité*, Parigi, 1912, 6.

[30] Cfr. G. MARONGIU*, I fondamenti costituzionali dell'imposizione tributaria*, *Profili storici e giuridici*, Torino, 1991, 58 ss.

[31] Cfr. E. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione,* Vol. I, Torino, 2006, 39.

[32] La disposizione rispondeva all'esigenza di regolare i rapporti tra Monarca e assemblea elettiva, nonché di preservare la libertà e l'autonomia di quest'ultima. Con l'affermarsi della supremazia del Parlamento e la conseguente perdita di autonomia concettuale della disposizione, la formula fu poi interpretata come una mera riserva di legge. Sul punto, G. MARONGIU, *I fondamenti costituzionali dell'imposizione tributaria*, cit., 78 ss.

[33] Cfr. L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Milano, 1996, 55.

[34] Cfr. B. GRIZIOTTI, *Le tradizioni secolari e il progresso attuale degli studi di scienza delle finanze e di diritti finanziario in Italia*, cit., 85. Lo Statuto, pertanto, si arrestava dinnanzi ad una «valutazione quantitativa» dei mezzi economici del soggetto contribuente. Cfr. P. STANCATI, *Il dovere tributario*, cit., 795.

[35] Cfr. L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, cit., 55. In epoca liberale, in aggiunta, la legge tributaria era adottata in Parlamento da soggetti espressivi delle stesse "categorie proprietarie" sottoposte ad imposizione, sicché la riserva di legge tributaria era «fondativa di una autoimposizione». Cfr. P. ZUDDAS, *Principio costituzionale di solidarietà e dovere tributario. L'evoluzione dell'Amministrazione finanziaria da strumento a soggetto del rapporto solidale*, Torino, 2023, 105.

oppositiva rispetto ai diritti di libertà[36], assolveva a una funzione meramente commutativa: il suddito era chiamato a contribuire ai carichi dello Stato in cambio della tutela della sicurezza pubblica e della proprietà individuale[37].

Le maglie larghe di tali disposizioni, scarne da un punto di vista assiologico, più tardi ne permisero un'interpretazione che, secondo la concezione di matrice hegeliana di Stato etico, plasmò autoritativamente la sovranità tributaria dello Stato[38]. Sotto l'influsso della dottrina dei diritti pubblici soggettivi, nello Stato totalitario, il dovere di contribuzione venne ricostruito come un dovere di obbedienza: il contribuente ritornò a occupare, di fronte all'autorità statale, uno *status* di soggezione; correlativamente, si registrò un ampliamento dei privilegi dell'amministrazione finanziaria, l'indebolimento del principio di legalità e, perciò, un'insufficiente tutela delle garanzie riconosciute al contribuente[39].

Con il venir meno dell'impianto totalitario, si riconobbe pertanto l'opportunità – divenuta ben presto esigenza – di superare l'impostazione strettamente statualistica del dovere tributario[40]. Nel periodo successivo alla Seconda guerra mondiale, in un Paese da ricostruire non solo da un punto di vista infrastrutturale ma ancor più sotto il profilo politico, sociale ed economico[41], fu perciò condotta una rinnovata riflessione sul rapporto tra Stato e contribuente[42].

In particolare, nella Relazione della Commissione economica presentata all'Assemblea costituente, si proclamò l'«imprescindibile necessità di dichiarare uno dei fondamentali rapporti di diritto-dovere che presiedono all'organizzazione politica della società»[43]. La puntuale definizione del potere impositivo e del concorso alle spese pubbliche era infatti, in quel momento storico, indispensabile per chiarire il rapporto tra governanti e governati. A fronte di chi riteneva superfluo enunciare nella nuova Carta fondamentale il diritto dello Stato al prelievo, la Relazione poneva l'accento sulla necessità, ritenuta prioritaria, di una sua qualificazione, funzionale all'introduzione di opportuni limiti[44]. Si intese, perciò, rimediare alla precedente impostazione, creando le condizioni per una nuova concezione dell'imposizione più marcatamente legata ad un'ottica partecipativa e comunitaria.

Il rilievo politico che venne così riconosciuto alla potestà tributaria fu significativo anche nella successiva discussione in Assemblea costituente, contribuendo a definire la configurazione del rapporto tra Stato e contribuente. Emblematica, in tal senso, fu la scelta – su proposta dell'On. Edgardo Castelli – di inserire il discorso relativo ai tributi, inizialmente affiancato a quello sulle prestazioni patrimoniali e sul

---

[36] Cfr. C. CARBONE, *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Milano, 1969, 201; L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, cit., 68.

[37] Cfr. F. GALLO, *Le ragioni del fisco*, Bologna, 2007, 20 ss.

[38] Cfr. F. MOSCHETTI, *Il "principio democratico" sotteso allo Statuto dei dritti del contribuente e la sua forza espansiva*, in *Rivista di diritto tributario*, 7-8/2011, 734.

[39] Cfr. L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, cit., 149 ss.

[40] *Ivi,* 150-151.

[41] Si veda, sul punto, G. MARONGIU, *Ezio Vanoni Ministro delle finanze*, cit., 7 ss.

[42] Cfr. F. MARINELLI, F. POLITI, *Fisco e Stato moderno*, Torino, 2022, 66.

[43] MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione Economica per la Costituente*, *Volume V – Finanza*, Roma, 1946, 9.

[44] *Ivi*, 8.

diritto al credito, in calce al Titolo IV, dedicato ai rapporti politici[45]. Tale posizione fu poi confermata anche nel testo definitivo della Carta costituzionale. Sebbene il tributo sia, in prima istanza, riconducibile a un fenomeno economico (espressivo del rapporto tra beni e bisogni[46]), la sua collocazione sistematica conferma la centralità del dovere tributario nella partecipazione del cittadino alla vita pubblica, in quanto strumento «profondamente connesso alla dimensione politica del vivere insieme»[47].

3. *La prospettiva costituzionale: un dovere solidale e partecipativo*

La nuova "espressione costituzionale" del dovere tributario[48], contenuta nell'articolo 53 della Costituzione, istituisce un nesso sistemico tra tributo e spesa pubblica, chiarendo che il concorso alle spese pubbliche è doveroso, ma al contempo subordinato al rispetto di due principi fondamentali: la capacità contributiva e la progressività. Questi ultimi, più in particolare, costituiscono le condizioni della contribuzione individuale, ovvero gli elementi costitutivi del dovere tributario, che ne fondano la futura attuazione quale obbligo di diritto positivo.

Tuttavia, il dovere tributario non è finalizzato unicamente a garantire le risorse pubbliche necessarie al funzionamento dello Stato. Lo stesso mira, altresì, a coinvolgere attivamente il contribuente nella realizzazione degli scopi propri dello Stato sociale, il quale interviene nei rapporti sociali[49] attraverso meccanismi redistributivi[50], con l'obiettivo primario di offrire una «risposta politico-costituzionale» all'insicurezza sociale[51]. In tale prospettiva, il dovere tributario, legando compiutamente il tributo e l'organizzazione statale, si configura come «fondamento necessario e sufficiente» della vita in comune[52]. Emerge, così, la valenza partecipativa della contribuzione, quale espressione tangibile del legame tra il singolo e la comunità di appartenenza.

Questa duplice funzione attribuita al dovere tributario ne giustifica l'inserimento tra i doveri inderogabili previsti dall'articolo 2 della Costituzione, ovvero tra quei doveri che, secondo i costituenti, «l'appartenenza ad una società richiede sul piano, prima ancora che giuridico, morale e politico»[53]. Per tale motivo, siffatto dovere è

[45] In particolare nelle sedute del 19 novembre 1946, del 15 aprile 1947 e del 19 maggio 1947.

[46] Cfr. F. CARNELUTTI*, Introduzione allo studio del diritto processuale tributario*, in *Rivista di diritto processuale civile*, 9/1932, parte I, 8.

[47] G. BASCHERINI, *La solidarietà politica nell'esperienza costituzionale repubblicana,* in *Costituzionalismo.it,* 1/2016, 13.

[48] La formula è di G. LOMBARDI, *Doveri pubblici (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg., VI, Milano, 2002, 360.

[49] Cfr. C. MORTATI, *Commento all'Art. 1 della Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla costituzione. Principi fondamentali*, Bologna, 1975, 10.

[50] Cfr. P. ZUDDAS, *Principio costituzionale di solidarietà e dovere tributario*, cit., 55

[51] A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997, 129.

[52] M. FRACANZANI, *Il dovere tributario come dovere inderogabile di solidarietà (nel pensiero di Giorgio Lombardi e non solo)*, in M. ROSBOCH (a cura di), *I doveri costituzionali (in ricordo di Giorgio Lombardi)*, Torino, 2023,78 ss.

[53] E. ROSSI, *Art. 2,* cit., 56.

concepito – e anche normativamente definito – entro la specifica ottica della solidarietà[54].

Tale qualificazione consente, in particolare, di cogliere una dimensione relazionale che travalica il rapporto bilaterale tra Stato e contribuente, estendendosi ai contribuenti stessi[55]. Più in dettaglio, secondo la ricostruzione effettuata da Giorgio Lombardi nel suo *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*[56]*,* il dovere di solidarietà tributaria, pur connotandosi come un dovere di solidarietà economica, contiene in sé tutte e tre le declinazioni della solidarietà enucleate dall'articolo 2 della Costituzione: quella politica, quella economica e quella sociale. Le stesse, tuttavia, non si dissolvono in un «incolore amalgama concettuale»[57] ma si susseguono ordinatamente del testo dell'articolato sino al punto di definire con puntualità la portata del concorso.

Anzitutto, la prima parte dell'articolo, che testimonia l'esistenza dell'interesse fiscale, esprime una forma di solidarietà politica: la stessa funge, in particolare, da criterio per graduare il dovere in ragione dello *status* di cittadinanza[58]. Il successivo principio di capacità contributiva – definibile come un «concetto normativo volto a delimitare l'attitudine alla titolarità di rapporti tributari»[59] – opera in conformità all'eguaglianza formale di cui all'articolo 3, comma 1, della Costituzione e traduce un dovere di solidarietà economica[60]. Da tale dovere risultano esclusi coloro per i quali la contribuzione eccede «il limite necessario alle possibilità di vita della sua economia individuale»[61]. Infine, il principio di progressività, che si manifesta sotto forma di una

---

[54] Sul punto, cfr. G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali,* Giuffrè, Milano, 1967, 349 ss. Diversamente ritiene Carbone, secondo cui il dovere tributario non è espressione del principio di solidarietà: esso «trova la sua ragione nel bisogno dello Stato e di altri enti di procurarsi delle entrate necessarie per le spese che dovranno sostenere, onde adempiere ai servizi pubblici» e «si ispira in parte alla solidarietà, ma questo è un aspetto del dovere tributario, non la sua finalità». C. CARBONE, *I doveri pubblici individuali,* cit., 203.

[55] Sotto forma di sacrificio economico personale, la contribuzione crea infatti una connessione tra l'individuo e i consociati. Cfr. A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà,* in *Forum di Quaderni costituzionali,* 20 aprile 2015, 19.

[56] G. LOMBARDI, *Contributo*, cit.

[57] *Ivi,* 367.

[58] Sul rapporto tra cittadinanza e tributo, E. GROSSO, *I doveri costituzionali. Relazione al Convegno annuale 2009 dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti su «Lo Statuto costituzionale del non cittadino». Cagliari, 16-17 ottobre 2009,* in *astrid-online.it*, 20 ss.

[59] Lo stesso risulta essenzialmente «nella determinazione dei limiti entro i quali la potestà di imposizione può legittimamente esplicarsi». G. LOMBARDI, *Contributo*, cit., 354.

[60] In tal senso, Lombardi afferma che «il principio di capacità contributiva, inerendo al testo costituzionale, che è atto normativo nel suo complesso, si atteggia da un lato come criterio di individuazione della *misura* degli obblighi tributari e dall'altro come garanzia di parità di trattamento tra le varie posizioni patrimoniali dei destinati». *Ivi,* 370.

[61] MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione Economica per la Costituente*, *Volume V – Finanza*, cit., 176. Per tale motivo, la Corte costituzionale ha elaborato il cd. principio del "minimo vitale". Tra le altre, con la decisione n. 69 del 1968, ha statuito che: «è vero, invece, che l'art. 53 della Costituzione, nello stabilire che tutti devono concorrere alla spesa pubblica, fa riferimento alla "capacità contributiva" dei soggetti, e con ciò, mentre da un lato impone che a maggior capacità corrisponda un maggior concorso da realizzarsi col criterio della progressività al quale il sistema tributario deve ispirarsi, esclude, dall'altro, che l'obbligo tributario possa sorgere ove tale capacità manchi del tutto. In altri termini, come è stato affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, la capacità contributiva costituisce presupposto di legittima imposizione e, solo ove sia presente, diventa metro di determinazione della quantità di imposta dovuta. Da ciò deriva che essa non coincide affatto con la percezione di un qualsiasi reddito e che vi è soggezione all'imposizione solo quando sussista una

«maggiore incidenza percentuale del prelievo a mano a mano che aumentano le ricchezze sulla cui base il prelievo è commisurato»[62], incarna un'esigenza di solidarietà sociale. Il "*surplus*" raccolto grazie a tale meccanismo è infatti destinato alla redistribuzione[63] e, dunque, alla realizzazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui al comma 2 dell'articolo 3[64]. Un tale risultato si attende non dal singolo tributo ma dal sistema tributario nel suo complesso[65].

L'operare simultaneo dei principi sommariamente descritti si realizza tramite la riserva di legge in tema di prestazioni patrimoniali imposte prevista dall'articolo 23 della Costituzione. Tale disposizione rappresenta plasticamente non solo la garanzia di libertà del singolo rispetto al potere di imposizione[66], ma anche la democraticità della contribuzione[67]. Il consenso dei contribuenti, espresso mediante la legge[68], agisce difatti come un fondamentale corollario del metodo democratico, capace di bilanciare interessi contrastanti[69].

Nonostante paia esserci una continuità ideale tra la precedente «autoimposizione» di ispirazione liberale e la nuova riserva di legge, quest'ultima si arricchisce di significati nuovi[70], strettamente connessi alla logica solidarista che sorregge la struttura dei doveri. Sebbene, infatti, il tributo sembri incidere in negativo sulla ricchezza del singolo[71], lo stesso contribuisce, in positivo, alla produzione di diritti e libertà tanto per il singolo quanto per la collettività di cui fa parte[72].

---

disponibilità di mezzi economici che consenta di farvi fronte. Di tal che l'esenzione dall'imposta complementare dei soggetti che godano di un reddito minimo appare pienamente legittima, collegata come essa è ad una razionale presunzione del difetto di una qualsiasi capacità contributiva. Deve anzi affermarsi che, oltre che legittima, essa è addirittura doverosa, perché il legislatore, se può discrezionalmente stabilire, in riferimento a complesse valutazioni economiche e sociali, quale sia la misura minima al di sopra della quale sorge la capacità contributiva, non può non esentare dall'imposizione quei soggetti che percepiscano redditi tanto modesti da essere appena sufficienti a soddisfare i bisogni elementari della vita: se così non disponesse, la legge finirebbe con l'imporre un obbligo di imposta anche là dove una capacità contributiva è inesistente». § 2 del *Considerato in diritto*.

[62] G. FALSITTA, *Manuale di diritto tributario*, Seconda Ed., Padova, 1997, 144.

[63] Cfr. P. ZUDDAS, *Principio costituzionale di solidarietà e dovere tributario*, cit., 59.

[64] Il presupposto operativo del principio è infatti il concreto riconoscimento delle contraddizioni, dei conflitti e delle disuguaglianze presenti all'interno della società. Cfr. M. FIORAVANTI, *La Costituzione italiana: articolo 2*, cit., 13 ss.

[65] In tal senso, si v., da ultimo, Corte cost. n. 269 del 2017 (che si richiama ai precedenti di cui alle sentenze n. 21 del 1996 e n. 158 del 1985).

[66] Cfr. E. DE MITA, *Ezio Vanoni*, in F. CIAPPARONI (a cura di), *Ezio Vanoni, giurista cattolico e politico: dal Codice di Camaldoli alla Riforma tributaria. Atti dell'incontro di studio, Roma 26 novembre 2016*, Roma, 2018, 51.

[67] Cfr. C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano, 2011, 56.

[68] Per un maggior approfondimento, si v. M.V. SERRANÒ, *La riserva di legge tributaria ed il consenso al tributo*, Torino, 2008.

[69] Cfr. L. ANTONINI, *Art. 23*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 490. Ciò assume particolare rilievo atteso che la tassazione «si iscrive oggettivamente nell'alveo dei diritti e delle libertà della persona». M. BERTOLISSI, *Fiscalità, diritti, libertà. Carte storiche e ambiti del diritto costituzionale*, Napoli, 2015, 30.

[70] Per un maggior approfondimento circa il concetto di autoimposizione, si v. L. ANTONINI, *Art. 23*, cit., 490 ss.

[71] Sul rapporto tra tributi e diritti proprietari, si v., F. GALLO, *Le ragioni del fisco*, cit., 19 ss. Con riferimento, invece, al rapporto tra tributi e iniziativa economica, si v. S. MANGIAMELI, *Il diritto alla*

Perché questo complesso disegno costituzionale possa realizzarsi concretamente, è però necessario riconoscere che l'azione solidale si sviluppa su due livelli interconnessi: quello dello Stato e quello del singolo cittadino, secondo una logica complementare. Da un lato, «lo Stato esercita pure un'azione, che è fondamentale in qualsiasi ordine di vita, umana o non umana, *l'azione della solidarietà*, sia nel prelievo delle entrate sia nella prestazione di servizi mediante le spese pubbliche»[73]. Dall'altro, l'effettività dell'azione solidale risiede nella volontà del singolo di adempiere. L'articolo 53 combina, dunque, l'autorità (dello Stato) con la libertà (del singolo), dando vita ad un equilibrio che può rivelarsi problematico e conflittuale[74]. È proprio questa osmosi che si viene a creare tra sfera pubblica e privata, ovvero questa responsabilità condivisa in merito alla raccolta delle risorse, a rappresentare l'aspetto meno immediatamente percepibile, ma al tempo stesso più denso di implicazioni politiche e sociali.

4. *La sovranità popolare quale chiave di lettura della dimensione partecipativa della contribuzione*

È dunque possibile evidenziare che il contribuente è detentore di un "doppio" interesse alla partecipazione: da un lato, l'adempimento individuale del dovere tributario rappresenta il rispetto di un obbligo nei confronti dello Stato; dall'altro, concorre alla realizzazione di un interesse collettivo più ampio, quello fiscale, che risponde anche a un fine politico dello Stato[75]. Se si assume questa prospettiva, la contribuzione si configura come una forma essenziale di partecipazione democratica.

Tuttavia, questa dimensione partecipativa – espressione di un *ethos* costituzionale di responsabilità civica e partecipazione alla realizzazione dei fini solidaristici dell'ordinamento – stenta a radicarsi nell'opinione pubblica[76].

Tale difficoltà non è nuova: già nel 1922, Piero Gobetti, in un articolo su "La Rivoluzione Liberale", affermava: «In Italia il contribuente non ha mai sentito la sua

---

"giusta imposizione". La prospettiva del "costituzionalista", in *Diritto e pratica tributaria*, 4/2016, 1399 ss.

[72] Dovendosi peraltro rilevare che «l'inquadramento della doverosità tributaria nel circuito solidale consente di utilizzare un principio, quello della solidarietà, tra i più flessibili e più idonei a tenere il passo all'evoluzione societaria, senza attendere un intervento normativo». Cfr. S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Bari, 2014, 42. Si tratta della cd. finalità extrafiscale della contribuzione. Per un maggior approfondimento, si v. C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria*, cit., 20 ss.

[73] B. GRIZIOTTI, *Studi di scienza delle finanze e diritto finanziario*, Milano, 1956, 496.

[74] Cfr. I. MANZONI, *Il principio di capacità contributiva nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, 1965, 2.

[75] In tal senso, «la tassazione, pur traducendosi in un sacrificio economico individuale, tende – se equamente distribuita – ad arricchire indirettamente la persona quale componente della società» F. GALLO, *Le ragioni del fisco*, cit., 61

[76] Ed invece la sua valorizzazione risulta strettamente necessaria, dal momento che, nello Stato contemporaneo, «l'eterogeneità sociale è tale da non assicurare alcuna tenuta duratura dell'ordinamento giuridico. Essa necessita di un previo riconoscimento condiviso e costante degli orientamenti di fondo della comunità statuale». V. TONDI DELLA MURA, *La sistematica dei doveri inderogabili: dall'idealismo mazziniano al personalismo costituzionale*, in ID., *Temi di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2023, 115.

dignità di partecipe alla vita statale: la garanzia del controllo parlamentare sulle imposte non è un'esigenza, ma una formalità giuridica. Il contribuente italiano paga bestemmiando lo stato; non ha coscienza di esercitare, pagando, una vera e propria funzione sovrana. L'imposta gli è imposta». Chiosava, poi: «Una rivoluzione di contribuenti in Italia in queste condizioni non è possibile per la semplice ragione che non esistono contribuenti»[77].

Queste poche righe, sebbene risalenti, restano di grande attualità: non solo mettono in luce le difficoltà insite nel concettualizzare la contribuzione come un atto finalizzato a concorrere alla realizzazione di fini comuni alla collettività, ma indirizzano anche verso una possibile soluzione a tali criticità: la valorizzazione della sovranità. D'altronde, «il cittadino è sovrano anche quando è contribuente; vorrei dire, soprattutto quando è contribuente, cioè responsabile di quel bene comune che sono le spese pubbliche»[78].

L'elemento della sovranità offre, in tal senso, un'utile chiave di lettura per tenere insieme i tre attori coinvolti nella relazione Stato-contribuente: il singolo, lo Stato e la comunità. Si rende pertanto necessario comprendere in che modo la Costituzione abbia connesso l'esercizio della sovranità popolare al dovere di contribuzione.

Con la nuova configurazione della sovranità popolare scolpita nella Costituzione[79], il singolo esercita una sovranità piena, che non «emana» dal popolo, distaccandosene[80], ma gli «appartiene in maniera inalienabile»[81]. Tale esercizio implica, come «passaggio necessario», anche la gestione delle risorse finanziarie[82]. A conferma della centralità di questo aspetto, l'articolo 53 della Costituzione, come visto, assume il ruolo di cerniera tra le disposizioni dedicate ai diritti e doveri dei cittadini e quelle relative all'ordinamento della Repubblica[83]; lo stesso è, in altre parole, un ponte necessario tra l'enunciazione dei diritti e le modalità della loro attuazione.

In questa prospettiva, il dovere tributario può essere inteso come uno dei mezzi di esercizio della sovranità affidati ai soggetti privati-persone fisiche[84], al pari delle altre "situazioni giuridiche costituzionali" imputabili al singolo. Ciò, assumendo che «tutte le disposizioni del testo costituzionale aventi riferimento alla struttura della società civile» acquistano un significato politico e si inseriscono «nel quadro dei principi disciplinanti

---

[77] P. GOBETTI, *Fallimento o Rivoluzione*?, in *La Rivoluzione Liberale,* 30 luglio 1992.

[78] F. MOSCHETTI, *Il "principio democratico" sotteso allo Statuto dei diritti del contribuente e la sua forza espansiva*, cit., 745.

[79] Precedentemente, infatti, «il popolo italiano era stato escluso dall'esercizio della sovranità, anche se la formula statuaria gli conferiva una parziale titolarità». Sul punto, T.E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, 1997, 165.

[80] In tal senso, Costantino Mortati evidenzia che la formula «la sovranità emana dal popolo», presente nel progetto di Costituzione, è stata successivamente abbandonata proprio al fine di evitare di «indurre nella convinzione che il potere parta dal popolo ma si fermi in esso». Ciò che occorreva sottolineare, invece, era «la permanenza dell'esercizio di questa [la sovranità] nel popolo». C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*. Tomo I, Padova, 1991, 153.

[81] C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 10.

[82] Cfr. P. BORIA, *L'anti-sovrano*, cit., 105.

[83] Cfr. V. ONIDA, *L'ordinamento costituzionale italiano dalla caduta del fascismo all'avvento della Costituzione repubblicana. Testi e documenti,* Torino, 1991, XXIII.

[84] Cfr. P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana,* Padova, 1953, 11.

la formazione e l'esplicazione della sovranità popolare»[85]. Difatti, il singolo è chiamato a "concorrere" alla provvista finanziaria dello Stato (art. 53 Cost.) al pari di quando è chiamato a "concorrere" alla determinazione della politica nazionale (art. 49 Cost.)[86].

Si può dunque dedurre che il tributo sia una manifestazione concreta della *partecipazione* del singolo alla vita dello Stato[87]. Lo dimostra, del resto, la dinamica democratica[88] che sorregge il tributo sia nel momento in cui il singolo si autodetermina alla contribuzione (attraverso la riserva di legge), sia nel momento in cui è fruitore, anche indiretto, dei suoi benefici (attraverso la redistribuzione).

Il contribuente, più nello specifico, assume la duplice veste, verso lo Stato, di debitore, titolare di situazioni giuridiche di svantaggio (dovere, funzionale alla soddisfazione di un interesse altrui) e di creditore, titolare di situazioni giuridiche soggettive di vantaggio (pretesa, funzionale alla soddisfazione di un proprio interesse). All'obbligo del *do* in cui si sostanzia la prestazione patrimoniale imposta si accompagna, cioè, un *des* in termini di diritti e libertà, seppur non nella logica corrispettiva e sinallagmatica dell'*ut* (stante l'operare dei principi di capacità contributiva e progressività) ma in quella del *cum currere*, da intendersi nel senso di una «cooperazione generale per conseguire l'interesse collettivo»[89].

Con questo non si vuole certo affermare che, in quanto espressione di sovranità, l'adempimento tributario costituisca solo un atto di libertà: come si è già evidenziato, l'autorità nella configurazione del dovere è difatti irrinunciabile, essendo volta a tutelare i valori che quella libertà intende realizzare[90]; al contrario, la ricostruzione offerta vale a ribadire che l'individualismo tipico di tale libertà deve essere superato nella dimensione sociale[91]. Rifuggendo da una funzionalizzazione mazziniana del dovere[92] – in base alla quale «i doveri valevano a consentire un effettivo godimento generalizzato dei diritti»[93] – il contribuente si colloca così nella prospettiva personalista propria della nostra Costituzione, secondo cui diritti e doveri «contribuiscono in modo concorrente al pari sviluppo della persona umana»[94], l'una «per garantirne la sfera di privata autonomia» e

[85] E. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione*, in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 145.

[86] Cfr. M. LUCIANI, *Costituzione, tributi, mercato*, in L. SALVINI, G. MELIS (a cura di), *L'evoluzione del sistema fiscale e il principio di capacità contributiva*, Milano, 2014, 35-36.

[87] In tal senso, già E. VANONI, *Natura e interpretazione delle leggi tributarie*, cit., 79.

[88] Laddove appunto si intenda la dinamica democratica quale forma di «esercizio di alcuni dei poteri più elevati, di quelli cioè che condizionano la direzione e lo svolgimento degli altri». C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico,* Tomo I, cit., 153.

[89] B. BELLÈ*, Fiducia, giusto riparto ed efficienza nel sistema tributario,* in A. PETRUCCI (a cura di), *I rapporti fiduciari: temi e problemi,* Torino, 2020, 237.

[90] Cfr. G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità*, in *Diritto costituzionale*, 1/1996, 74.

[91] In tal senso, «la solidarietà innerva i rapporti interprivati, costituendo l'orizzonte entro il quale l'ordinamento orienta la composizione delle relazioni tra sfere soggettive». F. PIZZOLATO, C. BUZZACCHI, *Doveri costituzionali,* in *Digesto delle discipline pubblicistiche,* Agg. I, Torino, 2008, 323.

[92] Che è frutto di una concezione teologico-politica del dovere. Per un maggior approfondimento, si v. TONDI DELLA MURA, *La frontiera aperta da Giorgio Lombardi nella sistematica dei doveri costituzionali: dall'idealismo mazziniano al personalismo costituzionale*, in *federalismi.it,* 4/2021, 323 ss.

[93] Cfr. A. RUGGERI, "*Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*. *XXVI. Studi dell'anno 2022*, Torino, 2023, 199.

[94] V. TONDI DELLA MURA, *La frontiera aperta da Giorgio Lombardi nella sistematica dei doveri costituzionali: dall'idealismo mazziniano al personalismo costituzionale*, cit., 332 ss.

l'altra «per comprimerla e circoscriverla, in funzione dei superiori interessi della collettività»[95].

Questa valenza del dovere tributario è stata progressivamente riconosciuta anche dalla Corte costituzionale, la quale, pur con un'iniziale timidezza, ha tracciato un percorso di consolidamento della sua portata redistributiva e partecipativa. La giurisprudenza costituzionale ha infatti ricondotto il dovere tributario al principio di solidarietà di cui all'articolo 2 della Costituzione con la sentenza n. 51 del 1992. In quell'occasione, la Corte ha sottolineato il nesso esistente tra il suo adempimento o inadempimento e l'impatto sulla collettività di riferimento[96], mostrando tuttavia una certa esitazione nel chiarire tale rapporto[97]. È solo negli ultimi anni che si è registrata una significativa inversione di tendenza, attraverso la precisazione della «cornice costituzionale» del dovere tributario[98].

In particolare, nella sentenza n. 288 del 2019 è stato esplicitamente asserito che «il dovere tributario, inteso come concorso alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva, è qualificabile come dovere inderogabile di solidarietà non solo perché il prelievo fiscale è essenziale – come ritenevano risalenti concezioni che lo esaurivano nel paradigma dei doveri di soggezione – alla vita dello Stato, ma soprattutto in quanto esso è preordinato al finanziamento del sistema dei diritti costituzionali, i quali richiedono ingenti quantità di risorse per divenire effettivi»[99]. Merito della sentenza è quello di evidenziare il nesso funzionale che lega il tributo al raggiungimento dei fini statali, ovvero il legame che intercorre tra il concorso alle pubbliche spese e l'effettività dei diritti, sia quelli civili, sia quelli sociali, «in forza della funzione redistributiva dell'imposizione fiscale e del nesso funzionale con l'art. 3, secondo

[95] G. LOMBARDI, *Doveri pubblici* (*diritto costituzionale*), cit., 359. In tal senso anche Barile, il quale evidenzia che «quando, infatti, il costituente ha posto su di uno stesso piano i "diritti inviolabili" e i "doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale", esso ha voluto, con ogni evidenza, costruire i "doveri" come limiti essenziali dei "diritti", costruire cioè un concetto unitario, funzionale, del comportamento del soggetto privato nella vita costituzionale». P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana,* cit., 148.

[96] Espressamente statuendo che l'evasione fiscale è da intendersi come «la rottura del vincolo di lealtà minimale che lega fra loro i cittadini e comporta, quindi, la violazione di uno dei "doveri inderogabili di solidarietà", sui quali, ai sensi dell'art. 2 della Costituzione, si fonda una convivenza civile ordinata ai valori di libertà individuale e di giustizia sociale». Corte cost. n. 51 del 1992, §4 del *Considerato in diritto*.

[97] In particolare, è stato sottolineato che «resta tutt'altro che definitivamente chiarito – una volta assunta la generica "ricomprensibilità" dell'una norma nell'altra – se la "derivabilità" dell'art. 53 dall'art. 2 sia affermata in via logico-sistematica o sia, invece, espressa a fini meramente "espositivi", se consista in una diretta attitudine alla produzione di effetti dell'una norma nei confronti dell'altra o una vera e propria relazione (formulabile in sede di teoria generale) da "termine maggiore" a "termine minore", ovvero, ancora, in un rapporto da norma-principio a norma esplicitativa e/o prosecutiva ed attuativa del principio medesimo. Il fatto è che, a ben vedere, a nessuno di tali interrogativi – dalla cui chiarificazione dipendente, in fondo, la reale del rapporto intercorrente fra questo e l'art. 53 – è stata data concreta risposta da parte del giudice delle leggi». P. STANCATI, *Il dovere tributario*, cit., 815.

[98] Corte cost. n. 288 del 2019, § 6.2 del *Considerato in diritto.* Su tale progressiva specificazione operata dalla giurisprudenza costituzionale, diffusamente L. ANTONINI, *La solidarietà e il dovere tributario: tra ordinamenti nazionali e ordinamento europeo*, in *Federalismi.it,* 30/2022, 28 ss.

[99] Corte cost. n. 288 del 2019, § 6.2 del *Considerato in diritto*.

comma, Cost.»[100]; così facendo, la pronuncia ha sottolineato l'apporto del contribuente alla collettività *per mezzo* della contribuzione.

Tale prospettiva ricostruttiva costituzionalmente orientata del dovere tributario ha avuto poi seguito nelle trame della vicenda che ha interessato l'aggio di riscossione. In particolare, con le sentenze nn. 120 del 2021 e 66 del 2022, la Corte ha avuto modo di continuare a mettere in luce la portata orizzontale del dovere di solidarietà, parametrandosi con l'inefficienza dell'attività di riscossione[101].

Infine, più di recente, nella sentenza n. 111 del 2024, la Corte non solo ha rimarcato la «prospettiva dell'uguaglianza e della solidarietà insite nel dovere inderogabile di concorrere alle pubbliche spese»[102] ma ha anche ribadito – sul presupposto del necessario rispetto di quelle che abbiamo definito come le "condizioni del concorso" – l'indispensabile ragionevolezza dell'imposizione, in assenza della quale «lo stesso dovere tributario finirebbe per smarrire la propria giustificazione in termini di solidarietà, risolvendosi invece nella prospettiva della mera soggezione al potere statale»[103].

5. *Conclusioni. La necessità di una contribuzione consapevole*

In definitiva, il dovere tributario si configura come un fondamentale momento di partecipazione alla vita democratica. L'interesse a concorrere alle spese pubbliche – cioè il dovere di contribuire al finanziamento dello Stato attraverso il tributo – nasce, infatti, come un'esigenza individuale, ma assume una dimensione collettiva grazie al suo intrinseco carattere partecipativo.

In questa prospettiva, il cittadino-contribuente non è più soggetto passivo dinnanzi all'autorità che "impone", ma è un cittadino-sovrano che sceglie consapevolmente di essere "persona solidale", «che pone le proprie "capacità" al servizio dell'interesse collettivo»[104]. È in tale contesto che si coglie «la dinamica relazionale dell'*io in azione* propria della natura umana e fondativa dello stesso personalismo»[105].

---

[100] *Ivi*.

[101] Nella sentenza n. 120 del 2021, la Corte ha infatti rilevato che il meccanismo di finanziamento della funzione di riscossione (allora vigente) «degenera nel paradosso di addossare su una limitata platea di contribuenti il peso di una solidarietà né proporzionata, né ragionevole», perché originata dall'ingente costo della «sostanziale impotenza dello Stato a riscuotere i propri crediti» nei confronti dei contribuenti insolventi. Corte cost. n. 120 del 2021, § 2.1.4. del *Considerato in diritto.* Nella successiva sentenza n. 66 del 2022, intervenuta nelle more della riforma della disciplina dell'aggio (attuata per il tramite dei commi da 14 a 23, art. 1 della legge di Bilancio 2022, legge 30 dicembre 2021, n. 234), che è stato infine posto prevalentemente a carico del bilancio dello Stato, la Consulta si è poi rivolta al legislatore, sottolineando la necessità che quanto precedentemente statuito trovasse effettiva traduzione sul piano legislativo. Gli ha perciò rivolto il monito di non adottare discipline che stridano con una lettura costituzionalmente orientata del dovere (nel caso di specie, ha evidenziato che non basta migliorare l'efficienza dell'attività di riscossione, ma «dovranno essere evitati interventi di "rottamazione" o "stralcio" contrari al valore costituzionale del dovere tributario e tali da recare pregiudizio al sistema dei diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione». Corte cost. n. 66 del 2022, § 5.2. del *Considerato in diritto*.

[102] Corte cost. n. 111 del 2024, § 7.1.2. del *Considerato in diritto.*

[103] Corte cost. n. 111 del 2024, § 8.4.1. del *Considerato in diritto.*

[104] F. MOSCHETTI, *Il "principio democratico" sotteso allo Statuto dei diritti del contribuente e la sua forza espansiva*, cit., 735-736. In tal senso, Benvenuti sottolinea che «è questo il grande principio che

Si crea così un legame virtuoso tra sfera privata e sfera pubblica[106], che vede il rapporto tra Stato e contribuente riflettersi nel rapporto tra gli stessi consociati[107]. In ciò risiede il 'segreto' sotteso al concetto di contribuzione: l'intreccio descritto permette «l'ingresso della collettività nel mondo del diritto»[108].

Affinché questa sinergia tra Stato, persona e collettività non si trasformi in una subordinazione di una parte sull'altra, è però necessario porre il dovere tributario entro l'alveo del principio di sovranità. Si scongiura così il rischio di far prevalere la persona e la sua autodeterminazione rispetto allo Stato o lo Stato rispetto alla persona[109].

Tuttavia, nell'esperienza concreta si riscontra una notevole distanza tra questa visione ideale e la percezione del cittadino-contribuente. Spesso, infatti, dinanzi al tributo, il contribuente esperisce un conflitto interno: la solidarietà, che dovrebbe tradursi in un atto consapevole e partecipato, viene percepita come subìta[110]. Una simile circostanza può condurre – quantomeno sul piano simbolico – a una regressione dal ruolo di cittadino sovrano a quello di suddito soggetto al potere dello Stato. Si tratta, d'altronde, di un'ambiguità tipica della solidarietà: pur essendo, per natura, intrinsecamente volontaria, la solidarietà viene imposta coercitivamente per legge[111]. Eppure, la tendenza all'integrazione riposa sulla consapevolezza del cittadino, più che sulla dimensione dell'obbligo[112] (un esempio emblematico, in tal senso, è rappresentato dall'«aporia tra l'imposizione legale e la solidarietà» sperimentata durante la pandemia[113]).

---

qualifica la libertà dei post-moderni, una libertà che consente la partecipazione nell'attività delle strutture pubbliche, ma al tempo stesso impegna l'individuo ad agire non solo nel proprio esclusivo interesse, ma avendo presente la ricaduta della sua azione nell'interesse della collettività. La nostra Costituzione ha più volte sottolineato questi principi, sia quello di partecipazione che quello di solidarietà ed è proprio in questo senso che la libertà dei post-moderni si qualifica, dipendendo da entrambi». F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, in ID., *Scritti giuridici*, I, Vita e pensiero, Milano, 2006, 911.

[105] V. TONDI DELLA MURA, *La sistematica dei doveri inderogabili: dall'idealismo mazziniano al personalismo costituzionale*, cit., 132.

[106] Del resto, è stato osservato che l'articolo 2, nelle intenzioni dei costituenti, era volto ad evidenziare «il superamento del rapporto Stato-individuo» che aveva caratterizzato la precedente forma di Stato». A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, 2003, 4.

[107] Cfr. A. RIVIEZZO, *Solido principio. Un percorso costituzionale per la solidarietà*, cit., 95.

[108] L'espressione è di M. ESPOSITO, *Profili costituzionali dell'autonomia privata*, Padova, 2003, 120 ss.

[109] Sulla funzionalizzazione dei diritti allo sviluppo della persona, «nell'appartenenza solidale alla società», che richiede l'intervento anche dei pubblici poteri, si v. G. TARLI BARBIERI, voce *Doveri inderogabili,* in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 2068.

[110] Per un maggiore approfondimento, si v. A. ROSA, *Solidarité de Léon Bourgeois, ou l'apport de la pensée solidariste en sciences fiscales*, cit., 335.

[111] Sul tema, si v. J. HABERMAS, *Corona und der Schutz des Lebens. Zur Grundrechtsdebatte in der pandemischen Ausnahmesituation* [2021], trad. it. a cura di F. D'Aniello, *Proteggere la vita. I diritti fondamentali alla prova della pandemia*, Bologna, 2022, 79 ss., richiamato, con riferimento al tema del dovere tributario, da L. ANTONINI, *La solidarietà e il dovere tributario: tra ordinamenti nazionali e ordinamento europeo*, cit., 30-31.

[112] Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Introduzione*, in R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht* [1928], trad. it. a cura di F. Fiore e J. Luther, *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, 1988, 15.

[113] Cfr., sul punto, J. HABERMAS, *Proteggere la vita*, cit., 71.

In questo quadro, il rischio è duplice: da un lato – complice un'apatia politica piuttosto diffusa[114] – lo sfociare del sentimento popolare nel rifiuto del tributo; dall'altro – sulla scia della "decostituzionalizzazione" dei doveri[115] – il progressivo svuotamento del significato partecipativo della contribuzione, fino a ridurla a un atto forzoso, con cui lo Stato "mette le mani nelle tasche degli italiani"[116].

Emerge così con chiarezza come il dovere tributario sia strettamente legato al patto costituzionale. Se il tributo rappresenta il punto di incontro tra individuo, Stato e comunità, allora il modo in cui viene vissuto e interpretato diventa indice dello *Status rei publicae*. Quando il tributo è percepito solo come un'imposizione, si spezza quel legame di appartenenza che ne costituisce il fondamento costituzionale. In questo senso, meno contribuzione significa anche meno coesione, meno democrazia, meno giustizia.

È proprio dalla consapevolezza di questo intreccio che può invece realizzarsi una contribuzione consapevole e riconoscere nel dovere tributario una forma di partecipazione solidale coerente con il disegno costituzionale.

[114] Per un maggior approfondimento, si v. Z. BAUMAN, *Homo consumens*, trad. it. a cura di P. Boccagni, M. de Carneri, R. Mazzeo, Trento, 2021, 56.

[115] Cfr. G. BASCHERINI, *La solidarietà politica nell'esperienza costituzionale repubblicana*, cit., 152.

[116] L'espressione è talmente utilizzata da essere stata inserita sul sito dell'Enciclopedia Treccani online, nella sezione dedicata alle parole della neopolitica.

GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

PER UN INQUADRAMENTO COSTITUZIONALE DELLA LEGGE DELLA REGIONE TOSCANA SUL SUICIDIO ASSISTITO*

LEONARDO BIANCHI**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La giurisprudenza europea dei diritti dell'Uomo sul fine vita. – 3. La giurisprudenza costituzionale in materia di fine vita. – 4. La competenza legislativa regionale in materia di fine vita alla luce della giurisprudenza costituzionale. – 4.1 (segue): "cedevolezza invertita" ed "inerzia" del legislatore statale. – 4.2. Fine vita e cure palliative. – 5. Profili di illegittimità costituzionale della l. r. Toscana 14 marzo 2025, n. 16. – 6. La vicenda della Commissione Regionale di Bioetica nel quadro del principio di eguaglianza. – 7. Considerazioni d'insieme.

1. *Premessa*

Con legge regionale 14 marzo 2025, n. 16, la Regione Toscana ha approvato "Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale242/2019 e 135/2024". Tale legge è stata approvata sulla base della presentazione di una proposta di legge di iniziativa popolare recante "Procedure e tempi per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 242/2019" – ampiamente modificata nel testo finale della legge -, ponendosi il problema del "seguito" delle sentenze della Corte in assenza dell'intervento di una legge del Parlamento in materia.

La legge regionale, dopo aver richiamato i requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito, regola l'istituzione di una Commissione multidisciplinare permanente per la verifica della loro sussistenza (art. 3), e disciplina poi le modalità e la tempistica di accesso al suicidio medicalmente assistito e di verifica dei requisiti stessi e le modalità di attuazione dell'intervento con il supporto alla realizzazione della procedura (artt. 4, 5, 6 e 7), disponendo, altresì, la gratuità delle prestazioni (art. 8).

---

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Ricercatore confermato, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università degli Studi di Firenze.

2. ***La giurisprudenza europea dei Diritti dell'Uomo sul fine vita.***

La l. r. Toscana 14 marzo 2025, n. 16, si trova a disciplinare per la prima volta in Italia con lo strumento legislativo i tempi e le procedure da impiegare nella pratica del suicidio medicalmente assistito. Com'è noto, altre Regioni avevano scelto di non procedere in questo senso, o sulla base dell'approvazione di pregiudiziali di costituzionalità (Piemonte, Lombardia e Friuli – Venezia Giulia), che avevano impedito il passaggio al merito, o respingendo l'approvazione di una legge (Veneto), ovvero scegliendo un diverso strumento normativo (Delibera di Giunta Regionale, in Emilia – Romagna e Puglia).

L'inquadramento dei termini costituzionali della questione esige, nondimeno, di chiamare in causa, come ripetutamente fatto dalla stessa Corte costituzionale, da ultimo con sentenza 20 maggio 2025, n. 66, la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Secondo l'art. 2 della Convenzione Europea, "il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita."

Le norme della Convenzione, purché considerate compatibili con la nostra Costituzione, prevalgono sulla legislazione interna (Corte cost. 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349 e 26 marzo 2015, n. 49) tant'è che, se il giudice non risolve il contrasto interpretando la legge in senso conforme alla CEDU, è tenuto a sollevare questione di legittimità costituzionale. Le norme CEDU, come interpretate con consolidato orientamento dalla Corte EDU, sono dunque, com'è noto, "norme interposte", violando le quali il legislatore viola la stessa Costituzione.

Ora, che dal diritto alla vita, garantito dall'art. 2 CEDU, non possa derivare il diritto di rinunciare a vivere, e dunque un vero e proprio diritto a morire è stato da tempo affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, proprio in relazione alla tematica dell'aiuto al suicidio (Corte EDU, IV sez., 29 aprile 2002, ric. 2346/02, *Pretty* contro *Regno Unito*)".

Nella giurisprudenza europea dei diritti dell'Uomo, più di recente ad opera della sentenza della Corte EDU (Corte EDU, I sez., 13 giugno 2024, ric. 32312/23, *D. Karsai* contro *Ungheria*), che si ricollega puntualmente al citato precedente del 2002, è stata ritenuta non in contrasto con la CEDU la legge statale che vieta l'eutanasia attiva, diretta a cagionare la morte al paziente mediante un trattamento medico o farmacologico, pratica meglio nota come "suicidio assistito". Il diritto all'autodeterminazione della morte non trova, dunque, fondamento nella CEDU[1].

Risulta di un certo interesse che in questa sentenza la Corte EDU rimarchi e sposi la profonda differenza in qualità giuridica tra la cd eutanasia attiva e quella passiva, intesa come mera interruzione del trattamento terapeutico - e riconducibile, ove consensuale, al diritto costituzionalmente riconosciuto a rifiutare i trattamenti sanitari.

[1] Cfr. G. RAZZANO, *La legge della Regione Toscana sul suicidio assistito: regionalismo differenziato "in un ambito ad altissima sensibilità etico-sociale", concernente i principi supremi, i diritti inviolabili e la materia penale?*", in *Consulta online*, 2/2025, 563 ss.

Dopo aver "osservato che l'offerta di trattamenti medici ha potenzialmente ampie implicazioni sociali e rischi di errore e abuso nella pratica della morte assistita da parte del medico", la Corte EDU precisa che "nonostante una tendenza crescente verso la legalizzazione, la maggioranza degli Stati membri del Consiglio d'Europa continua a proibire sia il suicidio medicalmente assistito che l'eutanasia." A tal proposito, la Corte puntualizza che "lo Stato ha quindi un ampio margine di discrezionalità in questo senso e la Corte ha ritenuto che le autorità non avessero mancato di trovare un giusto equilibrio tra gli interessi in gioco".

Per di più, soggiunge la Corte EDU, nell'esercizio di tale discrezionalità lo Stato è chiamato ad adempiere il dovere prioritario di tutelare le persone più fragili, dovere che non può essere bilanciato da un "diritto di morire", che – come si è visto - è sprovvisto di fondamento giuridico nella CEDU[2].

È proprio la Corte EDU in questa sua sentenza a ribadire la necessaria soluzione di continuità tra eutanasia attiva ed eutanasia passiva, laddove dichiara apertamente di aver "rilevato che il rifiuto o la sospensione delle cure in situazioni di fine vita sono intrinsecamente legati al diritto al consenso libero e informato piuttosto che al diritto di essere aiutati a morire", oltre ad essere "ampiamente riconosciuti e approvati dalla professione medica e anche nella Convenzione di Oviedo del Consiglio d'Europa".

Dunque, secondo la Corte EDU resta intatto il diritto del paziente debitamente informato di sospendere cure e trattamenti: «Il rifiuto o la revoca del supporto vitale è consentito dalla maggioranza degli Stati membri». E, conclusivamente, «la Corte ha ritenuto che la presunta differenza di trattamento delle due categorie fosse oggettivamente e ragionevolmente giustificata» (a differenza di quanto sostenuto, ad esempio, dal Collegio Regionale di Garanzia Statutaria della Regione Toscana, con delibera 11 marzo 2025, n. 2, secondo cui, fra l'altro, "il diritto all'interruzione del trattamento, in una situazione che non crei sofferenze ritenute intollerabili o una perdita di volontà e coscienza che può essere lecitamente rifiutata, contiene in sé necessariamente quello conseguente dell'accesso al suicidio assistito")[3].

E la stessa Corte costituzionale, nella sentenza 18 luglio 2024, n. 135 ha dimostrato di condividere l'orientamento della Corte EDU, per cui gli Stati dispongono di "un considerevole margine di apprezzamento" in ordine al bilanciamento del diritto del paziente al rispetto della propria vita privata e gli interessi tutelati dall'incriminazione dell'assistenza al suicidio del paziente stesso, e segnatamente le ragioni di tutela della vita umana" (punto 7.4 del Considerato in diritto; v. anche Corte EDU, 2024, sent. Karsaj, cit. para 144, 145, 151 e 152). Mette conto di rilevare che tale linea si è consolidata esplicitamente con la recentissima sentenza n. 66/2025 della Corte costituzionale, che esplicitamente ritiene di non discostarsi né dalla sua sentenza n. 135/2024, né da quella della Corte EDU citata, confermando il riconoscimento agli Stati parte ("anche in ragione della persistente assenza di un consenso in materia tra gli Stati

[2] Cfr. F. PIERGENTILI, A. RUGGERI, F. VARI, *Verso una liberalizzazione del suicidio assistito?*, in *Diritti fondamentali*, 1/2024, 219.

[3] Deliberazione n. 2 del 2025.

membri del Consiglio d'Europa") un considerevole margine di apprezzamento sul bilanciamento in parola[4].

3. *La giurisprudenza costituzionale in materia di fine vita*

Nell'ordinamento italiano, è da tempo acquisito che il diritto alla vita non possa essere imposto coattivamente – che non esista, cioè, un dovere costituzionale alla vita - e che, dunque, il suicidio tentato non sia punibile. Tuttavia, la mera liceità del suicidio non equivale affatto all'esistenza di un vero e proprio diritto a togliersi la vita: nel nostro ordinamento, cioè, il suicidio è ritenuto riconducibile solo alla categoria del giuridicamente tollerato senza avere lo *status* di diritto di libertà, in quanto tale pratica si configura sul piano giuridico, piuttosto, come un disvalore: tale asserzione risulta comprovata da tutta una serie di norme, quali il divieto di pubblicazioni e trasmissioni radiotelevisive a contenuto impressionante, tali da poter indurre la diffusione di suicidi (artt. 14 l. 8 febbraio 1948, n. 47 e 30, co. 2, l. 6 agosto 1990, n. 223), l'incriminazione della pubblicazione nei giornali o in altri scritti periodici di ritratti di suicidi (art. 114 t.u.l.p.s. r. d. 18 giugno 1931, n. 773), e, soprattutto, la punizione dell'omicidio del consenziente (art. 579 c. p.) e dell'istigazione o aiuto al suicidio (art. 580 c. p.).

Tale linea è stata confermata esplicitamente nella sentenza n. 66/2025 della Corte costituzionale che ha evidenziato l'aggiornamento della *ratio* originaria dell'art. art. 580 c. p. secondo un'interpretazione costituzionalmente conforme[5]. La Corte, infatti, sancito che "si tratta dunque di una prospettiva radicalmente diversa da quella che animava la *ratio* originaria della punizione dell'aiuto al suicidio prevista dall'art. 580 cod. pen., rivolta a «tutelare la vita umana intesa come bene indisponibile, anche in funzione dell'interesse che la collettività riponeva nella conservazione della vita dei propri cittadini» (ordinanza n. 207 del 2018, punto 6 *Diritto*). Dal principio personalista di cui all'art. 2 Cost. non si ricava quindi il dovere di vivere cui si rifaceva l'originaria *ratio* dell'art. 580 cod. pen., bensì, rovesciando la prospettiva, il preciso «dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo» (ordinanza n. 207 del 2018, punto 5 del D*iritto*)" (punto 7 del Considerato in diritto). E' dunque, dal principio personalista ex art. 2 Cost. che si ricava non il dovere di vivere, ma il dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo.

Proprio l'art. 580 del codice penale è stato ripetutamente investito dalle pronunce 242/2019, 135/2024 e 66/2025 della Corte costituzionale, che ha finito per prendere

[4] F. VARI, *Perché no ad una legge sul fine vita che fissi una procedura per l'assistenza al suicidio*, in *Centrostudilivatino.it*, 16 giugno 2025, prospetta questa soluzione di fatto anche come esercizio del considerevole margine di apprezzamento alla luce della giurisprudenza costituzionale.

[5] Pur in presenza di un tentativo di allentamento progressivo dei limiti fissati dalla stessa giurisprudenza costituzionale puntualmente individuato da F. VARI, *Ancora in tema di assistenza al suicidio ed eutanasia*, in *Consulta online*, 2/2025, 15 ss.

posizione, nei termini appena visti, sulla questione se il suicidio sia giuridicamente ritenuto un disvalore e, perciò, soltanto tollerato, ovvero non lo sia più[6].

Su questo piano, ha fatto il punto la stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 135/2024, laddove ha precisato che l'incriminazione dell'omicidio del consenziente e di ogni forma di istigazione o agevolazione materiale dell'altrui suicidio "assolva allo scopo di perdurante attualità di tutelare le persone che attraversano difficoltà e sofferenze, anche per scongiurare il pericolo che coloro che decidono di porre in atto il gesto estremo e irreversibile del suicidio subiscano interferenze di ogni genere".

In altri termini, tale incriminazione va intesa come "funzionale a proteggere la vita delle persone rispetto a scelte irreparabili, che pregiudicherebbero definitivamente l'esercizio di qualsiasi ulteriore diritto o libertà"[7].

Così, la Corte conferma che la sentenza n. 242/2019 assume essenzialmente una funzione ricognitiva di un'esimente (o scriminante) dalla responsabilità penale per chi aiuti al suicidio, in presenza delle 4 condizioni che riguardino il sofferente:

1) che sia agevolata (da parte di chi "aiuti" al suicidio) l'esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi;

2) che l'interessato al suicidio sia una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale,

3) che tale persona sia affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che ella reputa intollerabili;

4) che la persona sia pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli[8].

A queste quattro condizioni sostanziali si aggiunge una condizione di natura, per così dire, esterna riguardante le modalità di accertamento del quattro condizioni sostanziali: "sempre che tali condizioni e le modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica del servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente", dice la Corte. Si tratta di una verifica il cui espletamento si limita a permettere alla struttura pubblica di consentire all'autorità giudiziaria l'applicazione dell'esimente dalla responsabilità penale; non significa

---

[6] V. F. MANTOVANI, *Biodiritto e problematiche di fine vita*, in F. GIUNTA (a cura di), *Il principio utilitaristico e il principio personalistico*, in *discrimen.it*, 2006, 57 ss. Cfr. anche P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali*, Torino, 2022, 443 s.

[7] V. A. RUGGERI, *La Consulta equilibrista sul filo del fine-vita (a prima lettura di Corte cost. n. 135 del 2024*), in *Consulta online*, 2/2024, 931 ss.

[8] A. RUGGERI, *La disciplina del suicidio assistito è "legge" (o, meglio, "sentenza-legge"), frutto di libera invenzione della Consulta. A margine di Corte cost. n. 242 del 2019*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2019, 633 ss.; Cfr. anche F. POLITI, *La sentenza n. 242 del 2019 ovvero della rarefazione del parametro costituzionale e della fine delle "rime obbligate"? Un giudizio di ragionevolezza in una questione di costituzionalità eticamente (molto) sensibile*, in *Diritti fondamentali*, 1/2020; C. TRIPODINA, *La circoscritta area di non punibilità dell'aiuto al suicidio. Cronaca e commento di una sentenza annunciata*, in *Corti supreme e salute*, 1/2019, 217; R. ROMBOLI, *Il nuovo tipo di decisione in due tempi ed il superamento delle "rime obbligate": la Corte costituzionale non terza, ma unica camera dei diritti fondamentali?*, in *Foro italiano*, I, 2020. Più in generale, sul peso crescente del ruolo della Corte costituzionale nella forma di governo italiana, A. MORRONE, *Corte costituzionale: fattore condizionante o elemento strutturale?*, Relazione al XXXVIII Convegno annuale AIC 13 ottobre 2023, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*. Sulle questioni semantiche ed applicative collegate alle due fattispecie penali dell'aiuto al suicidio e dell'omicidio del consenziente, v. M. ESPOSITO, *"Morte a credito" : riflessioni critiche sul cd diritto al suicidio assistito*, in *Federalismi.it*, 12 giugno 2024

affatto, invece, che vi sia un obbligo, per la stessa struttura pubblica di erogare la prestazione mortifera: un'interpretazione della sentenza della Corte completamente destituita di fondamento[9].

E', dunque, con riferimento al solo profilo della ricognizione delle condizioni che esentino chi aiuti al suicidio dalla responsabilità penale che la sentenza n. 242/2019 è immediatamente applicabile: quindi, dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza n. 242/2019 (art. 136 della Costituzione), l'esimente era già, com'è tuttora, in vigore[10].

Quanto ai parametri di giudizio, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità parziale dell'art. 580 c.p., in relazione a una disposizione del Codice penale, che concerne la lettera l) dell'art. 117, comma 2, Cost. – "ordinamento civile e penale" -, cioè una competenza legislativa esclusiva dello Stato. La Corte ha voluto, dunque, mettere dei paletti al legislatore statale con una formulazione di tipo "normativo", utilizzando il repertorio di tipologia decisionale della Corte.

In effetti, giurisprudenza costituzionale consolidata ed inequivoca, proprio nella sentenza n. 242/2019, come pure nella successiva sentenza n. 50/2022, precisa che "dall'art. 2 Cost. – non diversamente che dall'art. 2 CEDU – discende il dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo: non quello – diametralmente opposto – di riconoscere all'individuo la possibilità di ottenere dallo Stato o da terzi un aiuto a morire". In materia sussiste, riconosce la Corte, "l'incrocio di valori di primario rilievo, il cui compiuto bilanciamento presuppone, in via diretta ed immediata, scelte che anzitutto il legislatore è chiamato a compiere" (così, già nell'ord. n. 207/2018 che invitava il legislatore statale ad intervenire, con un monito che avrebbe incorporato un dispositivo di accoglimento l'anno successivo, con la sentenza n. 242/2019); com'è noto, il legislatore non è intervenuto nella scorsa legislatura, mentre nell'attuale sta ancora lavorando, in particolare nelle Commissioni Giustizia e Sanità del Senato della Repubblica.

La sentenza della Corte costituzionale n. 242/2019, assunta a base delle proposte di legge regionali, non si pone affatto, dunque, a fondamento del diritto ad una prestazione di aiuto al suicidio medicalmente assistito (a differenza di quanto sostenuto, con un'interpretazione non priva di qualche forzatura il Collegio Regionale), produttiva, dunque, dell'evento di "morte", da parte del Servizio Sanitario Nazionale, né dell'obbligo a garantire questa prestazione, riguardando soltanto la non punibilità, in determinati casi, del medico che la pratica.

---

[9] Sulle implicazioni della portata della sentenza n. 242/2019 e sulle ricadute in ordine ai vuoti normativi, v. P. CARETTI, *La Corte costituzionale chiude il caso Cappato, ma sottolinea ancora una volta l'esigenza di un intervento legislativo in materia di "fine vita",* in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2020 (osservatoriosullefonti.it). Sulla decisività per il seguito della sentenza n. 135 del 2024, del requisito dei "trattamenti di sostegno vitale", oggi affrontati dalla sentenza n. 66/2025, v. già A. RUGGERI, *La Consulta equilibrista* cit., 934 s.

[10] M. ESPOSITO, *op. cit*., parla di evoluzione "pontificale" della funzione della Corte costituzionale e precisa condivisibilmente che il dispositivo della sentenza n. 242/2019 va ben oltre la tipologia delle cd interpretative di accoglimento. Sui "paletti" introdotti dalla Corte, v. M. D'AMICO, *Il "fine vita" davanti alla Corte costituzionale fra profili processuali, principi penali e dilemmi etici*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2020.

Anzi, la Corte stessa – per giurisprudenza consolidata - ribadisce più volte (anche nella sentenza n. 50/2022) che dalla Costituzione e dalle Convenzioni sui diritti dell'Uomo viene tutelato il fondamentale diritto alla vita, presupposto di tutti gli altri diritti fondamentali. Così si sancisce nella citata sentenza n. 242/2019: «Dall'art. 2 Cost. [che pone un dovere, questo sì, gravante in capo alla Repubblica, di riconoscere e garantire i diritti inviolabili dell'uomo, come si è avuto modo di vedere *supra*: *nda*] non diversamente che dall'art. 2 CEDU – discende il dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo: non quello – diametralmente opposto – di riconoscere all'individuo la possibilità di ottenere dallo Stato o da terzi un aiuto a morire. Che dal diritto alla vita, garantito dall'art. 2 CEDU, non possa derivare il diritto di rinunciare a vivere, e dunque un vero e proprio diritto a morire, è stato, del resto, da tempo affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, proprio in relazione alla tematica dell'aiuto al suicidio (v. *supra*)».

A giudizio della Corte, che conferma in merito l'orientamento già espresso, "la *ratio* dell'art. 580 cod. pen. può essere agevolmente scorta, alla luce del vigente quadro costituzionale, nella «tutela del diritto alla vita, soprattutto delle persone più deboli e vulnerabili, che l'ordinamento penale intende proteggere da una scelta estrema e irreparabile, come quella del suicidio. Essa assolve allo scopo, di perdurante attualità, di tutelare le persone che attraversano difficoltà e sofferenze, anche per scongiurare il pericolo che coloro che decidono di porre in atto il gesto estremo e irreversibile del suicidio subiscano interferenze di ogni genere (ordinanza n. 207 del 2018)".

E nella sentenza n. 50/2022 la Corte torna a puntualizzare di avere avuto modo di chiarire in più occasioni, come il diritto alla vita, riconosciuto implicitamente dall'art. 2 Cost., sia «da iscriversi tra i diritti inviolabili, e cioè tra quei diritti che occupano nell'ordinamento una posizione, per dir così, privilegiata, in quanto appartengono – per usare l'espressione della sentenza n. 1146 del 1988 – «all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana» (sentenza n. 35 del 1997).

Secondo la Corte, il diritto alla vita «concorre a costituire la matrice prima di ogni altro diritto, costituzionalmente protetto, della persona» (sentenza n. 238 del 1996) (...) è il «"primo dei diritti inviolabili dell'uomo (sentenza n. 223 del 1996), in quanto presupposto per l'esercizio di tutti gli altri», ponendo altresì in evidenza come da esso discenda, come si è ricordato, «il dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo: non quello – diametralmente opposto – di riconoscere all'individuo la possibilità di ottenere dallo Stato o da terzi un aiuto a morire»".

A fare chiarezza in ordine all'allineamento del proprio orientamento giurisprudenziale ai principi stabiliti dalla Corte EDU risulta pure, nella sua sentenza di rigetto n. 135/2024, la stessa Corte costituzionale, laddove puntualizza che "il diritto alla vita, inoltre, è oggetto di tutela espressa da parte di tutte le carte internazionali dei diritti umani, che menzionano per primo tale diritto rispetto a ogni altro (art. 2 CEDU, art. 6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici), ovvero immediatamente dopo la proclamazione della dignità umana (art. 2 della Carta dei diritti fonda mentali dell'Unione europea). Da tali disposizioni scaturiscono obblighi che vincolano anche l'ordinamento nazionale, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost. (nonché, per

quanto concerne la CDGUE, dell'art. 11 Cost.)", secondo una ben nota linea giurisprudenziale inaugurata con le sentenze "gemelle" nn. 347 e 348 del 2007 (5.1 del Considerato in diritto).

A fronte del dovere dello Stato di assicurare la tutela del diritto alla vita attraverso la legge, altro è il diritto di rifiutare le cure necessarie alla sopravvivenza nel contesto dell'alleanza terapeutica – "relazione di cura e di fiducia" – tra paziente e me dico, laddove la Corte esplicita che "l'ordinamento riconosce in sostanza al paziente la libertà di lasciarsi morire […] mediante il rifiuto o la richiesta di interruzione di trattamenti necessari a sostenerne le funzioni vitali" (5.2 del Considerato in diritto). Chiarezza definitivamente precisata laddove la Corte ribadisce di non aver "riconosciuto un generale diritto di terminare la propria vita in ogni situazione di sofferenza intollerabile, fisica o psicologica, determinata da una patologia irreversibile, ma ha soltanto ritenuto irragionevole precludere l'accesso al suicidio assistito di pazienti che – versando in quelle condizioni, e mantenendo intatte le proprie capacità decisionali – già abbiano il diritto, loro riconosciuto dalla legge n. 219 del 2017 in conformità all'art. 32, secondo comma, Cost., di decidere di porre fine alla propria vita, rifiutando il trattamento necessario ad assicurarne la sopravvivenza." Mentre, "una simile *ratio*, all'evidenza, non si estende a pazienti che non dipendano da trattamenti di sostegno vitale, i quali non hanno (o non hanno ancora) la possibilità di lasciarsi morire semplicemente rifiutando le cure. Le due situazioni sono, dunque, differenti dal punto di vista della *ratio* adottata nelle due decisioni menzionate; sicché viene meno il presupposto stesso della censura di irragionevole disparità di trattamento di situazioni analoghe, formulata con riferimento all'art. 3 Cost.". (punto 7.1 del Considerato in diritto).

Da questo parallelismo inferire che la Corte riconosca un diritto all'assistenza sanitaria al suicidio è, tuttavia, conclusione eccessiva: un'esimente da responsabilità penale non fonda automaticamente un diritto corrispondente.

Nella sentenza n. 242/2019, la Corte costituzionale ha innestato in buona sostanza la legislazione sulle dichiarazioni anticipate di trattamento e sulle cure palliative e terapia del dolore nella norma penale sull'aiuto al suicidio, che in presenza dei presupposti elencati all'inizio viene depenalizzato. Tale legislazione (leggi nn. 38/2010 e 219/2017) consente al paziente di accogliere la morte con effetti vincolanti verso terzi attraverso la richiesta di interruzione dei trattamenti di sostegno vitale in atto e la contestuale sottoposizione alla sedazione profonda continua (sulla base del principio costituzionale del consenso informato), richiesta associabile all'esercizio del diritto di accesso alle cure palliative ed alla terapia del dolore, inserite, fra l'altro, nei Livelli Essenziali di Assistenza del SSN - il problema del controllo sul rispetto dei quali non solo esula dall'economia delle proposte di legge regionali, ma pone problemi legati più all'effettività che ai contenuti della legislazione di qualunque matrice.

La Corte costituzionale motiva tale orientamento sulla base della maggior lentezza di un processo e delle maggiori sofferenze per i cari dell'interessato. Secondo la Corte, c'è in sostanza soltanto progressione di quantità e non salto di qualità tra l'interruzione dei trattamenti sanitari e trattamenti diretti a determinare la morte del paziente, e

l'argomentazione della Corte si riduce principalmente alla motivazione che "non si vede ragione per cui" non consentire questi trattamenti in presenza dei presupposti visti.

Un'argomentazione sostanzialmente apodittica, che fa un'applicazione non proprio indiscutibile dello stesso principio di ragionevolezza, arrivando a disporre direttamente un trattamento eguale di fattispecie diverse. Si tratta "di una decisione politica, come evidenzia l'impossibilità di argomentare in modo convincente circa il parametro violato e l'assenza di vincoli costituzionali "a rime obbligate" ed evidenzia come la Corte "tace, tra i parametri rilevanti per il giudizio, l'art. 3.1 Cost., anche se il cuore della sentenza è chiaramente un giudizio di ragionevolezza; ed alimenta in tal modo l'orientamento giurisprudenziale e dottrinario che ritiene che il giudizio di ragionevolezza possa ormai prescindere dalla necessità di un appiglio testuale in Costituzione[11]. Infine, osserva che "la Corte sostiene che "non vi è ragione" per la quale una persona in determinate condizioni abbia il diritto costituzionale di rifiutare un trattamento sanitario salvavita e le sia invece precluso decidere di concludere la propria esistenza con l'aiuto al suicidio, ma non porta argomenti a sostegno dell'irragionevolezza della distinzione né della ragionevolezza dell'equiparazione."

Ed, in materia di "omicidio del consenziente" (art. 579 c.p.) la stessa Corte ha motivato la necessità di una disciplina legislativa essenzialmente sulla base dell'esigenza che non si facciano "venir meno le istanze di protezione a tutela della vita a tutto vantaggio della libertà di autodeterminazione individuale", sempre "richiamando la necessità di una tutela minima per situazioni che tale tutela esigono secondo la Costituzione, con specifico riferimento al diritto alla vita" già sancita con sentenza n. 35 del 1997 (così, la sentenza n. 50/2022). La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 135 del 2024, ha sposato l'orientamento della Corte EDU (v. *supra*) per cui gli Stati dispongono di "un considerevole margine di apprezzamento" in ordine al bilanciamento del diritto del paziente al rispetto della propria vita privata e gli interessi tutelati dall'incriminazione dell'assistenza al suicidio del paziente stesso, e segnatamente le ragioni di tutela della vita umana (punto 7.4 del Considerato in diritto; v. anche Corte EDU, *sent. Karsaj*, para 144, 145, 151 e 152).

Alla luce di tali considerazioni, dunque, è sostenibile che una stessa legge nazionale in materia di fine vita non possa essere ritenuta costituzionalmente obbligatoria, né tanto meno vi si possa vedere un contenuto costituzionalmente vincolato se non per la parte legata, qualora il legislatore statale intenda intervenire, al doveroso riconoscimento dell'obiezione di coscienza degli operatori sanitari

In questo senso, sembra opinabile anche la delibera del Collegio Regionale di Garanzia statutaria della Toscana, laddove: 1) sostiene che la Corte fondi un diritto all'assistenza sanitaria al suicidio assistito, con la conseguenza di giustificare così la disciplina regionale di organizzazione e procedure (5.2).; 2) ravvisa la continuità tra legge nazionale sulle Dichiarazioni Anticipate di Trattamento e quella toscana per fondare il parallelismo tra i rispettivi diritti all'autodeterminazione (5.4), che fa dubitare di quanto esso possa ragionevolmente giustificare "l'identità dei valori, dei diritti e delle esigenze implicati nelle due fattispecie".

[11] C. TRIPODINA, *La circoscritta area di non punibilità*, cit., 15-16.

4. *La competenza legislativa regionale in materia di fine vita alla luce della giurisprudenza costituzionale*

Quanto al supposto fondamento di una competenza legislativa regionale in materia di assistenza sanitaria al suicidio medicalmente assistito, lascia seriamente perplessi l'inquadramento di una procedura medicalizzata che conduce alla morte esclusivamente nell'ambito della materia di legislazione concorrente "tutela della salute" (a differenza di quanto concerne, ad esempio, il novero delle cd cure palliative)[12]. La chiave interpretativa che sostiene tale fondamento condurrebbe a presupporre che i principi fondamentali della materia *de qua* andrebbero ricavati direttamente da una sentenza della Corte costituzionale che in materia di ordinamento penale interloquisce, sia pur nei controversi e discussi termini di cui sopra, sul piano dei rapporti tra Corte costituzionale e Parlamento nazionale: ove la sentenza della Corte potesse essere intesa come diretta anche ai legislatori regionali, il Parlamento nazionale si vedrebbe sottratto il potere di decidere se e come intervenire a legiferare in una materia, di cui è opinabile che la stessa disciplina legislativa nazionale sia costituzionalmente obbligatoria[13].

Questa interpretazione risulta porsi in violazione dell'art. 117, co. 2, lett. l) e m), della Costituzione che riservano esclusivamente allo Stato sia la competenza legislativa in materia di ordinamento civile e penale, sia quella in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, considerato che su temi che rientrino in tale riserva di competenza legislativa statale non si possano venire a determinare ingiustificabili disparità di trattamento per casi analoghi, sul territorio nazionale, tra Regione e Regione[14].

In definitiva, la chiave interpretativa assunta alla base delle proposte di legge regionale presentate, proprio alla luce delle considerazioni svolte, finirebbe per porsi in contrasto perfino con alcuni degli stessi principi supremi della Costituzione – che costituiscono un limite alla stessa legislazione costituzionale -, anche nel caso in cui – contrariamente alla lettura qui sostenuta - si volesse ricostruire la materia *de qua* come appartenente alla cd legislazione concorrente.

Su questa linea, il conflitto investirebbe, cioè, lo stesso principio democratico (art. 1, co. 2, Cost.) per cui la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione, forme e limiti che comprendono le prerogative che la Costituzione riconosce al Parlamento nazionale.

---

[12] V. G. RAZZANO, *Le proposte di leggi regionali sull'aiuto al suicidio, i rilievi dell'Avvocatura Generale dello Stato, le forzature del Tribunale di Trieste e della commissione nominata dall'azienda sanitaria*, in *Consulta online*, 1/2024, 67 ss.

[13] V. L. BIANCHI, *Sulla competenza legislativa regionale in materia di fine vita*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2024.

[14] Così ancora G. RAZZANO, *op. cit.*, 75 ss., e anche F. PIERGENTILI, *Progresso tecnologico e nuove questioni costituzionali: la (in)competenza delle Regioni sul fine vita*, in *Diritto Mercato Tecnologie*, 2 ottobre 2023.

Soprattutto, investito dal conflitto sarebbe il principio costituzionale di eguaglianza (art. 3, in combinato disposto con l'art. 117, co. 3, della Costituzione), il quale esige che i principi fondamentali di una materia di legislazione concorrente regionale vadano contenuti in una legge del Parlamento nazionale, in quanto è lo Stato l'unico Ente della Repubblica Italiana capace di garantire ai diritti inviolabili dell'Uomo un eguale trattamento sull'intero territorio nazionale[15].

Tali considerazioni trovano puntuale riscontro in una giurisprudenza costituzionale consolidata ed univoca, laddove la Corte, proprio nella sentenza n. 242/2019 cui si richiama esplicitamente nel titolo la legge Regione Toscana n. 16/2025, come pure nella successiva sentenza n. 50/2022, precisa che "dall'art. 2 Cost. – non diversamente che dall'art. 2 CEDU – discende il dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo: non quello – diametralmente opposto – di riconoscere all'individuo la possibilità di ottenere dallo Stato o da terzi un aiuto a morire". E, poi, ricava "i citati criteri di riempimento … fintanto che sulla materia non intervenga il Parlamento", in coerenza con quanto la stessa Corte aveva già avuto modo di puntualizzare nell'ordinanza n. 207/2018: "Questa Corte reputa doveroso – in uno spirito di leale e dialettica collaborazione istituzionale – consentire, nella specie, al Parlamento ogni opportuna riflessione ed iniziativa"[16].

Se la competenza legislativa nella materia *de qua* è incardinata dalla Corte nello Stato (e non più generalmente nella Repubblica – come accade quando vengano evocate competenze, legislative o amministrative, anche di altri enti pubblici territoriali), non si tratta di scelta lessicalmente rapsodica, bensì collegata al radicamento della disciplina su titolarità ed esercizio dei diritti fondamentali, tra cui il primo è il diritto alla vita, nella competenza esclusiva del legislatore statale, come la Corte ha più volte avuto modo di sottolineare, ad esempio nella sentenza n. 228/2021, fra le altre[17].

Laddove tali diritti fondamentali vadano a coinvolgere materie anche di legislazione concorrente delle Regioni, come la tutela della salute, non va, tuttavia, dimenticato "che il diritto della persona di essere curata efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica, e di essere rispettata nella propria integrità fisica e psichica deve essere garantito in condizioni di eguaglianza in tutto il Paese, attraverso una legislazione generale dello Stato basata sugli indirizzi condivisi dalla comunità scientifica nazionale ed internazionale" (sentenza Corte costituzionale n. 5/2018).

In questo senso, risulta essersi espressa con chiarezza la stessa Corte costituzionale in conclusione (n. 8 del *Considerato in diritto*) della sua più recente sentenza n. 66/2025, laddove ha avuto modo di precisare che "va, infine, ribadito con forza l'auspicio, già formulato nell'ordinanza n. 207 del 2018, nella sentenza n. 242 del 2019 e da ultimo nella sentenza n. 135 del 2024, che il legislatore e il Servizio sanitario

[15] Il rispetto del principio di eguaglianza destituisce, dunque, di fondamento giuridico le pratiche cd di "turismo della morte", che dall'applicazione dello stesso principio vengono escluse.

[16] Cfr. A. CANDIDO, *Il "fine vita" tra Stato e Regioni*, in *Consulta online*, 3/2024, 997 ss.

[17] Nel senso di escludere il fondamento costituzionale della legislazione regionale sulla disciplina della procedura suicidaria, v. L. CHIEFFI, *Suicidio assistito in Italia tra aperture giurisprudenziali e persistenti impedimenti nelle concrete prassi*, in *Rivista AIC*, 1/2024, 385, in particolare 389 ss., secondo cui la disciplina di un comparto che interseca diritti personalissimi dell'individuo è riservata alla potestà esclusiva del legislatore statale.

nazionale intervengano prontamente ad assicurare concreta e puntuale attuazione a quanto stabilito dalla sentenza n. 242 del 2019, ferma restando la possibilità per il legislatore di dettare una diversa disciplina nel rispetto delle esigenze richiamate ancora una volta dalla presente pronuncia.", dirigendo la sua sollecitazione ad entrambi, Parlamento e Servizio Sanitario, "nazionali", e chiamando dunque in causa ancora una volta il legislatore nazionale.

Che, dunque, di competenza legislativa esclusiva dello Stato in quanto tale si tratti nella materia in questione risulta dimostrabile, alla luce di quanto sopra. Piuttosto, è, invece, di un dovere costituzionale di riconoscere e garantire i diritti inviolabili dell'uomo, tra cui la tutela della vita di ogni individuo, che l'art. 2 Cost. fa carico, stavolta sì, alla Repubblica in quanto tale, comprensiva, dunque, delle Regioni: così la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 242/2019, come si è avuto modo di vedere sopra: un dovere di rango costituzionale, dunque, che le Regioni sono chiamate a rispettare da quella stessa decisione della Corte che la legge Regione Toscana n. 16/2025 pone a fondamento di se stessa.

Del resto, lo stesso Comitato Nazionale per la Bioetica ha sottolineato la necessità che su materie così delicate, a cominciare dalla definizione di "capacità libera ed informata di agire", in grado di interferire con la sfera personale, sia "fatto ogni sforzo per evitare che vi siano approcci troppo differenziati o addirittura contrastanti nella valutazione delle condizioni indicate dalla Corte costituzionale"[18]. In questo senso, nella sua riunione del 20 giugno 2024, il CNB ha ulteriormente puntualizzato, su richiesta di parere da parte del Comitato territoriale dell'Umbria, alcuni criteri uniformi: in particolare, che le condizioni del paziente in grado di far scattare la non punibilità di chi agevola il suo suicidio devono essere necessariamente concomitanti e compresenti; e che il requisito dei trattamenti di sostegno vitale rivesta una rilevanza bioetica per non esporre i soggetti più fragili ad un'inaccettabile pressione in direzione del percorso suicidario.

4.1. *(segue): "cedevolezza invertita" ed "inerzia" del legislatore statale*

La considerazione che il legislatore statale non sia ancora intervenuto a disciplinare la materia neanche dopo la sentenza n. 242/2019 riposa alla base della scelta operata con l'art 2 della l. r. Toscana n. 16/2025, laddove si prescrive che "Fino all'entrata in vigore della disciplina statale, possono accedere alle procedure relative al suicidio medicalmente assistito le persone in possesso dei requisiti indicati dalle sentenze della Corte costituzionale 242/2019 e 135/2024".

Si tratta del ricorso da parte del legislatore regionale alla cd "cedevolezza invertita", scelta comune a tutte le proposte di legge presentate nelle diverse Regioni (in realtà, la stessa proposta di legge dovunque) – come risulta dalle rispettive Relazioni illustrative -, principio in base al quale sarebbe possibile per le Regioni intervenire a

[18] Comitato Nazionale per la Bioetica, *Risposta al quesito del Ministero della Salute del 2 gennaio 2023*, 24 febbraio 2023: bioetica.governo.it

colmare una lacuna legislativa statale[19]. Tale logica viene richiamata in quanto diretta a "disciplinare procedure e tempi di applicazione dei diritti già individuati" in attesa dell'entrata in vigore della disciplina statale.

In questo senso, la scelta operata dal legislatore regionale risulta assistita dalla delibera del Collegio regionale di garanzia statutaria n. 2 del 2025, che vuol leggere già nelle sentenze della Corte la garanzia di un diritto all'assistenza sanitaria al suicidio assistito, con la conseguenza di derubricare la legge toscana ad atto di natura soltanto organizzativa: conseguenza voluta dallo stesso legislatore regionale, che ha appositamente modificato il titolo della proposta di legge ("Procedure e tempi per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 242/2019") in quello attuale della legge: "Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale 242/2019 e 135/2024"[20].

A parte la questione dell'autoqualificazione dell'atto normativo, tuttavia, l'impiego nel caso di specie della cd cedevolezza invertita viene pesantemente messa in discussione da uno scrutinio di legittimità costituzionale in cui non si ravvisano ragioni di simmetria tra la cedevolezza della legislazione statale nei confronti delle inadempienze legislative regionali e quella, opposta, della cedevolezza della legislazione regionale nei confronti delle supposte inadempienze legislative statali.

Tali ragioni non resistono dinanzi all'insuperabilità delle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, come sottolineato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 1/2019), in quanto la cedevolezza legislativa "invertita" caso mai "attiene alle materie di competenza esclusiva regionale e a quelle di competenza concorrente", "senza però che la previsione della clausola consenta alle Regioni di intervenire in ordine a profili che attengano alla competenza esclusiva del legislatore statale", come nel caso dell'"ordinamento civile e penale", di cui all'art. 117, co. 2, lettera l), della Costituzione.

In tal senso depone, proprio in materia di "fine vita" la sentenza della Corte costituzionale n. 262/2016 su di una legge della Regione Friuli – Venezia Giulia, anch'essa introdotta con il dichiarato intento di rimediare alla temporanea inerzia del legislatore statale, stavolta in tema di disposizioni anticipate di trattamento sanitario – che sono state successivamente disciplinate con legge n. 219/2017 -, in applicazione proprio della logica della "cedevolezza invertita".

Ebbene, a questo proposito la Corte ribadisce che "una normativa in tema di disposizioni di volontà relative ai trattamenti sanitari nella fase terminale della vita (…) necessita di uniformità di trattamento sul territorio nazionale, per ragioni imperative di

[19] In questo senso, cfr. E. ROSSI, *Le regioni di fronte all'inerzia del legislatore statale nella disciplina del suicidio assistito: un'ipotesi di «chiamata in sussidiarietà invertita»?*, in G. AMATO, F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (a cura di), *Regioni sì, ma non così*, Bologna, 2025, 236 s., il quale ritiene che si versi nell'ambito della materia di competenza concorrente della Regione, per cui la perdurante inerzia del legislatore potrebbe arrecare intollerabili vuoti di tutela per i diritti in gioco.

[20] Per una lettura critica della delibera del Collegio Regionale di Garanzia Statutaria, v. G.L. CONTI, *Dare a Cesare quel che è di Cesare…,* in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2025, 60 ss. V. già, Id. *A proposito della legge regionale Toscana 16/2025 e della deliberazione 2/2025 del collegio toscano di garanzia statutaria*, in *Lecostituzionaliste.it*, 2025

eguaglianza, *ratio* ultima della riserva allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di "ordinamento civile" disposta dalla Costituzione.

Se così la Corte si è espressa sulla disciplina delle Disposizioni Anticipate di Trattamento, *a fortiori* si ritiene che la conclusione valga per l'aiuto al suicidio, riferita alla prestazione mortifera non futura, ma presente. Nel caso dell'aiuto al suicidio, si pensi ai prevedibili rischi di una disarticolazione su base regionale del dettagliamento delle condizioni riguardati il sofferente nel caso dell'aiuto al suicidio.

In questo senso, è certo ben comprensibile e coerente che la stessa Corte, nella richiamata ordinanza n. 207/2018, sottolinei, nella materia *de qua*, "l'incrocio di valori di primario rilievo, il cui compiuto bilanciamento presuppone, in via diretta ed immediata, scelte che anzitutto il legislatore è chiamato a compiere", e concluda di reputare "doveroso – in uno spirito di leale e dialettica collaborazione istituzionale – consentire, nella specie, al Parlamento ogni opportuna riflessione ed iniziativa". Tale conclusione, al netto dello "spirito" richiamato dalla Corte quanto alla collaborazione istituzionale tra Parlamento e Corte stessa, a sua volta oggetto di approfondito dibattito in dottrina, evoca certamente, *a fortiori* il principio costituzionale di leale collaborazione tra Regioni e Stato (art. 120. Co. 2), ma soprattutto non può essere travolta da scelte che, per giurisprudenza costituzionale univoca e consolidata, spettano al Parlamento in materia, scelte di cui il Parlamento stesso si assuma coerentemente la responsabilità politica alla luce dell'assenza di un dovere di prestazione mortifera.

Tale considerazione, unitamente alle considerazioni sovraesposte riguardo, più in generale, alla competenza legislativa regionale in materia, concorre a privare di fondamento costituzionale, *a fortiori* ed in via consequenziale, l'applicazione della logica della cd "cedevolezza invertita"[21]. Si configura, dunque, come destituita di fondamento la tesi per cui la Regione, con questo intervento legislativo, verrebbe in aiuto alla Corte stessa, surrogando l'inerzia del legislatore statale.

4.2. *Fine vita e cure palliative*

Ciò che, invece, risulta materia senz'altro riconducibile alla tutela della salute di legislazione concorrente tra Stato e Regioni, nel rispetto dei principi fondamentali della materia e dei Livelli Essenziali di Assistenza definiti dal legislatore nazionale, è il tema delle cure palliative e della sedazione profonda continua, di cui, peraltro, la legge toscana non si occupa se non per considerarne il rifiuto quale possibile presupposto per

[21] Né a tal fine risulta valere l'esercizio "accentuato" del potere di esternazione del Presidente della Corte (come accaduto, ad esempio, nella Relazione 2024). (A. BARBERA, *Relazione del Presidente della Corte costituzionale*, 2024). A tal proposito, M. ESPOSITO, *op. cit.*, 91, puntualizza che le affermazioni della Corte evocano "una trasformazione della sua funzione […] costruttiva, con preminenza rispetto al potere legislativo. E non può che segnalarsi la particolare criticità di ogni forzatura del sistema delle competenze, considerando la loro essenzialità ai fini della identificazione della forma di Stato. La Corte assume infatti funzioni di organo di politica attiva in posizione di preminenza funzionale, in forza della predicata continua capacità della Costituzione di evolversi e di produrre direttive e precetti attraverso i suoi "custodi attivi", quasi *pontifices* di un nuovo diritto augurale".

accedere al suicidio medicalmente assistito (art. 5, co. 2, l. r. Toscana n. 16/2025: "La Commissione verifica in via preliminare che il richiedente abbia ricevuto una informazione chiara e adeguata sulla possibilità di accedere ad un percorso di cure palliative. Il richiedente è altresì informato del suo diritto di rifiutare o revocare il consenso a qualsiasi trattamento sanitario, anche di sostegno vitale, e della possibilità di ricorrere alla sedazione palliativa profonda continua").

Ed, invece, proprio su questo punto si fonda, stavolta per entrambe le Corti, costituzionale ed EDU, un diritto ad un fine vita dignitoso e non sofferto: la Corte EDU esplicitamente nella sua ultima sentenza, ritiene che "cure palliative di alta qualità, compreso l'accesso a un'efficace gestione del dolore, siano essenziali per garantire un fine vita dignitoso. Secondo le testimonianze degli esperti auditi dalla Corte, le opzioni disponibili per le cure palliative, guidate dalle raccomandazioni riviste dell'Associazione europea di Cure palliative, compreso l'uso della sedazione palliativa, sono in generale capaci di dare sollievo ai pazienti che si trovano nella situazione del ricorrente e di consentire loro di morire serenamente".

Su quest'ultimo punto, ormai consolidato risulta l'orientamento della stessa Corte costituzionale, che rinnova nella sentenza n. 135 del 2024 (pt. 10 del Considerato in diritto) lo "stringente appello", già fatto nella sent. n. 242 del 2019, volto a garantire "a tutti i pazienti, inclusi quelli che si trovano nelle condizioni per essere ammessi alla procedura di suicidio assistito, una effettiva possibilità di accesso alle cure palliative appropriate per controllare la loro sofferenza"[22].

E, con ancor maggiore incisività ed articolazione, torna sul punto la Corte nella sua ultima sentenza n. 66/2025, enunciando la sussistenza di una perdurante lacuna legislativa, con un nuovo appello, diretto stavolta anche al legislatore regionale, dove puntualizza: "Va evidenziato che, a oggi, in Italia: a) non è garantito un accesso universale ed equo alle cure palliative nei vari contesti sanitari, sia domiciliari che ospedalieri; b) vi sono spesso lunghe liste di attesa (intollerabili in relazione a chi versa in situazioni di grave sofferenza); c) si sconta una mancanza di personale adeguatamente formato e una distribuzione territoriale dell'offerta troppo divaricata (in tal senso Comitato nazionale per la bioetica, parere "Cure Palliative", approvato il 14 dicembre 2023); d) la stessa effettiva presa in carico da parte del servizio sociosanitario, per queste persone, è a volte insufficiente.

A questo proposito, e per i motivi appena visti, la Corte nella stessa sentenza ha cura di puntualizzare ulteriormente di non poter "che rinnovare, con decisione, lo «stringente appello» al legislatore (sentenza n. 135 del 2024, punto 10 del *Considerato in diritto*) affinché dia corso a un adeguato sviluppo delle reti di cure palliative e di una effettiva presa in carico da parte del sistema sanitario e sociosanitario, al fine di evitare un ricorso improprio al suicidio assistito." (punto 7.3 del *Considerato in diritto*)".

[22] In termini pienamente condivisibili, A. RUGGERI, *La Consulta equilibrista cit.*, 934, osserva che "si coglie qui, ancora una volta, nella chiusa della pronunzia, la sensibile, pensosa attenzione del giudice costituzionale per il bene-valore della vita, pur sempre gravemente esposto laddove ne siano portatrici persone afflitte da vistosa, grave sofferenza."

Si tratta, dunque, di un compito, con finalità preventive di ricorso improprio al suicidio assistito, che la Corte incardina, questo sì, sul legislatore, da intendere anche come legislatore regionale, applicando una forma di sentenza - delega.

Si tratta di elaborare una proposta che, attraverso una legge regionale – come la l. r. Marche n. 7 del 2019 "Accesso alle cure palliative nella Regione Marche" – ovvero con Delibera di Giunta, provveda ad integrare a pieno titolo l'accesso alle cure palliative (ed alla possibilità di ricorrere alla sedazione palliativa profonda continua) nel rispetto dei Livelli Essenziali di Assistenza definiti a livello statale, nel diritto all'assistenza sanitaria non solo dei pazienti che si trovano "nelle condizioni per essere ammessi alla procedura di suicidio assistito", ma di "tutti i pazienti".

5. *Profili di illegittimità costituzionale della l. r. Toscana 14 marzo 2025, n. 16*

Alla luce delle considerazioni sovraesposte, ed in particolare della giurisprudenza costituzionale richiamata, emerge con forza la possibilità che la Consulta, in coerenza con la propria linea giurisprudenziale, ritenga illegittima la l. R. Toscana n. 16/2025, in primo luogo giudicando prevalente ed assorbente, nel caso di specie, la potestà esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale, nonché in materia di livelli essenziali delle prestazioni da garantire sull'intero territorio nazionale, rispetto alla potestà concorrente regionale in materia di tutela della salute[23].

Ciò anche in considerazione del presupposto che nella materia *de qua* quella che si autoqualifica come disciplina procedimentale ed organizzativa incide, piuttosto, sulla stessa configurazione ed ampiezza della facoltà a ricorrere al suicidio medicalmente assistito[24].

Ciò emerge con grande linearità, a tacer d'altro, attraverso la definizione del termine delle rispettive fasi, e dunque dell'intero procedimento di erogazione del suicidio medicalmente assistito (lessicalmente espunto dal titolo della legge, ma recuperato subito nel testo dell'articolato fin dall'art. 1.), che fa capo ad una Commissione multidisciplinare permanente, di cui prevede l'istituzione l'art. 3, che sovrintende a tre fasi del procedimento, rispettivamente attinenti alla verifica dei requisiti, alla definizione delle modalità di attuazione ed al supporto alla realizzazione della procedura.

Nella prima fase, una volta presentata l'istanza di accesso al suicidio medicalmente assistito da parte della persona interessata (o di un suo delegato: senza prevedere modalità particolari, esattamente come se si trattasse del ritiro di un esame medico o, perfino, di un plico postale), la procedura per la verifica dei requisiti si conclude entro 20 giorni dal ricevimento, salva possibile sospensione per una sola volta, per un periodo non superiore a 5 giorni, per accertamenti clinico – diagnostici (art. 5,

[23] In questo senso, v. G. RAZZANO, *La legge della Regione Toscana cit. passim*, in particolare 574 ss.

[24] Per un primo commento alla legge, v. anche A. LO CALZO, *La legge n. 16/2025 della Regione Toscana sulla procedura di accesso al suicidio medicalmente assistito, tra inerzia del legislatore statale e assetto delle competenze legislative regionali. Osservazioni a prima lettura*, in *Questionegiustizia.it*, 2025, 1 s.

co. 1). Il termine in questione deve includere il termine per l'espressione del parere del Comitato per l'etica nella clinica, che va reso entro 7 giorni dal ricevimento della documentazione (art. 5, co. 4), come puntualizzato dall'art. 5, co. 5: "La Commissione è tenuta a richiedere il parere del Comitato in tempo utile affinché il rispetto del termine di cui al comma 4 sia compatibile con l'osservanza del termine complessivamente previsto per la conclusione della procedura di cui al comma 1."

Conclusa entro 20 giorni dalla domanda la verifica dei requisiti, in una seconda fase, entro ulteriori 10 giorni dalla comunicazione all'interessato, si conclude la procedura sull'approvazione o definizione delle modalità di attuazione del suicidio medicalmente assistito (art. 6). L'interessato può chiedere alla Commissione in proposito l'approvazione di un protocollo redatto dal medico di fiducia (co. 2), sulla cui adeguatezza la Commissione chiede un parere al Comitato, che deve renderlo entro 5 giorni dal ricevimento della documentazione (co. 5); anche in questo caso la procedura di consultazione deve avvenire in tempo compatibile con l'osservanza del termine di 10 giorni in cui al massimo va espletata questa fase (art. 6, co. 6).

Infine, nella terza fase, entro 7 giorni dalla comunicazione dell'esito della fase precedente, l'Azienda Unità Sanitaria Locale assicura, nelle forme previste dal protocollo, il supporto tecnico e farmacologico nonché l'assistenza sanitaria per la preparazione all'autosomministrazione del farmaco autorizzato (art. 7).

Entro 37 giorni dalla presentazione dell'istanza di accesso al suicidio medicalmente assistito, dunque, questo – salva, ovviamente, la decisione di sospendere o annullare l'erogazione del trattamento, possibile in qualsiasi momento (art. 7, co. 3), deve essere posto in essere[25].

La procedimentalizzazione presso l'amministrazione sanitaria della pratica del suicidio assistito non esonera dal considerare che tale pratica, per l'esito che la caratterizza, travalica l'ambito materiale della tutela della salute. Non si può non notare che la definizione del termine per l'espletamento dell'intera procedura da parte del legislatore regionale avvenga sulla base di un elevato grado di arbitrarietà, che potrebbe essere differente in altre Regioni. Ma, soprattutto, per quanto qui più interessa, non si riferisce all'erogazione di un trattamento sanitario di cura, ma comporta una pesantissima interferenza con quel diritto fondamentale alla vita, che attiene alla sfera della tutela dei diritti fondamentali, riservata, in quanto parte dell'ordinamento civile, alla competenza legislativa dello Stato[26]. Se, come si è argomentato in precedenza sulla base della giurisprudenza costituzionale ed EDU, viene riconosciuto il diritto a lasciarsi morire come espressione del diritto all'autodeterminazione, e non è configurabile un diritto ad ottenere l'aiuto a morire, l'interferenza della legge regionale con l'esercizio della libertà di vivere (anche negativa) è piena ed il contrasto con il limite costituzionale della competenza legislativa esclusiva dello Stato si configura pienamente. In definitiva,

[25] Sulle criticità della tempistica della legge toscana, v. ancora G. RAZZANO, *op, cit., passim*, in particolare 756 ss. Critico di questa legge, in quanto basata sull'errata interpretazione di sentenze della Corte costituzionale è anche A. SIMONCINI, *Fine vita, il Governo impugna la legge regionale della Toscana*, in *Toscana Oggi*, 18 maggio 2025, 18

[26] V. L. BIANCHI, *Suicidio assistito, sì o no? C'è un bene indisponibile che ci dà la risposta*, in *Avvenire*, 17 febbraio 2025

è la Regione che finisce così per stabilire il termine di durata della vita della persona interessata[27].

In questo senso, la "sedicente" disciplina procedimentale ed organizzativa contenuta nella legge incide in termini oltremodo pesanti sulla stessa configurazione della facoltà a ricorrere al suicidio medicalmente assistito, collegata all'esercizio del diritto alla vita. Ma incide pesantemente anche sull'ampiezza della stessa, assegnando un termine alla conclusione del procedimento, che è il termine della vita, non dell'erogazione di una qualunque prestazione di cura. E ciò a tacer del fatto che ogni Regione che volesse legiferare in materia potrebbe, oltretutto, prevedere termini differenti: termini, lo si ribadisce, di durata della vita.

In definitiva, la disciplina legislativa, a partire da quella della tempistica del procedimento, impatta dunque sull'esercizio del diritto alla vita, in particolare sulla rinuncia al suo esercizio, non sulla tutela della salute, violando il limite dell'ordinamento civile.

Qualora, sia pure in casi ben circoscritti, la *ratio* di un intervento legislativo sul suicidio medicalmente assistito, sia che si possa accettare che disporre della vita non deve più essere considerato un male per la collettività, anche se, almeno per ora non deve neppure essere considerato necessariamente un bene; se, cioè ci si vuole spingere a sostenere che il diritto all'autodeterminazione rispetto al diritto alla vita lo degradi da diritto indisponibile, e fermo restando che la giurisprudenza costituzionale ed EDU è chiara su questo punto, si tratta di bilanciamento che eccede la competenza legislativa regionale[28].

6. *La vicenda della Commissione Regionale di Bioetica nel quadro del principio di eguaglianza*

Dal punto di vista del rispetto del supremo principio costituzionale di eguaglianza ad opera di interventi legislativi differenziati tra le Regioni, come quello per primo operato dalla Regione Toscana con la l. r. n. 16/2025, vi è chi ha osservato che la disparità di trattamento sarebbe addirittura maggiore se le Regioni non intervenissero, in assenza di una normativa nazionale, perché sarebbero le singole Aziende Sanitarie Locali a farsi singolarmente carico di dare attuazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 242/2019, come accade attualmente: in altri termini, si prospetterebbe l'intervento legislativo regionale come il "male minore", in quanto ridurrebbe anche se

[27] V., fa gli altri, G. RAZZANO, *op. cit.*, 73 s. Cfr. su delicato tema della "relazione di cura" medico – paziente, M. D'AMICO, *Il "fine vita" davanti alla Corte costituzionale fra profili processuali, principi penali e dilemmi etici (Considerazioni a margine della sentenza n. 242 del 2019)*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2020, 286 ss., che, a questo proposito, arriva a parlare di un diritto subordinato alle "coscienze", 300 s.

[28] In termini pienamente condivisibili, A. RUGGERI, *La Consulta equilibrista cit.,* 934, osserva che "si coglie qui, ancora una volta, nella chiusa della pronunzia, la sensibile, pensosa attenzione del giudice costituzionale per il bene-valore della vita, pur sempre gravemente esposto laddove ne siano portatrici persone afflitte da vistosa, grave sofferenza." V. ancora, L. CHIEFFI, *loc. cit*. Diversamente, S. CURRERI, *Fine vita, la Consulta si è espressa ma il Parlamento fa finta di niente*, in *L'Unità*, 3 febbraio 2024.

non eliminerebbe, le diseguaglianze, rispetto alla perdurante assenza di una legge del Parlamento nazionale.

Nemmeno tale osservazione, comunque, pare cambiare i termini della questione.

In primo luogo, infatti, l'ingiustificabile disparità di trattamento rimarrebbe comunque tra le Regioni, ancorché in una stessa Regione si uniformassero le pratiche a livello di ASL, perché il principio di eguaglianza ex art. 3, co. 1, Cost. in materia del fondamentale diritto alla vita va garantito senza differenze su tutto il territorio nazionale, e non solo a livello regionale, come si è visto sopra.

In secondo luogo, è indicativa peraltro la considerazione che di fatto, allo stato attuale, la legge toscana n. 16/2025 contrasti con il principio di parità di trattamento anche all'interno dell'ordinamento regionale toscano.

Infatti, la Commissione Regionale di Bioetica, prevista dalla l. r. Toscana n. 40/2005, che disciplina il Servizio Sanitario Regionale, a' termini dell'art. 95 della legge stessa, fra l'altro: a) elabora proposte ed esprime pareri per la Giunta regionale ed il Consiglio regionale in rapporto alla tutela della dignità e della qualità della vita nel rispetto della libertà della persona (co. 1 e 2, lett. a); b) alla tutela del diritto alla salute; c) al trattamento delle sofferenze anche nella fase terminale della vita; d) ai principi organizzativi del servizio sanitario ed alla distribuzione delle risorse.

A' sensi dell'art. 96 della stessa legge, in particolare, la commissione regionale di bioetica, fra l'altro poi: a) evidenzia la dimensione bioetica inerente alla pratica sanitaria; b) elabora strategie di intervento per la diffusione delle tematiche bioetiche fra gli operatori del servizio sanitario e fra gli assistiti; c) esprime su richiesta degli organi regionali pareri su singoli provvedimenti legislativi o amministrativi; d) presta consulenza a favore di altri soggetti pubblici e privati sempre nel rispetto della finalità della commissione di favorire la diffusione delle tematiche bioetiche nell'ambito della società civile, con le modalità stabilite dalla Giunta regionale; e) ricerca e promuove rapporti con il comitato nazionale per la bioetica istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri; f) indirizza e promuove il coordinamento dell'azione dei comitati per l'etica nella clinica nonché, per quanto attiene alla ricerca biomedica, svolge funzioni di consulenza ed indirizzo in merito alla dimensione etica e di impatto socio ambientale della ricerca; g) elabora proposte per la formazione dei componenti dei comitati per l'etica nella clinica; h) provvede alla tenuta del registro regionale dei comitati etici.

La Commissione Regionale di Bioetica della Toscana, dunque, è organo centrale nella materia *de qua*, e si pone come il solo organo in grado di assicurare l'omogeneità tra i Comitati etici di ASL in ragione dei compiti assegnatile dalla l. r. 40/2005, in particolare per l'indirizzo e la promozione del coordinamento dell'azione dei comitati per l'etica nella clinica, per l'elaborazione di proposte per la formazione dei componenti dei comitati stessi e per la tenuta del loro registro regionale. Quanto ai rapporti con gli organi regionali, essa elabora proposte ed esprime pareri per la Giunta regionale ed il Consiglio regionale in rapporto alla tutela della dignità e della qualità della vita nel rispetto della libertà della persona.

Attualmente, la Commissione Regionale di Bioetica della Toscana, scaduta al termine della precedente legislatura, e la cui nomina è di competenza del Consiglio Regionale, non è stata rinnovata nella legislatura in corso iniziata nel 2020 (si noti che l'art. 97, co. 7, della l. r. 40/2005 prevede che i suoi componenti restino in carica per la durata della legislatura regionale) e risulta comunque inattiva dall'aprile 2021. La Commissione Regionale di Bioetica non è, dunque, posta in grado di esercitare quella funzione di indirizzo e promozione del coordinamento dell'azione dei comitati per l'etica nella clinica (oltreché le altre funzioni), che sola consentirebbe, a' termini di legge, di attuare all'interno dell'ordinamento toscano l'invocato principio di eguaglianza. Va da sé che la CRB non sia stata minimamente chiamata a dare un parere dal Consiglio Regionale che ha approvato la l. r. n. 16/2025, nell'esercizio delle sue istituzionali funzioni consultive, previste dalla legge sul Servizio Sanitario Regionale, nemmeno sulla l. r. 16/2025 prima della sua approvazione.

Sulla base di queste considerazioni (ma anche della totale estraneità della Commissione Regionale di Bioetica al testo della l. r. 16/2025,non solo all'articolato, ma anche al preambolo) potrebbe, perfino, indurre a prospettare nella legge stessa il sintomo della ricorrenza di un eccesso di potere legislativo; non certo nei termini di una violazione di Costituzione per interposta norma statutaria di principio, bensì piuttosto, in combinazione con il principio di ragionevolezza, nei termini di quella fattispecie di eccesso di potere legislativo, con particolare riferimento all'irragionevolezza, che implica un "sindacato estrinseco" in assenza di un *tertium* legislativo comparativo omogeneo[29].

7. *Considerazioni d'insieme*

Quanto al regime finanziario delle prestazioni e dei trattamenti disciplinati dalla l. r. 16/2025, se ne prevede la gratuità (art. 8) e la previsione che essi costituiscano un livello di assistenza sanitaria superiore rispetto ai Livelli Essenziali di Assistenza. Si tratta, dunque, di prestazioni cd "extraLEA", erogate gratuitamente per i residenti in Toscana, ma senza escluderne i residenti in altre Regioni, anzi prevedendosene dichiaratamente la possibilità a pagamento, come esplicitamente dichiarato dal Presidente della Giunta ("potranno essere stabiliti percorsi con altre Regioni per stabilire metodi e costi dell'accesso da fuori Toscana"[30]), ponendo in questo caso ulteriori profili di rispetto del principio di eguaglianza tra residenti fruitori di prestazioni gratuite di assistenza al suicidio e non residenti che potrebbero accedervi a pagamento in Toscana (favorendo di fatto, oltretutto, le pratiche definite di "turismo della morte").

[29] Sul tema dell'eccesso di potere legislativo, si rinvia ad A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2022, 104 ss., M. LUCIANI, *Lo spazio della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, in AA.VV., *Il principio della ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 1994, 247 e R. BIN. *Diritti e argomenti*, Milano, 1992, 133 ss.

[30] Quotidiano Nazionale, 13 febbraio 2025, La legge della Toscana. Sì al suicidio assistito. Ma solo per i residenti

Queste riflessioni finiscono, nondimeno, per porre anche l'interrogativo su di un piano generale se, proprio per l'accompagnamento ad un fine vita dignitoso, come si esprimono la Corte EDU e la Corte costituzionale, ma ancor prima ad una vita dignitosa, non sia ricavabile dall'art. 2 della Costituzione e dal principio personalistico che esso esprime, ed in particolare dal combinato disposto del riconoscimento e della garanzia dei diritti inviolabili dell'Uomo nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e dell'inderogabilità dell'adempimento dei doveri di solidarietà sociale, un diritto a non rimanere soli, o, per meglio dire, un diritto a non sentirsi abbandonati, un "diritto" magari ad oggi non direttamente azionabile se non nelle forme già garantite dall'ordinamento, ma che dia sostanza, a partire dall'attivazione dei pubblici poteri che compongono la Repubblica (e qui, davvero, le Regioni sono chiamate ad assolvere ad un compito loro proprio), a quel principio costituzionale di fraternità per cui "è l'incontro con la sofferenza la condizione che accomuna (e affratella) le vite delle persone"[31] , e che richiede l'attivazione di un dovere pubblico, e cioè una responsabilità condivisa, di cura. Un principio che fa parte, se non della Costituzione in senso materiale della nostra Repubblica, almeno di quel fondamento che si collega allo spirito della Costituzione stessa, a partire dall'idea di Costituzione come maturazione che la società fa di se stessa, come autocoscienza ed autodirezione[32]. In questo senso, anche dalla controversa esperienza della legge toscana è possibile trarre elementi che rendano bene la visione di chi sostenga, più che l'idea di una Costituzione materiale connessa con il dispiegarsi pressante delle forze politiche, l'idea di una Costituzione culturale e spirituale che ha trovato espressione soprattutto nei valori superiori della stessa spiritualità della trascendenza[33].

Si apre, cioè, la via a riflettere su quanto la ricerca e l'effettiva operatività dei contenuti consolidi l'idea stessa di Costituzione come legge fondamentale, stabilmente condivisa dalla comunità, legando insieme principi e norme in un progetto oggi di edificazione costituzionale e di riedificazione dei capisaldi della democrazia, che li percorra dando loro senso e capacità espansiva, anche alla luce di un valore spirituale che sorregga un concetto di Costituzione collegata con gli atti spirituali che l'hanno storicamente determinata.

Proprio così si potrà affermare, con riferimento alla Costituzione ed alla sua attuazione, il riconoscimento di una concezione del diritto come ordinamento di una civiltà.

---

[31] Così F. PIZZOLATO*, Il principio costituzionale di fraternità: itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Roma, 2012, 98.

[32] G. CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta*, 1922.

[33] M. GALIZIA (a cura di), *Appunti sugli anni della guerra di Paolo Galizia (1923 – 1944)*, Milano, 2013, 94 s. e 381-382.

GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

'INVESTIRE' SUL DETTATO COSTITUZIONALE: LA TUTELA DELLE PERSONE CON DISABILITÀ TRA L'INCESSANTE PUNGOLO DEL GIUDICE DELLE LEGGI E L'OCCASIONE DEL PNRR*

ANDREA CHIAPPETTA**

SOMMARIO: 1. L'inclusione sociale delle persone con disabilità nel continuo processo di attuazione della Costituzione. – 2. La difficile espansione delle tutele nel campo della disabilità: fra l'incessante pungolo del giudice delle leggi... – 3. ...e l'*occasio* offerta dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R). – 4. Un primo (negativo) bilancio degli investimenti previsti dal PNRR. – 5. Per concludere.

1. *L'inclusione sociale delle persone con disabilità nel continuo processo di attuazione della Costituzione*

«*L'essenziale è invisibile agli occhi*». La celebre chiosa[1] di Antoine de Saint-Exupéry sembra prestarsi, nella delicatezza della sua immagine, a disvelare le ragioni che soffocano le spinte costituzionali sul fronte dell'inclusione delle persone fragili, spesso ancora fuori da ogni visuale nello sviluppo della struttura sociale e giuridica della Repubblica[2]. E tanto non certo a causa di una qualche *défaillance* nell'impianto della *lex fundamentalis*, quanto piuttosto per il fatto che il robusto apparato di valori e «cristallizzazioni culturali»[3], per reggere la tensione *ad aeternitatem*[4] che le sta alla

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

[1] Già evocata nella dottrina pubblicistica, sia pur per altro contesto, da G. SORRENTI, *CDFUE e rapporti inter privatos ovvero «L'essenziale è invisibile agli occhi»? (ancora sulla doppia pregiudizialità…passando per Saint Exupery)*, in *Consulta online,* 1/2021, 1-15.

[2] Le esigenze di particolare tutela delle debolezze sono dettagliatamente rilevate da M. AINIS, *I soggetti deboli nella Costituzione italiana*, in *Politica del diritto*, 1/1999, 25 ss. Per l'A. «la condizione di debolezza richiede uno statuto giuridico differenziato».

[3] Il richiamo è alla celebre dottrina delle Costituzioni come cristallizzazioni di cultura congegnata da P. HÄBERLE, *Per una dottrina della Costituzione come scienza della cultura*, [2001], trad. it. di J. Luther, Roma, 2001, 19 ss. Il tema è oggetto delle riflessioni di F. LANCHESTER, *La dottrina giuspubblicistica*

base, postula costante attenzione alla sua forza espansiva, inevitabilmente rimessa alle potenzialità dell'azione politica[5].

È la logica del moto delle Costituzioni[6], le quali, lungi dal legarsi a realtà fisse[7], vivono e si perpetuano[8] anche (e soprattutto) per mezzo dei circuiti attuativi[9] che gli ordinamenti sono chiamati a predisporre ed implementare.

Anzi, il corposo sistema di acquisizioni morali – o *Lebensform* per dirla con Habermas[10] – codificato dai Costituenti non solo autorizza, ma per certi versi presuppone, una scrupolosa concretizzazione per via legislativa[11]. Tale apertura ad interventi di carattere pragmatico si inquadra come il più efficace strumento di protezione del *quid* che le Costituzioni si impongono assolutamente di preservare. Ne scaturisce un meccanismo che deve connotarsi per la «consapevole intenzione di realizzare un voluto costituzionale proiettato nel futuro»[12].

Il processo di fattiva attuazione muove, pertanto, dal bisogno di mantenere viva l'essenza dei valori costituzionali[13] in un contesto continuamente dinamico in cui

---

alla Assemblea costituente, in *Quaderni costituzionali*, 2/1998, 189 ss., il quale rintraccia nelle Costituzioni il prodotto della cultura (giuridica e non) dei Costituenti.

[4] Ragiona autorevolmente sulle aspirazioni all'eternità ordinamentale delle Costituzioni M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 1/2013, 1-2. Per l'A. «la tensione *ad aeternitatem* delle costituzioni implica l'accettazione della prospettiva dinamica, nel senso che esse debbono raccogliere la sfida della storia e del cambiamento, accettando di essere in parte plasmate da quella stessa realtà sociale che hanno inteso plasmare».

[5] Nelle illuminate riflessioni di T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale,* in AA. VV., *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti,* vol. III, Milano, 1978, 791 le sfide del progresso sono inevitabilmente rimesse al decisore politico, di talché «[s]i ha, dunque, che una costituzione non può nascere — senza contraddire se stessa — né come provvisoria né come eterna».

[6] Il 'moto' delle Costituzioni è illustrato sempre da M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni*, cit., 3. Di *Constituciòn* come *proceso* e non soltanto come *atto* discorreva già J.A. ESTEVEZ ARAUJO, La *Constituciòn como proceso y la disobediencia civil,* Madrid, 1994, 41 ss.

[7] Per L. LACCHÈ, *Il tempo e i tempi della Costituzione,* in G. BRUNELLI – G. CAZZETTA (a cura di), *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale"? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana,* Milano, 2013, 368 «le costituzioni sono sempre e comunque destinate al movimento. La costituzione esiste e viene "gettata nel mondo", opera nel concreto del mondo-della-vita».

[8] Sui 'processi evolutivi' della Costituzione nell'affannoso equilibrio tra continuità e mutamento si rimanda alle magistrali riflessioni di P. HÄBERLE, *Verfassung als öffentlicher prozess. Materialen zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*, Berlino, 1998, 407 ss.

[9] Le sfide e i canali dell'attuazione della Costituzione sono diffusamente analizzati da M. FIORAVANTI, *L'attuazione della Costituzione: il ruolo della cultura costituzionale*, in B. PEZZINI – M. BARONCHELLI (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana. Le radici, il cammino*, Bergamo, 2007, 69 ss.

[10] Il concetto di *Lebensform* secondo cui le Costituzioni sono la codificazione di intuizioni morali tipiche di una determinata cultura e di una data 'forma di vita' riecheggia in J. HABERMAS, *Lotta di riconoscimento nello Stato democratico di diritto*, [1999], trad. it. di L. Ceppa, Milano, 1999, 82 ss. Per l'A. «ogni ordinamento giuridico costituisce anche l'espressione di una forma di vita particolare e non solo l'icona speculare del contenuto universale dei diritti fondamentali».

[11] Il tema è indagato diffusamente da G. SCACCIA, *Valori e diritto giurisprudenziale*, in *Diritto e Società*, 1/2011, 135. L'A. discorre di Costituzione «come ordine materiale di valori ai quali costantemente raffrontare i contenuti della legislazione».

[12] Sono i precipitati del moto delle Costituzioni teorizzato da M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni*, cit., 3.

[13] Come noto la dottrina della «sovranità dei valori costituzionali» si deve agli sforzi di G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1993, 3 ss. Già nelle riflessioni di A. BALDASSARRE, *Costituzione e teoria dei valori*, in *Politica del diritto*, 1991, 639 la teoria dei valori assurge a «tecnica ricostruttiva e interpretativa della Costituzione»; per un approfondimento sulla c.d. tecnica interpretativa per valori si rende doveroso un

l'elasticità della Costituzione è tollerata in quanto esercitata in una sola direzione e, cioè, per «modificare il reale non per esserne modificata»[14].

Si tratta della caratteristica che rende una carta costituzionale «un corpo vivente, le cui ambizioni programmatiche e i cui enunciati a formula linguistica aperta, ambiscono a crescere unitamente al corso della storia e alle aspirazioni ideali degli individui e delle formazioni sociali che ne sono protagonisti»[15], in uno slancio capace di superare i limiti del contingente ed illuminare la realtà nel suo divenire, guidandone il cammino.

Ebbene, è proprio tale *animus* che deve essere riconosciuto alla Costituzione ad esigere progressive politiche di sostegno alle garanzie riconducibili, in primo luogo, al principio personalista[16] che, con una «naturale "eccedenza assiologica"»[17], sin dall'art. 2 irradia l'intero impianto costituzionale[18]. Ed infatti, ogniqualvolta la Carta prefigura obiettivi di sviluppo, la sua forza progettuale impone l'attivazione di iniziative politiche con essa coerenti[19].

Ciò che, dunque, non può tollerarsi in quest'ambito è la disattenzione – configurandosi come tale anche l'inerzia nella ricerca degli strumenti più adeguati e l'incompiutezza dei processi avviati – agli ordini valoriali che la Carta impone, onde scongiurare il rischio che la robusta ossatura costituzionale finisca per scivolare nelle braccia lasche di un *policy maker* che non sia all'altezza di mantenere la proiezione delle solenni volontà dei Costituenti nella società in movimento.

---

integrale rinvio al vivace dibattito dottrinale tra Franco Modugno e Alessandro Pace confluito negli scritti F. MODUGNO, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2005, specc. 17-19 e A. PACE, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in *Costituzionalismo.it*, 11 luglio 2006, 10 ss.

[14] Così L. PATRUNO, *L'elasticità della Costituzione*, Torino, 2012, 26.

[15] Sono le considerazioni di M. BIGNAMI, *Introduzione. La Corte costituzionale nel XXI secolo: ritorno al futuro,* in *Questione giustizia,* 4/2020, 7. L'A., invitando a riflettere sull'idea di carta costituzionale come corpo vivente e non «congerie di disposizioni più o meno articolate», attribuisce alle Costituzioni la forza di svilupparsi insieme alla società per un tempo che «si presuppone infinito quando si dà corso alla volontà di costituzionalizzare. Ché, altrimenti, lo sfilacciamento che il tempo impone alle più solide delle nostre realtà non potrebbe risparmiare i concetti costituzionali».

[16] A cominciare dal principio personalista espresso dall'art. 2 e dai valori della pari dignità sociale e dell'uguaglianza sanciti dall'art. 3, e senza fermarsi agli artt. 31, 32, 34, 35, 38, la Carta costituzionale è tutta intrisa dei valori che in ogni ambito, individuale e collettivo, rendono incomprimibili i diritti personali e partecipativi anche di chi presenti fragilità. Sulle innumerevoli proiezioni del principio personalista, si veda A. RUGGERI, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *Federalismi.it*, 17/2013, 3-4. In particolare, l'A. precisa che ogni valore costituzionale «non è incarcerato in un solo enunciato costituzionale, per capiente che sia, vale a dire non è concettualmente definito o definibile ricorrendo ai soli materiali normativi apprestati dall'enunciato stesso ma richiede, al fine di essere appieno compreso e fedelmente descritto, riferimenti in buona sostanza estesi all'intera trama costituzionale».

[17] La felice espressione è di A. RUGGERI, *Il principio personalista*, cit., 3, ripresa anche in S. ROSSI, *Forme della vulnerabilità e attuazione del programma costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2017, 10.

[18] La centralità del principio personalista nell'ordinamento costituzionale è rilevata dallo stesso giudice delle leggi che lo ha «posto a fondamento dell'intero impianto della Costituzione» (Corte cost., sent. n. 114 del 2019, punto 6 del Considerato in diritto). In dottrina, discorre analiticamente sul plus-valore del principio personalista come motore per l'integrazione sociale E. VIVALDI, *Disabilità mentali e vita indipendente*, Napoli, 2023, 21 ss. Per l'Autrice il principio in esame rappresenta «il cuore della preziosa eredità lasciata dagli autori della Costituzione italiana» ed è caratterizzato «dalla priorità della persona rispetto a qualsiasi autorità pubblica costituita». In termini E. LAMARQUE, *The Italian Constitution: a personalist Constitution*, in *Italian Journal of Public Law*, 2/2022, 399 ss.

[19] Insiste sul punto ancora M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni*, cit., 9.

Senza poter richiamare per esteso gli illuminanti moniti con cui Vezio Crisafulli preconizzava i ritardi e la frammentarietà dell'attuazione legislativa del quadro costituzionale[20], rimarcando il ruolo vicariante svolto dall'attività giurisprudenziale nel rafforzamento della Carta[21], si vuol riflettere sullo stato di compiutezza dei percorsi di attuazione dei diritti fondamentali riconosciuti ai soggetti deboli[22], la cui esigibilità, nella complessa architettura della società in cui sono chiamati a vivere, passa attraverso l'effettiva promozione di reti relazionali e strutturate politiche inclusive[23], ivi compresi lo stanziamento ed il corretto impiego delle risorse necessarie a perseguire ogni forma di tutela a cui la Costituzione tende in una realtà in continua trasformazione.

In proposito, la corretta esplicazione del raffinato sistema costruito a tal fine dalla Carta prefigura l'incrocio tra principio personalista e principio solidaristico[24], ove il primo rappresenta la base *teorica* per la valorizzazione relazionale del singolo e il secondo impone l'adozione *pratica* di misure volte a garantire le condizioni costituzionalmente protette; o, senz'altro più efficacemente, «il secondo è il primo in azione, in alcune delle sue più genuine (forse, proprio la più genuina delle) espressioni che ne consentono il pieno appagamento»[25].

Restringendo il campo d'analisi alla sfera di quella condizione che oggi si definisce disabilità[26], il *clinamen* solidaristico[27] della Costituzione non si esaurisce nel riconoscimento dei diritti, ma sprigiona tutto il proprio potenziale attraverso

[20] Il riferimento è alle fondate preoccupazioni di V. CRISAFULLI, *Ombre e luci della Costituzione*, in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 279 ss.

[21] Il cui punto di svolta è segnato dalla prima – storica – sentenza della Corte costituzionale (Corte cost., sent. n. 1 del 1956).

[22] La forte inclinazione dell'art. 2 Cost. verso i soggetti più deboli è autorevolmente rintracciata da T. MARTINES, *Considerazioni conclusive*, in A. ROMANO (A CURA DI), *Enunciazione e giustiziabilità dei diritti fondamentali nelle Carte costituzionali europee: profili storici e comparatistici: atti di un convegno in onore di Francisco Tomàs y Valiente (Messina, 15-16 marzo 1993)*, Milano, 1994, 246 ss. Per l'A. il nucleo dei diritti dei soggetti deboli è «maggiormente sottoposto […] a condizionamenti compressi».

[23] Il richiamo va alle dense riflessioni di F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Roma, 2012, 113 ss. Per l'A. «ogni uomo sviluppa la sua personalità aderendo ad una serie progressiva di formazioni sociali», sicché «[l]'appartenenza alla società e l'apertura relazionale sono […] costitutive della persona e condizione ineludibile del suo sviluppo».

[24] Per E. VIVALDI, *Disabilità mentali e vita indipendente*, op. cit., p. 23 «il principio personalista e quello solidarista non sembrano separabili "né concettualmente né praticamente"». Muovono in questa direzione anche le argomentazioni di F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, 2016, 29; G. COMAZZETTO, *La solidarietà nello spazio costituzionale europeo. Tracce per una ricerca*, in *Rivista AIC*, 3/2021, 265 ss. e C. SAGONE, *La tutela della disabilità secondo il modello bio-psico-sociale*, in *Federalismi.it*, 1/2023, 225-226.

[25] Sono le considerazioni di A. RUGGERI, *Il principio personalista,* cit., 158.

[26] Vale la pena ricordare che il legislatore italiano ha gradatamente abbandonato l'uso di termini rimarcanti il deficit come minorazione, mentre il d.lgs. n. 62/2024 ha compiuto l'operazione di ridefinizione e di correzione terminologica dei testi normativi, secondo il mandato della l. n. 227/2021, traducendo con il termine "compromissione" quello di *impairmen*t adoperato nella Convenzione ONU. Sull'esigenza di addivenire ad una corretta definizione della condizione di disabilità riflette A. CANDIDO, *Disabilità e prospettive di riforma. Una lettura costituzionale*, Giuffrè, 2017, 134 ss.

[27] Sul punto A. RIVIEZZO, *Il clinamen solidaristico della Costituzione sospeso tra teoria e ideologia*, in *NOMOS. Le attualità del diritto*, 3/2022, 1-4.

l'adempimento degli inderogabili doveri di solidarietà[28] da cui dipende l'effettivo sviluppo sociale e la rimozione delle situazioni che, 'di fatto', pregiudicano la crescita del singolo[29]. In altre parole, la *consecutio* tra solidarietà e uguaglianza sostanziale non è di per sé sufficiente a instaurare precisi vincoli precettivi, ma richiede un collegamento governato dalla concretezza del singolo caso.

Affinché le proclamazioni dei diritti non restino confinate *su carta,* in una dimensione di *statuto*[30] meramente ideale, è necessario che esse siano seguite da apposite iniziative che consentano alle persone con disabilità di «poter vivere nel modo migliore»[31] e crescere all'interno del tessuto sociale in coerenza o, per meglio dire, in armonia[32] alle garanzie costituzionali[33], tendendo sia all'autonomia individuale che alla partecipazione in tutti gli ambiti della vita collettiva.

Come icasticamente il giudice delle leggi ha avuto modo di rimarcare, la condizione giuridica della persona con disabilità è il punto di confluenza di un complesso di principi «che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale»[34]. Spetta ai decisori politici rivestirli dei contenuti necessari ad assicurarne la piena operatività[35], dal momento che il processo di attuazione della Carta pone in capo agli attori istituzionali non solo l'onere di custodire i valori che in essa sono affermati, quanto anche (e soprattutto) il dovere di predisporre gli strumenti

---

[28] Cfr. E. VIVALDI, *L'esercizio dei doveri di solidarietà da parte della persona con disabilità*, in *Osservatorio AIC*, 4/2019, 155.

[29] Per S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Diritto e società*, n. 1/1996, 15 la solidarietà assurge, nella sua dimensione pubblica, a «motore della funzione attiva della Repubblica, nella prospettiva dell'art. 3, comma 2, Cost.». Sul collegamento tra il principio-valore della solidarietà e l'uguaglianza sostanziale v. ancora F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità*, cit., 121-128.

[30] Di 'statuto costituzionale' dell'individuo e delle persone con disabilità ampiamente discorre E. ROSSI, *Lo statuto costituzionale della persona con disabilità: brevi considerazioni su un disegno di legge*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1/2021, 377.

[31] Così C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il "nuovo" diritto alla socializzazione*, in *Diritti fondamentali*, 2/2020, 125 ss.

[32] La necessità di armonizzare la legislazione alle prescrizioni costituzionali è stata efficacemente ricostruita dalla Corte costituzionale, la quale ha rilevato che l'utilizzo dell'espressione "in armonia alla Costituzione" in disposizioni normative rinsalda «l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia , ma anche a scongiurare il pericolo che» se ne «eluda lo spirito» (Corte cost., sentt. nn. 304 del 2002; 313 del 2003 e 198 del 2012). Sul punto, si rinvia a F. GHERA, *Limite della armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2012, 2-6; in termini E. ROSSI, *Lo statuto costituzionale della persona con disabilità*, cit., 372.

[33] La pluralità delle garanzie costituzionali associate alla condizione di disabilità è nitidamente evidenziata da U. DE SIERVO, *Libertà negative e positive*, in R. BELLI (a cura di), *Libertà inviolabili e persone con disabilità*, Milano, 2000, 37 ss. Per l'A. «la persona umana, considerata libera e tendenzialmente eguale, è data per presupposta come base per le diverse disposizioni costituzionali che prevedono e disciplinano i diritti e doveri: i problemi posti dalle persone disabili sono quindi problemi che riguardano tutte e ciascuna delle situazioni disciplinate nella Costituzione».

[34] Così Corte cost., sent. n. 83 del 2019, punto 4.2 del Considerato in diritto; il passaggio è stato pedissequamente richiamato in Corte cost., sentt. nn. 42 del 2024, punto 5.2 del Considerato in diritto e 3 del 2025, punto 4 del Considerato in diritto.

[35] Per M. FIORAVANTI, *Articolo 2*, Roma, 2017, 52-53 la tutela dei diritti inviolabili è per la Repubblica un indirizzo politico fondamentale volto «a dotare di senso l'attuazione della Costituzione, in nome dei principi generali di giustizia espressi dalla Costituzione medesima».

inclusivi che a quel complesso di valori diano reale sostanza in ogni ambito[36] e in ogni tempo.

Tali esigenze di concretezza, affermate a livello internazionale dalla Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità[37] (che, come noto, costituisce il principale riferimento in materia) e consolidate sul piano interno dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, spingono ad accostarsi alla condizione di disabilità con «una prospettiva dinamica e promozionale» volta a garantire «la più efficace non discriminazione, non solo sul piano formale ma su quello delle effettive condizioni di esistenza […], anche attraverso la predisposizione di misure idonee a compensare, per quanto possibile, e nelle forme più compatibili, la condizione di chi si trovi così particolarmente svantaggiato»[38]. Fintantoché simili obiettivi di giustizia sociale resteranno imbrigliati nei gangli istituzionali, smarriti nell'intollerabile scollamento tra diritto e prassi[39], il cammino di attuazione della Costituzione non potrà dirsi davvero compiuto.

2. *La difficile espansione delle tutele nel campo della disabilità: fra l'incessante pungolo del giudice delle leggi…*

Per quanto l'intreccio dei ricordati principi costituzionali abbia potuto fornire pregiato materiale per intessere validi processi di inclusione necessari a realizzare ed accrescere le condizioni di pari opportunità, l'espansione delle tutele nel campo della disabilità si è rivelata particolarmente complessa, mentre la forte accelerazione delle trasformazioni degli ultimi decenni in ogni aspetto del vivere ha reso più manifesta la condizione di diseguaglianza sofferta da quanti non siano inseriti nei circuiti della vita sociale.

Quand'anche, infatti, nella programmazione politica il tema della protezione dei soggetti deboli abbia potuto assumere adeguata rilevanza, la traduzione delle proposte in termini fattivi si è spesso risolta in interventi insufficienti. E tanto perché essi si sono generalmente risolti in provvedimenti frammentari e stratificati, avulsi da una visione complessiva e talvolta l'esigenza di apportare chiarezza o introdurre adeguamenti, pure

[36] Riecheggiano, in proposito, le raffinate riflessioni di N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 2014, 17. Per l'A. «rispetto ai diritti dell'uomo il problema grave del nostro tempo [è] non già quello di fondarli, ma di proteggerli».

[37] Adottata a New York il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge n. 18 del 2009 e 'penetrata' nel giudizio di legittimità costituzionale sin dalla sentenza n. 236 del 2012 con cui la Corte costituzionale è addivenuta alla declaratoria di incostituzionalità di una legge della Regione Puglia per aperto contrasto (anche) con l'art.117, primo comma, Cost. in relazione alle norme della Convenzione ONU.

[38] Così Corte cost., sent. n. 2 del 2016, punto 3.1 del Considerato in diritto.

[39] Il tema è al centro degli approfondimenti di G. MATUCCI, *Persona, formazione, libertà. L'autorealizzazione della persona con disabilità fra istruzione e legal capacity*, Milano, 2021, 10 ss. Per l'Autrice lo «scollamento con i *reali* obiettivi di giustizia sociale finisce, non di rado, con l'inficiare l'efficacia delle misure di tutela: il divario fra il diritto e la prassi, in questo senso, ha una significativa responsabilità nell'insuccesso dei processi di autorealizzazione personale».

a seguito di indirizzi correttivi della giurisprudenza costituzionale, ha prodotto confusione ed ipertrofia.

Laddove la materia avrebbe richiesto una regolazione sistemica e coordinata, il legislatore italiano, anche negli ultimi decenni in cui ha fortemente accresciuto la produzione normativa in tema di disabilità[40], ha proceduto per lo più mediante attribuzioni di natura economica (a partire dalla l. n. 406 del 1968 introduttiva dell'indennità di accompagnamento per i ciechi assoluti) e gradualmente di servizi (l. n. 13 del 1989 per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati), fino allo sforzo di una disciplina di insieme (la legge n. 104 del 1992, denominata legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), rivelatasi inadeguata soprattutto nella sua impostazione di fondo[41].

Nel frastagliato panorama normativo si sono poi innestate misure allocate in ambiti diversi come, ad esempio, strumenti atti a favorire l'integrazione lavorativa (l. n. 68 del 1999 e l. n. 151 del 2015) o iniziative suppletive del sostegno familiare[42] (l. n. 112 del 2016 c.d. *Dopo di noi* e relativo decreto attuativo) o, ancora, rafforzative dell'ambito dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria (tra cui la l. n. 328 del 2000 e i successivi decreti di aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza).

Quel che è certo è che l'estrinsecazione del *welfare state* è rimasta sempre ancorata a interventi troppo dilazionati nel tempo soprattutto a causa della limitatezza delle risorse economiche disponibili sui fondi a mano a mano dedicati al miglioramento delle situazioni di disabilità nelle loro diverse forme.

Ed infatti, non può non rimarcarsi che ad imbrigliare da sempre l'espansione del dettato costituzionale nel campo della disabilità sia stato il perenne braccio di ferro fra il bisogno di garantire l'effettività dei diritti spettanti e le angustie finanziarie, in un agone perennemente alle prese con un bilanciamento quanto mai complesso che ha determinato costanti ritardi.

Eppure, sotto tale ultimo profilo, deve darsi atto della continua opera di sensibilizzazione e raccordo svolta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che approfittando di interventi correttivi, invero talvolta riguardanti ambiti normativi circoscritti (dalla gratuità del trasporto degli alunni con disabilità come corollario del diritto allo studio nella sentenza n. 275 del 2016, all'incremento della misura dell'indennità economica anche per gli invalidi civili infrasessantenni nella sentenza n.

[40] In parte raccogliendo le sollecitazioni della società civile, in parte recependo le evoluzioni del diritto europeo e degli accordi internazionali sulla necessità di una considerazione multidimensionale della condizione.

[41] Il limite maggiormente segnalato in dottrina è quello dell'innegabile mantenimento di un approccio prevalentemente medico-assistenziale che si interessa alla disabilità come *handicap* rispetto ad un modello di completa efficienza psico-fisica. I 'minori' detrattori riconoscono comunque alla legge del 1992 anche l'introduzione di strumenti di inclusione sociale, articolandosi essa secondo un "doppio binario", in cui al percorso dell'assistenza socio-sanitaria in linea con il cosiddetto modello medico, sono stati affiancati «canali di intervento per l'inclusione delle persone con disabilità e il superamento delle barriere sociali (secondo quello che potremmo definire il modello funzionale)». Così L. BUSATTA, *L'universo delle disabilità: per una definizione unitaria di un diritto diseguale*, in F. CORTESE – M. TOMASI (a cura di), Le definizioni nel diritto, Napoli, 2016, 341.

[42] Per una panoramica delle quali si rinvia a E. VIVALDI – A. BLASINI (a cura di), *Il futuro delle persone con disabilità oltre la famiglia. A tre anni dalla legge 22 giugno 2016, n. 112*, Pisa, 2019, 15 ss.

152 del 2020), ha costantemente rilanciato, anche ricorrendo a toni solenni[43], la solidarietà come cardine dell'impianto costituzionale e progressivamente elaborato il criterio della prevalenza dei diritti incomprimibili della persona nella ricerca dell'equilibrio di bilancio prescritto dall'art. 81 Cost.

Per il giudice delle leggi, infatti, il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio deve esser letto in senso dinamico come «indefessa prospettiva di adeguamento della bilancia finanziaria verso un punto di armonica simmetria tra entrate e spese»[44], talvolta potendosi accedere anche ad una delimitazione diacronica degli effetti del *decisum* comportante maggiore spesa, graduandone la decorrenza (solo) dal giorno successivo a quello di pubblicazione della pronuncia costituzionale[45].

Potrebbe dirsi, in proposito, che le esigenze inclusive connesse ai valori della Carta hanno determinato un'interpretazione costituzionalmente orientata del principio di equilibrio finanziario[46], in considerazione della necessità di «contemperare tutti i principi e i diritti in gioco, [...] garantendo il rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali»[47].

Come effetto di tale impostazione si ridetermina il rapporto, più volte ribadito nelle statuizioni della Corte, secondo cui «è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»[48], cosicché pur confermandosi la natura altamente discrezionale delle scelte

---

[43] Sull'enfasi con cui la Corte costituzionale ha spesso affrontato materie riguardanti l'uguaglianza sostanziale e la solidarietà sociale, v. F. PIZZOLATO, *Il volontariato davanti alla Corte costituzionale*, in *Diritti fondamentali*, 3/2020, 3. L'A., riflettendo sul filone 'didascalico' delle pronunce rese in tema di volontariato, rimarca «la sproporzione che si potrebbe rilevare tra le vicende normative, non di rado modeste, che occasionano le pronunce della Corte costituzionale e l'ampiezza delle argomentazioni e la solennità delle espressioni da questa utilizzate. Sembra quasi che la Corte enfaticamente 'alzi il tono', in un modo che potrebbe ritenersi eccessivo e retorico, ma non inutile».

[44] Così Corte cost., sent. n. 6 del 2019, punto 4.1.3.1 del Considerato in diritto. In termini, anche Corte cost., sentt. nn. 213 del 2008, 266 del 2013, 40 del 2014 e 10 del 2015.

[45] Si tratta della particolare tecnica decisoria della pronuncia con effetto *ex nunc*, adottata dalla Corte costituzionale a partire dalla celebre sentenza n. 10 del 2015 e ripetuta - fra le altre - nelle sentenze nn. 71 e 74 del 2018, 246 del 2019 e 152 del 2020. Per un recente utilizzo si veda Corte cost., sent. n. 94 del 2025, punto 15 del Considerato in diritto in cui il giudice delle leggi torna a precisare che la tecnica dell'accoglimento *ex nunc* «non contrasta con la logica del giudizio incidentale» rispondendo «comunque all'interesse della parte che ha attivato il processo principale ed è dunque rilevante al fine della decisione che dovrà adottare il giudice rimettente».

[46] Si fa riferimento alla sentenza n. 152 del 2020, punto 7 del Considerato in diritto, con cui la Corte costituzionale ha precisato che «sono proprio le esigenze dettate dal ragionevole bilanciamento tra i diritti e i principi coinvolti» a richiedere letture costituzionalmente orientate del principio di pareggio di bilancio.

[47] In questi termini Corte cost., sent. n. 264 del 2012, punto 5.3 del Considerato in diritto.

[48] Così Corte cost., sent. n. 275 del 2016, punto 10 del Considerato in diritto. La nota pronuncia è stata ampiamente commentata in dottrina; fra i tanti contributi si segnalano A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016,* in *Federalismi.it,* 10/2017, 1-14; L. MADAU, "*È la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione". Nota a Corte cost. n. 275/2016,* in *Osservatorio AIC,* 1/2017, 1-13; A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione "a caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 gennaio 2017, 1-6; R. CABAZZI, *Diritti incomprimibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sentenza della Corte costituzionale n. 275/2016*, in *Le Regioni,* 3/2017, 597 ss.; E. FURNO, *Pareggio di*

allocative di bilancio, esse «vedono naturalmente ridotto tale perimetro di discrezionalità dalla garanzia delle spese costituzionalmente necessarie, inerenti all'erogazione di prestazioni sociali incomprimibili»[49].

In altre parole, siffatta interpretazione accorda alla materia dei diritti sociali e delle politiche sociali una «preferenza qualitativa» che diviene al contempo guida ed argine all'azione legislativa, non ammettendosi in questi ambiti il sacrificio almeno «fintanto che esistono risorse che il decisore politico ha la disponibilità di utilizzare per altri impieghi che non rivestono la medesima priorità»[50].

Le politiche di protezione sociale dei soggetti deboli resistono, quindi, alle esigenze di razionalizzazione finanziaria *tout court*, dovendosi esse anteporre – sempre e comunque – come criterio di gestione delle risorse pubbliche.

D'altronde, la «propulsione di una società 'complice'»[51], effettivamente capace di tendere all'emancipazione e alla socializzazione[52] delle persone con disabilità, richiede l'attivismo di ciascun livello istituzionale, le cui iniziative devono potersi dispiegare anche modulando la cogenza dei vincoli di bilancio cristallizzati nell'art. 81 della Carta.

Può pertanto dirsi che il "costo" dei diritti delle persone con disabilità viene a rappresentare per la Repubblica un esborso servente all'equilibrio sociale, vero pilastro su cui poggia l'intelaiatura ordinamentale. In quest'ottica, la crescita dell'individuo debole rappresenta un investimento funzionale sia a preservare la dignità umana del singolo, sia ad accrescere il potenziale della comunità che della partecipazione di ciascuno costantemente si alimenta. Proprio le due dimensioni che la Costituzione (staticamente) prefigura e (dinamicamente) richiede ad ogni attore della scena istituzionale di irrobustire.

Deve esser pure detto che se è innegabile che il percorso di attuazione del dettato costituzionale in tema di tutela delle persone con disabilità si è rivelato impervio[53] a causa della disorganicità e della lentezza degli interventi normativi conseguenti all'avvertita insufficienza delle risorse stanziate, vi è parimenti da riconoscere che anche il metodo delle politiche pubbliche perseguite raramente ha saputo discostarsi da un

---

bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili, in *Consulta online*, 1/2017, 105-124.

[49] Sono le statuizioni contenute in Corte cost., sent. n. 152 del 2020, punto 6 del Considerato in diritto in cui si richiamano le precedenti sentt. n. 62 del 2020, nn. 275 e 10 del 2016.

[50] Corte cost., sent. n. 195 del 2024, punti 4.1 e 10 del Considerato in diritto. Per una lettura critica v. C. FORTE – M. PIERONI, *La sentenza n. 195 del 2004 della Corte costituzionale: commento a prima lettura*, in *Federalismi.it,* 8/2025, 8 ss. Per gli Autori le nuove statuizioni della Corte, se pure ergono a "principio" la prevalenza dei diritti incomprimibili riconosciuta dalla Corte nella sentenza n. 275 del 2016, devono interpretarsi come un limite quantitativo, dettato da maggiori esigenze di sensibilità verso le regole di *governance* europea a garanzia delle finanze pubbliche, «costituendo esso, rispetto ai diritti, il dimensionamento del sacrificio, dato che la tutela del diritto incomprimibile è per definizione potenzialmente priva di limiti nel quantum e nel quomodo».

[51] Così F. MASCI, *La tutela costituzionale della persona disabile*, in *Federalismi.it*, 1/2020, 140.

[52] Di «nuovo diritto alla socializzazione» parla C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità,* cit., 135 alludendo alla necessità di garantire alle persone con disabilità «la più consapevole partecipazione» alle dinamiche sociali.

[53] Riflette sulla mancata attuazione per via legislativa dei percorsi emancipativi predisposti dalla Costituzione in favore delle persone con disabilità F. MASCI, *P.N.R.R., delega al Governo in materia di disabilità e legge di bilancio 2022: per un paradigma di tutela costituzionale che garantisca la riduzione del "disability divide"*, in *Costituzionalismo.it,* 3/2021, 98.

paradigma assistenziale basato per lungo tempo sul mero riconoscimento di prestazioni sanitarie o sussidi economici. Sicché a mancare è stata proprio una visione d'insieme che si ponesse l'obiettivo di facilitare l'inserimento dei soggetti fragili in tutti i meccanismi della vita comune e di abbattere le barriere – comportamentali e ambientali – che inibiscono la piena ed effettiva partecipazione alla società su basi di uguaglianza[54].

L'approccio alla disabilità che i decisori politici da sempre faticano ad abbandonare è infatti quello riconducibile al modello prettamente medico, fondato sulle cure e le potenzialità riabilitative della menomazione: per tale via gli sforzi si sono per lo più focalizzati sui possibili *rimedi* al deficit individuale, mentre il contesto di vita generale della persona fragile è restato per lungo tempo complessivamente sprovvisto di adeguati programmi.

È su queste premesse che le *policies* intraprese hanno spesso manifestato debolezza[55], rimanendo precipuamente ancorate ad una dimensione della disabilità come vicenda personale e comunque privata, che interessa il singolo e il suo nucleo familiare[56], non tanto come ostacolo all'attivo coinvolgimento nelle formazioni sociali per un reciproco e proficuo scambio.

Eppure, dovendosi mirare a garantire globalmente la giusta convivenza tra la condizione *dell'individuo* che presenti una disabilità – duratura o meno – e le strutture circostanti, il ruolo delle scienze biomediche[57], per quanto essenziale, non dovrebbe risultare assorbente, né legittimare scelte politiche che finiscano col delegare e circoscrivere all'ambito sanitario la prevalente gestione della materia. La presa in carico delle persone con disabilità non è meramente un *fatto* di cura; al contrario, presuppone percorsi di inclusione che muovono dai circuiti educativi e formativi fino ad arrivare ad agevolare l'effettivo inserimento lavorativo, la crescita personale e professionale, la valorizzazione dei talenti di ciascuno, la partecipazione ad ogni livello.

Il punto irrinunciabile sul quale deve incentrarsi la visione inclusiva, dunque, non può che essere l'abbandono della concezione abilista dell'individuo per spingere «la riflessione e l'azione all'interno del concetto inclusivo delle abilità differenti»[58]: richiamando un fervente invito di Tom Shakespeare, anziché praticare strategie di cura o riabilitazione «è meglio perseguire una strategia di trasformazione sociale»[59].

---

[54] Sulla necessità di approcciare alla disabilità in ottica di abbattimento delle barriere e di sviluppo della personalità del singolo nelle varie formazioni sociali insistono L. BUSATTA, *L'universo della disabilità*, cit., 339 ed E. VIVALDI, *Disabilità mentali e vita indipendente*, cit., 69.

[55] V. TONDI DELLA MURA, *La disabilità fra «sanità» e «assistenza» (ovvero fra le omissioni della politica e le innovazioni dell'amministrazione sussidiaria)*, in *Federalismi.it,* 14/2011, 2, parla efficacemente di «debolezza progettuale della politica».

[56] In questi termini ragiona diffusamente ancora E. VIVALDI, *Disabilità mentali e vita indipendente*, cit., 73.

[57] Per P. BINETTI, *Abili, disabili, ma tutti diversamente abili*. *Cosa sta cambiando nell'ottica dei diritti umani,* Roma, 2021, 18 in materia «il ruolo svolto dalle scienze biomediche si va facendo sempre più sottile e preciso».

[58] Così R. MEDEGHINI, *Dall'integrazione all'inclusione,* in G. ONGER (A CURA DI), *Trent'anni di integrazione. Ieri, oggi, domani*, Brescia, 2008, 92.

[59] Così T. SHAKESPEARE, *Disabilità e società. Diritti, falsi miti, percezioni sociali*, Trento, 2024, 31.

L'impostazione del tema a livello normativo ha continuato però a soffrire di "residui" di paternalismo[60] che ostacolano le possibilità di piena capacitazione[61] dei soggetti vulnerabili, impedendo di abbracciare lo spirito della Convenzione ONU[62] secondo cui la condizione di disabilità «non deriva da qualità soggettive delle persone, bensì dalla relazione tra le caratteristiche delle persone e le modalità attraverso le quali la società organizza l'accesso e il godimento di diritti, beni e servizi»[63].

Sebbene tante siano state le sollecitazioni rivolte a un progressivo sradicamento della cultura 'protettiva' dagli effetti isolanti e alienanti per il soggetto fragile, il processo di transizione dai meccanismi assistenziali ai progetti di socializzazione è rimasto sinora incompiuto e, per conseguenza, ancorato a logiche sussidiarie in cui l'esercizio dei diritti e la libertà di autodeterminazione della persona svantaggiata, declinate come capacità di scelta e di azione, è stata inevitabilmente risolta mediante istituti di *translatio* del potere decisionale[64], in forza dei quali la volontà del disabile viene filtrata e rimessa ad altri, più che essere supportata nella sua formazione e valorizzata nella sua esternazione.

È molto recente un'inversione di tendenza in quest'ambito, portata a segno, però, ancora una volta dagli impulsi ermeneutici più accorti, mostratisi pronti a valorizzare l'opportunità di ricorrere a strumenti di sostegno dell'autonomia decisionale di chi versi in una condizione di minore efficienza fisica, piuttosto che adottare tradizionali rimedi *sostitutivi*, ogniqualvolta sia possibile assicurare alla persona con disabilità la gestione diretta dei propri interessi «ricorrendo a supporti, dispositivi e rete di assistenza socio-familiare»[65].

L'effettivo ribaltamento della visione meramente accudente – in cui il soggetto è «relegato nel ruolo passivo di ricettore di cure»[66] – richiede a monte la predisposizione di strumenti di emancipazione che siano in grado di sorreggere per davvero i più raffinati reinquadramenti della disabilità. Il riferimento non è solo al c.d. modello

---

[60] Per un'accurata analisi definitoria e fenomenologica della cultura del paternalismo si rinvia a G. MATUCCI, *Persona, formazione, libertà*, cit., 15-30. Cfr. E. DICIOTTI, *Preferenze, autonomia e paternalismo*, in *Ragion pratica*, 1/2005, 99 ss.; nella medesima direzione P. ADDIS, *Antipaternalismo, disabilità, Costituzione* in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2/2021, 402 ss.

[61] L'espressione (*capability*) che allude alla libertà sostanziale di cui ogni individuo gode all'interno del sistema sociale è stata introdotta nel linguaggio socio-giuridico da A. SEN, *Capability and well-being*, in A. SEN – M. NUSSBAUM (eds.), *The quality of life*, Oxford, 1993, 30-53.

[62] La *Convention on the Rights of Persons Disabilities – CRPI* ha ricevuto il maggior numero di sottoscrizioni durante la cerimonia di apertura ed è stata la prima ad essere aperta alla ratifica di organizzazioni internazionali regionali quali l'Unione Europea che l'ha ratificata il 23 dicembre 2010.

[63] Si tratta del preambolo e) della Convenzione. Sul punto si veda G. GRIFFO, *Persone con disabilità e diritti umani*, in *Diritti umani e soggetti vulnerabili. Violazioni, trasformazioni, aporie*, in T. CASADEI (a cura di), Torino, 2012, 145.

[64] Il riferimento è, ad esempio, agli istituti dell'interdizione, dell'inabilitazione e dell'amministrazione di sostegno che, previsti come strumenti di supporto del soggetto svantaggiato, di fatto escludono il titolare dei diritti dalla facoltà di autodeterminarsi in ordine ad essi.

[65] Così Cass. civ., Sez. I, ord. 12 marzo 2025, n. 6584. In accoglimento del ricorso di un soggetto affetto da disabilità fisica relativa all'udito ed all'uso della parola, ma dotato di sufficiente indipendenza nella vita quotidiana, il giudice di legittimità ha cassato il provvedimento del giudice tutelare, confermato dal Tribunale, che nominava un amministratore di sostegno per la cura degli interessi economici senza verificare adeguatamente la possibilità di preservare con ogni possibile supporto la piena autonomia della persona interessata.

[66] In termini S. ROSSI, *Forme della vulnerabilità,* cit., 17.

sociale della disabilità, teorizzato[67] allo scopo di espungere la componente dell'*impairment*, identificabile nell'aspetto biologico dello stato invalidante, dalla condizione di *disability*, ritenuta coincidente con il vincolo oppressivo determinato da un'organizzazione segregante della società[68]; quanto soprattutto all'ulteriore evoluzione verso la più complessa dimensione bio-psico-sociale, in cui il disagio psico-fisico non resta celato e il fattore individuale si interseca e interagisce con quello socio-contestuale, mirando all'accrescimento simbiotico delle competenze della persona e della società[69].

La questione non involge profili esclusivamente definitori, ma impatta direttamente sulla natura delle politiche da adottare, gravate del compito di scongiurare che il sovvertimento di prospettive resti su un piano di mera astrazione.

A tale impostazione possono ascriversi alcuni recentissimi approdi della giurisprudenza costituzionale[70] che, ampliando l'orizzonte interpretativo dell'effettività nella tutela delle persone con disabilità[71], hanno stigmatizzato gli interventi restrittivi operati dal legislatore sull'esercizio di talune facoltà che connotano l'inclusione nella vita collettiva, senza previamente verificare il carico indirettamente discriminante che esse portavano con sé nel momento della loro attuazione.

È il caso, ad esempio, delle norme[72] che, escludendo l'estensibilità delle più moderne tecnologie alla sottoscrizione di alcuni atti[73], sono state giudicate in contrasto

---

[67] Sulle diverse declinazioni del modello sociale di disabilità si veda ancora S. ROSSI, *Forme della vulnerabilità,* cit., 19. In particolare l'Autrice individua due teorie di riferimento: il modello di derivazione inglese, ispirato alla teoria neo-marxista, che ruota attorno alle idea che lo svantaggio vissuto dalle persone con disabilità scaturisca dall'erronea organizzazione della società contemporanea e il modello del *minority group*, di matrice statunitense, secondo il quale le persone con disabilità subiscono le medesime forme discriminatorie che negli apparati sociali si insinuano a scapito di altri gruppi oppressi.

[68] È la teoria anglosassone sviluppata negli anni settanta dagli attivisti dell'Union of the Physically Impaired Against Segretation (Upias). Cfr. C. BARNES, *A legacy of oppression: A history of disability in western culture*, in L. BARTON – M. OLIVER (eds.), *Disability Studies: Past, Present and Future*, Leeds, 1997, 3-24 e M. OLIVER, *The Social Model in Action: If I had a hammer?*, in C. BARNES – G. MERCER (eds.), *Implementing the Social Model of Disability: Theory and Research*, Leeds, 2004, 18-32.

[69] L'interazione fra i fattori individuali e socio-contestuali alla base del modello bio-psico-sociale della disabilità è colta da T. SHAKESPEARE, *Disability: Suffering, Social Oppression, or Complex Predicament?*, in M. DÜWELL – C. REHMANN-SUTTER – D. MIETH (eds), *The Contingent Nature of Life – Bioethics and the Limits of Human Existence*, Berlin, 2008, 235 ss. Per S. ROSSI, *Forme della vulnerabilità,* cit., 20 il modello bio-psico-sociale, fondendo le pregresse visioni, considera «le disabilità come una delle variazioni del funzionamento umano che si originano dall'interazione tra caratteristiche intrinseche dell'individuo e caratteristiche dell'ambiente fisico e sociale».

[70] Corte cost., sentt. nn. 3 e 25 del 2025.

[71] Sulle diverse rotte dell'effettività della tutela delle persone con disabilità riflette G. TULUMELLO, *L'effettività della tutela dei diritti fondamentali dei disabili nello Stato sociale, fra vincoli di bilancio e amministrazione di risultato,* in *Questione giustizia,* 3/2018, 93-101.

[72] Il riferimento è agli artt. 9, co. 3, l. 7 febbraio 1968, n. 108 e 2, co. 6, d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'Amministrazione Digitale – CAD), dichiarati costituzionalmente illegittimi per violazione degli artt. 2,3,48 e 49 Cost. «nella parte in cui non prevedono per l'elettore, che non sia in grado di apporre una firma autografa per certificata impossibilità derivante da un grave impedimento fisico o perché si trova nelle condizioni per esercitare il voto domiciliare, la possibilità di sottoscrivere un documento informatico con firma elettronica qualificata, cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi».

con il principio personalista, il quale «impone di rilevare che la dignità umana è compromessa ogni volta in cui è lo stesso ordinamento giuridico che trasforma, in forza di un suo divieto o di una sua previsione, in inabile e bisognosa di assistenza una persona che, invece, sarebbe in grado, con propri mezzi, di provvedere a compiere una determinata attività». La paradossale conseguenza nell'occasione censurata dalla Consulta è che l'ordinamento «anziché rimuovere l'ostacolo» finisce esso stesso «per introdurre un aggravio né necessario, né proporzionato»[74] rispetto all'esigenza restrittiva cui la disciplina sembrerebbe rispondere.

Nella medesima direzione, si pone anche la sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale[75] della norma che subordinava l'acquisto della cittadinanza (per matrimonio o naturalizzazione) alla conoscenza della lingua italiana a livello intermedio per qualunque straniero richiedente, senza escludere dal requisito coloro per i quali la condizione dell'apprendimento linguistico sia inesigibile, in ragione di situazioni di svantaggio – fra cui, oltre l'età avanzata o la sussistenza di patologie, la presenza di disabilità – traducendosi la previsione in «una forma di discriminazione indiretta» capace di produrre «emarginazione sociale»[76].

Le scelte cui è ricorso il legislatore – della restrizione generalizzata di una facoltà, nel caso della sottoscrizione digitale delle liste elettorali, come dell'imposizione generalizzata di un requisito, nel caso della conoscenza linguistica per la cittadinanza –

---

[73] Nella fattispecie in esame a venire in rilievo era la genuinità della sottoscrizione delle liste da candidare nelle competizioni elettorali, parimenti realizzabile mediante la previsione di una riserva della modalità elettronica per gli elettori con disabilità in grado di utilizzarla.

[74] Così Corte cost., sent. n. 3 del 2025, punto 4.2 del Considerato in diritto: «[n]el caso in esame, infatti, il soggetto, grazie allo sviluppo tecnologico, *id est* la firma digitale, ben potrebbe autonomamente apporre la sottoscrizione necessaria alla presentazione delle candidature, se non incontrasse la preclusione derivante dall'art. 2, comma 6, CAD, che invece lo trasforma, sotto la prospettiva in oggetto, in inabile, costringendolo a dover ricorrere alla più gravosa e complessa dichiarazione verbale resa davanti a due testimoni e a un soggetto abilitato a verbalizzarla, secondo quanto previsto dall'art. 28, quarto comma, del d.P.R. n. 570 del 1960». Per la Corte la suddetta preclusione determina «un aggravio procedimentale» (sentenza n. 15 del 2024) irragionevole e non proporzionato, che si risolve anche in uno di quegli ostacoli, ripetutamente censurati da questa Corte (sentenze n. 186 del 2020 e n. 254 del 2019), il cui effetto, in questo caso in riferimento agli artt. 48 e 49 Cost., è quello di discriminare alcune categorie di persone (sentenza n. 9 del 2021), in violazione quindi anche dell'art. 3 Cost., compreso il profilo della stessa eguaglianza sostanziale. È infatti compito della Repubblica proprio quello di rimuovere gli ostacoli che, «limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione» all'«organizzazione politica», in questo caso, del Paese». Per un primo commento alla pronuncia si rimanda a M. GIANNELLI, *L'inclusione attraverso l'innovazione digitale. Dalla Corte costituzionale una "spinta gentile" verso un ripensamento delle regole del procedimento elettorale preparatorio?*, in *lecostituzionaliste.it*, aprile 2025, 1-9.

[75] Si tratta di Corte cost., sent. n. 25 del 2025 con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, co.1, l. 5 febbraio 1992, n. 91 «nella parte in cui non esonera dalla prova della conoscenza della lingua italiana il richiedente affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o da disabilità, attestate mediante certificazione rilasciata alla struttura sanitaria pubblica».

[76] Ancora Corte cost., sent. n. 25/2025, cit., punto 5 del Considerato in diritto: «il vulnus sussiste anche con riguardo alla declinazione sostanziale del principio di uguaglianza (art.3 , secondo comma, Cost.) in quanto l'art. 9.1 della legge 91 del 1992 frappone, anzi che rimuovere, un ostacolo all'acquisto della cittadinanza per tale specifica categoria di persone vulnerabili e, nella prospettiva degli effetti prodotti, si traduce in una forma di discriminazione indiretta (sentenze n. 3 e n. 1 del 2025, n. 264 del 2013, e ancora n. 163 del 1993) che può condurre 'a una forma di emarginazione sociale' (Sentenza numero 258 del 2017)».

violano il principio di uguaglianza nella sua declinazione sostanziale, eludendo le pur possibili *chances* di 'non discriminazione' a scapito delle persone che presentano disabilità inconciliabili con le capacità richieste dalla norma. Si è trattato, dunque, in entrambi i casi, della correzione di interventi normativi diretti ad una collettività ancora oggi pensata nell'unica dimensione della piena abilità e per ciò stesso irragionevolmente irrispettosa del principio personalista ed indirettamente discriminante.

In altre parole, la condizione della disabilità era rimasta ancora una volta *invisibile agli occhi* del legislatore...

I costanti stimoli provenienti dal giudice delle leggi affinché gli apparati di regolamentazione nazionale e sovranazionale non restino vuoti simulacri, esigono una svolta sul piano delle opportunità da garantire alle persone con disabilità, atteso che alla piena autonomia di queste ultime si può addivenire solo attraverso il riequilibrio delle condizioni della vita sociale.

Tanto nella consapevolezza che sul pilastro dell'eguaglianza sostanziale poggia l'intero impianto dei diritti costituzionali, nella cui essenza si situano i valori della dignità sociale e del pieno sviluppo della persona umana[77].

3. *…e l'occasio offerta dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.)*

Nunc adest occasio bene facta cumulare[78]*…*

L'adozione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.)[79] ha assunto i connotati di un'irripetibile opportunità per spingere definitivamente le politiche pubbliche verso l'effettivo accrescimento dei margini di indipendenza e socializzazione delle persone con disabilità. Frutto della necessità di armonizzazione normativa e finanziaria che il gravoso contesto di crisi pandemica ha reso indefettibile[80] e forte del tasso di vincolatività euro-nazionale[81] che lo assiste, il PNRR ha potuto porre in campo

[77] In termini C. COLAPIETRO – F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, Napoli, 2020, 21-22. Per gli Autori i due richiamati valori «rappresentano un risultato sul piano giuridico del riconoscimento e della garanzia dei diritti, su un presupposto (che è al tempo stesso obiettivo): quello della pari dignità sociale, per il conseguimento di un fine, quello del pieno sviluppo della persona umana».

[78] È l'espressione coniata in Plauto, *Captivi*, 423-424 per uno dei dialoghi tra Egione e Filocrate.

[79] Come noto, il National Recovery and Resilience Plan approvato dal Consiglio europeo nel luglio 2020 ed inserito nel Fondo europeo per la ripresa degli Stati dopo la pandemia, assegna all'Italia 191,5 miliardi (poi passati a 194,4 miliardi), di cui circa il 36,5% in sovvenzioni a fondo perduto ed il rimanente in prestiti. Tra le priorità condivise a livello europeo, accanto a digitalizzazione, innovazione e transizione ecologica, compare l'inclusione sociale.

[80] Il tema rimanda alle riflessioni di F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale: profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004, 23, per il quale nell'art. 3, co. 2, Cost. è insita «una clausola di aggiornamento automatico dei compiti redistributivi della Repubblica al variare delle condizioni socio-economiche di contesto».

[81] Sulla vincolatività e sul procedimento di approvazione del P.N.R.R. si rimanda a N. LUPO, *I fondamenti europei del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. DE LUNGO – F. S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, 2024, 3 ss. e ID., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1/2022, 6; Cfr. M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *ASTRID-Rassegna*, 12/2021, 11 ss. e A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Federalismi.it*, 19/2022, 146-152. Per l'A. il PNRR «per il suo carattere

un robusto spettro di interventi[82] sul fronte dell'inclusione che non trova precedenti nelle pregresse esperienze riformatrici.

Definita la disabilità come condizione di disagio in cui versano coloro i quali «soffrono a causa di problemi di salute e di gravi limitazioni che impediscono loro di svolgere attività abituali»[83], il Piano ha *ab initio* ricompreso la valorizzazione delle persone con disabilità tra le sue priorità trasversali[84], ponendola come fattore essenziale per la ricostituzione del tessuto economico nel convincimento che «la persistenza di disuguaglianze [...], così come l'assenza di pari opportunità a prescindere dalla disabilità [...], non è solo un problema individuale, ma è un ostacolo significativo alla crescita economica».

Dunque, viene riconosciuto che per risultare «efficace, strutturale e in linea con gli obiettivi del pilastro europeo dei diritti sociali, la ripresa dell'Italia deve dare pari opportunità a tutti i cittadini, soprattutto quelli che non esprimono oggi pienamente il loro potenziale»[85].

Per la prima volta, il tema della disabilità è entrato a pieno titolo in un programma strategico di ampio respiro e di lunga durata, con un raggio di analisi non più parcellizzato e circoscritto a un singolo ambito, bensì assistito da una visione complessiva che consente di rapportarsi alla sfera sociale senza frammentazioni o compartimenti[86].

In quest'ottica, ciascuna delle sei Missioni di cui consta il PNRR italiano ha contemplato iniziative strutturali per un archetipo di società più aperta ed inclusiva.

Più specificamente, è possibile ascrivere alla Missione 1 del Piano, con il precipuo scopo di agevolare l'accessibilità al patrimonio culturale italiano, l'adozione di misure finalizzate alla rimozione delle barriere architettoniche e sensoriali in musei, biblioteche e archivi; alle Missioni 2 e 3 gli interventi volti a migliorare la mobilità per tutti i cittadini e la fruibilità di infrastrutture e servizi.

---

vincolante, di tipica giuridicità euro-nazionale, "deve" entrare in tutti i programmi dei governi che si susseguiranno nel periodo di durata». Per una diffusa analisi v. L. BARTOLUCCI, *Piano Nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Torino, 2024, specc. 169 ss. L'A. evidenzia come il Piano rappresenti in realtà un «auto-vincolo» a cui il Parlamento è giunto mediante l'approvazione delle due risoluzioni di aprile 2021; in termini ID., *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Consulta online*, 2/2022, 521 ss. e P. PILUSO, *Contributo allo studio della natura giuridica del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Nomos*, 2/2024, 19 ss.

[82] Per un raffronto, in materia di disabilità, tra il Piano italiano e quello di altri Paesi europei (Francia, Germania e Spagna) si richiama C. SAGONE, *La tutela della disabilità*, cit., 262-263.

[83] Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, testo trasmesso al Senato in data 26 aprile 2021, 40. Rinvenibile online al seguente link: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf .

[84] Cfr. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, cit., p.41 in cui si precisa che «l'attenzione per persone con disabilità caratterizza tutto il Piano» alla stregua della tutela dei giovani, delle donne e del Mezzogiorno.

[85] Sono sempre le espressioni contenute in Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, testo trasmesso al Senato in data 26 aprile 2021, 36.

[86] Per F. MASCI, *P.N.R.R., delega al Governo in materia di disabilità,* cit., 120-122 le capacità e i bisogni delle persone con disabilità sono poste «al centro dei programmi di intervento relativi ai settori sanitario, sociale, abitativo, urbanistico, della formazione, del lavoro, del sostegno familiare e della sicurezza. Per la prima volta, dunque, il tema della disabilità è trattato in prospettiva *mainstreaming* ed è inserito all'interno di un programma strategico di ampia portata».

Sulla specifica condizione degli studenti con disabilità si focalizza la Missione 4 nel prevedere opere di riduzione dei divari territoriali nella scuola secondaria di secondo grado, mentre provengono dalla Missione 6 gli impulsi al miglioramento dei servizi sanitari sul territorio, ivi compreso l'investimento sulle Case della comunità, nell'ottica di un accesso realmente universale alla sanità pubblica.

A fare da collante a tutti gli interventi settorializzati provvede la *Mission* 5[87], incentrata sulla riqualificazione delle infrastrutture, oltre che sui servizi sociali e sanitari, nella logica comune del miglioramento dell'autonomia delle persone con disabilità.

Non a caso, come *milestone* essenziale della quinta missione[88] è stata posta l'adozione della "legge quadro per le disabilità", con la finalità primaria di attuare i principi della Convenzione ONU, nel rispetto altresì della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e della Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030, approvata dalla Commissione Europea nel 2021.

Invero, si tratta di un requisito prioritario dell'intero Piano dal momento che, per l'assegnazione dei fondi dell'Unione, gli Stati membri devono poter soddisfare le cosiddette "condizioni abilitanti", tra cui - ai fini dell'obiettivo strategico "un'Europa più sociale e inclusiva attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali" [89] – quella orizzontale della vigenza di un quadro normativo nazionale che garantisca l'attuazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità.

In tale contesto il Parlamento italiano ha approvato la legge del 22 dicembre 2021, n. 227[90] con cui il Governo è stato delegato ad adottare, entro venti mesi dalla data di entrata in vigore della stessa, uno o più decreti legislativi per la revisione e il riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità[91].

---

[87] Alla Missione 5 - Inclusione e coesione sono dedicati investimenti per complessivi 19,81 miliardi di euro.

[88] Nello specifico si tratta della Riforma 1.1 della M5, Componente 2.

[89] Il Regolamento UE 2021/1060 del Parlamento europeo definisce Obiettivi e principi strategici del sostegno a carico dei fondi previsti, comprendendovi l'inclusione sociale (art. 5, lett.d).

[90] Rubricata "Delega al Governo in materia di disabilità" e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 30 dicembre 2021, n. 309. La legge si compone di cinque articoli. Il primo definisce l'oggetto e la finalità della delega rimettendo al Governo l'adozione entro 20 mesi di uno o più decreti legislativi (eventualmente da integrare entro ulteriori 24 mesi) per il riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità con la finalità di consentire il riconoscimento della condizione mediante procedure di valutazione congruenti, trasparenti ed agevoli allo scopo di favorire l'autonomia e la piena inclusione sociale, nonché l'accesso al sistema dei servizi da garantire nelle forme idonee ad assicurare il rispetto dei principi di autodeterminazione, pari opportunità e non discriminazione delle persone con disabilità. Il secondo articolo contiene i principi ed i criteri direttivi per l'esercizio della delega, individuando sette ambiti di intervento: il riassetto della normativa di settore; la revisione dei processi di accertamento della condizione e di valutazione di base; la realizzazione del progetto personalizzato; l'informatizzazione dei processi valutativi e di archiviazione; la riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione ed accessibilità; l'istituzione di un Garante nazionale delle disabilità; il potenziamento dell'ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; le disposizioni transitorie e finali. L'articolo 3 reca le disposizioni finanziarie riferite ai fondi già esistenti ed alle risorse disponibili nel PNRR. L'articolo 4 prevede la clausola di salvaguardia per l'applicazione nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome compatibilmente con i rispettivi statuti. L'articolo 5 dispone l'entrata in vigore nella legge (31 dicembre 2021).

[91] Su tale finalità della legge delega v. F. GASPARI, *Il riordino della normativa in materia di disabilità e il progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato*, in *Federalismi.it*, 5/2025, 70 ss.

L'intento del composito programma normativo è indubitabilmente quello di ricondurre a unità la frastagliata regolazione della materia e di modificarla per rafforzare gli obiettivi della deistituzionalizzazione e dell'autonomizzazione, muovendo dalla riqualificazione dell'offerta dei servizi sociali attraverso la semplificazione dell'accesso e la revisione delle procedure per l'accertamento della condizione di disabilità, il potenziamento della domiciliarità e dell'integrazione sociosanitaria e, più in generale, la promozione di ogni strumento idoneo a favorire l'indipendenza nella vita personale, sociale e lavorativa[92].

A seguito dell'adozione della legge di delega sono stati affidati ad appositi decreti legislativi[93] gli interventi di revisione, riordino e semplificazione della normativa di settore in cui rientrano le modifiche sulle procedure di accertamento della condizione di disabilità e di valutazione multidimensionale al fine della adozione di un progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato, nonché l'informatizzazione dei processi di valutazione e di archiviazione, la riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione e accessibilità, l'istituzione di un'Autorità garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità e il potenziamento dell'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri[94].

---

[92] La legge delega (l. 22 dicembre 2021, n. 227) considera il riordino delle disposizioni vigenti necessario, tanto che l'art.1, co.1, così recita: «[a]l fine di garantire alla persona con disabilità di ottenere il riconoscimento della propria condizione, anche attraverso una valutazione della stessa congruente, trasparente e agevole che consenta il pieno esercizio dei suoi diritti civili e sociali, compreso il diritto alla vita indipendente e alla piena inclusione sociale e lavorativa, nonché l'effettivo e pieno accesso al sistema dei servizi, delle prestazioni, dei trasferimenti finanziari previsti e di ogni altra relativa agevolazione, e di promuovere l'autonomia della persona con disabilità e il suo vivere su base di pari opportunità con gli altri, nel rispetto dei principi di autodeterminazione di non discriminazione». Per un approfondimento sull'impianto complessivo della legge delega si vedano, almeno, C. COLAPIETRO, *La persona con disabilità nella Costituzione italiana e nel diritto sovranazionale*, in *Passaggi costituzionali*, 1/2023, 115 ss.; E. ROSSI, *I riferimenti costituzionali della "delega al Governo in materia di disabilità"*, in *Passaggi costituzionali*, 1/2023, 119 ss.; G. ARCONZO, *Le politiche per la disabilità*, in *Passaggi costituzionali*, 1/2023, 164 ss. e A. CANDIDO, *La definizione e l'accertamento della condizione di disabilità nella l. n. 227 del 2021: un radicale cambio di paradigma*, in E. VIVALDI (a cura di), *Il progetto di vita della persona con disabilità. Dal PNRR al decreto legislativo n. 62/2024*, Pisa, 2025, 31 ss.

[93] Si fa riferimento a. d. lgs. 13 dicembre 2023, n. 222 recante "Disposizioni in materia di riqualificazione dei servizi pubblici per l'inclusione e l'accessibilità"; d. lgs. 5 febbraio 2024, n. 20 recante "Istituzione dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità"; d. lgs. 3 maggio 2024, n. 62 recante "Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato». Riflette sull'istituzione della nuova Autorità Garante F. GIRELLI, *L'Autorità «Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità»,* in E. VIVALDI (a cura di), *Il progetto di vita delle persone con disabilità*, cit., 85-102.

[94] In uno scenario complessivo ancora poco nitido appare opportuno richiamare, per la loro particolare concretezza, alcuni contenuti del d. lgs. 3 maggio 2024, n. 62: l'introduzione del meccanismo previsto in via sussidiaria di modifiche ed adattamenti che, in casi particolari e senza imporre alla pubblica amministrazione, al concessionario di pubblici servizi od al soggetto privato un onere eccessivo, possano appropriatamente e tempestivamente garantire alla persona con disabilità il godimento e l'esercizio dei diritti civili e sociali; la previsione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato, di cui la persona con disabilità può chiedere l'attivazione concorrendo a determinarne i contenuti iniziali, nonché le integrazioni da apportare, «secondo i propri desideri, le proprie aspettative e le proprie scelte»; l'introduzione della valutazione multidimensionale affidata ad apposita Unità di cui la persona con disabilità entra a far parte, unitamente ai familiari e ad eventuali persone di supporto già presenti, oltre un'assistente sociale, un educatore o altro operatore dei servizi sociali territoriali, uno o più professionisti sanitari, un rappresentante dell'istituzione scolastica; l'istituzione di un fondo per l'implementazione dei

L'obiettivo manifesto del complesso quadro risultante è quello di addivenire alla consacrazione del modello bio-psico-sociale della disabilità, garantendo al singolo «il riconoscimento della propria condizione, anche attraverso una valutazione della stessa congruente, trasparente e agevole che consenta il pieno esercizio dei suoi diritti civili e sociali, compresi il diritto alla vita indipendente e alla piena inclusione sociale e lavorativa, nonché l'effettivo e pieno accesso al sistema dei servizi, delle prestazioni, dei trasferimenti finanziari previsti e di ogni altra relativa agevolazione»[95].

Così concepita, la legge, pur non immune da critiche da parte di chi, in dottrina[96], ne ha rilevato una diffusa aleatorietà, ha posto «le basi di una vera e propria innovazione sociale ed organizzativa» spingendo in termini fortemente innovativi verso l'affermazione «del percorso personalizzato come strumento per garantire la piena inclusione della persona con disabilità»[97].

La valorizzazione dei progetti di vita autonoma e indipendente pare, infatti, rappresentare il passo in avanti più deciso che il PNRR ha prefigurato in un cammino che vorrebbe finalmente condurre l'ordinamento italiano verso la giusta attuazione dell'art. 19 della Convenzione ONU[98], proteggendo il singolo dai pericoli insiti nei processi di segregazione e istituzionalizzazione che più di tutti mettono in ombra i nostri valori costituzionali.

Se nella legge delega si possono rintracciare le fondamenta teoriche di tale processo, l'*asset* operativo risulta affidato dal Piano al Provvedimento, l'avviso pubblico n. 1 del 2022[99], con cui il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha avviato la procedura rivolta ad acquisire Proposte di intervento per l'inclusione sociale di soggetti fragili e vulnerabili, da finanziare mediante i fondi erogati dall'Unione Europea.

---

progetti di vita; l'utilizzo del fascicolo sanitario elettronico per la semplificazione nel riconoscimento di prestazioni previdenziali e assistenziali.

[95] Ancora art.1, co. 1, l. 22 dicembre 2021, n. 227.

[96] Cfr. O. BONARDI, *Luci e ombre della nuova legge delega sulla disabilità*, in *Italian equality network*, 8 febbraio 2022.

[97] Sono le riflessioni di E. VIVALDI, *Disabilità mentali e vita indipendente*, cit., 162-183.

[98] La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità all'art. 19 (Vita indipendente ed inclusione nella società) dispone che gli Stati Aderenti «riconoscono il diritto di tutte le persone con disabilità a vivere nella società con la stessa libertà di scelta delle altre persone e adottano misure efficaci ed adeguate al fine di facilitare il pieno godimento da parte delle persone con disabilità di tale diritto e la loro piena integrazione e partecipazione nella società, anche assicurando che; (a) le persone con disabilità abbiano la possibilità di scegliere su base di uguaglianza con gli altri, il proprio luogo di residenza e dove e con chi vivere e non siano obbligati a vivere in una particolare sistemazione; (b) le persone con disabilità abbiano accesso ad una serie di servizi a domicilio o residenziali e ad altri servizi di sostegno, compresa l'assistenza personale necessaria per consentire loro di vivere nella società e di inserirvisi e impedire che siano isolate o vittime di segregazione; (c) i servizi e le strutture sociali destinate a tutta la popolazione siano messe a disposizione, su base di uguaglianza con gli altri, delle persone con disabilità e siano adattate ai loro bisogni».

[99] Adottato con decreto n. 5 del 15 febbraio 2022 del Direttore Generale per la Lotta alla povertà e per la programmazione sociale. L'Avviso pubblico è rinvenibile online al seguente link: https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/Documents/DD-5-del-15022022-Avviso-1-2022-PNRR.pdf .

Nel dettaglio, la linea di investimento[100] dedicata ai percorsi di autonomia per persone con disabilità è specificamente rivolta all'accelerazione del processo di deistituzionalizzazione attraverso strumenti di affermazione dell'indipendenza e dell'inserimento nel mondo del lavoro.

Il rafforzamento di servizi alle persone con disabilità, in linea con le misure già esistenti (Fondo per il *dopo di noi* e Fondo nazionale per la *non autosufficienza*), è perseguito mediante tre distinte direttrici (sinteticamente denominate progetto individualizzato, abitazione, lavoro), comprendenti: *i.* l'attivazione di progetti individualizzati, calibrati sui bisogni del singolo e mirati a un percorso verso l'autonomia abitativa e lavorativa[101]; *ii.* l'adattamento degli spazi abitativi con la realizzazione di soluzioni che possano accogliere gruppi di persone con disabilità, dotate di strumenti e tecnologie di domotica e interazioni a distanza[102]; *iii.* lo sviluppo delle competenze digitali anche al fine di favorire il lavoro a distanza, attraverso la diffusione di dispositivi di assistenza domiciliare e di tecnologie che favoriscano l'accesso delle persone con disabilità al mercato del lavoro[103]. La misura promuove, quindi, l'accesso agli alloggi e al lavoro anche attraverso la tecnologia informatica.

La linea di investimento *de* qua, alimentata da un'imponente dotazione finanziaria[104], ha posto come primo obiettivo la «realizzazione da parte dei distretti sociali di almeno cinquecento progetti relativi alla ristrutturazione degli spazi domestici e/o alla fornitura di dispositivi ICT alle persone con disabilità, insieme a una formazione sulle competenze digitali»[105]. Ancor più analiticamente, le stime dell'Avviso hanno prefigurato l'attivazione di progetti di vita indipendente fino ad un numero di settecento, con una copertura finanziaria che arriva ad un tetto di 715 mila euro[106] per ogni intervento.

---

[100] L'Investimento 1.2 della Missione 5 (Lavoro, inclusione sociale e coesione territoriale) prevede una Componente 2 (infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore) articolata in tre Sottocomponenti riguardanti servizi sociali, disabilità e marginalità sociale; rigenerazione urbana e housing sociale; sport e inclusione sociale. La prima Sottocomponente comprende, a sua volta, tre investimenti (sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti; percorsi di autonomia per persone con disabilità; housing temporaneo e stazioni di posta) e due riforme (legge quadro per le disabilità; sistema degli interventi in favore degli anziani non autosufficienti).

[101] Per l'Avviso tale linea di intervento «è funzionale a individuare gli obiettivi che si intendono raggiungere e i sostegni che si intendono fornire nel percorso verso l'autonomia abitativa e lavorativa, tramite accompagnamento e raccordo con i servizi territoriali, in una prospettiva di lungo periodo e previa valutazione multidimensionale e interdisciplinare dei bisogni della persona con disabilità, attraverso il coinvolgimento di professionalità diverse (assistenti sociali, medici, psicologi, educatori, ecc.)».

[102] Come specificato nell'Avviso, «tale linea di intervento consiste nella realizzazione di abitazioni in cui potranno vivere gruppi di persone con disabilità, mediante il reperimento e adattamento di spazi esistenti. Ogni abitazione sarà personalizzata, dotandola di strumenti e tecnologie di domotica e interazione a distanza, in base alle necessità di ciascun partecipante».

[103] Nella descrizione predisposta dall'Avviso «tale linea è destinata a realizzare gli interventi previsti nei progetti personalizzati per sostenere l'accesso delle persone con disabilità al mercato del lavoro, attraverso: a) adeguati dispositivi di assistenza domiciliare e le tecnologie per il lavoro anche a distanza; b) la formazione nel settore delle competenze digitali, per assicurare la loro occupazione, anche in modalità *smart working*».

[104] Stimata dall'Avviso in 500,5 milioni di euro.

[105] Avviso pubblico n. 1/2022, cit., 2.

[106] Così ripartiti: 115 mila euro per gli investimenti in tema di progetto individualizzato; 420 mila euro per gli investimenti in tema di abitazione; 120 mila euro per gli investimenti in tema di lavoro.

Su queste basi l'ambizione che il Piano si è prefissato è quella di raggiungere una vastissima platea di beneficiari (preventivata tra i 4900 e i 7000 soggetti), con un vincolo di concretizzazione ben delineato, posto che il termine per il completamento degli interventi ammessi a finanziamento è stato fissato al 30 giugno 2026.

Così disegnata la procedura, data l'eccezionalità del programma a cui si ascrive e l'entità dei finanziamenti stanziabili, rappresenta senza dubbio la più ghiotta occasione di allineamento delle politiche sociali alle prescrizioni del rinnovato impianto regolativo, oltre che alla tavola valoriale consegnata dal dettato costituzionale e dalla Convenzione ONU.

4. ***Un primo (negativo) bilancio degli investimenti previsti dal PNRR***

Se non può esser opinato lo spessore degli obiettivi prefigurati dal Piano rispetto ai progetti di vita indipendente, effettivamente collocati nel cuore della riforma come motore per il cambio di marcia necessario al nuovo modello di inclusione, a destare più di qualche perplessità è l'appropriatezza del sistema congegnato per la loro realizzazione.

I primi riscontri desumibili *in itinere* paiono consegnare una fotografia piuttosto opaca, insinuando il dubbio che alla prova dei fatti il Piano non riesca a reggere il peso delle aspettative che esso portava con sé. E tanto non solo per l'aspetto dei ritardi manifestatisi nella definizione delle diverse procedure attuative[107], quanto soprattutto per le manchevolezze riguardanti alcune scelte di fondo che finiscono col riflettersi principalmente sulla qualità, oltre che sulla quantità, degli interventi realizzabili.

La maggior criticità riscontrabile, specie in raffronto all'impianto della materia ricavabile *in primis* dal dettato costituzionale, è che la procedura indetta con l'Avviso n. 1 del 2022 ha individuato come soggetti attuatori degli interventi volti alla realizzazione di progetti individualizzati, soluzioni abitative ed inserimenti lavorativi appropriati alle necessità dei singoli, gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS)[108] e, per essi, i Comuni e gli

[107] Il Regolamento attuativo dell'art. 32 del d. lgs. 3 maggio 2024, n. 62, concernente le iniziative formative ed il trasferimento delle relative risorse alle regioni per i soggetti coinvolti nei procedimenti di elaborazione dei progetti di vita individuali, nelle attività di valutazione di base e multidimensionale è stato approvato il 14 gennaio 2025 (Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità - Decreto 14 gennaio 2025, n. 30) per entrare in vigore il 5 aprile 2025. D'altra parte, anche gli aspetti riguardanti la semplificazione delle procedure di riconoscimento delle prestazioni (potenziamento delle procedure telematiche, riduzione delle visite mediche obbligatorie nei rinnovi, valorizzazione della documentazione medica telematica) sono stati recepiti dall'Inps mediante l'avvio di una sperimentazione limitata ad un ristretto gruppo di province dislocate sul territorio nazionale (di recente portato ad un numero di 20). La fase di sperimentazione della riforma è stata allargata con il decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202 a 24 mesi con la conseguenza che le nuove procedure potranno entrare a regime sul territorio nazionale non dal 1° gennaio 2026, come previsto, ma dal 1° gennaio 2027. Riflette analiticamente sull'origine e sulle ripercussioni di tali ritardi G. ARCONZO, *L'incerto avvio delle riforme in tema di disabilità previste dalla legge n. 227 del 2021*, in *Federalismi.it*, 16/2025, 21-30.

[108] La cui organizzazione è regolata dalla l. 8 novembre 2000, n. 328, che, all' art. 8, co. 3, lett. a), attribuisce alle Regioni, tramite le forme di concertazione con gli enti locali, la determinazione degli Ambiti Territoriali, delle modalità e degli strumenti per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete.

Enti pubblici individuati come capofila dell'ATS sul registro attivo presso il Sistema informativo unitario dei servizi sociali[109].

La scelta di circoscrivere il novero dei richiedenti ai soli attori istituzionali, precludendo *prima facie* l'opportunità di concorrere direttamente a soggetti estranei alle amministrazioni locali, sin da subito non è sembrata lungimirante. La capillare organizzazione dei progetti di vita individuale, personalizzati e partecipati presuppone, infatti, il concorso di diverse figure professionali e formazioni sociali che siano in grado di esprimere competenza ed esperienza, unitamente a una conoscenza particolareggiata della singola condizione da gestire (ambiti di autonomia, rapporti interpersonali esistenti, rete familiare, propensione alla socialità, compatibilità alle soluzioni abitative in gruppi-appartamento, ecc.).

La mancata apertura del bando agli enti del terzo settore (ETS[110]) e alle persone fisiche interessate ha, perciò, inevitabilmente intaccato la capacità rappresentativa dei proponenti e allontanato la gestione delle iniziative dall'utente finale.

Eppure il coinvolgimento delle persone con disabilità nelle attività di studio e di scelta delle politiche che riguardano la loro tutela risale alla Dichiarazione sui diritti delle persone disabili approvata dalle Nazioni Unite nel 1975 e costituisce principio riaffermato nella Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità là dove si prevede che «nell'elaborazione e nell'attuazione della legislazione e delle politiche da adottare per attuare la Convenzione, così come negli altri processi decisionali relativi a questioni concernenti le persone con disabilità, gli Stati Parti operano in stretta consultazione e coinvolgono direttamente le persone con disabilità, compresi i minori con disabilità»[111]. Riecheggia, in proposito, il motto che ha accompagnato tutti i lavori preparatori in seno alle Nazioni Unite: 'niente su di noi, senza di noi'.

Appare singolare, quindi, che una misura nata per dare concretezza agli obblighi previsti dalla Convenzione ONU in tema di personalizzazione dei circuiti inclusivi attribuisca – almeno in prima battuta[112] – il monopolio amministrativo a strutture che abitualmente assolvono a generali funzioni di indirizzo e coordinamento. È innegabile, infatti, che la programmazione degli interventi volti ad attuare l'indipendenza e l'inclusione debba nascere dal coinvolgimento originario degli individui interessati e di chi quotidianamente e da vicino ne constata il disagio.

L'aspetto appare di particolare rilevanza poiché l'investitura dei soli enti pubblici e, dunque, l'*istituzionalizzazione* dei progetti che ne consegue, spinge una volta di più

[109] È quanto previsto dall'art. 5 dell'Avviso, il quale così recita: «Le risorse del PNRR per la Missione 5, Componente 2 sono destinate agli Ambiti territoriali sociali (ATS) e, per essi, ai singoli Comuni e agli Enti gestori delle funzioni socio-assistenziali, singoli o associati compresi all'interno di ciascun ATS».

[110] Come noto la regolamentazione di tali enti è stata affidata al d. lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del terzo settore) che li definisce come un insieme di soggetti giuridici diversi dalle pubbliche amministrazioni, dotati di caratteri specifici e costituiti per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale (art. 4), rivolti a "perseguire il bene comune" (art. 1) e svolgere "attività di interesse generale" (art. 5), senza perseguire finalità lucrative soggettive (art. 8) e sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazioni (art. 11) e controlli (articoli da 90 a 97).

[111] Così l'art. 4, comma 3, *Convention on the Rights of Persons Disabilities CRPI.*

[112] Nella sezione preliminare dedicata agli Obiettivi l'Avviso ha infatti previsto la partecipazione degli Enti del Terzo Settore per via 'indiretta' precisando che la sola «implementazione del progetto individualizzato potrà essere […] realizzata anche con e attraverso gli Enti del Terzo Settore».

verso la generalizzazione dei bisogni e la *standardizzazione* dei rimedi, in chiara antitesi con la prefigurata *ratio* dei percorsi di vita autonoma e indipendente che risiede proprio nell'adeguata individuazione delle esigenze del singolo in rapporto alla sua particolare condizione di debolezza, nella ricerca di specifiche inclinazioni e nella valorizzazione delle potenzialità e del talento presenti in ciascuno.

Come conseguenza della limitazione dei soggetti attuatori pare essersi prodotta disaffezione nella partecipazione *ab origine* o anche desistenza nel corso della procedura, con una restrizione sia nel numero dei progetti presentati che in quelli portati in esecuzione per le numerose rinunce che via via vengono registrate.

D'altra parte, solo gli ambiti territoriali effettivamente in grado di attivare preventive forme di condivisione con le associazioni più attrezzate hanno la capacità di calibrare i progetti sulle specifiche necessità dei potenziali beneficiari e di presentare domande in linea con i le prescrizioni dell'Avviso pubblico.

A conferma delle difficoltà incontrate dagli ATS titolari di progetti ammessi ai finanziamenti devono segnalarsi molteplici richieste di chiarimenti rivolte alle strutture ministeriali dai soggetti attuatori proprio in merito all'istituto della coprogettazione e ai rapporti di collaborazione sussidiaria consentiti dall'Avviso in una fase in cui la P.A. si trova ad avere già identificato le attività da realizzare nei contenuti necessari ai fini della valutazione dell'investimento proposto[113].

Nell'intento di superare la generale incertezza avvertita diversi ATS destinatari di finanziamenti hanno autonomamente attivato manifestazioni di interesse per incoraggiare – almeno *a valle* e nell'arco temporale residuo – il coinvolgimento degli enti del Terzo settore nella realizzazione dei progetti. Non resta che sperare che dai tessuti sociali di ciascun territorio possano emergere le virtù del principio solidaristico e della *active citizenship* a compensare i vizi strutturali di una procedura immotivatamente restrittiva.

Intanto, però, appare evidente che l'impostazione dell'investimento riguardante il fulcro del Piano in materia di disabilità ha deviato dalla *ratio* dell'intero programma, esponendolo alle paventate conseguenze di inappropriatezza dell'attività progettuale e dei connessi strumenti di finanziamento. Senza considerare che sembra fallito l'obiettivo di dare concretezza, coerentemente con l'art. 118, quarto comma, Cost., alla direttrice orizzontale della sussidiarietà che, proprio in questo specifico ambito, avrebbe avuto modo di dispiegarsi in tutta la sua forza.

È ancora (amaramente) da ricordare che il principio in parola, teso ad esaltare – anche secondo i costanti moniti della Corte costituzionale – il valore della profonda

[113] In proposito la nota del 7 luglio 2023 del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali trasmessa a tutti gli ATS affidatari delle misure PNRR "Inclusione e Coesione", intervenuta in risposta ai quesiti sulla costituzione dei rapporti con gli ETS per l'avvio dei percorsi di autonomizzazione, chiariva che gli interventi di riqualificazione e ristrutturazione edilizia non possono essere realizzati, nella maggior parte dei casi, direttamente dagli ETS in ragione della loro finalità, attività e struttura organizzativa e che questi ultimi saranno chiamati a delegare la loro realizzazione ad un soggetto terzo e resteranno comunque tenuti al rispetto della normativa sui contratti pubblici. Nella stessa nota si preannunciava poi la predisposizione di un Manuale per i soggetti attuatori degli investimenti delle misure in questione anche proprio con riferimento agli affidamenti agli ETS, a riprova della scarsa definizione delle procedure e dell'*impasse* che ne è conseguita.

socialità che connota la persona[114], tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito dall'art. 2 della Carta come base della convivenza sociale[115] e dall'art. 3 come strumento di eguaglianza sostanziale[116], rappresenta il superamento della concezione per cui solo l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea a perseguire le attività di interesse generale; proprio nelle manifestazioni della sussidiarietà orizzontale si identifica quell'ambito di organizzazione delle "libertà sociali"[117] non riconducibile allo Stato, né al mercato, ma a "forme di solidarietà" che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese «tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente»[118]. E una delle più significative attuazioni di tale circuito è la regolamentazione finalmente intervenuta[119] ad esplicitare le funzioni del Terzo Settore, contribuendo a sottrarre quest'ultimo dall'area dell'irrilevante per l'ordinamento giuridico[120].

In questa direzione, l'art. 55 del Codice del Terzo settore (CTS)[121], disciplinando i rapporti tra ETS e pubbliche amministrazioni, «realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria»[122], articolata

---

[114] Corte cost., sent. n. 228 del 2004, punto 10 del Considerato in diritto.

[115] Corte cost., sent. n. 75 del 1992, punto 2 del Considerato in diritto.

[116] *Ex multis* Corte cost., sentt. nn. 72 del 2022, punto 5 del Considerato in diritto e 500 del 1993, punto 5 del Considerato in diritto.

[117] Sul tema almeno Corte cost., sentt. n. 185 del 2018, punto 7.2.1 del Considerato in diritto e n. 300 del 2003, punto 7 del Considerato in diritto. Cfr. L. GORI, *Terzo settore, fra misure di promozione e autonomia regionali*, in *Le Regioni,* 1/2019, 198-211 e ID., *Il sistema delle fonti del diritto nel terzo settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2018, 3 ss.

[118] Così Corte cost., sent. n. 309 del 2013, punto 6 del Considerato in diritto.

[119] Il riferimento è al combinato disposto tra la legge delega 6 giugno 2016, n. 106 e il d. lgs. 3 luglio 2017, n. 117 su cui molteplici sono gli spunti di analisi emersi in letteratura. Si vedano, almeno, L. GORI, *La riforma del Terzo settore e gli spazi di autonomia regionale,* in *Politiche sociali*, n. 2/2019, 317-332; ID., *Terzo settore e Costituzione*, Torino, 2022, specc. 78-92; P. CONSORTI – L. GORI – E. ROSSI, *Diritto del Terzo Settore,* Bologna, 2018; P. DE CARLI, *Enti del Terzo settore: una nozione innovativa e la necessità di alcune correzioni*, in *Iustitia*, 2018, 156 ss.; A. INAS, *Ascesa, declino e ritorno. Alle radici del Terzo settore in Italia*, in *Impresa sociale*, 2/2023, 32-42.

[120] A. SIMONCINI, *Il Terzo settore e il nuovo titolo V della Costituzione*, in P. CARROZZA – E. ROSSI (a cura di), *Sussidiarietà e politiche sociali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Torino, 2004, 69-70 discorreva dell'esigenza di addivenire ad una definizione giuridica del Terzo settore ben prima dei più puntuali interventi del legislatore. Per l'A. Il Terzo settore «ha ben presto assunto un rilievo tale da non poter più rimanere confinato nell'area dell'irrilevante per l'ordinamento giuridico».

[121] Sulla centralità che l'art. 55 ha progressivamente assunto nel processo di ripensamento dei rapporti tra privato sociale e amministrazione pubblica si rinvia alle riflessioni di L. ANTONINI, *Il Terzo settore nella recente giurisprudenza costituzionale: l'amministrazione condivisa e il volontariato come modalità di formazione del capitale sociale delle istituzioni democratiche*, in F. BASSANINI – T. TREU – G. VITTADINI (a cura di), *Comunità intermedie, occasione per la politica*, Bologna, 2024, 155 ss. e, ancor più di recente, F. GIGLIONI, *I fondamenti dell'amministrazione condivisa*, in E. FREDIANI (a cura di), *Lezioni sull'amministrazione condivisa*, Torino, 2025, 1-14 e S. FREGA, *La "sfida" dell'amministrazione condivisa: una nuova forma di democrazia partecipativa?,* in *Diritti regionali*, 2/2025, 342 ss.

[122] Così Corte cost., sent. n. 131 del 2020, punto 4 del Considerato in diritto. Spiega ancora la Corte che «si instaura, in questi termini, tra i soggetti pubblici e gli ETS, in forza dell'art. 55, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la "co-programmazione", la "co-progettazione" e il "partenariato" (che può condurre anche a forme di "accreditamento") si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico» dal momento che «[i]l modello configurato dall'art. 55 CTS [..] non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche

mediante le fasi di co-programmazione, oltre che di co-progettazione e partenariato. Si tratta di un cambio di paradigma perfettamente idoneo a ribaltare i metodi di approccio alla materia della disabilità. Nella cultura della deistituzionalizzazione, infatti, l'aspetto disabilitante è insito, più che nel singolo, nelle inefficienze delle pubbliche amministrazioni che si traducono in barriere e ostacoli al godimento dei diritti: sono allora queste ultime a dover 'aprire' i propri strumenti organizzativi e progettuali ai soggetti che reclamano tutele, dovendo intendersi questi ultimi come co-ideatori di servizi e non più come meri (e inermi) destinatari.

È proprio in questo senso che le tecniche di amministrazione condivisa congegnate dal CTS[123] vengono a collocarsi in un'area mediana tra politica e amministrazione, in uno spazio ideale – rimasto troppo a lungo inesplorato – che congiunge democrazia partecipativa e sussidiarietà orizzontale, «ove il Terzo settore diviene parte integrante non solamente del procedimento amministrativo, ma anche del processo decisionale politico locale, rivelandosi insieme metodo politico-amministrativo capace di produrre progettualità sociale e strumento di rivitalizzazione della democrazia locale»[124]. A patto, però, che le amministrazioni riescano per davvero a liberarsi dalla logica dei bandi di gara propria delle procedure di appalto[125],

---

e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico». Per un approfondimento circa la portata innovativa della pronuncia si rimanda a E. ROSSI, *Il Fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3/2020, 49-60; F. PIZZOLATO, *Il volontariato davanti alla Corte*, cit., 3 ss.; L. GORI, *Sentenza 131/2020: sta nascendo un diritto costituzionale del Terzo settore*, in *rivistaimpresasociale.it*, 27 giugno 2020 e F. CIARLARIELLO, *Un conflitto di competenza sul terreno della sussidiarietà: quale rapporto tra pubblica amministrazione ed enti del terzo settore?,* in *Diritti regionali*, 1/2022, 263-287.

[123] È doveroso ricordare che la necessità di sviluppare modelli di amministrazione condivisa è stata sulle prime avvertita da accorta dottrina, i cui impulsi hanno senz'altro stimolato i progressivi interventi del legislatore. Cfr. G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 117-118/1997, 46 ss. L'A. già al tempo insisteva sull'urgenza di configurare il cittadino come «protagonista del proprio pieno sviluppo, insieme ed a pari titolo con l'amministrazione», così prefigurando un modello di condivisione in cui «l'amministrazione e il cittadino realizzano insieme la missione costituzionale dell'amministrazione». Nella medesima direzione, ID., *I beni comuni nell'età della condivisione*, in G. ARENA – C. IAIONE (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, 2015, 15 ss.

[124] In questi termini G. GOTTI, *La co-programmazione tra politica e amministrazione. Teoria, prassi e nuove prospettive*, in *Federalismi.it*, 8/2024, 52.

[125] Il tema riporta d'attualità la difficilissima genesi dell'art. 55 CTS, rimasto sulle prime 'vittima' dell'interpretazione del Consiglio di Stato (Cons. St., parere 20 agosto 2018, n. 2052 stimolato da una richiesta dell'ANAC) in forza della quale il paradigma dell'amministrazione condivisa si sarebbe posto in irriducibile contrasto con la disciplina concorrenziale dei contratti pubblici incoraggiata dal diritto unionale. Ci è voluto l'intervento della Corte costituzionale, con la richiamata sent. n. 131/2020 (si vedano i passaggi testuali già proposti nella nota n. 122), a chiarire che l'ambito dell'art. 55 CTS è decisamente alternativo a quello di mercato. La portata di tale cambio di passo è stata enfatizzata da E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore*, cit., 55 secondo cui la pronuncia della Corte «ribalta radicalmente» l'*iter* logico-argomentativo seguito dal Consiglio di Stato, mutandone «il fondamento concettuale»; in termini, F. GIGLIONI, *L'Amministrazione condivisa è parte integrante della Costituzione italiana*, in *Labsus.org*, 6 luglio 2020, per il quale, con la sentenza *de qua* del giudice delle leggi, «viene smentito definitivamente che le pubbliche amministrazioni siano strette nella tenaglia tra poteri unilaterali e contratti: esistono delle relazioni di natura collaborativa che rispondono a logiche diverse tanto da quelle autoritative quanto da quelle di concorrenza e che necessitano di uno spazio giuridico ulteriore che ha regole apposite».

legittimando, senza gli aggravi burocratici in cui la co-programmazione risulta ancora imbrigliata, il paritario e solidale confronto sin dall'individuazione dei bisogni da soddisfare. La complessità della sfida è emersa a pieno proprio nella vicenda in esame allorquando Ambiti e Comuni hanno provato a *far salire sul carro* amministrativo già strutturato e ammesso a finanziamento gli enti del Terzo settore per il tramite delle manifestazioni di interesse 'postume' sopra richiamate.

Ci si è chiesti, cioè, se potesse comunque rispondere alla *ratio* dell'amministrazione condivisa il tentativo di coinvolgimento degli ETS in un momento successivo alla predisposizione e alla presentazione del progetto di vita indipendente.

Il chiarimento ministeriale, intervenuto con la nota n. 1059 del 7 luglio 2023[126], ha accertato che è di certo incompatibile con la caratterizzazione sussidiaria dell'istituto «della co-progettazione l'avviso pubblico o il documento progettuale di massima eventualmente allegato all'avviso medesimo che già contenga un'indicazione dettagliata dei servizi da realizzare, sicché la configurazione di questi ultimi non costituisce più la risultanza *ex post* dell'apporto plurale dei diversi soggetti che hanno partecipato al tavolo di coprogettazione, ma espressione di una valutazione *ex ante* unilateralmente fatta dalla P.A.». La chiosa finale non poteva che esaurirsi nella consapevolezza che «[i]n questi casi […] si deve ritenere che il percorso correttamente esperibile da parte della P.A. è il procedimento dell'appalto di servizi, disciplinato dal codice dei contratti pubblici, *ratione temporis* applicabile alla concreta fattispecie».

Si appalesa, così, il paradossale cortocircuito dell'Avviso: la co-realizzazione di un progetto già strutturato non è certo sintomo di condivisione amministrativa, né vale ad attenuare la pretermissione da un investimento così rilevante degli attori sociali maggiormente coinvolti.

Eppure se la funzione degli ETS è quella di rendere più efficace l'azione amministrativa nei settori in cui essi possono rivestire una specifica attitudine a realizzare insieme ai soggetti pubblici l'interesse generale, certamente non poteva esservi ambito migliore di convergenza di obiettivi e sinergia fra pubblico e privato che il complesso procedimento di inclusione e coesione disegnato dal PNRR, in un campo - quello della disabilità e del disagio sociale - in cui per molto tempo lo Stato ha implicitamente contato per garantire solidarietà e assistenza sulle moltissime risorse, umane ed economiche, messe a disposizione della collettività dalle più svariate forme associative.

Una volta di più, forte del sistema normativo in cui si inverava il principio della sussidiarietà, poteva esser chiamato a esprimere le sue potenzialità il Settore che per la sua conformazione capillare, la sua diffusione sul territorio, la sua vicinanza ai bisogni provenienti dal tessuto sociale risultava maggiormente «in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia una notevole capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di

[126] La nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali è disponibile al seguente link: https://www.lavoro.gov.it/documenti/nota-1059-del-7-luglio-2023 .

risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della "società del bisogno"»[127].

Se le improvvide restrizioni alle formule sussidiarie costituiscono la criticità più immediata delle linee di attuazione del Piano, neppure deve essere trascurato che gli eccessivi tecnicismi del bando e le stringenti delimitazioni delle azioni potenzialmente perseguibili hanno disincentivato o inutilmente aggravato le iniziative degli Ambiti meno strutturati[128], finendo per tradire il maggior punto di forza nell'*opera magna* del Piano: l'abbattimento dei divari territoriali[129].

Né sembra impropria la doglianza degli esclusi che hanno lamentato la scarsa pubblicità data all'avvio del procedimento e disapprovato la scelta di predisporre un solo Avviso per linee di investimento differenti (Persone vulnerabili e anziani non autosufficienti; Persone con disabilità; Housing temporaneo e stazioni di posta).

Tutto questo si è tradotto in un'evidente sottorapresentazione del numero dei progetti proposti rispetto al numero di quelli eligibili previsto dall'Avviso, tanto da indurre ad una riapertura dei termini per la presentazione delle domande[130].

Lo scenario è stato ulteriormente complicato dalle defezioni intervenute *in itinere* mediante le quali diversi ATS, mal supportati negli adempimenti burocratici e intimoriti dai contingentati tempi di realizzazione, si sono visti costretti a ritirare le domande, determinando scorrimenti nella graduatoria[131], inidonei comunque ad attenuare il peso delle *uscite* in termini di rinuncia agli interventi studiati e proposti. Del resto le problematiche indiscutibilmente insorte già nella fase di accesso hanno indotto il Ministero, di concerto con l'unità di missione PNRR, a pubblicare note di chiarimenti[132]

---

[127] Così Corte cost., sent. n. 201 del 2024, punto 3.1.1. del Considerato in diritto; in termini già Corte cost., sentt. nn. 52 del 2021 e 131 del 2020.

[128] Di tale rischio avvertiva sin dalle prime fasi N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, cit., 11. Per l'A. le autonomie territoriali considerate dai diversi investimenti del Piano «devono essere poste in condizione, mediante un irrobustimento delle loro strutture amministrative e l'attribuzione di risorse ulteriori, di sviluppare la loro autonomia, anche a fini di coesione territoriale». Sulla medesima traccia argomentativa A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle diseguaglianze territoriali: note introduttive*, in *Rivista AIC*, 3/2022, 277, secondo cui «[s]e gli strumenti attuativi prevedono bandi competitivi può infatti accadere o che le amministrazioni partecipino, ma non riescano ad aggiudicarsi i fondi o che decidano addirittura di non partecipare per la difficoltà di affrontare gli oneri di gestione dell'intervento posto in essere. In questa prospettiva occorre introdurre meccanismi di salvaguardia della quota di destinazione territoriale per evitare il rischio che il PNRR ci restituisca una geografia dei territori ancora più diseguale».

[129] Per G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali,* in *Rivista AIC*, 3/2022, 319 «[è] sulla volontà di ricongiunzione tra straordinario e ordinario, nella direzione di restituire centralità ai non eludibili problemi di eguaglianza posti dal divario Nord-Sud, che si recupera […] la politicità dell'attuazione del PNRR».

[130] Disposta con i decreti direttoriali del 5 e del 20 ottobre 2022, Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali rinvenibili online ai seguenti link: https://www.fondiwelfare.it/wp-content/uploads/2022/10/DD-249-del-05102022-Scorrimento-Elenco-Avviso-1-PNRR.pdf e https://www.fondiwelfare.it/wp-content/uploads/2022/10/DD-276-del-20_10_2022-Riapertura-Elenco-Avviso-1-PNRR.pdf .

[131] Disposti sin dal primo decreto direttoriale dell'11 novembre 2022, Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali rinvenibile online al seguente link: https://www.anci.it/wp-content/uploads/%E2%80%8BDecreto-Direttoriale-n.-320-dell11-novembre-2022-Elenco-ulteriori-progetti-ammessi-al-finanziamento.pdf .

[132] Si fa riferimento alla nota di chiarimenti n. 496 dell'11 novembre 2022, Ministero del lavoro e delle politiche sociali rinvenibile online al seguente link: https://www.anci.it/wp-content/uploads/Nota-

ed attivare una specifica *task force* per assistere gli Ambiti nel caricamento delle schede progetto e in tutte le attività propedeutiche alla realizzazione delle azioni.

Le riscontrate disfunzioni si sono tradotte in una restrizione della platea dei progetti ammessi al finanziamento, che, al netto di una realtà mutevole, non solo si fermano numericamente al di sotto delle previsioni[133], ma sembrano anche destinati a esprimere, a causa delle continue rinunce registratesi, livelli pure qualitativamente peggiorativi. A confermare le difficoltà generalizzate, deve inoltre osservarsi che in nessuna Regione si è raggiunto il tetto massimo dei progetti ammissibili predefinito dall'Avviso.

Se ne deduce che allo stato oltre 80 milioni di euro (pari in termini percentuali al 16% dell'intero stanziamento) non saranno utilizzati, con il concreto rischio che il quadro possa ulteriormente aggravarsi. Le stesse Amministrazioni competenti, infatti, hanno dovuto precisare che la «verifica delle domande presentate, preliminare alla stipula delle convenzioni, sta […] facendo emergere una difficoltà di concretizzazione delle proposte progettuali e dunque un possibile ulteriore ridimensionamento degli importi dei progetti»[134].

A rendere ancor più preoccupante il timore degli esiti di una riduzione dell'effettivo intervento è che la dichiarata difficoltà è stata espressa più diffusamente dagli ATS del Mezzogiorno.

Da un primo esame si evince che la Regione che ha convogliato il maggior numero di progetti ammessi a finanziamento è la Lombardia (per un totale di oltre 57 milioni di euro), mentre le Regioni con il peggior rendimento sono Molise (circa 2,8 milioni di euro) e Valle d'Aosta (1,4 milioni di euro). Aggregando i dati per aree geografiche ne risulta che più del 42% dei progetti finanziati proviene da Regioni settentrionali, poco meno del 23% deriva da Regioni del centro Italia, mentre circa il 35% risiede nelle Regioni meridionali. La clausola di riserva del 40% delle risorse complessive in favore del Mezzogiorno[135], prevista per tutte le misure del PNRR[136], non può quindi dirsi rispettata[137] lasciando emergere una grave scopertura dell'investimento proprio nelle zone economicamente più depresse del territorio nazionale e determinando un arretramento nella valorizzazione delle autonomie sociali e territoriali[138] verso cui l'ordinamento mira a tendere[139].

MLPS-n.-496-del-11-novembre-2022-Chiarimenti-su-locazione-immobili-Linea-1.2-e-costituzione-equipe.pdf .

[133] Dai rilevamenti che si sono condotti nella presente ricerca il dato pare arrestarsi a circa 620 unità per un totale dell'investimento di circa 422 milioni di euro, a fronte dei 700 progetti finanziabili garantiti da un *plafond* pari a 500,5 milioni di euro.

[134] Così recita la relazione del Dipartimento per le politiche di coesione del 30 giugno 2022.

[135] Per un'analisi delle insidie sottese a tale vincolo di destinazione si veda A. ZANARDI, *Il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del PNRR*, in *Rivista AIC*, 3/2022, 242-245.

[136] Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, cit., 37.

[137] Il dato, in continua decrescita date le rinunce che sopravvengono, si evince già da DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI COESIONE DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Piano Nazionale di ripresa e resilienza. Quarta relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente*, aggiornamento 31 dicembre 2023, 91.

[138] Per una diffusa analisi, certo non priva di spunti critici, sulla 'tenuta' delle autonomie regionali al cospetto del PNRR si rimanda a G. DI COSIMO, *L'organizzazione regionale alle prese con il PNRR*, in *Le*

Se, dunque, l'Avviso n. 1 del 2022 mirava a incoraggiare la diffusione di progetti di vita indipendente - e specie nelle aree già meno dotate di politiche di sostegno - il risultato non può dirsi proficuamente conseguito atteso che *a)* le candidature non hanno 'coperto' i fondi disponibili e *b)* le risorse sono state stanziate, in misura preponderante, in favore delle Regioni già maggiormente strutturate.

Il cammino si prospetta ancora tortuoso e la luce non pare intravedersi se si pensa che gli Uffici ministeriali hanno dovuto 'abdicare', prendendo atto delle rinunce intervenute e sospendendo l'ammissione al finanziamento di ulteriori progetti risultati idonei[140].

All'approssimarsi del termine previsto per la conclusione delle azioni il bilancio è negativo e intonato al pessimismo.

Tu occasionem hanc divinitus tibi oblatam praetermittes?[141]Parrebbe, purtroppo, proprio di sì...

5. *Per concludere*

La peculiare natura del PNRR lasciava intendere una certa capacità di innovare la struttura economica e sociale della Repubblica, basata su «modalità di focalizzazione delle questioni problematiche e formulazione di ipotesi risolutive poco diffuse nella tradizione politico-governativa del nostro Paese, propensa più che alla loro cruda rappresentazione, al nascondimento o all'omissione di quei dati ritenuti "allarmanti" o inadatti ad una opinione pubblica considerata, evidentemente, poco matura»[142].

La progettualità inscritta nel Piano si presentava indubbiamente carica degli intenti migliori e la sua articolazione offriva una visione d'insieme che faceva ben sperare e che, finalmente, affrontava il tema della disabilità in termini multidimensionali.

Regioni, 1/2023, 89 ss. e S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI – A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Bologna, 2022, 237 ss.

[139] Sull'effettiva valorizzazione delle autonomie sociali e territoriali, tracciata a partire dalla legge 328 del 2000, ragiona diffusamente F. PIZZOLATO, *Gli argini costituzionali alla delimitazione della vulnerabilità*, in *Ars interpretandi*, 2/2019, 25 ss.

[140] Si veda il Decreto Direttoriale n. 482 del 29 dicembre 2023, Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il quale, dopo aver «[c]onsiderato che a seguito della presentazione delle schede progetto si è riscontrata una sottorapresentazione del numero dei progetti ammessi rispetto al numero indicato per ciascuna Regione», all'art. 1 espressamente decreta «di prendere atto delle rinunce al finanziamento degli Ambiti Territoriali Sociali e dei Comuni ammissibili al finanziamento a valere sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione 5 "Inclusione e coesione", Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore", Sottocomponente 1 "Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale", Investimento 1.1 – "Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti", Investimento 1.2 – "Percorsi di autonomia per persone con disabilità", Investimento 1.3 – "Housing temporaneo e stazioni di posta per persone senza dimora"».

[141] Leonardo Bruni, *Rerum suo tempore gestarum commentarii*, 1440-1441 c.a.

[142] In questi termini G. DOMENICI, *Next Generation EU e rinascita dell'Europa. Il Piano Nazionale italiano di Ripresa e Resilienza: verso un nuovo Rinascimento?,* in *ECPS Journal*, 23/2021, 14.

Nel passaggio alle vie di concretizzazione, però, questi punti di forza paiono essersi indeboliti, optando il PNRR per una selezione degli attori da coinvolgere che ne ha contraddetto le ragioni di novità che sembravano animarlo e, soprattutto, mancando di supportare la partecipazione delle organizzazioni del Terzo settore nella direzione della maggior ampiezza e qualità, specie nei distretti in cui gli interessi erano meno rappresentati e la condizione dei diritti già più carente.

Probabilmente si tratterà ancora di un'occasione non utilizzata nelle sue reali potenzialità; certamente resterà una visione finalmente a tutto tondo delle problematiche da affrontare come monito per un legislatore sinora rimasto imbrigliato in una serie di interventi disordinati e sempre solo settoriali, inadatti a trasferire e sviluppare in simbiosi, per come prescritto dal dettato costituzionale, il principio personalista e quello solidarista.

Ma, una volta di più, gli esiti avranno confermato le difficoltà dell'attuazione, del passaggio dalla programmazione alla realizzazione, pur quando il limite finanziario non risultava una barriera invalicabile, a ribadire che la capacità di una normazione lungimirante nella materia delle disabilità non risiede solo nella disponibilità delle risorse economiche, quanto nell'impostazione dei programmi di intervento e nella cura dei metodi con cui essi possono diventare strumenti di eguaglianza e di partecipazione attiva al vivere sociale. C'è ancora molto lavoro da fare, nella ferma consapevolezza che investire sull'integrazione sociale delle persone con disabilità significa valorizzare la Costituzione nel suo *Begriffskern*.

Se e quando le persone con disabilità saranno davvero padrone dei propri percorsi di vita autonoma, potrà dirsi davvero raggiunta la tanto agognata «alba di una nuova era in cui quanti nel mondo» convivono con disabilità «diventano cittadini a pieno titolo della società»[143].

[143] È la celeberrima espressione con cui Kofi Annan, allora Segretario Generale dell'ONU, ha presentato la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità.

GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

LE ELEZIONI REGIONALI E LOCALI*

VIRGILIA FOGLIAME**

SOMMARIO: 1. Autonomie, partecipazione, elezioni. – 2. Il quadro normativo di riferimento e il contributo della Corte costituzionale. – 2.1 Tra nodi interpretativi e applicativi. – 2.2 Ricorsi esplorativi e motivi aggiunti: l'orientamento del g.a. – 3. Il criterio di riparto. – 4. Osservazioni alla luce di recenti vicende: dalla Sardegna… – 4.1 … Alla vicenda campana. – 4.2. Segue: Lo scostamento dal modello di riparto delle competenze tra Stato e Regioni. – 5. Conclusioni.

1. *Autonomie, partecipazione, elezioni*

Il presente lavoro (incentrato sul tema della "giustizia elettorale" in riferimento al versante delle autonomie) si propone in primo luogo di ripercorrere – seppur soltanto attraverso cenni, per ragioni di economia espositiva – la dimensione storico-applicativa che il tema inevitabilmente intercetta, ossia la parabola delle autonomie[1]. Per farlo,

* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista. Testo rielaborato della relazione al Convegno dell'Associazione Gruppo di Pisa su "La giustizia elettorale. Accesso, tutele ed efficienza", Pisa, 6-7 giugno 2025.

** Ricercatrice t.d. lett. b) di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Napoli Federico II.

[1] È noto come nel pensiero dei Costituenti il concetto di autonomia risultasse *necessariamente* collegato a quello di unità (così come emerge dalla relazione di M. RUINI presentata alla Presidenza dell'Assemblea Costituente il 6 febbraio 1947, rilevando che la tendenza di «porre gli amministrati nel governo di sé medesimi» si collega alle «rivendicazioni di libertà […] e anche gli autonomisti riconoscono la necessità di non intaccare l'unità politica di un Paese»), attraverso un dibattito ove la costruzione del modello autonomistico si definiva attraverso una scelta del tipo di ente regionale inteso in termini di «unità convergente non divergente dallo Stato» (cfr. G. AMBROSINI nella relazione sulle autonomie regionali, Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, II Sottomissione, 13 novembre 1946, 140). In tale sede veniva sottolineata con forza la «doppia anima» delle autonomie, intese come «strumento» per «rafforzare le libertà locali e la democrazia dei cittadini» e, in prospettiva diversa, come «rivendicazione essenzialmente identitaria, con conseguente propensione alla differenziazione di obiettivi e di regole» (G.C. DE MARTIN, *Le autonomie regionali tra ambivalenze, potenzialità, involuzioni e privilegi, in Amministrazione in cammino,* 16 maggio 2013, 3). Nell'intento di assicurare l'obiettivo testé citato, ossia «rafforzare le libertà locali e la democrazia dei cittadini», è

occorre senz'altro richiamare il pensiero di Giorgio Berti, nella parte in cui Egli definiva l'autonomia quale «esigenza della società», evidenziando il «profilo *garantistico*» che aveva connotato il dibattito sul tema[2] e la «carica davvero rivoluzionaria» emergente dal testo dell'art. 5 Cost.[3] In siffatto scenario, la latitudine del legame tra *autonomia* e *solidarietà*[4] tendeva, secondo l'A., ad essere conformata dal fenomeno partecipativo[5], laddove veniva sottolineata la «*funzione attiva* della *società* nel processo di costruzione e di mantenimento dello Stato»[6]: una "funzione attiva" che si svolge (anche e

possibile giungere alla conclusione che la disciplina costituzionale delle istituzioni *sub*-statali tracciata in Costituente risentisse di una «logica fortemente garantistica», favorendo l'edificazione di una «fisionomia policentrica dell'ordinamento repubblicano» nell'ottica di una «concezione pluralistica del potere statuale» (A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2017, spec. 58; G.C. DE MARTIN, *op. cit*., 2. e F. BASSANINI, *Le Regioni fra Stato e comunità locali*, Bologna, 1976, spec. 40 (corsivo aggiunto). Il tema di riferimento è ampiamente indagato da S. STAIANO, *Costituzione italiana: Art. 5*, Roma, 2017. In argomento, cfr. altresì A. VUOLO, *Democrazia, eguaglianza, autonomia: il dilemma delle formule elettorali per la composizione degli organi regionali*, in *Rivista AIC*, 3/2019, 83 ss.

[2] G. BERTI, *Commento all'art. 5 Cost*., in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione – Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, 281: «L'autonomia è […] per definizione un'esigenza della società. Il profilo *garantistico* domina il dibattito delle autonomie lungo tutto il corso storico, dagli albori dello stato alla repubblica, anche se si levano qua e là voci dissonanti, mosse da preoccupazioni di efficienza statale» (corsivo aggiunto).

[3] In uno alla relativa «densità di significati», tale da attribuirgli il valore di «ponte necessario tra la società e le sue strutture», rilevando infine come dallo stesso emergesse altresì una potente «forza attrattiva» in grado di riflettersi anche «su altri settori della Costituzione». Cfr. *in terminis* G. BERTI, *Commento all'art. 5 Cost.,* cit., 277-290.

[4] In argomento, v. altresì G. PASTORI, *Sistema autonomistico e finalità generali della Regione*, in *Le Regioni*, 5/1989, 1539-1541, a commento della sent. n. 829 del 21 luglio 1988 della Corte costituzionale, sottolineando un preciso passaggio della decisione relativo al ruolo delle Regioni quali «enti esponenziali delle collettività sociali rappresentate», con funzione di «rappresentanza generale degli interessi della collettività generale» derivante dai principî fondamentali della Costituzione (art. 5), secondo cui le autonomie locali costituiscono una «parte essenziale dell'articolazione democratica dell'ordinamento *unitario* repubblicano» alle quali vengono attribuiti «una serie di compiti fondamentali […] che vanno svolti […] nella pienezza delle potenzialità di partecipazione comunitaria di cui ciascuna istituzione è capace e che sono diretti a favorire il più elevato sviluppo della persona umana, della solidarietà sociale ed economica […]» (corsivo non testuale). *Amplius*, in argomento, F. PIZZOLATO, *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2015, 25-55, spec. nt. 141.

[5] «Al fondo dell'idea di autonomia vi è sempre un principio di autogoverno sociale ed ha senso introdurre una autonomia sul piano istituzionale in quanto sia sicuro che essa serve a *vivificare la partecipazione sociale*, a rendere effettiva cioè la libertà dei singoli e dei gruppi sociali, come presenza attiva nella gestione di amministrazioni comuni. L'affermazione dell'autonomia va quindi di pari passo con lo svolgimento in senso positivo della libertà, la quale viene acquistata dall'individuo passando per un gruppo sociale e quindi per la partecipazione al potere pubblico. […] Non c'è dovere di solidarietà sociale cui non corrisponda una responsabilità politica individuale. E quest'ultima non si può affermare se non mediante forme di autonomia sul piano delle istituzioni». Cfr. *in terminis*, ancora, G. BERTI, *Commento all'art. 5 Cost.,* cit., 288 (corsivo non testuale). Sulla medesima scia, è stato rilevato in dottrina come «l'ancoraggio del principio autonomistico su quello democratico» consente di «valorizza[re] l'azione e la *partecipazione* dei cittadini, anche in relazione al principio personalista», declinando l'azione amministrativa sul terreno dell'eguaglianza sostanziale. Così, A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna Online*, num. spec. 2/2019, spec. 4 (corsivo aggiunto).

[6] G. BERTI, *Il modello di stato nella Costituzione repubblicana italiana*, in AA.VV., *Stato e senso dello Stato oggi in Italia*, Milano, 1981, spec. 93 (corsivo aggiunto). In argomento, cfr. altresì C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 82, rilevando come le autonomie locali consentissero ai cittadini di «partecipare attivamente alla vita degli enti territoriali», incidendo profondamente sulla «struttura interiore dello Stato» in quanto «costituiscono per i cittadini esercizio, espressione, modo d'essere,

senz'altro) attraverso la *partecipazione*[7], in ispecie in relazione al momento della selezione dei rappresentanti sul versante *sub*-statale. Se è vero, infatti, che «[…] le *elezioni* democratiche sono quelle a cui *partecipa* tutto il popolo, cioè la base dell'ordinamento; quelle che si svolgono secondo un metodo democratico; quelle, il cui metodo si informa allo spirito democratico» e che il «canone fondamentale, *comune a tutta la materia elettorale*, è l'art. 48 Cost., il quale proclama il suffragio universale nella sua effettiva e più lata applicazione, dichiara dovere civico l'esercizio del voto, enunciando i principi ad esso relativi, e ribadisce l'illimitabilità del diritto di voto come regola generale, alla quale può derogarsi solo nel rispetto della riserva di legge e del principio di giurisdizionalità»[8], ne consegue che «l'*elezione* [costituisce] una c*ondizione necessaria* di rappresentanza democratica»[9]. Il quadro ivi delineato, pertanto, conduce a ritenere di «cocente attualità»[10] quell'intuizione secondo cui «anche il sistema elettorale […] deve collaborare alla realizzazione delle finalità proprie del regime democratico»[11], in quanto costituisce una vera e propria «cerniera» fra la società civile e le istituzioni rappresentative[12].

---

garanzia di democrazia e libertà»; nonché E. GIANFRANCESCO, *Dimensione garantistica e dimensione collaborativa nel disegno costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Rivista AIC*, 3/2019, 193 ss.

[7] Sul tema, la letteratura è amplissima. Senza pretesa di completezza cfr., almeno, G. BERTI, *Procedimento, procedura, partecipazione*, in *Studi in memoria di E. Guicciardi*, Padova, 1975, 779 ss.; F. LEVI, *Partecipazione e organizzazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1977, 1713 ss.; F. GIGLIONI, S. LARICCIA, *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento IV, 2000, 943 ss.; E. ROSSI, *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Diritto e società*, 3/2016, 493 ss.; S. LIETO, *Il diritto di partecipazione tra autorità e libertà*, Napoli, 2011.

[8] Cfr. *in terminis* G. FERRARI, *Elezioni (teoria generale),* in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1965, spec. 612 (corsivo aggiunto). In argomento, in particolare in relazione agli artt. 48 e 51 Cost., da considerare quali «diritti soggettivi *fondamentali* e *inviolabili*» in quanto «espressione diretta del principio democratico sancito dall'art. 1 Cost.», cfr. M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, Napoli, 2013, 9.

[9] D. FISICHELLA, *Elezioni (Sistemi elettorali),* in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1965, 653. Sul punto, si v. altresì C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1958, secondo il quale il principio democratico può trovare realizzazione attraverso due modalità diverse: *a)* attribuendo ai cittadini «cui si riconoscono diritti politici il potere di decisione che esprime la volontà suprema dello Stato»; *b)* oppure «riconoscendogli la diversa attribuzione di preporre alla carica, mediante *elezione*, coloro cui compete di manifestare tale volontà, ed allora si ha la "democrazia rappresentativa"» (corsivo aggiunto).

[10] Si prende in prestito l'espressione di F. LANCHESTER nella nota introduttiva del saggio di Costantino Mortati *Concetto e funzione dei partiti politici* (*Quaderni di Ricerca*, s. l, 1949), ripubblicato nel numero 2/2015 della Rivista *Nomos. Le attualità del diritto*, 1 ss. In argomento, cfr. G. DI COSIMO, *Sull'attualità della concezione mortatiana dei partiti politici*, in GIULIO M. SALERNO, GIANCARLO CAPORALI (a cura di), *Costantino Mortati a Macerata: la Costituzione materiale e il pensiero giuridico,* Macerata, 2024, 247 ss.;

[11] D. FISICHELLA, *Elezioni (Sistemi elettorali),* cit., spec. 652.

[12] G. PASQUINO, *Partiti, società civile, istituzioni e il caso italiano*, in *Stato e mercato*, 8/1983, spec. 195; ID., *Partiti, istituzioni, democrazie*, Bologna, 2014, 68. Parte della dottrina ha rilevato come «In una prospettiva costituzionalistica la configurazione lefortiana del potere come luogo vuoto e inappropriabile è essenziale anche per comprendere il rapporto tra società, popolo e istituzioni rappresentative […] Il carattere paradossale della democrazia […] diventa visibile al momento del suffragio elettorale: "è proprio quando si ritiene che si manifesti la sovranità popolare e il popolo si attualizzi esprimendo la sua volontà, che le solidarietà sociali si dissolvono, il cittadino si trova isolato da tutte le reti entro cui si svolge la vita sociale per essere convertito in unità di conto. Il numero si sostituisce alla sostanza"». Cfr. R. BIFULCO, *Il potere è un luogo vuoto. Democrazie e virtù del conflitto secondo Claude Lefort*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2024, 28.

2. ***Il quadro normativo di riferimento e il contributo della Corte costituzionale***

Assunte siffatte premesse quale punto di partenza della presente indagine, occorre procedere alla complessiva analisi del quadro normativo di riferimento in tema di contenzioso elettorale[13]. Come noto, l'art. 126 del Codice del processo amministrativo[14] individua l'ambito della giurisdizione del g.a. in materia elettorale, riferendola alle operazioni concernenti le elezioni amministrative (e, quindi, rinnovo degli organi elettivi *sub*-statali, ossia Regioni, Province e Comuni), nonché all'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia. Il capo II del Titolo VI (rubricato "Contenzioso sulle operazioni elettorali") regola, all'art. 129, il giudizio avverso gli atti di esclusione dal *procedimento preparatorio* per le elezioni comunali, provinciali e regionali. Prima dell'entrata in vigore del codice, in merito all'impugnabilità immediata degli atti intermedi della procedura elettorale degli enti territoriali, si è stratificata un'abbondante produzione giurisprudenziale in uno a molteplici interventi della dottrina, ove quest'ultima assai di rado è riuscita ad approdare verso conclusioni definite[15].

In riferimento all'orientamento giurisprudenziale, le decisioni sul tema si sono articolate di plurime venature ma nella sostanza riassumibili in due filoni interpretativi. Un primo indirizzo ha rilevato come, in riferimento ai giudizi relativi alle operazioni elettorali, l'unico atto impugnabile era rappresentato dal verbale di proclamazione degli eletti, conclusivo dell'intero procedimento[16], e solo unitamente all'impugnativa dello stesso sarebbe stato possibile proporre il ricorso avverso l'atto di esclusione o di ammissione di una lista dalla competizione elettorale da parte della Commissione elettorale mandamentale[17]. Il rilievo assumeva effettività e sostanza dal dato letterale

[13] Che, come noto, comprende «tanto il contenzioso sulla formazione delle liste elettorali […] quanto quello relativo allo status di eleggibilità ed alle operazioni elettorali successive alla indizione dei comizi e fino alla convalida». Cfr. *in terminis* C.M. IACCARINO, *Elezioni amministrative*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1965, spec. 724; e si v. altresì, almeno, R. JUSO, *Il contenzioso elettorale amministrativo*, Milano, 1959.

[14] Introdotto con il d.lgs. n. 104 del 2010 ("*Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo*").

[15] Un compiuto riepilogo in G. SAPORITO, *In tema di controversie elettorali*, in *Foro napoletano*, 1975, I, 349 ss.

[16] In alcune occasioni, i giudici hanno rilevato come l'atto di proclamazione degli eletti avesse «natura finale e funzione costitutiva, oltre che dichiarativa» (C.d.S., V, 20 ottobre 1962, n. 789; C.d.S., V, 29 novembre 1963, n. 998; C.d.S., V, 27 agosto 1971, n. 745; C.d.S., V, 19 novembre 1971, n. 1083; T.A.R. Basilicata, 26 settembre 1975, n. 103; T.A.R. Emilia-Romagna, 3 novembre 1975, n. 499; T.A.R. Sardegna, 15 luglio 1980, n. 35; T.A.R. Sardegna, 24 ottobre 1985, n. 491).

[17] In argomento, cfr. C.d.S. (Ad. Plen.), 7 marzo 1951, n. 1; C.d.S., V, 23 maggio 1953, n. 293; C.d.S., V, 20 ottobre 1962, n. 789; C.d.S., V, 29 novembre 1963, n. 998; C.d.S., V, 27 agosto 1971, n. 745; C.d.S., V, 19 novembre 1971, n. 1083; C.d.S., V, 26 aprile 1972, n. 296; C.d.S., V, 10 aprile 1981 n. 127; C.d.S., V, 14 febbraio 1984, n. 122; C.d.S., V, 7 marzo 1986, n. 156; T.A.R. Campania, 27 ottobre 1982 n. 574; T.A.R. Basilicata, 26 ottobre 1983, n. 29; T.A.R. Puglia, 5 aprile 1984, n. 200; T.A.R. Puglia, 10 giugno 1985, n. 227; T.A.R. Sicilia, 30 luglio 1985, n. 972; T.A.R. Sardegna, 24 ottobre 1985, n. 491; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 4 luglio 1987 n. 295; T.A.R. Sardegna, 24 ottobre 1985 n. 491; T.A.R. Liguria, 4 luglio 1985 n. 401; T.A.R. Sardegna, 15 luglio 1980, n. 351; T.A.R. Abruzzo, 25 giugno 1980 n. 182; T.A.R. Abruzzo, 27 novembre 1975 n. 228; T.A.R. Basilicata, 26 settembre 1975, n. 103; T.A.R. Piemonte, 21 ottobre 1975, n. 276; T.A.R. Campania, 8 ottobre 1975, n. 212; T.A.R. Liguria, 23 ottobre

dell'art. 83-*undecies* del d.P.R. n. 570/1960 il quale, indicando il termine entro cui procedere ad una eventuale impugnativa delle operazioni elettorali in trenta giorni dalla proclamazione degli eletti, avrebbe stabilito quest'ultima quale unico provvedimento impugnabile[18].

Un secondo indirizzo, invece, si collocava in aderenza alla immediata impugnabilità degli atti preparatori del procedimento elettorale (e in particolare le deliberazioni di esclusione - ma anche di ammissione - di liste o di candidati dalle liste)[19], purché *ex se* lesivi[20]. Il complessivo scenario è riepilogato in una importante decisione del Consiglio di Stato (Ad. Plen., n. 10 del 2005)[21], ove a seguito di una complessa e articolata ricostruzione degli orientamenti giurisprudenziali sul tema[22], è stata confermata la tradizionale impostazione relativa alla non immediata impugnabilità degli atti del procedimento. La pronuncia assume particolare interesse per i seguenti rilievi: *a)* nel rispetto del dato letterale ex art. 83-*undecies* cit., si differisce l'impugnazione degli atti preparatori ad un momento successivo alla proclamazione degli eletti, escludendo pertanto la possibilità di impugnazione (anche prima della succitata proclamazione) di tutti gli atti endoprocedimentali riguardanti le operazioni per le elezioni comunali, con conseguente improponibilità anche di eventuali misure cautelari; *b)* il rilievo relativo alla *unitarietà* del procedimento elettorale, sottolineando

---

1975 n. 189; T.A.R. Emilia-Romagna, 3 novembre 1975 n. 499. Per un approfondimento, S. CASSANDRINO, *Il processo amministrativo nella legislazione e nella giurisprudenza,* Vol. I*, I presupposti*, Milano, 1984, 626 ss.; nonché S. STAIANO, *Orientamenti in materia di contenzioso elettorale*, in AA.VV. (a cura di), *Diritto amministrativo e giustizia amministrativa nel bilancio di un decennio di giurisprudenza. Atti del Convegno*, t. I, Rimini, 1987, 127 ss.

[18] Cfr. C.d.S., V, 10 aprile 1981, n. 127, ove si legge che il significato letterale dell'art. 83-*undecies* citato «non sembra dar adito a dubbi di sorta», considerato che la normativa in commento avrebbe inteso «considerare e ricomprendere in un unico contesto tutte le operazioni finalizzate alla manifestazione di volontà del corpo elettorale senza distinguere tra quelle preparatorie, intermedie e conclusive, fissando un comune termine perentorio di decadenza che inizia a decorrere dalla proclamazione degli eletti». In dottrina è stato rilevato come la giurisprudenza amministrativa sul tema sia stata chiara nel definire che l'attività amministrativa si esplica «attraverso una serie coordinata di atti, [e che] l'unico provvedimento impugnabile è di regola l'atto conclusivo», sebbene «i motivi di ricorso riguardino il contenuto degli atti preparatori, i quali, producendo solo effetti prodromici e parziali in funzione dell'avverarsi dell'effetto conclusivo, non sarebbero suscettibili di autonoma impugnativa. In applicazione di siffatti princìpii, si sono pertanto qualificate le delibere della commissione elettorale mandamentale alla stregua di atti non autonomi, privi di efficacia esterna e "preparatori dell'effetto finale, cui è preordinato tutto il procedimento, cioè la proclamazione degli eletti": solo attraverso l'impugnativa di essa sarebbero pertanto impugnabili quelle delibere. Ciò si spiegherebbe, in altri termini, con il fatto che le operazioni elettorali, tanto quelle preparatorie, quanto quelle intermedie o conclusive, sono sussumibili in un unico contesto». Cfr. P.M. VIPIANA, *Note sull'immediata impugnabilità degli atti intermedi del procedimento amministrativo*, in *Foro amministrativo*, 4/1990, 860 ss.

[19] In dottrina è stato rilevato come l'atto di esclusione non possa essere definito lesivo di per sé, in quanto occorra attendere la proclamazione degli eletti affinché possa cristallizzarsi in un interesse legittimo quello che «nella fase della presentazione delle candidature era un interesse semplice, non tutelabile». Cfr. A. COSCIA, *In tema di impugnativa dell'atto di esclusione dalla competizione elettorale amministrativa*, in *Stato civile italiano*,1986, 718 ss., citato in P.M. VIPIANA, *Note sull'immediata impugnabilità degli atti intermedi del procedimento amministrativo*, cit., 866 ss.

[20] In argomento, cfr. C.d.S., V, 3 aprile 1990 n. 322; ma anche T.A.R. Lazio, 4 maggio 1985, n. 1159; T.A.R. Sicilia, 23 aprile 1985 n. 359; T.A.R. Piemonte, 28 maggio 1980, n. 401; T.A.R. Toscana, 13 giugno 1980 n. 370; T.A.R. Sicilia, 10 luglio 1980 n. 875; T.A.R. Lazio, 11 luglio 1980, n. 155.

[21] Sulla quale si v., almeno, C.E. GALLO, *L'ambito del giudizio elettorale nella decisione dell'adunanza plenaria n. 10 del 2005*, in *Foro amministrativo – CdS*, 2005, 3244 ss.

[22] Cfr., in particolare, dal punto 3.2 al punto 3.6 del Cons. dir.

come in relazione a quest'ultimo – pur se strutturato in una serie di *sub* procedimenti, nei quali sono chiamati a pronunciarsi vari organi e adottate diverse deliberazioni – debba essere garantita la primaria esigenza di consentire lo svolgimento della consultazione nella data stabilita; *c)* la considerazione che il criterio di accorpamento di tutte le impugnative riferibili allo stesso procedimento elettorale risulta ragionevolmente giustificato dall'intendimento del legislatore di consentire lo svolgimento della consultazione nel termine stabilito, per evidenti ragioni di concentrazione dell'impegno politico ed amministrativo richiesto per le tornate elettorali; *punto C sub 1)* il criterio di accorpamento di tutte le impugnative riferibili allo stesso procedimento elettorale riflette, altresì, l'esigenza di evitare la proposizione di eventuali impugnative meramente strumentali e propagandistiche; *punto C sub 2)* un intervento prematuro degli organi giurisdizionali (anche in sede cautelare) avrebbe potuto provocare artificiose iniziative finalizzate alla strumentalizzazione di eventuali provvedimenti cautelari favorevoli.

La decisione in analisi ha tentato di contribuire a porre un freno al dibattito generatosi nel corso del tempo intorno all'interpretazione della disposizione contenuta nell'art. 83-*undecies* cit., ma non è stata sufficiente ad arginare derive giurisprudenziali di segno contrario, non solo in relazione all'orientamento del g.a. (in primo e secondo grado)[23], ma anche in riferimento alla giurisprudenza della Corte costituzionale. In relazione a quest'ultimo profilo, in una prima occasione[24] la Consulta ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83-*undecies* sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia – sezione staccata di Catania – rilevando come l'ordinanza di rimessione fosse stata formulata «in modo perplesso e contraddittorio», e che la questione sollevata dal giudice di prime cure si risolveva in un mero tentativo di «ottenere l'avallo della Corte a favore di una diversa interpretazione della norma stessa» da ritenersi, pertanto, «manifestamente inammissibile»[25].

---

[23] Si v., infatti, C.d.S., V, ord. 16 maggio 2006, n. 2368; ma anche T.A.R. Puglia, ord. n. 536 del 10 maggio 2006; T.A.R. Lombardia, n. 1135 del 6 novembre 2007; T.A.R. Calabria, n. 1171 del 22 novembre 2007; T.A.R. Molise, n. 216 del 20 maggio 2009; T.A.R. Puglia, n. 698 del 10 marzo 2010.

[24] Il riferimento è all'ordinanza n. 90 del 27 marzo 2009.

[25] In particolare, il giudice di prime cure aveva rilevato come la disposizione in commento fosse «irrimediabilmente ambigua, perché si presta ad essere interpretata, ed è stata di fatto interpretata, anche dopo la sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, addirittura in tre modi diversi: "immediata impugnabilità dell'ammissione o dell'esclusione; inammissibilità di tale impugnazione; ammissibilità della sola impugnazione immediata dei provvedimenti di esclusione"» e che tale «altalenante (ed esasperante) oscillazione interpretativa giurisprudenziale [...] è prova del fatto che la norma è oggettivamente ambigua e formulata in un contesto che non consente alcuna sicura interpretazione, con evidente lesione dei principi di certezza del diritto, specie perché [...] non è possibile risolvere detta ambiguità alla luce della *ratio legis*». La Consulta ha censurato l'illogicità del rilievo del giudice *a quo* sostenendo che quest'ultimo non avrebbe saputo individuare il vero «diritto vivente» stante il diffuso contrasto giurisprudenziale pur a seguito della decisione n. 10 del 2005 citata, rilevando come «[…] il giudice *a quo*, per un verso, assume quale diritto vivente, di cui chiede la verifica di costituzionalità, l'interpretazione della norma censurata fatta propria dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, mentre, per altro verso, rileva come, anche dopo l'intervento dell'Adunanza plenaria, la disposizione impugnata sia stata oggetto di contrastanti interpretazioni giurisprudenziali, al punto che la norma stessa viene censurata dallo stesso rimettente anche per la sua ambiguità; che, in mancanza di un diritto vivente, la cui esistenza è posta in dubbio dalla stessa ordinanza di rimessione, la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal giudice *a quo* con riferimento ad una interpretazione della norma censurata da lui non condivisa, si risolve in un tentativo di ottenere l'avallo della Corte a favore di una

Non molto tempo dopo, con sentenza n. 236 del 2010[26], la Consulta è intervenuta nuovamente sulla disposizione in commento[27], dichiarandone l'incostituzionalità per contrasto con gli artt. 24 e 113 Cost., nella parte in cui escludeva la possibilità di un'autonoma impugnativa degli atti del procedimento preparatorio alle elezioni comunali, ancorché immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti. In tale occasione la Corte, a sostegno delle proprie argomentazioni, ha effettuato un opportuno richiamo al combinato disposto degli artt. 6 e 13 della Cedu, nella parte in cui garantiscono un «diritto ad un ricorso effettivo, che verrebbe vanificato laddove l'art. 83-*undecies* del d.P.R. n. 570 del 1960 fosse inteso nel senso di escludere l'impugnabilità immediata degli atti relativi al procedimento preparatorio alle elezioni, come l'esclusione di liste o di candidati, che siano immediatamente lesivi di situazioni giuridiche soggettive»[28]. Pertanto, ad avviso dei Giudici, «la posticipazione dell'impugnabilità degli atti di esclusione di liste o candidati ad un momento successivo allo svolgimento delle elezioni preclude la possibilità di una tutela giurisdizionale efficace e tempestiva delle situazioni soggettive immediatamente lese dai predetti atti […]. Infatti, posto che l'interesse del candidato è quello di partecipare ad una determinata consultazione elettorale, in un definito contesto politico e ambientale, ogni forma di tutela che intervenga ad elezioni concluse appare inidonea ad evitare che l'esecuzione del provvedimento illegittimo di esclusione abbia, nel frattempo, prodotto un pregiudizio»[29]. Siffatte argomentazioni sono state accompagnate dalla distinzione tra "procedimento preparatorio alle elezioni" (concernente la fase dell'ammissione di liste o di candidati), e "procedimento elettorale", che include il successivo passaggio concernente le operazioni elettorali e la proclamazione degli eletti, rilevando come «gli atti relativi al procedimento preparatorio alle elezioni, come l'esclusione di liste o di candidati, debbono poter essere impugnati immediatamente, al fine di assicurare la piena tutela giurisdizionale, ivi inclusa quella cautelare, garantita dagli artt. 24 e 113 Cost.», in applicazione della delega contenuta nell'art. 44 della legge n. 69 del 2009[30], con la quale il legislatore aveva investito il Governo ai fini del riassetto del contenzioso

---

diversa interpretazione della norma stessa e deve, pertanto, ritenersi manifestamente inammissibile; che, inoltre, la circostanza che i ricorrenti nei primi due giudizi abbiano ottenuto la tutela cautelare contro i provvedimenti di esclusione, con conseguente partecipazione della lista esclusa alla consultazione elettorale, costituisce una ulteriore ragione di inammissibilità, non avendo il giudice *a quo* dimostrato la rilevanza della sollevata questione». In argomento, cfr. N. SAITTA, *I giudizi elettorali*, Milano, 2010, spec. 12.

[26] Sulla quale si v. R. CHIEPPA, *Riflessi della sent. n. 236 del 2010 sulla tutela degli atti di procedimento preparatorio alle elezioni (codice del processo amministrativo e procedimento elettorale politico)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2010, 2905 ss.; E. LEHNER, *Finalmente sancita l'immediata impugnabilità degli atti preliminari alle elezioni locali e regionali*, ivi, 2908 ss.; P. QUINTO, *Il nuovo Codice, il giudizio elettorale e la Corte costituzionale: una singolare coincidenza*, in www.giustamm.it, 15 luglio 2010; G. TARLI BARBIERI, *La necessaria ed auspicabile riforma della disciplina del contenzioso elettorale preparatorio riferito alle elezioni politiche a seguito della sent. 48/2021 della Corte costituzionale*, in *Consulta online*, II/2021, spec. 664.

[27] La q.l.c. è stata sollevata dal T.A.R. Liguria, ord. n. 90 del 28 maggio 2009, sulla quale si v. il commento di C.E. GALLO, *Nuovamente alla Corte costituzionale l'impugnabilità immediata dei provvedimenti di esclusione dalla competizione elettorale*, in *www.giustamm.it*, 6/2009.

[28] Cfr. punto 3.3 Cons. dir.

[29] Cfr. punto 3 Cons. dir.

[30] Rubricato "Delega al Governo per il riassetto della disciplina del processo amministrativo".

elettorale amministrativo[31]. La sentenza in commento, infatti, è intervenuta a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 69 del 2009, che aveva stabilito (cfr. il citato art. 44, co. 2, lett. *d)*) tra i principî e i criteri direttivi del codice[32], la introduzione della «giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, mediante la previsione di un rito abbreviato in camera di consiglio che consenta la risoluzione del contenzioso in tempi compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni». La sentenza è stata pubblicata il medesimo giorno in cui è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il d.lgs. n. 104 del 2 luglio 2010 di approvazione del nuovo Codice del Processo Amministrativo che, tra l'altro, all'art. 129, ammetteva una tutela anticipata soltanto avverso gli atti di esclusione dai procedimenti elettorali preparatori.

Proprio in riferimento all'art. 129 (rubricato "Giudizio avverso gli atti di esclusione dal procedimento preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali"), la versione originaria del testo (lo stesso, infatti, sarà oggetto di un intervento correttivo con d. lgs. n. 160 del 2012, di cui si dirà tra poco) era limitata sotto molteplici profili: *a)* anzitutto, vi era una limitazione in relazione all'ambito *oggettivo*, considerato che la norma faceva riferimento soltanto ai provvedimenti relativi al procedimento preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali (con esclusione, quindi, del contenzioso elettorale per il Parlamento europeo); *b)* inoltre, la norma prevedeva che gli atti preparatori per le elezioni citate concernenti l'*esclusione* di liste o candidati potessero essere immediatamente impugnati esclusivamente dai delegati delle liste e dei gruppi di candidati esclusi dalla competizione elettorale (limitazione in senso *soggettivo*), limitando l'impugnativa di ogni ulteriore ipotesi applicativa soltanto all'esito del procedimento elettorale[33], unitamente all'atto di proclamazione degli eletti[34].

---

[31] Cfr. punto 3.1 Cons. dir.

[32] Cfr. nt. 14 del presente lavoro.

[33] Come rilevato da T.A.R. Veneto, 22 aprile 2011, n. 680; nonché T.A.R. Campania, 11 aprile 2012, n. 672: «[…] in tema di elezioni amministrative, la impugnazione in via immediata di un provvedimento di ammissione di una lista appare inammissibile alla luce di quanto dispone l'art. 129 c.p.a., intitolato «giudizio avverso gli atti di esclusione dal procedimento preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali", la cui formulazione letterale rende evidente come la possibilità di impugnazione immediata riguardi esclusivamente i provvedimenti di esclusione di liste o di candidati; dall'esame del comma 2 si ricava che l'impugnabilità immediata dei soli atti di esclusione del procedimento preparatorio costituisce peculiare disciplina derogatoria rispetto alla regola per la quale ogni provvedimento relativo al procedimento, anche preparatorio, per le elezioni amministrative, è impugnabile soltanto alla conclusione del procedimento elettorale, unitamente all'atto di proclamazione degli eletti».

[34] A ben vedere, tuttavia, qualche criticità in relazione alle citate limitazioni era già emersa in sede giurisprudenziale, evidenziando l'insofferenza del g.a. sul tema e approdando ad una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 129 cpa in tema di atti impugnabili immediatamente lesivi individuati anche negli atti di ammissione delle liste. Il riferimento è alla pronuncia n. 2551 del 29 aprile 2011 del Consiglio di Stato, ove i Giudici hanno richiamato espressamente i contenuti della sentenza n. 236 del 2010 della Corte: «Se è vero, infatti, che l'articolo 129 c.p.a. ammette espressamente la impugnazione soltanto dei provvedimenti di esclusione (ricusazione) delle liste o di candidati dalla competizione elettorale, occorre ricordare che la Corte costituzionale con la sentenza n. 236 del 7 luglio 2010 ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 83-*undecies* del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, proprio

Il d.lgs. 14 settembre 2012 n. 160[35] ha introdotto significativi correttivi alla precedente formulazione della disposizione in commento estendendo, in primo luogo, il

nella parte in cui escludeva un'autonoma immediata impugnativa degli atti endoprocedimentali, ancorché immediatamente lesivi: l'immediata impugnabilità di detti atti si riconnette, secondo il ragionamento della Corte ai principi di effettività e tempestività della tutela delle situazioni giuridiche soggettive immediatamente lese, atteso che "...l'interesse del candidato è quello di partecipare ad una determinata consultazione elettorale, in un definito contesto politico e ambientale", così che "...ogni forma di tutela che intervenga ad elezioni concluse appare inidonea ad evitare che l'esecuzione del provvedimento illegittimo di esclusione abbia nel frattempo prodotto pregiudizio". Quantunque le ricordate argomentazioni della Corte non possano trovare automatica ed immediata applicazione anche allorchè si tratti dell'impugnazione di provvedimenti di ammissione di liste o di candidati, ipotesi nelle quali una lesione concreta ed attuale non si è ancora definitivamente verificata e può dipendere in concreto dall'esito delle elezioni rispetto alla lista o ai candidati ammessi asseritamente in modo illegittimo, pur tuttavia nel caso di specie deve ammettersi l'impugnazione dell'ammissione della Lista Lega Todaro in ragione delle peculiari prospettate ragioni di illegittimità, fondate sull'astratto pericolo di confusione nell'elettorato determinato dall'uso da parte della predetta Lista ..... di un contrassegno asseritamente confondibile con quello utilizzato dalla lista ..... e sul connesso interesse da evitare un possibile sviamento dell'elettorato. In tali termini il ricorso di primo grado doveva e deve essere considerato ammissibile». In argomento, cfr. V. SALOMONE, *Il contenzioso elettorale nella giurisprudenza costituzionale ed amministrativa*, cit., 14 ss.

[35] Rubricato "Ulteriori disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo, a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69". L'intervento *de quo* costituisce il secondo correttivo al d.lgs. n. 104 del 2010, a seguito di quello recato dal d.lgs. n. 195 del 2011, che non aveva innovato la materia. Tale decreto ha provveduto a sostituire integralmente i primi due commi dell'art. 129, nell'intento – come emerge dallo schema di decreto presentato per il parere alle camere il 10 settembre 2012 – di adeguare la disciplina ai dettami espressi dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 236 del 7 luglio 2010. In essa, infatti, si legge «Le modifiche all'articolo 129 del Codice introdotte dalla lettera s) riguardano i contenziosi in materia elettorale e si sono rese necessarie per "adeguare la disciplina ai principi espressi dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 236 del 2010" (cfr. relazione illustrativa). Va ricordato che il rito avverso gli atti del procedimento elettorale preparatorio è stato introdotto ex novo dal Codice in attuazione della legge delega n. 69/2009 (art. 44, comma 2, lett. d). L'art. 129 del Codice, tuttavia, ha limitato la possibilità di impugnazione immediata agli atti di esclusione delle liste e dei candidati con esclusivo riferimento alle elezioni regionali provinciali e comunali e con legittimazione attiva limitata ai soli delegati delle liste e dei gruppi di candidati esclusi. In tutti gli altri casi, ogni provvedimento amministrativo, anche preparatorio, per le citate elezioni è impugnabile solo a conclusione del procedimento elettorale, unitamente all'atto di proclamazione degli eletti. Con la sentenza 7 luglio 2010, n. 236, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 83-*undecies* del dPR n. 570/1960 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali). Tale disposizione, ora non più in vigore – rifacendosi ad una nota decisione dell'adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (24 settembre 2005, n. 10) – escludeva l'autonoma impugnabilità degli atti endoprocedimentali concernenti le operazioni elettorali. L'art. 83-*undecies*, infatti, stabiliva che contro le operazioni per l'elezione dei consiglieri comunali, successive alla emanazione del decreto di convocazione dei comizi, qualsiasi cittadino elettore del Comune, o chiunque altro vi abbia diretto interesse, potesse proporre impugnativa davanti alla sezione per il contenzioso elettorale, con ricorso da depositare nella segreteria entro 30 giorni dalla proclamazione degli eletti. La sentenza della Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 83-*undecies* nella parte in cui è esclusa la possibilità di un'autonoma impugnativa degli atti del procedimento preparatorio alle elezioni, ancorché immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti. Secondo la Consulta, infatti, "la posticipazione dell'impugnabilità degli atti di esclusione di liste o candidati ad un momento successivo allo svolgimento delle elezioni preclude la possibilità di una tutela giurisdizionale efficace e tempestiva delle situazioni soggettive immediatamente lese dai predetti atti, con conseguente violazione degli artt. 24 e 113 Cost.". L'intervento dello schema di decreto correttivo sull'art. 129, conformandosi al citato dettato costituzionale del 2010, permette al ricorrente di impugnare subito tutti gli atti "immediatamente lesivi" del diritto a partecipare al procedimento elettorale preparatorio (non solo come attualmente, gli atti concernenti l'esclusione di liste o candidati) senza attendere la proclamazione degli eletti. La tutela, finora relativa alle sole elezioni amministrative (regionali, provinciali e comunali), è estesa alla partecipazione alle elezioni per il Parlamento Europeo. L'impugnazione (è eliminato il

rito anche agli atti preparatori delle elezioni per il rinnovo dei membri del Parlamento Europeo spettanti all'Italia; nonché ampliando l'ambito oggettivo e soggettivo di applicazione, includendo tutti "i provvedimenti immediatamente lesivi del diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale preparatorio" (e, pertanto, non soltanto quelli di esclusione) da parte di chiunque risulti immediatamente leso nel proprio diritto a partecipare alla competizione elettorale, senza limiti di legittimazione attiva[36].

2.1 *Tra nodi interpretativi e applicativi*

Anche a seguito dell'intervento correttivo del 2012[37], la dottrina ha manifestato molteplici profili di criticità in relazione all'attuale formulazione dell'art. 129 cpa[38], in

riferimento alla legittimazione attiva dei soli delegati delle liste e dei gruppi di candidati esclusi) avviene sempre con ricorso al Tar competente nel termine di 3 giorni dalla pubblicazione o comunicazione degli atti impugnati (comma 1). Gli altri provvedimenti amministrativi (quelli evidentemente ritenuti "non immediatamente lesivi" del diritto all'elettorato passivo) sono, invece, impugnati alla conclusione del procedimento unitamente all'atto di proclamazione degli eletti (comma 2). Con le modifiche ai commi 3 ed 8 dell'art. 129 si prevede l'obbligo, da parte della segreteria del Tar, di pubblicare sul sito Internet della giustizia amministrativa, rispettivamente, il ricorso depositato presso la stessa segreteria nonché l'eventuale ricorso in appello avverso la sentenza di primo grado». Disponibile al seguente indirizzo: https://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/gi0803_0.htm

[36] Sul punto, cfr. V. SALOMONE, *Il contenzioso elettorale nella giurisprudenza costituzionale ed amministrativa*, cit., 15: «La ragione di tale innovazione è correlata all'esigenza di dare piena applicazione ai principi enunciati nella decisione sopra richiamata della Corte cost. 7 luglio 2010 n. 236, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 83-*undecies,* d.P.R. 16 maggio 1960 n. 570, nella parte in cui esclude la possibilità di un'autonoma impugnativa degli atti del procedimento preparatorio alle elezioni, ancorché immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti. Sebbene la pronuncia sia stata resa […] con riguardo al caso di impugnazione di un provvedimento di esclusione, secondo una diffusa opinione ha una portata generale e va intesa nel senso che tutti gli atti lesivi che fanno parte del procedimento elettorale preparatorio sono immediatamente impugnabili».

[37] Come noto, l'intervento del legislatore del 2012 in relazione alla disposizione in commento non ha introdotto modifiche in relazione ai termini processuali, che risultano strettissimi. L'art. 129, co. 5, testualmente dispone che: «L'udienza di discussione si celebra, senza possibilità di rinvio anche in presenza di ricorso incidentale, nel termine di tre giorni dal deposito del ricorso, senza avvisi. Alla notifica del ricorso incidentale si provvede con le forme previste per il ricorso principale» (critico in relazione alle ridottissime scansioni temporali M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., spec. 53). Siffatto profilo ha condotto ad interrogarsi sulla compatibilità del rito in oggetto con la tutela cautelare e in relazione all'ammissibilità degli incidenti processuali (querela di falso ed eccezioni di legittimità costituzionale, sulle quali si v. A. CARDONE, *«Unitarietà» della giurisdizione e concentrazione del rito dell'accertamento del falso in materia elettorale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2011, 4270 ss.; nonché G. VIRGA, *Operazioni elettorali e tutela cautelare differita*, in *www.lexitalia.it*, n. 11 del 2005). In relazione al primo profilo, in virtù della considerazione che la rapidità della decisione sarebbe di per sé sufficiente ad assicurare eventuali esigenze cautelari, e potrebbe rendersi necessaria (in termini di ammissione od esclusione con riserva di una lista) nelle ipotesi di incidente processuale. In riferimento all'eccezione di legittimità costituzionale, il g.a. si è orientato in termini negativi, con un richiamo ai propri precedenti: «[…] la procedura disciplinata dall'art. 129 cod. proc. amm., in considerazione delle esigenze di certezza e di celerità immanenti all'assetto d'interesse sostanziale connotante gli atti di esclusione dal procedimento per le elezioni comunali, provinciali e regionali, sia incompatibile con qualsiasi tipo di fase incidentale (tra cui la rimessione all'adunanza plenaria ex art. 99 cod. proc. amm.) che possa comportare il differimento dell'udienza o la sospensione del giudizio, poiché ogni esplicazione piena delle garanzie difensive connesse ad eventuali fasi incidentali resta riservata alle impugnazioni degli atti successivi, secondo il rito disciplinato dagli artt. 130 ss. cod. proc. amm., la cui proposizione è rimessa alla scelta processuale della

quanto non è ammessa l'azione popolare o, comunque, la legittimazione del singolo elettore che intenda lamentare la lesione di una propria situazione soggettiva[39]. Come affermato peraltro a più riprese dalla giurisprudenza amministrativa la norma, non dettando specifiche disposizioni sul punto, tende ad escludere un'ulteriore ipotesi di azione popolare oltre a quella prevista dall'art. 130 c.p.a., considerato che quest'ultima «costituisce un'eccezione, come tale non suscettibile di applicazione analogica»[40]. Secondo un minoritario indirizzo giurisprudenziale (che pare opportuno, ad ogni modo, ricordare in tale sede), un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 129 cit. condurrebbe a ritenere che anche l'elettore debba contestare gli atti assunti nella fase preparatoria del procedimento elettorale entro il termine e secondo il rito di cui alla normativa richiamata. Ciò in quanto «l'elettore ha piena possibilità di conoscere gli esiti della fase preparatoria del procedimento elettorale […] Un'interpretazione che faccia dipendere la scelta del rito (ovvero la forma di tutela) a seconda della qualità del soggetto che agisce porterebbe ad esiti invero paradossali e si presterebbe ad un utilizzo strumentale del processo»[41].

---

parte interessata (v. sul punto, ex plurimis, Cons. Stato, sez. V, 23 febbraio 2012, n. 1058)». In merito, forti perplessità sono state espresse, ancora, da M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 61-62: «[…] nell'ambito della tutela "pre-elettorale" attivabile con il rito speciale dell'art. 129 c.p.a., […] risulta impedita la stessa possibilità di sollevare l'incidente di costituzionalità davanti al Giudice delle leggi; ciò per un duplice ordine di ragioni. Innanzitutto, perché […] il Giudice amministrativo non sembra poter adottare provvedimenti di sospensione del giudizio e di rinvio della propria decisione all'esito del giudizio di altro giudice. Ma anche a voler ammettere che la rimessione di questioni di legittimità costituzionale alla Corte debba considerarsi sempre e comunque possibile, sarebbe in ogni caso l'attuale disciplina processuale dei tempi del giudizio di costituzionalità in via incidentale a risultare del tutto inadeguata a fornire le "prestazioni" della tutela "pre-elettorale", dal momento che la decisione del Giudice costituzionale non potrebbe che giungere ad elezioni già svoltesi e, pertanto, al più, con gli effetti tipici di una tutela "post-elettorale" (e sempre ammesso che siano superabili i problemi di rilevanza nel giudizio a quo dove, evidentemente, giammai potrebbe risultare impugnato l'atto di proclamazione degli eletti). Si è dunque di fronte ad una vera e propria "*zona franca*" della giustizia costituzionale, con la conseguenza che ad essa si potrebbe (o, meglio, si "dovrebbe") porre rimedio solo mediante apposite modifiche normative» (corsivo aggiunto).

[38] Sui quali si v., diffusamente, M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 53 ss.

[39] M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., spec. 54; sulla medesima linea l'indagine di E. LEHNER, *Azione popolare e giustizia elettorale*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, Napoli, 2013, 104 ss.

[40] Cfr. *in termins* C.d.S., V, sent. n. 3361 del 26 luglio 2016, punto 5 Cons. dir.; nonché T.A.R. Lazio, II bis, sent. n. 5085 del 2019; ma anche, per una panoramica, F.G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2014, spec. 539.

[41] Cfr. T.A.R. Lombardia, III, n. 204 del 2019, punto 13.6 ss. Cons. dir.: «[…] laddove si contestino gli atti della fase preparatoria, troverà applicazione l'art. 129 c.p.a., qualora invece si assuma l'illegittimità delle operazioni di voto e dunque dell'atto di proclamazione degli eletti, si dovrà dare ricorso all'art. 130 c.p.a. Sotto tale profilo i soggetti legittimati non possono che essere i medesimi, posto che tutti gli attori sono portatori di posizioni giuridicamente tutelate. L'art. 129 c.p.a. costituisce una peculiare forma di tutela anticipata, finalizzata alla definitiva composizione delle liste e dei candidati ammessi prima dello svolgimento della competizione elettorale, volta ad eliminare vizi che, se non emendati prima dello svolgimento delle consultazioni, potrebbero rendere inutili le elezioni stesse. E allora da tale punto di vista non v'è ragione per escludere dai legittimati attivi gli elettori, in quanto, come già ribadito, titolari di una posizione giuridicamente protetta. D'altra parte, appare del tutto irragionevole che uno stesso atto preparatorio possa essere impugnato con un rito (art. 129) piuttosto che con un altro (art. 130) a seconda del soggetto che agisce, candidato o presentatore della lista da un lato, ed elettore dall'altro. Soprattutto tale assunto sarebbe contrario alla stessa *ratio* sottesa alla tutela anticipata in materia elettorale, ovvero l'esigenza di risolvere prima dello svolgimento delle elezioni tutte le questioni

Per quel che concerne la legittimazione passiva, e in particolare[42] la figura dei controinteressati, questi ultimi vanno individuati in tutti i candidati delle liste ammesse e che hanno la qualità di litisconsorti necessari, che potrebbero subire un pregiudizio[43] dalla presenza nella competizione elettorale di una ulteriore lista[44].

---

relative al procedimento preparatorio, in modo tale da consentire il pieno esercizio del diritto di elettorato attivo e passivo ed evitare che le successive pronunce giurisdizionali possano travolgere il risultato delle elezioni. In proposito la Corte costituzionale, con la già richiamata sentenza n. 236/2010, ha espressa stabilito che gli atti relativi al procedimento preparatorio "debbono poter essere impugnati immediatamente, al fine di assicurare la piena tutela giurisdizionale"».

[42] La legittimazione passiva, ai sensi del co. 3 dell'art. 129 cit., spetta all'organo che ha emanato l'atto oggetto del relativo giudizio, cioè all'Ufficio o Commissione elettorale, alla Prefettura (in quanto amministrazione preposta all'organizzazione della contesa elettorale), Ministero dell'interno (in quanto comparto statale cui afferisce l'organizzazione delle procedure elettorali) e ai controinteressati (in argomento, cfr. C.d.S., V, n. 1058 del 23 febbraio 2012; T.A.R. Toscana, III, sent. n. 769 del 2015).

[43] Inoltre, mentre la legittimazione al ricorso di primo grado è riconosciuta solo ai soggetti lesi, la legittimazione all'appello spetta a qualunque elettore dell'ente di riferimento. La *ratio* è chiarita dalla giurisprudenza amministrativa del Supremo organo di giustizia amministrativa consolidatasi sul tema, effettuando un diffuso richiamo ai propri precedenti: «[…] l'interpretazione debitamente restrittiva dell'art. 129 non confligge con l'orientamento di questa Sezione incline ad ammettere che, una volta esperita dinanzi al Giudice di primo grado l'impugnativa dell'esclusione di una lista, la relativa sentenza di accoglimento (che produce l'effetto di ammettere la ricorrente vittoriosa alla competizione elettorale) sarebbe suscettibile di appello anche da parte di *terzi.* Questa estensione della legittimazione all'appello si giustifica, infatti, essenzialmente in ragione del fatto che altrimenti in casi simili l'ordinaria impugnazione successiva alla proclamazione degli eletti esperibile avverso l'altrui ammissione – impugnazione pur garantita in via generale dall'art. 130 C.P.A. - potrebbe essere preclusa, in concreto, dalla formazione di un eventuale giudicato sull'ammissibilità della lista ricorrente in prime cure, dal momento che un giudicato di accoglimento sul punto avrebbe efficacia *erga omnes* (cfr. l'approfondita trattazione del tema rinvenibile nella decisione della Sezione 23 febbraio 2012, n. 1058, paragr. 10). È in ragione di tanto, quindi, che la Sezione ha riscontrato "la necessità, per assicurare il diritto costituzionalmente garantito degli interessati ad ottenere giustizia, di dover ritenere gli attuali appellanti legittimati a proporre appello avverso la sentenza del T.A.R. di ammissione della lista in questione. In tema di contenzioso elettorale, infatti, il giudicato formatosi acquista autorità ed efficacia "*erga omnes*", *non essendo compatibile con la natura popolare dell'azione, con il suo carattere fungibile e con le sue funzioni e finalità*, *che gli effetti della pronuncia rimangano limitati alle sole parti del giudizio* (Cons. Stato sez. V, 23 febbraio 2011 n. 488). Ne deriva che, ai sensi dell'art. 129, comma 1 c.p.a., l'unica specialità, quanto alla legittimazione attiva, del rito elettorale preparatorio, riguarda la fase introduttiva del giudizio di primo grado in quanto, una volta incardinato il rapporto processuale, tutti i soggetti legittimati possono contrastare il ricorso originario o appellare la sentenza di accoglimento al fine di evitare la formazione di un giudicato a loro opponibile" (in termini Sez. V, 8 maggio 2013, n. 2500; nello stesso senso cfr. anche 18 maggio 2015, n. 2526)» (corsivo aggiunto). Anche per l'appello valgono le medesime restrizioni temporali già commentate in relazione al co. 5 dell'art. 129 cit. Ai sensi del successivo co. 8, infatti, il ricorso di appello deve essere proposto nel termine di due giorni dalla pubblicazione della sentenza e deve essere, a pena di decadenza: «a) notificato, direttamente dal ricorrente o dal suo difensore, esclusivamente mediante consegna diretta, posta elettronica certificata o fax, all'ufficio che ha emanato l'atto impugnato, alla Prefettura e, ove possibile, agli eventuali controinteressati; in ogni caso, l'ufficio che ha emanato l'atto impugnato rende pubblico il ricorso mediante affissione di una sua copia integrale in appositi spazi all'uopo destinati sempre accessibili al pubblico e tale pubblicazione ha valore di notifica per pubblici proclami per tutti i controinteressati; la notificazione si ha per avvenuta il giorno stesso della predetta affissione; per le parti costituite nel giudizio di primo grado la trasmissione si effettua presso l'indirizzo di posta elettronica certificata o il numero di fax indicato negli atti difensivi ai sensi del comma 4; b) depositato in copia presso il tribunale amministrativo regionale che ha emesso la sentenza di primo grado, il quale provvede ad affiggerlo in appositi spazi accessibili al pubblico; c) depositato presso la segreteria del Consiglio di Stato, che provvede a pubblicarlo nel sito internet della giustizia amministrativa e ad affiggerlo in appositi spazi accessibili al pubblico» (cfr. art. 129 cit., co. 8).

[44] Il punto è chiarito in C.d.S., V, n. 1058 del 23 febbraio 2012: «[…]sulla individuazione dei destinatari necessari della notificazione del ricorso […] [n]essuna perplessità applicativa suscita l'indicazione dell'ufficio elettorale (che ha emanato l'atto di esclusione della lista oggetto del giudizio) e

Vale la pena osservare come un ulteriore profilo di criticità che è stato rilevato in dottrina consista nella scelta, effettuata dal legislatore delegato, di confermare il principio in base al quale ogni provvedimento relativo al procedimento elettorale, anche preparatorio (come quelli relativi alla ammissione delle liste, ai contrassegni o ai collegamenti) risulta impugnabile soltanto all'esito del procedimento elettorale, unitamente alla proclamazione degli eletti, dando luogo ad un effettivo problema di coordinamento[45] tra gli artt. 129 e 130 del c.p.a.[46]. Tale ultima disposizione, come noto, disciplina la fase successiva allo svolgimento delle elezioni e, quindi, i giudizi promossi dopo la conclusione del procedimento elettorale e che investono l'atto di proclamazione degli eletti. Si tratta di un modello processuale dai forti caratteri di specialità rispetto a quello ordinario[47], che possono riassumersi come segue: *a)* previsione di una giurisdizione di merito (cfr. co. 9, attribuendo al Tribunale Amministrativo Regionale il potere – in ipotesi di accoglimento del ricorso – di correggere il risultato delle elezioni e sostituire ai candidati illegittimamente proclamati coloro che hanno diritto di esserlo); *b)* legittimazione da parte di *qualsiasi candidato o elettore dell'ente* della cui elezione si tratta, che può agire nel termine di trenta giorni per la proposizione dell'impugnazione, dimezzato rispetto al termine ordinario (cfr. art. 130 cit., cc. 1 e 10)[48]. La *ratio* di tale

---

della prefettura (in quanto amministrazione preposta all'organizzazione della contesa elettorale). Per quanto concerne i contro interessati, la norma prevede la notificazione del ricorso nei loro confronti alla duplice condizione che essi siano effettivamente rintracciabili e solo "ove possibile". La prima condizione presuppone una deroga ai ricevuti principi giurisprudenziali in materia di inconfigurabilità di contro interessati nei giudizi aventi ad oggetto atti di esclusione; si tratta di una precisa opzione del legislatore che ha imposto […] l'evocazione obbligatoria anticipata dei contro interessati nel contenzioso elettorale preparatorio. Il carattere eventuale della notificazione, che potrebbe apparire incoerente con tale opzione, si giustifica, invece, alla luce della possibilità pratica che la lista esclusa risulti l'unica partecipante alla competizione (in assoluto, ovvero in relazione al momento della esclusione e della successiva impugnazione). Per quanto riguarda la concreta individuazione dei litisconsorti necessari, la sezione ritiene che siano tali, in virtù di una presunzione ex lege, tutti i candidati delle liste fino a quel momento ammesse che potrebbero subire un pregiudizio dalla presenza nella competizione elettorale di una ulteriore lista».

[45] Il co. 2 dell'art. 129 cit., infatti, prevede che «Gli atti diversi da quelli di cui al comma 1 sono impugnati alla conclusione del procedimento unitamente all'atto di proclamazione degli eletti».

[46] Secondo G. RIVOSECCHI, *Il contenzioso post-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, cit., 259 «L'aver confinato entro ristretti limiti oggettivi e soggettivi le forme di tutela anticipata nel procedimento preparatorio per le elezioni costituisce indubbiamente uno degli aspetti maggiormente critici della disciplina introdotta. Alla luce dei principi costituzionali, sarebbe infatti necessario garantire una tutela tempestiva, con tendenziale riduzione dei termini processuali, nonché una legittimazione ad agire allargata, tale da ricomprendere non soltanto i soggetti direttamente lesi dai provvedimenti contestati, ma il corpo elettorale nel suo complesso, in maniera da assicurare che la legittima composizione degli organi elettivi non sia rimessa esclusivamente all'azione dei soli soggetti direttamente coinvolti».

[47] Lo ricorda, ancora, il Supremo organo di giustizia amministrativa: «[…] il rito speciale per il giudizio elettorale costituisce "un settore del contenzioso amministrativo in cui i rilevanti interessi in conflitto sono tradotti in un modello processuale dai forti connotati di specialità rispetto a quello ordinario" (Cons. St., sez. V, 22 marzo 2016 n. 1190); nonché C.G.A.R.S., sent. n. 60 del 25 gennaio 2021.

[48] L'atto conclusivo del procedimento elettorale è rappresentato dal verbale di proclamazione degli eletti, e il termine di impugnazione decorre dalla formazione dello stesso ad opera dell'Ufficio elettorale (C.d.S., III, sent. n. 3019 dell'11 luglio 2016: «[…] è solo con quest'ultimo atto, infatti, che si determina l'effetto giuridico finale dell'esito delle elezioni, con la conseguenza che il controllo diffuso sulla correttezza e sulla legalità del procedimento elettorale, che la norma in esame ha inteso codificare, non può che essere esercitato con esclusivo riferimento all'unico atto idoneo a configurare e a costituire, in via

previsione risponde all'esigenza di celerità propria del rito in analisi[49], in uno alla «esigenza di stabilità degli organi elettivi degli enti pubblici a base rappresentativa e degli atti e dei rapporti di diritto pubblico derivanti dalla loro costituzione e funzionamento all'esito delle elezioni»[50]. L'estensione soggettiva prevista dalla norma

---

definitiva, l'assetto degli organi elettivi»). In caso di elezione a doppio turno, il termine decorre dalla verbalizzazione della proclamazione degli eletti all'esito del secondo turno. Per le elezioni comunali, sul *dies a quo* di decorrenza del termine per eventuale impugnativa cfr. C.d.S., II, sent. n. 1407 dell'8 febbraio 2023: «Ai sensi dell'art. 130, comma 1 c.p.a., l'impugnativa contro le operazioni per l'elezione dei consiglieri comunali va proposta con ricorso depositato entro il termine di trenta giorni dalla proclamazione degli eletti, intendendo quale *dies a quo* del termine per tale deposito il giorno in cui tutte le operazioni preparatorie, effettuate dall'ufficio centrale, risultino documentate in un *atto scritto*, ossia il verbale delle operazioni elettorali, recante l'atto di proclamazione degli eletti; pertanto, il suddetto termine decadenziale inizia a decorrere dalla *data di chiusura del verbale delle operazioni elettorali*» (corsivo aggiunto). Per quel che concerne le Regioni, come noto, la legge elettorale regionale disciplina le diverse fasi del procedimento elettorale (proclamazione alla carica di Presidente di Giunta regionale del candidato Presidente che ha ottenuto il maggior numero di voti validi; ripartizione dei seggi di consigliere regionale tra le coalizioni di maggioranza e minoranza; ecc.) e, di conseguenza, anche la formazione e la pubblicazione del verbale di proclamazione degli eletti, che costituisce le risultanze dell'intero procedimento elettorale, in tutte le sue fasi. Sul relativo *dies a quo*, cfr. *ex plurimis* T.A.R. Piemonte, I, sent. n. 352 del 25 febbraio 2015: «[…] poiché il procedimento elettorale non può dirsi concluso fino a quando non sia pronunciato l'ultimo atto di proclamazione degli eletti, che definisce la composizione nominativa del consiglio regionale con l'assegnazione degli ultimi seggi in base al sistema dei resti, è da quest'ultimo, pronunciato dagli uffici centrali circoscrizionali, che va fatto decorrere il termine di impugnazione»; ma anche C.d.S., V, sent. n. 4244 dell'8 agosto 2014: «il termine d'impugnazione per i ricorsi elettorali decorre non già dalla data di adozione della delibera consiliare di convalida dei consiglieri eletti, ma dalla *proclamazione degli eletti*, in quanto l'interesse all'azione sorge esclusivamente da tale ultimo atto che *definisce l'esatta posizione di ciascun candidato all'esito della consultazione*, laddove la convalida attiene al concreto esercizio della carica elettiva; pertanto, il termine iniziale per la proposizione dei ricorsi in materia elettorale previsto dall'art. 130 c.p.a. (ma vedi anche la analoga disciplina precedentemente prevista dall'art. 83/11 del d.P.R. n. 570/1960) decorre dalla data in cui il verbale dell'ufficio Centrale viene chiuso e sottoscritto e, quindi, viene a costituire *idoneo atto scritto attestante la conclusione del procedimento elettorale*, rispetto al quale tutte le ulteriori attività ed atti intervenuti successivamente risultano irrilevanti ai fini della decorrenza del termine» (corsivo aggiunto).

[49] La celerità ivi richiamata rileva anche sul principio di certezza dei rapporti di diritto pubblico, come emerge in T.A.R. Puglia, III, sent. n. 1822 del 30 novembre 2021: «Il legislatore, […] anche al fine di contemperare tutti gli interessi in conflitto, ha inteso dare rilievo al principio di certezza dei rapporti di diritto pubblico (che ha uno specifico rilievo nella materia elettorale), prevedendo la giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo e il rigoroso termine di decadenza di trenta giorni, entro il quale gli atti vanno posti in contestazione e decorso inutilmente il quale i risultati elettorali diventano inattaccabili». Sul concetto di «certezza pubblica», cfr. per tutti M. S. GIANNINI, voce *Certezza pubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, VI, Milano, 1960, 771: «Le certezze pubbliche sono […] il contenuto di un atto che ha particolare autorevolezza perché promanante da pubbliche autorità, che è il risultato di un acclaramento in senso materiale, e che esterna dei giudizi percettivi o rappresentativi».

[50] Cfr. *in terminis* C.d.S., III, 5 marzo 2018, n. 1328: «[…] i giudizi di impugnazione delle operazioni elettorali devoluti alla giurisdizione amministrativa sono improntati a un criterio di celerità, il quale si manifesta in primo luogo nell'eccezionale dimezzamento del termine per proporre ricorso contro gli esiti delle elezioni (art. 130, comma 1, Cod. proc. amm.), oltre che di tutti i termini del procedimento, salvo quelli regolati da una specifica disposizione (comma 10 del citato art. 130), e quindi nella fissazione dell'udienza d'ufficio (comma 2). Le descritte caratteristiche di celerità del rito si correlano a loro volta all'esigenza di stabilità degli organi elettivi degli enti pubblici a base rappresentativa e degli atti e dei rapporti di diritto pubblico derivanti dalla loro costituzione e funzionamento all'esito delle elezioni (giurisprudenza costante di questa Sezione, da ultimo espressa nelle sentenze 11 febbraio 2016, n. 610 e 17 marzo 2014, n. 755). In questo quadro è imprescindibile che il giudizio sia scandito da termini perentori che ne assicurino la rapida definizione, attraverso la previsione di sanzioni processuali per comportamenti che possano vanificare la pratica attuazione delle descritte esigenze di ordine imperativo» (conforme, C.d.S., V, sent. n. 1190 del 22 marzo 2016; C.d.S., II, sent. n. 6533 del 25 luglio 2022).

coinvolge sia il candidato (che vi abbia interesse) che l'elettore (azione popolare) e, in sede di contestazione dei risultati elettorali, tra le figure citate sussiste un rapporto di «reciproca integrazione», risultando «sufficiente a dare l'ingresso al giudizio l'interesse di cui il soggetto sia portatore in una sola delle qualità possedute»[51].

Per quel che concerne l'azione popolare, la dottrina ha contribuito a ricostruirne la natura[52] in termini di «eccezione alle ordinarie regole processuali» e, pertanto, come uno strumento idoneo a tutelare «non una situazione giuridica soggettiva ma l'interesse generale al buon andamento della p.a., che in materia elettorale viene individuato nel regolare funzionamento e composizione delle assemblee elettive»[53]. In riferimento al proteiforme dibattito attorno alla concezione oggettiva e soggettiva dell'istituto[54], parte (prevalente) della dottrina ha aderito ad una chiave di lettura della natura dello stesso in senso oggettivo, orientata a «far valere l'osservanza del diritto obiettivo», considerato che l'azione in parola deve essere esercitata «non a difesa di un particolare interesse [del cittadino] ma a difesa dell'interesse generale»[55] (lettura confortata anche da parte della

[51] Cfr. *in terminis* C.d.S. (Ad. Plen.), n. 10 del 2005 citata: «in sede di contestazione dei risultati elettorali, costituisce vicenda del tutto normale che i ricorrenti agiscano in giudizio nella duplice veste di elettore e di candidato, ritenendosi che i titoli di legittimazione vantati dai ricorrenti stessi non siano suscettibili di vicendevole elisione ma, semmai, di reciproca integrazione, risultando comunque sufficiente a dare l'ingresso al giudizio l'interesse di cui il soggetto sia portatore in una sola delle qualità possedute (cfr. C.d.S., V, 18 marzo 2002, n. 1565; 23 agosto 2000, n. 4586)». Il candidato che ha interesse all'impugnativa (e che riveste altresì la qualità di cittadino elettore) può *scegliere* se far valere l'una o l'altra veste, «proponendo un'azione popolare, anche in pregiudizio della posizione di candidato» (cfr. *in terminis* C.d.S., V, n. 1838 del 2003, richiamando i propri precedenti n. 1143 del 7 novembre 1991 e n. 3921 del 17 luglio 2000). Nel caso in cui il candidato agisca a doppio titolo (e, quindi, facendo valere entrambe le posizioni di cittadino elettore e candidato), il g.a. ha ritenuto che prevalga l'interesse in qualità di elettore: «se a ricorrere è un candidato, l'azione può ritenersi instaurata a doppio titolo, vale a dire "nell'interesse della legge" e nell'interesse proprio, strumentale, di candidato). Tuttavia, si ritiene che anche in simile ipotesi sia da considerare prevalente il primo, per lo meno ogni volta che si faccia valere l'interesse alla regolarità e legalità delle operazioni elettorali (piuttosto che contestare voti che si affermino illegittimamente attribuiti ad altro candidato concorrente, et similia)». Così, T.A.R. Venezia, I, n. 121 del 2005.

[52] Caratteristiche dell'istituto in parola sono rappresentate dalla gratuità e dalla fungibilità (ossia la possibilità per l'elettore munito di legittimazione di proporre appello benché estraneo al giudizio di primo grado), come rilevato dal g.a. in C.d.S., V, sent. n. 5504 del 29 ottobre 2012: «[…] vigendo in materia elettorale una legittimazione universale (azione popolare), […] La Sezione ha infatti già avuto modo di osservare come anche in materia elettorale non possa dubitarsi in linea generale dell'ammissibilità dell'intervento in appello, tale facoltà essendo espressamente riconosciuta a chi ne abbia interesse ai sensi dell'articolo 97 C.P.A. (19 ottobre 2011, n. 5626; v. anche 5 febbraio 1993, n. 234). Tanto più che viene tradizionalmente riconosciuto nella stessa materia che l'elettore rimasto estraneo al giudizio di primo grado possa finanche proporre appello (cfr. ad es. V, 5 giugno 1991, n. 912; 8 maggio 2007 n. 2129)».

[53] E. LEHNER, *Azione popolare e giustizia elettorale*, cit., 95; ma anche T. BRUNO, voce *Azione popolare*, in *Digesto italiano*, IV, 2, Roma-Napoli, 1893-1899, 951 ss.; L. PALADIN, voce *Azione popolare*, in *Novissimo digesto italiano*, II, Torino, 1958, 83 ss.; V. CRISAFULLI, voce *Azione popolare*, in *Nuovo digesto italiano*, II, Torino, 1937, 138; A. LUGO, voce *Azione popolare* (in generale), in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano, 1959, 861 ss.; C. MIGNONE, voce *Azione popolare*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, II, Torino, 1987, 145 ss.; D. BORGHESI, voce *Azione popolare*, in *Enciclopedia giuridica*, IV, Roma, 1988; F. CINTIOLI, *L'azione popolare nel contenzioso elettorale amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 2008, 329 ss.

[54] Per un approfondimento, cfr. M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, Milano, 2023, 261 ss.

[55] Cfr. F. CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, Milano, 268; A. TROCCOLI, *Un istituto giuridico da rivalutare: l'azione popolare*, in *Rassegna parlamentare*, XIII, 1971, 85 ss.; L. MORTARA, *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*, II, Milano, 607 ss.; ma

giurisprudenza amministrativa)[56]. In riferimento alla concezione soggettiva, un contributo a favore di siffatta lettura sembra averlo dato il Giudice delle leggi considerato che, in più occasioni, il diritto alla tutela giurisdizionale in materia elettorale è stato ancorato al principio di sovranità popolare «non solo in veste di limite ma anche come strumento atto a garantirne le forme di esercizio»[57]; rilievo che ha trovato margine anche in qualche orientamento (minoritario) della giurisprudenza amministrativa[58].

La legittimazione passiva[59], ai sensi del co. 3 dell'art. 130 cit., spetta «all'ente della cui elezione si tratta», in quanto la stessa va attribuita all'Amministrazione cui vanno giuridicamente imputati i risultati della consultazione elettorale oggetto della lite, e non all'Amministrazione statale o agli organi, quali gli Uffici Elettorali, che abbiano svolto compiti, anche di primaria importanza, nel procedimento elettorale, ma che sono destinati a sciogliersi subito dopo effettuata la proclamazione degli eletti e che non sono portatori di un interesse giuridicamente apprezzabile al mantenimento dei propri atti[60]. Pertanto, come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, nei giudizi elettorali

---

anche V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Principio individualistico nel processo amministrativo e difesa dell'interesse pubblico*, in *Rivista trimestrale di diritto processuale civile*, 1962, 630; G. RESTA, *Azioni popolari, azioni nell'interesse collettivo, "class actions": modelli e prospettive di riforma in una recente riflessione*, in *Rivista critica di diritto privato*, 2/2007, 335 ss.; F. MANGANARO, *Difesa civica e azione popolare*, in F. ASTONE, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAITTA (a cura di), *Cittadinanza ed azioni popolari,* Soveria Mannelli, 2010, 241ss.

[56] Cfr., *ex plurimis*, C.d.S., III, sent. n. 5035 del 14 settembre 2017: «La legittimazione attiva non è concessa all'elettore a tutela di una posizione giuridica propria di diritto soggettivo o di interesse legittimo (cfr., *ex plurimis* Cass., SS.UU., 29 luglio 1987, n. 6553), ma a tutela di un interesse semplice alla regolarità dei risultati elettorali, che pertiene piuttosto al corpo elettorale nel suo complesso».

[57] E. LEHNER, *Azione popolare e giustizia elettorale*, cit., 118: «sia nella sent. n. 259 del 2009 (con il riconoscimento del diritto soggettivo a candidarsi e con l'accoglimento di una nozione restrittiva della portata dell'art. 66 cost. tale da consentire la giurisdizionalizzione del contenzioso pre-elettorale nazionale) sia nella sent. n. 236 del 2010 (che sconfessò in pieno l'impostazione dell'Ad. Plen. Cons. Stato n. 10 del 2005 sulla inimpugnabilità degli atti endo procedimentali), il diritto alla tutela giurisdizionale è stato correlato al principio di sovranità popolare non solo in veste di limite ma anche come strumento atto a garantirne le forme di esercizio. La Corte sembra oggi propendere per la concezione atomistico-individualista della sovranità popolare teorizzata da Crisafulli. In tal guisa potrebbe finalmente affermarsi la nozione soggettiva di azione popolare».

[58] Si v. T.A.R. Lazio, II bis, sent. n. 9280 del 12 novembre 2012, riconoscendo la legittimazione del singolo cittadino (quale elettore del Consiglio regionale) a chiedere l'annullamento della determina - emessa dal Presidente dimissionario della Regione di riferimento - di non far tenere le elezioni regionali entro il termine di legge, rilevando come lo stesso sia legittimato «quale *singolo componente ed esponente del corpo elettorale*, mediante il quale la comunità nazionale esercita la *sovranità* sancita dall'art. 1 della Costituzione e le comunità locali esercitano l'autonomia politica riconosciuta dall'art. 5 e dal nuovo Titolo V della Costituzione. In tal senso, non sembra revocabile in dubbio la sussistenza di un "interesse" *non solo del corpo elettorale unitariamente inteso*, ma anche di *ogni elettore suo componente al corretto svolgimento della propria funzione elettorale garantita dalla Costituzione*, e quindi alla corretta organizzazione della competizione elettorale; tale interesse - differenziato e qualificato rispetto all'interesse "semplice" di ogni componente della comunità al buon andamento delle istituzioni pubbliche - non può che essere ammesso a tutela in sede giurisdizionale ai sensi dell'art. 24 della Costituzione» (corsivo aggiunto). In argomento, un tentativo di "forzare le porte" dell'azione popolare in materia elettorale, contrastato dal g.a., è rinvenibile in T.A.R. Sicilia, I, sentenza n. 550 dell'11 marzo 2025.

[59] In via generale, è pacifico che i controinteressati siano individuati nei candidati proclamati eletti (l'atto conclusivo del procedimento elettorale, invero, va individuato nel verbale di proclamazione degli eletti), considerato il concreto pregiudizio che potrebbero ricevere in caso di un eventuale accoglimento del ricorso.

[60] In argomento, cfr. C.d.S., V, sent. n. 3557 del 19 giugno 2012; C.d.S., V, sent. n. 1376 del 17 marzo 2015; nonché C.d.S., V, sent. n. 3115 del 18 giugno 2015; C.G.A.R.S., sent. n. 116 del 21 febbraio 2024.

innanzi al g.a. l'individuazione della p.a., cui spetta la qualità di parte necessaria, va ricercata in aderenza al criterio di imputazione dei risultati della consultazione elettorale medesima e non con riferimento al criterio dell'imputazione formale[61]. Minori uniformità di vedute si sono registrate, di contro, in relazione all'ammissibilità della tutela cautelare, in quanto non sono mancate occasioni in cui la stessa è stata implicitamente ammessa, seppur con caute aperture[62]. L'orientamento prevalente, tuttavia, si è cristallizzato in termini opposti[63].

2.2 *Ricorsi esplorativi e motivi aggiunti: l'orientamento del g.a.*

L'esigenza di assicurare la stabilità[64] del risultato elettorale ha condotto il g.a. ad arrestare bruscamente i diffusi tentativi, promossi all'esito delle operazioni elettorali, di ottenere una sorta di «revisione in forma giurisdizionale delle attività di spoglio», evitando così che il sindacato giurisdizionale potesse declinarsi in un «riesame amministrativo dell'attività fatta dall'autorità competente»[65]. Lo dimostra la copiosa

[61] «[…] e va esclusa ogni legittimazione passiva di tipo formale (sotto il profilo cioè dell'emissione degli atti impugnati) in capo ad organi diversi dall'ente [di riferimento], quali il Ministero dell'interno e l'Ufficio Territoriale di Governo, per loro natura neutrali (Consiglio di Stato, Sez. V, 23 luglio 2010, n. 4851)». Cfr. *in terminis* C.d.S., V, sent. n. 3033 del 16 giugno 2014.

[62] Respingendo, invero, l'istanza cautelare proposta. Così, C.d.S., V, ord. n. 1000 del 2 marzo 2011; nonché T.A.R. Emilia-Romagna, II, ord. n. 143 del 15 maggio 2015.

[63] Cfr. *ex multis* T.A.R. Puglia, I, ord. n. 412 del 10 giugno 2010, rilevando come gli effetti dell'accoglimento del ricorso in termini correttivi del risultato delle elezioni (e la conseguente sostituzione dei candidati illegalmente proclamati), siano incompatibili con la precarietà e transitorietà della misura cautelare; nonché T.A.R. Marche, I, sent. n. 616 del 2 ottobre 2019.

[64] Al riguardo, un doveroso cenno merita il principio di *strumentalità delle forme*, connesso inscindibilmente all'esigenza relativa alla stabilità dei risultati elettorali: «Nel procedimento elettorale vige il principio di strumentalità delle forme, che, in correlazione con la regola di conservazione delle operazioni elettorali, mira finalisticamente alla stabilità del risultato elettorale nonché al rispetto della volontà espressa dagli elettori. In ragione dell'operatività dell'istituto della illegittimità non invalidante, sono rilevanti soltanto le irregolarità sostanziali, influenti, cioè, sulla libera espressione del voto e sulla complessiva attendibilità del risultato finale. Sono invece irrilevanti le irregolarità non sostanziali, ovvero i vizi nella compilazione dei verbali delle sezioni elettorali, inerenti la corrispondenza tra il numero degli iscritti e i votanti, il numero delle schede autenticate, il riepilogo dei voti relativi allo scrutinio, la congruenza tra i voti di preferenza e i voti di lista. È, in ogni caso, sempre onere di chi agisce in giudizio avverso gli atti elettorali dimostrare in che modo le presunte irregolarità, alterando la manifestazione del voto, comportino l'illegittimità del risultato proclamato e l'ottenimento di quello auspicato» (T.A.R. Lombardia, II, 20 dicembre 2024, n. 1023; nonché C.d.S., II, 9 gennaio 2024, n. 316; 2 gennaio 2024, n. 51; 2 gennaio 2024, n. 53; 2 novembre 2023, n. 9407; 20 febbraio 2022, n. 984; 1 maggio 2022, n. 3722; C.d.S., III, 17 agosto 2020, n. 5051; 13 maggio 2020, n. 3045; 21 novembre 2016, n. 4863); ma anche C.d.S., III, sent. n. 5959 del 19 dicembre 2017, e i diffusi richiami ai propri precedenti ivi contenuti: «il principio di strumentalità delle forme nel procedimento elettorale, *coniugato con i generali principi di conservazione dell'atto*, comporta l'applicazione dell'istituto dell'illegittimità non invalidante nel procedimento elettorale, in cui ha preminente rilievo l'interesse alla *stabilità* del risultato elettorale» (corsivo aggiunto).

[65] Cfr. A. CARDONE, *Conservazione del voto e diritto di azione nell'accesso alla giurisdizione amministrativa sulle operazioni elettorali,* in *Diritto pubblico*, 2/2011, 694. A ben vedere, assume interesse, nella prospettiva di assicurare la stabilità del risultato elettorale, l'orientamento del g. a. in materia di ricorso incidentale. Come noto, infatti, quest'ultimo è ammesso purché venga proposto da soggetti "controinteressati", ossia da quei soggetti «titolari dell'interesse, contrario a quello dedotto in giudizio dal ricorrente principale, a conservare il risultato elettorale, e come tale destinato a sorgere solo a seguito della notifica del gravame principale, il quale mira invece a vanificare quel risultato» (per tale

giurisprudenza sul punto, rilevando come i ricorsi in materia elettorale[66] debbano contenere motivi specifici e l'indicazione dei mezzi di prova[67] a sostegno delle censure relative alla *effettiva incidenza* sull'esito della consultazione delle illegittimità dedotte, considerato che le irregolarità meramente formali[68] non possono dar luogo alla caducazione delle operazioni[69]. In siffatto scenario, al divieto di genericità dei motivi di

---

ordine di motivi, il termine di proposizione del ricorso incidentale viene fatto decorrere dalla data di notifica al controinteressato del ricorso principale). Qualora, invece, i ricorsi incidentali siano proposti da soggetti "cointeressati" all'annullamento delle elezioni (ossia da quei soggetti portatori dello stesso identico interesse dedotto in giudizio dalla ricorrente principale) sono considerati inammissibili, costituendo ipotesi di ricorsi incidentali impropri o autonomi (ovverosia di ricorsi sostanzialmente principali), da proporsi nello stesso termine previsto per la proposizione del ricorso principale (cfr. T.A.R. Piemonte, I, sent. n. 352 del 25 febbraio 2015). Inoltre, nel processo amministrativo è inammissibile l'intervento *ad adiuvandum* da parte di chi sia legittimato a proporre il ricorso giurisdizionale in via principale, posto che in tali ipotesi «l'interveniente non fa valere un interesse di mero fatto, bensì un interesse personale all'impugnazione dei provvedimenti immediatamente lesivi, che può essere introdotto solo mediante proposizione di ricorso principale nei termini decadenziali» (cfr. C.d.S., VI, 23 dicembre 2013, n. 6223; C.d.S., IV, 12 giugno 2013, n. 3252; C.d.S., V, 08 marzo 2011, n. 1445; T.A.R. Piemonte, I, 28 luglio 2010, n. 3136). In riferimento, invece, all'intervento adesivo dipendente, è ammissibile purché «l'interventore sia in grado di ricevere un vantaggio, anche in via mediata e indiretta, dall'accoglimento del ricorso principale» (v., *ex plurimis* C.d.S., IV, 29 novembre 2017, n. 5597; C.d.S., III, sent. n. 6711 del 27 novembre 2018). L'intervento *ad opponendum* deve avvenire nel rispetto delle regole ordinarie del processo amministrativo, ma pur sempre nel rispetto delle peculiarità del giudizio elettorale caratterizzato da una chiara immanenza della perentorietà dei termini per il compimento dei singoli atti processuali. Sul punto, N. SAITTA, *I giudizi elettorali*, cit., spec. 40.

[66] Da incardinarsi presso il tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione ha sede l'ente territoriale delle cui elezioni si tratta.

[67] Cfr. artt. 40, co. 1 e 64, co. 1, c.p.a.

[68] E ciò in ossequio al «doveroso rispetto della volontà dell'elettore […] cosicché, «le regole formali contenute nella normativa e nelle istruzioni ministeriali sono strumentali, e la loro violazione è significativa soltanto se dimostra una sostanziale inattendibilità del risultato finale» (C.d.S., III, 21 novembre 2016, n. 4863). Pertanto, costituiscono irregolarità non sostanziali, inidonee a determinare la declaratoria di annullamento e rinnovazione delle operazioni elettorali, quei «vizi formali nella compilazione dei verbali delle sezioni elettorali o da questi emergenti, che riguardino, di volta in volta, la corrispondenza tra il numero degli iscritti e dei votanti, il numero delle schede autenticate, di quelle utilizzate per il voto e di quelle non utilizzate, il riepilogo dei voti relativi allo scrutinio, la congruenza tra voti di preferenza e voti di lista, in quanto da simili irregolarità non deriva alcun pregiudizio di livello garantistico o alcuna compressione della libera espressione del voto, tale da compromettere l'accertamento della reale volontà del corpo elettorale» (cfr. T.A.R. Campania, II, n. 475 del 21 gennaio 2021 e n. 519 del 19 gennaio 2022).

[69] Granitico l'orientamento in materia. Cfr., *ex aliis*, C.d.S. (Ad. Plen.), sent. n. 32 del 2014, ove si legge: «l'osservanza dell'onere di specificità del motivo non assorbe l'onere della prova, posto che anche una denuncia estremamente circostanziata dell'irregolarità in cui sia incorsa la sezione elettorale, deve pur sempre essere sorretta da allegazioni ulteriori rispetto alle affermazioni del ricorrente; un motivo anche strutturato in termini specifici può rendere inammissibile il ricorso allorché questo presenti caratteri tali da doversi qualificare come esplorativo», ma anche C.d.S., II, n. 552 del 24 gennaio 2025; T.A.R. Campania, II, sent. n. 172 dell'11 gennaio 2021; nonché C.d.S., V, sent. n. 3381 del 7 luglio 2015; 22 dicembre 2014, n. 6215; 28 aprile 2014, n. 2197; T.A.R. Marche, I, sent. n. 482 del 12 giugno 2015, rilevando come «È pertanto onere di chi si avvale della tutela giurisdizionale non solo formulare motivi specifici, indicando le circostanze concrete, il numero delle schede e delle sezioni di riferimento, la natura dei vizi denunziati, ma anche allegare in che modo tali presunti irregolarità, alterando la manifestazione del voto, comportino *l'illegittimità del risultato proclamato e l'ottenimento di quello auspicato*» (corsivo aggiunto). In tal senso, «è necessario che l'interessato non si limiti a rappresentare presunte scorrettezze nelle operazioni elettorali, ma è necessario che fornisca almeno un principio di prova, in termini indiziari, sul fatto che le irregolarità censurate abbiano determinato l'attribuzione al ricorrente di un numero di voti inferiore a quello effettivamente espresso dal corpo elettorale oppure, specularmente, con riferimento alla posizione del controinteressato, il conteggio di un numero di preferenze superiore a quelle legittimamente

ricorso si è accompagnato, inevitabilmente, alla notevole limitazione relativa alla possibilità di dedurre i motivi aggiunti, conducendo la dottrina a parlare di una vera e propria interpretazione giurisprudenziale «ad effetto sostanzialmente abrogativo dell'istituto»[70]. Invero, l'orientamento in merito del g.a. risulta abbastanza consolidato: «Nel giudizio elettorale con i motivi aggiunti non possono dedursi, in base alle risultanze della verificazione disposta dal giudice, vizi inediti e cioè vizi che non trovano sufficiente e adeguato riscontro in quelli dedotti col ricorso introduttivo; e, in particolare, che nel giudizio elettorale sono ammissibili i motivi aggiunti che costituiscano esplicitazione, puntualizzazione o svolgimento di censure *tempestivamente proposte*, mentre non sono ammessi nuovi motivi derivanti da *ulteriori vizi* emersi a seguito delle verifiche istruttorie disposte dal giudice in relazione alle originarie censure, così conciliandosi i contrapposti interessi in gioco della effettività della tutela giurisdizionale e della celerità e speditezza che il giudizio elettorale deve in ogni caso assicurare»[71]. Diffuse perplessità sono state manifestate in dottrina avverso siffatta limitazione sostanziale, in ispecie in relazione all'esigenza, in caso di giudizio elettorale già pendente nell'ambito della medesima competizione, di impugnare un atto diverso da quello contestato con l'atto introduttivo[72]; oppure nell'ipotesi in cui emergano fatti che non si sarebbero potuti in alcun modo conoscere al momento dell'impugnativa, e quindi censurabili soltanto attraverso motivi aggiunti[73].

A seguito dell'accoglimento del ricorso, il co. 9 dell'art. 130 cit. prevede il potere correttivo, in capo al T.A.R., relativamente al risultato delle elezioni[74], sostituendo ai

---

riconoscibili» (T.A.R. Lazio, II, sent. n. 10504 del 31 ottobre 2018; C.d.S., II, sent. n. n. 113 del 7 gennaio 2022).

[70] F. CINTIOLI, *L'azione popolare nel contenzioso elettorale amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 2008, spec. parag. 8; nonché C.E. GALLO, *L'ambito del giudizio elettorale nella decisione dell'adunanza plenaria n. 10 del 2005*, 3244 ss. La giurisprudenza in argomento, infatti, si è espressa nei seguenti termini: «[…] nella maggior parte delle pronunce giurisprudenziali rinvenibili sul tema, la premessa di diritto sulla generale ammissibilità dei motivi aggiunti nel ricorso elettorale finisc[e] con la deliberazione *sull'inammissibilità dei medesimi nel caso concreto* (tra le tante C.d.S., V, n. 4589 del 10 settembre 2014). Ciò perché la particolare natura del giudizio elettorale, ove normalmente il ricorrente e le controparti hanno una conoscenza limitata di quanto avviene nelle sezioni, fa sì che la formulazione "al buio" di censure generiche o rivelatesi insussistenti faccia spesso il paio con il tentativo, in sede di motivi aggiunti, di fare entrare nel giudizio le schede vere e non più virtuali emerse in sede di verificazione» (corsivo aggiunto); ma anche C.d.S., V, 20 marzo 2006, n. 1437; 18 novembre 2003, n. 7320; 30 giugno 2003, n. 3865; 13 dicembre 2002, n. 6811.

[71] Cfr. *in terminis* C.G.A., n. 380 del 3 giugno 2020 (corsivo aggiunto); nonché C.d.S., III, 26 ottobre 2018 n. 6126; C.d.S., V, 13 aprile 2016, n. 1477; 16 marzo 2016, n. 1059; 11 febbraio 2016, n. 610; 22 marzo 2012, n. 1630.

[72] Sul tema, N. SAITTA, *I giudizi elettorali*, cit., 78-79; nonché A. SAPORITO, *Il problema dei motivi aggiunti nel contenzioso elettorale,* in *Società e diritti*, 19/2024, 147 ss.

[73] Si vedano le condivisibili osservazioni di A. SAPORITO, *Il problema dei motivi aggiunti nel contenzioso elettorale,* cit., sul tema della cd. "scheda ballerina" e dei relativi effetti distorsivi all'esito della competizione: «[…] se a seguito di riconteggio si dovessero trovare più schede elettorali del numero dei votanti, è assurdo non ammettere i motivi aggiunti, in quanto tali circostanze sono stati conosciuti successivamente ed hanno minato la competizione elettorale, la manifestazione della volontà popolare, i principi cardini del processo stesso, il principio di rappresentanza politica».

[74] Come chiarito in varie occasioni (cfr. *ex plurimis* C.G.A.R.S., n. 394 dell'8 luglio 2014), «[…] già la piena lettura del sistema duale delineato dal citato comma 9 dell'art. 130 c.p.a. rende evidente come il legislatore abbia inteso differenziare il ricorso avverso le operazioni elettorali inerenti il Parlamento europeo, per il cui accoglimento ha espressamente contemplato lo speciale rimedio correttivo della "decurtazione" di tutti quei voti la cui espressione, nell'ambito delle sezioni prese in considerazione, è

candidati illegittimamente proclamati coloro che hanno diritto di esserlo. A parere del g.a. «si tratta di una previsione espressa di un potere tipico della giurisdizione di merito, che implica perciò anche il potere, minore e generale, di annullamento dell'atto»[75].

3. *Il criterio di riparto*

Finora sono state analizzate le varie fattispecie concernenti la regolarità delle operazioni elettorali, rimesse alla cognizione del g.a., tralasciando l'analisi delle controversie concernenti il diritto soggettivo di elettorato passivo rimesse, come noto,

---

stata ritenuta invalida ("i voti delle sezioni le cui operazioni sono stati annullate non hanno effetto") dal ricorso avverso operazioni elettorali relative a comuni, province e regioni, il cui accoglimento – in carenza di espressa previsione analoga alla precedente fattispecie – non può che comportare l'annullamento delle operazioni elettorali e la (eventuale) correzione del loro risultato tramite la ripetizione (parziale o totale) delle elezioni medesime». Il rinnovo parziale della consultazione si muove nell'obiettivo, ribadito dalla giurisprudenza costituzionale, secondo il quale «i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento, al pari della stabilità e persistenza funzionale dell'Organo elettivo, devono sempre prevalere nel bilanciamento tra il principio di rappresentatività e quello della continuità delle istituzioni»: in tal senso, l'annullamento delle operazioni elettorali in un numero esiguo di sezioni è preordinato «unicamente all'accertamento del volere degli elettori, senza alcun immediato effetto invalidante sulla composizione dell'Assemblea elettiva regionale» (C.G.A.R.S., n. 394 dell'8 luglio 2014, richiamando Corte cost., sent. n. 68 del 2010). In riferimento ai Comuni, l'art. 77, d.P.R. n. 570 del 1960 dispone che: «Quando in alcune sezioni sia mancata o sia stata annullata l'elezione, se il voto degli elettori di tali sezioni non influisca sulla elezione di alcuno degli eletti, non occorre fare o ripetere in esse la votazione. In caso diverso, l'elezione seguirà entro due mesi nel giorno che sarà stabilito dal Prefetto, di concerto col Presidente della Corte d'appello». L'annullamento delle operazioni elettorali travolge, pertanto, soltanto le sezioni ove sono state censurate irregolarità idonee ad inficiare il risultato complessivo.

[75] Cfr. T.A.R. Molise, I, sent. n. 224 del 28 maggio 2012: «[…] Si evidenzia, in proposito, quanto previsto dal comma 9 dell'articolo 130 del c.p.a., secondo cui, "il tribunale amministrativo, quando accoglie il ricorso, corregge il risultato delle elezioni e sostituisce ai candidati illegittimamente proclamati coloro che hanno diritto di esserlo. […]". Da ciò, deriverebbe, secondo i controinteressati, che il Tar potrebbe correggere, ma non annullare le operazioni e gli esiti elettorali; ed avendo i ricorrenti rinunciato alla correzione, il ricorso sarebbe ormai tutto estinto, non solo in parte. Tale interpretazione, tuttavia, appare, all'evidenza, *del tutto incostituzionale*, in quanto priverebbe di tutela proprio i casi in cui i vizi del procedimento elettorale sono talmente gravi o, comunque, di natura ed incidenza tale, da non permettere la correzione del risultato finale. Si tratterebbe, del resto, di *un'interpretazione fortemente limitativa della sovranità popolare*, piuttosto che dei poteri del giudice. Difatti, il potere di correzione è quello più incisivo, poiché sostituisce, pure in casi opinabili ed in virtù di oscillanti interpretazioni giurisprudenziali, la decisione del giudice a quella dell'elettore. Nel caso di *annullamento*, viceversa, *massima è la garanzia per il corpo elettorale*, atteso che proprio ad esso viene rimessa nuovamente la decisione in ordine alla scelta dei propri rappresentanti. Lo stesso avviene, ad esempio, anche nel campo del diritto civile, nel rapporto tra poteri del giudice ed autonomia privata: anche qui il potere correttivo del giudice è molto più incisivo sulla volontà delle parti che non il potere di annullamento; il cui esercizio, in sostanza, rende le parti libere di regolamentare di nuovo o in modo diverso i propri interessi, piuttosto che lasciarle vincolate ad un rapporto di contenuto diverso. Si vuole dire, in sostanza, che l'eterointegrazione delle manifestazioni di volontà costituisce una limitazione dell'autonomia, maggiore rispetto alla sanzione dell'annullamento e della conseguente facoltà di ripetizione: nell'ultimo caso si ritorna ad una situazione di libera scelta, nel primo no. Del resto, proprio il diritto amministrativo è paradigmatico di quanto si viene affermando. Il potere di annullamento appartiene alla giurisdizione generale di legittimità, mentre quello di merito è tipico e speciale, in quanto contiene in sé anche il potere sostitutivo, di correzione, da parte del giudice. Ed ecco che, in tal modo, si comprende agevolmente il perché il legislatore abbia previsto, nell'articolo 130 cit., il solo potere di correzione: si tratta di una previsione espressa di un potere tipico della giurisdizione di merito, che implica perciò anche il potere, minore e generale, di annullamento dell'atto; per semplificare, nel più è ovviamente contenuto il meno» (corsivo aggiunto).

alla giurisdizione del giudice ordinario. Siffatto criterio di riparto[76] trova riscontro nella giurisprudenza delle SS.UU.[77], rilevando come la giurisdizione relativa a diritti soggettivi perfetti[78] (quale, appunto, l'elettorato passivo) sia riservata al giudice ordinario, essendo la stessa del tutto disancorata dalla spendita di potere pubblico da parte dell'autorità amministrativa e non comportando, di conseguenza, valutazioni in ordine alle modalità di estrinsecazione del pubblico potere[79].

In relazione alla multiforme stratificazione giurisprudenziale in tema di ineleggibilità, decadenza e incandidabilità[80], appare di vivo interesse analizzare due vicende, estremamente recenti, che toccano gli istituti in analisi e il complessivo scenario di riferimento, riaccendendo il mai sopito dibattito dottrinale[81]. Per farlo, tuttavia, occorre procedere ad una preliminare distinzione tra ineleggibilità, incompatibilità e incandidabilità. Come noto, l'ineleggibilità consiste in un impedimento giuridico, precedente all'elezione, che non consente a chi si trova in una delle cause ostative previste dalla legge di essere validamente eletto; l'incompatibilità, invece, consiste in quella situazione giuridica in cui versa un soggetto che, benché validamente eletto, non può cumulare nello stesso tempo quella determinata funzione con altra carica, in quanto le stesse sono, appunto, inconciliabili[82].

In riferimento all'incandidabilità, nonostante la Corte costituzionale abbia, in più occasioni, qualificato la stessa come una «causa particolarissima di ineleggibilità»[83], la sua peculiare struttura potrebbe indurre ad indentificare un "*tertium genus*" rispetto alle altre cause di limitazione del diritto di elettorato passivo (ossia l'ineleggibilità e

---

[76] *Amplius,* M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., 224 ss.

[77] Cfr. *ex plurimis*, Cass. SS.UU., ordd. nn. 13403 del 26 maggio 2017 e 3058 del 17 febbraio 2016.

[78] Sulla configurazione del diritto ad essere eletti a cariche pubbliche elettive quale «diritto soggettivo perfetto», si v. C. DE CESARE, *Incompatibilità ed ineleggibilità parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, XVI, 2/1989, e G. FERRARI, *Elezioni* (*Teoria generale*), in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1965, 607 ss. Addirittura, un risalente indirizzo dottrinale (S. FURLANI, voce *Elettorato passivo*, in *Novissimo digesto italiano*, VI, Torino, 1975, 453 ss.) escludeva l'esistenza di un vero e proprio diritto elettorale passivo, considerando più semplicemente la capacità giuridica di essere eletto in presenza di requisiti di legge, dando al concetto un rilievo certamente minore rispetto al diritto di voto ex art. 48 Cost. Tale argomento acquista rilievo, se si tiene conto, ad esempio, del fatto che l'art. 51 Cost. va letto in collegamento con gli artt. 65 e 122 Cost. che prevedono delle ipotesi qualificate di limitazione dell'elettorato passivo, essendo richiesta la sussistenza di precisi requisiti oggettivi (o, se si preferisce, l'assenza di requisiti negativi qualificati) per l'accesso alle cariche pubbliche.

[79] In argomento, sia consentito il rinvio a V. FOGLIAME, *La disciplina giuridica dell'incandidabilità in recenti esperienze applicative locali tra virtù civiche dei candidati e tutela della credibilità delle istituzioni democratiche,* in *Osservatorio AIC*, 3/2020.

[80] Sulla quale, tra i più recenti, cfr. M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., 224 ss., e la copiosa giurisprudenza ivi richiamata.

[81] Il riferimento è alle recentissime vicende relative all'ammissibilità del terzo mandato del Presidente della Regione Campania Vincenzo De Luca e alla decadenza del Presidente della Regione Sardegna Alessandra Todde, sulle quali si v. *infra*.

[82] In argomento, cfr. l'ampia indagine di S. CECCHINI, *Dal caso De magistris a quello De luca: una proposta interpretativa del d.lg. n. 235 del 2012*, in *Foro napoletano*, 3/2015, 646 ss.; ma anche ID., *Retroattività della sospensione dalla carica di sindaco e problemi di (ir)retroattività: il caso De Magistris*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2015.

[83] Cfr. sentt. nn. 407 del 29 ottobre 1992 e 141 del 6 maggio 1996. Sul punto, si veda V. PUPO, *La disciplina dell'incandidabilità alle cariche elettive regionali e locali alla luce della più recente giurisprudenza*, in *Rivista AIC*, 1/2017.

l'incompatibilità), in ispecie a seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 235 del 2012[84]. Ciò in quanto tale misura tende ad evocare un'idea di «indegnità morale»[85] a ricoprire cariche elettive ai sensi dell'art. 51 Cost.[86], determinata dalla gravità delle condotte censurate[87].

Nonostante la Consulta abbia escluso la natura «sanzionatoria» o «punitiva» delle misure previste dal d.lgs. n. 235 del 2012[88], in dottrina ne è stato rilevato, di contro, un

[84] Cfr. in particolare i capi III e IV, inerenti ai livelli *sub*-statali.

[85] Sulle cause di «indegnità morale» apprestate dal legislatore nei primi anni dell'ordinamento repubblicano, si veda G. PALMA, voce *Elettorato e liste elettorali*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1965, 672 ss.

[86] In riferimento al rapporto tra «incandidabilità» e «indegnità morale o sociale», cfr. l'indagine critica di F.S. MARINI, *La "legge Severino" tra le Corti: luci e ombre dell'incandidabilità dopo la sentenza n. 236 del 2015, in Osservatorio AIC,* 1/2016, 3. Per un approfondimento sulla «indegnità morale», cfr. V. MARCENÒ, *L'indegnità morale dei candidati e il suo tempo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2014, 621 ss., laddove l'A. intende il concetto di «dignità morale» come un «inter-requisito» piuttosto che un «pre-requisito», come tale idoneo a perdurare per tutto il periodo di durata del mandato degli eletti.

[87] E dall'allarme sociale che sono idonee a generare: cfr., ad es., art. 10, co. 1, lett. *a), b)* e *c)* d.lgs. n. 235/2012, ove si fa riferimento, rispettivamente a: «a) coloro che hanno riportato condanna definitiva per il delitto previsto dall'articolo 416-bis del codice penale o per il delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui all'articolo 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, o per un delitto di cui all'articolo 73 del citato testo unico concernente la produzione o il traffico di dette sostanze, o per un delitto concernente la fabbricazione, l'importazione, l'esportazione, la vendita o cessione, nonché, nei casi in cui sia inflitta la pena della reclusione non inferiore ad un anno, il porto, il trasporto e la detenzione di armi, munizioni o materie esplodenti, o per il delitto di favoreggiamento personale o reale commesso in relazione a taluno dei predetti reati; b) coloro che hanno riportato condanne definitive per i delitti, consumati o tentati, previsti dall'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale, diversi da quelli indicati alla lettera a); c) coloro che hanno riportato condanna definitiva per i delitti previsti dagli articoli 314, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 323, 325, 326, 331, secondo comma, 334, 346-bis del codice penale». È noto come la disciplina dell'incandidabilità sia stata introdotta per effetto della legge n. 55/1990 (recante «Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale», sulla quale si v. A. TOSCHI, *Commento articolo per articolo alla l. 19 marzo 1990, n. 55*, in *Legislazione penale*, 1991, 450 ss.), poi modificata dalla legge n. 16/1992 e, successivamente, trasfusa agli artt. 58 e 59 del T.U.E.L. (concernenti, rispettivamente, i casi di incandidabilità conseguenti a sentenze definitive di condanna e i casi di sospensione conseguenti a condanne non definitive). Senza rilevanti variazioni, il testo degli artt. 58 e 59 del T.U.E.L. è stato riprodotto nel combinato disposto degli artt. 10 e 11 del d.lgs. 235 del 2012. Tra gli elementi di novità rispetto alla disciplina previgente si annovera, in particolare, l'inserimento dei casi di condanne definitive per determinate fattispecie delittuose elencate al Capo III (livello regionale, spec. art. 7, co. 1, lett. b e c) ed al Capo IV (livello provinciale e comunale, spec. art. 10, co. 1, lett. b e c) del d.lgs. n. 235/2012, che determinano la decadenza di diritto del titolare della carica regionale o locale a seguito del passaggio in giudicato della sentenza di condanna. Per una ricostruzione, cfr. A. PORRO, *Il "recente" istituto dell'incandidabilità nelle Regioni e negli Enti locali, tra scelte discrezionali – pressoché riconfermate – del legislatore ed orientamenti della giurisprudenza,* in *Consulta online,* 16 gennaio 2014, 14 ss.

[88] Configurandole, piuttosto, quali «conseguenze» legate al sopraggiungere di requisiti soggettivi negativi che impediscono l'accesso e la conservazione delle cariche pubbliche: cfr. Corte cost., sent. n. 236 del 19 novembre 2015, punto 4.1 e 4.3.2 Cons. dir., rilevando che le misure dell'incandidabilità, della decadenza e della sospensione trovano necessaria applicazione nel caso in cui il soggetto che ricopra l'ufficio pubblico elettivo sia stato investito da una condanna penale in quanto, in siffatta ipotesi, emergerebbe in modo evidente la sua carente attendibilità professionale e politica, esponendo l'amministrazione presso la quale lo stesso opera ad intollerabili disfunzioni. Sul richiamo al «requisito negativo» o «qualifica negativa» della misura interdittiva in parola, cfr. C.d.S., Sez. V, n. 695 del 6 febbraio 2013, richiamando l'orientamento espresso dalla Consulta attraverso la sent. n. 114 del 31 marzo 1998, in relazione all'analoga fattispecie delle cause di incandidabilità previste, in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali, dalla legge n. 16/1992.

profilo di natura "afflittiva"[89] in riferimento alla compressione dei diritti politici sottesa all'adozione delle stesse (primo fra tutti, il diritto di elettorato passivo), in presenza di un superiore interesse pubblico[90]. In siffatto scenario, la Corte ha chiarito la natura giuridica delle cause di limitazione dell'elettorato passivo, rilevando come le stesse non esprimano finalità "punitive" nei confronti dei soggetti interessati, bensì debbano intendersi piuttosto quali strumenti idonei a salvaguardare il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, nonché la tutela della libera determinazione degli organi elettivi: finalità, queste, di «indubbio rilievo costituzionale […] connesse a valori costituzionali di rilevanza primaria»[91]. Per tale ordine di motivi, le misure previste dalla disciplina in esame – più che come sanzioni *tout court* – vanno intese quali «cause ostative»[92] all'accesso verso le sedi della rappresentanza politica, a prescindere dagli effetti che sono destinate a produrre sulla sfera degli interessati.

Sebbene siano state avanzate diffuse critiche in relazione alla struttura ed al contenuto di tale impianto normativo[93], si condivide l'assunto secondo il quale le soluzioni legislative ivi considerate – contemplando ipotesi di sacrificio della posizione del singolo[94] – si inseriscano pienamente nella direzione della tutela della dimensione collettiva e della fondamentale vocazione solidaristica perseguite dall'ordinamento, nella prospettiva dell'art. 2 Cost.[95]

---

[89] F.S. MARINI, *La "legge Severino" tra le Corti*, cit., 8, parla di «carattere materialmente sanzionatorio» delle misure previste dal d.lgs. n. 235/2012.

[90] Invero, in riferimento ai casi previsti dal decreto in parola, il diritto di elettorato passivo cede di fronte all'esigenza di tutela della credibilità delle istituzioni democratiche, a prescindere dalle conseguenze più o meno "afflittive" che si producono in capo agli interessati.

[91] Corte cost., sent. n. 132 del 15 maggio 2001, punto 4 Cons. dir.

[92] Ivi, punto 2 Cons. dir.: «[…] Le fattispecie di "incandidabilità", e quindi di ineleggibilità […] si collocano su un piano diverso, quanto a *ratio* giustificativa, rispetto a quello delle pene, principali ed accessorie. Esse non rappresentano un aspetto del trattamento sanzionatorio penale derivante dalla commissione del reato, e nemmeno una autonoma sanzione collegata al reato medesimo, ma piuttosto l'espressione del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche considerate». Per un approfondimento sulla giurisprudenza costituzionale in relazione alle cause ostative all'esercizio del diritto di elettorato passivo, cfr. E. GRIGLIO, *La giurisprudenza costituzionale in materia di ineleggibilità, incandidabilità e incompatibilità*, in G. MELONI (a cura di), *I sistemi di ineleggibilità e incompatibilità ai differenti livelli rappresentativi: profili normativi e orientamenti giurisprudenziali*, *Rapporto di ricerca Luiss Guido Carli – UPI – Formez – FormAutonomie*, Roma, 2007, 71 ss.

[93] Laddove è stata censurata la sostanziale assonanza dei reati disciplinati al Capo III e IV del decreto in commento, rilevando che la scelta del legislatore di «duplicare» la stessa disciplina per «livelli di governo» differenti costituisca una lesione del «principio di semplificazione legislativa». Sul punto, cfr. A. RACCA, *Problematiche costituzionali del nuovo regime dell'"incandidabilità" per le cariche elettive (e di governo) nell'ordinamento italiano*, in *Consulta online*, 14 ss. (in linea con le osservazioni espresse sul punto da A. PORRO, *Cambia forma (ma non sostanza): la incandidabilità per regioni ed enti locali,* in *Quaderni costituzionali*, 2/2013, 414 ss.).

[94] Come avviene nel caso della misura cautelare della sospensione prevista ai sensi dell'art. 11, co. 1, lett. *a)* d.lgs. n. 235/2012 che, a maggior ragione in quanto avente carattere cautelare e non sanzionatorio, determina, negli effetti concreti, un sacrificio della posizione del singolo, giustificata proprio dall'esigenza di preservare il corretto funzionamento dell'istituzione. L'incandidabilità ai sensi dell'art. 10 d.lgs. cit. costituisce, a sua volta, una misura ancor più restrittiva – sebbene, come osservato, non rivesta un prevalente carattere sanzionatorio – in quanto opera *ex ante*, precludendo la partecipazione alle competizioni elettorali ivi considerate (elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali).

[95] Si aderisce, pertanto, alla ricostruzione che tende a qualificare la disposizione quale «fonte suprema di doveri cui gli eletti sono assoggettati in misura ancora maggiore degli altri cittadini». In argomento, cfr. L. LONGHI, *Il caso de Magistris: il delicato bilanciamento tra diritti di elettorato passivo e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione,* in *Federalismi.it,* 3/2016, 9.

4. *Osservazioni alla luce di recenti vicende: dalla Sardegna…*

Le controversie in materia di eleggibilità, decadenza e incompatibilità nelle elezioni comunali, provinciali e regionali sono disciplinate, come noto, dall'art. 22 del d.lgs. n. 150 del 2011[96] (come emerge nitidamente dalla sua rubrica)[97], prevedendone espressamente la regolazione attraverso il rito semplificato di cognizione e chiarendone (cfr. cc. 2 e ss.) i dettagli in relazione ai termini delle relative impugnative consentite, la composizione dell'organo giudicante e la competenza territoriale. Siffatta premessa appare dirimente per commentare – seppur a caldo – (una delle)[98] recenti vicende accennate in apertura al precedente paragrafo, che ha coinvolto il Presidente della Regione Sardegna Alessandra Todde.

Quest'ultima, come noto, è risultata destinataria di un'ordinanza-ingiunzione da parte del Collegio di Garanzia Elettorale della Regione Sardegna, comminandole una importante sanzione pecuniaria e disponendo la trasmissione degli atti al Consiglio regionale della Sardegna per i provvedimenti di competenza in ordine alla decadenza della stessa[99]. L'ordinanza-ingiunzione del Collegio è stata impugnata dalla dott.ssa Todde[100], con richiesta di sospensiva che è stata negata dal Tribunale di Cagliari[101]. In

---

[96] Rubricato "Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69".

[97] "Delle azioni popolari e delle controversie in materia di eleggibilità, decadenza ed incompatibilità nelle elezioni comunali, provinciali e regionali".

[98] L'ulteriore vicenda che ha impegnato negli ultimi giorni il dibattito dottrinale è rappresentata dalla sentenza n. 64 del 2025 della Corte costituzionale, in riferimento alla q.l.c. promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso l'art. 1, co. 1, della legge reg. campana n. 16 del 2024 (sul quale si rinvia alle pagine che seguono).

[99] Come chiarito dal Tribunale di Cagliari con sent. del 28 maggio 2025, con la suddetta ordinanza, il Collegio di Garanzia Elettorale aveva rilevato che:

«- il 25.2.2024, si erano tenute le elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale della Sardegna e l'elezione del Presidente della Regione;

- il 20.3.2024, era stata effettuata la proclamazione degli eletti;

- la dott.ssa Alessandra Todde era risultata eletta Presidente della Regione e consigliere regionale;

- il 17.6.2024, la ricorrente aveva depositato una dichiarazione e "un apparente rendiconto delle spese elettorali relative alla campagna elettorale";

- il 19.11.2024, il Collegio di Garanzia Elettorale aveva formulato nei confronti della ricorrente una pluralità di contestazioni relative al rendiconto e alle spese, assegnandole termine per dedurre in merito e integrare la documentazione già prodotta;

- il 3.12.2024, la dott.ssa Todde aveva provveduto a trasmettere le proprie deduzioni. All'esito di tali deduzioni, in data 20.12.2024, ritenuta superata soltanto una delle contestazioni formulate, il Collegio di Garanzia Elettorale ha emesso l'ordinanza-ingiunzione, impugnata dalla dott.ssa Todde».

[100] La stessa ha proposto ricorso *ex* art. 281-*decies* c.p.c. in materia di ineleggibilità e di sanzioni elettorali ai sensi dell'art. 22 del d.lgs. 150 del 2011 ivi citato e legge n. 689 del 1981, impugnando il provvedimento del Collegio Regionale di Garanzia Elettorale che aveva irrogato nei suoi confronti la sanzione amministrativa pecuniaria e ne aveva disposto la sussistenza dei presupposti per la decadenza dalla carica di Presidente della Regione Autonoma della Sardegna; in uno al provvedimento di contestazione di cui alla nota precedente e tutti i verbali e documenti del Collegio, anche istruttori, ivi allegati.

[101] Ai sensi del co. 2 dell'art. 22 citato, la competenza è del Tribunale del capoluogo della Regione, che giudica in composizione collegiale seguendo il rito semplificato di cognizione. Sulla vicenda, cfr. M.

data 24 aprile 2025 la Procura della Repubblica presso il Tribunale citato ha depositato una richiesta al Tribunale di annullamento del decreto del Collegio Regionale di Garanzia Elettorale per la parte relativa alla sanzione della decadenza, mantenendo invece la sanzione pecuniaria in misura inferiore[102]; e il 24 settembre si riunirà la Corte costituzionale in considerazione della proposizione, da parte della Regione Sardegna, del conflitto di attribuzioni *ex* art. 134 Cost. nei confronti del Collegio Regionale di Garanzia Elettorale[103].

La Prima sezione civile del Tribunale di Cagliari, con sent. del 28 maggio 2025, ha respinto il ricorso proposto dalla Presidente, confermando l'ammontare della sanzione pecuniaria attesa la sussistenza delle violazioni contestate[104]. In merito alla decadenza, i giudici hanno stabilito che non rientra nella competenza del Collegio di Garanzia né in quella del Tribunale adito per l'impugnazione dell'ordinanza-ingiunzione in commento, pronunciare l'eventuale decadenza della ricorrente, rimettendo la competenza al Consiglio regionale[105]. La decisione assume particolare interesse nella prospettiva della presente indagine chiarendo come, nel caso di specie, il giudizio avesse natura "elettorale"[106] e che il legislatore avesse «espressamente qualificato la violazione di specifiche norme in materia di spese elettorali come cause di ineleggibilità e conseguente decadenza del candidato eletto», confermando il rito di cui all'art. 22 del d.lgs. n. 150 del 2011 richiamato. Inoltre, la peculiarità della vicenda in esame (in cui è l'organo amministrativo di controllo che ha accertato irregolarità costituenti il concreto presupposto per una deliberazione di decadenza da parte del Consiglio regionale), ha condotto i Giudici a stabilire che le parti necessarie del giudizio fossero soltanto: *a)* la ricorrente, assumendo l'iniziativa in sede giudiziaria per contestare l'accertamento delle gravi irregolarità censurate dall'organo amministrativo di controllo e per contestare la sussunzione di tali irregolarità in fattispecie implicanti la decadenza del candidato eletto; *b)* il Collegio Regionale di Garanzia Elettorale (in quanto soggetto che ha emesso il provvedimento impugnato); *c)* il Pubblico Ministero, partecipe *ex lege*. Per tutti gli eventuali interventi in causa, il presupposto è

BETZU, *La decadenza del Presidente della Regione per violazione delle norme sui rendiconti elettorali: il caso Sardegna*, in *Federalismi.it*, 8/2025.

[102] Il testo è disponibile al seguente indirizzo: https://www.quotidianosanita.it/allegati/allegato1746007699.pdf

[103] Per un approfondimento sulle censure sollevate, cfr. la scheda al presente indirizzo: https://www.cortecostituzionale.it/schedaConflittoEnti.do

[104] In tale occasione, i giudici hanno rilevato come le violazioni censurate non fossero «mere irregolarità o vizi formali, ma sono violazioni sostanziali e gravi (oltre che plurime), in quanto disattendono integralmente la disciplina in materia di spese elettorali, rendendo impossibile verificare con sicurezza i fondi ricevuti dalla ricorrente, il soggetto finanziatore e l'impiego delle somme». Per un approfondimento in relazione al quadro normativo di riferimento in materia di spese elettorali e obblighi di trasparenza e controllo, dato dal concorso tra fonti statali (legge n. 515 del 1993) e regionali (legge reg. sarda n. 1 del 1994), cfr. M. BETZU, *La decadenza del Presidente della Regione per violazione delle norme sui rendiconti elettorali: il caso Sardegna*, cit., 34 ss.

[105] Cfr. Regolamento interno del Consiglio regionale della Sardegna, art. 17, cc. 1 e 4.

[106] Ai sensi dell'art. 15, co. 7, della legge n. 515 del 1993 ("Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica"): «L'accertata violazione delle norme che disciplinano la campagna elettorale, dichiarata dal Collegio di garanzia elettorale in modo definitivo, costituisce causa di ineleggibilità del candidato e comporta la decadenza dalla carica del candidato eletto nei casi espressamente previsti nel presente articolo con delibera della Camera di appartenenza».

rappresentato dall'interesse ad agire secondo quanto previsto dall'art. 105 c.p.c., ossia per «far valere un diritto relativo all'oggetto o dipendente dal titolo dedotto nel processo, ovvero in adesione alle difese di una delle parti ma solo per far valere un interesse proprio». Siffatte limitazioni riflettono la specifica ipotesi di riferimento, atteso che il Collegio Regionale di Garanzia Elettorale ha emesso un provvedimento relativo a determinate e specifiche violazioni da parte della candidata in materia di spese sostenute nella campagna elettorale che, in quanto tale, non può essere «in nessun modo assimilabile all'esercizio di quella legittimazione diffusa accordata dall'ordinamento ai singoli cittadini elettori in funzione di un interesse pubblico alla regolare composizione ed al corretto funzionamento degli organi collegiali degli enti pubblici territoriali».

Un altro segmento interpretativo che rileva dalla decisione in commento concerne la proporzionalità della misura della decadenza, quest'ultima etichettata da parte ricorrente in termini di «reazione dell'ordinamento sproporzionata e non consapevolmente adottata dal legislatore». Sul punto, il Tribunale ne ha chiarito la piena congruità se considerata in relazione al bene presidiato, ossia la democrazia rappresentativa. Le argomentazioni[107] esposte dai Giudici a sostegno di tale rilievo si muovono nel perseguimento della tutela del buon andamento dell'amministrazione nella prospettiva, mai abbastanza approfondita, dell'art. 54, co. 2 Cost. Si tratta, cioè, di valorizzare al massimo grado la «disciplina» e l'«onore» richiesti dalla disposizione richiamata a coloro che ricoprono funzioni pubbliche, non potendosi ammettere in alcun modo ombre sull'operato delle istituzioni cui essi appartengono.

4.1 … *alla vicenda campana*

In riferimento alla vicenda campana, la questione è un po' più complessa, e involge plurimi aspetti di natura applicativa. Come noto, con sentenza n. 64 del 2025, la Consulta è stata chiamata a pronunciarsi sulla q.l.c. promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso l'art. 1, co. 1, della legge reg. campana n. 16 del 2024, in riferimento agli artt. 3, 51 e 122, co. 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 2, co. 1,

[107] Cfr. Trib. Cagliari, sent. n. 477 del 28 maggio 2025: «[…] La normativa in materia di spese elettorali, infatti, è posta a presidio della *trasparenza* e del *controllo* non solo delle spese che ciascun candidato ha effettuato nella competizione elettorale, ma anche delle relative fonti di finanziamento. Serve, dunque, a regolare il corretto andamento di uno dei momenti più importanti e delicati del sistema democratico, cioè le elezioni, in cui si esprime la volontà popolare e la si traduce in rappresentanza. Non può quindi svalutarsi l'importanza della normativa in questione, riconducendola a un presidio ormai meramente formale e frutto di una contingente situazione storica e politica. Al contrario, si tratta di una disciplina che risponde all'esigenza sempre persistente di garantire il corretto svolgimento della vita democratica del Paese. Con specifico riferimento al candidato presidente, poi, deve poi aggiungersi che il presidio di *trasparenza* deve essere particolarmente pregnante per due ragioni. La prima è che lo stesso assume un ruolo unico e apicale nel sistema di governo della Regione. La seconda è che il sistema elettorale prevede il c.d. premio di maggioranza, sicché, a seconda del candidato presidente risultato vincitore, vengono attribuiti alle liste che lo sostengono ulteriori seggi, che altrimenti non gli spetterebbero, sottraendoli ai partiti delle coalizioni risultanti soccombenti. L'elezione del Presidente, pertanto, influisce in maniera diretta e rilevante sulla composizione del Consiglio regionale» (corsivo aggiunto).

lettera *f)*, della legge n. 165 del 2004[108]. La disposizione impugnata, al primo periodo, stabilisce che «[n]on è immediatamente rieleggibile alla carica di Presidente della Giunta regionale chi, allo scadere del secondo mandato, ha già ricoperto ininterrottamente tale carica per due mandati consecutivi». Il secondo periodo, censurato dal ricorrente, aggiunge che «[a]i fini dell'applicazione della presente disposizione, il computo dei mandati decorre da quello in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della presente legge». I Giudici hanno accolto le doglianze proposte in riferimento all'art. 122, co. 1, Cost., in relazione al parametro interposto di cui all'art. 2, comma 1, lettera *f),* della legge n. 165 del 2004, ritenendo che il divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto costituisce, per le Regioni a Statuto ordinario, un principio fondamentale della materia elettorale in virtù dell'art. 122, co. 1, Cost., in quanto espressione di una scelta discrezionale del legislatore volta a bilanciare contrapposti principi e a fungere da «temperamento di sistema» rispetto all'elezione diretta del vertice monocratico, cui fa da «ponderato contraltare».

Nel dettaglio, i Giudici hanno chiarito che con il parametro interposto il legislatore statale abbia dettato un principio (quello del divieto del terzo mandato consecutivo) che, «al pari di tutti i principi fondamentali nelle materie concorrenti», obbliga le Regioni ordinarie ad adeguarvisi nell'esercizio della loro funzione legislativa. In tal senso, aggiunge la Corte, «l'obbligatorietà di un principio fondamentale (e la sua applicazione) non possono essere condizionate dal suo espresso recepimento da parte delle leggi regionali, perché in questo modo si attribuirebbe ai Consigli regionali il potere di impedirne l'operatività, anche per lunghi periodi di tempo». Conseguenza, quest'ultima, che sarebbe in contrasto con la funzione dei principi fondamentali, che è quella di assicurare un «adeguato livello di omogeneità delle normative regionali». In tal senso, l'art. 2, comma 1, lettera *f),* della legge n. 165 del 2004, nel prevedere il divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale, in caso di elezione diretta, esprime un «precetto in sé specifico che per essere applicabile non necessita di alcuna integrazione da parte del legislatore regionale (al quale, pur tuttavia, restano degli spazi "interstiziali" di regolazione)». Tuttavia, esso non poteva essere considerato immediatamente operativo sin dalla sua introduzione con l'art. 2, comma 1, lettera *f)*, della legge n. 165 del 2004, dal momento che proprio quest'ultimo ha espressamente inteso ancorare (come emerge all'ultimo periodo del testo) l'applicazione del principio all'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale «sulla base della normativa regionale adottata in materia». In tal senso, a parere della Corte, il legislatore statale ha realizzato un «compromesso» tra l'esigenza di assicurare un certo grado di autonomia regionale e di imporre alle regioni ordinarie di applicare il principio in

[108] Rubricata "*Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione*". L'art. 2 lett. *f)* ivi contenuto testualmente dispone che «Fatte salve le disposizioni legislative statali in materia di incandidabilità per coloro che hanno riportato sentenze di condanna o nei cui confronti sono state applicate misure di prevenzione, le regioni disciplinano con legge i casi di ineleggibilità, specificamente individuati, di cui all'articolo 122, primo comma, della Costituzione, nei limiti dei seguenti principi fondamentali: […] *f)* previsione della non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia».

esame. In tale occasione viene altresì specificato che il rinvio è da intendersi come riferito a tutta la normativa regionale in materia elettorale (e non necessariamente ad una sua disposizione che espressamente recepisca il divieto del terzo mandato consecutivo, come sostenuto dalla difesa campana). Pertanto, a seguito dell'entrata in vigore della legge quadro n. 165 del 2004, le Regioni ordinarie che hanno provveduto ad adeguare il proprio impianto normativo ai dettami della legge cornice citata potevano specificare il principio del divieto del terzo mandato «regolamentando gli spazi "interstiziali", ad esempio individuando la durata dei mandati rilevanti ai fini del computo, in caso di loro scadenza anticipata». Ma, viene chiarito, anche in assenza di una disciplina dei succitati spazi "interstiziali" consentita dalla legge n. 165 del 2004, una volta che le Regioni ordinarie «hanno adottato, anche in modo frammentario, una disciplina legislativa concernente uno dei molteplici aspetti della materia elettorale», il divieto del terzo mandato consecutivo è divenuto applicabile *ex se*, non richiedendo necessariamente di essere ulteriormente specificato. Attraverso siffatto divieto – che rappresenta, a parere della Corte, una «componente necessaria del sistema dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale» – viene bilanciato il rischio, correlato a tale sistema di elezione, di «spinte plebiscitarie e di una concentrazione personalistica del potere», con la conseguenza che «l'applicazione del principio non può essere procrastinata e deve essere invece legata al primo esercizio della funzione legislativa in materia elettorale successivo all'entrata in vigore della legge n. 165 del 2004». In aderenza a tale assunto le leggi regionali non possono, a pena di illegittimità costituzionale, violare il principio in esame e, nel caso della Regione Campania, il divieto del terzo mandato consecutivo è divenuto operativo con l'entrata in vigore della legge elettorale campana n. 4 del 2009. Pertanto, a parere dei Giudici, l'articolo 1 co. 1 della legge reg. campana n. 16 del 2024[109], introducendo una specifica deroga al principio *de quo* consentendo, quindi, al Presidente della Giunta regionale uscente - che ha già svolto due mandati consecutivi - di essere rieletto alle prossime elezioni regionali, si pone in contrasto con il citato principio fondamentale, in violazione dell'art. 122, primo comma, Cost. In tal senso, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge regionale citata limitatamente alle parole «[a]i fini dell'applicazione della presente disposizione, il computo dei mandati decorre da quello in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della presente legge».

La sentenza si presta a molteplici nodi interpretativi. Ma occorre partire, per chiarire il ragionamento, dal quadro normativo di riferimento.

4.2. Segue*: Lo scostamento dal modello di riparto delle competenze tra Stato e Regioni*

Come noto, il sistema di elezione degli organi rappresentativi regionali, ai sensi dell'art. 122 della Carta (così come modificato dalla legge cost. n. 1 del 1999)

[109] Recante "*Disposizioni in materia di ineleggibilità alla carica di Presidente della Giunta regionale, in recepimento dell'articolo 2, comma 1, lettera f) della legge 2 luglio 2004, n. 165*".

costituisce materia di competenza concorrente, da disciplinare dunque con «legge della Regione nei limiti dei principî fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi». Il limite indicato al co. 1 della disposizione richiamata delinea, pertanto, un modello di «potestà bipartita»[110] introdotta a seguito della legge cost. n. 1 del 22 novembre 1999, che ha modificato le fonti abilitate dall'ordinamento alla disciplina del «sistema di elezione», che originariamente includeva soltanto la «legge della Repubblica»[111].

La legge costituzionale n. 1 del 1999, sottoponendo a revisione l'art. 122 Cost., ha ripartito tra Stato e Regioni la competenza a disciplinare il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali: allo Stato la fissazione con legge cornice dei principî fondamentali; alla Regione le norme attuative o di specificazione di questi[112].

Ciò premesso, la legge quadro n. 165 del 2 luglio 2004 ha posto, tra i «principi fondamentali concernenti il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché

---

[110] A. VUOLO, *Il riparto di competenze normative tra Stato e Regioni in materia elettorale*, in F. PASTORE (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino, 2012, 18.

[111] In argomento, v. F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali*, in *Quaderni costituzionali,* 1/2016, 49 ss. L'intervento di revisione della disposizione in commento è stato oggetto di stratificate osservazioni in dottrina, mosse da diffuse perplessità sulla delimitazione dei confini della materia, a causa della difficoltà di coordinamento della stessa con il co. 3 dell'art. 117 Cost. Difatti, è stato osservato che né la materia elettorale regionale né, tantomeno, il «sistema di elezione» (in uno ai casi di ineleggibilità e incompatibilità) siano stati inseriti al co. 3 dell'art. 117 Cost., che elenca le materie oggetto di potestà legislativa concorrente. Se parte della dottrina ha sottolineato che tale scelta del legislatore riflettesse la volontà di «evitare ridondanti ripetizioni» (C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in M. CARLI, C. FUSARO, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, *art. 121, 122, 123, 126*, Suppl. Legge cost. 22 novembre 1999 n. 1, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 2002, 101, spec. nt. 3), altri invece hanno rilevato che le censurate difficoltà di coordinamento tra le disposizioni in analisi avrebbero potuto essere superate dal «tenore letterale» dell'art. 122 Cost., nonché dai «lavori preparatori» dello stesso (A. PERTICI, *Art. 122 Cost*., in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2429 ss.). Sul punto, è intervenuta la Corte che, in aderenza alle considerazioni esposte nel precedente n. 282 del 2002, ha chiarito che «[…] la legislazione regionale può disciplinare le nuove materie – e nella specie l'elezione del Consiglio – nel rispetto dei principi fondamentali che si ricavano dalla preesistente legislazione statale» (cfr. Corte cost., sent. n. 196 del 2003, punto 4 Cons. dir.). Bisognerà attendere un successivo ulteriore intervento della Corte al fine di delimitare, altresì, l'oggetto della disposizione: invero, se le diverse ricostruzioni della dottrina hanno contribuito ad attribuire alla locuzione «sistema di elezione» una variabile ampiezza (in argomento, cfr. la ricostruzione di G. TARLI BARBIERI, *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Torino, 2006, 112 ss.), i Giudici hanno provveduto a chiarire che tale espressione comprende «tutti gli aspetti del fenomeno elettorale», riferendosi, quindi, «non solo alla disciplina dei meccanismi che consentono di tradurre in seggi, all'interno di organi elettivi, le preferenze espresse con il voto dal corpo elettorale (sistema elettorale in senso stretto, riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi), ma anche alla disciplina del procedimento elettorale […], nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale in senso ampio)» (Corte cost., sent. n. 151 del 2012, punto 6.1.2. Cons. dir., ove si segnala il commento di L. TRUCCO, *Materia elettorale e forme di governo regionali tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Giur. it*., 2013, 1276 ss.).

[112] S. STAIANO, *La lacrimevole istoria del terzo mandato*, disponibile al seguente *link*: https://www.lecostituzionaliste.it/la-lacrimevole-istoria-del-terzo-mandato/

dei consiglieri regionali» (cfr. art. 1), l'obbligo, a carico della legge regionale, di prevedere la «non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale in materia» (cfr. il citato art. 2, co. 1, lett. *f)*. Pertanto, a distanza di cinque anni, la Regione Campania ha approvato la legge elettorale n. 4 del 27 marzo 2009 che si presenta, per forma e contenuti, in modo del tutto peculiare[113], atteso che all'art. 1, cc. 2 e 3, sotto la rubrica «Principi», reca disposizioni che avrebbero trovato, probabilmente, «collocazione più acconcia tra le transitorie e finali»[114]. Invero, al citato co. 2, ai fini della definizione della disciplina dell'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale, non viene richiamata la legge cornice elettorale vigente (ossia la legge n. 165 del 2004), e si fa rinvio alle leggi nn. 108 del 1968[115] e 43 del 1995[116]: queste ultime, come noto, disciplinavano la materia ai tempi in cui, in forza dell'originario impianto normativo dell'art. 122 Cost. (e, quindi, prima dell'entrata in vigore della legge cost. n. 1 del 1999), la determinazione del «sistema d'elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali» era stabilita con «legge della Repubblica» e il Presidente e i membri della Giunta regionale erano eletti «dal Consiglio regionale tra i suoi componenti». Allo stesso comma 2 testé citato, è previsto inoltre che tali norme si applicano «come integrate dall'art. 5 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, ad eccezione delle parti incompatibili con quanto disposto negli articoli che seguono o da questi ultimi derogate».

Tuttavia, potrebbe manifestarsi qualche dubbio sia in ordine alle modalità attraverso cui l'art. 5 citato, costituendo una norma transitoria (che, in quanto tale, è destinata a valere «Fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell'articolo 122 della Costituzione» e, quindi, fino alla entrata in vigore della legge regionale n. 4 del 2009), possa integrare norme a regime. Ma non solo: l'integrazione normativa delineata dal legislatore campano al citato co. 2 ha efficacia, come disposto testualmente, soltanto laddove compatibile con la stessa legge regionale n. 4 del 2009, rappresentando quella che è stata definita una sorta di «inusitata degradazione del rango gerarchico» prodotta in forza del richiamo della norma di rango maggiore (costituzionale) ad opera della norma di rango subordinato (regionale)[117].

Che il legislatore campano abbia inteso collocare la legge elettorale di riferimento fuori dal perimetro di incidenza della legge cornice statale n. 165 del 2004 risulta evidente non solo dall'assenza di un richiamo espresso a quest'ultima (anche se non è necessario che vi sia, e come neppure è previsto da altre leggi regionali omologhe), ma anche in relazione al mancato recepimento, al suo interno, dei contenuti della legge

[113] Una simile impostazione è possibile rilevarla altresì nella legge regionale pugliese n. 2 del 9 febbraio 2005, che ha omesso di assorbire i contenuti della legge quadro n. 165 del 2004 anche a seguito delle modifiche introdotte con la legge regionale 10 marzo 2015, n. 7.

[114] Cfr. *in terminis* S. STAIANO, *La lacrimevole istoria del terzo mandato*, cit.

[115] Rubricato "Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale".

[116] Rubricato "Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario".

[117] S. STAIANO, *op. ult. cit*.

statale: il rilievo assume effettività dall'assenza di norme, nella legge regionale campana n. 4 del 2009, sull'incompatibilità (cfr. art. 3, legge n. 165 del 2004); e sulla non immediata rieleggibilità del Presidente della Giunta regionale (cfr. art. 2, co. 1, lett. *f)*, legge n. 165 del 2004). Pertanto, sembra matura la convinzione che la legge regionale campana n. 4 del 2009 si *discosti*[118] dal modello di riparto delle competenze tra Stato e Regioni emergente dall'art. 122 Cost., non includendo previsioni che avrebbe avuto l'obbligo di stabilire, assumendo pertanto i connotati della incostituzionalità per violazione del vincolo costituzionale di contenuto. Una interpretazione costituzionalmente orientata della legge regionale n. 4 del 2009 avrebbe potuto interpretare il co. 3 dell'art. 1 (che testualmente dispone: «Si applicano […] in quanto compatibili con la presente legge, le altre disposizioni statali o regionali, anche di natura regolamentare, vigenti in materia») ricomprendendo tra le «altre disposizioni statali […] vigenti in materia» proprio la limitazione posta dall'art. 2, co. 1, lett. *f),* sulla non immediata rieleggibilità, inducendo per primo l'Ufficio centrale regionale a dichiarare inammissibile la candidatura per il terzo mandato (se interpretando il divieto di candidatura come una fattispecie di incandidabilità).

Ad ogni buon conto, in relazione ai complessivi profili ivi richiamati, l'impianto normativo regionale in commento non è stato, come noto, sottoposto al vaglio della Corte, atteso che la stessa si è pronunciata soltanto su alcune modifiche relative all'art. 9 in tema di supplenza dei consiglieri regionali (sentenza n. 118 del 2013)[119], e sull'art. 10 in riferimento alla rappresentanza di genere (sent. n. 4 del 2010)[120].

Tornando alla decisione n. 64 del 2025, la Corte ha sancito che «l'obbligatorietà di un principio fondamentale (e la sua applicazione) non possono essere condizionate dal suo espresso recepimento da parte delle leggi regionali, perché in questo modo si attribuirebbe ai Consigli regionali il potere di impedirne l'operatività, anche per lunghi periodi di tempo», e che l'art. 2, co. 1, lettera *f),* della legge n. 165 del 2004, nel prevedere il divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale, in caso di elezione diretta, esprime un «precetto in sé specifico che per essere applicabile non necessita di alcuna integrazione da parte del legislatore regionale (al quale, pur tuttavia, restano degli spazi "interstiziali" di regolazione)».

Sul punto, la questione della immediata applicabilità di norme puntuali o recanti principî contenute in leggi-cornice statali non è sicuramente nuova nella complessiva

---

[118] Ancora, S. STAIANO, *op. ult. cit.*

[119] In argomento, M. TROISI, *La legge elettorale e il sistema dei partiti*, in S. STAIANO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Torino, 2016, 104 ss.

[120] Cfr. S. CECCHINI, *La Corte costituzionale paladina dell'eguaglianza di genere*, Napoli, 2020; G. FERRI, *Le pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive e la «preferenza di genere» in Campania,* in *Le Regioni,* 4/2010, 902 ss.; L. CARLASSARE, *La legittimità della "preferenza di genere": una nuova sconfitta della linea del Governo contro la parità,* in *Giurisprudenza costituzionale,* 1/2010, 81 ss.; M. CAIELLI, *La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro "via libera" della Corte costituzionale,* in *Osservatorio sulle fonti,* 1/2010; E. CATELANI, *Statuti regionali e tutela del principio delle pari opportunità: prime leggi regionali di attuazione,* in *Federalismi.it,* 7/2010; M. RAVERAIRA, *"Preferenza di genere": azione positiva o norma antidiscriminatoria? Brevi note a margine della sent. n. 4/2010 della Corte costituzionale,* in *Federalismi.it,* 3/2010 e, se si vuole, V. FOGLIAME, *Parità di genere e rappresentanza. Il rendimento delle misure legislative promozionali*, Napoli, 2020, 65 ss.

parabola del regionalismo italiano. Dall'orientamento della giurisprudenza di legittimità, invero, emerge *ictu oculi* come i Giudici si siano orientati, in termini generali, all'inapplicabilità diretta dei principî della legge n. 165 del 2004 in carenza della legge regionale elettorale di attuazione[121]. In riferimento alla giurisprudenza di merito, essa si è orientata a non ritenere direttamente applicabile il principio posto dall'art. 2, co. 1, lett. *f),* legge n. 165 del 2004, rilevando che «[…] il legislatore statale del 2004 ha inteso fermarsi sul piano dei principi fondamentali, delle linee guida dettate a indirizzo e argine della legislazione regionale, trattenendosi dall'invadere un campo che la Costituzione assegna al potere normativo primario delle Regioni: ha cioè dettato una norma "di principio" che costituisce un limite alla legislazione regionale […]. Non è rinvenibile, nel sistema del riparto delle competenze legislative di cui alla riforma del Titolo V, una norma di chiusura o un principio generale analogo a quello che, nel rapporto tra gli stati membri e l'Unione europea, permette a determinate condizioni l'immediata applicabilità della normativa comunitaria ove *self- executing* […] l'art. 2, lett. *f)*, nonostante contenga un precetto chiaro, determinato ed univoco, non [può] ritenersi norma immediatamente precettiva, avendolo il legislatore statale espressamente qualificato in termini di "principio generale" cui dovrà attenersi la futura legislazione»[122].

---

[121] È quanto emerso dalla decisione n. 4327 del 2005, ove si legge: «[…] i "principi fondamentali" stabiliti dalla legge n. 165 del 2004 possono avere efficacia ed essere applicabili nell'ordinamento, in quanto il legislatore regionale abbia esercitato la nuova competenza legislativa attribuitagli: è necessario, cioè, per l'applicabilità della disciplina, che nell'ordinamento siano vigenti sia la legge regionale, sia la legge statale sui "principi fondamentali"». Laddove la Regione non abbia adottato una propria disciplina elettorale compiuta, «deve ritenersi l'efficacia nella Regione della normativa statale preesistente […] con conseguente applicabilità delle norme della legge n. 154 del 1981» (cfr. *in terminis* sent. n. 16218 del 2007). In argomento, cfr. altresì sent. n. 16898 del 2006 (in riferimento alla Regione Veneto): «[…] l'art. 2 della legge 165 del 2004 non può essere applicato nella specie, essendo diretto a regolare l'attività legislativa regionale in materia di ineleggibilità e non a modificare direttamente le singole ipotesi di ineleggibilità previste dalla legge statale. Non avendo la Regione Veneto provveduto a emanare una legge regionale nella specifica materia, che potesse sostituire la disciplina statale esistente in materia di ineleggibilità, correttamente la Corte d'appello ha applicato la normativa contenuta nell'art. 2, n. 10, della legge n. 154 del 1981».

[122] Cfr. *in terminis* Tribunale di Milano, I, sent. n. 9053 del 2010. L'orientamento del giudice di prime cure è stato confermato in secondo grado (cfr. Corte d'Appello di Milano, sent. n. 1404 del 2011), evidenziando come la previsione dell'art. 2, co. 1, lett. *f)* della legge n. 165 del 2004 «sebbene dotata di un basso livello di astrattezza tuttavia […] stabilendo la non immediata rieleggibilità dopo il secondo mandato consecutivo, non esaurisce ogni possibile aspetto concernente la disciplina della succitata causa di ineleggibilità e, in particolare, le modalità operative del predetto divieto in quanto che lascia impregiudicate alcune questioni, quale la cessazione anticipata del mandato e l'entità dell'intervallo di tempo che deve intercorrere prima che si possa essere nuovamente eletti (la norma parla di non immediata rieleggibilità), che è appunto compito della Regione disciplinare». La medesima scia è stata seguita altresì dal Tribunale di Bologna e dalla locale Corte d'Appello (rispettivamente, si v. decisioni nn. 2509 del 2010 e 453 del 2011) ove, in tale ultima occasione, i Giudici hanno sottolineato che «non si rinviene alcuna decisione che ripeta, nel sistema interno, l'istituto noto nel diritto comunitario della norma "*self executing*" ovvero di immediata, da altri si dice diretta, applicazione. E ciò per il semplice motivo che o la norma statale rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, e allora è evidente che non può porre alcun problema sulla sua immediata applicabilità, al pari di qualsiasi altra norma statale nelle materie di competenza riservata, ovvero, se si tratta di potestà concorrente, l'ambito proprio di potestà statale è quello della predisposizione dei principi fondamentali che di per sé non possono dirigersi direttamente se non alle Regioni, chiamate poi a specificare il principio esercitando la propria potestà […] In altre parole, il criterio dirimente non è quello della specificità della disposizione statuale, bensì quello della sua appartenenza all'una o all'altra delle potestà legislative […]». *Amplius*, in termini critici, S. STAIANO, *op.*

Nel caso della sentenza n. 64 del 2025 la Corte ha argomentato in modo diverso, rilevando l'automatica applicazione del principio del divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale in caso di elezione diretta, al fine di «bilanciare il rischio, insito nell'investitura popolare diretta, di spinte plebiscitarie e di una concentrazione personalistica del potere. Con la conseguenza che, anche da questa angolazione, l'applicazione del principio non può essere procrastinata e deve essere invece legata al primo esercizio della funzione legislativa in materia elettorale successivo all'entrata in vigore della legge n. 165 del 2004».

5. *Conclusioni*

Terminata la parziale rassegna giurisprudenziale sull'argomento, che rileva sul binomio principio-attuazione del principio in tema di potestà legislativa concorrente, permane una questione di fondo: la Corte ha censurato l'illegittimità costituzionale della legge campana n. 16 del 2024 in relazione al secondo periodo, ossia limitatamente alle parole «[a]i fini dell'applicazione della presente disposizione, il computo dei mandati decorre da quello in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della presente legge» (e, a ben vedere, non poteva essere diversamente, considerato che la formula censurata aveva, di fatto, reso inapplicabile il co. 1 dell'art. 2 lett. *f)* della legge n. 165 del 2004), lasciando inalterata da censura la prima parte, che prevede che «Non è immediatamente rieleggibile alla carica di Presidente della Giunta regionale chi, allo scadere del secondo mandato, ha già ricoperto *ininterrottamente* tale carica per due mandati consecutivi». Siffatta formulazione (aderente alla scia tracciata del legislatore lombardo ove, con legge n. 17 del 31 ottobre 2012, all'art. 1, co. 10 ha previsto la non ricandidabilità del Presidente che abbia già ricoperto due mandati «ininterrottamente») potrebbe prestarsi ad un "aggiramento tattico", considerato che il Presidente della Regione Campania ben potrebbe dimettersi (*interrompendo* così di fatto la legislatura) e ricandidarsi. E neanche vale, sotto tale profilo, il richiamo in via analogica alla preclusione contenuta nei co. 2 e 3 dell'art. 51 T.U.E.L.[123], in quanto è espressamente previsto dalla norma che «è consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, *per causa diversa dalle dimissioni volontarie*».

---

ult. cit.: «Molto si potrebbe dire del pregio teorico degli argomenti posti alla base di queste decisioni, e della loro consistenza dommatica: v'è confusione concettuale e uso letteralmente promiscuo tra i concetti di principio generale e principio fondamentale; si pretende di tracciare una linea di demarcazione tra norme "di principio", non direttamente applicabili, e norme "di dettaglio", o "regole" che dir si voglia, solo esse direttamente applicabili, distinzione che non esiste in natura, come la Corte costituzionale si è incaricata ampiamente di dimostrare (in ispecie con le sentt. n. 50 del 2005 e n. 237 del 2009); si adduce un fallace parallelo tra auto-applicabilità dei princìpi fondamentali e norme *self-executing*; si confonde tra auto-applicabilità del principio fondamentale e il grado della sua cedevolezza verso la legge regionale di applicazione; si mostra inconsapevolezza della giurisprudenza costituzionale in tema, ricca e molto articolata nel tempo».

[123] Rubricato "*Durata del mandato del sindaco, del presidente della provincia e dei consigli. Limitazione dei mandati*".

Un ulteriore passaggio di estremo interesse della decisione in analisi concerne l'assunto relativo alla «concentrazione personalistica del potere» insito nella «investitura popolare diretta personale diretta». Da qui, infatti, emerge tutta la preoccupazione dei Giudici in relazione agli effetti devastanti della torsione monocratica della forma di governo regionale e del fenomeno della personalizzazione partitica non solo sul circuito rappresentativo, ma anche sulla «genuinità complessiva della competizione elettorale, sul fisiologico ricambio della rappresentanza politica e [sul]la stessa democraticità degli enti locali». Preoccupazione ben fondata, considerato che il sistema elettorale - costituendo concreta espressione dei «rapporti di forza tra i soggetti politici ed istituzionali» - non si presenta come uno «strumento neutrale» ai fini della configurazione della rappresentanza politica[124], atteso lo «straordinario rilievo»[125] assunto dalla legge elettorale nel sistema costituzionale in forza della «reciproca ed ineliminabile interferenza» tra forma di governo, sistema dei partiti e formule elettorali[126]. In siffatto scenario l'ascesa, nel panorama partitico, del fenomeno della "personalizzazione" ha contribuito nel tempo a cristallizzare dapprima un assetto gestionale interno aderente ad un modello di tipo *top-down* (caratterizzato da una struttura piramidale ove le scelte politiche venivano assunte dai dirigenti dei partiti nazionali), per poi evolversi in una struttura «a rete», che si è estesa fino a comprendere una «miriade di *sub-leader*» i quali, attraverso la propria "rete" di rapporti sul territorio, hanno contribuito – in un primo momento – a partecipare alla *leadership* del partito nazionale, condividendone i programmi e la definizione della linea politica[127]. Ma la progressiva formazione di «micro-centri di potere», tuttavia, ha condotto al graduale consolidamento di *leadership* territoriali, drenate dalla personale capacità di mobilitazione del consenso dei dirigenti partitici scelti su scala regionale. Tale consenso, conquistato in via «immediata» e diretta a causa della «esiguità delle

[124] Molto efficace, sul punto, il rilievo di A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE, *Sistemi elettorali*, in AA.VV., *Quarant'anni di scienza politica in Italia*, Bologna, 2013, 124, secondo cui i sistemi elettorali rappresentano: «[…] molto più che un insieme di meccanismi tecnici, in quanto incorporano un proprio distinto principio di rappresentanza in grado di plasmare l'architettura istituzionale e persino la "visione" di fondo delle democrazie, oltre che la loro "qualità" e, in particolari situazioni, la loro sopravvivenza».

[125] A. VUOLO, *La legge elettorale. Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, Napoli, 2017, 20 ss.

[126] N. MACCABIANI, *La legge n. 270 del 2005: tra proposte di referendum abrogativo e dibattito politico-parlamentare*, in *Rivista AIC*, 3/2012, 1 ss. Sul tema, la letteratura è piuttosto ampia. Cfr., *ex aliis*, L. ELIA, *Governo (forme di)*, *ad vocem*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, 634 ss.; ID., *Forme di Stato e forme di governo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, 2006, 2601; F. LANCHESTER, *Sistema elettorale e forma di governo*, Bologna, 1981; G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di Governo*, in *Enciclopedia giuridica*, I, Roma, 1989, 14 ss.; C. FUSARO, *Le regole della transizione*, Bologna, 1995, 20 ss.; M. VOLPI, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1997, 251; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, *ad vocem*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali vol. III, 2010, spec. 572, secondo il quale «[…] il sistema elettorale, contenendo le regole del rapporto (genetico) tra corpo elettorale e organi della rappresentanza, si situa al livello della normazione sugli organi costituzionali e quindi entra a pieno titolo tra gli elementi costitutivi della forma di governo». Sul punto, anche la giurisprudenza della Corte è stata sufficientemente chiara, rilevando che «[…] la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento […]» (Corte cost., sentenza n. 4 del 2010, punto 2.1 Cons. dir.).

[127] 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, 47.

distanze» che lega il *leader* regionale al "proprio" elettorato, ha reso la *leadership* territoriale estremamente difficile da scalfire[128] conducendo alla progressiva erosione dello schema organizzativo originario che prevedeva le articolazioni regionali e locali quali «appendici» del partito personale nazionale[129].

Il processo di personalizzazione partitica che ha investito il panorama *sub*-statale risulta, quindi, molto più complesso ed articolato rispetto a quello che ha interessato il versante nazionale, in quanto i singoli *leader* riescono ad instaurare una relazione di tipo «plebiscitaria»[130] con il proprio elettorato, che risponde molto spesso a logiche di «scambio di risorse politiche»[131]. La forza dei *leader*, in ispecie di scala regionale e locale (Presidenti e Sindaci), è data dalla permanenza nelle sedi del potere; pertanto, è indispensabile per gli stessi essere *eletti*, cercando – nei limiti del costituzionalmente possibile, talvolta tracimando – di adeguare formule elettorali idonee alla loro cristallizzazione.

E, anche in tema di forma di governo regionale, la Corte ha contribuito a ritagliarsi uno spazio, in quanto è stata coinvolta nel «rimaneggiamento» della formula elettorale, ritagliandosi, a tutti gli effetti, un ruolo decisivo nella struttura e nel

[128] Peraltro, la fase di emergenza sanitaria legata al Covid-19 ha acuito siffatto fenomeno, rafforzando ulteriormente gli attori monocratici a livello regionale, come testimoniato dalla diffusa e variegata quantità di provvedimenti emessi dai «Governatori», 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 non è passato inosservato, conducendo a calcificare un contatto diretto con il "proprio" elettorato al punto da essere elevati a «difensori delle loro terre», facendo irruzione «nel cuore dei cittadini» e accrescendo la loro popolarità e il proprio seguito. In argomento, 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. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19,* Napoli, 2020*,* 701 ss.; I. DIAMANTI, *Le basi incerte del federalismo*, in *La Repubblica*, 19 aprile 2020, rilevando come l'emergenza sanitaria abbia contribuito ad alimentare le tensioni (già note) tra Regioni ed esecutivo nazionale, spingendo i cittadini a «raccogliersi» intorno al "proprio" capo.

[129] *Amplius*, S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma, 2017, 120 ss.; ID., *Dai Sindaci ai Governatori*, in *Federalismi.it*, 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, *Il partito politico tra reti e organizzazione,* cit., 57 ss.; ID., *Governi monocratici*, Bologna, 2009, 38 ss. e C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader*, cit., 213 ss. Che la forma di governo regionale potesse favorire il «processo di affermazione» del partito personale, ne era convinto già G. PITRUZZELLA, *Forma di governo e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, 3-4/2000, 505 ss., successivamente rilevando, in chiave problematica, come l'affermazione dei «governatori» – consolidatasi attraverso un «significativo livello di consenso personale» – non comporti necessariamente l'affermazione della Regione che rappresentano (ID., *L'impatto dei "governatori regionali" nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Le Regioni*, 6/2004, 1242 ss.).

[130] In argomento, cfr. in particolare A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020; e S. LIETO, *Astensionismo populista e rappresentanza democratica,* in *Costituzionalismo.it*, 2/2024. Sulla «deriva populista che alimenta miti di personalizzazione carismatica», cfr. R. CALVANO, *Le primarie e altri falsi antidoti alla crisi dei partiti in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2017, 66.

[131] F. MUSELLA, *Il partito politico tra reti e organizzazione*, cit., 57.

funzionamento della forma di governo (regionale)[132], assumendo quasi un ruolo di "arbitro" del conflitto politico. Per evitare siffatte derive, potrebbe essere utile intervenire sulla qualità della legislazione e, ancor prima, sulla qualità della rappresentanza politica, considerato che il peso crescente del ruolo del *leader* (il quale rappresenta, oramai, il «principale depositario del richiamo elettorale») ha condotto verso processi di «concentrazione» piuttosto che di «articolazione» del potere[133], producendo l'inevitabile effetto di dover arginare esiti di tipo verticistico attraverso interventi idonei ad assicurare il citato «fisiologico ricambio della rappresentanza politica».

[132] Come noto, anche in relazione al sistema elettorale nazionale la Corte è intervenuta ben due volte, attraverso la sent. n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017. Ritiene «fortemente auspicabile» un «ritorno della giurisdizione costituzionale entro i confini dell'incidentalità», seppur fortemente «irrealistico» a causa della incisiva «pressione del contesto politico», S. STAIANO, *Il giudizio sulla legge elettorale come decisione politica*, cit., 11.

[133] In argomento, cfr. M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, 2016, 19 ss.; F. MUSELLA, *L'articolo 49 e la personalizzazione dei partiti politici. Il confronto Mortati-Togliatti a settant'anni dalla Costituente*, in *Nomos*, 3/2015, 73 ss.

PROVINCE, CITTÀ METROPOLITANE E GIUSTIZIA ELETTORALE, A DIECI ANNI DALLA LEGGE N. 56/2014[*]

GIUSEPPE BERGONZINI[**]

SOMMARIO: 1. Premessa: la legge n. 56/2014 e l'opportunità di una riflessione *ad hoc* in tema di giustizia elettorale. – 2. Elezioni indirette e contenzioso pre-elettorale innanzi al Giudice Amministrativo. Casistica concreta e principali spunti di riflessione. a) La doverosa rappresentatività delle liste. – 2.1. b) La persistente essenzialità delle forme e delle cadenze procedimentali. – 2.2. c) L'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione dell'art. 129 c.p.a. e la sua possibile interpretazione estensiva, costituzionalmente orientata. – 3. Elezioni indirette e contenzioso post-elettorale innanzi al Giudice Amministrativo. Casistica concreta e principali spunti di riflessione. a) La perentorietà del termine di deposito del ricorso e l'obbligo di notifica ad almeno un controinteressato. – 3.1. b) Il divieto di extraterritorialità del voto. – 3.2. c) Il voto ponderato e il suo effetto moltiplicatore di carattere quantitativo e qualitativo: possibili criticità. – 3.3. d) Il problema della possibile illegittimità derivata (dall'illegittimità delle elezioni comunali) delle elezioni indirette. – 3.4. e) Cause di ineleggibilità e limiti alla declaratoria giurisdizionale di surrogazione. – 4. Elezioni indirette e legittimazione a ricorrere: dall'azione (propriamente) popolare all'azione ristretta riservata agli elettori qualificati, aumentando la distanza tra cittadini e istituzioni. – 4.1. Una possibile, diversa interpretazione estensiva dell'art. 130 c.p.a., nel tentativo di ridurre tale distanza. – 5. Elezioni indirette e giurisdizione del Giudice Ordinario: in particolare, l'azione (ancora propriamente) popolare disciplinata dall'art. 70 del d.lgs. n. 267/2000. – 5.1. Il cittadino non-elettore e la problematica tutela in concreto del suo diritto di voto, tra Giudice Ordinario e Giudice Amministrativo. – 6. Considerazioni conclusive.

[*] Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo. Il testo sviluppa alcune prime rilessioni svolte nell'ambito del Convegno annuale del Gruppo di Pisa "*La giustizia elettorale. Accesso, tutele ed efficienza*" tenutosi a Pisa il 6 e 7 giugno 2025, destinate in versione ridotta alla pubblicazione degli atti del medesimo Convegno.

[**] Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico, Università di Padova.

1. *Premessa: la legge n. 56/2014 e l'opportunità di una riflessione* ad hoc *in tema di giustizia elettorale*

L'attuale assetto istituzionale degli enti di area vasta è, come noto, pesantemente condizionato dal sistema elettorale definito dalla legge 7 aprile 2014, n. 56. La trasformazione delle Province e delle Città metropolitane in enti indirettamente rappresentativi delle collettività locali (o enti di secondo livello) dipende, infatti, proprio dal complesso delle regole elettorali (soprattutto in tema di elettorato attivo e passivo) definite dalla l. n. 56/2014.

In base a queste regole, due dei tre organi istituzionali attualmente previsti per l'ordinamento provinciale (presidente e consiglio provinciale) sono eletti da un corpo elettorale ristretto, costituito *«dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia»*[1]; quanto ai tre organi delle Città metropolitane, è il solo consiglio metropolitano ad essere eletto *«dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della città metropolitana»*[2]. La restrizione dell'elettorato attivo è completata, poi, da un'analoga restrizione dell'elettorato passivo: sono eleggibili a presidente della Provincia *«i sindaci della provincia, il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni»*[3]; e a consigliere provinciale/metropolitano *«i sindaci e i consiglieri comunali in carica»*[4].

Si tratta, dunque, di un sistema elettorale indiretto in senso ampio: alle elezioni provinciali e metropolitane non partecipano elettori scelti *ad hoc* (sulla falsariga dei grandi elettori), ma soggetti istituzionali eletti direttamente dalla cittadinanza ad altri specifici fini (l'amministrazione comunale); ai quali sono attribuiti anche i peculiari diritti di elettorato attivo e passivo di cui si è detto. Da questo punto di vista, Province e Città metropolitane possono dirsi enti elettivi di secondo grado, ma solo in senso lato[5].

---

[1] In tal senso dispone l'art. 1, commi 58 e 69 della l. n. 56/2014; in base all'art. 1, comma 56 della legge medesima, invece, l'assemblea dei sindaci è direttamente *«costituita dai sindaci dei comuni appartenenti alla provincia»*, senza che sia necessario lo svolgimento di alcuna ulteriore elezione.

[2] Ai sensi dell'art. 1, comma 25 della l. n. 56/2014; componente del consiglio metropolitano è anche il sindaco metropolitano (art. 1, comma 20 della l. n. 56/2014), che è *«di diritto il sindaco del comune capoluogo»* (art. 1, comma 19 della l. n. 56/2014); la conferenza metropolitana, a mente del successivo comma 42, è anch'essa automaticamente *«composta dal sindaco metropolitano* (…) *e dai sindaci dei comuni appartenenti alla città metropolitana»*. La legge n. 56/2014 fa salva, in ogni caso, la possibilità per lo statuto della Città metropolitana di prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano *«con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale»* (art. 1, comma 22): circostanza, quest'ultima, ancora non verificatasi.

[3] Art. 1, comma 60 della l. n. 56/2014; il termine ivi previsto risulta attualmente non applicabile negli anni 2025 e 2026, per espresso disposto dell'art. 21-*bis*, comma 1, del d.l. 27 dicembre 2024, n. 202, convertito con modificazioni dalla l. 21 febbraio 2025, n. 15.

[4] Così dispongono, rispettivamente, i commi 69 e 25 dell'art. 1 della l. n. 56/2014.

[5] In proposito, L. ELIA, *Una formula equivoca: l'elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, 1534, che ragiona di «elezioni "genericamente" indirette», nelle quali «il corpo elettorale è costituito soltanto dai corpi o assemblee a loro volta elettivi», e «elezioni di secondo grado» caratterizzate dalla «distinzione tra elettori di prima istanza ed elettori di seconda istanza».

Salva ogni possibile considerazione in merito alla (discussa) legittimità costituzionale di tale sistema elettorale[6], non sembrano esservi dubbi sul fatto che le regole dettate in tema di elettorato attivo e passivo dalla l. n. 56/2014 concorrano a delineare diversamente la forma democratica degli enti di area vasta nell'ordinamento italiano; incidendo in modo evidente sulle relazioni tra determinate comunità territoriali e gli organi istituzionali che le governano e alterando i modi in cui si declina, in concreto, il principio autonomistico.

Se così è, vale forse la pena di domandarsi quale prova di sé abbia dato sinora questo peculiare sistema elettivo, alla luce degli istituti caratteristici della giustizia elettorale. Il contenzioso elettorale (con le regole tecniche che lo disciplinano) offre una testimonianza preziosa, che consente di valutare il grado concreto di attuazione del principio democratico; e allora, di particolare interesse può risultare proprio l'analisi del contenzioso sviluppatosi sul vigente sistema elettorale degli enti di area vasta: unico, tra quelli soggetti ad analoga giustiziabilità in sede giurisdizionale, a potersi qualificare come indiretto (o di secondo grado in senso improprio), perché caratterizzato dall'evidente limitazione del diritto di voto imposta ai comuni cittadini elettori.

Il tempo trascorso dall'entrata in vigore della l. n. 56/2014 si rivela, d'altra parte, più che sufficiente per cercare di tracciarne un primo bilancio sotto questo specifico profilo, che non è detto sia utile solo per analizzare il passato. In effetti, da tempo sembra essersi consolidato un certo grado di convergenza politica sull'opportunità di riformare l'ordinamento degli enti di area vasta, anche reintroducendo l'elezione diretta dei relativi organi istituzionali[7]; tuttavia, in attesa di riforme legislative delle quali non v'è certezza, rimane il fatto che una disciplina espressamente concepita come transitoria (e volta ad anticipare una riforma costituzionale che non è giunta a conclusione[8]) da più

[6] Se ne è molto parlato, specie in prossimità dell'entrata in vigore della l. n. 56/2014. Opinioni contrarie all'elezione indirette sono state espresse, in particolare, da: G.C. De MARTIN, *Il disegno autonomistico tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1/2014, 39-40; C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, 2/2013, 6-7; P. VERONESI, *Morte e temporanea resurrezione delle Province: non si svuota così un ente previsto in Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1 febbraio 2012, 6-7. In senso favorevole, invece, ad esempio: F. BASSANINI, *Sulla riforma delle Istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione in secondo grado degli organi delle nuove Province*, in *ASTRID Rassegna*, 19/2013, 4-5; F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, ivi, 9-18; L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 5-6/2012, 870-876. Per più ampie indicazioni bibliografiche, sia consentito il rinvio a G. BERGONZINI, *Province, democrazia indiretta, Corte costituzionale: un'occasione perduta*, in M. BERTOLISSI, G. BERGONZINI, *Province. Decapitate e risorte*, Torino, 2017, 73, nota 47. Di recente, sul carattere necessario degli enti di area vasta (e sull'importanza dello snodo fondamentale costituito dal rapporto tra elezione diretta, politicità, funzioni amministrative e risorse), G. RIVOSECCHI, *La 'questione' delle funzioni e delle risorse e la riforma delle Province a dieci anni dalla legge n. 56 del 2014*, in *Amministrazione in cammino*, 28 marzo 2025, 9-27.

[7] Per un esame critico dei diversi disegni di legge pendenti in Parlamento, si veda sempre G. RIVOSECCHI, *La 'questione' delle funzioni e delle risorse e la riforma delle Province a dieci anni dalla legge n. 56 del 2014*, cit., 22-27.

[8] Si allude al d.d.l. Renzi-Boschi (A.S. n. 1429), non entrato in vigore per effetto dell'esito negativo del referendum costituzionale *ex* art. 138, secondo comma Cost., celebrato il 4 dicembre 2016. Rispetto alla riforma costituzionale *de qua*, la legge n. 56/2014 si è dimostrata incauta, dando per scontato ciò che scontato non era (la soppressione costituzionale delle Province); oltre che – perlomeno – irrituale nel metodo, perché l'assetto normativo di rango primario degli enti di area vasta avrebbe dovuto seguire

di dieci anni viene regolarmente applicata per il rinnovo degli organi di enti tuttora costitutivi della Repubblica italiana. E con tutta probabilità continuerà ad esserlo, perlomeno nell'immediato futuro.

Ripercorrendo la giurisprudenza espressa, in particolare, dal giudice amministrativo in tema di legittimità delle operazioni elettorali emergono diversi arresti che consentono di guardare ad alcune problematiche note e ricorrenti della giustizia elettorale dalla specifica prospettiva delle elezioni indirette. Tanto vale, in specie, sia per il contenzioso pre-elettorale, sia per il contenzioso post-elettorale.

2. *Elezioni indirette e contenzioso pre-elettorale innanzi al Giudice Amministrativo. Casistica concreta e principali spunti di riflessione. a) La doverosa rappresentatività delle liste*

Quanto al contenzioso pre-elettorale relativo alle operazioni volte al rinnovo degli organi istituzionali degli enti di area vasta, merita di essere innanzitutto ricordata una delle prime pronunce espresse al riguardo dal Consiglio di Stato (sentenza n. 4993/2014), in tema di verifica del numero minimo di sottoscrizioni richieste per presentare una lista (c.d. principio di rappresentatività).

Gli appellanti contestavano l'esclusione di una lista disposta dall'ufficio elettorale provinciale perché alcune delle sottoscrizioni necessarie[9] erano state apposte da alcuni consiglieri comunali candidati a consigliere provinciale; avevano rilevato, in particolare, che con riferimento a questa tipologia di elezioni, in mancanza di apposita disciplina contenuta nella l. n. 56/2014, il divieto di sottoscrizione della lista da parte dei candidati avrebbe dovuto ritenersi illegittima.

Il Consiglio di Stato, confermando la decisione di primo grado[10], ha respinto l'appello rilevando, in primo luogo, che «il silenzio della più volte citata l. n. 56/2014 sul procedimento elettorale di secondo grado per l'elezione dei presidenti e dei consiglieri provinciali» non impedisce «il richiamo alle regole generali del procedimento elettorale preparatorio, ed in particolare alla verifica di rappresentatività delle liste partecipanti a competizioni elettorali». Infatti, «anche in seguito alla

---

un'eventuale riforma costituzionale che li riguardasse, e non anticiparla. Del rapporto critico tra riforma dell'ordinamento degli enti di area vasta e riforma costituzionale si era ragionato, commentando l'ordinanza della Corte costituzionale 17 marzo 2015, n. 39 e la successiva sentenza 26 marzo 2015, n. 50, in G. BERGONZINI, *Province, democrazia indiretta, Corte costituzionale: un'occasione perduta*, cit., 73. Detto rapporto è stato espressamente valorizzato, nel tentativo di giustificare *ex post* la sentenza n. 50/2015, da Corte cost., 7 dicembre 2021, n. 240, punto 8 del *Considerato in diritto*: tentativo non particolarmente riuscito, pare, anche solo considerando come la Corte abbia pacificamente ammesso di aver deciso, in precedenza, sulla base di una riforma costituzionale che costituiva il necessario presupposto della riforma degli anti di area vasta, ma che non era ancora entrata in vigore: in altri termini, sulla base di parametro futuro. Critiche, sul punto, anche le considerazioni di M. PICCHI, *"Ritorno al passato con* revirement*": Brevi riflessioni a margine della sentenza n. 240/2021 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2022, 304-305.

[9] L'art. 1, comma 70 della l. n. 56/2014 prevede che le liste debbano essere sottoscritte *«da almeno il 5 per cento degli aventi diritto al voto»*.

[10] È la sentenza del T.A.R. Toscana, Sez. II, 30 settembre 2014, n. 1498, relativa alle elezioni del consiglio provinciale della Provincia di Massa-Carrara.

trasformazione delle province in enti di secondo grado, ma comunque a base elettiva, la rappresentatività delle liste concorrenti deve comunque essere dimostrata, pur nell'ambito del ristretto corpo elettorale formato dai sindaci e dai consiglieri dei comuni compresi nella provincia, attraverso la sottoscrizione delle liste medesime da soggetti non candidati». Alla verifica di rappresentatività è perciò «consustanziale l'alterità soggettiva tra elettori e candidati, e cioè tra il corpo elettorale e coloro che esercitano l'elettorato passivo»; in mancanza della quale «non vi sarebbe rappresentanza, ma cooptazione (…) e pura autoreferenzialità, se le liste fossero sottoscritte dai soggetti che le compongono attraverso l'accettazione della candidatura: la rappresentanza è l'antitesi della cooptazione, e cioè di un sistema di designazione non democratica, in cui i cooptati non sono espressione di un gruppo sociale esterno all'istituzione ma rappresentativi dello stesso»[11].

La questione appare in effetti di un certo significato, perché il problema si pone in termini diversi (o non si pone neppure[12]) per le elezioni a cui partecipa la generalità del corpo elettorale. In quest'ultimo caso, si rende opportuna una verifica di "serietà" minima delle candidature[13] che ha il chiaro scopo di evitare l'eccessiva parcellizzazione delle liste; anche a fronte dell'ampiezza dell'elettorato attivo e delle molteplici istante politiche che potrebbero pretendere di partecipare alla competizione elettorale, pur prive di adeguato sostegno. Con riferimento ad elezioni di questo tipo è discussa, pertanto, la legittimità di eventuali clausole legislative di favore che derogano alla regola generale, attenuando o eliminando l'obbligo della presentazione di liste di candidati munite di un certo numero di sottoscrizioni[14].

In presenza di un corpo elettorale ristretto, invece, il principio in base al quale le liste devono essere sottoscritte da soggetti diversi dai candidati assume un rilievo distinto e peculiare: obiettivo prioritario non è più (solo) assicurare la "serietà" delle candidature, ma (anche, e forse principalmente) garantire in concreto l'alterità tra elettori e candidati eleggibili; e, con essa, la reale democraticità di elezioni a cui partecipa attivamente un numero limitato di elettori. In mancanza di detta alterità, elettori e candidati eleggibili rischierebbero persino di coincidere, vanificando sostanzialmente lo stesso svolgimento delle elezioni.

Condivisibile risulta, quindi, l'affermazione della pronuncia in commento, secondo cui la ristrettezza del corpo elettorale «non costituisce un argomento valido per introdurre una deroga ad un sistema di designazione della rappresentanza che comunque esige una doverosa verifica preliminare, a garanzia della genuinità della competizione elettorale e della rispondenza delle liste a forze politiche di cui sia riscontrato il seguito

[11] Cons. Stato, Sez. V, 6 ottobre 2014, n. 4993, punti 3-6 del Diritto. Sostanzialmente analoga (ma argomentata in modo meno ampio) la decisione di prime cure del T.A.R. Toscana, n. 1498/2014.

[12] Come rilevato proprio da Cons. Stato, n. 4993/2014, punto 7 della motivazione in *Diritto*.

[13] Come chiarito da Corte cost., 4 marzo 1992, n. 83, punto 2 del *Considerato in diritto*, le candidature devono «essere munite di una sorta di dimostrazione di seria consistenza e di un minimo di consenso attestata dalla sottoscrizione di un determinato numero di elettori».

[14] In argomento, specificamente, D. GIROTTO, *L'art. 49 Cost. nel contenzioso elettorale. Tutela del concorso di partiti e movimenti politici, nell'interesse degli elettori*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale. Atti del Seminario svoltosi a Firenze, il 16 novembre 2012*, Napoli, 2013, 134-142.

presso la base elettorale»[15]. È proprio la ristrettezza del corpo elettorale, anzi, a costituire un motivo per ritenere particolarmente preziosa detta verifica.

2.1. *b) La persistente essenzialità delle forme e delle cadenze procedimentali*

Sempre in tema di corretta presentazione delle liste può essere menzionata una più recente decisione del T.A.R. Puglia, che ha espressamente ribadito il principio che impone l'assoluta regolarità del procedimento di identificazione dei candidati, anche ai fini della legittima ammissione delle relative liste alla competizione elettorale; e rispetto alla quale non è utilmente invocabile, in senso contrario, «il principio del *favor partecipationis* e della strumentalità delle forme»[16].

Significative, poi, alcune sentenze che hanno applicato rigidamente diverse regole procedurali di dettaglio, come precisate dalle linee guida ministeriali relative al procedimento elettorale di secondo grado[17]: relative, in particolare, al giorno con riferimento al quale deve essere calcolato il numero minimo di sottoscrizioni necessarie alla successiva presentazione delle liste, a garanzia del regolare svolgimento delle operazioni elettorali secondo cadenze temporali predefinite e conoscibili[18]; e alla

[15] Cons. Stato, n. 4993/2014, punto 7 della motivazione in *Diritto*. Il Consiglio di Stato ha ritenuto, poi, non condivisibile la tesi degli appellanti secondo cui la verifica non sarebbe necessaria «perché la rappresentatività è già stata accertata in capo agli elettori degli organi della provincia, in quanto a loro volta già eletti nei comuni in essa compresi»: una deroga di tal fatta al principio generale della rappresentatività richiederebbe una previsione espressa (ivi, punto 8 della motivazione in *Diritto*). Merita di essere ricordato anche il passaggio successivo, secondo il quale il sistema elettorale provinciale non lederebbe sotto questo profilo i diritti delle minoranze, «e precisamente dei partiti rappresentati nei consigli comunali in misura non sufficiente a presentare una lista di candidati ed al contempo di sottoscrittori minimi»; l'elezione indiretta, infatti, non necessariamente «deve riprodurre l'organizzazione politica della società espressa dai partiti e dunque ricalcare rigidamente gli equilibri raggiunti da questi ultimi negli organi elettivi dei comuni»; inoltre, le liste concorrenti all'elezione degli organi della provincia non devono obbligatoriamente essere espressione di un singolo partito, né le relative sottoscrizioni essere conseguentemente apposte da consiglieri comunali dello stesso partito (ivi, punto 9 della motivazione in *Diritto*). La considerazione risulta di particolare significato, perché conferma la sostanziale diversità della relazione politica che lega la cittadinanza comunale agli organi comunali rispetto a quella che si instaura tra il corpo elettorale ristretto e gli organi provinciali (solo) da tale corpo direttamente eletti.

[16] Così T.A.R. Puglia, Sez. III, 19 gennaio 2022, n. 109, punto 4 della motivazione in *Fatto e Diritto*, con riferimento alle elezioni del consiglio provinciale di Foggia (fattispecie relativa all'accertata invalidità dell'autenticazione delle firme di due candidati, perché effettuata prima della sottoscrizione dell'accettazione della candidatura; ad essa era conseguita l'esclusione della relativa lista, a causa del venir meno del numero minimo di candidati necessari alla sua presentazione).

[17] Trattasi, in specie, della circolare del Ministero dell'Interno n. 32 dell'1 luglio 2014 (*«Legge 7 aprile 2014, n. 56 - Elezioni di secondo grado dei consigli metropolitani, dei presidenti delle province e dei consigli provinciali. Linee guida per lo svolgimento del procedimento elettorale»*). La circolare e tutti i relativi allegati, di particolare utilità per comprendere nel dettaglio lo svolgimento del procedimento elettorale di secondo grado, è reperibile a questo link. Successivamente alle modifiche del sistema elettorale apportate dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, di conversione del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, il Ministero dell'Interno ha poi predisposto la circolare integrativa n. 35/2014 (reperibile a questo indirizzo).

[18] Il numero di elettori aventi diritto di voto, componenti il corpo elettorale ristretto, sul quale calcolare il numero minimo di sottoscrizioni di cui si è detto (5%) deve essere accertato al «35°giorno antecedente la votazione» (punto 5 delle Linee guida). Se ne è occupato il T.A.R. Calabria, Sez. Reggio Calabria, 12 gennaio 2021, n. 47, con riferimento alle elezioni del consiglio metropolitano di Reggio

perentorietà del termine entro il quale l'Ufficio elettorale provinciale può legittimamente deliberare in ordine all'ammissione e all'esclusione delle liste[19].

Si tratta di pronunce che confermano, complessivamente, l'importanza di rispettare le forme, i termini e i passaggi procedimentali essenziali del procedimento elettorale, vincolanti e non derogabili anche in caso di elezioni provinciali e metropolitane. La diversa articolazione del sistema elettorale indiretto, e la rimodulazione dei diritti di elettorato attivo e passivo, non possono in effetti costituire motivi validi per ammettere eventuali forme di irritualità: lo vietano il doveroso rispetto del principio di legalità[20], e la necessità di garantire piena tutela giurisdizionale a tutti i soggetti coinvolti.

2.2. *c) L'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione dell'art. 129 c.p.a. e la sua possibile interpretazione estensiva, costituzionalmente orientata*

Di interesse risulta, inoltre, la sentenza del T.A.R. Lombardia n. 204/2019, con cui il Giudice Amministrativo ha elaborato con ampia motivazione indirizzi interpretativi inconsueti (ma non per questo meno apprezzabili, per quanto si dirà), relativi a diversi profili particolarmente discussi del contenzioso pre-elettorale.

Il giudizio prendeva le mosse da un ricorso con cui erano stati impugnati *ex* art. 130 c.p.a., successivamente allo svolgimento delle elezioni, il verbale di proclamazione degli eletti e tutti gli atti presupposti, tra cui in particolare i provvedimenti di ammissione e di esclusione delle liste dalla competizione elettorale. I ricorrenti, in qualità di soggetti dotati di elettorato attivo perché amministratori locali di Comuni facenti parte della Provincia interessata dalle elezioni[21], avevano contestato l'illegittimità della consultazione elettorale e dei suoi esiti a causa dell'asserita, altrettanto illegittima esclusione di due liste: solo avverso la quale avevano articolato, dunque, specifici motivi d'impugnazione[22].

Calabria: «l'esatta individuazione dei soggetti da ammettere al voto è operazione distinta, che riguarda solo la compilazione degli elenchi sezionali e può essere effettuata e completata di norma sino al giorno prima delle votazioni, ma è evidente che il numero minimo delle sottoscrizioni a corredo delle liste deve rimanere esente da variazioni successive al calcolo fatto avuto riguardo ad un preciso momento, ossia al 35° giorno antecedente la votazione, e così reso noto al 30° giorno» (ivi, punto 3.1 della motivazione in *Fatto e Diritto*).

[19] Al riguardo si è pronunciato il T.A.R. Liguria, Sez. I, 11 gennaio 2023, n. 72, con riferimento alle elezioni del consiglio provinciale della Provincia della Spezia. Il termine perentorio *de quo* («il 15° giorno antecedente quello della votazione») è stabilito al punto 7), ultimo alinea, delle Linee guida ministeriali; analogamente disponeva l'art. 20, comma 1, del Manuale operativo per l'organizzazione della procedura elettorale per la elezione del presidente della Provincia e del consiglio provinciale della Spezia, approvato con la deliberazione del Commissario straordinario della Provincia della Spezia n. 155 dell'1 settembre 2014.

[20] Pur inteso in senso ampio, risultando la l. n. 56/2014 integrata in modo significativo e particolarmente dettagliato, quanto al procedimento elettorale, dalle menzionate circolari nn. 32 e 35/2014 del Ministero dell'Interno.

[21] Si trattava della Provincia di Lodi, e due dei ricorrenti erano anche presentatori di una delle liste escluse.

[22] Si veda T.A.R. Lombardia, Sez. III, 29 gennaio 2019, n. 204, punti 2-4.1 della motivazione in *Diritto*.

Il T.A.R. Lombardia, richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 236/2010 in tema di autonoma impugnazione degli atti del procedimento preparatorio alle elezioni immediatamente lesivi, e le discusse vicende relative alla formulazione dell'art. 129 c.p.a.[23], ha ritenuto che «l'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 129 c.p.a. riguardi non solo i candidati e i presentatori delle liste, ma anche gli elettori, e che l'ambito oggettivo, ovvero gli atti impugnabili, non siano soltanto i provvedimenti di esclusione delle liste ma anche quelli di ammissione»[24]. Per l'effetto, il ricorso è stato dichiarato inammissibile.

Detta conclusione si basa esplicitamente, secondo l'argomentazione del T.A.R., su di una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 129 c.p.a.

L'art. 129 c.p.a. non individua in modo chiaro i soggetti legittimati a ricorrere, ma solo gli atti impugnabili (quelli *«immediatamente lesivi del diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale preparatorio»*); il Giudice Amministrativo ha correttamente evidenziato, però, che «la regolarità della fase preparatoria del procedimento elettorale incide direttamente sulla posizione giuridica dell'elettore, in quanto fase prodromica all'esercizio del diritto di voto, di cui all'art. 48 Cost. La legittimità degli atti assunti in seno alla fase preparatoria si ripercuote necessariamente e direttamente sulla successiva fase elettorale vera e propria, in cui si esplica il diritto di voto»[25]. L'elettore deve quindi ritenersi «titolare di una posizione giuridicamente protetta anche in relazione agli atti della fase preparatoria»: rispetto all'esclusione o all'ammissione delle liste «la posizione dell'elettore non può considerarsi neutra, in quanto le corrette operazioni in ordine alla fase preparatoria si riversano sulla effettività dell'esercizio del diritto di voto».

L'elettore ha dunque l'onere di «impugnare *recta via* i relativi atti, dato che «un confronto elettorale che sia l'esito di illegittimità realizzatesi nella fase preparatoria non può che minare il concreto, pieno e consapevole diritto di voto»[26].

---

[23] Il cui testo originario stabiliva, al comma 1, che *«I provvedimenti relativi al procedimento preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali concernenti l'esclusione di liste o candidati possono essere immediatamente impugnati, esclusivamente da parte dei delegati delle liste e dei gruppi di candidati esclusi»*; la formulazione attuale del comma medesimo, come riformato dall'art. 1, comma 1, lett. s) del d.lgs. 4 settembre 2012, n. 160, prevede invece che *«I provvedimenti immediatamente lesivi del diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali e per il rinnovo dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia sono impugnabili* (…)*»*. Ampiamente, sulle criticità della formulazione dell'art. 129 c.p.a. (originaria, e attuale), M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale. Atti del Seminario svoltosi a Firenze, il 16 novembre 2012*, cit., 38-56, e M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, Padova-Milano, 2022, 257-295; si vedano anche G. RIVOSECCHI, *Il contenzioso post-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, ivi, 256-263 e, più di recente, V. FOGLIAME, *Le elezioni regionali e locali*, in questa *Rivista*, 2/2025, 136-141.

[24] T.A.R. Lombardia, n. 209/2019, n. 204, punto 9 della motivazione in *Diritto*.

[25] T.A.R. Lombardia, n. 209/2019, n. 204, punto 13.2 della motivazione in *Diritto*.

[26] T.A.R. Lombardia, n. 209/2019, n. 204, punto 13.4 della motivazione in *Diritto*. A queste considerazioni il T.A.R. perviene sulla scorta della giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 1/1995 e 236/2010), dell'art. 3 del I Protocollo addizionale alla CEDU (e della sentenza della Corte EDU 16 marzo 2006, n. 58278); ad ulteriore conferma viene citato l'art. 100 del D.P.R. n. 570/1960, che consente a qualunque elettore di promuovere l'azione penale, costituendosi parte civile, anche per i reati commessi nella fase preparatoria del procedimento elettorale.

Il doppio binario processuale disciplinato dagli artt. 129 e 130 c.p.a. riguarderebbe, pertanto, solo la fase del procedimento elettorale, ma non la legittimazione a ricorrere. Poiché la tutela anticipata garantita dall'art. 129 c.p.a. è volta a sindacare «vizi che, se non emendati prima dello svolgimento delle consultazioni, potrebbero rendere inutili le elezioni stesse», non vi sarebbe ragione «per escludere dai legittimati attivi gli elettori, in quanto (…) titolari di una posizione giuridicamente protetta»[27]. Né si potrebbe immaginare che un medesimo atto preparatorio possa essere impugnato con il rito *ex* art. 129 c.p.a., piuttosto che con quello *ex* art. 130 c.p.a., «a seconda del soggetto che agisce, candidato o presentatore della lista da un lato, ed elettore dall'altro». Secondo il T.A.R., una soluzione di tal fatta contrasterebbe con l'urgenza di risolvere utilmente tutte le questioni relative al procedimento preparatorio, e di evitare che le elezioni possano essere poste nel nulla solo *ex post*, per motivi invalidanti originari; si presterebbe a strumentali elusioni del termine a ricorrere, in presenza di atti immediatamente lesivi; potrebbe dar luogo, infine, a un inutile spreco di risorse pubbliche[28].

In merito al profilo oggettivo, d'altra parte, l'espressione generica del vigente art. 129 c.p.a. dovrebbe indurre a considerare impugnabili tutti gli atti relativi al procedimento preparatorio che possono avere effetto sul successivo svolgimento delle elezioni e sul corretto esercizio del diritto di voto.

Tanto varrebbe anche per i provvedimenti di ammissione delle liste: «la partecipazione illegittima di una lista ad una competizione elettorale pregiudic[a] l'elezione stessa, incidendo sull'esercizio del diritto di voto in quanto altera il libero e corretto gioco democratico, indipendentemente dal numero di voti ottenuti e quindi del risultato elettorale. Tali argomenti valgono sia per l'elettorato attivo, essendo gli elettori costretti a destinare infruttuosamente il loro voto, sia per l'elettorato passivo, in quanto i candidati subiscono inevitabilmente un'alterazione del loro risultato elettorale derivante dalla partecipazione di una lista che non aveva titolo a concorrere». La possibile tutela solo *ex post* contro l'illegittima ammissione di una lista non può, dunque, in alcun modo essere considerata equivalente rispetto alla tempestiva impugnazione dei provvedimenti di ammissione delle liste, prima delle elezioni. E la stessa tutela rinnovatoria (consistente nella ripetizione delle operazioni elettorali) avverrebbe necessariamente «con condizioni fattuali differenti», perché «il decorso del tempo costituisce un elemento che muta le condizioni politiche, sociali, ambientali e storiche di un determinato contesto»[29].

---

[27] T.A.R. Lombardia, n. 209/2019, n. 204, punto 13.6 della motivazione in *Diritto*.

[28] In questo senso T.A.R. Lombardia, n. 209/2019, n. 204, punti 13.7-13.11 della motivazione in *Diritto*.

[29] T.A.R. Lombardia, n. 209/2019, n. 204, punti 14.3 e 14.4 della motivazione in *Diritto*. La decisione richiama, in proposito, l'ordinanza del T.A.R. Liguria, Sez. II, 28 maggio 2009 n. 90, ribadendo tra l'altro come, nelle more del giudizio, chi è risultato vincitore di elezioni successivamente annullate possa nel frattempo continuare ad amministrare l'ente locale, consolidando posizioni di vantaggio politico. Sulla necessità di ammettere l'immediata impugnazione in sede pre-elettorale anche dei provvedimenti di ammissione delle liste, si veda soprattutto P. QUINTO, *Il nuovo Codice, il giudizio elettorale e la Corte Costituzionale: una singolare coincidenza*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 15 luglio 2010.

L'interesse per la pronuncia va oltre il vigente sistema elettorale degli enti di area vasta. Pur trattandosi di una decisione rimasta sostanzialmente minoritaria[30], essa tratteggia in modo dettagliato e condivisibile[31] le ragioni che possono indurre ad ampliare le possibilità di tutela offerte dal vigente art. 129 c.p.a., con riferimento a tutte le operazioni relative alla fase pre-elettorale ivi previste (elezioni di Comuni, enti di area vasta[32], Regioni, Parlamento europeo).

Ove si condividano le perplessità relative all'attuale formulazione dell'art. 129 c.p.a.[33], la soluzione preferibile risulta in effetti quella di estendere il suo ambito oggettivo e soggettivo di applicazione tramite un'interpretazione costituzionalmente orientata. Autorevolmente supportata (come correttamente rilevato dal T.A.R. Lombardia) dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha sottolineato la decisiva importanza di tutelare in modo efficace e tempestivo le situazioni soggettive immediatamente lese dagli atti di esclusione di liste o candidati; e ritenuto incostituzionale posticiparne l'impugnabilità a un momento successivo allo svolgimento delle elezioni per violazione degli artt. 24 e 113 Cost. Poiché «l'interesse del candidato è quello di partecipare ad una determinata consultazione elettorale, in un definito contesto politico e ambientale, ogni forma di tutela che intervenga ad elezioni concluse

---

[30] In senso contrario, ad esempio, sotto il profilo soggettivo (inammissibilità dell'azione popolare *ex* art. 19 c.p.a.): Cons. Stato, Sez. V, 26 luglio 2016, n. 3361, punto 5 della motivazione in *Diritto*; T.A.R. Lazio, Sez. II bis, 18 aprile 2019, n. 5085, punto 3.2 della motivazione in *Diritto*; T.A.R. Campania, Sez. Salerno, Sez. I, 25 settembre 2018, n. 1326, punto 3 della motivazione in *Fatto e Diritto* (con specifico riferimento alle elezioni provinciali). Quanto al profilo oggettivo, l'immediata impugnabilità dei soli atti di esclusione delle liste è stata ribadita, tra le altre, da: Cons. Stato, Sez. II, 31 maggio 2021, n. 4181, punto 11.3 della motivazione in *Diritto*; Cons. Stato, Sez. III, 18 maggio 2016, n. 2073, punto 8 della motivazione in *Fatto e Diritto*; T.A.R. Campania, Sez. Salerno, Sez. I, 25 settembre 2018, n. 1326, punto 3 della motivazione in *Fatto e Diritto* (sempre con specifico riferimento alle elezioni provinciali).

[31] In senso adesivo, in precedenza, M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., 263-265. Il rilievo della sentenza in commento, pur rimasta minoritaria, è stato evidenziato anche da V. FOGLIAME, *Le elezioni regionali e locali*, cit., 139 (e, ivi, in nota n. 41).

[32] È forse il caso di ricordare che le disposizioni relative alle operazioni elettorali contenute nel libro quarto, titolo VI, c.p.a. si applicano anche al contenzioso sulle operazioni elettorali delle Città metropolitane per espresso disposto dell'art. 7, comma 8-*quater* del d.l. 31 agosto 2016, n. 168 convertito, con modificazioni, dalla l. 25 ottobre 2016, n. 197. Il problema era stato oggetto di specifica rimessione alla Corte costituzionale (si veda l'ordinanza del T.A.R. Lombardia, Sez. III, 28 aprile 2016, n. 841) alla quale la Corte ha risposto con l'ordinanza 4 maggio 2017, n. 96, di restituzione degli atti al giudice *a quo* per *ius superveniens*, a seguito della ricordata precisazione normativa.

[33] Espresse, ad esempio da M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 53-55 secondo il quale la formulazione attuale dell'art. 129 non consentirebbe di ritenere legittimati soggetti diversi dai singoli candidati e dai delegati di lista; dubbia sarebbe, inoltre, anche l'impugnabilità degli atti di ammissione delle liste o candidati, che non pregiudicherebbero direttamente e immediatamente il diritto a partecipare al procedimento elettorale preparatorio. Anche per E. LEHNER, *Azione popolare e giustizia elettorale*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale. Atti del Seminario svoltosi a Firenze, il 16 novembre 2012*, cit., 113, il testo riformato dell'art. 129 c.p.a. «non contempla affatto l'azione popolare». Analogamente, in precedenza, R. DE NICTOLIS, *Il secondo correttivo del codice del processo amministrativo*, in *Federalismi.it*, 20/2012, 14-15, e A. PAJNO, *Le nuove disposizioni correttive e integrative al codice del processo amministrativo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1/2013, 15-16. Secondo G. RIVOSECCHI, *Il contenzioso post-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., ivi, 260, il riformato art. 129 c.p.a. consentirebbe perlomeno di «allargare il novero dei provvedimenti impugnabili», oltre quelli di esclusione; si veda anche N. SAITTA, *I giudizi elettorali. Principi e regole del contenzioso amministrativo e ordinario*, Milano, 2021, 31-32.

appare inidonea ad evitare che l'esecuzione del provvedimento illegittimo di esclusione abbia, nel frattempo, prodotto un pregiudizio»[34].

Considerazioni, queste, che sembrano valere anche per i provvedimenti di ammissione delle liste, dato che l'illegittima partecipazione alle consultazioni elettorali ne condiziona lo svolgimento e ne altera comunque l'esito, in modo potenzialmente irreparabile.

L'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 129 c.p.a. consentirebbe, poi, di rendere più omogenea la disciplina relativa alla legittimazione attiva nel contenzioso pre-elettorale di primo grado e d'appello. La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha infatti chiarito, da tempo, che tutti gli elettori devono comunque ritenersi legittimati a proporre appello avverso la decisione di primo grado relativa alla legittimità delle operazioni elettorali preparatorie, per assicurare il diritto di difesa ed «evitare la formazione di un giudicato a loro opponibile»[35]. Questa conclusione è giustificata dalla naturale efficacia *erga omnes* del giudicato in materia di operazioni elettorali; si fatica a comprendere, allora, per quale ragione (diversa dall'ossequio formale alla lettera dell'art. 129 c.p.a.) dovrebbe essere consentito agli elettori far valere il loro diritto di difesa esclusivamente in appello, invece che già (utilmente) in primo grado.

Anche sotto questo specifico profilo, l'interpretazione estensiva dell'art. 129 c.p.a. sembra condurre a esiti ragionevoli; persino più plausibili di quelli a cui porta, appunto, la sua interpretazione letterale.

La via alternativa della possibile dichiarazione d'incostituzionalità dell'art. 129 c.p.a. continua ad apparire, d'altra parte, del tutto impervia, a fronte dei tempi ristrettissimi del contenzioso pre-elettorale, difficilmente compatibile con il sindacato di legittimità costituzionale in via incidentale[36].

Nel caso in cui si intenda seguire l'interpretazione estensiva dell'art. 129 c.p.a., peraltro, è necessario tenerne ben presenti le conseguenze: all'allargamento dell'ambito

---

[34] Così Corte cost., 7 luglio 2010, n. 236, punto 3 del *Considerato in diritto*. Si veda anche il successivo punto 3.4 del *Considerato in diritto*: «il sindacato giurisdizionale sugli atti immediatamente lesivi relativi al procedimento preparatorio alle elezioni rappresenta una garanzia fondamentale per tutti i cittadini. In un ordinamento democratico, infatti, la regola di diritto deve essere applicata anche a tali procedimenti e, a questo fine, è essenziale assicurare una tutela giurisdizionale piena e tempestiva, nel rispetto degli artt. 24 e 113 Cost.». La decisione è stata commentata positivamente, tra gli altri, da RI. CHIEPPA, *Riflessi della sent. n. 236 del 2010 sulla tutela degli atti di procedimento preparatorio alle elezioni (codice del processo amministrativo e procedimento elettorale politico)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, 2905-2908, ed E. LEHNER, *Finalmente sancita l'immediata impugnabilità degli atti preliminari alle elezioni regionali e locali*, ivi, 2912-2915. La portata della sentenza, anche oltre l'ambito delle elezioni locali, è stata di recente valorizzata da M. MANCINI, *L'elezione delle camere: la fase "preelettorale"*, relazione tenuta al Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Pisa, 6-7 giugno 2025, La giustizia elettorale. Accesso, tutele ed efficienza, versione provvisoria, 33-43 (reperibile a questo indirizzo).

[35] Così Cons. Stato, Sez. V, 8 maggio 2013, n. 2500, che ricorda come «in tema di contenzioso elettorale, (…) il giudicato formatosi acquist[i] autorità ed efficacia "erga omnes", non essendo compatibile con la natura popolare dell'azione, con il suo carattere fungibile e con le sue funzioni e finalità, che gli effetti della pronuncia rimangano limitati alle sole parti del giudizio»; vi hanno fatto espresso riferimento, in particolare, E. LEHNER, *Azione popolare e giustizia elettorale*, cit., 123, e M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., 262-263.

[36] L'argomento è stato approfondito soprattutto da M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., 319-323.

oggettivo e soggettivo di applicazione dell'art. 129 c.p.a. consegue necessariamente un corrispondente ampliamento del numero di soggetti che devono proporre tempestiva impugnazione di fronte al Giudice Amministrativo (tutti gli elettori), a pena di decadenza; e un analogo ampliamento del tipo di provvedimenti (non solo di esclusione delle liste, ma anche di ammissione) che altrettanto tempestivamente devono essere gravati, sempre a pena di inammissibilità.

In proposito sarebbe senz'altro auspicabile, quindi, l'elaborazione da parte del Giudice Amministrativo di un indirizzo ermeneutico condiviso. L'adesione all'interpretazione maggioritaria dell'art. 129 c.p.a. espone al pericolo di vedersi dichiarata inammissibile l'impugnazione proposta *ex* art. 130 c.p.a., nel caso in cui il collegio ritenga di seguire la (pur condivisibile) interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 129 c.p.a. su cui ci si è soffermati[37]. Viceversa, la preferenza per quest'ultima interpretazione minoritaria rischia di condurre all'immediata dichiarazione d'inammissibilità i ricorsi cautelativamente proposti prima dello svolgimento delle elezioni: rischio meno grave (perché in tal caso sarebbe comunque possibile proporre un ricorso *ex* art. 130 c.p.a. successivamente alla proclamazione degli eletti), ma comunque non privo di conseguenze in termini di (inutile?) aggravamento processuale; con tutti i relativi oneri, non solo economici.

L'attribuzione di un significato estensivo costituzionalmente orientato all'art. 129 c.p.a. aggrava ed espande, poi, un ulteriore problema interpretativo specificamente sollevato dalle elezioni provinciali/metropolitane: come muta esattamente la nozione di azione popolare (in tesi, anche relativa al contenzioso pre-elettorale) in presenza di elezioni indirette, e chi dovrebbe essere considerato *«elettore»*[38]?

3. *Elezioni indirette e contenzioso post-elettorale innanzi al Giudice Amministrativo. Casistica concreta e principali spunti di riflessione. a) La perentorietà del termine di deposito del ricorso e l'obbligo di notifica ad almeno un controinteressato*

Diverse indicazioni, alcune delle quali significative, emergono anche dalla giurisprudenza amministrativa espressa sul contenzioso successivo allo svolgimento delle elezioni provinciali e metropolitane.

Muovendo dai profili più ovvi, è in primo luogo opportuno ricordare che il rito speciale definito dall'art. 130 c.p.a. (a differenza di quello caratteristico del contenzioso pre-elettorale disciplinato dall'art. 129 c.p.a.) impone il deposito preliminare del ricorso nel termine di *«trenta giorni dalla proclamazione degli eletti»*[39]; a cui deve seguire, una volta fissata l'udienza di discussione, la successiva notifica del ricorso e del decreto di

[37] Esattamente come avvenuto nel caso deciso dalla commentata sentenza del T.A.R. Lombardia, n. 209/2019: risultando evidente come i ricorrenti-elettori avessero deciso di contestare l'illegittima esclusione delle liste solo unitamente alla proclamazione degli eletti, sulla base della più consolidata interpretazione degli artt. 129 e 130 c.p.a.

[38] Se ne parlerà nel successivo paragrafo n. 4.

[39] Art. 130, comma 1, lett. a) c.p.a.

fissazione entro dieci giorni *«all'ente della cui elezione si tratta»*, *«alle altre parti che vi hanno interesse» e «ad almeno un controinteressato»*[40].

Anche successivamente all'entrata in vigore della l. n. 56/2014 e con riferimento alle elezioni indirette è stata espressamente confermata, pertanto, la perentorietà del termine per il deposito del ricorso e la necessità di notificarlo ad almeno uno dei soggetti eletti alle cariche di presidente e/o di consigliere provinciale (in qualità di controinteressati)[41].

E non poteva essere diversamente, considerata la necessità di applicare il particolare termine decadenziale abbreviato *de quo* anche con riferimento alle elezioni provinciali; e l'altrettanto scontata necessità di evocare formalmente in giudizio chi ha interesse alla conservazione dell'atto di proclamazione degli eletti. La trasformazione di Province e Città metropolitane in enti di secondo livello non comporta quindi (né potrebbe ragionevolmente comportare), sotto questo profilo, alcuna conseguenza autonomamente rilevante.

3.1. *Il divieto di extraterritorialità del voto*

Sempre con riferimento alle elezioni provinciali è stato ribadito, poi, il c.d. divieto di extraterritorialità del voto, per l'ipotesi di raccolta del voto dei degenti ricoverati in ospedali e case di cura.

In base al principio di territorialità del voto, «insito nello stesso carattere essenziale del territorio, quale elemento costitutivo dell'Ente della cui elezione si tratta», l'elettore può votare in un seggio diverso da quello assegnato, a condizione che il luogo di cura presso cui egli è ammesso a votare si trovi nel territorio dell'ente della cui elezione si tratta[42]. Tale principio è espressamente applicabile alle elezioni comunali e provinciali in base agli artt. 24 della l. 23 marzo 1956, n. 136, e 42, comma 1, del D.P.R. n. 16 maggio 1960, n. 570[43], nonché alle elezioni regionali[44] e circoscrizionali[45]; nel silenzio sul punto della l. n. 56/2014 non esistono dunque, secondo il Giudice Amministrativo, motivi plausibili per derogarvi, neppure in considerazione della ristrettezza del corpo elettorale chiamato ad eleggere gli organi istituzionali degli enti di secondo livello. Per queste ragioni sono state parzialmente annullate le operazioni elettorali relative alle fasce demografiche con riferimento alle quali erano stati illegittimamente ammessi al voto due consiglieri comunali ricoverati in strutture

[40] Art. 130, comma 3, lett. a) e c) c.p.a.

[41] Si veda T.A.R. Lazio, Sez. II Bis, 16 marzo 2015, n. 4223, con riferimento al provvedimento di proclamazione degli eletti alla carica di presidente e del consiglio provinciale della Provincia di Rieti, che ha dichiarato inammissibile il ricorso introduttivo per entrambi i motivi.

[42] In questo senso T.A.R. Campania, Sez. Salerno, 28 aprile 2022, n. 1121, punto 9.4 della motivazione in *Fatto e Diritto*, relativamente alle elezioni della Provincia di Avellino.

[43] In base ad entrambi, *«i degenti in ospedali e case di cura sono ammessi a votare nel luogo di ricovero, purché siano elettori del comune o della provincia rispettivamente per la elezione del consiglio comunale e provinciale».*

[44] Art. 12 della l. 17 febbraio 1968, n. 108.

[45] Art. 6 della legge 8 aprile 1976, n. 278.

ospedaliere situate al di fuori del territorio provinciale; ed è stata conseguentemente disposta la rinnovazione delle elezioni *in parte qua*[46].

La decisione è stata confermata dal Consiglio di Stato in sede d'appello, poiché «il principio di territorialità è applicabile anche all'elezione di secondo grado, non rinvenendosi (…) alcuna norma derogatoria al riguardo, né potendosi disapplicare la disciplina legislativa, che nella sua generalità non pone dubbi sulla sua applicabilità (…), considerato inoltre che il suddetto principio è insito nel carattere dell'ente locale, tra i cui elementi costituivi vi è il territorio»[47].

Gli esiti cui sono pervenute le decisioni ricordate appaiono difficilmente discutibili, trovando esse diretto fondamento nella menzionata disciplina di rango primario. Da uno degli elementi costitutivi dell'ente locale (il territorio), il legislatore sembra in effetti aver ricavato una sorta di condizione per il legittimo esercizio del diritto di voto: in caso di degenza per motivi di salute, l'elettore ha l'onere di farsi ricoverare in un ospedale o in una casa di cura con sede nel territorio dell'ente interessato dalle elezioni; pena l'impossibilità giuridica di esercitare il suo diritto di voto.

Sull'opportunità di questa scelta legislativa è forse possibile avanzare qualche perplessità, per diversi motivi. In primo luogo, l'esercizio del diritto fondamentale di tutelare al meglio la propria salute, in determinate circostanze ben potrebbe consigliare (o imporre) di recarsi in un luogo di cura che non si trova nel territorio di riferimento; senza che ciò debba necessariamente avere effetti pregiudizievoli per l'esercizio dell'altrettanto fondamentale diritto di voto. Inoltre, la scelta di farsi curare in tal luogo non sembra interrompere, di per sé, il legame con il "proprio" ente locale[48]. Infine, nel caso specifico delle elezioni provinciali detto legame è comunque ulteriormente dimostrato dal fatto che l'elettore non è un *quivis de populo*, ma un elettore qualificato (sindaco o consigliere provinciale); che ha già ricevuto un'investitura democratica e che esercita un preciso ruolo politico, senz'altro significativo per il rispettivo ente locale.

3.2. *Il voto ponderato e il suo effetto moltiplicatore di carattere quantitativo e qualitativo: possibili criticità*

Il sistema elettorale vigente per gli enti di area vasta ha dato particolare occasione di contestazione in sede giurisdizionale anche con riferimento alla ponderazione del voto.

Al riguardo, è opportuno ricordare che la l. n. 56/2014 prevede un meccanismo di voto ponderato per l'elezione del consiglio metropolitano (art. 1, comma 32), del

[46] Si veda sempre T.A.R. Campania, n. 1121/2022, punti 9.5 e ss. della motivazione in *Fatto e Diritto*.

[47] Così Cons. Stato, Sez. II, 19 agosto 2022, n. 7330, punto 13 della motivazione in *Fatto e Diritto*. La vicenda ha avuto un ulteriore strascico per effetto della successiva impugnazione del nuovo atto di proclamazione degli eletti conseguente alla parziale rinnovazione delle elezioni provinciali: il relativo ricorso è stato respinto nel merito da T.A.R. Campania, Sez. Salerno, 29 settembre 2022, n. 2497.

[48] Legame che può dipendere da molti fattori, ma non necessariamente dal luogo in cui una persona decide di farsi curare. La condizione imposta dal legislatore all'elettore sembra quasi tradursi, dunque, in una sorta di obbligo assoluto di "fedeltà territoriale" all'ente di riferimento.

presidente provinciale (art. 1, commi 63 e 64) e del consiglio provinciale (art. 1, comma 76) che muove dalla suddivisione dei Comuni in nove fasce demografiche (art. 1, comma 33). Rispetto a ogni fascia viene determinato un indice di ponderazione (art. 1, comma 34, che rinvia alle modalità di computo definite nell'allegato A), dalla cui applicazione al termine dello scrutinio degli esiti delle elezioni discende l'attribuzione della cifra elettorale ponderata di ciascuna lista, nonché della cifra individuale ponderata dei singoli candidati (art. 1, commi 36, 37, 64, 77).

Questo meccanismo ha un effetto moltiplicatore sia di carattere quantitativo, perché il voto espresso da ciascun elettore si trasforma in un punteggio complessivo (cifra elettorale) molto superiore; sia qualitativo, perché il sistema di ponderazione tende a premiare gli elettori/amministratori locali dei Comuni con maggiore popolazione.

Per questi motivi, in vigenza della legge n. 56/2014 si è sviluppato un contenzioso post-elettorale relativo alle elezioni indirette che riguarda specificamente la regolarità dei singoli voti espressi dagli elettori: la conferma della validità (o meno) in sede giurisdizionale di pochi vochi può avere effetti decisivi in termini di rideterminazione delle rispettive cifre elettorali e, quindi, di esiti delle elezioni[49]. Proprio perché in un sistema elettorale di questo tipo ogni singolo voto ha un peso specifico del tutto peculiare.

Di fronte al Giudice Amministrativo, poi, è stata espressamente eccepita l'illegittimità costituzionale della l. n. 56/2014 proprio sotto il profilo della ponderazione del voto, per violazione dei principi di uguaglianza, libertà e segretezza del voto *ex* art. 48 Cost.[50]. Il meccanismo di ponderazione del voto previsto dalla l. n. 56/2014, secondo i ricorrenti, avrebbe impedito un'adeguata rappresentazione dei piccoli Comuni in seno al consiglio dell'ente di area vasta, consentendo una netta prevalenza delle decisioni di cui sono portatori i Comuni più popolosi; avrebbe comportato l'espressione di un voto non libero, perché sostanzialmente prevedibile nei suoi esiti (oltre che pianificabile *ex ante*), alla luce dell'indice di ponderazione, preventivamente noto; e pregiudicato infine anche la segretezza del voto, poiché l'attribuzione alle schede elettorali di diversi colori a seconda della dimensione demografica del Comune avrebbe consentito di capire "chi ha votato chi"[51].

Il T.A.R. ha respinto l'eccezione d'incostituzionalità in applicazione dei principi tratteggiati dalla sentenza della Corte costituzionale 10 luglio 1968, n. 96, secondo la quale in caso di elezioni indirette, quando «l'elettorato attivo è attribuito ad un cittadino

[49] Come esempio recente di particolare interesse può essere menzionato il caso di cui si è occupato il T.A.R. Lombardia, Sez. V, prima con l'ordinanza istruttoria 13 gennaio 2025, n. 93, con cui è stata disposta un verificazione volta a riesaminare le schede ritenute nulle, e poi con la sentenza 2 aprile 2025, n. 1135, conclusiva del giudizio (relativamente alle elezioni del consiglio provinciale e del presidente della Provincia di Pavia). A prescindere dall'esito di merito (il ricorso è stato comunque respinto), la fattispecie concreta è significativa: è stata contestata la rilevata nullità di sole tre schede di voto, il cui conteggio in favore del ricorrente gli avrebbe consentito di maturare un punteggio ponderato complessivo di 90 punti superiore a quello originariamente attribuitogli, e di sopravanzare nettamente la candidata al consiglio provinciale risultata eletta.

[50] Si trattava del giudizio deciso dal T.A.R. Liguria, Sez. I, 20 febbraio 2023, n. 223, relativo all'elezione del consiglio metropolitano di Genova.

[51] Si veda sempre T.A.R. Liguria, n. 223/2023, punto 1 della motivazione in *Fatto e Diritto*.

eletto dal popolo in sua rappresentanza, non contrasta col principio di eguaglianza, ma anzi vi si conforma, la norma che faccia conto del numero di elettori che gli conferirono il proprio voto, e con esso la propria fiducia»[52]. Lo stesso dovrebbe dunque valere anche per il voto ponderato previsto dalla l. n. 56/2014, «tenuto conto che il comune e la provincia rappresentano "la propria comunità" (art. 3 comma 1 nn. 2 e 3 del D. Lgs. 18.8.2000, n. 267) e dunque non soltanto gli elettori, ma tutti coloro che, ancorché minorenni, risiedono nel relativo territorio»[53].

Le considerazioni della Corte costituzionale sembrano essere state corrette applicate dal Giudice Amministrativo per escludere l'incostituzionalità del meccanismo del voto plurimo per violazione del principio di uguaglianza del voto[54]: il voto ponderato, in una elezione di questo tipo, ha proprio lo scopo (non irragionevole) di assegnare agli "elettori intermedi" un peso rappresentativo diverso a seconda della dimensione demografica della comunità territoriale di riferimento.

Si tratta, però, di un meccanismo elettorale che rende evidente (e aggrava) una delle più significative criticità della l. n. 56/2014, relativa all'attuale posizione costituzionale dell'ente di area vasta nel sistema delle autonomie locali. Il voto ponderato premia gli amministratori dei Comuni con maggiore popolazione e tende a sovrarappresentarne i relativi interessi in seno agli organi di governo delle Province e delle Città metropolitane; con il rischio che gli enti di area vasta, invece di operare come livelli di governo effettivamente distinti e funzionalmente autonomi rispetto ai Comuni (oltre che superiori nella scala della sussidiarietà), finiscano per essere amministrati come una sorta di associazione di Comuni[55]; nella quale la volontà dei più forti (di chi ha più voti) prevale su quella dei più deboli. Da questo punto di vista, il meccanismo di ponderazione del voto continua a presentare profili di possibile incostituzionalità per violazione dell'autonoma dignità costituzionale degli enti di area vasta (artt. 5, 114 e 118 Cost.), più che per violazione dell'art. 48 Cost.

---

[52] Corte cost., 10 luglio 1968, n. 96, punto 4 del *Considerato in diritto*.

[53] Così sempre T.A.R. Liguria, n. 223/2023, punto 2 della motivazione in *Fatto e Diritto*. Tanto varrebbe, ancor più, in considerazione dei correttivi agli indici di ponderazione contenuti nell'allegato A, lett. c) della l. n. 56/2014: in applicazione dei quali al Comune di Genova, caratterizzato da un rapporto fra popolazione comunale e popolazione metropolitana pari al 68,492%, è stato attribuito un valore di «45, assegnando poi la quota eccedente di 23,492 proporzionalmente alle altre fasce demografiche».

[54] Potrebbero, invece, non apparire esaustive con riferimento agli altri due profili di possibile incostituzionalità eccepiti dai ricorrenti (violazione dei principi di libertà e segretezza del voto); con riferimento ai quali nulla il T.A.R. ha specificamente argomentato.

[55] Limpide, al riguardo, le considerazioni di F. MERLONI, *Qualche ulteriore riflessione sul "nodo delle Province"*, in *Astrid Rassegna*, 19/2013, 2: «se la Provincia deve svolgere funzioni non attribuibili ai Comuni, perché si tratta di funzioni che richiedono poteri di coordinamento e di risoluzione di conflitti di interessi tra Comuni, la Provincia non può essere trasformata, attraverso una diversa articolazione dei suoi organi, in un ente locale "a derivazione", o "in controllo" dei Comuni (…) o, peggio, in un ente di tipo associativo tra Comuni». Di «associazione tra comuni» ha ragionato, criticamente, anche G.C. DE MARTIN, *Appunto per audizione del Prof. Gian Candido De Martin sul ddl 1212 - I Commissione - Senato della Repubblica*, 14 gennaio 2014, in *Amministrazione in cammino*, 5.

3.3. *Il problema della possibile illegittimità derivata (dall'illegittimità delle elezioni comunali) delle elezioni indirette*

Un altro aspetto potenzialmente caratteristico del sistema elettorale attualmente previsto per gli enti di area vasta è costituito dal particolare rapporto tra elezioni "di primo grado" (con cui vengono eletti i sindaci e i consiglieri comunali dei Comuni inclusi nel territorio provinciale/metropolitano) e le successive elezioni del presidente provinciale e del consiglio provinciale/metropolitano. La legittimità delle elezioni provinciali presuppone la legittimità di quelle comunali: l'eventuale illegittimità di queste ultime potrebbe, quindi, determinare l'illegittimità derivata delle elezioni provinciali/metropolitane.

Questo particolare profilo è stato esaminato dal T.A.R. Calabria in riferimento ad un ricorso con il quale era stata rilevata l'illegittimità dell'atto di proclamazione degli eletti al consiglio comunale di Reggio Calabria[56]; e, su queste basi, era stata contestata la legittimità «dell'atto di proclamazione degli eletti al consiglio della Città Metropolitana di Reggio Calabria sul quale era destinata a ripercuotersi negativamente la partecipazione al voto del Sindaco e dei consiglieri comunali illegittimamente eletti»[57].

Il T.A.R. ha dichiarato inammissibile il ricorso per diversi motivi: in particolare, il collegio ha considerato che per far valer tale illegittimità derivata l'atto da impugnare è il decreto di convocazione dei comizi elettorali per l'elezione del consiglio metropolitano (in quanto immediatamente lesivo), e non l'atto di proclamazione degli eletti: poiché «oggetto di censura è proprio la partecipazione al voto, sia nella qualità di candidati che nella qualità di elettori, dei consiglieri eletti nelle elezioni comunali (…), l'atto con cui sono state indette le elezioni del consiglio metropolitano, dando atto di tale partecipazione, avrebbe dovuto essere ritualmente impugnato»[58].

Né potrebbe ritenersi ammissibile la domanda di accertamento dell'invalidità dell'atto di proclamazione degli eletti alle elezioni comunali, proposta per la prima volta incidentalmente in sede d'impugnazione degli esiti elettorali relativi alla Città metropolitana; essa risulterebbe, infatti, chiaramente volta a «eludere il termine decadenziale stabilito dall'art. 130 c.p.a.»[59].

Sulla base di queste prime indicazioni elaborate dalla giurisprudenza amministrativa, l'illegittimità derivata delle elezioni provinciali/metropolitane pare poter essere utilmente evocata in giudizio, quindi, solo se sussistono una serie di concorrenti presupposti giuridici e fattuali: a) le presupposte elezioni comunali siano

[56] A causa degli esiti di indagini penali che avevano condotto all'applicazione di misure cautelari nei confronti di soggetti indagati per gravi irregolarità, emerse in riferimento alle elezioni comunali.

[57] T.A.R. Calabria, Sez. Reggio Calabria, 10 giugno 2021, n. 516, punto 1 della motivazione in *Fatto e Diritto*.

[58] T.A.R. Calabria, n. 516/2021, punto 11.2 della motivazione in *Fatto e Diritto.*

[59] T.A.R. Calabria, n. 516/2021, punto 11.3 della motivazione in *Fatto e Diritto*. Gli altri profili d'inammissibilità erano relativi al difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti, che agivano non in quanto elettori o candidati alle elezioni del consiglio metropolitano, ma in quanto candidati non eletti alle elezioni comunali (si tornerà sul punto nel corso del paragrafo n. 4); e alla mancata specifica articolazione di censure volte a dimostrare come i fatti oggetto d'indagine penale si fossero tradotti in profili di illegittimità delle elezioni comunali (prima) e delle elezioni metropolitane (poi).

state oggetto di tempestiva impugnazione nei termini di legge[60]; b) l'illegittimità derivata delle elezioni provinciali/metropolitane venga fatta valere nelle forme dell'art. 129 c.p.a., tramite l'immediata impugnazione del decreto di convocazione dei comizi elettorali o, meglio (soluzione forse tecnicamente più corretta), del successivo atto dell'ufficio elettorale provinciale di formazione della lista degli aventi diritto al voto[61]; c) sussista una particolare contiguità temporale, che non può essere data per scontata, tra il giudizio sull'illegittimità originaria delle elezioni comunali e il giudizio sull'illegittimità derivata delle elezioni provinciali e metropolitane[62].

3.4. *Cause di ineleggibilità e limiti alla declaratoria giurisdizionale di surrogazione*

Infine, sempre relativamente al contenzioso post-elettorale relativo alle elezioni provinciali, è opportuno accennare a una pronuncia del T.A.R. Lombardia in tema di cause di ineleggibilità, decadenza dalla carica del candidato ineleggibile e possibile declaratoria giurisdizionale di surrogazione.

Il T.A.R. ha innanzitutto espressamente confermato, anche con riferimento alle elezioni provinciali, i criteri fondamentali di riparto di giurisdizione tra Giudice Ordinario e Giudice Amministrativo in tema di cause di ineleggibilità: spettando al primo giudicare delle controversie sull'ineleggibilità, decadenza e incompatibilità dei candidati; e al secondo conoscere dei «presunti vizi inerenti la validità degli atti successivamente adottati dal candidato proclamato eletto, riconducibili all'ordinario ambito della cognizione di legittimità»[63].

---

[60] In mancanza della quale i relativi esiti risulterebbero consolidati, senza che la loro eventuale illegittimità possa in alcun modo influire su quella delle elezioni provinciali/metropolitane.

[61] Il corpo elettorale chiamato a partecipare alle elezioni provinciali è compiutamente ed esattamente individuato in tale lista, infatti, sulla base delle attestazioni inviate all'ufficio provinciale dai segretari comunali nei tre giorni compresi tra il 34° e il 32° antecedenti quello della votazione, contenenti l'elenco e le generalità complete del sindaco e di ciascun consigliere comunale in carica alla data del 35° giorno anteriore alle elezioni; il numero complessivo degli aventi diritto al voto è poi reso noto attraverso la sua pubblicazione sul sito internet della Provincia, «ai fini del corretto calcolo del numero minimo di sottoscrizioni a corredo della presentazione dei candidati a presidente della provincia e delle liste dei candidati a consigliere provinciale e a consigliere metropolitano» (si veda il punto 5 della circolare ministeriale n. 32/2014, già ricordata *sub* nota n. 17).

[62] In assenza di tale contiguità l'esito delle elezioni comunali dovrebbe considerarsi comunque consolidato, anche nel senso eventualmente corretto per effetto della pronuncia del Giudice Amministrativo; e altrettanto consolidato, conseguentemente, dovrebbe ritenersi l'elenco degli ammessi a partecipare alle elezioni provinciali/metropolitane. Il caso tipico di contiguità potrebbe essere costituito dalla contestazione del procedimento elettorale per le elezioni provinciali/metropolitane, in pendenza di un precedente giudizio sulla legittimità delle elezioni comunali presupposte.

[63] Così T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia, 19 ottobre 2020, n. 712. Si veda anche, in precedenza, T.A.R. Campania, n. 1326/2018, punto 2 della motivazione in *Fatto e Diritto*: «tale consolidato criterio di riparto non trova limitazioni o deroghe per il caso in cui la questione di eleggibilità venga introdotta mediante impugnazione del provvedimento assunto nel corso ovvero all'esito del procedimento elettorale, atteso che anche in tali ipotesi la decisione verte non sull'annullamento dell'atto amministrativo, ma sul diritto soggettivo perfetto inerente all'elettorato attivo o passivo»; trattasi di principio ripetutamente confermato anche dalla giurisprudenza di legittimità, alla quale il Giudice Amministrativo rinvia (si vedano, ad esempio, Cass. civ., Sez. Unite, 20 ottobre 2016, n. 21262, punto 2.1 dei Motivi, e Cass. civ., Sez. Unite, 26 maggio 2017, n. 13403).

Ha precisato, poi, che il potere del Giudice (Amministrativo o Ordinario, nei rispettivi ambiti di giurisdizione) di correggere l'esito delle elezioni e di sostituire «ai candidati illegittimamente proclamati coloro che hanno diritto di esserlo»[64] con riferimento alle elezioni della Provincia può in linea di principio operare solo per i consiglieri[65], ma non per il presidente della Provincia[66]. In tal caso, «la sostituzione di un candidato ad un altro dichiarato decaduto non può ritenersi rispettosa della volontà espressa dall'elettorato» anche quando i candidati sono solo due; e, a maggior ragione, quando i candidati alla carica di presidente provinciale siano più di due, perché «in tale evenienza non è dato conoscere quale candidato sarebbe stato preferito dagli elettori ove l'eletto non avesse partecipato alla competizione»[67].

Rispetto a questo specifico profilo, le elezioni indirette degli organi di governo degli enti di area di vasta non differiscono, dunque, dalle altre elezioni (politiche, regionali, comunali) nelle quali possa discutersi di correzione giudiziale degli esiti elettorali. L'esercizio di tale potere da parte del Giudice presuppone comunque che i candidati, posti all'interno di una stessa lista, possano effettivamente essere sostituiti «senza che ciò abbia l'effetto di una radicale alterazione della volontà degli elettori», in conformità all'art. 48 Cost.[68].

Quando ciò non è possibile, le relative operazioni elettorali vanno rinnovate, e il corpo elettorale (incluso quello ristretto formato dai sindaci e dai consiglieri comunali) deve essere messo nella condizione di scegliere liberamente (e nuovamente) a quale candidato attribuire la propria preferenza.

4. *Elezioni indirette e legittimazione a ricorrere: dall'azione (propriamente) popolare all'azione ristretta riservata agli elettori qualificati, aumentando la distanza tra cittadini e istituzioni*

Il sistema elettorale indiretto definito dalla l. n. 56/2014 pone, come anticipato, un problema interpretativo puntuale che deve, ora, essere specificamente affrontato.

Il rito ordinario d'impugnazione delle operazioni elettorali definito dall'art. 130 c.p.a. precisa espressamente che la legittimazione a ricorrere spetta a *«qualsiasi candidato o elettore dell'ente della cui elezione si tratta»*[69]. La legittimazione attribuita a ogni elettore dà luogo a quella che viene comunemente definita azione popolare: per

[64] Art. 130, comma 9, c.p.a. Analogamente dispone, con riferimento alla giurisdizione civile, l'art. 22, comma 12 del d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150.

[65] In conformità all'art. 1, comma 78 della l. n. 56/2014, secondo il quale *«i seggi che rimangono vacanti per qualunque causa, ivi compresa la cessazione dalla carica di sindaco o di consigliere di un comune della provincia, sono attribuiti ai candidati che, nella medesima lista, hanno ottenuto la maggiore cifra individuale ponderata»*.

[66] L'art. 1, comma 65 della l. n. 56/2014 si limita a prevedere che *«il presidente della provincia decade dalla carica in caso di cessazione dalla carica di sindaco»*.

[67] T.A.R. Lombardia, n. 712/2020.

[68] In questo senso Cass. civ., Sez. I, 29 luglio 2020, n. 16223, punto 3.4.1 delle *Ragioni della decisione*.

[69] Tanto dispone con riferimento alle elezioni comunali, provinciali e regionali l'art. 130, comma 1, lett. a) c.p.a.

tale intendendosi l'azione esperibile da qualunque cittadino elettore che gli consente di attivare il sindacato sulla legittimità delle operazioni elettorali. Un'azione generalmente ricondotta a una funzione sostanzialmente oggettiva, avente lo scopo di tutelare il superiore interesse pubblico al regolare svolgimento delle consultazioni elettorali; oppure configurata in termini soggettivi, secondo una diversa interpretazione, perché rivolta a proteggere e garantire in concreto il diritto costituzionale di voto dell'elettore[70].

Considerata la limitazione dell'elettorato attivo che caratterizza le elezioni del presidente della Provincia e del consiglio provinciale/metropolitano, chi deve ritenersi attualmente legittimato ad agire *ex* art. 130 c.p.a.?[71]; in vigenza del sistema elettorale disciplinato dalla l. n. 56/2014, è ancora possibile ragionare di un'azione popolare in senso proprio?

La risposta più ovvia (e, probabilmente, più plausibile) alla prima domanda è quella che trova fondamento nella semplice e immediata lettura dell'art. 130 c.p.a.: rispetto alle elezioni provinciali/metropolitane, *«elettore»* può e deve essere considerato esclusivamente chi è dotato di elettorato attivo rispetto alle specifiche elezioni di cui si tratta; vale a dire, esclusivamente i sindaci e i consiglieri comunali della Provincia/Città metropolitana di riferimento[72].

Questa interpretazione letterale (che, tra l'altro, ben risponde alla giurisprudenza amministrativa che richiede da parte dell'attore popolare la concreta dimostrazione della propria legittimazione a ricorrere[73]) ha trovato conferma, sinora, nella casistica specifica che si è sviluppata sulle elezioni provinciali, successivamente all'entrata in vigore della l. n. 56/2014: i ricorrenti nella maggior parte delle ipotesi erano sindaci e/o consiglieri

---

[70] La natura oggettiva o soggettiva dell'azione popolare costituisce il *fil rouge* della trattazione di E. LEHNER, *Azione popolare e giustizia elettorale*, cit., 95-123, che opta decisamente per la seconda (ivi, 118-123). F. CINTIOLI, *L'azione popolare nel contenzioso elettorale amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 2/2008, 336-343, ritiene invece preferibile la sua connotazione oggettiva, perlomeno con specifico riferimento all'azione elettorale nel contenzioso amministrativo (ivi, 346-352). Per un inquadramento di sintesi sull'azione popolare, L. PALADIN, *Azione popolare*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. II, Torino, 1958, 88-93, e C. MIGNONE, *Azione popolare*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. Il, Torino, 1987, 145-150. Più di recente, sul tema, M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., 265-268, che evidenzia come nella giurisprudenza amministrativa sia riscontrabile «anche una concezione intermedia, per cui l'azione popolare sarebbe volta ad assicurare molteplici profili di tutela, corrispondenti ai molteplici, diversi interessi qualificati, tanto individuali quanto collettivi-pubblici, implicati nel procedimento elettorale». Si veda anche V. FOGLIAME, *Le elezioni regionali e locali*, cit., 143-144.

[71] E, dunque, pure legittimato a ricorrere *ex* art. 129 c.p.a., seguendo l'interpretazione costituzionalmente orientata tratteggiata nel paragrafo n. 2.2.

[72] Sempre a mente dell'art. 1, commi 25, 58 e 69 della l. n. 56/2014. Come ha osservato in linea generale N. SAITTA, *I giudizi elettorali. Principi e regole del contenzioso amministrativo e ordinario*, cit., 57, l'interesse pubblico generale comunque sotteso all'azione popolare «ha in ogni caso una valenza contenuta, circoscritta cioè all'ente presso il quale le consultazioni elettorali sono avvenute. E poiché il contenzioso elettorale in esame comprende ogni tipo di elezione amministrativa presso le regioni e gli enti locali minori, è chiaro che l'azione popolare non è consentita veramente al quisquis de populo, ma solo all'elettore iscritto nelle liste interessate alla consultazione elettorale considerata».

[73] Attraverso il deposito in giudizio, nel termine perentorio di dieci giorni dalla notificazione del ricorso, dell'attestato di iscrizione nelle liste elettorali, del certificato elettorale o della tessera elettorale (in proposito, tra le tante, Cons. Stato, Sez. V, 28 settembre 2005, n. 5189, e Cons. Stato, Sez. V, 20 aprile 2000, n. 123). Ha richiamato l'attenzione, sotto questo specifico profilo, N. SAITTA, *I giudizi elettorali. Principi e regole del contenzioso amministrativo e ordinario*, cit., *ibidem*.

comunali (candidati o, appunto, elettori)[74]. Inoltre, quando espressamente chiamato a pronunciarsi sul punto, il Giudice Amministrativo non ha esitato a ritenere privi di legittimazione i ricorrenti che avevano agito nella loro mera qualità di candidati non eletti alle elezioni comunali; senza essere «elettori né candidati alle elezioni del Consiglio metropolitano, che è organo di secondo grado. Ai sensi dell'art. 1, comma 25, della legge n. 56/2014, ai fini dell'elezione del Consiglio metropolitano, il diritto di elettorato attivo e passivo è riconosciuto, infatti, in capo ai sindaci ed ai consiglieri comunali in carica cui, quindi, spetta la legittimazione ad agire avverso gli atti relativi alle suddette operazioni elettorali»[75].

Rebus sic stantibus, non resterebbe che concludere nei seguenti termini: in vigenza del sistema elettorale indiretto delineato dalla l. n. 56/2014, per effetto del restringimento del corpo elettorale l'azione popolare non è più tale, ma si trasforma in qualcos'altro, non immediatamente e agevolmente definibile.

Di azione popolare in senso proprio risulterebbe piuttosto difficile continuare a ragionare, non essendo più legittimato a ricorrere qualunque cittadino (che goda dei requisiti di elettorato attivo rispetto alle elezioni locali), ma solo i suoi rappresentanti eletti in sede di elezioni comunali. Sembrerebbe trattarsi, invece, di una sorta di azione elettorale ristretta, riservata a una ben delimitata cerchia di persone dotate di investitura politica: i sindaci e i consiglieri comunali divengono una specie di elettori qualificati, in quanto rappresentanti intermedi.

Le conseguenze di questa trasformazione appaiono, in ogni caso, piuttosto significative.

Il sistema elettorale indiretto, e la conseguente restrizione della legittimazione attiva all'azione tendono, innanzitutto, a ridurre la funzione di controllo oggettivo tipica dell'azione popolare propriamente intesa: un'azione elettorale a legittimazione ristretta non sembra offrire, rispetto ad un'azione propriamente popolare a legittimazione diffusa, le stesse occasioni di sindacato esterno sulla regolarità delle operazioni elettorali.

Ne risulta conseguentemente incrementata la funzione soggettiva dell'azione, che appare principalmente volta a proteggere un più immediato interesse diretto degli elettori qualificati rispetto alla consultazione elettorale e agli effetti del loro voto. Con il risultato di dar vita a un'azione ristretta dalla chiara connotazione politico-partitica, perché riservata solo ai rappresentanti, e preclusa ai rappresentati; i sindaci e i consiglieri comunali sono dunque investiti sia del potere di rappresentare indirettamente i loro elettori nel contesto degli enti di area vasta, sia del potere esclusivo di attivare la giustizia elettorale, in loro vece.

[74] Si vedano, ad esempio, le fattispecie che hanno costituito oggetto delle già citate pronunce del T.A.R. Lazio, n. 4223/2015, e del T.A.R. Lombardia, n. 204/2019, punto 2 della motivazione in *Diritto* («i ricorrenti dichiarano di agire in qualità di elettori, essendo tutti amministratori locali nell'ambito di Comuni facenti parte della Provincia di Lodi e, quindi, soggetti dotati di elettorato attivo in ordine alle competizioni elettorali per l'elezione del Consiglio Provinciale ai sensi Legge n. 56/2014»); si veda anche T.A.R. Liguria, n. 223/2023.

[75] T.A.R. Calabria, n. 516/2021, punto 11.1 della motivazione in *Fatto e Diritto*.

La trasformazione dell'azione popolare in un'azione ristretta riservata ad elettori qualificati completa e consolida dunque, anche dal punto di vista della giustizia elettorale, gli esiti a cui ha condotto l. n. 56/2014. Allontanando ancor più dagli enti di area vasta di secondo livello la cittadina locale, già tenuta distante dalla soppressione dell'elezione diretta dei consiglieri e dei sindaci provinciali/metropolitani[76]: la loro elezione è divenuta «un fatto burocratico», rispetto al quale il coinvolgimento della cittadinanza è tanto tenue da risultare pressoché nullo[77]. Specie in presenza di un sistema elettorale solo impropriamente "di secondo grado", che impedisce di configurare un qualche vincolo effettivo di responsabilità politica tra cittadini-elettori comunali, rappresentati intermedi e amministratori provinciali indirettamente eletti[78].

L'esclusione dell'azione popolare costituirebbe, peraltro, un effetto coerente con la disomogeneità che oggi caratterizza il sistema della rappresentanza e il modo in cui si articola diversamente il principio democratico nell'ordinamento italiano: Province e Città metropolitane sono le uniche autonomie territoriali a rappresentanza indiretta, nonostante il loro carattere ugualmente costitutivo della Repubblica al pari dei Comuni e delle Regioni[79]; e sarebbero pure, conseguentemente, le uniche autonomie territoriali a non poter godere di un'azione popolare in senso proprio, a differenza di Comuni e Regioni.

---

[76] Non casualmente, del resto, la Carta europea dell'autonomia locale ragiona di *«un'amministrazione efficace e vicina al cittadino»*, in presenza di un diritto alla partecipazione pubblica che a livello locale *«può essere esercitato il più direttamente possibile»* (così il Preambolo); e, proprio per questo, l'art. 3, comma 2 richiede che le assemblee elettive delle autonomie locali siano costituite *«da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti»*. Sul rapporto critico tra la Carta, la l. n. 56/2014 e la giurisprudenza espressa al riguardo dalla Corte costituzionale, si rinvia alle considerazioni formulate in G. BERGONZINI, *Province, democrazia indiretta, Corte costituzionale: un'occasione perduta*, cit., 63-65 (e ai riferimenti bibliografici ivi citati).

[77] La definizione delle elezioni indirette dei consigli provinciali come «fatto burocratico» si deve a M. BERTOLISSI, *Il carattere democratico dell'amministrazione locale*, in M. BERTOLISSI, G. BERGONZINI, *Province. Decapitate e risorte*, cit., 6, che ha evidenziato il sostanziale disinteresse dei cittadini per tali elezioni (ivi, 6-10) e i rischi che ne discendono sul piano dei principi caratteristici della democrazia e dell'autonomia locale (ivi, 12-24 e, più in generale, *passim*).

[78] Si allude, qui, sempre alla notazione decisiva di L. ELIA, *Una formula equivoca: l'elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, cit., 1536, secondo il quale l'elezione di secondo grado in senso proprio si distingue proprio per il diverso legame tra cittadini e grandi elettori; trattandosi in particolare (il riferimento è alle elezioni presidenziali nordamericane) di "un sistema sostanzialmente diretto mediante l'impegno (e il vincolo) degli elettori presidenziali a votare un candidato "nominato" nelle commissioni nazionali». A differenza, appunto, di quanto accade nelle elezioni solo impropriamente indirette, nelle quali i rappresentanti intermedi esercitano i loro diritti di elettorato attivo senza risultare in alcun modo condizionati dalle elezioni "di primo grado".

[79] La equiordinazione tra le autonomie costitutive della Repubblica, rispetto alla quale nessuna può «vantare particolare titolo di nobiltà» e risultare «qualitativamente diversa dalle altre» è stata evidenziata da C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 73. Per considerazioni critiche sul punto, successivamente all'entrata in vigore della l. n. 56/2014, in particolare, G.C. DE MARTIN, M. DI FOLCO, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza "politica"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, 465-466.

4.1. *Una possibile, diversa interpretazione estensiva dell'art. 130 c.p.a., nel tentativo di ridurre tale distanza*

Per arrivare a differenti conclusioni sarebbe necessario rispondere diversamente alla prima domanda posta in precedenza (chi debba ritenersi *«elettore»*, in vigenza della l. n. 56/2014).

Si dovrebbe in qualche modo forzare la lettura interpretativa dell'art. 130 c.p.a. per arrivare ad attribuire alla parola *«elettore»* un significato più ampio, capace di riespandere la legittimazione attiva caratteristica dell'azione popolare propriamente intesa[80]. In questa diversa prospettiva, si potrebbe immaginare che, anche in costanza del sistema elettorale indiretto oggi vigente, per *«elettore»* degli enti di area vasta debba sempre necessariamente intendersi il cittadino-elettore comunale: colui, cioè, che partecipa solo indirettamente e per interposta persona alle elezioni provinciali/metropolitane, scegliendo i sindaci e i consiglieri comunali chiamati, poi, ad eleggere il presidente della Provincia e i consiglieri comunali/metropolitani. Potrebbe essere considerato *«elettore»*, in breve, anche chi è solo *indirettamente elettore*.

Si potrebbe in altri termini sostenere[81] che se deve ritenersi in via di principio compatibile con il principio democratico l'elezione indiretta, perché gli organi in tal modo eletti godono comunque di un'investitura democratica mediata[82], allora dovrebbe risultare giustificabile anche un'azione popolare altrettanto indirettamente legittimata.

La giurisprudenza espressa dal Giudice Amministrativo non sembra offrire, al riguardo, indicazioni particolarmente confortati; se non parziali e in qualche modo accidentali.

Si può ricordare, in tal senso, una recente pronuncia del T.A.R. Sicilia, relativa ad un ricorso presentato da un cittadino-elettore comunale per far valere l'incostituzionale compressione/esclusione del suo diritto di voto da parte della l. n. 56/2014 e, conseguentemente, da parte della l.r. siciliana 4 agosto 2015, n. 15[83]. Nel dichiarare il difetto di giurisdizione del Giudice Amministrativo[84], il T.A.R. ha osservato incidentalmente che quel tipo di azione non era riconducibile all'art. 130 c.p.a., «seppure in base a tale disposizione l'azione possa essere esperita anche dall'elettore dell'ente interessato dall'elezione», «a salvaguardia dell'interesse generale al corretto svolgimento delle elezioni, che per contro il ricorrente chiede che non si svolgano»[85]. Con ciò ammettendo implicitamente che l'azione *ex* art. 130 c.p.a. possa essere esperita,

[80] Con effetti potenzialmente espansivi, sotto questo profilo, anche con riferimento alla legittimazione attiva *ex* art. 129 c.p.a., sempre in virtù dell'interpretazione costituzionalmente orientata di cui si è detto.

[81] Provocatoriamente, ma solo fino a un certo punto.

[82] Come ritenuto da Corte cost., n. 96/1968, punto 3 del Considerato in diritto, e confermato da Corte cost., n. 50/2015, punto 3.4.3 del Considerato in diritto.

[83] Trattasi della legge (*«Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane»*) con cui la Regione Sicilia ha disciplinato gli enti di area vasta, in attuazione dell'art. 15 dello Statuto speciale.

[84] Di questa tipologia di azione si parlerà, specificamente, nel corso del paragrafo n. 5.1.

[85] T.A.R. Sicilia, Sez. I, 12 marzo 2025, n. 550, punto L della motivazione in *Fatto e Diritto*.

appunto, anche dal cittadino-elettore comunale. Si tratta, tuttavia, essenzialmente di un *obiter dictum*, che potrebbe essere ritenuto non risolutivo[86].

Più convincenti ragioni per seguire questa diversa interpretazione dell'art. 130 c.p.a. meriterebbero, allora, di essere rinvenute altrove: in particolare, nell'esigenza di interpretare le vigenti disposizioni in materia di giustizia elettorale in modo tale da riavvicinare la cittadinanza locale alle sorti politiche degli enti di area vasta. In attesa della riforma di un assetto istituzionale che la stessa Corte costituzionale ha ritenuto bisognoso di adeguata ri-sistemazione[87], varrebbe la pena di aumentarne il tasso di democraticità sostanziale[88] almeno sotto questo particolare profilo; anche per dare maggiore effettività al diritto-dovere dei cittadini «di sollecitare e controllare in via diretta chi è legittimato ad esercitare funzioni pubbliche»[89].

Un'interpretazione dell'art. 130 c.p.a. tale da consentire l'azione di ogni cittadino-elettore comunale avrebbe dunque l'effetto di riespandere l'azione popolare in senso proprio, potenziando la sua funzione oggettiva anche con riferimento alle elezioni degli enti di area vasta. E attribuendole, allo stesso tempo, una particolare connotazione soggettiva.

In tal caso i cittadini-elettori comunali non agirebbero a tutela della pienezza del loro diritto di voto alle elezioni provinciali, il cui esercizio rimarrebbe comunque limitato dalla configurazione di Province e Città metropolitane come enti di secondo livello; ma, semmai, a tutela dell'interesse pubblico al regolare svolgimento delle operazioni elettorali e a protezione del carattere democratico (anche) delle elezioni indirette, nell'esercizio di un diverso diritto di partecipazione politica. Ciò che il cittadino perde in termini di diritto di elettorato attivo potrebbe essere (anche se solo parzialmente) recuperato, attraverso una differente forma di coinvolgimento democratico nelle sorti dell'ente locale.

Troverebbe concretezza, in tal modo, l'idea secondo cui l'azione popolare andrebbe «intesa quale mezzo di partecipazione del popolo a certi singoli momenti dell'attività delle pubbliche amministrazioni», e come espressione della sovranità popolare e del principio democratico[90]. Da non sottovalutare, nella misura in cui si ritenga che proprio la partecipazione costituisca uno dei tratti fondamentali

---

[86] Soprattutto perché il Giudice Amministrativo ha concentrato la sua attenzione, nel caso di specie, sul problema della corretta qualificazione della situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio. Si veda anche T.A.R. Campania, n. 1326/2018, punto 3 della motivazione in *Fatto e Diritto*: nel dichiarare inammissibile il ricorso *ex* art. 129 c.p.a. proposto da un cittadino elettore escluso dalla partecipazione alle elezioni provinciali, il T.A.R. ha (anche in tal caso, incidentalmente) precisato che «non possono quindi attivare il giudizio di primo grado i cittadini elettori, che possono invece tutelare le proprie ragioni in via ordinaria, dopo la proclamazione degli eletti».

[87] Il riferimento è a Corte cost., n. 240/2021, punto 8 del *Considerato in diritto*; esattamente su questo aspetto si è concentrata l'attenzione di S. MANGIAMELI, *La Corte costituzionale apre uno spiraglio sulla revisione della legge Delrio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2021, 2667-2677.

[88] In attuazione del principio democratico sotteso al rapporto tra gli artt. 1, 5 e 114 Cost.

[89] Così M. BERTOLISSI, *Il carattere democratico dell'amministrazione locale*, cit., 38. Da un punto di vista teorico generale, ha ribadito che la sovranità popolare «consiste nel correggere, integrare, stimolare, controllare» i poteri pubblici, G.F. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1965, 629.

[90] È l'idea sviluppata da L. PALADIN, *Azione popolare*, cit., 90, che riconduceva l'azione popolare agli istituti di democrazia diretta «al pari del *referendum* e dell'iniziativa popolare».

dell'autonomia locale[91]; attraverso la quale si esprime la realtà democratica di un ente che, prima di essere amministrazione pubblica, è innanzitutto comunità, collettività organizzata. Un'azione propriamente popolare sarebbe, forse, poca cosa; preziosa, comunque, in un contesto istituzionale che impone ai cittadini una significativa limitazione della prima e più immediata espressione di sovranità popolare (il diritto di voto[92]).

Tutto ciò, a meno che non si preferisca ritenere incostituzionale l'art. 130 c.p.a. nella parte in cui non prevede che la legittimazione ad agire spetti, con riferimento alle elezioni provinciali e metropolitane, anche a tutti i cittadini-elettori comunali dei rispettivi territori. Ma si tratterebbe, forse, di una soluzione eccessiva, considerato il problematico contesto istituzionale e normativo di riferimento; rispetto al quale la via di una diversa interpretazione dell'art. 130 c.p.a. appare preferibile, oltre che di più immediata attuazione concreta.

5. *Elezioni indirette e giurisdizione del Giudice Ordinario: in particolare, l'azione (ancora propriamente) popolare disciplinata dall'art. 70 del d.lgs. n. 267/2000*

Quanto appena considerato in tema di azione popolare di fronte al Giudice Amministrativo offre l'occasione, ora, per svolgere alcuni rilievi integrativi con riferimento alla giurisdizione esercitata al riguardo dal Giudice Ordinario.

Un primo profilo meritevole di attenzione è costituito dall'azione popolare con la quale potrebbero farsi valere cause di ineleggibilità rispetto alle elezioni provinciali e metropolitane.

È opportuno ricordare, intanto, che in base all'art. 22 comma 1 del d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150, vengono trattate con il rito semplificato di cognizione[93] anche le controversie in materia di eleggibilità, decadenza ed incompatibilità relative alle elezioni provinciali, successive allo svolgimento delle elezioni[94]; la cui competenza è attribuita al *«tribunale della circoscrizione territoriale in cui è compreso il capoluogo della provincia».*

Due tra le azioni che ricadono nell'ambito di applicazione dell'art. 22 assumono specifico rilievo rispetto alle elezioni provinciali. La prima è costituita dall'azione

[91] In questo senso G. BERTI, *Commento all'art. 5 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, 285-293.

[92] In tema di essenzialità del suffragio universale per il principio democratico, e di pienezza del diritto di voto come regola generale, G.F. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)*, cit., 611-612. La stretta relazione tra autonomia locale, partecipazione e diritto di voto è stata sottolineata recentemente, proprio con riferimento alla giustizia elettorale, da V. FOGLIAME, *Le elezioni regionali e locali*, cit., 130-131.

[93] Disciplinato dal vigente Capo III-*quater* del Libro II del Codice di procedura civile (artt. 281 *decies* – 281 *terdecies*); in precedenza, il riferimento era al rito sommario regolato dal Capo III-*bis*, Libro IV del c.p.c., abrogato dal d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149, come modificato dalla l. 29 dicembre 2022, n. 197.

[94] Sull'impossibilità di estendere questo ambito di giurisdizione affidato al Giudice Ordinario a una eventuale tutela pre-elettorale rispetto alle cause originarie di ineleggibilità (per quanto opportuna), si veda l'approfondimento di M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 63-67 (le cui considerazioni, relative al rito sommario di cognizione, appaiono oggi pienamente replicabili con riferimento al rito semplificato).

disciplinata dall'art. 82 del D.P.R. n. 570/1960, che consente a *«qualsiasi cittadino elettore del Comune»* o a *«chiunque altro vi abbia diretto interesse»* di impugnare *«le deliberazioni adottate in materia di eleggibilità dal Consiglio comunale»*; azione spettante anche a *«qualsiasi cittadino elettore della Provincia per quanto concerne le elezioni provinciali»* per effetto dell'art. 7, comma 2 della l. 23 dicembre 1966, n. 1147[95]. La seconda è rappresentata dall'azione popolare prevista dall'art. 70, comma 1 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che attribuisce a *«qualsiasi cittadino elettore del comune»*, o a *«chiunque altro vi abbia interesse»* il potere di agire innanzi al Tribunale per promuovere *«la decadenza dalla carica di sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale»*[96].

Rispetto alla prima delle due azioni appena ricordate non è del tutto chiaro se, successivamente all'entrata in vigore della l. n. 56/2014, si possa ipotizzare la sussistenza di una legittimazione davvero diffusa[97]: il riferimento a *«qualsiasi cittadino elettore della Provincia»* contenuto nell'art. 7, comma 2 della l. n. 1147/1966 difficilmente può avere lo stesso significato che aveva in origine, prima della trasformazione delle Province in enti di secondo livello; inoltre, la restrizione della legittimazione ad agire a chiunque altro vi abbia *«diretto»* interesse, disposta dall'art. 82 del D.P.R. n. 570/1960, potrebbe essere letta nel senso di escludervi tutti coloro che alle elezioni provinciali non partecipano direttamente[98].

Assai più incoraggiante continua ad apparire, invece, la vigente formulazione dell'art. 70 del Testo unico degli enti locali, non modificata successivamente all'entrata in vigore della l. n. 56/2014.

Nonostante la trasformazione delle Province in enti di secondo livello, questa azione sembra a tutti gli effetti poter essere ancora considerata *popolare* in senso proprio: lo conferma sia la persistente, letterale attribuzione della legittimazione attiva ai cittadini-elettori comunali, anche con riferimento alle cariche di presidente della Provincia e di consigliere provinciale[99]; sia (soprattutto) il riconoscimento del potere diffuso di agire a chiunque altro vi abbia interesse, non necessariamente diretto[100]. Si

---

[95] Anch'esso specificamente richiamato dall'art. 22 del d.lgs. n. 150/2011.

[96] La medesima azione può essere promossa anche dal prefetto, in base al successivo comma 2.

[97] Con riferimento alle azioni popolari menzionate dall'art. 22 del d.lgs. n. 150/2011, ha ragionato di «una legittimazione diffusa e fungibile, accordata dall'ordinamento in funzione di un interesse pubblico alla regolare composizione ed al retto funzionamento degli organi collegiali degli enti pubblici territoriali e che trova la sua ragion d'essere nell'opportunità di utilizzare l'iniziativa di qualsiasi cittadino elettore, diretta ad eliminare eventuali illegittimità verificatesi in materia di elettorato amministrativo», N. SAITTA, *I giudizi elettorali. Principi e regole del contenzioso amministrativo e ordinario*, cit., 174-175.

[98] A ben vedere, poi, l'art. 7, comma 2 della l. n. 1147/1966 si limita ad estendere ai cittadini elettori della Provincia (che tali più non sono) solo le azioni popolari e le impugnative consentite ai cittadini elettori del Comune; senza menzionare espressamente anche quelle consentite a chiunque vi abbia diretto interesse.

[99] Già *ab origine* l'art. 70 del d.lgs. n. 267/2000 ammetteva la legittimazione di ogni elettore «di un Comune della Provincia, per agire nei confronti degli amministratori provinciali» (in questo senso E. MAGGIORA, *Articolo 70*, in V. ITALIA (a cura di), *Testo unico degli enti locali*, Vol. I, *Ordinamento istituzionale*, Milano, 2000, 734).

[100] Il che differenzia in modo significativo l'azione *ex* 70 del d.lgs. n. 267/2000 da quella *ex* art. 82 del D.P.R. n. 570/1960, come ricordato da R. CARPINO, *Testo unico degli enti locali commentato. Annotato con giurisprudenza, prassi e casi pratici. Coordinato con le leggi collegate*, Santarcangelo di Romagna, 2023, 394.

tratta dunque di un'azione popolare che, così strutturata, ne conferma la chiara funzione oggettiva, come ampio meccanismo d'impulso che in nome dell'interesse pubblico consente di sindacare *ex post*, in sede giurisdizionale, la sussistenza delle condizioni che permettono agli eletti di rimanere in carica[101].

Ne deriva che, attualmente, l'azione popolare innanzi al Giudice Ordinario in base all'art. 70 del d.lgs. n. 267/2000 deve ritenersi diversa e distinta dall'azione riservata ai soli elettori qualificati di fronte al Giudice Amministrativo, desumibile da una lettura restrittiva dell'art. 130 c.p.a. Il che potrebbe destare, in effetti, più di qualche perplessità: se è comprensibile il mantenimento di un'ampia legittimazione attiva per far valere potenziali cause di decadenza dalla carica di presidente e consigliere provinciale, considerati gli evidenti interessi pubblici sottostanti, meno chiaro risulta il motivo per il quale interessi sostanzialmente analoghi non dovrebbero consentire ai cittadini elettori di contestare di fronte al Giudice Amministrativo la legittimità delle relative operazioni elettorali.

L'entrata in vigore della l. n. 56/2014, lasciando immutato il testo dell'art. 130 c.p.a. e dell'art. 70 del d.lgs. n. 267/2000, sembra pertanto aver dato luogo a una disomogeneità di tutela che contraddistingue oggi le due giurisdizioni, ordinaria e amministrativa; e della cui ragionevolezza è lecito dubitare.

Anche questa disomogeneità potrebbe, pertanto, offrire argomenti per suggerire un'interpretazione meno letterale dell'art. 130 c.p.a. (e, forse, costituzionalmente orientata dall'art. 3 Cost.): capace di ampliare il novero dei soggetti legittimati a proporre ricorso contro le operazioni elettorali, includendovi tutti i cittadini-elettori comunali della Provincia di riferimento. Si ristabilirebbe, in tal modo, un'adeguata simmetria tra le due giurisdizioni in tema di elezioni provinciali, che consentirebbe all'azione popolare regolata dal c.p.a. di completare quella prevista dal Testo unico degli enti locali: come avveniva prima dell'entrata in vigore della l. n. 56/2014, anche con riferimento agli enti di area vasta, e come avviene tuttora per le elezioni comunali.

5.1. *Il cittadino non-elettore e la problematica tutela in concreto del suo diritto di voto, tra Giudice Ordinario e Giudice Amministrativo*

Un altro profilo di particolare e specifico interesse è costituito dal problema dell'effettiva tutela del diritto di voto, di fronte al Giudice Ordinario, degli elettori esclusi dalla partecipazione diretta alle elezioni provinciali e metropolitane.

[101] La funzione oggettiva dell'azione è confermata anche dall'art. 22, comma 7 del d.lgs. n. 150/2011, secondo il quale l'appello contro la sentenza di primo grado può essere proposto *«da qualsiasi cittadino elettore dell'ente locale o da chiunque altro vi abbia diretto interesse, dal procuratore della Repubblica, nonché dal prefetto quando ha promosso l'azione d'ineleggibilità»*. Il riferimento specifico contenuto ai cittadini elettori dell'ente locale, al pari della richiesta di interesse *«diretto»*, muta parzialmente i termini della questione, relativamente alle elezioni indirette; il cittadino-elettore comunale, legittimato all'azione popolare di primo grado in base all'art. 70 del d.lgs. n. 267/2000 dovrebbe tuttavia considerarsi direttamente interessato all'appello perlomeno quando ha partecipato al giudizio di primo grado. Sul punto, N. SAITTA, *I giudizi elettorali. Principi e regole del contenzioso amministrativo e ordinario*, cit., 202-203.

Si tratta di un aspetto più volte affrontato nel periodo di vigenza della l. n. 56/2014.

Può essere segnalata, in particolare, la decisione con cui il T.A.R. Campania ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto da un cittadino elettore che lamentava di essere stato privato del diritto di elettorato attivo e passivo rispetto alle elezioni provinciali; e che, non rivestendo la carica di sindaco o di consigliere comunale, aveva impugnato il decreto di indizione dei comizi elettorali eccependo l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 58, 60 e 69 della l. n. 56 del 2014. Il T.A.R. non ha avuto incertezze nell'applicare i consolidati criteri di distribuzione della giurisdizione basati sulla situazione giuridica soggettiva tutelata in giudizio[102]; pervenendo, dunque, alla conclusione che il ricorrente fondava «le censure di incostituzionalità proprio sull'assunto della lesività delle norme impugnate rispetto al diritto fondamentale inviolabile di elettorato»; il *petitum* sostanziale azionato era dunque «individuabile nella domanda di riconoscimento e di tutela del diritto politico del ricorrente, nella sua espansione tendenzialmente piena, attraverso la dichiarazione di illegittimità delle norme impugnate che escludono la candidabilità alle elezioni provinciali dei cittadini non consiglieri»[103].

La decisione è stata pienamente confermata in sede d'appello; il Consiglio di Stato ha ribadito come la posizione giuridica del ricorrente non potesse «che essere qualificata come diritto soggettivo perfetto, trattandosi di un diritto politico pieno ed assoluto, costituzionalmente garantito». L'accertamento della violazione del diritto di elettorato sarebbe dunque stato «decisivo e sufficiente (…) ai fini dell'accertamento del diritto del ricorrente a partecipare, quale semplice cittadino in possesso dei diritti politici, alle elezioni provinciali in virtù del principio democratico che fonda la nostra Repubblica (art. 1 Cost.)»; e a tal accertamento sarebbe conseguita «la necessità di ri-avviare ex novo il procedimento elettorale in questione (unitamente a tutti i futuri procedimenti elettorali provinciali) secondo una diversa disciplina»[104].

Alle stesse conclusioni è giunto di recente il T.A.R. Sicilia, con riferimento alle elezioni dei presidenti e dei consigli dei liberi consorzi comunali, nonché dei consigli metropolitani; la giurisdizione spetta al Giudice Ordinario perché ad essere in discussione è «la stessa esistenza del diritto di voto in relazione ad una lamentata radicale menomazione della posizione soggettiva del cittadino elettore – e del suo diritto di voto – il quale non vota quella carica, ma poi viene amministrato quale cittadino»[105].

---

[102] Si veda la giurisprudenza, anche di legittimità, citata nella precedente nota n. 63.

[103] T.A.R. Campania, n. 1326/2018, punto 2 della motivazione in *Fatto e Diritto*, con riferimento alle elezioni della Provincia di Salerno.

[104] Così Cons. Stato, Sez. III, 1 ottobre 2018, n. 5640, punto 6 della motivazione in *Fatto e Diritto*. Lo stesso annullamento dell'atto di avvio del procedimento elettorale «pur rientrante nel novero delle operazioni elettorali in ordine alle quali la cognizione sulle liti spetterebbe al giudice amministrativo, sarebbe una mera conseguenza dell'annullamento della normativa di riferimento, indipendentemente da ogni profilo di legittimità e da ogni lesione di posizioni soggettive tutelabili davanti al giudice amministrativo». Più di recente si veda anche Cons. Stato, Sez. II, 22 maggio 2024, n. 4578, punto 15 della motivazione in *Fatto e Diritto* (con riferimento alle elezioni regionali).

[105] T.A.R. Sicilia, Sez. I, 12 marzo 2025, n. 552, punto I della motivazione in *Fatto e Diritto*, che richiama espressamente Corte cost., n. 240/2021 (il ricorrente era, nel caso di specie, lo stesso che aveva proposto di fronte al Giudice Ordinario l'azione di accertamento che aveva portato la Corte d'appello di

A distanza di dieci anni dall'entrata in vigore della l. n. 56/2014 non sussiste dubbio alcuno, quindi, su quale giudice abbia giurisdizione in merito al diritto di voto del cittadino non-elettore rispetto alle elezioni provinciali e metropolitane.

Ancora meritevole di riflessione appare, piuttosto, la questione relativa a quale tipologia di poteri possa esattamente esercitare il Giudice Ordinario, rispetto a tali elezioni.

In proposito, rimane significativa una fattispecie concreta relativa al periodo di prima applicazione della l. n. 56/2014. In prossimità della prima elezione indiretta del presidente e del consiglio provinciale della Provincia di Rovigo, alcuni cittadini (non) elettori avevano proposto ricorso *ex* art. 700 c.p.c. per tentare di ottenere una misura cautelare atipica consistente nella sospensione dei decreti di indizione delle elezioni; il ricorso trovava fondamento, appunto, sulla violazione del diritto costituzionale di voto dei ricorrenti, che sarebbe stato irreparabilmente pregiudicato dallo svolgimento delle elezioni provinciali; e aveva l'obiettivo di bloccarle temporaneamente in attesa della pronuncia della Corte costituzionale sulla l. n. 56/2014, la cui incostituzionalità era stata eccepita in giudizio[106].

Il Tribunale di Venezia, ripercorsa la giurisprudenza già allora consolidata[107] sul riparto di giurisdizione in tema di elettorato attivo e passivo, ha accertato la sussistenza della giurisdizione ordinaria, dando atto ai ricorrenti di aver individuato correttamente il giudice a cui rivolgersi. Ha rigettato, tuttavia, il ricorso *ex* art. 700 c.p.c. rilevando di non avere il potere di concedere la misura cautelare richiesta: in presenza di un atto amministrativo illegittimo, gli artt. 4 e 5 dell'allegato E alla l. 20 marzo 1865, n. 2248 impediscono al giudice ordinario di revocarlo o modificarlo, consentendogli solo di «disapplicarlo, qualora la questione relativa alla legittimità dell'atto costituisca l'antecedente logico per dirimere la controversia tra due soggetti privati»; e la richiesta di sospensione temporanea dei decreti di indizione delle elezioni si sarebbe in effetti tradotta «nell'inammissibile richiesta di una loro revoca, che esula dai poteri esercitabili dal giudice ordinario»[108].

La pronuncia appena ricordata ha il pregio di evidenziare nettamente un profilo di particolare rilievo, che non può certo dirsi oggi superato: in materia di elezioni indirette, il Giudice Amministrativo ha il potere di concedere tutela di carattere costitutivo avverso le operazioni elettorali illegittime, ma non può pronunciare su diritti soggettivi; ivi incluso il diritto costituzionale di voto, in sé e per sé considerato. Il Giudice

---

Catania a sollevare la questione di costituzionalità poi decisa, per l'appunto, dalla citata sentenza della Corte). Si vedano anche le analoghe decisioni, di pari data, nn. 550, 551 e 553. La decisione è stata confermata in sede d'appello da CGARS, Sezione giurisdizionale, 30 luglio 2025, n. 620.

[106] La prospettazione della questione di legittimità costituzionale della l. n. 56/2014 costituiva dunque l'argomentazione portante del ricorso, a giustificazione della sussistenza del *fumus boni iuris*.

[107] E, come si è appena visto, ripetutamente ribadita successivamente all'entrata in vigore della l. n. 56/2014.

[108] Così Tribunale di Venezia, III Sez. Civ., 10 ottobre 2014, rep. 5628 (r.g.n. 7551/2014). Considerata la prossimità delle elezioni e il tempo necessario per la definizione del giudizio di legittimità costituzionale, i decreti di indizione non avrebbero comunque potuto riprendere vigore una volta concluso l'incidente di costituzionalità, «svuotando così definitivamente di efficacia i decreti già adottati ed imponendo l'emanazione di nuovi».

Ordinario, invece, può pronunciare su tali diritti, ma in base alla legislazione vigente[109] non può concedere tutela (provvisoria o definitiva) di carattere costitutivo avverso gli atti amministrativi che tali diritti pregiudichino.

È un'*impasse*, questa, che minaccia in modo grave la pienezza della tutela di un diritto costituzionale fondamentale, ma dalla quale non sembra possibile uscire, se non attribuendo espressamente al Giudice Amministrativo giurisdizione esclusiva in questo ambito[110].

Fino a che ciò non avverrà, è evidente che di fronte al Giudice Ordinario rimarrà spazio solo per le azioni di mero accertamento della violazione del diritto costituzionale di voto[111]: le quali però, proprio in quanto tali, non sono idonee a proteggere in modo concreto gli elettori (o, in questo caso, i non-elettori) rispetto a rapporti elettorali pendenti[112]; potendo essi ricavarne un qualche effettivo beneficio solo *pro futuro*, per effetto dell'eventuale dichiarazione d'incostituzionalità della legge che viola/comprime illegittimamente il loro diritto di voto.

È esattamente quanto continua ad accadere, ora, con riferimento alla perdurante applicazione della l. n. 56/2014: in attesa della sua possibile riforma, ogni speranza di rinnovato esercizio diretto, da parte dei cittadini, del diritto di voto per il rinnovo degli organi provinciali e metropolitani è rimessa alla proficua eccezione d'illegittimità costituzionale della l. n. 56/2014 di fronte al Giudice Ordinario; e alla successiva rimeditazione, da parte della Corte costituzionale, dell'orientamento che ha portato, finora, a rigettare le relative questioni[113].

---

[109] Trattasi, per l'appunto, degli artt. 4 e 5 dell'allegato E alla l. n. 2248/1865.

[110] Si tratta di un tema molto discusso, specie alla luce dell'attuale formulazione dell'art. 129 c.p.a., che ragiona del *«diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale preparatorio»*. Rilievi particolarmente critici, sul punto, sono stati svolti da M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 55-56. Più possibiliste, in merito alla configurazione di una nuova ipotesi di giurisdizione esclusiva del G.A., già alla luce del testo vigente, le considerazioni di R. DE NICTOLIS, *Il secondo correttivo del codice del processo amministrativo*, cit., 14, A. PAJNO, *Le nuove disposizioni correttive e integrative al codice del processo amministrativo*, cit., 15-16, e G. RIVOSECCHI, *Il contenzioso post-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 260-261, che ha evidenziato comunque l'opportunità «di rafforzare la portata della giurisdizione amministrativa, specie in ragione della particolare incidenza del fattore tempo nel contenzioso in materia elettorale».

[111] In conformità alla nota giurisprudenza costituzionale inaugurata da Corte cost., 13 gennaio 2014, n. 1, e ribadita, proprio con riferimento agli enti di area vasta, da Corte cost., n. 241/2010, punto 3.1 e ss. del *Considerato in diritto*. Sul tema, specificamente, C. PADULA, *Azioni di accertamento, questioni incidentali di legittimità costituzionale e zona franca*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2022, 135-153.

[112] Vale a dire, relativi a consultazioni elettorali in corso di svolgimento, una volta indetti i relativi comizi elettorali: i cui atti non possono essere incisi con effetti costitutivi, provvisori e/o definitivi, dalle pronunce del Giudice Ordinario; come ha osservato M. MANCINI, *L'elezione delle camere: la fase "preelettorale"*, cit., 66-67, «l'azione di accertamento (…) rappresenta certamente uno strumento rimediale strutturalmente, ontologicamente inidoneo al perseguimento dell'obiettivo avuto di mira, *sub specie* di integrale ripristino della situazione giuridica soggettiva qualificata lesa e quindi di utilità del risultato conseguibile».

[113] Si veda sempre Corte cost., n. 50/2015, punto 3.4.3 del *Considerato in diritto*. Il medesimo orientamento è stato ribadito da Corte cost., 20 luglio 2018, n. 168, punto 4.3 e ss. del *Considerato in diritto*, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di diversi articoli della l.r. siciliana 11 agosto 2017, n. 17, perché contrastanti con le disposizioni sull'elezione indiretta degli organi territoriali contenute nella legge n. 56 del 2014, considerate «norme fondamentali delle riforme economico-sociali». Un lumicino di speranza è stato acceso, si è visto, da Corte cost., n. 240/2021, punto 8 del *Considerato in diritto*; che, tuttavia, si è limitata ad invocare l'intervento del legislatore (scelta apprezzata, ad esempio, da A. POGGI,

6. *Considerazioni conclusive*

Il contenzioso elettorale sulle elezioni provinciali e metropolitane, sviluppatosi in dieci anni di vigenza della l. n. 56/2014, consente di riflettere sugli effetti che la trasformazione del relativo sistema elettorale (da diretto a indiretto) ha avuto sulle situazioni giuridiche soggettive degli elettori (e dei non-elettori), e sulle loro modalità di tutela.

Più precisamente, l'osservazione delle fattispecie concrete soggette a giudizio permette di evidenziare come alcune problematiche tipiche della giustizia elettorale tendano sostanzialmente a riprodursi anche con riferimento alle elezioni indirette; per quanto declinate secondo profili peculiari, che meritano dettagliata attenzione. È il caso, ad esempio: del principio di necessaria rappresentatività delle liste; del doveroso rispetto delle cadenze del procedimento elettorale e dei termini processuali; della possibile estensione dell'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione del rito pre-elettorale; del divieto di extraterritorialità del voto; della ripartizione di giurisdizione in tema di ineleggibilità e dei suoi effetti sul piano della rinnovazione delle operazioni elettorali.

Sotto altri profili, dal vigente sistema elettorale degli enti di area vasta emergono problematiche peculiari che riguardano specificamente l'elezione indiretta, prestandosi a considerazioni in tutto o in parte differenziate. Basti pensare: alla ponderazione del voto, che tende a sovrarappresentare i Comuni di maggiori dimensioni[114]; all'illegittimità derivata che potrebbe affliggere le elezioni provinciali/metropolitane, per effetto dell'illegittimità originaria delle elezioni comunali grazie alle quali è stato individuato il relativo corpo elettorale; all'azione popolare proponibile innanzi al Giudice Amministrativo, che difficilmente può continuare a definirsi tale in presenza di un corpo elettorale ristretto composto esclusivamente da rappresentanti comunali[115]; infine, all'azione di accertamento del diritto costituzionale di voto esperibile dai cittadini non-elettori solo di fronte al Giudice Ordinario, con tutti i limiti (significativi) che ne conseguono[116].

Anche rispetto alle elezioni degli organi di governo di Province e Città metropolitane la giustizia elettorale si conferma, in ogni caso, un termometro efficace, capace di misurare con notevole accuratezza il reale stato di salute del principio democratico, a tutti i livelli istituzionali.

La sentenza 240: un nuovo strappo all'incidentalità del giudizio e un revirement *sulla legge Delrio*, in *federalismi.it*, 29 dicembre 2021, 4-5); sugli scenari futuri aperti dalla sentenza n. 24/2021, G. SCACCIA, *La sentenza 240 del 2021: prime note*, ivi, 5-9, e P. VILLASCHI, *La sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale: riflessioni su un* overruling *in attesa di un necessario (e delicato) intervento del legislatore*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3/2022, 221-227.

[114] Sovrastimando, più in generale, i voti espressi dagli elettori qualificati, e rendendo potenzialmente decisive, così, le contestazioni relative alla validità di singole schede.

[115] E che introduce nel sistema delle tutele elementi di evidente disomogeneità, anche rispetto all'azione popolare proponibile di fronte al Giudice Ordinario.

[116] Soprattutto sotto il profilo dell'impossibilità di ottenere pronunce con effetti costitutivi, immediatamente utili.

In effetti, se per la tenuta del sistema democratico e dei principi fondamentali che reggono la rappresentanza politica è fondamentale il sistema elettorale[117], altrettanto fondamentali non possono che risultare i modi secondo i quali il corretto funzionamento di tale sistema è soggetto a controllo. È, in sintesi, un problema di effettività delle regole che reggono il *gioco* democratico-rappresentativo (dal punto di vista oggettivo), e di effettività delle situazioni giuridiche soggettive dei *giocatori* (dal punto di vista soggettivo). D'altronde, «le elezioni sono procedure nelle quali si rivendicano e riconoscono dignità, e non solo la dignità umana di chi partecipa la sovranità. La rivendicano certo gli elettori che vogliono votare liberamente e la rivendicano gli eletti che vogliono rappresentare liberamente»[118]. E allora, deve insistentemente porsi non solo la questione della «sicurezza, trasparenza, equità» dei meccanismi elettorali, ma anche quello della «loro giustiziabilità»[119].

Osservando il vigente sistema di elezione indiretta degli organi di Province e Città metropolitane secondo questa prospettiva, le indicazioni che emergono dall'esperienza concreta del relativo contenzioso pre e post-elettorale non sembrano del tutto confortanti.

Se ne ricava, infatti, la netta impressione di una giustizia elettorale frequentata da partiti ed esponenti politici, nella quale assai difficilmente può essere la cittadinanza a svolgere un ruolo significativo. In tal senso depone chiaramente la ristrettezza del corpo elettorale e la conseguente limitazione dell'azione popolare di fronte al Giudice Amministrativo; alla quale è forse possibile rimediare, seguendo percorsi interpretativi che appaiono, però, tutt'altro che scontati[120].

La giustizia elettorale relativa alle elezioni provinciali e metropolitane risulta, da questo specifico punto di vista, pesantemente condizionata dal sistema elettorale e dall'assetto istituzionale definiti dalla l. n. 56/2014; e le sue sorti dipenderanno, con tutta probabilità, proprio dal modo in cui il legislatore deciderà di riformare (o di non riformare) tale assetto[121].

---

[117] Sul rapporto tra rappresentanza, sistemi elettorali e principio democratico, si rinvia a D. FISICHELLA, *Elezioni (Sistemi elettorali)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1965, 652-655, che ricorda come il sistema elettorale debba «collaborare alle finalità proprie del regime democratico»: di qui i relativi aspetti (sempre) problematici, perché «l'organizzazione tecnica della democrazia si appalesa come il compito più arduo e delicato della politica» (ivi, 652); ha rilevato «il peso delle tecniche elettorali non solo ai fini della conformazione di base del sistema politico ma anche ai fini della funzionalità della forma di governo», anche per evidenziare il crescente interesse dedicato al tema dalla comunità scientifica, E. CHELI, *La giustizia elettorale*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale. Atti del Seminario svoltosi a Firenze, il 16 novembre 2012*, cit., XX. Il sistema elettorale è stato definito «la cerniera fra società civile e istituzioni rappresentative» da G. PASQUINO, *Partiti, società civile, istituzioni e il caso italiano*, in *Stato e mercato*, 8/1983, 195 (lo ha ricordato V. FOGLIAME, *Le elezioni regionali e locali*, cit., 131).

[118] J. LUTHER, *Giustizia elettorale sarà fatta?*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale. Atti del Seminario svoltosi a Firenze, il 16 novembre 2012*, cit., 416.

[119] E. CHELI, *La giustizia elettorale*, cit., XX.

[120] Si tratta della suggerita interpretazione estensiva (già minoritaria) dell'ambito oggettivo e soggettivo di applicazione dell'art. 129 c.p.a., e della possibile interpretazione del concetto di *«elettore» ex* art. 130 c.p.a., tale da ricomprendervi qualunque cittadino-elettore comunale (se ne è parlato, rispettivamente, nei paragrafi nn. 2.2 e 4.1).

[121] A maggior ragione, considerando la difficoltà di restituire sovranità diretta alla cittadinanza attraverso la via dell'incidente di costituzionalità della l. n. 56/2014 (come rilevato nel corso del paragrafo n. 5.1).

GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

NOTE A MARGINE DI CORTE COSTITUZIONALE N. 95 DEL 2025: ABUSO D'UFFICIO, ULTERIORI APPRODI IN TEMA DI DIRITTO INTERNAZIONALE COME PARAMETRO INTERPOSTO E RIFLESSIONI SULLA RISERVA DI LEGGE PENALE[*]

MARTINA CAZZANIGA[**]

SOMMARIO: 1. Dove eravamo rimasti: le ordinanze di rimessione e le censure dei giudici *a quibus*. – 2. Il rigetto delle eccezioni di inammissibilità: l'intervento in *malam partem* del Giudice delle Leggi in materia penale. – 3. L'inammissibilità delle censure relative agli artt. 3 e 97 Cost.: una "morte" preannunciata? – 4. Un cambio di marcia che non passa inosservato: la Convenzione di Merida come parametro interposto. – 5. La non fondatezza delle questioni sull'art. 117, comma 1, Cost.: obblighi di penalizzazione (o comunque di "*stand still*") in relazione all'abuso d'ufficio non pervenuti. – 6. Tra novità e conferme. Il giudizio costituzionale quale strumento inadatto per contestare l'abrogazione dell'abuso d'ufficio.

1. *Dove eravamo rimasti: le ordinanze di rimessione e le censure dei giudici* a quibus

Lo scorso 3 luglio sono state depositate le motivazioni della sentenza n. 95 del 2025, con la quale il Giudice delle Leggi ha deciso sui plurimi dubbi di costituzionalità sollevati in relazione all'abrogazione del reato di abuso d'ufficio, avvenuta con legge n. 114 del 9 agosto 2024, entrata in vigore nemmeno un anno prima della decisione in commento[1].

[*] Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

[**] Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

[1] La dottrina maggioritaria non ha accolto con favore l'*abolitio criminis*, rispetto alla quale ritiene invece preferibile una riformulazione della fattispecie dell'abuso d'ufficio. Si veda, *ex multis*, A. MANNA, *Sull'abolizione dell'abuso d'ufficio e gli ulteriori interventi in tema di delitti contro la p.a.: note critiche,* in *Sistema penale*, 6 agosto 2024. Sul tema, anche in relazione alle questioni di costituzionalità, si segnala altresì V. MONGILLO, *La legge Nordio tra vuoti di tutela, rischi di "panpenalismo internazionale" e occasioni di una nuova legalità amministrativa*, in *Sistema penale*, 4/2025, 83 ss.

Tali motivazioni erano attese sin dall'8 maggio, quando era stato pubblicato il comunicato stampa[2] che anticipava che le questioni erano state dichiarate in parte inammissibili e in parte infondate, a cui era seguito un sospiro di sollievo non solo da parte dell'attuale Governo[3], promotore nonché sostenitore di tale *abolitio criminis*, ma anche dei plurimi soggetti che, essendo stati indagati o imputati per questo reato, confidavano nella stabilità della sua abrogazione.

A dire il vero, la decisione era oggetto di attesa da ancora prima e, più precisamente, da quando, nel settembre 2024, i giudici da tutte le parti d'Italia – quattordici per la precisione[4], tra cui la Corte di cassazione[5] – hanno iniziato a dubitare della legittimità di tale abrogazione.

La corposa sentenza n. 95 del 2025 affronta plurime questioni concernenti tanto la materia costituzionale quanto quella penale, e che coinvolgono altresì il diritto internazionale.

Ma dove eravamo rimasti?

La pronuncia si apre con una densa parte in fatto resa necessaria dall'elevato numero delle ordinanze di rimessione sul medesimo oggetto nonché dalla complessità delle questioni sollevate, che sono state tutte riunite in quanto ritenute analoghe[6].

Secondo quanto prospettato nelle diverse ordinanze di rimessione, l'abrogazione del reato prima previsto e punito dall'art. 323 c.p. contrastava con tre parametri costituzionali.

---

[2] Ufficio comunicazione e stampa della Corte costituzionale, Comunicato dell'8 maggio 2025 dal titolo *Non è incostituzionale l'abrogazione del reato di abuso d'ufficio*.

[3] Come segnalato da Gian Luigi Gatta in *Abuso d'ufficio: con le mani legate dalla riserva di legge, la Consulta certifica "indubbi vuoti di tutela" e al contempo difende in via di principio l'art. 117, co. 1 Cost. e gli obblighi internazionali di incriminazione*, in *Sistema penale*, 9 luglio 2025, «si legge sul sito del Ministero della Giustizia che, a margine di un evento politico svoltosi in questi giorni, il Ministro Nordio ha così commentato: "abbiamo abolito il reato di abuso d'ufficio e la Corte costituzionale ci ha dato ragione". È proprio così? Si, se si intende dire che la Corte ha riconosciuto non illegittima la scelta dell'*abolitio criminis*; no, se si allude a una condivisione di quella scelta, che è rimessa alla discrezionalità e alla responsabilità politica del legislatore».

[4] Per le ordinanze di rimessione si veda Tribunale di Firenze, sezione III penale, 24 settembre 2024, ord. n. 222/2024, in G.U. 1° Serie Speciale n. 49/2024; Tribunale di Firenze, sezione III penale, 25 ottobre 2024, ord. n. 8/2025, in G.U. 1° Serie Speciale n. 6/2025; Tribunale di Firenze, sezione GIP-GUP, 3 ottobre 2024, ord. n. 233/2024, in G.U. 1° Serie Speciale n. 52/2024; Tribunale di Locri, sezione penale, ufficio GIP-GUP, 30 settembre 2024, ord. n. 201/2024, pubblicata in G.U. 1° Serie Speciale n. 45/2024; Tribunale di Locri, sezione penale, ufficio GIP-GUP, 13 gennaio 2025, ord. n. 10/2025, in G.U. 1° Serie Speciale n. 6/2025; Tribunale di Locri in funzione di Giudice dell'esecuzione, sezione penale, 30 novembre 2024, ord. n. 5/2025, in G.U. 1° Serie speciale n. 5/2025; Tribunale di Modena, sezione penale, 12 novembre 2024, ord. n. 20/2025, in G.U. 1° Serie Speciale n. 8/2025; Tribunale di Modena, sezione penale, 12 novembre 2024, ord. n. 25/2025, in G.U. 1° Serie Speciale n. 8/2025; Tribunale di Busto Arsizio, sezione penale, 21 ottobre 2024, ord. n. 232/2024, in G.U. 1° Serie Speciale n. 52/2024; Tribunale di Bolzano, sezione penale, 11 novembre 2024, ord. n. 17/2025, in G.U. 1° Serie Speciale n. 7/2025; Tribunale di Teramo, sezione penale, 22 novembre 2024, ord. n. 4/2025, in G.U. 1° Serie Speciale n. 5/2025; Tribunale di Catania, sezione II penale, 26 novembre 2024, ord. n. 18/2025, in G.U. 1° Serie Speciale n. 7/2025; Tribunale di Roma, sezione XXXVIII penale, ufficio GIP-GUP, 5 febbraio 2025, ord. n. 33/2025, in G.U. 1° Serie Speciale n. 9/2025.

[5] Corte di cassazione, sezione VI penale, 7 marzo 2025, ord. n. 50/2025, in G.U. 1° Serie Speciale n. 11/2025.

[6] Corte cost., n. 95 del 3 luglio 2025, punto 2 del *Considerato in diritto*. Per un commento all'ordinanza di rimessione della Cassazione si veda, tra i molti, M.C. TRIMBOLI, *Abrogazione dell'abuso d'ufficio: brevi note a margine dell'ordinanza di rimessione della Cassazione*, in *Sistema penale*, 4/2025, 69 ss.

Il primo è l'art. 3 Cost.[7], in quanto si riteneva che l'abolizione dell'abuso d'ufficio violasse il principio di uguaglianza poiché altri comportamenti, considerati di analoga offensività, continuano a costituire reato, generando così una irragionevole disparità di trattamento.

Alcuni giudici *a quibus* avevano altresì individuato come parametro l'art. 97 Cost.[8] – anche in relazione all'art. 28 Cost. – perché sostenevano che non prevedere più l'abuso d'ufficio come illecito penale creasse un *vulnus* illegittimo rispetto ai principi di buon andamento e imparzialità dell'Amministrazione Pubblica, anche considerato che la legge abrogatrice non ha contestualmente introdotto ipotesi di responsabilità civile o amministrativa per i fatti prima costituenti reato.

Da ultimo, ma non per importanza (al contrario, si tratta dell'aspetto più rilevante e maggiormente dibattuto), vi erano i dubbi sollevati chiamando in causa l'art. 117, comma 1, Cost. in relazione agli artt. 1, 5, 7 paragrafo 4, 19 e 65 della Convenzione ONU contro la corruzione (c.d. Convenzione di Merida o "UNCAC")[9]: i giudici del rinvio ritenevano che l'*abolitio criminis* avesse infranto le previsioni di tale fonte di diritto internazionale, che viene invocata da tutti i rimettenti come parametro interposto di costituzionalità, poiché dalla stessa discenderebbe un obbligo di penalizzazione in relazione all'abuso d'ufficio, o quantomeno un c.d. obbligo di "*stand still*", ossia il divieto di abrogare il reato se lo stesso era già previsto dall'ordinamento nel momento della ratifica della Convenzione da parte dello Stato contraente. Esattamente come è accaduto nel contesto italiano.

Alla luce delle numerose ordinanze di rimessione, le domande sorte in attesa della pronuncia erano diverse: in materia penale, quali sono i limiti degli interventi in *malam partem* della Corte costituzionale? La Convenzione di Merida può validamente costituire un parametro interposto di legittimità costituzionale? Con l'abrogazione censurata, il legislatore ha violato obblighi di penalizzazione che discendono dalla stessa Costituzione o da fonti internazionali?

2. *Il rigetto delle eccezioni di inammissibilità: l'intervento in* malam partem *del Giudice delle Leggi in materia penale*

In prima battuta, come di consueto, la Corte costituzionale ha esaminato le eccezioni di inammissibilità sollevate durante l'udienza pubblica dall'Avvocatura dello

[7] Come ricordato dalla Corte, solo le «ordinanze iscritte al n. 233 reg. ord. del 2024 e al n. 33 del 2025 reg. ord. del 2025 dubitano […] della compatibilità della disposizione con l'art. 3». Cfr. Corte cost., n. 95/2025, punto 1.3.2 del *Ritenuto in fatto* e 2.2. del *Considerato in diritto*.

[8] Anche in questo caso, non tutte le ordinanze di rimessione individuavano tale parametro di legittimità ma solamente quelle «iscritte ai numeri 222 e 233 reg. ord. del 2024 e ai numeri 4, 8 e 33 reg. ord. del 2025». Si veda Corte cost., n. 95/2025, punto 1.6 del *Ritenuto in fatto* e 2.3. del *Considerato in diritto*.

[9] La Convenzione in questione è stata adottata dall'Assemblea generale dell'ONU con risoluzione n. 58/4 del 31 ottobre 2003, sottoscritta dallo Stato italiano il 9 dicembre del medesimo anno e infine ratificata con l. 3 agosto 2009, n. 116. Dal punto di vista del contenuto, essa disciplina una serie di misure preventive, punitive e di cooperazione internazionale per il contrasto transfrontaliero della corruzione.

Stato nonché dai numerosi difensori di indagati, imputati e condannati per abuso d'ufficio nei giudizi *a quibus*, parti costituite nel processo costituzionale.

Tali eccezioni vengono suddivise in due "gruppi": il primo concerne quelle relative al lamentato difetto di motivazione in punto di rilevanza della questione in relazione ad alcune delle ordinanze di rimessione – nessuna delle quali viene accolta dalla Corte[10] –, mentre il secondo riguarda l'asserita impossibilità per il Giudice costituzionale di intervenire nel merito a causa dell'esistenza di un divieto di pronunce in *malam partem* in materia penale[11].

Quest'ultimo gruppo, sul quale ci si intende soffermare brevemente in questa sede, pone un tema di tutto rilievo poiché, qualora le questioni fossero state ritenute fondate, di certo la pronuncia in commento sarebbe rientrata nel novero di quelle aventi effetti in *malam partem* in materia penale, in quanto ne sarebbe conseguita la reviviscenza della fattispecie abrogata. E suo il ripristino avrebbe causato non poche problematiche, soprattutto con riferimento a coloro che, nella vigenza della legge di abrogazione, hanno visto archiviato il procedimento nei propri confronti, sono stati assolti o, se detenuti, scarcerati[12].

Dopo aver ribadito che tali interventi sarebbero in generale preclusi a fronte della riserva di legge in materia penale di cui all'art. 25, comma 2, Cost., il Giudice costituzionale richiama la propria giurisprudenza e, in particolare, la sentenza n. 37 del 2019, vero e proprio "decalogo" dei casi in cui è possibile derogare al divieto generale di intervento in materia penale con effetti negativi[13].

---

[10] Cfr. Corte cost., n. 95/2025, punto 4 del *Considerato in diritto*.

[11] Sul tema si segnala A.G. RISPOLI, *Abrogazione dell'abuso d'ufficio: dubbi di legittimità costituzionale*, in *Sistema penale*, 2/2025, 46 ss.

[12] Sugli effetti di una eventuale pronuncia di incostituzionalità sia consentito il rimando a M. CAZZANIGA, *Discrezionalità legislativa in materia penale e obblighi di criminalizzazione: le questioni di costituzionalità sollevate in relazione all'abrogazione dell'abuso d'ufficio*, in *Rivista AIC*, 2/2025, 51 ss. Anche la pronuncia annotata richiama tale tematica con un *obiter dictum* al punto 5.1.5 del *Considerato in diritto*. Più in generale sul tema della reviviscenza delle norme giuridiche si vedano F. MODUGNO, *Problemi e pseudo-problemi relativi alla c.d. reviviscenza di disposizioni abrogate da legge dichiarata incostituzionale*, in AA.VV., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, I, Padova, 1972, 647 ss.; A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enciclopedia giuridica*, XVII, Roma, 1998, 1 ss.; A. FRANCO, *Illegittimità costituzionale e abrogazione. La reviviscenza di norme abrogate*, Torino, 1988; P. VIPIANA, *La 'legislazione negativa'. Saggio su un'insolita e controversa nozione del diritto costituzionale*, Torino, 2017, 92 ss.; E.C. RAFFIOTTA, *Quale spazio per la reviviscenza delle norme abrogate dopo la sentenza 13 del 2012?*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, 2012, 303 ss.; N. CANZIAN, *La reviviscenza delle norme nella crisi della certezza del diritto*, Torino, 2017, 139 ss. con particolare riferimento alla materia penale.

[13] Oltre all'ipotesi ricordata nella nota successiva, nella pronuncia n. 37 del 6 marzo 2019, la Corte costituzionale elenca gli altri casi in cui ritiene di poter pronunciare una sentenza di accoglimento in materia penale con effetti in *malam partem*: (i) quando, in violazione del principio di eguaglianza, il legislatore introduce una norma penale di favore che, in modo irragionevole, sottrae un insieme di condotte alla regola generale, prevedendo solo per un determinato gruppo di individui un trattamento sanzionatorio più favorevole (cfr. Corte cost., sentenza 23 novembre 2006, n. 394); (ii) in caso di scorretto esercizio del potere legislativo, ad esempio qualora un Consiglio regionale intervenisse sulle scelte di incriminazione del legislatore nazionale (cfr. Corte cost., sentenza 13 marzo 2014, n. 46); (iii) qualora il Governo abrogasse tramite decreto legislativo una fattispecie di reato senza che nella legge delega sia inserita una autorizzazione in tal senso (cfr. Corte cost., sentenza 23 gennaio 2014, n. 5) oppure nel caso in cui sia il Parlamento a non aver rispettato i principi costituzionali in materia di conversione del decreto-legge (cfr. Corte cost., sentenza 25 febbraio 2014, n. 32); inoltre (iv) quando l'effetto

E una di queste ipotesi è proprio quella in cui la disciplina penale nazionale violi «obblighi sovranazionali rilevanti ai sensi dell'art. 11 o dell'art. 117, primo comma, Cost.»[14].

Viene altresì richiamata la più che nota pronuncia n. 28 del 2010 sulle c.d. "ceneri di pirite", con la quale per la prima – e, allo stato, unica – volta, la Corte costituzionale ha accolto una questione relativa a un contrasto tra una norma nazionale e un obbligo di penalizzazione europeo[15].

Dunque, alla luce di tale orientamento, il Giudice costituzionale ribadisce la propria competenza a intervenire nel caso di specie con una pronuncia con effetti peggiorativi.

E fin qui, potremmo dire, niente di nuovo sotto il sole: la Corte conferma una conclusione conosciuta e che non stupisce anche se, soprattutto in relazione alle questioni relative all'art. 117, comma 1, Cost., avrà modo di approfondire il significato dei c.d. "vincoli derivanti dagli obblighi internazionali" che, se violati dal legislatore, possono giustificare l'intervento sfavorevole del Giudice delle Leggi.

In relazione a tale profilo, si potrebbe di certo discutere sulla effettiva legittimità dei poteri di intervento in *malam partem* che la Corte si riconosce in materia penale: anche se questa non è la sede adatta per una riflessione di tale portata[16], non si può non sottolineare come, anche in tale occasione, sia stata perentoria nell'indicare tali ipotesi come eccezionali oltreché tassative.

---

peggiorativo si configura come «mera conseguenza indiretta della *reductio ad legitimitatem* di una norma processuale» derivante «dall'eliminazione di una previsione a carattere derogatorio di una disciplina generale» (cfr. Corte cost., sentenza 14 dicembre 2018, n. 236).

[14] *Ivi*, punto 7.1. del *Considerato in diritto*.

[15] Corte cost., n. 95/2025, punto 5.1.4 nonché 5.3.3 del *Considerato in diritto*. Nella sentenza relativa alle c.d. "ceneri di pirite", la n. 28 del 2010, il giudice del rinvio aveva sollevato, con riferimento agli artt. 11 e 117, comma 1, Cost., una questione di legittimità costituzionale individuando come oggetto l'art. 183, comma 1, lettera n), quarto periodo, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ossia il Testo Unico dell'ambiente: si trattava di una disciplina che, modificando la precedente, aveva ricompreso le ceneri di pirite nella nozione di "sottoprodotto", con la conseguenza di sottrarle dal novero delle sostanze rientranti in quella di "rifiuto" e, dunque, dalla repressione penale delle attività di gestione di rifiuti pericolosi con autorizzazione assente o scaduta. Il dubbio di costituzionalità viene giudicato fondato poiché tale modifica legislativa contrastava con la normativa comunitaria vigente che prevedeva un obbligo di penalizzazione. Nel caso di specie, nonostante la norma dichiarata illegittima fosse di natura extra-penale, la sentenza di accoglimento ha prodotto effetti sulla disposizione incriminatrice, (ri)espandendo l'area del penalmente rilevante con la conseguente applicazione del reato di cui all'art. 256 d.lgs. n. 152/2006 anche alle ceneri di pirite.

[16] Sul tema del sindacato costituzionale con effetti sfavorevoli in materia penale si veda, senza pretesa di esaustività, M. D'AMICO, *Relazione introduttiva*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Ai confini del* 'favor rei'. *Il falso in bilancio davanti alla Corte costituzionale e di Giustizia*, Torino, 2005, 1 ss.; N. ZANON, *Corte costituzionale e norme penali di favore: verso un sindacato sulle scelte politico criminali?*, in L. ZILLETTI-F. OLIVA (a cura di), *Verso un sindacato di legittimità sulle scelte politico-criminali?*, Pisa, 2007, 53 ss.; A. BONOMI, *Zone d'ombra, norme penali di favore e additive in* malam partem: *una «differenziazione ingiustificata» da parte della Corte costituzionale?*, in R. BALDUZZI-P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007, 154 ss.; M. GAMBARDELLA, Lex mitior *e giustizia penale*, Torino, 2013, 111 ss.; I. PELLIZZONE, *Profili costituzionali della riserva di legge in materia penale. Problemi e prospettive*, Milano, 2015, 47 ss.

3. *L'inammissibilità delle censure relative agli artt. 3 e 97 Cost.: una "morte" preannunciata?*

«Tutto ciò premesso, le censure formulate dai giudici del rinvio in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. sono inammissibili»[17]: si apre così il frammento di pronuncia dedicato alle prime due questioni di legittimità sollevate.

La Corte anzitutto sottolinea che, già in passato, il legislatore è più volte intervenuto rimodulando la fattispecie dell'abuso d'ufficio[18] e che, quando in relazione a tali modifiche dei "confini" del penalmente rilevante era sorto un dubbio di costituzionalità, lo stesso è sempre stato dichiarato inammissibile[19].

E anche di fronte all'abrogazione la Corte non fa altro che riconfermare tale posizione, richiamando l'ampia discrezionalità che spetta al legislatore in materia penale: «[t]ale discrezionalità […] deve essere riconosciuta in termini assai ampi rispetto alle scelte di non punire determinate condotte in precedenza incriminate, pur lesive di interessi costituzionalmente rilevanti o comunque meritevoli di tutela […] nell'ottica dell'*extrema ratio* della tutela penale – criterio, quest'ultimo, esso pure di rilevo costituzionale, alla luce del principio del minimo sacrificio necessario della libertà personale»[20].

Tale conclusione avrebbe potuto essere dedotta non solo dalla giurisprudenza costituzionale ma anche dalla *ratio* dell'istituto della riserva di legge in materia penale: il legislatore – *rectius*, il Parlamento – è l'indiscusso *dominus* in tale ambito e la Corte costituzionale ritiene di non poter incidere sul perimetro delle fattispecie di reato ampliando essa stessa le ipotesi di responsabilità penale, in quanto tali scelte rientrano nella piena titolarità dell'organo rappresentativo per eccellenza[21].

In particolare, la Corte si sofferma sulla questione relativa all'art. 97, nonché a quella formulata dal Tribunale di Teramo in punto di art. 28 Cost.[22], e conferma l'insussistenza di «puntuali obblighi di incriminazione discendenti dalla Costituzione o

[17] Si veda Corte cost., n. 95/2025, punto 5.2 del *Considerato in diritto*.

[18] Per un *excursus* sulle principali riforme si veda A. MERLO, *La felicità di Sisifo: a proposito dell'abrogazione dell'abuso d'ufficio*, in *Diritto penale e processo*, 9/2024, 1113, mentre sul rapporto tra formulazione del reato e la sua interpretazione giurisprudenziale si rimanda a M. PELISSERO, *L'instabilità dell'abuso d'ufficio e la lotta di Sumo*, in *Diritto penale e processo*, 5/2023, 613 ss.

[19] Ci si riferisce in particolare alle sentenze nn. 447 del 1998 e 8 del 2022.

[20] Corte cost., n. 95/2025, punto 5.2.3 del *Considerato in diritto*.

[21] Corte cost., n. 95/2025, punto 5.2.3 del *Considerato in diritto*. Per un maggiore approfondimento su questi profili, si consenta il rimando a M. CAZZANIGA, *Discrezionalità legislativa in materia penale*, cit., 46 ss.

[22] Il giudice rimettente del Tribunale di Teramo, pur individuando come parametro di legittimità costituzionale l'art. 97 Cost., argomentava anche richiamando l'art. 28 Cost.: secondo il giudice *a quo*, quest'ultimo, nella parte in cui prevede che «[i] funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti», deve ritenersi «espressione della necessità di una soglia di tutela penale minima di fatti realizzati da dipendenti pubblici che ledono o espongono a pericolo i diritti dei cittadini». Più in generale, sostiene che «l'espressa previsione in Costituzione di alcuni obblighi di tutela penale porta a ritenere sussistenti anche obblighi impliciti di tutela di interessi costituzionali attraverso lo strumento penale». Dunque, il giudice del rinvio asseriva la possibilità di ricavare dall'art. 28 un obbligo implicito di criminalizzazione che sarebbe violato da una siffatta abrogazione. Si veda Tribunale di Teramo, sezione penale, cit., 8.

da altre fonti vincolanti per il legislatore»[23]: dunque, anche a fronte di un bene giuridico di certa tutela costituzionale – quale è il buon andamento e l'imparzialità della Pubblica Amministrazione – il legislatore dispone di "carta bianca" circa le modalità attraverso le quali assicurare tale protezione, con anche la possibilità (pienamente lecita) di non ricorrere allo strumento penale.

Di conseguenza, la pronuncia annotata avalla quella giurisprudenza costituzionale e quelle posizioni dottrinali[24] che da tempo sostengono l'impossibilità di ricavare dalla Costituzione dei veri e propri obblighi di ricorso allo strumento penale, ad eccezione della previsione di cui all'art. 13, comma 4, Cost.

Dunque, quantomeno rispetto al corretto andamento della Pubblica Amministrazione, viene ribadita la legittimità di una scelta legislativa che concepisca la sanzione penale come una *extrema ratio*.

Il messaggio che la Corte sembra voler veicolare tra le righe è il seguente: anche se l'abrogazione dell'abuso d'ufficio fa sorgere delle indubbie perplessità, la stessa non può essere revocata riconoscendo l'esistenza di un obbligo perentorio derivante dalla Carta costituzionale di utilizzare lo strumento penale per tutelare il bene giuridico prima protetto dall'art. 323 c.p.

E questa conclusione non può che essere salutata con favore, anche considerato che la previsione di obblighi di incriminazione ha sempre l'effetto (negativo) di ridurre lo spazio di manovra del legislatore in tale (delicatissima) materia, che gli viene espressamente riservata dalla Costituzione.

In definitiva, anche in questa occasione la Corte non ha ritenuto sindacabile una scelta assunta nell'ambito di quello che lo stesso redattore della sentenza ha in altra sede definito l'«arbitrio del non punire»[25].

4. *Un cambio di marcia che non passa inosservato: la Convenzione di Merida come parametro interposto*

Veniamo quindi alla questione relativa all'art. 117, comma 1, Cost.[26]. Prima di entrare nel merito della stessa, anche in questo caso la Corte argomenta in punto di ammissibilità.

---

[23] Corte cost., n. 95/2025, punto 5.2.5 del *Considerato in diritto*.

[24] Quello degli obblighi costituzionali di penalizzazione è un tema che interessa la dottrina da decenni. Senza pretese di esaustività, ci si limita a richiamare alcuni dei capisaldi del dibattito: D. PULITANÒ, *Obblighi costituzionali di tutela penale?*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1983, 484 ss.; M. ROMANO, *«Meritevolezza di pena», «bisogno di pena» e teoria del reato*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1/1992, 39 ss.; F. BRICOLA, *Teoria generale del reato*, in *Scritto di diritto penale*, vol. I, tomo I, Milano, 1997, 572. Sul tema, più di recente si vedano, tra i molti, L. GROSSI, *I "nuovi" obblighi costituzionali di tutela penale: dall'*an *al* quomodo *dell'incriminazione*, in *Legislazione penale*, 1/2024 nonché C. PAONESSA, *Gli obblighi di tutela penale. La discrezionalità legislativa nella cornice dei vincoli costituzionali e comunitari*, Pisa, 2009.

[25] F. VIGANÒ, *L'arbitrio del non punire. Sugli obblighi di tutela penale dei diritti fondamentali*, in *Studi in onore di Mario Romano*, IV, Napoli, 2011, 2645.

[26] Come già previsto in dottrina, tra cui in G.M. RUOTOLO, *L'abrogazione del reato di abuso d'ufficio alla luce della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione. Alcune brevi considerazioni internazionalistiche*, in *Sistema penale*, 19 dicembre 2024, la Corte ha dichiarato inammissibili le

Si tratta, almeno ad avviso di chi scrive, di uno dei passaggi più interessanti della pronuncia in commento, in quanto concerne la possibilità di considerare la Convenzione di Merida un parametro interposto di legittimità, aspetto del tutto tralasciato dai rimettenti sul quale, tuttavia, gli studiosi della giurisprudenza costituzionale avevano posto l'attenzione[27].

Tale aspetto era emerso anche durante l'udienza pubblica, poiché l'Avvocatura generale dello Stato nonché le difese delle parti costituite *ad opponendum* sostenevano che, nel caso di specie, l'intervento in *malam partem* della Corte costituzionale non fosse possibile in quanto la deroga prima richiamata si riferisce ai soli casi di obblighi di criminalizzazione previsti in una normativa europea[28].

Peraltro, come noto, dopo le c.d. "sentenze gemelle" del 2007, che pure hanno riconosciuto in termini generali la vincolatività – e dunque l'idoneità a fungere da parametro di costituzionalità – degli obblighi internazionali, solamente i trattati internazionali in materia di diritti umani, tra cui principalmente la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti, CEDU) e la Carta Sociale Europea[29], sono poi stati in concreto adoperati quali parametri interposti di legittimità costituzionale nei giudizi della Corte[30].

---

questioni di legittimità relative all'art. 11 Cost., il quale rappresenta la disposizione costituzionale da invocare in relazione ai dubbi di legittimità in cui il parametro interposto è costituito dal diritto europeo e non anche dal diritto internazionale. Si veda Corte cost., n. 95/2025, punti 1 e 5.3 del *Considerato in diritto*. Per un approfondimento sui profili di diritto internazionale di tale questione si veda L. ACCONCIAMESSA, *Sull'inesistenza di un obbligo internazionale di* stand still *e la conseguente liceità giuridica internazionale dell'eliminazione del reato d'abuso d'ufficio*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 18, 3/2024, 647 ss.

[27] I commenti a prima lettura spiegano che «non era affatto scontato che la Corte dichiarasse ammissibili le questioni prospettate, al metro dell'art. 117, co. 1 Cost. La parte più rilevante della sentenza annotata – che va ben oltre il tema del moribondo e ora morto e sepolto abuso d'ufficio – è quella contenuta nei §§ 5.3.2 – 5.3.4. del considerato in diritto. In un momento storico di crisi del diritto internazionale, come portato dei sovranismi, emerge dalle citate pagine della sentenza 95 il volto di una Corte che prende sul serio il diritto internazionale pattizio. Non è una notizia da poco». Così G.L. GATTA, *Abuso d'ufficio: con le mani legate dalla riserva di legge*, cit.

[28] Corte cost., n. 95/2025, punto 5.3.1 del *Considerato in diritto*.

[29] Con riferimento alla Carta Sociale Europea come parametro interposto di legittimità costituzionale, si vedano le sentenze nn. 120 e 194 del 2018 nonché la più recente n. 7 del 2024. In tali occasioni, il Giudice delle Leggi ha ritenuto ammissibile l'evocazione della Carta Sociale Europea come parametro interposto in quanto presenta elementi di "specialità" rispetto alla generalità dei trattati internazionali, avendo contenuto e caratteristiche simili a quelle della CEDU. In commento a queste pronunce si vedano, *ex multis*, C. LAZZARI, *Sulla Carta Sociale Europea quale parametro interposto ai fini dell'art. 117, comma 1, Cost.: note a margine delle sentenze della Corte Costituzionale n. 120/2018 e n. 194/2018*, in *Federalismi.it*, 4/2019; G. E. POLIZZI, *Le norme della Carta sociale europea come parametro interposto di legittimità costituzionale alla luce delle sentenze Corte costituzionale nn. 120 e 194 del 2018*, in *Federalismi.it*, 4/2019; A. TANCREDI, *La Carta sociale europea come parametro interposto nella recente giurisprudenza costituzionale: novità e questioni aperte*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2/2019, 490 ss.

[30] A seguito delle sentenze nn. 348 e 349 del 2007, ossia le c.d. "sentenze gemelle", solo la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e pochi altri trattati internazionali – comunque in materia di diritti umani, tra cui la Carta Sociale Europea – sono stati effettivamente adoperati quali parametri interposti in questioni di legittimità costituzionale. Nei rari casi in cui sono state sollevate questioni aventi come parametro interposto un trattato internazionale non concernente i diritti umani, le stesse sono sempre state dichiarate infondate o inammissibili oppure il Giudice delle Leggi ha evitato di "entrare" nel merito dell'asserito contrasto tra la norma interna e quella internazionale, scegliendo di ripararsi sotto lo "scudo" dell'assorbimento del vizio: è questo il caso della

Insomma, sino a prima della pronuncia che si annota, nessuna convenzione concernente altri ambiti era stata considerata effettivamente degna di ricoprire tale ruolo. E soprattutto in nessun caso si era lamentata apertamente la violazione di asseriti obblighi di penalizzazione derivanti da una fonte internazionale.

In relazione a tale profilo, la sentenza in commento presenta alcuni spunti degni di nota e costituisce un vero *turning point* rispetto alla giurisprudenza costituzionale finora formatasi sul punto.

Anzitutto, la Corte sottolinea che la lettera del primo comma dell'art. 117 Cost. non differenzia in alcun modo i vincoli derivanti dal diritto europeo rispetto a quelli internazionali; di conseguenza, in caso di violazione degli stessi da parte di una normativa interna, le conseguenze sono del tutto sovrapponibili, potendo sfociare, in ambedue i casi, in una illegittimità costituzionale.

In secondo luogo, viene esplicitato che tale considerazione vale altresì nei casi in cui viene in gioco la materia penale e che ciò non comporta una violazione dell'art. 25, comma 2, Cost.

Da ultimo, si spiega che «il rispetto della *ratio* anche "democratica" del principio di legalità in materia penale è comunque assicurato dal coinvolgimento del Parlamento nel procedimento di ratifica delle convenzioni internazionali»[31].

Come si può notare, il Giudice delle leggi, con tre passaggi logici strettamente concatenati, ritiene il diritto internazionale parimenti vincolante rispetto a quello europeo e che la Convenzione di Merida può validamente costituire un parametro interposto, alla stregua degli altri trattati a cui finora è stato già riconosciuto questo ruolo: di conseguenza, i principi fondanti la giurisprudenza costituzionale formatasi in casi di violazione di obblighi di penalizzazione europei da parte di disposizioni interne – si veda, ad esempio, il già richiamato caso della sentenza n. 28 del 2010 – possono operare allo stesso modo in relazione al diritto internazionale. Ciò significa che, se una normativa nazionale contrasta con un obbligo di incriminazione sancito da una convenzione o da un trattato, dovrà essere dichiarata incostituzionale.

E, in tal senso, la legalità penale, «principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale […] idoneo a operare quale "controlimite"»[32], non costituisce un ostacolo, in quanto la fonte della responsabilità penale non è da individuare nell'atto di diritto internazionale quanto, invece, nella normativa interna di attuazione dell'obbligo imposto dalla convenzione o dal trattato.

---

sentenza n. 106 del 2020, nella quale il Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici era stato indicato nell'ordinanza di rimessione come parametro interposto. Sul tema dei trattati internazionali come parametro interposto si vedano in dottrina, tra i molti, A. SPADARO, *Sull'aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale (nota sulla discutibile "freddezza" della Corte costituzionale verso due carte internazionali: la CSE e la CEAL)*, in *Consulta Online*, 2/2015, 504 ss.; N. CANZIAN-E. LAMARQUE, *Due pesi e due misure. I trattati internazionali sui diritti umani e gli "altri" obblighi internazionali secondo i giudici italiani*, in *Rivista AIC*, 3/2020, 373 ss.; A. FUSCO, *Il mito di Procruste. Il problema dell'interposizione delle norme generative di obblighi internazionali nei giudizi di legittimità costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2020, 250 ss.

[31] Corte cost., n. 95/2025, punto 5.3.1 del *Considerato in diritto*.

[32] *Ivi*, punto 5.3.3 del *Considerato in diritto*.

In sostanza, il Giudice delle Leggi dichiara di non concordare con alcune prospettazioni formulate durante l'udienza pubblica, atte a sostenere che la riserva di legge sarebbe sostanzialmente "svuotata" dalla previsione di obblighi sovranazionali e internazionali di criminalizzazione, poiché, sempre secondo la Corte, questi ultimi sono «liberamente accettati dallo stesso Parlamento per il tramite della legge che autorizza la ratifica dei singoli trattati, la quale può altresì indicare al Governo di apporre riserve e dichiarazioni, nei limiti consentiti dal diritto internazionale, in ordine a loro specifiche previsioni all'atto della ratifica»[33].

E continua spiegando che «si deve dunque ritenere che, autorizzando *tout court* la ratifica, il Parlamento abbia consapevolmente condiviso le scelte compiute dallo strumento pattizio negoziato dal Governo con gli altri Stati firmatari (anche) in merito all'*an* e alle specifiche condizioni della criminalizzazione, o non criminalizzazione, di determinate condotte; e abbia così accettato di assumere, anche rispetto a tali scelte, impegni giuridicamente vincolanti nei confronti delle altre Parti contraenti, contestualmente assoggettando la propria successiva produzione normativa al rispetto degli obblighi medesimi ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.»[34].

La tematica delle riserve, infatti, non si pone nel caso di specie, considerato che la ratifica della Convenzione di Merida è stata autorizzata con legge n. 116 del 3 agosto 2009 senza condizione alcuna.

A detta della Corte costituzionale, questo ragionamento sarebbe avvalorato dal fatto che per lo Stato contraente residua sempre e comunque la possibilità di tornare sui propri passi e discostarsi dagli obblighi imposti dal trattato, dichiarando la volontà di emendarlo o denunciarlo secondo le regole proprie del diritto internazionale pattizio.

Peraltro, il Giudice delle Leggi sottolinea altresì che, nel caso in cui dovesse dichiarare incostituzionale l'abrogazione di una legge interna rispettosa di un obbligo europeo o internazionale di criminalizzazione, l'effetto della sentenza sarebbe semplicemente quello di ripristinare la vigenza di una disposizione nazionale illegittimamente abolita[35].

Orbene, in relazione a tale passaggio nevralgico si impongono alcune considerazioni.

Da un lato, almeno a parere di chi scrive, quello in esame costituiva un caso ottimale per una presa di posizione in merito alla possibilità di elevare altre fonti del diritto internazionale al rango di parametro interposto.

L'art. 117, comma 1, Cost. in effetti contiene una proposizione oggettivamente generica sul punto, limitandosi a prevedere che il legislatore (nazionale e regionale) è tenuto al rispetto di vincoli derivanti da obblighi internazionali. Dunque, da una formula così "ampia" discende che potenzialmente ogni trattato di diritto internazionale merita pari rispetto, e ciò anche quando lo stesso non ha una rilevanza paragonabile a quella della CEDU.

---

[33] *Ivi*, punto 5.3.4 del *Considerato in diritto*.

[34] *Ibidem*.

[35] *Ivi*, punto 5.3.3 del *Considerato in diritto*. Si veda V. MANES, *Il giudice nel labirinto. Profili delle intersezioni tra diritto penale e fonti sovranazionali*, Roma, 2012, 112.

Dopotutto, la Convenzione di Merida sembra avere tutte le caratteristiche per ricoprire tale ruolo, anche considerato che si tratta di un atto adottato nel contesto delle Nazioni Unite: insomma, sarebbe stato difficile per la Corte sostenere che il trattato in questione non rientra tra quelli a cui l'art. 117, comma 1, fa riferimento[36].

Certo, tale decisione apre a un interrogativo: bisogna dunque ritenere che ogni atto pattizio di diritto internazionale, anche di natura bilaterale e in materie del tutto secondarie, vincola il legislatore in egual maniera? Alla luce della decisione in commento, la risposta della Corte sembra, almeno in astratto, positiva.

D'altro lato, invece, come già si è cercato di spiegare, il Giudice costituzionale ritiene che la riserva di legge non venga "rinnegata" per il solo fatto che una convenzione internazionale preveda obblighi di criminalizzazione in capo ai contraenti e questo perché viene "liberamente" recepita dal Parlamento nazionale.

Tale passaggio del ragionamento della Corte suscita alcune perplessità.

Da tempo ormai, parte della dottrina costituzionalistica classifica quelle di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali alla stregua di "leggi meramente formali"[37].

Secondo questa corrente di pensiero, infatti, si tratterebbe di atti normativi che hanno la veste formale della legge ma sul cui contenuto il Parlamento può tutt'altro che decidere in modo autonomo e discrezionale poiché sussisterebbe il c.d. principio del *ne varietur*: «in altre parole […] il Legislatore, nella fase deliberativa, può solo approvare o
respingere l'accordo attraverso la concessione o il diniego dell'autorizzazione alla ratifica e la piena esecuzione [e] non gode, invece, di alcun potere emendativo»[38].

E difatti, proprio in relazione alla legge n. 116 del 2009 che ha autorizzato la ratifica della Convenzione di Merida, non vi è stato un dibattito parlamentare

[36] Parte della dottrina da tempo reclamava una risposta dalla Corte costituzionale sul punto: «la Consulta *deve* […] decidersi: o i trattati internazionali regolarmente ratificati […] sono – tutti (non solo la Cedu in senso stretto), in ogni loro parte ed anche nell'interpretazione concreta e consolidata datane dagli organi giurisdizionali internazionali a ciò preposti – "vincolanti" per il nostro ordinamento, in quanto "norme interposte", o non lo sono». Si veda A. SPADARO, *Sull'aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale*, cit., 511.

[37] In A. COSSIRI, *Art. 80*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., Padova, 2008, 730, si spiega che si tratta di «atti normativi che pur avendo veste formale di legge, recano un contenuto materiale non definibile autonomamente dalle Camere, come invece accade nell'esercizio della funzione legislativa tipica». Inoltre, l'autrice ricorda anche che «la prassi applicativa dell'art. 80 è stata nel senso di minimizzare l'intervento parlamentare, in accordo alla più generale tendenza ad interpretare restrittivamente il ruolo dell'Assemblea rappresentativa in politica estera». Anche in R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, II ed., Torino, 2012, 120, si afferma che «la prassi parlamentare porta a dichiarare inammissibili gli emendamenti sia della *formula di autorizzazione* sia dell'*ordine di esecuzione* (il che giustifica la vecchia definizione di "*legge meramente formale*" che viene ancora applicata a questi atti)».

[38] S. SASSI, *Il puzzle costituzionale del* treaty-making power *in Italia*, in *Rivista AIC*, 2/2014, 12. Sull'impossibilità di presentare emendamenti rispetto al testo del trattato si veda anche L. GIANNITI-N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, IV ed., Bologna, 2023, 297-298: «L'attenzione che i parlamentari prestano alle leggi di autorizzazione alla ratifica è in genere piuttosto bassa. Ciò è, del resto, comprensibile, posto che il trattato sia già concluso, sostanzialmente inemendabile».

particolarmente attento rispetto al contenuto dell'atto di diritto internazionale e alle obbligazioni che lo Stato avrebbe assunto in materia penale[39].

Il Parlamento, dunque, sembra svolgere una funzione profondamente diversa rispetto a quella che gli viene riconosciuta dall'art. 25 Cost., poiché si limita ad autorizzare il Capo dello Stato a ratificare un testo predisposto in sede internazionale dai rappresentanti dell'esecutivo in carica[40].

In conclusione, restano non pochi dubbi sull'effettivo ruolo del Parlamento nel procedimento di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali nonché sul fatto che l'organo rappresentativo possa concretamente intervenire sul testo della Convenzione in modo "libero", senza alcun sacrificio della riserva di legge in materia penale. E ne residuano altresì in relazione al procedimento di denuncia di un trattato internazionale, il quale non pare essere così agevole, sia giuridicamente che sul piano politico, come la Corte sembra invece ritenere.

5. *La non fondatezza delle questioni sull'art. 117, comma 1, Cost.: obblighi di penalizzazione (o comunque di* "stand still"*) in relazione all'abuso d'ufficio non pervenuti*

Superato lo "scoglio" del parametro interposto, si entra dunque nel vivo della questione: la Convenzione di Merida contiene obblighi di incriminazione o divieti di regresso in relazione al reato di abuso d'ufficio?

Si tratta di uno snodo cruciale in quanto, qualora la Corte avesse accolto la questione, ne sarebbe conseguito il "ritorno in vita" del delitto abrogato.

Nonostante l'interpretazione dei numerosissimi giudici del rinvio, per la Corte costituzionale non sussistono obblighi di penalizzazione in relazione alla condotta di cui all'art. 323 c.p.: a differenza di altre disposizioni della Convenzione di Merida[41], l'art. 19 in materia di abuso d'ufficio, il cui testo viene definito «inequivoco»[42], costituisce solamente una «*non-mandatory offence*»[43] e, dunque, in relazione a tale reato, lo Stato ha solo il dovere di valutare il ricorso alla sanzione penale.

E a nulla è valso il tentativo dei rimettenti di invocare altri articoli della Convenzione – in particolare, gli artt. 1, 5, 7 e 65 – per cercare di sostenere l'esistenza di tale vincolo.

Viene altresì richiamato un aspetto molto interessante: durante i lavori preparatori relativi alla predisposizione del testo della Convenzione, gli Stati firmatari hanno deciso di «trasformare le originarie proposte di introdurre un vero e proprio obbligo di incriminazione di questa specifica condotta, formulate da Messico, Colombia e Turchia,

[39] Per un approfondimento si vedano i lavori preparatori al Senato e alla Camera.

[40] Per una ricostruzione più articolata, sia consentito rimandare a M. CAZZANIGA, *Discrezionalità legislativa in materia penale*, cit., 39 ss.

[41] La Corte sottolinea la differenza dell'art. 19 rispetto ad altri, tra cui l'art. 16, che invece impone un vero e proprio obbligo di incriminazione della corruzione. Si veda Corte cost., n. 95/2025, punto 7.1 del *Considerato in diritto*.

[42] *Ivi*, punto 7.3.1 del *Considerato in diritto*.

[43] *Ivi*, punto 7.1 del *Considerato in diritto*.

in un mero obbligo di "considerare" tale soluzione, recependo così una proposta formulata dalla Croazia in coordinamento con il Canada e con la stessa delegazione italiana»[44].

La Corte spiega che l'unica obbligazione che grava in capo allo Stato firmatario è quella di prendere in considerazione i vantaggi e gli svantaggi della previsione dell'abuso d'ufficio come illecito penale, lasciando allo stesso la scelta finale di far prevalere gli elementi a favore o a sfavore di tale incriminazione.

E nulla vieta, proprio come è avvenuto nel contesto italiano, che l'analisi dei *pro* e dei *contra* venga riformulata nel tempo addivenendo altresì a una abrogazione sopravvenuta.

La conclusione della Corte sul punto lascia poco margine all'interpretazione: dalla Convenzione di Merida non discende alcun obbligo di incriminazione dell'abuso d'ufficio, né tanto meno uno di "*stand still*", ossia di non abrogare il reato se questo era previsto dall'ordinamento interno al momento della sottoscrizione dell'atto in sede internazionale[45].

Mutuando le parole utilizzate nella sentenza che si annota, «in definitiva, questa Corte ritiene di non potere, sulla base dei parametri evocati, sindacare la complessiva efficacia del sistema di prevenzione e contrasto alle condotte abusive dei pubblici agenti risultante dall'abolizione del delitto di abuso d'ufficio, sovrapponendo la propria valutazione a quella del legislatore»[46].

Questa conclusione chiude il cerchio del ragionamento condotto dal Giudice delle Leggi in tale complessa vicenda. Se, da un lato, il diritto internazionale vincola il legislatore domestico, d'altro lato, la Corte sembra voler specificare, seppur tra le righe, che il concetto di obbligo di criminalizzazione deve essere interpretato in senso restrittivo: dunque, a meno che si tratti di un'obbligazione precisa, dai confini ben definiti e che non lascia alcun margine di discrezionalità, il legislatore nazionale non deve essere costretto a introdurre (o a mantenere in vigore) una determinata fattispecie di reato perché, in relazione alla stessa, non sussiste alcun concreto vincolo di ricorso alla sanzione penale.

---

[44] *Ivi*, punto 7.3.1 del *Considerato in diritto* dove si fa riferimento a UNODC, *Travaux préparatoires of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention Against Corruption*, United Nations Publications, 2010, 191-193.

[45] Avevano dunque ragione tribunali come quello di Reggio Emilia che, nonostante le sollecitazioni della Procura, non hanno sollevato la questione alla Corte poiché ritenevano insussistenti obblighi di penalizzazione o divieti di regresso derivanti dalla Convenzione di Merida. Si veda Tribunale di Reggio Emilia, sezione penale, ordinanza del 7 ottobre 2024, disponibile su *Sistema penale*. In dottrina, per un'opinione critica dell'interpretazione della Convenzione di Merida da parte dei giudici *a quibus* si rimanda a R. D'ANDREA, *Più torti non fanno una ragione. Le vicissitudini giurisprudenziali relative all'abrogazione del reato di abuso d'ufficio*, in *Sistema penale*, 30 dicembre 2024; M. RAVENNA, *Riflessioni sull'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale della norma che ha abrogato il delitto di abuso d'ufficio*, in *Giurisprudenza penale*, 12/2024, 12. Più di recente, si è messo in luce che i giudici del rinvio «hanno ricorso ad "acrobazie" interpretative per ricavare un obbligo di incriminazione funzionale ad attivare un intervento ripristinatorio da parte della Corte Costituzionale». Si veda L. CARRARO, *La Convenzione di Mérida non contempla un obbligo di incriminazione dell'abuso d'ufficio: questioni risolte e questioni ancora aperte. Osservazioni a prima lettura su C. Cost. 3 luglio 2025, n. 95*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 7-8/2025, 3.

[46] Corte cost., n. 95/2025, punto 8 del *Considerato in diritto*.

La decisione di interpretare in modo rigoroso l'esistenza di obblighi di incriminazione internazionali consente di rispettare la riserva di legge in materia penale, e questo perché i casi in cui il legislatore nazionale non può pienamente esercitare il proprio potere discrezionale in tale ambito devono costituire l'eccezione e non la regola.

In definitiva, gli obblighi di penalizzazione, anche derivanti da fonti internazionali, sono vincolanti a tal punto da espungere dall'ordinamento disposizioni contrastanti (anche se favorevoli), a patto che si tratti di un vero e proprio vincolo, formulato in modo inequivoco, e non di una mera raccomandazione.

6. *Tra novità e conferme. Il giudizio costituzionale quale strumento inadatto per contestare l'abrogazione dell'abuso d'ufficio*

In chiusura, il Giudice delle Leggi non manca di sottolineare che «se gli indubbi vuoti di tutela penale[47] che derivano dall'abolizione del reato – emblematicamente illustrati dalle vicende oggetto dei quattordici giudizi *a quibus* – possano ritenersi o meno compensati dai benefici che il legislatore si è ripromesso di ottenere, secondo quanto puntualmente illustrato nei lavori preparatori della riforma, è questione che investe esclusivamente la responsabilità politica del legislatore, non giustiziabile innanzi a questa Corte al metro dei parametri costituzionali e internazionali esaminati»[48].

Come correttamente constatato in dottrina, «non si tratta di una decisione che appone il bollino verde su una legge, negandone il carattere problematico. La Corte non ha questa funzione: quando non dichiara l'incostituzionalità, esclude soltanto la violazione di un principio costituzionale ma non avalla scelte politiche, la cui responsabilità rimane del Parlamento»[49].

Invero, da queste parole si può capire che la stessa Corte costituzionale sembra non condividere la scelta di abrogare *tout court* il reato d'abuso d'ufficio, ma che, al netto di tali valutazioni di opportunità politico-criminale, non può comunque essere ritenuta costituzionalmente illegittima. E questo perché non esistono né obblighi costituzionali né tantomeno internazionali che impongano di sanzionare tale condotta con lo strumento penale.

Dunque, se le questioni più strettamente relative alla convenienza di tale *abolitio criminis* vengono rimesse al legislatore presente e (soprattutto) futuro, significa allora

[47] Sui vuoti di tutela "lasciati" dall'abrogazione dell'abuso d'ufficio si veda la recente ricostruzione di C. PAGELLA, *Sui vuoti di tutela lasciati dal (fu) abuso d'ufficio: uno sguardo alla costellazione dei casi oggetto delle ordinanze di rimessione alla consulta*, in *Sistema penale*, 16 giugno 2025 nonché E. MATTEVI, *L'abuso d'ufficio: considerazioni a margine della sua abrogazione*, in *La legislazione penale*, 3/2024, 327 ss.

[48] Corte cost., n. 95 del 3 luglio 2025, punto 8 del *Considerato in diritto*.

[49] R. CANTONE-G.L. GATTA, *Abuso d'ufficio. Il problema resta*, in *Sistema penale*, 14 maggio 2025, anche pubblicato su *La Repubblica* l'11 maggio 2025.

che il piano della legittimità costituzionale non era quello corretto per "bocciare" la c.d. riforma Nordio sul punto e ripristinare lo *status quo ante*[50].

Come si è cercato di far emergere, al di là della questione relativa all'abuso d'ufficio, la pronuncia n. 95 del 2025 sarà ricordata nel tempo per le numerose tematiche affrontate, tra cui l'operatività e i limiti della riserva di legge in materia penale, la forza cogente degli obblighi di penalizzazione internazionali nonché l'ampiezza del potere discrezionale del legislatore in ambito di politica criminale.

Inoltre, si tratta di una decisione che, ad avviso di chi scrive, ha ben ricostruito i confini della "ripartizione" tra legislatore e Corte costituzionale dei poteri di intervento in materia penale.

In tale occasione, vengono ribaditi numerosi principi già più volte espressi dalla giurisprudenza costituzionale negli anni, tra cui la legittimità del sindacato in *malam partem* in materia penale in una serie di ipotesi tipizzate, così come l'impossibilità di riconoscere nell'art. 97 Cost. obblighi di penalizzazione gravanti sul legislatore.

In relazione a tale ultimo profilo, la soluzione contraria sarebbe stata particolarmente dirompente rispetto allo scopo da raggiungere, in quanto ritenere sussistenti veri e propri obblighi di incriminazione discendenti dall'art. 97 avrebbe violato lo "spirito" della Costituzione, vincolando in modo eccessivo il legislatore penale sul punto.

La Corte giunge altresì a ulteriori approdi in una serie di ambiti molto rilevanti e, più precisamente, in tema di diritto internazionale come parametro interposto nonché di obblighi di incriminazione derivanti da convenzioni o trattati.

«Col diritto internazionale, insomma, si fa sul serio»[51]: questo è il principale punto fermo che emerge dalla pronuncia in commento. In definitiva, ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost., tutti i trattati internazionali – senza distinzioni di sorta, o almeno così sembra dalle motivazioni della Corte – vincolano in egual misura il legislatore e, qualora gli stessi prevedano obblighi di penalizzazione, quest'ultimo è tenuto a sottostarvi. A patto però che si tratti di effettivi vincoli di incriminazione e non di meri inviti a considerare l'introduzione delle fattispecie penali.

E da questa pronuncia la riserva di legge di cui all'art. 25, comma 2, Cost. ne risulta in parte rafforzata e in parte indebolita.

Da un lato, viene riaffermata l'ampia discrezionalità del legislatore in tale delicatissimo ambito: si sottolinea l'impossibilità di ricavare agevolmente dalla Costituzione obblighi di penalizzazione nonché che quelli derivanti da fonti di diritto

[50] In dottrina, già prima della pronuncia, vi era chi sosteneva la necessità di tenere distinti i piani dell'opportunità politico-criminale della scelta del legislatore e quello della legittimità costituzionale della stessa. Si veda R. D'ANDREA, *Più torti non fanno una ragione*, cit. Più di recente, si rimanda a L. CARRARO, *La Convenzione di Mérida non contempla un obbligo di incriminazione*, cit., 2: «molti argomenti spesi – sotto plurimi profili – per sostenere l'illegittimità costituzionale dell'abrogazione anzidetta, infatti, appaiono in realtà solo la veste formale con la quale si è veicolato un – peraltro condivisibile, almeno per chi scrive – giudizio negativo sulla scelta politico-criminale di abrogare *in toto* una fattispecie dal peso specifico importantissimo nel complesso sistema dei delitti contro la pubblica amministrazione».

[51] R. CANTONE-G.L. GATTA, *Abuso d'ufficio. Il problema resta*, cit.

internazionale devono presentare determinate caratteristiche per poter vincolare il Parlamento, in assenza delle quali il suo spazio di manovra rimane ampio.

D'altro lato, tuttavia, viene sminuita a causa della (ribadita) possibilità di un sindacato in *malam partem* in materia penale nonché dal fatto che il legislatore è tenuto a un rigoroso rispetto dei vincoli derivanti dai trattati internazionali sottoscritti dall'Italia. E tale ultimo aspetto potrebbe allarmare soprattutto se si considera che, sul piano internazionale ed europeo, sembra registrarsi la tendenza a un sempre maggiore ricorso alla sanzione penale[52].

[52] Tale constatazione è presente in I. WIECZOREK, *Legitimacy of EU criminal law*, Oxford, 2020, 58-59 nonché in C. PAONESSA, *Gli obblighi di tutela penale. La discrezionalità legislativa nella cornice dei vincoli costituzionali e comunitari*, cit., 294, dove l'autrice spiega che «tradizionalmente, infatti, quando si trattava di disporre, attraverso propri atti normativi, interventi nell'area della penalità interna, l'Unione tendeva a privilegiare il ricorso ad indicazioni flessibili, inerenti la doverosità della predisposizione, entro i confini nazionali, di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, che, tuttavia, lasciavano intatto il diritto degli Stati membri di utilizzare, nel rispetto dei requisiti indicati, le sanzioni ritenute più opportune, comprensive, se del caso, quindi, anche di quelle penali», mentre attualmente le fonti del diritto europeo in materia penale prevedono spesso obblighi di penalizzazione e, dunque, impongono agli Stati membri il ricorso alla sanzione punitiva per sanzionare determinati comportamenti.

GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

M. DANI, *LA BANCA* CENTRALE *NEL DIRITTO PUBBLICO EUROPEO. UNA PROSPETTIVA TEORICA E COMPARATA*, FRANCO ANGELI, MILANO, 2024, 7-315

RECENSIONE[*]

ANNA CAMILLA VISCONTI[**]

1. Il volume del Professore Marco Dani, *La banca* centrale *nel diritto pubblico europeo. Una prospettiva teorica e comparata*, edito nel 2024 da FrancoAngeli, costituisce un contributo significativo su un tema – quello delle banche centrali – di decisivo rilievo in prospettiva giuspubblicistica.

Il volume rinviene la propria premessa nella centralità, per il diritto pubblico, del ruolo delle banche centrali, prefiggendosi di «fare uscire il tema dalla nicchia, nella convinzione che oggi qualsiasi discorso che, con un minimo di realismo, voglia occuparsi del potere pubblico in Europa non possa perseverare in questa lacuna» (12). Detta esigenza sarebbe acuita dalle tendenze in atto, quantomeno a far data dalla crisi finanziaria globale la quale ha contribuito ad assegnare alle banche centrali un ruolo di primo momento per la tenuta economica dei Paesi industrializzati. Al contempo, si rileva come i profili che dipanano dal tema del *central banking* – e, per essi, la legittimazione delle banche centrali, la loro collocazione nella costituzione (formale e materiale) e, finanche, i rapporti tra banche centrali e organi di direzione politica[1] – inducano a ritenere che le ragioni per uno studio pubblicistico sul *central banking* non siano da rinvenirsi nel solo dato contingente. Quest'ultimo, piuttosto, – nell'alimentare un crescente protagonismo delle banche centrali – contribuisce ad una "radicalizzazione" dei profili di rilievo pubblicistico che strutturalmente si ricollegano al ruolo della banca centrale, già descritta da Predieri come «decisore, organo di

[*] Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista.

[**] Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Firenze.

[1] In tema, con riferimento alla Banca d'Italia, si vedano le considerazioni di G. PUCCINI, *L'autonomia della Banca d'Italia. Profili costituzionali*, Milano, 1978.

indirizzo politico», che «decide come il Governo o come il Parlamento […] ponendosi come organo omogeneo ad essi per le sue decisioni, ma non fondato su un principio democratico maggioritario»[2].

Ad emergere la sostanza politica del governo della moneta, dovendosi, al riguardo, discernere il piano della *soggettività* (non politica) da quello della *sostanza* (politica), rispettivamente, di chi assume le decisioni di politica monetaria e del contenuto delle stesse[3]. Quanto detto contribuisce, altresì, a chiarificare in quali termini si debba intendere la depoliticizzazione[4] del governo della moneta e, parimenti, ricostruire il ruolo e la neutralità delle banche centrali[5]. Plurime, dunque, le questioni che dipanano dal tema, le quali involgono, in definitiva, l'atteggiarsi dei rapporti tra le sfere dell'*economico* e del *politico* e, in via correlata, tra *tecnica (tecnocrazia)* e *politica*[6], interrogando la centralità del principio democratico-rappresentativo quale criterio di legittimazione del potere.

È sulla scorta di dette considerazioni che il volume di Marco Dani, nell'indagare i rapporti tra *central banking* e circuito democratico-rappresentativo, va al cuore – si ritiene – di un tema di assoluto rilievo e centralità per il diritto pubblico europeo, stimolando la riflessione e il dibattito in merito alla conformazione attuale del *central*

---

[2] A. PREDIERI, *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, 1998, 270-271.

[3] Si vedano S. ORTINO, *Banca d'Italia e Costituzione*, Pisa, 1979, 75-77, spec. 77, ove sostiene che le scelte della politica monetaria possono «dipendere anche da considerazioni tecniche, ma che comunque richiedono inevitabilmente una decisione politica, cioè una scelta (che può essere soggettivamente fatta anche da non politici nel senso di soggetti che non sono legittimati a tale funzione, ma che politica sempre resta)»; nonché A. PREDIERI, *Il potere della banca centrale: isola o modello?*, Firenze, 1996, 252, nell'opinione del quale «la banca centrale regola il bancario e l'extrabancario e regola con scelte di indirizzo che non sono neutrali, perché l'indirizzo è scelta, né tecniche, perché non si tratta di scegliere le modalità tecniche più opportune per attuare un indirizzo fissato da altri».

[4] Si considerino le riflessioni di C. SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung*, 1969, trad.it., *Il custode della costituzione*, Milano, 1981, spec. 169, ove l'A. sottolinea come il termine "depoliticizzazione" sottenda per lo più «la rimozione di una specie determinata di politica, cioè della politica di partito, quindi soltanto una "departitizzazione", ed anche questo soltanto nel senso della peculiare politica di partito del labile Stato delle coalizioni partitiche»; nonché ID., *Das Zeitalter der Neutralisierungen und Entpolitisierungen*, 1929, trad.it., *L'epoca delle neutralizzazioni e delle spoliticizzazioni*, in ID., *Le categorie del 'politico'*, Bologna, 2013, 167 ss.; ID., *Der Begriff des Politischen*, 1927 (1932), trad.it., *Il concetto di 'politico'* , in ID., *Le categorie del 'politico'*, Bologna, 2013, 101 ss.

[5] In tema A. ODDENINO, *Sovranità monetaria, ruolo della BCE e principio democratico nell'UE*, in O. Porchia (a cura di), Governance *economica europea. Strumenti dell'Unione, rapporti con l'ordinamento internazionale e ricadute nell'ordinamento interno*, Napoli, 2015, 81 ss., spec. 86, ove l'A. interpreta la neutralità delle banche centrali attraverso il prisma della politicità insita nelle stesse, in quanto trattasi di «una neutralità solo in senso lato, come indipendenza dal circuito politico e rappresentativo che vive sulla logica del consenso e del breve periodo»; nonché F. GABRIELE, *Democrazia e potere economico fra dimensione sociale, sussidiarietà e controlimiti*, in *Rivista AIC*, 3/2018, 1019 ss., spec. 1047.

[6] In tema, si vedano, *ex multis*, D. FISICHELLA, *L'altro potere. Tecnocrazia e gruppi di pressione*, Roma-Bari, 1997, spec. 17, ove l'A. indaga la nozione di "tecnocrazia", rimarcandone i profili di ambiguità, tra cui l'essenza medesima del *kratos* dei tecnocrati; S. D'ALBERGO, *Economia e diritto nella dinamica delle istituzioni*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, vol. I, Padova, 1998, 795 ss., spec. 796 e 820; N. IRTI, *Del salire in politica. Il problema tecnocrazia*, Torino, 2014, spec. 74, ove l'A. rinviene il tema della *tecnocrazia* nel '*salire alla politica*' del tecnico che, «uscendo dalla propria competenza […] si atteggia a tecnocrate». Con specifico segno a "tecnocrazia" e democrazia rappresentativa, si vedano, altresì, J. MEYNAUD, *La technocratie: mythe ou réalité?*, Paris, 1964, spec. 55, ove l'influenza tecnocratica viene descritta come un "trasferimento di fatto", tendente ad alterare gli equilibri tra le forze chiamate a gestire la cosa pubblica; nonché M. DUVERGER, *Janus. Les deux faces de l'Occident*, 1972, trad.it., *Giano: le due facce dell'Occidente*, Milano, 1973.

banking europeo ed al ruolo assunto dalla Banca centrale europea (BCE). Questioni, quelle qui presentate, che interrogano lo studioso di diritto pubblico in merito alle possibili/ipotizzabili soluzioni atte a ricondurre il *central banking* in una logica coerente con il principio democratico.

2. Il volume si compone di sette capitoli, in cui viene tracciata la traiettoria evolutiva che ha interessato il *central banking* europeo. La trattazione si articola su di un percorso analitico che indaga quattro diversi paradigmi di *central banking*: banca centrale agente del governo (*i*), banca centrale fiduciaria del governo (*ii*), banca centrale fiduciaria degli stati membri (*iii*) e banca centrale protagonista (*iv*).

I primi due paradigmi sono oggetto di specifica trattazione nei capitoli iniziali del volume, ove si portano gli esempi di *Banque de France* e *Bundesbank*. Così, i capitoli primo e secondo indagano i principali paradigmi di *central banking* che, affermatisi a partire dalla Prima guerra mondiale, sono andati consolidandosi nell'Europa occidentale del Secondo dopoguerra, nel contesto dell'interventismo democratico di impostazione dirigista (cap. I) e – con particolare segno all'esperienza tedesca – dell'economica sociale di mercato (cap. II). La trattazione si incentra su presupposti e profili caratterizzanti di ciascuno dei due paradigmi, in cui ravvisare un diverso atteggiarsi dei rapporti tra politica monetaria e politica fiscale, all'insegna di una subordinazione della prima alla seconda, nel caso della "banca centrale agente del governo" e di una loro separazione ed equiordinazione, nel caso della "banca centrale fiduciaria del governo".

A partire dal terzo capitolo, fa il suo ingresso un'ulteriore, significativa, «variabile di contesto», sì come qualificata dall'Autore medesimo: il «coordinamento sovranazionale delle politiche monetarie» (67), cui ha fatto seguito l'affermazione e l'imposizione nello spazio giuridico europeo del paradigma della "banca centrale fiduciaria del governo", sul modello della *Bundesbank*. Nel proseguire della trattazione – almeno a parere di chi scrive – il quarto capitolo costituisce un significativo elemento di congiunzione tra la prima e la seconda parte del volume, offrendo al lettore le basi per una compiuta comprensione del ruolo assunto dalla Banca centrale europea nel contesto della crisi finanziaria globale e della crisi del debito sovrano (cap. V) e del conseguente "confronto-scontro" giurisdizionale che ha coinvolto *Bundesverfassungsgericht* e Corte di giustizia (cap. VI). La ricostruzione dei profili evolutivi del *central banking* europeo culmina con l'analisi delle più recenti tendenze in atto per come influenzate dalla crisi economica innescata dalla pandemia, all'esito delle quali il volume si chiude in prospettiva (definibile) aperta, con un interrogativo sul futuro della BCE e della politica fiscale europea (cap. VII). Nel solco delle riflessioni svolte, la parte conclusiva del volume è dedicata all'individuazione delle possibili vie tramite cui, in prospettiva, dare (o tentare di dare) soluzione al problema della carente legittimazione democratica della Banca centrale europea.

La traiettoria evolutiva del *central banking* europeo viene, quindi, ricostruita attraverso l'utilizzo di specifici paradigmi concettuali, nella cui analisi l'Autore mette in campo un continuo «sforzo di contestualizzazione» (12). Piuttosto che indulgere in astrazioni, l'Autore analizza il ruolo delle banche centrali alla luce delle specifiche

costituzioni economiche, non mancando di considerare i condizionamenti che, *ab externo*, influenzano la costituzione economica sul piano tanto interpretativo, quanto attuativo e, nondimeno, la distinzione tra politiche economiche e ordine materiale dell'economia.

2.1.1. Venendo a una disamina più dettagliata dei contenuti, il primo capitolo, individua l'abbrivio del processo storico-evolutivo che ha interessato le banche centrali nel periodo tra le due guerre mondiali, in cui si assiste all'affermazione del profilo pubblico delle banche centrali in forza del loro rapporto e con il sistema finanziario e con i governi nazionali. Nella prima prospettiva – quella del rapporto con il sistema finanziario –, l'Autore segnala come detto rapporto avrebbe (e ha) condotto al «conferimento ad esse di un ruolo di regolamentazione e sorveglianza del settore bancario che però mal si conciliava con la loro perdurante attività di banche commerciali» (22). Quanto al rapporto con i governi nazionali, viene in particolare considerazione il contributo delle banche centrali alle politiche economiche a sostegno dello sforzo bellico, che avrebbe condotto alla loro attrazione «all'interno della sfera di azione del governo», cui si aggiunge la piena presa di coscienza circa la loro «posizione privilegiata per poter influenzare l'economica reale» (22). In tal senso, l'A. non manca di porre in luce la correlazione stretta che si pone tra, da un lato, il «processo di democratizzazione dei sistemi politici e degli ordinamenti costituzionali europei» e, dall'altro, la direzione da imprimere al *central banking*, nel senso (alternativamente) di un suo coinvolgimento (in termini, si direbbe, serventi) nell'attuazione della politica economica espansiva o di una valorizzazione della sua indipendenza rispetto al circuito democratico-rappresentativo (cfr. par. 1, spec. 23).

Seppur dopo una prima esperienza di *central banking* indipendente, la successiva affermazione nel panorama europeo del Secondo dopoguerra del paradigma della "banca centrale agente del governo", già sperimentato negli anni '30, si inserisce in un contesto connotato dall'affermazione del principio democratico-rappresentativo, dalla diffusione di costituzioni aperte e dal consolidamento dell'interventismo dirigista. In un simile quadro di riferimento, il rapporto "governo-banca centrale" viene ricondotto allo schema principale-agente, in cui alla banca centrale (agente) spetta una funzione, a ben vedere, *ausiliaria* e mai sostitutiva rispetto all'attività di governo. Di talché, si impone come prevalente un rapporto che, pur non escludendo certi margini di autonomia in capo alla banca centrale, si dimostra interamente articolato «all'interno di un vettore di responsabilità verticale incardinato sul circuito della responsabilità ministeriale e, dunque, nella catena di legittimazione democratica che collega corpo elettorale, parlamento e governo» (36).

La trattazione si arricchisce dell'analisi specifica di *Banque du France* nei "trenta gloriosi" (par. 5), la quale contribuisce, da un lato, a calare nel concreto i caratteri propri del paradigma in discorso e, dall'altro, a "fotografare", già nelle battute iniziali del volume, la iniziale competizione tra i due paradigmi di banca centrale – agente e fiduciaria del governo –, come incarnati (appunto) nelle banche centrali francese e

tedesca, con ciò anticipando le riflessioni svolte nel prosieguo del lavoro sull'esito di tale "contesa", quantomeno a far data dalla metà degli anni '70.

2.1.2. Il secondo capitolo è dedicato alla teorizzazione del paradigma della "banca centrale fiduciaria del governo" e alla disamina, dunque, del modello incarnato da *Bundesbank*, quale caso anomalo (almeno fino agli anni '70) in un panorama di generalizzata adesione al paradigma della "banca centrale agente del governo". La trattazione si sviluppa a partire da un inquadramento dell'economia sociale di mercato, quale ordine materiale dell'economia alternativo all'interventismo dirigista di ispirazione keynesiana, destinato – salvo una breve parentesi nella seconda metà degli anni '60 – a particolare fortuna nella Germania dell'immediato Secondo dopoguerra. Analogamente a quanto occorso nel primo capitolo, l'Autore si impegna in una ricostruzione storico-evolutiva che principia dal Primo dopoguerra – nell'esperienza di *Reichsbank* e, successivamente, di *Bank deutscher Länder* – in cui rinvenire «[l]e radici storiche dell'anomalia tedesca» (47), per proseguire con l'esame di *Deutsche Bundesbank* e dell'affermazione della *Stabilitätskultur*, dall'Autore qualificata come «uno dei maggiori prodotti da esportazione della tradizione costituzionale tedesca» (43). È in particolare nei paragrafi quarto e quinto, che la trattazione – partendo dall'esperienza concreta di *Bundesbank* – si addentra nell'analisi dei punti di distinguo tra i due paradigmi di *central banking*, con particolare segno al modo di atteggiarsi del rapporto tra politica e scienza economica ed ai correlati modelli di legittimazione della politica monetaria, rispetto ai quali, l'affermazione del *central banking* indipendente veicola l'affermarsi di modelli di legittimazione alternativi rispetto a quelli operanti all'interno del circuito democratico-rappresentativo (cui, viceversa, è dato ricondurre l'operato della banca centrale agente del governo). In relazione al citato rapporto "politica-scienza economica", si rileva come il modello incarnato da *Bundesbank*, in specie, si fondi sul presupposto della necessaria separatezza tra politica fiscale e politica monetaria, rimessa, quest'ultima, ad un'autorità indipendente (la banca centrale), posta in posizione di equiordinazione rispetto al governo. In tal senso, l'Autore si sofferma, in prospettiva critico-analitica, sugli argomenti a sostegno dell'indipendenza della banca centrale – (asserita) neutralità e incoerenza temporale – e sui relativi obiettivi – la stabilità dei prezzi, la quale assurge ad obiettivo legittimante la depoliticizzazione della politica monetaria.

Di particolare rilevanza nell'economia complessiva del lavoro si rivelano le riflessioni svolte in punto di indipendenza della banca centrale fiduciaria del governo, nel suo rapportarsi al principio democratico. Meglio detto: l'affidamento della politica monetaria a un'autorità indipendente secondo il paradigma della "banca centrale fiduciaria del governo", ad ogni buon conto, conserva un significativo "canale di collegamento" con il circuito democratico-rappresentativo apprezzabile sul piano delle fonti. In tal senso, viene valorizzata la circostanza per la quale la disciplina della politica monetaria e la «relazione fiduciaria» con il governo siano contenute in fonti di rango legislativo piuttosto che costituzionale, il che rimette il mandato delle banche centrali indipendenti «nella piena disponibilità del legislatore» (65). È in forza di ciò che – come

significativamente rilevato dall'Autore – «tra governo e banca centrale sussiste un vettore di responsabilità [in tal caso] obliquo» (65) che conserva in capo al Parlamento il ruolo di «istituzione di chiusura del sistema monetario» (55). Considerazioni, quelle qui da ultimo riportate, che vengono ulteriormente ribadite dall'Autore nel paragrafo conclusivo, ivi affermandosi che la «discutibile deroga al principio democratico» introdotta dal paradigma analizzato «si può giustificare sul piano sostanziale con l'imperativo di assicurare la stabilità dei prezzi e su quello procedurale con la possibilità per il legislatore di modificare il regime di *central banking*» (66).

2.1.3. Il volume monografico prosegue con un terzo capitolo teso a coniugare l'analisi svolta nei primi due capitoli con fattori di promanazione sovranazionale. L'Autore fornisce un'accurata ricostruzione della fase storica precedente alla realizzazione dell'Unione economica e monetaria (UEM), segnata dal passaggio – sul finire degli anni '70 e proseguito negli anni '80 – dall'*Embedded liberalism* ad un nuovo ordine materiale dell'economia di orientamento neoliberale e dalla progressiva affermazione del *central banking* indipendente e del paradigma della "banca centrale fiduciaria del governo", quale tassello imprescindibile della *Stabilitätskultur*. È in tale sede che l'Autore approfondisce la trattazione sì da esaminare la fortuna, così come il declino, dell'interventismo democratico anche alla luce della variabile sovranazionale. Come segnalato, infatti, «[l]'esistenza di un ordine costituzionale congeniale allo stato interventista era […] condizione necessaria ma non sufficiente ad assicurarne la sostenibilità», data l'esigenza di «un assetto istituzionale ad esso favorevole a livello europeo e internazionale» (68). Così, l'Autore, partendo dall'analisi dell'*Embedded liberalism* (par. 1), individua le tappe più significative della traiettoria evolutiva che – in un contesto di perdurante apertura degli assetti istituzionali nazionali e sovranazionali – dal Secondo dopoguerra avrebbe condotto all'affermazione di un diverso ordine materiale dell'economia e alla creazione dell'UEM. Il capitolo dà conto dei primi segni di cedimento del regime dell'*Embedded liberalism* registratisi sin dai primi anni '70 e dei fattori (l'affermazione della libera circolazione dei capitali e la fine degli accordi di Bretton-Woods) che, nel ventennio successivo, avrebbero contribuito alla citata instaurazione di un ordine materiale dell'economia di orientamento neoliberale. Segue la disamina dei tentativi e sperimentazioni di forme di coordinamento delle politiche monetarie più ambiziose rispetto a quelle risalenti al Trattato di Roma e, per esse, del (come noto) poi fallito Piano Werner, del c.d. Serpente monetario, per giungere al più durevole Sistema monetario europeo (SME); è, in particolare, su quest'ultimo che l'Autore si sofferma al fine di rimarcarne implicazioni ed effetti, nel segno della «convergenza degli stati membri di più stretta osservanza dirigista verso l'economia sociale di mercato» (84). Al contempo, l'analisi pone in evidenza il congiunto operare dei plurimi fattori che hanno contribuito a un simile sviluppo – tra cui crisi petrolifera del 1973 e stagflazione –, non mancando di ampliare il campo di osservazione oltre oceano, a quanto occorso negli Stati Uniti e all'operato della *Federal Reserve*. L'accento viene posto sulla diffusa percezione del fallimento delle politiche keynesiane e sul mutamento di prospettiva nella direzione di una politica monetaria prioritariamente

volta alla lotta all'inflazione, oltreché sulla connessa diffusione della «sensazione di una eccessiva politicizzazione dell'economia» (89), la quale ha contribuito ad elevare l'esperienza della banca centrale tedesca a «paradigma dominante» (si vedano le conclusioni del cap. 2 e, in specie, 65), sebbene in un contesto «non giuridicamente irreversibile» (94).

2.1.4. La traiettoria evolutiva principiata negli anni '70 prosegue, approfondendosi, con il Trattato di Maastricht e con l'istituzione dell'UEM, su cui l'Autore si sofferma in sede di quarto capitolo. Sin dalle sue battute iniziali, il capitolo pone l'accento sulla portata di Maastricht quale «spartiacque» tra una fase connotata dall'apertura degli assetti istituzionali e dalla coesistenza dei due paradigmi di banca centrale esaminati nei primi capitoli del volume, ad una fase caratterizzata dal predominio della dottrine neoliberali e del modello di *central banking* indipendente, il quale va diffondendosi e radicalizzandosi, per trovare il proprio punto di massima espressione nell'istituzione della Banca centrale europea[7] (cfr. 97).

Due gli snodi principali emergenti nella trattazione svolta dall'Autore: da un lato, l'avvenuta «costituzionalizzazione del finalismo neoliberale» nel segno della sua irreversibilità, con la conseguenza che «[q]uello che fino a quel momento si era sviluppato come un ordine materiale dell'economia reversibile assurgeva […] al rango di nuova costituzione economica» (si veda par. 2 e, in particolare, 103); dall'altro, l'affermazione – con la BCE – del paradigma della "banca centrale fiduciaria degli stati membri dell'UE".

Di particolare interesse le considerazioni svolte dall'Autore in tema di mandato della Banca centrale europea, nella prospettiva tanto della «torsione in senso neoliberale dell'assetto istituzionale dell'UE» (117, ma si veda anche 104), quanto del rispetto del principio democratico, dovendosi al riguardo rammentare come la previsione di un mandato più o meno circoscritto costituisca uno degli indici su cui parametrare

[7] Per la dottrina su natura giuridica, ruolo e funzioni della Banca centrale europea, si vedano, *ex multis*, S. BARONCELLI, *La Banca centrale europea: profili giuridici e istituzionali. Un confronto con il modello americano della Federal Reserve*, Firenze, 2000; R. SMITS, *The European Central Bank in the European constitutional order*, Utrecht, 2003; A. MALATESTA, *La Banca centrale europea. Gli aspetti istituzionali della Banca centrale della Comunità europea*, Milano, 2003; D. HOWARTH, P. LOEDEL (a cura di), *The European Central Bank. The New European Leviathan?*, Basingstoke-New York, 2005; C. ZILIOLI, M. SELMAYR, *The Law of the European Central Bank*, 2001, trad.it., *La Banca centrale europea*, Milano, 2007; ID., *The Constitutional Status of the European Central Bank*, in *Common Market Law Review*, 44(2), 2007, 355 ss.; M. PERASSI, *Banca centrale europea (voce)*, in *Enciclopedia del Diritto*, *Annali IV*, Milano, 2011, 153 ss.; H.K. SCHELLER, *La Banca centrale europea. Storia, ruolo e funzioni*, Frankfurt am Main, 2006; A. PALAZZO, *I profili giuridici ed istituzionali della Bce e del Sebc*, in O. ROSELLI (a cura di), *Europa e Banche centrali*, Napoli, 2004, 43 ss.; E.C. RAFFIOTTA, *Il volto ambiguo della Banca centrale europea*, in A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015, 213 ss.; M. BONINI, *La Banca centrale europea tra forma di governo parlamentare, democrazia "à la UE" e "costituzionalismi intrecciati"*, in *Rivista AIC*, 4/2016, 1 ss.; F. ZATTI, *Il controllo della BCE sulle economie nazionali*, in L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, vol. V, *L'intervento pubblico nell'economia* (a cura di M. Cafagno, F. Manganari), Firenze, 2016, 487 ss.; R. IBRIDO, *Banca centrale europea* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, Milano, 2017, 90 ss.; da ultimo, sia consentito, A.C. VISCONTI, *Banca centrale europea e sovranità economico-finanziaria*, Bologna, 2023.

l'indipendenza della banca centrale. In tal senso, la scelta di individuare quale obiettivo prioritario del Sistema europeo delle banche centrali (SEBC) il mantenimento della stabilità dei prezzi e, in via solo subalterna, il sostegno alle politiche economiche generali, per un verso, impedisce «che il perseguimento di obiettivi secondari vada a detrimento dell'obiettivo principale» (118) e, per l'altro, risponde all'avvertita esigenza di «perimetrarne l'attività in modo da evitare che un organo privo di legittimazione democratica possa intestarsi strategie di politica economica più ambiziose» (119), con considerazioni che, a ben vedere, anticipano le riflessioni svolte a partire dalla sentenza *Brunner* del *Bundesverfassungsgericht*[8] (su cui par. 8). Notazioni – quelle qui sinteticamente ripercorse in punto di mandato e principio democratico – rispetto alle quali si ritengono da valorizzare le puntualizzazioni offerte dall'Autore, laddove sottolinea la difficoltà (se non impossibilità) di delimitare il governo della moneta, i rischi (in circostanze *extra-ordinem*) di interpretazioni estensive del mandato assegnato e la discrezionalità sottesa alle scelte operate dalle banche centrali finanche nell'esercizio di poteri ordinari (cfr. 119-120).

Nella trattazione relativa alla Banca centrale europea, particolarmente apprezzabile si dimostra l'individuazione dei fattori atti a raffigurare la BCE come un *unicum*, anche ove raffrontata al modello tedesco in cui, in certa misura, ravvisare la matrice del disegno delineato a Maastricht. In tale ottica, l'asimmetria dell'UEM e l'assenza di un'autorità fiscale sovranazionale democraticamente legittimata (*i*), la costituzionalizzazione in seno al diritto primario dell'assetto monetario e della BCE, con la conseguenza di deprivare il legislatore europeo del potere di intervenire sul quadro giuridico di riferimento (*ii*), unitamente alla mancanza di un adeguato sistema di pesi e contrappesi (*iii*), connotano detto paradigma di *central banking* in senso altamente indipendente e irresponsabile rispetto alle istituzioni democraticamente legittimate, andando ad acuire i citati profili di criticità rispetto al principio democratico (par. 7). È in tale prospettiva che – come significativamente evidenziato dall'Autore – la non fruibilità del «modello di responsabilità verticale, proprio dell'esperienza dirigista», secondo quanto osservato in relazione alla "banca centrale agente del governo", né di «quello diagonale riscontrato nell'esperienza di *Bundesbank*» si è accompagnata a forme carenti di «responsabilità orizzontale consistenti nel controllo reciproco tra istituzioni equiordinate» (122). Ancora, è con particolare riferimento al profilo *sub ii*), che l'Autore – lasciando trasparire la tesi di fondo del volume – richiama l'attenzione sulle implicazioni derivanti dalla costituzionalizzazione, la quale «[n]ell'impedire al legislatore di modificare il regime del *central banking* […], determina nei fatti l'alienazione (e non la delega) della politica monetaria alla BCE» (126).

Il capitolo si chiude con una "rassicurazione" che assume i toni di una "avvertenza" per il futuro, segnalando come le criticità insite nel modello di *central banking* incarnato dalla BCE siano destinate a rimanere latenti nella fase della "Grande Moderazione" (par. 9), per poi assumere nuova e concreta consistenza allorquando, con lo scoppio della crisi finanziaria globale, la BCE avrebbe abbandonato il ruolo defilato inizialmente assunto per attuare una politica monetaria non convenzionale (par. 10).

[8] BVerfGE, 12 ottobre 1993 – 2 BvR 2134, 2159/92.

2.1.5. Sulla scorta dell'attenta e puntuale analisi del paradigma inverato dalla BCE, il quinto capitolo ripercorre le tappe più significative che, con la crisi finanziaria globale e la crisi del debito sovrano, hanno contribuito ad un ulteriore cambio di paradigma di *central banking*, quale "banca centrale protagonista". La trattazione si incentra sulle conseguenze della crisi dell'Eurozona sulla configurazione assunta dall'ordine materiale dell'economia in seno all'UEM, osservandosi una «spirale interventista», rispetto alla quale l'Autore solleva il tema dell'alternativa rappresentata da «un'interpretazione originalista […] e un'interpretazione evolutiva» dei trattati (142). Più in dettaglio, il capitolo si articola in tre snodi principali, andandosi ad analizzare le politiche monetarie non convenzionali introdotte nelle fasi iniziali della crisi, tra cui le *Longer-Term Refinancing Operations* (LTROs) e il *Securities Markets Programme* (SMP) della BCE (parr. 1-3) e i tentativi di soluzione politica (par. 4), per poi culminare con l'analisi di programmi quali, in specie, le *Outright Monetary Transactions* (OMT) ed il *Public Sector Purchase Programme* (PSPP), in cui ravvisare l'ulteriore acuirsi dei profili di criticità costituzionale connessi a indipendenza e legittimazione democratica delle banche centrali (parr. 5-7).

A fare da sfondo alle riflessioni sviluppate dall'Autore vi è il tema dell'indipendenza delle banche centrali, che – in un contesto segnato da politiche monetarie non convenzionali – acquista una rinnovata consistenza, a fronte di una «accentuata esposizione politica della banche centrali» e dell'acuirsi di «un intollerabile deficit di legittimazione democratica» (146).

Ad una lettura del capitolo si ricava il peso rivestito dall'assenza di interventi politici "all'altezza" della sfida rappresentata dalla crisi. Nell'impossibilità di un completamento dell'UEM nella direzione di un'autentica unione politica ed economica, si assiste a una riconferma dell'impostazione neoliberale sottesa alla costituzione economica di Maastricht (cfr. 159, 161), nel cui quadro si è proceduto a misure di assistenza finanziaria ed all'irrigidimento della *governance* economica europea, in cui significativamente l'Autore rinviene l'ispessimento del «profilo post-politico del diritto dell'Unione europea» (par. 4, spec. 163).

Analizzandosi, in particolare, le *Outright Monetary Transactions* (OMT) ed il *Public Sector Purchase Programme* (PSPP), quali estrinsecazioni del protagonismo di Francoforte, l'Autore esamina il mutato ruolo della Banca centrale europea quale «prestatore di ultima istanza» (parr. 5 e 6) e l'affacciarsi di una mutata interpretazione dei trattati, riferita tanto all'estensione del mandato della BCE, quanto al divieto di finanziamento monetario dei disavanzi pubblici. Al di là dei pur rimarcati effetti economici, l'Autore si sofferma sulle implicazioni istituzionali, in specie, del PSPP, ponendone in luce gli effetti in punto di ruolo della BCE – quale «*market-making* di ultima istanza» (172) – e di conseguenze redistributive, essendosi, in tal senso, già segnalate le criticità – in termini di emersione o aggravamento di un «problema costituzionale» (147) – connesse all'offuscamento della linea di confine tra politica monetaria e politica fiscale e allo sconfinamento delle banche centrali nel campo della seconda. Nell'analizzare la fase interventista in discorso, la trattazione si incentra sul

ruolo "tecnico-politico" dell'Istituzione di Francoforte, il cui protagonismo – dall'Autore definito «riluttante» –, piuttosto che di un intento usurpativo ascrivibile alla BCE, sarebbe sintomatico dell'assenza di valide alternative riconducibili al circuito democratico-rappresentativo (par. 7, 175). In tal senso, si assiste a una banca centrale chiamata dagli eventi a «fare le veci di una politica fiscale europea inesistente o, comunque, non all'altezza della situazione» (176), la quale dà vita a un modello di banca centrale inedito e di difficile inquadramento, il quale, ad ogni modo, «pone un chiaro problema di legittimazione democratica, poiché la stessa teoria del *central banking* indipendente postula che solo le istituzioni democraticamente elette possano avventurarsi nel terreno delle politiche redistributive» (177). Nondimeno, in linea con riflessioni già precedentemente svolte nel corso del volume (in specie, al cap. IV, par. 7), l'Autore non manca di rimarcare le carenze del quadro istituzionale relativo alla responsabilità democratica; nonostante gli osservati progressi in punto di "dialogo monetario" e trasparenza, non si può revocare in dubbio che la mancanza di idonei meccanismi di controllo e sanzionatori – specie alla presenza del citato protagonismo della banca centrale – non può che contribuire all'affermazione della BCE quale «istituzione tecnocratica onnipotente», la quale «più che godere di una posizione di indipendenza sembra beneficiare di una condizione di sostanziale immunità che non fa altro che aggravare la deriva post-politica delle democrazie sociali europee» (179).

In definitiva, le principali conseguenze osservate dall'Autore si rinvengono nell'innesto di strumenti della tradizione dirigista in seno all'impostazione neoliberale sposata a Maastricht e nella, correlata, ulteriore, trasformazione del paradigma di *central banking*, la quale – come anticipato – conferisce rinnovata e potenziata forza alle criticità connesse al deficit di legittimazione democratica (par. 8).

2.1.6. Il sesto capitolo affronta il tema centrale della politica monetaria non convenzionale della BCE al vaglio della giurisprudenza di Karlsruhe e Lussemburgo, per come, in particolare, manifestatasi nelle saghe *Gauweiler/OMT*[9] e *Weiss/PSPP*[10]. In entrambi i casi i temi oggetto di confronto giurisdizionale riguardano il mandato della BCE – e, con esso, i confini tra politica monetaria e politica economica – e l'interpretazione del divieto di finanziamento monetario dei disavanzi pubblici di cui all'art. 123 TFUE, dall'Autore specificamente affrontati alla luce delle posizioni espresse dalle due Corti (cfr. parr. 5-6 e 9-10). La trattazione viene sviluppata in chiave critica, ponendosi in evidenza la diversità (se non inconciliabilità) di vedute tra le Corti nell'individuazione dei confini tra «adattamento» e «cedimento costituzionale» (187) ed avvertendosi circa l'inadeguatezza del controllo giurisdizionale quale sede per porre rimedio ai profili di criticità sottesi al paradigma della "banca centrale protagonista".

L'analisi viene condotta alla luce delle coordinate tracciate nel caso *Pringle*[11] (su cui par. 2) e posta in relazione al caso *Brunner* e alle condizioni per la partecipazione

[9] BVerfG, 14 gennaio 2014 – 2 BvR 2728/13; Corte Giust., causa C-62/14, *Peter Gauweiler e altri c. Deutscher Bundestag*; BVerfG, 21 giugno 2016 – 2 BvR 2728/13.

[10] BVerfG, 18 luglio 2017 – 2 BvR 859/15; Corte Giust., causa C-493/17, *Heinrich Weiss e altri*; BVerfG, 5 maggio 2020 – 2 BvR 859/15.

[11] Corte Giust., causa C-370/12, *Thomas Pringle c. Governement of Ireland e altri*.

della Repubblica federale tedesca alla politica monetaria comune ivi espresse, vale a dire la limitazione della compressione del principio democratico al solo e circoscritto caso della politica monetaria sulla base di quanto stabilito dal Trattato di Maastricht (cfr. cap. IV, par. 8). Parimenti, l'Autore opportunamente iscrive i casi analizzati (a partire da *Gauweiler*) nel solco tracciato dalla precedente giurisprudenza costituzionale tedesca (segnatamente, *Brunner*, *Lissabon*[12] e *Honeywell*[13]) in punto di controllo *ultra vires* e controllo sull'identità costituzionale (par. 3).

I casi giudiziari vengono sottoposti ad attenta ricostruzione e analisi, non mancandosi di porre in luce la natura politica della materia del contendere, vale a dire il cambio di paradigma del *central banking*, il quale – segnala l'Autore – «si sarebbe dovuto affrontare nelle sedi politico-democratiche» (240), avendo le pronunce in discorso rivelato come «il controllo in sede giurisdizionale non fosse in grado di surrogare la carenza di altri meccanismi di responsabilità democratica» (239).

La giurisprudenza esaminata va al cuore di temi di assoluto rilievo rispetto al ruolo della BCE, nell'assunta veste di "banca centrale protagonista", facendo emergere la sostanziale divergenza tra le due Corti. Come noto, il ruolo espansivo della BCE ha ricevuto il *placet* di Lussemburgo, cui avrebbe fatto seguito un iniziale "allineamento" da parte del Tribunale costituzionale federale tedesco, il quale ha, almeno in *Gauweiler*, evitato di contraddire *apertis verbis* la Corte di giustizia[14]. Diversamente, sebbene coerentemente alle riserve e obiezioni già precedentemente sollevate, in *Weiss* la suddetta distanza di vedute si è risolta in una sconfessione manifesta del pronunciamento della Corte di giustizia dichiarato esso stesso *ultra vires*[15]. Due le prospettive di analisi offerte dall'Autore: da un lato, «il disconoscimento dell'autorità del diritto dell'Unione e del suo massimo interprete»[16] (par. 11, spec. 229); e, dall'altro, «le aporie del principio di proporzionalità» (par. 12, spec. 233).

È, in particolare, nella seconda delle citate prospettive, che la menzionata, sostanziale, divergenza tra le due Corti viene dall'Autore ricondotta all'alternativa, già evocata, tra un «approccio originalista» del *Bundesverfassungsgericht* ed uno maggiormente aperto al «pragmatismo giuridico e all'interpretazione evolutiva dei

[12] BVerfG, 30 giugno 2009 – 2 BvE 2/08.

[13] BVerfG, 6 luglio 2010 – 2 BvR 2661/06.

[14] BVerfG, 21 giugno 2016 – 2 BvR 2728/13. In dottrina è stato affermato che, con la sentenza in parola, il *BVerfG* avrebbe confermato la propria reputazione di «supreme court which "barks, but never bites"». In tal senso, F. PENNESI, *The impossible constitutional reconciliation of the BVerfG and the ECJ in the OMT case. A legal analysis of the first preliminary referral of the BVerfG*, in *Perspectives on Federalism*, 8(3), 2016, 1 ss., 13. Si veda, altresì, J.H.H. WEILER, *The "Lisbon Urteil" and the Fast Food Culture*, in *European Journal of International Law*, 20(3), 2009, 505 ss., spec. 505.

[15] BVerfG, 5 maggio 2020 – 2 BvR 859/15.

[16] In detta prospettiva, la sentenza del *BVerfG* ha suscitato un acceso dibattito in dottrina, su cui sia sufficiente rammentare, *ex plurimis*, F.C. MAYER, *To Boldly Go Where No Courts Has Gone Before. The German Federal Constitutional Court's ultra vires Decision of May 5, 2020*, in *German Law Journal*, 21(5), 2020, 1116 ss., spec. 1126; J. ZILLER, *L'insopportabile pesantezza del giudice costituzionale tedesco*, in *AISDUE*, 1/2020, 1 ss.; B. CARAVITA *et al.*, *Editoriale Da Karlsruhe una decisione poco meditata in una fase politica che avrebbe meritato maggiore ponderazione*, in *Federalismi.it*, 14/2020, iv ss.; G. SCACCIA, *Nazionalismo giudiziario e diritto dell'Unione europea: prime note alla sentenza del BVerfG sui programmi di acquisto di titoli del debito pubblico della BCE*, in *DPCE online*, 2/2020, 2857 ss., spec. 2867.

trattati» fatto proprio dalla Corte di giustizia (233). Di talché, partendo dall'analisi dell'applicazione del principio di proporzionalità, la trattazione si addentra sul profilo dello *status* della Banca centrale europea e della sua responsabilità democratica, secondo le prospettive, rispettivamente, assunte da Corte di giustizia e *Bundesverfassungsgericht*, laddove quest'ultimo disconosce l'ampia nozione di indipendenza sposata dalla Corte di giustizia, rispetto tanto ai confini del mandato istituzionale della *price stability* di cui all'art. 127 TFUE, quanto ai rapporti tra BCE e controllo giurisdizionale, avversando la linea di moderazione adottata da Lussemburgo nella valutazione dell'operato della BCE.

A porsi l'alternativa tra *light-touch review* e un più incisivo controllo giurisdizionale. A ben vedere, infatti, l'impostazione seguita da Lussemburgo condurrebbe ad un ampliamento della discrezionalità della BCE in ragione delle specifiche competenze tecniche appannaggio della stessa, con l'effetto di estendere il principio dell'indipendenza al di là del tradizionale piano dei rapporti tra istituzione tecnica ed istituzioni politiche sino a involgere il piano del controllo giurisdizionale che viene ad essere circoscritto nei limiti della *light-touch review*. Per converso, nell'opinione del *Bundesverfassungsgericht*, la natura tecnocratica della BCE e la conseguente portata derogatoria rispetto al principio democratico-rappresentativo esigono un più rigoroso controllo giurisdizionale. In tale prospettiva, come significativamente rilevato dall'Autore, «per i giudici di Lussemburgo la deferenza era l'altra faccia dell'indipendenza e della discrezionalità della BCE; per quelli di Karlsruhe, un controllo più rigoroso era la coerente conseguenza delle limitate credenziali democratiche della BCE e, anzi, uno strumento da valorizzare in chiave compensativa, data l'assenza di altri vettori di responsabilità democratica» (236). Sul punto, si coglie – in eco a quanto dal *BVerfG* già affermato con la sentenza *Brunner* – l'intento di arginare i rischi di sconfinamento dell'operato della BCE nella sfera della politica economica e fiscale di spettanza degli Stati membri e, dunque, di evitare un "incontrollato" ampliamento degli spazi di "de-democratizzazione"[17]. Di qui si dipanano le considerazioni conclusivamente sviluppate dall'Autore circa i possibili scenari post-*Weiss*: *i)* un «ritorno ad una interpretazione più ortodossa dei trattati» (243); *ii)* una (politicamente più ambiziosa) riforma dell'UEM; e *iii)* una «risposta minimalista […] finalizzata a preservare piuttosto che trasformare il precario equilibrio conseguito dalla BCE e dalla Corte di giustizia a trattati vigenti» (244).

Rispetto ad essi, alcune sintetiche notazioni si rendono necessarie a partire dalle riflessioni dell'Autore. Innanzitutto, una considerazione di contesto, relativa al fattore temporale: l'impatto della pronuncia da ultimo emanata dal *BVerfG* (come noto, datata 5 maggio 2020) – così come (in certa misura) il correlato vivace dibattito da essa suscitato in dottrina – si spiega anche in ragione della contingenza *medio tempore* intervenuta, vale a dire la crisi economica connessa alla pandemia da Covid-19[18]. In tal

[17] Di «de-democratizzazione» discorre G. REPETTO, *Responsabilità politica e governo della moneta: il caso BCE*, in G. AZZARITI (a cura di), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Torino, 2005, 283 ss., spec. 306.

[18] Sul punto, si veda A. SANDULLI, *Il* bazooka *giurisdizionale tedesco e la politica monetaria della Banca centrale europea*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 3-4/2020, 363 ss., 365, ove

senso, un ulteriore, contingente, fattore di rilevanza (prospettica) è dato dai possibili effetti economico-politici della pronuncia, nel senso di una possibile limitazione del ventaglio di possibilità di intervento in risposta all'emergenza pandemica. In detti termini si leggono le considerazioni dell'Autore nella parte in cui segnala che dare seguito al primo scenario (interpretazione più ortodossa dei trattati) «avrebbe significato l'interruzione o il depotenziamento dei programmi di *Quantitative Easing*» a favore di programmi di assistenza finanziaria e di aggiustamento strutturale, in ciò ravvisandosi «un'assonanza sospetta tra *Bundesverfassungsgericht* con *Bundesbank*» (243-244). Ancora, la prospettiva della revisione dei trattati parrebbe legarsi a quelle letture definibili "possibiliste" della pronuncia che pure sono state ventilate in dottrina[19]; opzione, quest'ultima, che, purtuttavia, si è dimostrata recessiva rispetto alla (più pragmatica) opzione del mantenimento dello *status quo*, in senso (appunto) minimalista, con l'effetto di protrarre le criticità evidenziate dal Tribunale costituzionale federale tedesco, sebbene in un nuovo contesto di crisi economica (cfr. par. 14).

2.1.7. Con il settimo e ultimo capitolo, l'Autore concentra la propria analisi sugli effetti della pandemia sulla costituzione economica di Maastricht e sul ruolo della BCE. Il capitolo si dedica tanto alla rinnovata e rinvigorita fase interventista della BCE – come emergente nell'adozione di misure di politica monetaria non convenzionale (*Pandemic Emergency Purchase Programme* – PEPP, in specie), oltreché nella ridefinizione più simmetrica e lievemente espansiva dell'*inflation target* e nell'impegno a sostegno della transizione ecologica – (parr. 2 e 3), quanto a tentativi di disimpegno, quali il *Transmission Protection Instrument* (TPI), il c.d. *Quantitative Tightening* e l'innalzamento dei tassi di interesse (par. 5). La trattazione si articola, pertanto, in due blocchi tematici – "interventismo" e "disimpegno" della BCE –, dall'Autore significativamente posti in relazione al livello di sviluppo di una politica fiscale europea, la cui prosecuzione, nel solco di quanto sperimento (in via occasionale ed emergenziale) con il *Next Generation EU* (NGEU), si pone quale condizione per un ridimensionamento della politica monetaria entro il perimetro tracciato dai trattati.

Sul versante della politica fiscale, si ritengono di interesse le puntualizzazioni dell'Autore circa il NGEU ed il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, in cui si ravvisa un interventismo «connotato in senso post-politico», atto ad incidere «sulla libera determinazione dell'indirizzo politico da parte degli stati membri» anche a fronte dell'ampio orizzonte temporale dei piani nazionali di ripresa e resilienza (266-268). Considerazioni critiche, queste ultime, che rimandano a quanto già segnalato in dottrina circa gli effetti del suddetto Dispositivo su quella «opzione di metodo che assume la centralità della selezione dei fini politici come criterio di connotazione essenziale della

---

l'A. rimarca che «la pronuncia giunge in un frangente delicatissimo, nel quale si disegnano gli equilibri economico-finanziari post-emergenziali che caratterizzeranno i prossimi anni di integrazione europea».

[19] Si veda, ad esempio, M. GOLDMANN, *The European Economic Constitution after the PSPP Judgment: Towards Integrative Liberalism?*, in *German Law Journal*, 21(5), 2020, 1058 ss., 1060, ad avviso del quale la sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco, unitamente alle misure adottate in risposta all'emergenza pandemica, potrebbe aprire la strada al cambiamento, sollevando il sipario su di un nuovo paradigma – dall'A. definito «integrative liberalism» –, caratterizzato da «an overall shift from the market to the state, mitigating the post-crisis insistence on austerity and conditionality».

natura democratica di un ordinamento», con annessa «crisi della capacità progettuale della forze partitiche rappresentative»[20]. Ancora, con specifico segno alla trattazione sviluppata dall'Autore, dette considerazioni si legano alle riflessioni ulteriormente svolte in punto di eventuale avanzamento sul terreno fiscale, laddove si sottolinea come più che di «una riedizione aggiornata del dirigismo, ovvero di interventi finalizzati a controllare e incanalare i capitali privati verso obiettivi stabiliti in sede politica […] l'esperienza di *NGEU* lascia intravedere in Europa l'affermazione del cd. *Derisking state*, ovvero quella forma di intervento pubblico diretta a rendere appetibili […] obiettivi che, se lasciati a se stessi, gli operatori privati non perseguirebbero in quanto non profittevoli» (282).

Il capitolo si chiude in prospettiva interlocutoria circa il futuro della politica fiscale europea e, in via correlata e consequenziale, il ruolo della Banca centrale europea – nel segno del protagonismo o, al contrario, del ridimensionamento – e con la previsione di un ripresentarsi, per il futuro, di nuovi interventi dell'Autorità monetaria in «supplenza delle autorità fiscali» (par. 7, 286).

3. L'elaborazione sottesa al volume pone in evidenza il diverso modo di atteggiarsi dei rapporti tra circuito democratico-rappresentativo e banche centrali e, con essi, del rapporto tra politica fiscale e politica monetaria, per conclusivamente affrontare il tema in chiave prospettica, segnalandosi l'opportunità e, al contempo, la non agevole praticabilità di una modifica dei trattati. È, in particolare, in sede di conclusioni, che l'Autore ipotizza gli scenari possibili per intervenire sul deficit di legittimazione democratica della BCE[21], dai più "arditi" al più "cauto" e – ad avviso dell'Autore – criticabile. Tre gli scenari prospettati: completamento dell'UEM mediante l'instaurazione di una capacità fiscale europea (*i*); decostituzionalizzazione della disciplina relativa alla BCE (*ii*); e gradualismo o mantenimento dello *status quo* (*iii*).

Il primo e più ambizioso scenario prefigurato – il completamento dell'UEM – consentirebbe di porre «fine all'isolamento istituzionale» della Banca centrale europea e di porre le premesse «per l'attuazione su scala europea del paradigma della "banca centrale fiduciaria del governo"» (294). Il realizzarsi di una simile prospettiva – si ritiene – porrebbe le condizioni per superare le criticità derivanti dall'essere la BCE una «banca centrale a struttura federale, senza stato federale»[22], con considerazioni rievocative di quanto, già al principio degli anni '90, sostenuto da Ortino in punto di discrepanza tra il modello di banca centrale cui i progetti di costituzione di una banca centrale europea si sono ispirati (i.e. modelli operanti in forme di Stato unitarie di tipo

[20] F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del* Recovery and Resilience facility*, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2022, 1 ss., 39 e 40.

[21] In tema, si vedano le considerazioni di R. IBRIDO, *Parlamenti e Banche centrali: presentazione della ricerca*, in ID. (a cura di), *Parlamenti e Banche centrali: separazione o interazione?*, Torino, 2024, 3 ss., spec. 14 e 15, nonché A. CATANI, *L'indipendenza e l'*accountability *democratica delle Banche centrali. Profili comparatistici*, Tesi di dottorato, Firenze, Università degli Studi di Firenze, 2023, spec. 248 ss.

[22] E. PAPARELLA, *La Bce e l'ambivalente uso dell'indipendenza nella crisi della zona euro*, in P. MARSOCCI (a cura di), *Partecipazione politica transnazionale, rappresentanza e sovranità nel progetto europeo. Atti degli incontri del Progetto EUPoliS*, vol. II, Napoli, 2016, 283 ss., 307.

federale) e il quadro istituzionale in cui tale modello avrebbe trovato collocazione (le Comunità europee)[23].

Il secondo scenario, parimenti ambizioso, ma dall'Autore ritenuto più praticabile, – la decostituzionalizzazione – consentirebbe di intervenire su un ulteriore fattore atto a rendere la BCE un *unicum* nel panorama del *central banking*, vale a dire la collocazione della sua disciplina nel diritto primario dell'Unione. In tale prospettiva, Parlamento europeo e Consiglio si vedrebbero riconoscere strumenti atti ad incidere sulla politica monetaria e sull'operato della BCE e, seppur nel quadro di un'UEM comunque asimmetrica, si «potrebbe operare tanto in direzione dirigista quanto in direzione neoliberale, a seconda degli equilibri prevalenti all'interno del Parlamento europeo e del Consiglio», per tale via ridimensionando «la sovraesposizione della BCE» (294).

Da ultimo, il terzo scenario – gradualismo o mantenimento dello *status quo* – costituisce un'opzione ad avviso dell'Autore criticabile, in quanto foriera di un consolidamento dell'assetto che determina l'alienazione, piuttosto che la delega, della politica monetaria (cfr. 295, nonché 126).

Di talché, alla luce di valutazione di merito, oltreché di praticabilità, delle opzioni prospettate, l'Autore individua nella decostituzionalizzazione dell'UEM un primo possibile avanzamento in termini di superamento del deficit di legittimazione e responsabilità democratica della BCE[24].

Come già in parte emerso, la tesi sostenuta dall'Autore costituisce il naturale epilogo delle considerazioni svolte nel corso del volume, laddove a più riprese si valorizza il dato (dirimente) della sede – legislativa o costituzionale – della disciplina relativa alle banche centrali. Detto profilo si rapporta naturalmente con il grado di indipendenza e di responsabilità democratica delle banche centrali, non potendosi revocare in dubbio che la costituzionalizzazione della disciplina relativa a politica monetaria e banca centrale – sì come occorso nel caso della BCE – deprivi il legislatore della possibilità di modificare il quadro normativo di riferimento, delineando, quindi, una banca centrale indipendente non solo dal governo, bensì anche dal potere legislativo. Ancora, vengono in tal senso in rilievo le considerazioni ulteriormente svolte dall'Autore nell'analizzare l'«eccezionalismo della Banca Centrale Europea» (cap. IV, par. 7, 117), di cui di se ne individua un indice di non secondario momento nell'«assenza di una controparte fiscale sovranazionale dotata di adeguata legittimazione democratica», a fronte della quale «la BCE opera in un vuoto sociale e politico che la costringe ad un sostanziale soliloquio» (120-121).

Di talché, le considerazioni da ultimo sviluppate dall'Autore mirano ad intervenire su due dei profili individuati quali cause dell'"eccezionalismo" della BCE,

[23] S. ORTINO, *Ordinamenti costituzionali federativi. Analisi sulla natura giuridica delle Comunità europee*, Firenze, 1990, 326 ss., 328.

[24] Sulla tesi della decostituzionalizzazione della moneta, si veda quanto sostenuto dall'Autore già in altra sede (M. DANI, *Deconstitutionalising the Economic and Monetary Union*, in AA.VV., *Continuity and change – how the challenges of today prepare the ground for tomorrow. ECB Legal Conference 2021*, Luxembourg, 2022, 282 ss.). Si veda, altresì, A. CONZUTTI, *Il governo della moneta nella prospettiva del diritto costituzionale*, Torino, 2024.

vale a dire: *i)* l'asimmetria dell'UEM; e *ii)* la costituzionalizzazione dell'assetto monetario (cfr. *supra*, § 2.1.4, in sede di analisi del cap. IV).

Sul punto, pur nell'ambito di una generale condivisione di quanto asserito, pare opportuno cogliere l'occasione per sviluppare alcune considerazioni circa gli scenari da ultimo prospettati. La presente riflessione, in particolare, si colloca in senso adesivo rispetto a quanto sostenuto dall'Autore circa la necessità di una revisione dei trattati. Nondimeno – muovendoci nel perimetro dei primi due, più ambiziosi, scenari prospettati – ci si interroga sugli effetti conseguibili ove si dimostrasse praticabile la via del completamento dell'Unione economica e monetaria. In tal senso, "avventurandosi" nello scenario «arduo da conseguire» del "completamento" dell'UEM (293), si potrebbe, in ipotesi, discorrere di un potenziale *processo* hamiltoniano (anche sulla scorta delle "speranze" sorte a seguito del programma NGEU[25]), le cui possibilità di realizzazione dipenderebbero dall'eliminazione della contraddizione di fondo rappresentata dal "dualismo" tra politica monetaria sovranazionale e politiche economiche nazionali. Ciò potrebbe parimenti ricollegarsi a quanto evocato in merito alle letture "possibiliste", ventilate da parte della dottrina, in relazione alla sentenza *Weiss* (cfr. *supra*, § 2.1.6), essendosi a suo tempo ipotizzato che, «per un effetto di eterogenesi dei fini», la sentenza avrebbe potuto dare «un paradossale incentivo ad avviare decisamente il percorso di una vera fiscalità europea»[26], rompendo così «l'isolamento istituzionale nel quale si trovava la BCE, sino ad ora unica istituzione sovranazionale nell'architettura di governance economica europea»[27]. Attraverso il "completamento", si ritiene, potrebbe inverarsi una più stabile riconduzione del ruolo della Banca centrale europea entro il perimetro del mandato assegnatole dai trattati, marginalizzando così talune ipotesi di "protagonismo", come occorso, in particolare, nei frangenti emergenziali. Riflessione, questa, che parrebbe emergere dalle considerazioni svolte dall'Autore in merito al «protagonismo riluttante e precario» della BCE (cap. V, par. 7). Un avanzamento nella direzione di un'autentica unione fiscale europea potrebbe altresì favorire un "più equilibrato" rapporto tra istituzione tecnica e circuito democratico-rappresentativo. Per tale via, da un lato, si lascerebbe impregiudicato uno spazio di «voluta e protetta non democraticità»[28] in campo monetario, potendosi, dall'altro lato, "ridimensionare" il ruolo della BCE, la quale si vedrebbe essenzialmente "alleggerita" di quella funzione che in dottrina è stata definita «di carattere costituzionale», consistente nel «*contribuire al consolidamento ed all'estensione del*

[25] Sottolineandosi, beninteso, che non si è persuasi del fatto che si possa rinvenire nel NGEU un "momento hamiltoniano". In tal senso, per tutti, F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, 2021, 144 ss.

[26] M.P. CHITI, *La sentenza della Corte costituzionale tedesca sul* Quantitative Easing *avvia il processo di "disintegrazione europea" o per una vera fiscalità europea?*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 3-4/2020, 257 ss., 258, nonché 282 ss.

[27] F. FABBRINI, *La nuova governance economica europea post-pandemia*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 4/2020, 771 ss., 786.

[28] A. PREDIERI, *Il potere della banca centrale: isola o modello?*, cit., 237, riprendendo la formula di «protetta non democraticità» di cui parla G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Note introduttive di diritto costituzionale*, Torino, 1988, 137.

processo di unificazione (politica) europea»[29]. In tal senso, attingendo alle/dalle categorie di cui al volume che impegna la presente riflessione, si potrebbe (forse) ritenere il primo degli scenari presentati (il "completamento") idoneo a "contrastare" i rischi di inveramento del paradigma della "banca centrale protagonista", ferma restando l'inidoneità a "disinnescare" le conseguenze derivanti dalla costituzionalizzazione del governo della moneta. Secondo quest'ordine di idee – e sempreché non si sia equivocato il pensiero dell'Autore – lo scenario della decostituzionalizzazione, oltreché presentarsi come più praticabile, consentirebbe di intervenire sul fattore che massimamente ha contribuito a raffigurare la BCE quale incarnante il paradigma della "banca centrale fiduciaria degli stati membri dell'UE" e, per tale via, di attivare su scala europea i modelli di responsabilità almeno diagonali, dall'Autore riscontrati nell'analizzare il paradigma della "banca centrale fiduciaria del governo". Essenzialmente, l'Autore, rifuggendo la tesi del mantenimento dello *status quo*, sviluppa il proprio percorso analitico attorno alla necessità della "riforma", laddove si qualifica l'«instaurazione di una significativa capacità fiscale per l'Unione e di un corrispondente circuito di legittimazione democratica» come «il più ambizioso» degli scenari prospettati (293). In tal senso, sovviene un interrogativo: quale riforma? Sebbene l'Autore individui la necessità della revisione dei trattati quale momento irrinunciabile nella prospettata "democratizzazione" della BCE e nella decostituzionalizzazione il "primo passo" da compiere a tal fine, parrebbe di sicuro interesse individuare quale possa essere, in definitiva, l'*optimum*, ovverosia la soluzione da ritenersi preferibile, al di là dell'alternativa della praticabilità/impraticabilità di un intento riformatore. Quale, dunque, la soluzione ottimale: decostituzionalizzare o compiere il "salto di livello" nella direzione di un'autentica unione fiscale europea?

Quanto al terzo e condivisibilmente criticato scenario del mantenimento dello *status quo*, appare di sicuro rilievo riflettere su quali possano essere le «soluzioni di piccolo cabotaggio» prospettabili (295). In altra, ma correlata prospettiva – a fronte della scarsa praticabilità in concreto dei restanti scenari e volendo escludersi il mantenimento dello *status quo* –, ci si interroga sulla configurabilità di soluzioni atte ad incidere sul piano dei rapporti interistituzionali, eventualmente traendo ispirazione dall'esperienza dell'Unione bancaria europea[30], al fine di implementare i meccanismi di *accountability* democratica e con ciò incidere su quelle che l'Autore ha, condivisibilmente, definito «forme di controllo […] estremamente tenui» (121), tanto più gravi quanto più – come rilevato dall'A. – si sia in presenza di una banca centrale

[29] O. ROSELLI, *Profili costituzionali dell'integrazione monetaria europea*, in Id. (a cura di), *Europa e Banche centrali*, Napoli, 2004, 11 ss., 18. In tema, si veda, altresì, R. IBRIDO, *Banca centrale europea*, cit., 95, ad avviso del quale fintanto che non si sia «raggiunto un adeguato livello di integrazione politica (e di bilancio) […] la delimitazione delle prerogative della Banca centrale europea nell'ambito della politica monetaria non potrà essere ricostruita secondo la rigida separazione propria della CBI, ma alla luce di moduli interpretativi dinamici e orientati alla integrazione».

[30] In detta prospettiva, si veda D. FROMAGE, R. IBRIDO, *The 'Banking Dialogue' as a model to improve parliamentary involvement in the Monetary Dialogue?*, in *Journal of European Integration*, 40(3), 2018, 295 ss., spec. 305-307; nonché R. IBRIDO, *Parlamenti e Banche centrali: presentazione della ricerca*, cit., 14 e 15.

svincolata dai vettori di responsabilità osservabili ed osservati nei paradigmi della "banca centrale agente" e "fiduciaria del governo".

4. Per concludere, il pregevole volume di Marco Dani fornisce gli strumenti teorico-concettuali necessari alla comprensione delle tendenze evolutive che interessano il diritto pubblico europeo nel suo intersecarsi con la componente economico-monetaria. Lo studio e l'analisi svolte si arricchiscono dell'approccio diacronico e comparato con cui l'Autore guarda al tema. Rimarchevoli l'impostazione e la linearità espositiva del volume, oltreché l'approccio metodologico al tema nel suo contribuire alla profondità di analisi dei paradigmi concettuali utilizzati e dell'atteggiarsi dei rapporti che legano banche centrali e circuito democratico-rappresentativo.

In definitiva, l'opera esamina approfonditamente e con approccio critico-analitico il tema del *central banking* europeo, compiendo una preziosa ricostruzione in chiave storico-evolutiva sino ai più recenti approdi politico-istituzionali, potendo contribuire a stimolare il dibattito giuspubblicistico in materia. Fattori – quelli qui considerati – che rendono lo scritto un rilevante apporto dottrinario in tema.

REPLICA
COME DECENTRARE LA BANCA CENTRALE EUROPEA?[*]

MARCO DANI[**]

Sono grato ad Anna Camilla Visconti per l'attenta lettura del mio volume, per averne colto i principali snodi argomentativi e per averne saputo ricostruire in maniera estremamente efficace il contenuto. Sono anche lieto di constatare che esiste una sostanziale condivisione della tesi da me sostenuta, ovvero che la *centralità* della Banca Centrale Europea (o, fuor di metafora, il suo protagonismo) costituisca un problema costituzionale ancora inevaso. Il punto non è di poco rilievo se si considera che la letteratura giuridica prevalente tende ad occultare questo *vulnus* democratico, nell'assunto che la politica debba inchinarsi di fronte alla razionalità economica o, più pragmaticamente, che nelle condizioni date esso sia un male necessario ad evitare la dissoluzione dell'Unione economica e monetaria (UEM).

Nondimeno, in un periodo storico in cui le crisi si avvicendano senza soluzione di continuità, il *vulnus* rimane e si consolida, per quanto la BCE cerchi incessantemente di ridurre la propria esposizione con diverse strategie di disimpegno (il *Quantitative Tightening* in luogo del *Quantitative Easing*; il *Transmission Protection Instrument* in sostituzione del *Pandemic Emergency Purchase Programme*). Un ritorno al ruolo defilato previsto dal Trattato di Maastricht, e certificato con parole impegnative dal *Bundeverfassungsgericht* in *Brunner*[1], rimane però un miraggio. Osta a questa prospettiva un contesto economico estremamente diverso da quello che aveva dato origine al Trattato di Maastricht. Infatti, se all'inizio degli anni '90 si poteva pensare che la crescita economica dipendesse principalmente dalla libera circolazione dei capitali e dalla capacità delle economie nazionali di attirare gli investimenti più produttivi e innovativi, oggi ci troviamo in contesto in cui non solo le plurime crisi a cui l'Unione deve far fronte, ma gli obiettivi della decarbonizzazione, della digitalizzazione e del rafforzamento della difesa europea inducono a rispolverare strumenti di intervento pubblico, quali la politica fiscale espansiva e la politica industriale, che si ritenevano ormai obsoleti[2].

In uno stato federale (o in un'unione economica e monetaria completa) l'assunzione di queste responsabilità spetta al governo federale, forte di un robusto circuito di legittimazione democratica e dotato delle necessarie leve fiscali e finanziarie. Alla banca centrale residua invece un ruolo secondario, diretto ad assicurare la stabilità

---

[*] Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista.

[**] Professore associato di diritto pubblico comparato, Università di Trento.

[1] Va sempre ricordato che in *Brunner* (BVerfGE 89, 155 del 12 ottobre 1993) i giudici di Karlsruhe hanno condizionato la partecipazione della Repubblica federale tedesca all'Unione economica e monetaria al fatto che quest'ultima sia una *Stabilitätsgemeinschaft* e non una *Solidargemenischaft* (§ 138) e che la Banca Centrale Europea sia indipendente e dotata di un mandato circoscritto (§ 153-154).

[2] L'esigenza di massicci investimenti pubblici è stata da ultimo evidenziata dal rapporto Draghi (disponibile a https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en) e in Commissione europea, *A Competitiveness Compass for the EU*, COM(2025) 30 final.

dei prezzi o a sostenere la politica fiscale del governo, a seconda che in quell'ordinamento ci si ispiri rispettivamente al paradigma della "banca centrale fiduciaria del governo" o della "banca centrale agente del governo". Ebbene, come è noto, l'Unione europea non è uno stato federale e non dispone nemmeno di un'unione economica e monetaria completa. Pertanto, priva di una capacità fiscale di dimensioni adeguate, presto l'Unione si dovrà porre il problema di finanziare gli ingenti investimenti in programma. Se durante la fase post-pandemica essa poteva in qualche modo fare affidamento su *Next Generation EU (NGEU),* a partire dal 2027, ovvero dal momento in cui quel programma avrà esaurito la propria vigenza, l'Unione si troverà sprovvista di una politica fiscale propriamente detta. A questo riguardo, le incipienti trattative per il *Quadro finanziario pluriennale 2028-2034* confermano le previsioni più pessimiste: la Commissione prevede di aumentare solo lievemente le dimensioni del bilancio ordinario dell'Unione, essenzialmente per reperire le risorse necessarie a rimborsare i debiti contratti con *NGEU*[3].

Ecco allora che, a meno di improvvise novità, allo sforzo fiscale necessario al conseguimento degli obiettivi europei dovranno provvedere i governi nazionali[4]. Numerosi sono gli indizi a sostegno di questo scenario. Oltre al mancato rafforzamento della capacità fiscale europea, si consideri che la Commissione ha già predisposto linee guida utili ad orientare verso gli obiettivi europei le politiche industriali nazionali[5]. Analoga sembra la strategia che si intende perseguire con il piano di riarmo, per il quale si è previsto un allentamento dei vincoli alle politiche fiscali nazionali[6]. Nondimeno, il problema che pone l'assenza di una politica fiscale europea è l'assenza di un significativo elemento di perequazione[7], con i relativi rischi per la tenuta del mercato interno e della coesione territoriale. Infatti, la prospettiva di ingenti investimenti nazionali è nella disponibilità solo degli stati membri dotati di condizioni di accesso ai mercati finanziari favorevoli[8]. Agli altri rimarrà la scelta tra la rinuncia agli investimenti o la revisione delle priorità della politica fiscale nazionale, con prevedibili sacrifici sul

[3] La previsione è di passare dall'attuale 1.1 all'1.26 per cento del reddito annuale lordo, cfr. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en.

[4] La strategia della Commissione prevede che tanto le risorse europee che quelle nazionali siano usate in modo da incentivare l'afflusso di ingenti capitali privati, cfr. *Competitiveness Compass,* cit., 20 e Commissione europea, *Il patto per l'industria pulita: una tabella di marcia comune verso la competitività e la decarbonizzazione*, COM(2025) 85 final, 13-15.

[5] Si veda per esempio la "Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita" (C/2025/3602).

[6] Commissione europea, *Libro bianco sulla difesa europea – Preparati per il 2030*, COM(2025) 2000.

[7] Allo stato attuale per gli investimenti nei settori della difesa e della sicurezza si è previsto solo un modesto aiuto sotto forma di crediti agevolati, cfr. Regolamento 2025/1106 del Consiglio che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa. Il *patto per l'industria pulita* si avvarrà invece di un Fondo per la competitività che attingerà dal bilancio europeo.

[8] Emblematica a questo riguardo la recente riforma costituzionale tedesca, con la quale si è autorizzato l'indebitamento illimitato per le spese militari e un indebitamento comunque massiccio per altre spese per infrastrutture e per la lotta al cambiamento climatico, cfr. A. DE PETRIS, *Una Germania senza freno, ovvero: trasformare una crisi in catarsi,* in *DPCE Online*, 1/2025, 23.

fronte della spesa e/o delle entrate[9]. In un simile contesto, non è remota la possibilità che la BCE si sollecitata a contenere l'aumento dei tassi di interesse e a predisporre ulteriori politiche monetarie non convenzionali. In questa prospettiva, l'estrema indipendenza dell'autorità monetaria di Francoforte costituisce più un problema che una risorsa poiché, in fin dei conti, spetterà esclusivamente al Consiglio direttivo della BCE decidere se impegnarsi o meno in funzione sostitutiva dell'autorità fiscale facendo leva sul proprio mandato secondario. Considerata la rilevanza della questione, qualsiasi verdetto non potrà che risultare controverso, ma in un assetto istituzionale in cui la politica monetaria è nella sostanza alienata all'autorità monetaria, nulla potranno le istituzioni politiche ed i cittadini europei. Si capisce allora perché decentrare la BCE, ovvero riportarla all'interno di un credibile circuito di responsabilità democratica, rimanga una questione che non solo interroga i giuristi, ma che dovrebbe entrare all'ordine del giorno dell'agenda politico-costituzionale dell'UE.

Ma come procedere al decentramento? Anna Camilla Visconti è decisamente favorevole alla soluzione più classica: il completamento dell'Unione economica e monetaria (UEM), ovvero una riforma dei trattati diretta ad istituire una politica fiscale idonea a bilanciare l'autorità monetaria federale e, quindi, a ridurne l'esposizione. Si tratta della soluzione funzionalmente più corretta e, come si ricorda nel libro recensito, in più occasioni la Commissione europea (e la BCE stessa) l'hanno indicata come la prospettiva verso cui ci si dovrebbe indirizzare[10]. Nell'esprimere questa preferenza, tuttavia, anche Anna Camilla Visconti omette di rispondere alle riserve che questa soluzione suscita. La prima attiene alla praticabilità politica di una simile soluzione: in un contesto politico in cui si fatica a mantenere gli attuali impegni dei governi nazionali a favore di un bilancio dell'Unione pari all'1,2 per cento del reddito nazionale lordo, difficile immaginare una disponibilità degli stessi attori a destinare una quantità di risorse che, per svolgere una minima funzione di riequilibrio macroeconomico, dovrebbe attestarsi a svariati multipli della dotazione attuale[11]. Nemmeno l'impellente esigenza di procedere al riarmo europeo si è rivelata idonea a smuovere questi equilibri, sicché è difficile perfino immaginare che cosa dovrebbe accadere perché un simile scenario si avveri.

A questo già imponente ostacolo se ne aggiunge un altro non meno ingombrante. Penso al fatto che, quand'anche per avventura i governi nazionali dovessero decidere di incrementare significativamente le dimensioni del bilancio europeo, il sistema politico dell'Unione non sarebbe attualmente in grado di legittimare una politica fiscale propriamente detta. Richiamo qui obiezioni che sin dagli anni '90 sono state poste alla

[9] Tale scenario è chiaramente enunciato nella Comunicazione della Commissione europea "Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact" C(2025) 2000 final, 6.

[10] Commissione europea, *Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Avvio del dibattito europeo*, COM(2012) 777 final.

[11] In uno dei primi progetti di unificazione economica e monetaria si prevedeva che per stabilizzare lo spazio economico europeo sarebbe stato necessario un bilancio pari almeno al 5-7 per cento del PIL europeo, cfr. D. MCDOUGALL E ALTRI, *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European integration,* Aprile 1977, disponibile a <https://aei.pitt.edu/36433/1/Report.study.group.A13.pdf>, 13-14.

creazione di una democrazia costituzionale pan-europea[12]; obiezioni datate, si dirà, ma pur sempre obiezioni a cui non mi sembra si sia ancora riusciti a rispondere in maniera convincente, tanto sul piano teorico quanto su quello più concretamente politico.

Ecco allora che, nella consapevolezza che quello del completamento dell'UEM rischia di essere, almeno allo stato attuale, un vicolo cieco, continuo a ritenere più promettente la prospettiva della decostituzionalizzazione dell'UEM, ovvero l'idea di declassare lo disciplina della BCE attualmente contenuta nel diritto primario dell'UE al rango legislativo, riportandola così nella disponibilità del Parlamento europeo e del Consiglio. Si tratta di una riforma che, pur nel contesto di un'UEM che rimarrebbe asimmetrica, consentirebbe di ricondurre la definizione del mandato e l'operato della BCE all'interno di un più solido circuito di responsabilità democratica. Se allo stato attuale infatti i trattati impongono il paradigma della "banca centrale fiduciaria degli stati membri" (evoluto poi nella prassi nel modello della "banca centrale protagonista"), in un assetto riformato spetterebbe invece al legislatore europeo decidere, in base agli equilibri politici contingenti e alla congiuntura economica, il paradigma di *central banking* più adeguato. Un simile assetto non avrebbe nulla di rivoluzionario, ma anzi permetterebbe all'UEM di riallinearsi con le tradizioni costituzionali comuni degli stati membri. Tanto negli ordinamenti costituzionali in cui si è praticato l'interventismo dirigista quanto nell'esperienza costituzionale dell'economia sociale di mercato lo statuto della banca centrale è sempre stato disciplinato con norme di rango legislativo, in modo da riservare al parlamento il ruolo di istituzione di chiusura del sistema monetario[13].

Beninteso, non mi sfugge che anche nei confronti di questa proposta l'obiezione di una scarsa praticabilità ha un certo peso. Non solo perché nell'attuale congiuntura politica la riforma dei trattati è un tabù, ma anche perché a favore dello *status quo* milita un investimento di capitale politico e di risorse intellettuali più che trentennale. A questo riguardo, però, l'esperienza costituzionale tedesca più recente, seppure per molti versi contestabile[14], lascia ben sperare. La recente riforma costituzionale tedesca della *Schuldenbremse* dimostra che quelli che si ritenevano elementi indefettibili dell'identità costituzionale di uno stato membro (il principio del pareggio di bilancio) possono rivelarsi improvvisamente delle tigri di carta che, alla prima occasione buona e senza troppe remore, possono essere sconfitte.

[12] Cfr. D. GRIMM, *Does Europe Need A Constitution?*, in *European Law Journal*, 1/1995, 282 e, ora, P. Leino-Sandberg, *Constitutional Imaginaries of Solidarity. Framing Fiscal Integration Post-NGEU* in R. WEBER (a cura di), *The Financial Constitution of European Integration. Follow the Money?,* Oxford, 2023, 187.

[13] G. REPETTO, *Responsabilità politica e governo della moneta,* in G. AZZARITI (a cura di), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e della crisi della statualità,* Torino, 2005, 288-289.

[14] A.J. MENÉNDEZ, *Editorial: rewriting the German fundamental law in a blitz*, in *European Law Open,* 3/2024, 687.

GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

IL FORUM

FINE VITA TRA STATO E REGIONI

Introduzione al *Forum*[*]

NANNEREL FIANO

Con la sent. n. 242 del 2019 la Corte costituzionale ha individuato, nel ritagliare l'art. 580 c.p., rubricato "istigazione o aiuto al suicidio", precise condizioni di non punibilità per il terzo che voglia esaudire il proposito suicidario di un altro soggetto.

Ai fini dell'assistenza di terzi le condizioni in cui deve versare il soggetto che intenda porre fine alla propria vita sono:

- la piena capacità di prendere decisioni libere e consapevoli;
- la presenza di una patologia irreversibile e di sofferenze fisiche o psicologiche ritenute dalla persona stessa intollerabili;
- la dipendenza da trattamenti di sostegno vitale (condizione, questa, su cui la Corte costituzionale è tornata in occasione prima, della sent. n. 135 del 2024 e, poi, della sent. n. 66 del 2025, andandone a specificare il contenuto).

A fronte di tale intervento manipolativo la Corte ha sottolineato – a più riprese, anche in occasione dell'adozione delle sentt. nn. 135 del 2024 e 66 del 2025 – l'urgenza di un intervento legislativo di disciplina della materia del suicidio assistito.

È proprio in questa cornice di mancata regolamentazione della disciplina di cui all'art. 580 c.p. sul piano statale che si inserisce il recente e multiforme attivismo di alcune Regioni per garantire l'accesso al suicidio assistito, oggetto di grande attenzione – anche in sede di impugnazione, se pensiamo alla legge regionale della Toscana – da parte dello Stato.

[*] Contributi sottoposti a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista.

Alla luce delle domande formulate, in questo forum si intende ragionare, criticamente, sul rapporto (o *non* rapporto) tra Stato e Regioni in tema di suicidio assistito e del rispettivo riparto competenziale, considerando, da un lato, i ripetuti moniti formulati dalla Corte costituzionale e, dall'altro, la possibile problematica, di rilievo costituzionale, della (eventuale) frammentazione delle discipline regionali sul suicidio assistito.

Il risultato del presente forum è decisamente in linea con l'obiettivo dei forum della Rivista dell'Associazione "Gruppo di Pisa": arricchire il dibattito tra costituzionalisti, facendo emergere le diverse sfaccettature legate all'analisi di questioni giuridiche di grande attualità.

Si ringraziano gli Autori e le Autrici: Stefano Agosta, Carlo Calvieri, Gian Luca Conti, Antonello Lo Calzo, Federico Gustavo Pizzetti, Giovanna Razzano, Chiara Tripodina (con Davide Servetti), per avere stimolato interessanti riflessioni su un tema che, oggi, ricopre un ruolo di grande importanza al crocevia tra diritto e giustizia costituzionale.

INDICE

I Domanda (p. 238 ss.) - Alla luce del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, sono costituzionalmente legittime, secondo lei, le proposte di regolamentazione della materia sul suicidio assistito che sono state progressivamente presentate nella forma della legge regionale?
Quale margine di intervento è possibile individuare per l'attività legislativa delle Regioni all'interno del perimetro tracciato, da un lato, dalla materia di competenza legislativa esclusiva statale dell'ordinamento civile e penale di cui all'art. 117, comma 2, lett. l) Cost., dall'altro, dalla materia di competenza legislativa esclusiva statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ex art. 117, comma, 2 lett. m.) Cost. e, da un altro lato ancora, dalla materia di competenza legislativa concorrente della tutela della salute ai sensi dell'art. 117, comma, 3 Cost.?

II Domanda (p. 256 ss.) - In virtù del principio di cedevolezza invertita, per il quale l'intervento del legislatore regionale può colmare il mancato intervento di quello statale, può non dirsi violato il riparto di competenze evocato nella prima domanda?

III Domanda (p. 265 ss.) - A fronte di una pluralità di pronunce della Corte costituzionale che hanno sottolineato la necessità di un intervento del legislatore per disciplinare la materia (da ultimo, cfr. sent. n. 66 del 2025), cosa pensa dell'impugnazione del Governo della legge della Regione Toscana, intervenuta nelle more dell'inerzia del legislatore nazionale?

IV Domanda (p. 278 ss.) - Come valuta il ruolo assunto da alcune Regioni nel disciplinare l'accesso al suicidio assistito attraverso atti amministrativi?

V Domanda (p. 286 ss.) - Considerando, da un lato, il principio di eguaglianza affermato all'art. 3 Cost., e, dall'altro, la necessità di pervenire, secondo la Corte costituzionale, ad una regolamentazione legislativa della materia del suicidio assistito, può dirsi costituzionalmente legittimo un assetto normativo in cui l'accesso al suicidio medicalmente assistito varia da Regione a Regione?

VI Domanda (p. 294 ss.) - A suo avviso la Corte costituzionale, con le sue pronunce, ha affermato il diritto all'accesso al suicidio assistito accanto a quello della - circostanziata - non punibilità del terzo che assiste il soggetto richiedente nel proposito suicidario?

I partecipanti al Forum (p. 309 s.)

I Domanda

Alla luce del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, sono costituzionalmente legittime, secondo lei, le proposte di regolamentazione della materia sul suicidio assistito che sono state progressivamente presentate nella forma della legge regionale?

Quale margine di intervento è possibile individuare per l'attività legislativa delle Regioni all'interno del perimetro tracciato, da un lato, dalla materia di competenza legislativa esclusiva statale dell'ordinamento civile e penale di cui all'art. 117, comma 2, lett. l) Cost., dall'altro, dalla materia di competenza legislativa esclusiva statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ex art. 117, comma, 2 lett. m.) Cost. e, da un altro lato ancora, dalla materia di competenza legislativa concorrente della tutela della salute ai sensi dell'art. 117, comma, 3 Cost.?

STEFANO AGOSTA

In via preliminare, va ricordato che l'esercizio di potere pubblico si pone sempre quale *mezzo* (non già auto- ma etero-referenziale) al servizio esclusivo della tutela dei diritti fondamentali – e, da ultimo, della stessa dignità dell'uomo [A. RUGGERI-A. SPADARO, 1991; G. SILVESTRI, 2008; Corte cost., sent. n. 242/2019 (punto 5 *cons. dir.*, undicesimo cpv)] – dalla quale non può essere disgiunto, a meno di non voler rinnegare sé stesso e la propria ragion d'essere costituzionale. Chiamato ad attendere a tale compito non è solo lo *Stato ex se* considerato bensì, sinergicamente, tutti gli enti facenti parte della *Repubblica*, nel rispetto delle reciproche competenze [L. BIANCHI, 2024]: nel caso di ambiti particolarmente complessi, il fronte degli interventi pubblici – lungi dal rivelarsi caotico – risulta, com'è noto, orientato secondo un tendenziale criterio di prevalenza.

Nel caso del fine-vita – al pari di quello, speculare, dell'inizio-vita, d'altro canto – la materia bisognosa di disciplina non può che inevitabilmente esibire un notevole grado di complessità. Ciò evidentemente perché essa coinvolge diritti di elevatissimo rango costituzionale (si pensi, per tutti, al diritto alla vita) [G. RAZZANO, 2024 e 2025] la cui tutela finisce di riflesso per insistere su una serie di campi competenziali dello Stato e delle Regioni tra di loro non facilmente districabili (e, anzi, fittamente intrecciati): il riferimento è, sopra tutte, alle materie, rispettivamente, dell'«ordinamento civile e penale» e della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» [entrambe di esclusiva spettanza statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, *lett. l*) ed *m*), Cost.] nonché, tra le altre, principalmente alla «tutela della salute» (competenza di potestà concorrente a norma dell'art. 117, comma 3, cit.).

L'adozione del criterio *supra* richiamato nel caso oggi all'esame si ritiene che veda la *maggior parte* della disciplina attratta nella materia dell'ordinamento civile e

penale e la *minor parte* di essa a quella della «tutela della salute»: allo Stato spetterebbe, cioè, il compito *previamente* di definire l'*an* sostanziale della disciplina; alle singole Regioni incomberebbe, invece, il compito ancillare di predisporre *successivamente* il *quomodo* organizzativo dei servizi sanitari strumentale alla normativa statale (si pensi a norme tecniche di indirizzo, organizzazione, coordinamento, supporto, integrazione ed erogazione poste, ad esempio, con delibere, regolamenti, circolari e ad altri atti delle singole aziende sanitarie locali).

Tale possibile assetto sembrerebbe emergere, d'altro canto, proprio dagli interventi messi in campo dalla giurisprudenza costituzionale la quale, com'è noto, è nel corso degli anni intervenuta agendo su un duplice versante.

Nel 2018, essa ha, innanzitutto, proceduto all'individuazione sostanziale *ex ante* delle condizioni in presenza delle quali la condotta di assistenza al suicidio da parte del terzo – in maniera derogatoria rispetto alla regola generale (che, perciò, resta integra) – non risulterebbe penalmente punibile: «il riferimento è, più in particolare, alle ipotesi in cui il soggetto agevolato si identifichi in una persona (a) affetta da una patologia irreversibile e (b) fonte di sofferenze fisiche o psicologiche, che trova assolutamente intollerabili, la quale sia (c) tenuta in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale, ma resti (d) capace di prendere decisioni libere e consapevoli» [ord. n. 207/2018 (punto 8 *cons. dir.*, terzo cpv)].

Nel successivo 2019 – nella perdurante latitanza dello Stato – la Corte costituzionale ha, infine, portato a definitivo compimento l'opera di rifacimento avviata appena l'anno precedente, definendo le caratteristiche dell'accertamento procedurale *ex post* delle sopradette condizioni: vale a dire, demandando proprio alle «strutture pubbliche del servizio sanitario nazionale» il duplice compito di verificare le «condizioni che rendono legittimo l'aiuto al suicidio» nonché «le relative modalità di esecuzione, le quali [dovranno] essere evidentemente tali da evitare abusi in danno di persone vulnerabili, da garantire la dignità del paziente e da evitare al medesimo sofferenze» [Corte cost., sent. n. 242 cit., *ibidem*] (ma, sul punto, si ritornerà, *funditus*, in occasione della risposta al sesto quesito).

Per giustificare la previa attrazione dell'ambito in questione nell'orbita della competenza statale in tema di «ordinamento penale», obiettivamente buon gioco hanno avuto quanti hanno evidenziato nella sent. n. 242 cit. – secondo quella che si è ritenuta l'impostazione preferibile del suo *dictum* almeno fino alla recente sent. n. 132/2025 (ma, sul cruciale punto, si tornerà in occasione della risposta all'ultimo quesito) – essenzialmente l'individuazione di una nuova causa di non punibilità nell'art. 580, *Istigazione o aiuto al suicidio*, cod. pen., come tale evidentemente sottratta alla disponibilità regionale [A. CANDIDO, 2024].

Con riferimento alla diversa competenza dell'«ordinamento civile» – premessa l'attitudine del fine-vita a configurarsi come vera e propria materia-materia piuttosto che materia non materia [A. CANDIDO, 2024] – vi è da dire che l'attenzione è stata, soprattutto, attirata dai numerosi precedenti giurisprudenziali sul punto e, sopra tutti, dalla citatissima sent. n. 262/2016 [C. MAGNANI, 2016; L. BUSATTA, 2017; L. COEN, 2017] con cui, com'è noto, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della l.r.

Friuli-Venezia Giulia n. 4/2015, *Istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e disposizioni per favorire la raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti* proprio perché la pretesa regionale di attribuire «un rilievo pubblico a tali manifestazioni di volontà, espressive della libertà di cura (…), implica[va] la necessità di una articolata regolamentazione (…) e interferi[va] nella materia dell''ordinamento civile', attribuita in maniera esclusiva alla competenza legislativa dello Stato dall'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost.» [Corte cost. sent. n. 262 cit. (punto 5.3 *cons. dir.*, terzo cpv)].

Lasciando per il momento da parte la considerazione per cui, come non raramente accade, da una parte si è ritenuto in tutto od in parte inconferente [P.F. BRESCIANI, 2024; L. BUSATTA, 2024; C. CARUSO, 2024] e dall'altra, all'opposto, assolutamente fondamentale tale specifico precedente giurisprudenziale [A. CANDIDO, 2024], resta ad ogni modo il fatto che la sopradetta procedura finisce per incidere su diritti "personalissimi" – quali, ad esempio, quello alla vita, all'integrità fisica ed alla autodeterminazione sul proprio corpo [M.G. NACCI, 2023; L. CHIEFFI, 2024; G. RAZZANO, 2024 e 2025] – la cui disciplina sostanziale non potrebbe che essere demandata, in prima battuta, alla potestà esclusiva dello Stato, appunto in materia di «ordinamento civile».

Solo una volta esplicatosi l'intervento legislativo statale, la successiva predisposizione dei servizi in tema di tutela della salute da parte delle singole realtà sanitarie regionali rinverrebbe, quindi, la propria giustificazione nel carattere delle complessive prestazioni richieste dal suicidio medicalmente assistito (e sembrerebbe francamente forzoso sostenere il contrario): le quali – mirando a scongiurare le intollerabili sofferenze fisiche e psicologiche derivanti da un più lento processo del morire – resterebbero, pur sempre, atti aventi natura medica [*contra*, M.G. NACCI, 2023; A. CANDIDO, 2024; G. RAZZANO, 2024 e 2025]; e ciò, soprattutto, laddove si assuma una nozione estensiva di diritto alla salute il quale «secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, va inteso 'nel significato, proprio dell'art. 32 Cost., comprensivo anche della salute psichica oltre che fisica' (sentenza n. 251 del 2008; analogamente, sentenze n. 113 del 2004; n. 253 del 2003) e 'la cui tutela deve essere di grado pari a quello della salute fisica' (sentenza n. 167 del 1999)» [sent. n. 162/2014 (punto 7 *cons. dir.*, primo cpv)] (sul punto, comunque, si tornerà anche, *infra*, in occasione della risposta all'ultimo quesito).

Alla luce di tali – pur stringate, come la presente occasione impone – osservazioni, sarebbe insomma possibile concludere che una legge regionale emanata in materia di fine-vita prima del legittimo esercizio della potestà esclusiva statale sul punto, andrebbe considerata affetta da vizio di incompetenza per violazione dell'art. 117, comma 2, *lett. l*) cit.

Da tale ultima affermazione non può logicamente-cronologicamente che conseguire la negativa risposta almeno al secondo, quarto e quinto dei prospettati quesiti in ordine, rispettivamente, alla possibile applicazione del c.d. principio di cedevolezza invertita, alla disciplina dell'accesso al suicidio medicalmente assistito attraverso atti amministrativi regionali nonché alla eventualità di un assetto normativo dell'aiuto

medico al suicidio variabile da Regione a Regione. Ciò a motivo del fatto che tutti i richiamati quesiti devono variamente muovere dalla medesima premessa per cui – contrariamente a quanto qui sostenuto – non solo *a*) la precedenza sul punto spetterebbe alla materia della «tutela della salute» ma, pure: *b*) che la Regione potrebbe legittimamente esercitarla nonostante la mancanza dei principi fondamentali della materia previamente dettati dallo Stato a norma dell'art. 117, comma 3, cit.; *c*) che l'intervento legislativo regionale così effettuato in assenza di un'espressa determinazione statale dei L.E.P. in tal senso non violi l'art. 117, comma 2, *lett. m*), cit.

Pur volendo per un momento mettere astrattamente da parte l'assorbente lesione dell'art. 117, comma 2, *lett. l*) cit. (che qui, invece, si sostiene), né la premessa *sub b*) né, tantomeno, quella *sub c*) appaiono, a parere di chi scrive, costituzionalmente incontroverse.

Volendo concentrarsi adesso solo sulla premessa *sub b*) [di quella *sub c*) si proverà a dire in occasione del quinto quesito), la possibilità che una legge regionale possa intervenire sul campo – per quanto finemente argomentata [P.F. BRESCIANI, 2023 e 2024; C. CARUSO, 2024] – non si ritiene possa sottrarsi alla violazione dell'art. 117, comma 3, cit. [A. CANDIDO, 2024; G. RAZZANO, 2024; A. LO CALZO, 2025].

Da quest'ultimo punto di vista, difatti, si ritiene che sussistano non pochi ostacoli che qui di seguito si prova, senza pretesa di esaustività, ad elencare (solo per schematici punti logicamente-cronologicamente concatenati): 1°) non ammissibilità per la legge regionale di desumere i principi fondamentali "mancanti" da una pronunzia costituzionale [L. BIANCHI, 2024; G. RAZZANO, 2025]; 2°) ammissibilità per la legge regionale di desumere i principi fondamentali "mancanti" ma non auto-applicatività del *decisum* costituzionale [G. RAZZANO, 2025]; 3°) auto-applicatività del verdetto costituzionale ma "invenzione" *ex post* di taluni principi non previamente esistenti [P.F. BRESCIANI, 2023; M.G. NACCI, 2023; A. CANDIDO, 2024; G. RAZZANO, 2025]; 4°) non "invenzione" *ex post* ma non attuabilità di taluni principi fondamentali giurisprudenziali senza che l'esercizio della competenza regionale sul profilo organizzativo-procedurale sconfini su quello sostanziale [A. SCALERA, 2025; A. LO CALZO, 2025]; 5°) attuabilità di taluni principi fondamentali giurisprudenziali ma non fedele (e, perciò, costituzionalmente illegittima) attuazione mediante le norme organizzativo-procedurali della Regione [C. CARUSO, 2024; A. LO CALZO, 2025; B. VIMERCATI, 2025].

A rigore in conclusione – sia che si voglia sul punto assumere la prevalenza della materia di potestà esclusiva statale dell'«ordinamento civile e penale» (qui patrocinata) sia che si intenda, all'opposto, riconoscerla alla materia di potestà concorrente della «tutela della salute» – la legge regionale che abbia anticipato l'intervento statale in tema di fine-vita potrebbe andare, comunque, incontro ad una declaratoria d'incostituzionalità per vizio di incompetenza.

CARLO CALVIERI

Premetto che preferirei partire da un inquadramento concettuale dei profili in esame più attinenti al tema del "fine vita" in generale, più che del "suicidio assistito" che rimanda inevitabilmente alla fattispecie penale disciplinata dall'art. 580 del vigente Codice penale.

È in questa ottica che a mio avviso si possono affrontare meglio, attraverso tecniche assiologiche valoriali, le delicate questioni ermeneutiche che dovessero coinvolgere le antinomie fra legge statale e regionale e porre sotto una diversa luce le proposte di legge regionale sulla regolamentazione di un fenomeno che oggi si sviluppa sempre più nel campo delle esperienze medicalizzate. Il progresso nel campo biomedico ha infatti dilatato il naturale processo del "morire", dove le persone sono sempre meno libere di prendere decisioni a riguardo delle modalità e ai tempi della propria morte (si riprendono sul punto le prime note in materia che possono risalire a, S. Seminara, *Riflessioni in tema di suicidio e di eutanasia*, in RIDPP, 1995, 676). Da qui il rischio di favorire pratiche compassionevoli e clandestine, con tutti i conseguenti rischi giudiziari in capo a chi si prenda cura dei pazienti che vorrebbero porre fine alle proprie sofferenze con dignità. Visto il tema sotto questo diverso angolo prospettico il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni previsto dall'art. 117 della Costituzione italiana, va affrontato ermeneuticamente tenendo conto della necessità di offrire concreta protezione ai "diritti" (assistenziali) di soggetti che versano in condizioni di particolare debolezza.

Se dunque in forza del riparto costituzionale delle competenze, rientrano tra le materie di *esclusiva* competenza statale (art. 117, comma 2), sia l'ordinamento civile e penale, che la tutela dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in forma unitaria sull'intero territorio nazionale, mentre la " salute" è materia *concorrente* (art. 117, comma 3), dove lo Stato dovrebbe limitarsi a dettare i principi fondamentali attraverso le sue leggi cornice, proprio questo è il campo in cui potrebbe esserci spazio per la legislazione regionale. Infatti, attraverso la legislazione regionale in materia "sanitaria" si potrebbero disciplinare, non tanto le ipotesi di scriminante al reato di cui all'art. 580 c.p. (che resterebbe compito esclusivo del legislatore statale), quanto una regolamentazione di pratiche volte a soddisfare specifiche richieste di assistenza a forme di "*eu-tanasia*" avanzate da pazienti sottoposti a cure inefficaci a porre rimedio né fine al dolore e alle sofferenze ed essere così accompagnati, sul piano assistenziale, nel "processo del morire". Fase questa che, per quanto la si voglia ignorare, resta pur sempre, seppur come segmento finale, consustanziale alla vita stessa. *Id est* una fase che non può essere considerata del tutto estranea ai bisogni di assistenza discendenti dal diritto alla salute intesa come assistenza sanitaria ed al relativo diritto (sociale-fondamentale) costituzionalmente sancito.

L'attuale disciplina normativa del "suicidio assistito", invece, asetticamente esaminata dal suo versante di rilevanza penale, finirebbe per rientrare certamente nel campo della potestà legislativa esclusiva statale che disciplina il reato di istigazione o aiuto al suicidio, previsto nel Libro II, Titolo XII, Capo I ("Dei delitti contro la

persona") del codice penale e qualificato come delitto contro la vita e l'incolumità individuale. Ma la sua intima *ratio legis* e la stessa collocazione storica di tale disposizione, mal si concilia con le nuove frontiere aperte dalla medicina e dalla possibilità di consentire il prolungamento del ciclo vitale di taluni organi, ma che, al contempo, possono travolgere la piena vitalità di un individuo, al punto da rendere allo stesso inaccettabile la sua condizione di assoluta dipendenza dai trattamenti a cui è sottoposto. Da qui la rilevanza che assume la competenza concorrente regionale in relazione alla "tutela della salute" laddove si prenda in considerazione una serie di esigenze di assistenza (sanitaria) volte a offrire risposte a persone malate in grado di decidere *se*, *come e quando* anticipare la propria morte. Altrimenti consegnando ogni iniziativa sanitaria sia di natura palliativa, ma anche compassionevole, alla assoluta illegalità e clandestinità.

Un'apertura in tal senso a me pare possa trarsi anche da una ancor più recente decisione della Corte costituzionale dello scorso luglio (si veda la sent. n. 132 del 25 luglio 2025 relatore S. Petitti) laddove, chiamata a giudicare della costituzionalità dello stesso art. 579 c.p. (ipotesi diversa e più grave dell'assistenza al suicidio di cui all'art. 580), come devoluta dall' ordinanza di rimessione del Tribunale di Firenze, si è così espressa: "«*la punibilità della condotta del terzo impedirebbe al malato di attuare la propria scelta di fine vita per il dato meramente accidentale dell'incidenza della patologia sull'uso degli arti, venendosi in tal modo a determinare un'irragionevole disparità di trattamento rispetto ai pazienti che tale uso abbiano conservato e producendosi altresì una lesione del diritto del malato all'autodeterminazione*». Certo si tratta di una decisione processuale di mera inammissibilità della questione in carenza di una motivazione adeguata e conclusiva in merito alla reperibilità di un dispositivo di autosomministrazione farmacologica azionabile dal paziente che abbia perso l'uso degli arti, ma la delicata tematica come affrontata dalla Consulta sembra non ignorare il complessivo rilievo dell'"eutanasia" che, a mio avviso per le sue più vaste implicazioni dovrebbe essere tenuta ben lontana sul piano teleologico dalle specifiche fattispecie penali dell'omicidio del consenziente, o dell'istigazione o aiuto al suicidio che presuppongono sempre una condotta commissiva o omissiva in danno e non a vantaggio del soggetto passivo del reato.

Il maggior raggio di una pratica assistenziale di tipo "eutanasico", a mio avviso, non potrebbe non beneficiare della significativa perimetrazione ermeneutica imposta dalla Corte costituzionale con la sentenza, di tipo interpretativa-additiva n. 242/2019 e, più recentemente, con la sentenza n. 135/2024 che hanno sostanzialmente integrato i significati normativi delle fattispecie penali, prevedendo specifiche condizioni di non punibilità. Ma ciò che manca è la regolazione di tale fenomeno nel quadro delle vere e proprie forme di "assistenza". Tema su cui neanche il Parlamento che ha di recente quasi ultimato il disegno di legge volto a recepire espressamente nel corpo dell'articolo 580 del Codice penale quanto di fatto già vive attraverso i significati normativi etero-imposti in ragione dell'efficacia delle sentenze di accoglimento della Consulta. Ecco allora che il tema del coinvolgimento dei servizi sanitari e della presa in carico da parte di tali strutture delle scelte sul fine vita, è lo spazio in cui potrebbe legittimarsi

l'intervento legislativo regionale in termini suppletivi e sussidiari del legislatore statale, ma anche in termini di risposta alla domanda di assistenza da parte del paziente/utente.

GIAN LUCA CONTI

La prima delle domande che ci è stata posta riguarda la legittimità costituzionale delle proposte di legge regionale e delle leggi regionali (in realtà, solo la regione Toscana ha regolamentato la materia con la legge reg. 16/2025, impugnata dinanzi alla Corte costituzionale dal governo con il ricorso 20/2025, in GU, Prima serie speciale, 28 maggio 2025, n. 22: Emilia Romagna e Puglia hanno regolato la materia in via amministrativa) alla luce del riparto costituzionale della competenza normativa fra Stato e regioni.

In particolare, ci viene chiesto entro quale perimetro le regioni possono regolamentare in via primaria la materia tenuto conto dei limiti imposti dal rispetto della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e penale (art. 117, secondo comma, lett. l), in punto di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti uniformemente su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lett. m), nonché della materia di competenza concorrente relativa alla tutela della salute prevista dall'art. 117, terzo comma, Cost.

Per rispondere a questa domanda, sono necessarie alcune premesse. La prima è di carattere etico: chi scrive è fermamente convinto che la materia del fine vita riguardi esclusivamente la persona che decide di non poter più vivere e che non sia eticamente giustificabile un giudizio di disvalore che riguardi il valore della vita da parte di una persona diversa da quella che lo formula.

Il valore della vita è diverso per ciascun individuo e ciascun individuo ha il diritto personalissimo ed esclusivo di decidere quale sia il valore della propria vita, non anche quale sia il valore della vita di altre persone: vale per l'omicidio in cui il disvalore è appunto nel privare una persona della vita contro la sua volontà e per il suicidio in cui non vi può essere alcuna formulazione di disvalore, ma anche per l'istigazione o l'aiuto al suicidio in cui il disvalore è nella necessità di preservare al massimo grado la libertà di autodeterminazione dell'individuo.

Il principio costituzionale per cui la Repubblica non tollera la pena di morte è anche questo: la Costituzione non consente al legislatore di privare coloro che sono colpevoli di determinati reati della vita perché la vita delle persone non appartiene allo Stato.

La seconda premessa riguarda il faticoso e complesso cammino della Corte che conduce, da ultimo, alla sentenza 66/2025 e le cui tappe sono ben note ai lettori di questo forum: la Corte costituzionale non ha, sicuramente, affermato l'esistenza positiva di un diritto al trattamento di fine vita, si è limitata ad affermare alcune condizioni che rendono non punibile il comportamento di colui che aiuta una certa persona a porre termine alla propria vita consentendole di realizzare materialmente il suicidio.

In altre parole, la Corte costituzionale ha riconosciuto che in determinate circostanze l'ingerenza nella commissione del suicidio da parte di una terza persona non determina alcuna lesione di un bene meritevole di protezione, ovvero ha riconosciuto che in determinate circostanze è possibile condividere attivamente il giudizio di disvalore sulla propria vita formulato dall'unica persona che lo può formulare e che, quindi, in queste circostanze, la vita non è un bene costituzionalmente meritevole di protezione mentre meritevole di promozione e di sostegno è la volontà di chi intende porvi termine per sottrarsi a sofferenze che considera insopportabili.

Questo significa che ogni valutazione inerente all'ordinamento civile e penale (lett. l) è stata svolta dalla Corte costituzionale nel momento in cui ha definito le condizioni alle quali deve essere espresso il consenso da parte di colui che intende accedere al trattamento di fine vita (ordinamento civile) e ha affermato le condizioni alle quali non è punibile colui che offre il proprio sostegno nella somministrazione di tale trattamento (ordinamento penale).

La terza premessa riguarda il valore di queste sentenze sul piano della forma di Stato: non vi è dubbio che il riconoscimento dell'ammissibilità del trattamento di fine vita riguarda l'individuazione di un diritto costituzionale, di una libertà costituzionale, sinora sconosciuto al testo della Costituzione e persino impensabile nel momento in cui la Costituzione è stata scritta.

Il diritto a porre termine alla propria esistenza, sia pure nelle condizioni analiticamente individuate dalla giurisprudenza costituzionale e da ultimo precisate in Corte cost. 66/2025, innova profondamente il modo in cui la Costituzione repubblicana dà forma alla sovranità svelando una nuova dimensione del principio personalista: la piramide rovesciata di Aldo Moro, che è la più bella definizione di forma di Stato che si possa dare, non si limita a promuovere l'individuo nella realizzazione della propria personalità, ma tutela la volontà individuale anche dinanzi alla suprema livellatrice, consentendo alla persona di rifiutare le sofferenze che impediscono alla persona di essere altro che pura sofferenza.

Vi è un che di ipocrita nel limitare il valore di questa giurisprudenza sul piano penalistico: la verità è che la Corte, nel suo incessante lavoro di collegamento evolutivo fra la forma di Stato e la forma di governo nel mutare della dimensione sociale dei valori costituzionali e delle credenze che li sorreggono, ha definito un nuovo diritto fondamentale, affatto sconosciuto al testo costituzionale ma implicitamente contenuto nei valori della Costituzione.

E, vale la pena sottolineare, questo compito non avrebbe potuto essere svolto in questi termini dal legislatore ordinario ma poteva essere realizzato unicamente dalla Corte costituzionale ovvero dalla funzione di integrazione costituzionale che è divenuta la sua ragione d'essere. O, forse, dal legislatore costituzionale se il circuito della politica fosse capace di affrontare serenamente questioni che riguardano l'essere umano nella sua nudità più estrema.

Il legislatore ordinario avrebbe potuto disegnare diversamente la responsabilità penale di coloro che concorrono a rafforzare o attuare il proposito di chi intende porre termine alla sua vita, avrebbe potuto definire le cure da somministrare in questi casi, ma

non avrebbe potuto integrare il catalogo dei diritti fondamentali, che è quello che invece è accaduto per effetto della giurisprudenza costituzionale sul fine vita.

La quarta premessa è che una volta che un diritto fondamentale viene posto a livello positivo spetta al circuito della decisione politica definire le condizioni alle quali quel diritto deve essere reso effettivo in termini uniformi per tutti e su tutto il territorio nazionale ovvero modellarsi su una autonomia territoriale nel caso in cui la sua realizzazione ponga problemi di differenziazione anziché di uniformità.

Ma una cosa è stabilire un diritto fondamentale, un'altra definire i livelli essenziali delle prestazioni necessarie a realizzarlo. La Corte costituzionale, in 192/2024, vedi particolarmente il 14 del Considerato in diritto, ha precisato con chiarezza che l'individuazione di un diritto fondamentale non ha niente a che vedere con la determinazione dei livelli essenziali ed è ben diverso il tipo di sindacato che spetta alla Corte nell'uno e nell'altro caso. Nella definizione di un diritto, il sindacato è essenzialmente negativo perché la Corte ha il compito di annullare le norme che lo violano mentre nella definizione dei livelli essenziali è il circuito della decisione politica che deve stabilire che cosa deve essere assicurato perché il diritto fondamentale sia effettivamente oggetto di una piena appropriazione da parte del suo titolare e il sindacato della Corte ha per oggetto essenzialmente una questione di competenza.

La ripartizione delle competenze, perciò, non riguarda la definizione dei diritti fondamentali che non è né una competenza dello Stato né una competenza regionale perché riguarda il circuito delle decisioni costituzionali e non quello delle decisioni politiche cui invece spetta la corretta e variabile implementazione dei diversi diritti fondamentali riconosciuti nel tessuto costituzionale.

Il circuito delle decisioni politiche perciò riguarda l'attuazione dei diritti fondamentali, che seguono il riparto delle competenze che caratterizza l'assetto delle relazioni fra sovranità e autonomie regionali nel titolo V della Seconda parte della Costituzione.

Tale riparto di competenze si basa sulla necessità di tenere insieme le esigenze di uniformità che si innervano sulla sovranità e le esigenze di differenziazione che consentono a una comunità territoriale di appropriarsi di un diritto fondamentale secondo dinamiche che la crisi della rappresentanza politica ha reso più incandescenti che nel passato. L'esistenza di partiti politici radicati sul territorio nazionale e portatori di una ideologia unificante sposta il pendolo dell'attuazione dei valori costituzionali verso la dimensione nazionale. Al contrario la disgregazione di questi partiti e della loro capacità di esprimere orizzonti ideali condivisi a livello nazionale aumenta la spinta verso il basso che è caratteristica del principio di autonomia.

La sussidiarietà vive anche di questo: non è semplicemente un criterio di organizzazione del potere fondato sul valore della persona e per il quale l'individuo deve espandere al massimo la propria capacità di decidere se questo non è impedito dalla natura superindividuale della decisione che deve essere adottata. È soprattutto la risposta della forma di governo all'inarrestabile declino della capacità dell'art. 49, Cost. di tenere insieme forma di governo e forma di Stato.

Sulla base di queste premesse, è possibile rispondere alle domande che ci sono state poste. Non spetta né alla legge dello Stato né alla legge regionale definire il nucleo fondamentale di un diritto della persona. Spetta alla Costituzione come interpretata e integrata dalla Corte costituzionale.

Di conseguenza, il problema vero da capire per affrontare con serietà la questione del riparto di competenza Stato – regione è la definizione del nucleo fondamentale del diritto al fine vita e questo diritto può essere definito nei seguenti termini: nessuno può essere privato della libertà di stabilire il valore della sua vita.

Così definito il nucleo essenziale di questo diritto, vi sono due corollari. Da una parte, tutti hanno diritto alla piena assistenza fino al momento in cui ritengono che la propria vita meriti di essere vissuta. D'altra parte, tutti hanno diritto alla piena assistenza nel momento in cui ritengono che la loro vita non merita più di essere vissuta.

Il primo corollario ha a che vedere con la tutela della salute, perché consiste delle prestazioni necessarie a conservare la capacità vitale dell'organismo umano.

Il secondo corollario non ha niente a che vedere con la tutela della salute perché consiste delle prestazioni necessarie ad adeguare la morte di un individuo alla sua volontà, a renderla, nei limiti del possibile, piena ed estrema espressione della sua personalità.

Il primo corollario si colloca facilmente nel terzo comma dell'art. 117 (tutela della salute) ed evoca la definizione dei livelli essenziali di cui alla lettera m) del secondo comma.

Il secondo corollario cade piuttosto nell'ampia area del principio di eguaglianza ed evoca una prestazione dello Stato volta a impedire che vi siano discriminazioni nell'accesso alla fine della sofferenza, ma non trova una facile collocazione nell'ambito del riparto Stato – regioni, perché se, come si è appena detto, si può considerare diritto alla salute la pretesa di porre fine a qualsiasi sostegno vitale, di dire no alla prosecuzione di cure che come si ha diritto di ricevere si ha anche il diritto di rifiutare, qui vi è qualcosa in più e di profondamente diverso: la pretesa di ottenere dalla Repubblica l'aiuto necessario per morire come si vuole morire e non come vorrebbe che si morisse una malattia tanto crudele quanto cieca.

Questa pretesa è un diritto sociale perché ha a che fare con la protezione del diritto di ogni individuo a vivere divenendo la persona che intende essere e, perciò, a morire come la persona che era quando poteva decidere autonomamente della propria vita.

Nemmeno è facile evocare i limiti di cui a 117, secondo comma, lett. l) perché tali limiti (l'ordinamento civile quanto alla tutela del consenso che deve essere espresso; l'ordinamento penale quanto alla misura della tutela penale di questa libertà) riguardano aspetti secondari e conseguenti rispetto all'attuazione del valore che qui è il gioco.

Di qui, la risposta alla prima domanda: non vi è nel riparto di competenze di cui all'art. 117, Cost. un palese ostacolo alla disciplina regionale sul fine vita che, perciò, potrebbe non essere considerata incostituzionale dalla Corte quando il ricorso in via principale del governo avverso la legge regionale della Toscana andrà in decisione.

Ma anche la risposta alla seconda domanda che ci chiede se il principio di cedevolezza invertita non possa essere evocato a giustificazione degli interventi

regionali: una volta che dalla giurisprudenza costituzionale è possibile ricavare un principio costituzionale che protegge la libertà di scelta anche della propria morte dinanzi a sofferenze oggettivamente reputate intollerabili, il riparto di competenze di cui all'art. 117, Cost. cede rispetto al valore della sussidiarietà di cui all'art. 118, Cost. e la sussidiarietà se spinge verso la dimensione statale l'attuazione in via primaria del diritto alla fine della sofferenza, tuttavia non consente di affermare specularmente che, nel silenzio del legislatore statale, politicamente incapace di aggregare una maggioranza di governo nella definizione di una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale su un tema profondamente divisivo, la legge regionale sarebbe incostituzionale.

Da una parte, infatti, il valore della cedevolezza invertita deve essere letto alla luce del principio di sussidiarietà interpretato come una norma di organizzazione che bilancia la rappresentanza come vicinanza alla comunità che subisce gli effetti della decisione politica o che vive l'attuazione di tale decisione in via amministrativa con la rappresentanza come strumento di unità della comunità politica. In questa logica, la sussidiarietà spinge verso l'alto quelle decisioni che il livello superiore è in grado di assumere, non costringe il livello superiore a subire le conseguenze della inerzia di chi dovrebbe provvedere (in analoghi termini, Consiglio di Stato, Sez. V, 7124/2024).

Dall'altra parte, le norme di organizzazione e le norme sulla competenza sono anche norme di attuazione dei diritti fondamentali di talché l'annullamento di una norma sull'organizzazione che ha per oggetto l'attuazione di un diritto fondamentale ridonda in violazione di quel diritto fondamentale e la Corte costituzionale (ancora 192/2024) ha chiaramente affermato che nell'attuazione di un diritto fondamentale il suo sindacato ha per oggetto l'annullamento di quelle norme – non importa se statali o regionali – che lo violano.

Da questo punto di vista, la Corte costituzionale dinanzi alla legge regionale toscana sul fine vita si trova di fronte non tanto al riparto di competenze fra Stato e regione quanto a quei cittadini che, in Toscana, si sono legittimamente rivolti al servizio sanitario per ottenere l'accertamento delle condizioni che consentono loro di accedere a una morte dignitosa e sembra davvero irragionevole ipotizzare il diniego di questo loro diritto per effetto di una pronuncia dello stesso giudice che ha ritenuto di assolvere chi, nelle stesse condizioni, ha prestato il suo aiuto ad altri cittadini nelle loro stesse condizioni.

ANTONELLO LO CALZO

Dare una risposta al quesito sulla legittimità costituzionale delle iniziative legislative regionali in materia di suicidio medicalmente assistito non è agevole. La due domande qui formulate costituiscono una il presupposto dell'altra, quindi per tentare di dare una risposta alla prima occorre partire dall'analisi della seconda.

Il quadro delle competenze legislative che possono venire in gioco quando si affronta un tema complesso come quello del fine vita è articolato su livelli distinti. Da una parte, come accennato, l'intervento legislativo potrebbe cadere in ambiti di

competenza esclusiva del legislatore statale, per cui sarebbero da considerare illegittime tutte quelle iniziative legislative regionali – da ultimo quella approvata dalla Regione Toscana con la legge 14 marzo 2025, n. 16 – che in qualche modo vanno a regolare profili riconducibili all'"ordinamento civile e penale" o alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Dall'altra, a venire in gioco sarebbe una competenza di tipo concorrente, ove si volessero ricondurre tali interventi legislativi alla "tutela della salute", per cui le Regioni avrebbero la possibilità di intervenire al riguardo, ma nel rispetto dei principi fondamentali della materia fissati dal legislatore statale.

Ad opinione di chi scrive, si tratta di ambiti competenziali che procedono su piani paralleli, per cui risolvere nel senso della riconducibilità di una legge in tema di fine vita al primo (quello della competenza esclusiva dello Stato) o al secondo (quello della competenza concorrente) implica soluzioni distinte in termini di "spazi" che l'ordinamento può riconoscere a favore di un intervento "decentrato".

Ove ci trovassimo nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato, è chiaro che alle Regioni non potrebbe essere riconosciuto alcun margine di intervento legislativo, visto che a prevalere sarebbero prioritarie esigenze di uniforme godimento dei diritti sul territorio nazionale. E ciò sia che si parli delle implicazioni penali della sentenza della Corte costituzionale 22 novembre 2019, n. 242, la quale si sarebbe limitata a fissare le condizioni in presenza delle quali l'aiuto al suicidio di cui all'art. 580 c.p. non può dar luogo a responsabilità penale, sia che si guardi alla fissazione delle condizioni minime di garanzia di determinanti diritti a prestazione, rispetto ai quali sarebbe il principio di eguaglianza ad imporre un intervento di omogeneizzazione da parte del Parlamento, quantomeno nella fissazione di un contenuto minimale delle garanzie.

Discorso diverso, invece, va fatto ove si ritenesse di collocare l'intervento legislativo in esame nella materia "tutela della salute", perché in tal caso non ci troveremmo di fronte ad una preclusione "assoluta" per il legislatore regionale, ma solo "relativa". In sostanza si tratterebbe di vagliare due ulteriori profili: se le Regioni abbiano o meno rispettato i principi fondamentali della materia e se la regolamentazione effettivamente adottata sia stata tale da non travalicare i limiti della mera organizzazione, attingendo così al contenuto, ai presupposti e alla sostanza del diritto.

La circostanza che questa opzione sia l'unica a lasciare un margine di intervento per le Regioni è comprovata dal fatto che anche il legislatore regionale toscano, nel Preambolo alla legge n. 16/2025, colloca il suo intervento proprio nella materia "tutela della salute" (asserzione contestata dal Governo, nel ricorso promosso in via principale contro la legge citata, in quanto la salute viene identificata non come materia rilevante, ma quale mero "antefatto concreto" rispetto alle decisioni sul fine vita e, quindi, alla possibilità di scriminare una condotta – quella dell'aiuto al suicidio – altrimenti penalmente rilevante).

La prima delle due questioni, all'apparenza abbastanza intuitiva, è nella pratica complicata dalla circostanza che, perdurante l'inerzia del legislatore statale, una legge

che fissi in modo chiaro i principi fondamentali ai quali il legislatore ragionale debba attenersi non è stata mai adottata. All'interprete spetta, quindi, verificare se vi siano margini per poter ricavare in altro modo i suddetti principi.

Al riguardo può venire in "soccorso" il rinvio alla legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale, all'art. 1, comma 3, prevede che «nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali *desumibili dalle leggi statali vigenti*» [in questo senso, v. C. DE LUCA, *Il suicidio medicalmente assistito: esiste una competenza legislativa regionale?*, in D. MORANA (a cura di), *La salute tra i diritti e nei territori. Questioni costituzionali nel rapporto Stato-Regioni*, Torino, 2025, 243]. Tale rinvio potrebbe fornire un appiglio argomentativo alla tesi che vorrebbe i principi fondamentali individuati per mezzo di un'attenta opera di ricostruzione posta in essere dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 242/2019. In particolare, non è corretto affermare che la Corte costituzionale si sarebbe sostituita al legislatore nella definizione dei principi fondamentali, in quanto essa si sarebbe soltanto limitata a ricavarli dalla legislazione vigente, in particolare attraverso il richiamo a quanto già espressamente previsto dalla legge 22 dicembre 2017, n. 219 in materia di consenso informato e disposizioni anticipate di trattamento.

Il secondo criterio di valutazione della legittimità di un intervento regionale in materia di suicidio medicalmente assistito riguarda più strettamente i contenuti normativi. Il legislatore regionale non sarebbe libero di regolare ogni aspetto della materia, ma dovrebbe limitarsi alla definizione dei profili organizzativi e procedimentali, senza poter incidere sulla sostanza e sulle condizioni per usufruire di determinate prestazioni [C. CARUSO, *Al servizio dell'unità. Perché le Regioni possono disciplinare (con limiti) l'aiuto al suicido*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 1/2024, 13]. In sostanza, dovrebbe limitarsi a dare attuazione ad una procedura già definita nelle sue linee essenziali all'esito delle sentenze della Corte costituzionale, ma, soprattutto, non potrebbe incidere in nessun modo sulla portata delle condizioni in presenza delle quali l'aiuto al suicidio non è punibile.

Questo margine astratto di intervento deve confrontarsi con un orientamento piuttosto restrittivo della Corte costituzionale. Come sottolineato dai commentatori più critici verso la possibilità di un intervento legislativo regionale sul fine vita [cfr. G. RAZZANO, *Le proposte di leggi regionali sull'aiuto al suicidio, i rilievi dell'Avvocatura Generale dello Stato, le forzature del Tribunale di Trieste e della commissione nominata dall'azienda sanitaria*, in *Consulta online*, 1/2024, 69 ss.; A. CANDIDO, *Il "fine vita" tra Stato e Regioni*, in *Consulta online*, 3/2024, 989 ss.], la Corte ha espresso in termini negativi la sua posizione nella sentenza 14 dicembre 2016, n. 262, dichiarando l'illegittimità di una legge del Friuli-Venezia Giulia che, a fronte della perdurante inerzia del legislatore statale, aveva inteso fornire a livello regionale una regolamentazione dei registri per la raccolta delle disposizioni anticipate di trattamento, materia nella quale il Giudice delle leggi ravvisava la necessità di uniforme regolazione su tutto il territorio nazionale. Anche se, ad un'analisi più puntuale, le circostanze su cui la Corte si era pronunciata nel 2016 non erano del tutto sovrapponibili a quelle delle

odierne leggi regionali sul fine vita, visto che queste "pretendono" di avere una portata meramente organizzativa, mentre nella regolazione regionale del registro delle DAT l'intervento decentrato era stato posto in essere in assenza di qualsiasi, anche minimale, determinazione legislativa dello Stato.

Per tornare alla risposta al quesito, può dirsi che, almeno in astratto, vi siano dei margini molto stretti per un intervento regionale in materia di fine vita. Ciò è determinato, in primo luogo, dalla necessità di ricondurre tale intervento ad un abito in cui la Regione sia dotata di una competenza legislativa quantomeno concorrente; in secondo luogo, accertata positivamente la prima condizione, si tratterebbe di verificare l'effettiva esistenza di un quadro di principi fondamentali, determinati in modo uniforme dallo Stato, cui il legislatore regionale debba attenersi e, infine, occorrerebbe vagliare l'effettiva portata organizzativa delle procedure regolate dalle leggi regionali, senza che queste possano in qualche modo apportare elementi innovativi sulle condizioni di accesso alle prestazioni.

Un vero e proprio "percorso ad ostacoli" che, se non chiude alla possibilità astratta di una regolamentazione regionale sul fine vita, rende difficilmente ponderabile in concreto le sorti di una legge adottata in tale contesto.

Può essere banale come risposta, ma la parola definitiva sulla praticabilità o meno di tale soluzione potrà essere data soltanto dalla Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi nell'ambito di un giudizio in via principale promosso dal Governo (sul quale ci si soffermerà nel rispondere alla Domanda III) in cui potrà sia dipanare l'intricato intreccio di competenze legislative in gioco, sia entrare nel merito della portata delle soluzioni normative elaborate dalla Regione Toscana, in modo da accertare se si tratti di interventi di mera organizzazione – che perseguono un apprezzabile fine di certezza dei diritti e dei tempi per la loro effettiva attuazione – o di interventi che alterano i rapporti di competenza legislativa, intaccando le condizioni di godimento di un diritto in violazione del principio di eguaglianza [cfr. E. ROSSI, *Le regioni di fronte all'inerzia del legislatore statale nella disciplina del suicidio assistito: un'ipotesi di «chiamata in sussidiarietà invertita»?*, in G. AMATO, F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (a cura di), *Regioni sì, ma non così*, Bologna, 2025, 229].

GIOVANNA RAZZANO

Le proposte regionali di regolazione della materia del suicidio medicalmente assistito – in particolare la legge della Regione Toscana e da ultimo quella della Sardegna – sono a mio modo di vedere costituzionalmente illegittime. Ritengo che non vi siano margini di intervento per l'attività legislativa regionale in questo ambito. Tale "materia" concerne, infatti, ancor prima dell'art. 117, comma 2, lett. *l)* (ordinamento civile e penale), dell'art. 117, comma, 2 lett. *m)* (livelli essenziali) e dell'art. 117, comma, 3 Cost. (tutela della salute), il diritto alla vita, riconducibile all'art. 2 Cost. e all'art. 2 CEDU, e riguarda, dunque, gli stessi fondamenti dell'ordinamento giuridico, trattandosi di «*un ambito ad altissima sensibilità etico-sociale e rispetto al quale vanno*

con fermezza preclusi tutti i possibili abusi» (Corte cost., sent. n. 242/2019). La Corte costituzionale ha altresì ricordato che il bene della vita – evidentemente violato dall'aiuto al suicidio e dall'omicidio del consenziente, reati normati nel titolo XII del libro secondo del cod. pen., rubricato «Dei delitti contro la persona» - «*si colloca in posizione apicale nell'ambito dei diritti fondamentali della persona», e che il relativo diritto è «da iscriversi tra i diritti inviolabili, e cioè tra quei diritti che occupano nell'ordinamento una posizione, per dir così, privilegiata, in quanto appartengono – per usare l'espressione della sentenza n. 1146 del 1988 – "all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana" (sentenza n. 35 del 1997)*» (Corte cost., sent. n. 50/2022).

Da questo discendono obblighi che gravano sullo Stato derivanti dalla Costituzione e dalla CEDU. Infatti, «*l'affermazione del dovere dello Stato di tutelare la vita umana è stata alla base della decisione di inammissibilità di un referendum abrogativo, il cui esito positivo sarebbe stato quello di lasciare la vita umana in una situazione di insufficiente protezione, in contrasto con gli obblighi costituzionali e convenzionali menzionati*» (Corte cost., sent. n. 135/2024).

Di recente, poi, a proposito di un altro tema, quello del regionalismo differenziato, la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare (sent. n. 192/2024) che «*la nostra democrazia costituzionale si basa sulla compresenza e sulla dialettica di pluralismo e unità, che può essere mantenuta solamente se le molteplici formazioni politiche e sociali e le singole persone, in cui si articola il "popolo come molteplicità", convergono su un nucleo di valori condivisi che fanno dell'Italia una comunità politica con una sua identità collettiva. In essa confluiscono la storia e l'appartenenza a una comune civiltà, che si rispecchiano nei principi fondamentali della Costituzione*». Ne discende che «*l'unità del popolo e della nazione postula l'unicità della rappresentanza politica nazionale. Sul piano istituzionale, questa stessa rappresentanza e la conseguenziale cura delle esigenze unitarie sono affidate esclusivamente al Parlamento e in nessun caso possono essere riferite ai consigli regionali*». Di conseguenza, «*la vigente disciplina costituzionale riserva al Parlamento la competenza legislativa esclusiva in alcune materie affinché siano curate le esigenze unitarie (art. 117, secondo comma, Cost.), e gli affida altresì dei compiti unificanti nei confronti del pluralismo regionale, che si esplicano principalmente attraverso la determinazione dei principi fondamentali nelle materie affidate alla competenza concorrente dello Stato e delle regioni (art. 117, terzo comma, Cost.)*».

Gli interventi legislativi regionali in materia di suicidio assistito possono pertanto ritenersi costituzionalmente illegittimi per i seguenti motivi:

- la questione del suicidio assistito coinvolge innegabilmente anche il diritto alla vita e attiene ai principi supremi e ai diritti inviolabili riconosciuti dalla Costituzione, «*nucleo di valori condivisi che fanno dell'Italia una comunità politica con una sua identità collettiva*»;
- dal diritto alla vita discendono ineludibili doveri di tutela *in capo allo Stato*, obbligato da norme costituzionali e convenzionali;

- anche ammettendo, secondo un'ottica molto riduttiva, a nostro avviso inaccettabile, che la questione dell'aiuto medico a morire riguardi esclusivamente la materia "tutela della salute", di legislazione concorrente fra Stato e Regioni, rifiutandosi così di riconoscere che la questione - come mostra la stessa giurisprudenza costituzionale - interseca invece una pluralità di materie, occorre considerare la peculiarità di tale "aiuto", il quale è volto non già a curare, ma a procurare la morte. Non si tratta di una prestazione sanitaria come le altre, e non rientra nelle *finalità del servizio sanitario nazionale*, che sono definite dalla legge statale n. 833/1978.
- né vale obiettare che al suicidio assistito le Regioni fanno fronte con risorse "proprie", come livello di assistenza superiore ai LEA. Infatti per prestazioni "extra LEA" si intendono «prestazioni comunque afferenti al settore sanitario, ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste dallo Stato» (Corte cost., sentt. n. 161 e 242 del 2022 e n. 201/2024). Il livello di assistenza sanitaria "superiore" non legittima le Regioni ad annoverare fra «le prestazioni» e «i trattamenti» l'aiuto medico a morire, che non rientra nell'«assistenza sanitaria», non cura, e non rientra fra le finalità del SSN.
- la legge toscana, così come quella sarda e le altre proposte di legge regionali disciplinano un vero e proprio *iter* volto ad ottenere il suicidio assistito, e benché si assicuri che rimangono nel tracciato della giurisprudenza costituzionale, senza ampliare l'area di non punibilità, di fatto *introducono delle nuove procedure, trasformando così l'aiuto al suicidio da reato non punibile in alcuni casi, a diritto ad ottenere una prestazione*. Una trasformazione non di poco conto, se si considera che ogni regolazione implica un'autorizzazione. Per molto meno, in passato, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime leggi regionali: ad esempio norme regionali disciplinanti modalità di rilascio del consenso informato (sent. n. 438/2008); procedure per la donazione degli organi, sebbene meramente riproduttive di disposizioni statali (sent. n. 195/2015); registri per le dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (sent. n. 262/2016), sebbene fosse previsto «un successivo adeguamento a seconda di quelle che saranno le disposizioni previste dalla normativa statale». In tutti questi casi non era in gioco, come invece nel caso di specie, che è più grave, la vita stessa dei pazienti, e neppure la punibilità o meno di chi avesse fornito l'aiuto per provocare la loro morte su richiesta.

In realtà bisognerebbe rivolgere almeno due domande a chi sostiene la legittimità di leggi regionali sull'aiuto al suicidio: se queste ultime fossero di stretta attuazione delle sentenze, al punto da rinviare al contenuto delle stesse, senza neppure ripeterne le parole, a cosa servono? Se, al contrario, "servono", perché introducono attività non annoverate fra le "prestazioni sanitarie", in quanto aventi finalità del tutto eterogenee rispetto a quelle individuate dalla legge statale istitutiva del SSN, come sostenerne la legittimità alla luce dei principi costituzionali e, in particolare, della stessa recente sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale? Inoltre: se si parte dal presupposto che

l'assistenza al suicidio sia un diritto, come rendere compatibile questo assunto con la collocazione della relativa prestazione fra quelle "extra LEA", che implica che la prestazione non sia essenziale, e neppure fruibile nelle Regioni in piano di rientro?

DAVIDE SERVETTI – CHIARA TRIPODINA

In premessa, va detto che tutte le iniziative legislative regionali aventi a oggetto la regolamentazione del suicidio medicalmente assistito, delle quali finora sola la l.r. Toscana n. 16 del 2025 è giunta ad approvazione, si auto-qualificano come attuative delle decisioni della Corte costituzionale intervenute in materia, nonché volte a dettare una disciplina transitoria, a fronte della mancata risposta del Parlamento al monito della Corte costituzionale, contenuto nell'ord. n. 207 del 2018 e nella giurisprudenza successiva, di dettare una compiuta disciplina in materia nell'esercizio della sua discrezionalità politica, pur "conformemente ai principi" dalla Corte stessa enunciati.

Ciò precisato, per indagare l'eventuale spazio di intervento delle Regioni negli interstizi lasciati liberi tra il silenzio del Parlamento e le parole della giurisprudenza costituzionale, vanno inquadrate preliminarmente le competenze sulle quali va a impattare la materia dell'aiuto al suicidio medicalmente assistito, rispetto al riparto *ex* art. 117 Cost.

La prima competenza a venire in considerazione è quella dell'ordinamento penale, di cui all'art. 117, comma 2, lett. *l*). La sentenza n. 242 del 2019 ha infatti modificato in modo importante la disciplina penale dell'aiuto al suicidio, stabilendo le condizioni – sostanziali e procedurali – alle quali il reato non è più punibile. Le condizioni sostanziali coincidono con le quattro situazioni che debbono contestualmente caratterizzare la persona che richiede di essere aiutata a suicidarsi: essere affetta da una patologia irreversibile; essere afflitta, a causa di ciò, da sofferenze fisiche o psicologiche intollerabili; essere tenuta (o tenibile) in vita da trattamenti di sostegno vitale; essere capace di prendere decisioni libere e consapevoli. Le condizioni procedurali chiamano in causa l'amministrazione sanitaria, dovendo essere una struttura pubblica del Servizio sanitario nazionale ad accertare la sussistenza delle condizioni sostanziali e a verificare le modalità appropriate per l'esecuzione dell'aiuto medico al suicidio, previo parere del comitato etico territorialmente competente; è condizione procedurale anche il preventivo coinvolgimento della persona interessata in un percorso di cure palliative, che la Corte costituzionale qualifica come "pre-requisito" rispetto all'intrapresa di qualsiasi percorso alternativo. Tali condizioni procedurali si innestano, a loro volta, nel più ampio quadro della procedura medicalizzata di cui all'art. 1, comma 5, della l. 219/2017, che circonda di cautele e tutele l'esercizio del diritto al rifiuto delle cure.

Altre competenze su cui va a incidere la disciplina del suicidio medicalmente assistito sono l'ordinamento civile, i livelli essenziali delle prestazioni e la tutela della salute. L'ambito dell'ordinamento civile viene in rilievo con riguardo ai profili della capacità d'agire e della cosiddetta autodeterminazione terapeutica della persona, che

non vengono tuttavia innovati dall'intervento pretorio della Corte costituzionale; così come non viene introdotto in capo ai singoli professionisti sanitari alcun obbligo di assistenza al suicidio, restando affidata alla coscienza del singolo medico la scelta se prestarsi a "esaudire la richiesta del malato".

L'intervento del giudice costituzionale incide, invece, sull'esercizio del diritto alla salute, nella misura in cui introduce un duplice diritto in capo alla persona malata e, corrispondentemente, un duplice dovere in capo all'amministrazione sanitaria: il diritto di vedere accertate e il dovere di accertare la sussistenza delle condizioni sostanziali di malattia, sofferenza, trattamenti sanitari vitali, capacità di autodeterminazione terapeutica; il diritto di vedere verificate e il dovere di verificare le modalità appropriate di esecuzione del suicidio medicalmente assistito. Viene così aggiunto un nuovo contenuto pretensivo (e un nuovo livello essenziale di assistenza sanitaria) al diritto sociale alla salute, con ricadute sia sulla pratica clinica dei professionisti operanti presso il Servizio sanitario nazionale, sia sull'organizzazione dei servizi e dei processi assistenziali. (Sulla questione se sia stato introdotto anche un diritto all'assistenza medica al suicidio, cfr. risposta 6).

Benché non possa escludersi che in futuro, alla luce di questo intreccio di materie e in applicazione del criterio di prevalenza, la Corte costituzionale possa ritenere assorbiti dalla competenza statale anche gli spazi astrattamente disponibili alla potestà legislativa regionale sulla tutela della salute, e che il legislatore statale possa mutare l'area dei principi fondamentali sul fine vita (cfr. risposta 3), a oggi è difficile negare la praticabilità di interventi regolativi regionali, al fine di dare attuazione alla disciplina del suicidio medicalmente assistito per come dettata dalla Corte. Particolarmente, la disciplina "di dettaglio" delle procedure di accertamento delle condizioni sostanziali e di verifica delle modalità di esecuzione del suicidio medicalmente assistito, inerendo all'organizzazione e al funzionamento di servizi che attendono alla tutela della salute, pare configurare uno spazio normativo legittimamente praticabile dal legislatore regionale. Purché, naturalmente, nel rispetto dei principi fondamentali della materia ricavabili dall'ordinamento giuridico, di cui tanto la disciplina legislativa quanto la giurisprudenza costituzionale sono parte integrante.

Si deve invece certamente escludere che la legislazione regionale possa espandere o restringere le condizioni sostanziali che perimetrano la circoscritta area di non punibilità dell'aiuto al suicidio; o introdurre forme di assistenza sanitaria diverse dal suicidio assistito, prevedendo ad esempio forme di omicidio del consenziente; o, ancora, introdurre un dovere di assistenza al suicidio in capo ai singoli professionisti sanitari. Più controversa è la possibilità per la legge regionale di configurare in capo alle strutture del Servizio sanitario regionale un obbligo di erogare le prestazioni strumentali all'esecuzione del suicidio medicalmente assistito (sul punto, cfr. risposte 3 e 6).

II Domanda

In virtù del principio di cedevolezza invertita, per il quale l'intervento del legislatore regionale può colmare il mancato intervento di quello statale, può non dirsi violato il riparto di competenze evocato nella prima domanda?

STEFANO AGOSTA

Evidentemente introdotta dal legislatore regionale al fine di eludere qualunque possibile contrasto con un'eventuale legge-cornice statale sopravvenuta, tale clausola, com'è noto, dispone la cessazione dell'efficacia della normativa regionale dal momento in cui il Parlamento – mettendo fine alla propria annosa inerzia – dovesse finalmente riappropriarsi della propria competenza in materia, decidendo finalmente di legiferare [P.F. BRESCIANI, 2023; L. CHIEFFI, 2024]: l'attivazione automatica di tale meccanismo gioverebbe, insomma, a scongiurare qualsivoglia antinomia dovesse verificarsi tra la previa fonte regionale e quella successiva dello Stato nel senso dell'incondizionata prevalenza della seconda sulla prima, facendo in sostanza leva su una forma di abrogazione implicita a efficacia differita della fonte precedente [P.F. BRESCIANI, 2024; L. BUSATTA, 2024].

Muovendo evidentemente dal presupposto della previa esistenza di una potestà concorrente regionale su tale campo, quanti propendono per l'applicabilità di tale istituto hanno evidenziato la fitta trama di competenze che caratterizzerebbe l'ambito in esame ed il tangibile beneficio che, quindi, se ne avrebbe dall'azionabilità di una clausola proveniente dallo strumentario tipico del regionalismo collaborativo (nel senso, cioè, di rispettare la competenza statale su tale materia senza, per ciò solo, "congelare" l'intervento regionale fintantoché il Parlamento non abbia deciso di intervenire) [C. CARUSO, 2024]. A favore dell'estensione di siffatto meccanismo sembrerebbe militare, d'altro canto, anche una risalente giurisprudenza costituzionale la quale, sul punto, si sarebbe positivamente espressa (così, sent. n. 398/2006, con cui la Corte ha "salvato" la l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 11/2005, *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2001/42/CE, della direttiva 2003/4/CE e della direttiva 2003/78/CE. Legge comunitaria 2004*) [P.F. BRESCIANI, 2023].

Venendo ad ogni modo al duplice presupposto richiesto per innescare tale istituto, nonostante esso imponga, "a monte", che la Regione si sia attivata in esecuzione di un obbligo di intervento previamente individuato e, "a valle", che essa abbia deciso di attivarsi su un campo che comunque costituzionalmente le spetti, non pare, però, che alcuna delle prescritte condizioni possa dirsi in questo caso soddisfatta [G. RAZZANO, 2025].

Con riferimento, in particolare, alla realizzazione di tale ultimo presupposto, a favore di un intervento "anticipatorio" da parte del legislatore regionale qui non potrebbe invocarsi la potestà concorrente *ex* art. 117, comma 3, Cost. [A. CANDIDO, 2024; B. VIMERCATI, 2025] [come, peraltro, ribadito dalla stessa Consulta con le sentt.,

rispettivamente, n. 262 già cit. che ha dichiarato l'incostituzionalità della l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 4/2015, *Istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e disposizioni per favorire la raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti* e n. 1/2019, con cui è stata dichiara l'illegittimità costituzionale della l.r. Liguria n. 26/2017, *Disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative*] [L. BIANCHI, 2024; A. LO CALZO, 2025; B. VIMERCATI, 2025].

Come si è difatti detto in occasione del primo quesito, affinché il principio di cedevolezza invertita qui all'esame non violi il riparto di competenze evocato nella prima domanda bisognerebbe dare per realizzata una duplice condizione e, cioè, rispettivamente: 1) nella delicato ambito del fine-vita, la "posticipazione" della materia dell'«ordinamento civile e penale» di cui all'art. 117, comma 2, *lett. l*), Cost.] a fronte della corrispondente "anticipazione" di quella della «tutela della salute» *ex* art. 117, comma 3, cit.; 2) la legittimazione della Regione a legiferare nella perdurante assenza dei principi fondamentali della materia previamente introdotti dallo Stato con la propria legge-quadro. Già la prima condizione nondimeno – e, in subordine logico-cronologico, la seconda – può ritenersi non realizzata, con la conseguenza che la legge regionale sul punto apparirebbe, comunque, viziata per contrasto con l'art. 117, comma 2, *lett. l*), cit.

Per tale preliminare ed assorbente considerazione, in conclusione, si ritiene che il principio di cedevolezza invertita non potrebbe nemmeno invocarsi in una materia non costituzionalmente spettante alla Regione.

Solo per completezza potrebbe, ad ogni modo, aggiungersi che: 1) non sarebbe affatto scontata una specularità tra l'intervento regionale "cedevole" in caso di omissione statale e quello statale parimenti "cedevole" nell'inverso caso di inerzia regionale [L. BIANCHI, 2024]; 2) non possono tralasciarsi, infine, gli ostacoli cui la piena operatività di tale meccanismo rischierebbe di andare incontro, tanto in termini di certezza-prevedibilità applicativa quanto con riferimento al contesto dal quale simile istituto verrebbe trapiantato (che sarebbe poi quello, come si ricordava *supra*, assai diverso dell'adempimento degli obblighi eurounitari) [B. VIMERCATI, 2025].

CARLO CALVIERI

Il principio di cedevolezza invertita, così come elaborato sulla base della giurisprudenza costituzionale, di fatto consente alle Regioni di colmare il vuoto normativo e l'eventuale inerzia del legislatore statale, esercitando in via provvisoria ed eccezionale il potere legislativo, come *lex necessitatis et lex temporis*. Ma in generale ciò si ritiene consentito entro i limiti delle materie di competenza regionale, cioè quelle di competenza concorrente (come la *tutela della salute*) o residuale regionale, mentre molto più problematica sarebbe una sua applicazione su materie riservate alla competenza esclusiva statale (fra cui ordinamento civile e penale, nonché determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni).

Partendo da una tale doverosa premessa, sulla scorta di quanto risposto alla prima domanda, ritengo che un eccezionale intervento suppletivo regionale, potrebbe essere giustificato proprio in forza del principio di cedevolezza invertita, che partendo dalla materia concorrente (tutela della salute) potrebbe, pur con tutte le cautele del caso, legittimare un intervento normativo primario delle regioni in grado di regolare procedure, tempistiche e connesse responsabilità, volte a garantire un diritto, non quello di morire (che inciderebbe sull'indisponibilità del diritto alla vita astrattamente inteso), ma di poter decidere quando e come, in considerazione di una condizione di vita divenuta oramai (soggettivamente e spesso oggettivamente) intollerabile. Si potrebbero così regolamentare quelle modalità di assistenza necessarie e/o alternative all'interruzione dei trattamenti in corso sul paziente che, sul piano sanitario avrebbero il solo scopo di ritardarne l'inevitabile fine, senza ridurre le relative sofferenze. E ciò in un contesto che, proprio in ragione delle precisazioni offerte dalle sentenze interpretative di accoglimento della Consulta, si delinea come un "diritto a prestazione", da rendere accessibile in condizioni di eguaglianza e non discriminazione, sulla base di comprovate situazioni di estrema sofferenza fisica e psichica ed in favore di chi, pur desiderandolo, sia nell'impossibilità di procedere in autonomia.

Per la giurisprudenza costituzionale (Corte cost. n. 1/2019, n. 222/2020, n. 398/2006) l'intervento regionale è infatti legittimo solo in assenza di disciplina statale e limitatamente alle materie che la Costituzione attribuisce in via concorrente o esclusiva alle Regioni. Per cui anche la vigenza di una clausola di cedevolezza (così come applicata in materia di direttive comunitarie o regolamenti su servizi pubblici locali) resterebbe subordinata al rispetto dei confini materiali del riparto di competenza e difficilmente potrebbe consentire alle Regioni di legiferare su profili spettanti esclusivamente alla competenza dello Stato in un delicato settore come quello in esame.

I margini di intervento dovranno intendersi quindi, non in termini di un'illegittima sostituzione al legislatore penale, dato che nel campo della disciplina della materia attinente primariamente all'ordinamento penale e civile non vi sarebbe spazio per la competenza regionale, quanto piuttosto per offrire copertura al vuoto normativo, seppur sul piano della regolazione dei soli aspetti organizzativi del servizio sanitario, e sotto la guida dei principi generali dettati dallo Stato e, soprattutto, in coerenza con le ricadute applicative tratte dalla giurisprudenza costituzionale richiamata. Tanto è che proprio in ragione della colpevole inerzia del legislatore nazionale, per le Regioni si sono aperti spazi per tentare di disciplinare in concreto, nel rispetto dell'ampio settore di competenza concorrente attinente alla tutela della salute, quegli "aspetti organizzativi e procedimentali" per l'attuazione dei principi fissati dalla Corte costituzionale, tentando di non invadere la materia penale e rispettare i livelli essenziali di assistenza da garantire in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. Punto che a sua volta dovrebbe essere affrontato tentando un coinvolgimento, in chiave collaborativa ed attraverso strumenti di tipo negoziale o interistituzionale anche di altre Regioni, riducendo le asimmetrie su base territoriale ed attenuando, per quanto più possibile, l'ulteriore problema di compatibilità con il principio di uniformità e tutela dell'eguaglianza nell'accesso ai diritti fondamentali.

La questione così come posta, pur rimanendo al momento aperta e affidata (in assenza di legge nazionale) all'interpretazione della Corte costituzionale, potrebbe consentire concrete possibilità di intervento e coordinamento delle Regioni che, allo stato attuale della legislazione di principio (e da leggere nel nuovo perimetro delineato dalla sentenza n. 242 del 2019), potrebbero dar vita a normative primarie idonee a coinvolgere i rispettivi servizi sanitari.

In quest'ottica avrebbero concreto riscontro in termini assistenziali sia la somministrazione (per chi lo desideri) di cure palliative e di supporto al dolore, ma anche le domande di specifica assistenza a chi invece, in determinate e opportunamente vagliate condizioni, ritenga oramai intollerabile il proprio status terminale di vita. Un tale intervento legislativo regionale in entrambi i fronti sopra indicati, ben potrebbe individuare gli strumenti organizzativi e procedurali, provvedere alla formazione delle commissioni mediche incaricate della valutazione e predeterminare la tempistica dei procedimenti amministrativi per la verifica delle condizioni psicofisiche dell'interessato. Si tratterebbe di un segnale di civiltà, che si muove nel raggio delle competenze "sanitarie" latamente intese, estese eticamente alle peculiari esigenze avanzate da chi abbia deciso, nell'ambito dei propri di diritti di assistenza, di rifiutare trattamenti sanitari orientati a mantenere la funzionalità di organi vitali, ma non sempre compatibili con le aspettative dell'assistito e con l'autodeterminazione a ottenere una fine coerente con le proprie intime esigenze di dignità. Interventi legislativi in grado di muoversi all'interno dell'organizzazione dei servizi destinati a soddisfare bisogni che restano all'interno della sfera dei doveri di assistenza, offrirebbero risposta, in termini di organizzazione, alle richieste di pazienti che attraversano una fase che, seppur conclusiva, è e resta all'interno della vita stessa. Fase in cui il diritto all'assistenza giunge forse ai livelli più alti e che senza alcun supporto normativo impedirebbe ogni possibile forma di coinvolgimento di un servizio (fondamentale) come quello sanitario a garanzia della corretta e uniforme risposta alle esigenze e connessi diritti di chi si trovi costretto a dover affrontare quella fase ineluttabile, unica e universale, di non ritorno della propria esistenza.

Certo è che un tale intervento legislativo, pur di natura eccezionale e temporanea, ritagliato entro la competenza concorrente regionale della tutela della salute, per disciplinare forme e modalità di "assistenza sanitaria" connotata dal progresso tecnologico biomedico che riesce ad allungare (talvolta solo artificialmente) le fasi terminali e agoniche, magari oltre limiti inimmaginabili, esponendo i pazienti a sofferenze intollerabili e crudeli, non potrebbe sottrarsi al confronto con la legislazione penale e con il correlato delicato bilanciamento. Le specifiche disposizioni dell'omicidio del consenziente o dell'istigazione o assistenza al suicidio, infatti, si pongono anch'esse l'obiettivo di tutelare il bene vita (anche se compromesso sul piano fisico o psichico) partendo dal presupposto della sua assoluta, formale e sostanziale indisponibilità. E qui sta il nocciolo del problema.

Il diritto alla vita anche se compromesso sul piano fisico e/o psichico non può non essere riconosciuto ad ogni essere vivente in forma certamente inviolabile, ma non possiamo non comprendere all'interno del suo svolgersi l'evento morte. E in tutto il

ciclo vitale assume rilevanza un'adeguata assistenza sociosanitaria, tanto che per la nostra Costituzione è dal diritto alla vita, inteso come diritto fondamentale all'integrità fisica, che discende anche l'ulteriore ed altrettanto fondamentale diritto (a prestazione) ad ottenere cure ed assistenza sanitaria. L'ordinamento si preoccupa pertanto, sia di tutelare la vita, sanzionando penalmente tutti quei comportamenti in grado di configurarsi come lesione all'integrità fisica, ma anche di approntare adeguata assistenza (universale e per tutti) nell'intero arco della vita del paziente fino alla sua fine.

In questo contesto ordinamentale si sviluppano e confrontano, la libertà di scienza e coscienza del medico con il fondamento dell'attività medico-chirurgica, i principi di alleanza terapeutica tra il medico e il paziente, ma anche con la stessa libertà di autodeterminazione. Se quest'ultima non assurge a vero e proprio diritto, ma resta relegata a un potere di mero fatto (analogo a quello riconosciuto a ciascuno di suicidarsi, o di peggiorare le sue condizioni di salute come di omettere contegni idonei a migliorarle), lo spazio regionale resterebbe estremamente ridotto se non del tutto vanificato. Viceversa, se la libertà di autodeterminarsi nell'ambito di un servizio assistenziale esteso alle fasi terminali della propria vita, non sia relegata alle mere "facoltà di fatto" estranee al dovere di assistenza, potrebbe rientrare nel novero dei diritti ad ottenere prestazioni di servizio disciplinate dalla legislazione regionale e potrebbe pretendere tutela e azionabilità in termini di vera e propria pretesa.

ANTONELLO LO CALZO

La risposta alla seconda domanda si salda strettamente con quella che si è data alla prima, perché dipende in sostanza dalla soluzione al quesito sulla possibilità di ricondurre la disciplina delle procedure di accesso al suicidio assistito ad ambiti di competenza esclusiva dello Stato o ad ambiti di competenza concorrente.

Il richiamo al principio di "cedevolezza invertita" nella materia in esame ha trovato specifica applicazione in occasione dell'approvazione della legge regionale toscana n. 16/2025. Si tratta di una clausola che torna più volte in tale atto, sia nel Preambolo, ove la cedevolezza della legge rispetto ad una successiva normativa statale che regoli la materia, "fissandone i principi fondamentali", è espressamente sancita dal paragrafo 8, sia nel testo, all'art. 2, ove il legislatore limita temporalmente l'accesso alle procedure regolate dalla legge "fino all'entrata in vigore della disciplina statale". Il ricorso all'utilizzo di tale clausola nasce dall'esigenza per il legislatore regionale di trovare un adeguato equilibrio tra due principi "apparentemente" opposti: il rispetto della discrezionalità del legislatore statale nella conformazione di una disciplina sul suicidio medicalmente assistito che, nel rispetto delle prescrizioni della Corte costituzionale, tocchi anche l'organizzazione delle procedure di accesso e l'effettiva tutela della persona affetta da patologie in grado di provocare sofferenze che richiedono tempi e procedure certe per la decisione sulla sua istanza di ottenere aiuto nel suicidio.

Dico “apparentemente opposti” perché nulla implica in realtà che le scelte del legislatore debbano essere in qualche modo lesive dei diritti delle persone, ciò si verifica solo quando, in concreto, egli omette di intervenire con una legge che regoli ogni aspetto della materia, rimettendo alla discrezionalità delle strutture sanitarie e alla aleatorietà dei tempi e delle procedure la concreta soddisfazione delle richieste delle persone ammalate.

Come recentemente ribadito dal Consiglio di Stato (sentenza 13 agosto 2024, n. 7124), il principio della “cedevolezza invertita” consente alle Regioni di disciplinare provvisoriamente ed eccezionalmente una certa materia, a condizione che sia ravvisabile una effettiva inerzia del legislatore statale e sempre che si versi nell’ambito di una competenza quantomeno concorrente della Regione (secondo quanto già affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza 9 gennaio 2019, n. 1). Esso opera facendo sì che l’efficacia della disciplina regionale cessi nel momento in cui lo Stato si attivi, esercitando la propria competenza legislativa. L’aggettivo “invertita” è giustificato dal modo in cui questa clausola opera rispetto alla consueta “cedevolezza”, la quale nella normalità dei casi implica che sia lo Stato ad intervenire con un proprio atto legislativo in ambiti riservati alla competenza regionale. Ciò sarebbe giustificato dalla necessità di evitare potenziali lacune normative nel sistema, per cui l’atto statale sarebbe destinato a cedere di fronte alla riattivazione del legislatore regionale.

Il punto cruciale non sarebbe tanto quello di dibattere intorno alla possibilità di richiamare il principio in questione, rispetto al quale le Regioni non incontrerebbero una preclusione assoluta, quanto, ancora una volta, quello di stabilire se la disciplina sulle procedure di fine vita ricada nella competenza dello Stato (per cui il rinvio alla cedevolezza invertita non sarebbe possibile, in quanto lesiva del riparto di competenze stabilito a livello costituzionale) o concorrente (in tal caso la Regione potrebbe operare in via sussidiaria rispetto all’inerzia del legislatore statale).

È significativo, a questo riguardo, che, quando la Regione Toscana rimanda nel Preambolo della propria legge al principio di “cedevolezza invertita”, faccia riferimento al possibile intervento futuro del legislatore statale per la fissazione dei principi fondamentali della materia, dando per assunto che il proprio intervento sia da collocare in un ambito di competenza concorrente quale la “tutela della salute”.

In conclusione, ad opinione di chi scrive, non sarebbe tanto il richiamo al principio di “cedevolezza invertita” a fare salvo il riparto costituzionale delle competenze legislative, perché, su un piano logico, è la stessa operatività della clausola a presupporre che sia stata preliminarmente risolta la questione sulla materia in cui si colloca l’intervento legislativo sul fine vita e sulla spettanza di questa allo Stato o alla Regione (pur in via soltanto concorrente).

Il problema che piuttosto sorge, ma che trascende in parte dalla risposta al quesito, riguarda la responsabilità, in primo luogo politica, che il Governo e il Legislatore assumono nel non dare seguito, con un atto legislativo espresso, alle sentenze della Corte costituzionale. Se le Regioni (una sola finora) hanno ritenuto di intervenire con una propria legge, facendo salva la “priorità” del legislatore statale per mezzo della clausola di “cedevolezza invertita”, è perché troppo a lungo si è protratta l’incertezza sui

tempi e sulle procedure da seguire per attuare le richieste di suicidio assistito. Tale inerzia, a oltre sei anni dalle prime decisioni del Giudice delle leggi sul punto, non è può spingersi al punto da "paralizzare" l'esercizio di un diritto, ma riesce solo a renderne più difficoltosa e incerta l'attuazione, ragion per cui appare tanto più intollerabile da indurre – ancora una volta – la Corte costituzionale ad esortare le forze politiche ad assicurare concreta attuazione alla sentenza n. 242/2019 (oltre a potenziare il sistema di cure palliative, in modo da evitare un ricorso "improprio" al suicidio assistito).

GIOVANNA RAZZANO

Il c.d. principio di cedevolezza invertita, nel caso che interessa, viene invocato impropriamente, mancando i presupposti sostanziali per l'operatività di tale clausola. In primo luogo, la cedevolezza opera laddove vi sia competenza legislativa: come la Corte costituzionale ha precisato nella sent. n. 1/2019, «*l'intervento che il legislatore regionale può anticipare nell'inerzia del legislatore statale attiene pur sempre (e soltanto) a materie di competenza concorrente della Regione*». Competenza che, come già visto, manca, anche ad ammettere che l'intera questione "aiuto al suicidio" riguardi la sola materia "tutela della salute".

In secondo luogo, la cedevolezza opera laddove è necessario implementare una norma, e raggiungere un certo risultato in un certo termine, come accade quando lo Stato interviene ad attuare direttive europee con sue leggi per sopperire, in materia di legislazione concorrente, all'inerzia delle Regioni, fintantoché tale inerzia permanga. Nel caso dell'aiuto al suicidio, invece, venendo in rilievo una sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato la parziale incostituzionalità di una norma penale, delimitando una circoscritta area di non punibilità della fattispecie criminosa, non vi è una norma da implementare entro un certo termine per conseguire obiettivi prefissati, sia perché la stessa Corte, nella sent. n. 242/2019, ha dichiarato di aver rimosso il *vulnus* costituzionale (stante l'inerzia del legislatore dopo l'ordinanza n. 207/2018) ed è dunque auto applicativa (*self executing*, potremmo dire), sia perché, nella sent. n. 135/2024, ha affermato che «il legislatore deve poter disporre di un significativo margine di apprezzamento», e che resta ferma «la possibilità per il legislatore di dettare una diversa disciplina, nel rispetto dei principi richiamati dalla presente pronuncia».

Un atto giurisdizionale, inoltre, non può essere disinvoltamente scambiato per una fonte del diritto, né una sentenza della Corte costituzionale può trasformarsi magicamente in norma, soprattutto in materia penale, laddove la riserva di legge esprime una garanzia essenziale rispetto alla libertà personale e all'integrità della persona.

Neppure giova sostenere che le Regioni potrebbero desumere "i principi fondamentali della materia", in via interpretativa, traendoli, anziché dalla legislazione statale in vigore, dalla giurisprudenza costituzionale in tema di fine vita.

Innanzitutto non va dimenticato che la sent. n. 50/2022 è di inammissibilità del referendum, la n. 135/2024 e la n. 66/2025 sono di infondatezza - pertanto prive di efficacia generale - e la n. 132/2025 è di inammissibilità della questione di costituzionalità, per cui neppure è entrata nel merito della stessa.

Occorre notare, poi, che la tesi per cui i principi di questa materia si potrebbero trarre in via interpretativa dalla giurisprudenza della Corte (la quale, per verità, non risulta molto lineare se si confrontano la n. 66/2025 con la n. 132/2025), implica che ciascuna legge regionale potrebbe interpretare a modo suo i suddetti principi, per cui si prospetterebbero *tante interpretazioni quante sono le Regioni italiane*, con il conseguente grave pregiudizio del principio di determinatezza che deve vigere in materia penale, nonché del principio di uguaglianza e soprattutto di tutela del diritto alla vita, principio supremo dell'ordinamento giuridico italiano, così come della CEDU.

Occorre fra l'altro ricordare un passaggio significativo della sent. n. 242/2019, quello in cui la Corte ha suggerito al Parlamento di valutare diverse possibilità (punto 2.4): l'inserimento della disciplina legislativa sul suicidio assistito nel contesto della legge n. 219 del 2017, nell'ambito di un «processo medicalizzato» ovvero nel codice penale, modificando l'art. 580 c.p. Potrebbe prospettarsi, ancora, - afferma la Corte - l'esigenza di «introdurre una disciplina ad hoc per le vicende pregresse», anch'essa variamente calibrabile». Se resta dunque insoluto persino questo nodo cruciale - la collocazione di una eventuale disciplina sul suicidio assistito nel codice penale ovvero altrove - come è possibile immaginare che "i principi fondamentali della materia" possano essere desunti in totale autonomia da ciascuna Regione italiana?

È vero, infine, che in dottrina si sostiene autorevolmente che i diritti prevalgano sulla salvaguardia delle competenze, anche quando fossero le Regioni ad implementarli a fronte dell'inerzia statale [cfr. A. RUGGERI, ad es. in: *A proposito di (impossibili?) discipline legislative regionali adottate in sostituzione di discipline statali mancanti (nota a Corte cost. n. 373 del 2010)*, in *Federalismi.it*, 1/2011]. Ma questa tesi presuppone che vi siano diritti fondamentali o «beni costituzionalmente protetti» da tutelare, in ragione della «centralità della persona umana». È da escludere, invece, che la Corte costituzionale abbia introdotto nell'ordinamento italiano un diritto "fondamentale" ad ottenere l'assistenza al proprio suicidio, come se fosse questo e non il diritto alla vita il bene costituzionalmente protetto.

DAVIDE SERVETTI – CHIARA TRIPODINA

La discussione intorno alla cosiddetta "cedevolezza invertita", quale principio volto a legittimare l'intervento legislativo regionale in materia di suicidio medicalmente assistito in assenza di quello statale, appare sopravvalutata, se non mal posta. Speso tale argomento nella relazione illustrativa del "testo base" promosso dall'Associazione Coscioni, esso ha poi trovato spazio nel dibattito dottrinale. Ma a leggere attentamente le decisioni della Corte costituzionale nelle quali la cedevolezza invertita viene espressamente considerata – e sono soltanto due: sentt. nn. 1 del 2019 e 89 del 2025 –,

si può notare che il giudice delle leggi la prende in esame in termini ipotetici; lo fa per escluderne l'applicabilità ai giudizi oggetto di tali pronunce; nega che, ove applicabile, tale figura possa consentire al legislatore regionale di uscire dagli ambiti di competenza a esso attribuiti in via concorrente o residuale, non potendo in ogni caso giustificare una violazione dei limiti imposti da norme statali.

Il punto è che sono i contorni della figura stessa della cedevolezza invertita a essere incerti. Come noto, essa viene ricavata per simmetria dalla figura delle norme statali "di dettaglio" cedevoli. Lasciando a parte la legittimità di tale categoria dopo la riforma del 2001, oggetto di contrastanti posizioni in dottrina e di una giurisprudenza costituzionale ambigua, la funzione di tali norme è storicamente quella di assicurare immediata attuazione a principi fondamentali dettati *ex novo* dal legislatore statale, nell'attesa di un (eventuale) autonomo intervento del legislatore regionale. Specularmente, la dinamica della cedevolezza viene impiegata per raffigurare – e giustificare costituzionalmente – la situazione nella quale il legislatore regionale, a fronte di un'inerzia statale, detti norme entro ambiti materiali di competenza che può legittimamente praticare in via concorrente o residuale, ma potrebbero essere successivamente circoscritti dal legislatore centrale.

Il punto di congiunzione concettuale tra le due figure di cedevolezza è l'idea di rimediare, transitoriamente, a un'inerzia legislativa; ma la distanza sostanziale tra le due ipotesi di cedevolezza – tale da porre in dubbio la configurabilità della seconda – ci pare risiedere in un'essenziale differenza che corre tra potestà legislativa statale e regionale. Mentre la supplenza del legislatore statale nei confronti di quelli regionali si esprime nel dettare una disciplina di dettaglio funzionale ad assicurare immediata attuazione a principi statali che restano poi validi su tutto il territorio nazionale e assicurano la prestazione di unità coessenziale alla riserva statale, le norme regionali non hanno la forza di supplire alla mancanza dei principi fondamentali riservati alla legislazione statale, perché il senso di tali principi è quello di garantire una disciplina unitaria comune all'ordinamento statale e questo è fisiologicamente precluso al legislatore regionale, non solo per ovvi limiti di efficacia territoriale, ma per l'ineliminabile inadeguatezza del legislatore regionale a ponderare scelte di carattere nazionale valide per l'intera comunità statale.

Quel che invece, secondo consolidata giurisprudenza costituzionale, non può essere impedito al legislatore regionale è di esercitare la propria autonomia legislativa in ambiti materiali di propria competenza nei quali non sia ancora intervenuta un'apposita legislazione di principio. Diversamente, si consentirebbe a una volontaria inerzia dello Stato di inibire il legittimo esercizio della potestà legislativa da parte della Regione. In tal caso, come pacificamente ammesso, il legislatore regionale può esercitare la propria autonomia legislativa entro margini obiettivamente più ampi del consueto, dovendo tuttavia rispettare i limiti derivanti dall'ordinamento giuridico, da cui è chiamato a trarre le coordinate di principio volte a circoscrivere la sua discrezionalità.

Per queste ragioni, ci pare che non sia necessario ricorrere all'argomento della "cedevolezza invertita", al fine di giustificare l'intervento legislativo regionale sulla disciplina dell'aiuto al suicidio. Anzi, il richiamo a questa figura rischia, nel caso di

specie, di risultare problematico, perché può suggerire l'idea che la legge regionale possa introdurre norme di principio che spetterebbe allo Stato dettare, mentre essa interviene esclusivamente in attuazione di principi fondamentali già esistenti, ricavabili dalla legislazione statale vigente e dalla giurisprudenza costituzionale. Le clausole normative che dispongono che le norme regionali intervengono in attesa di quelle statali, pronte a "cedere" in caso di una successiva disciplina statale, vanno dunque intese – come riconosciuto dalla Corte costituzionale – semplicemente come espressive dell'impegno del legislatore regionale «a rispettare i principi e criteri generali della legislazione statale e ad adeguare progressivamente a questi ultimi la propria normativa», entro un'apprezzabile logica di leale collaborazione (sent. n. 398 del 2006).

III Domanda

A fronte di una pluralità di pronunce della Corte costituzionale che hanno sottolineato la necessità di un intervento del legislatore per disciplinare la materia (da ultimo, cfr. sent. n. 66 del 2025), cosa pensa dell'impugnazione del Governo della legge della Regione Toscana, intervenuta nelle more dell'inerzia del legislatore nazionale?

STEFANO AGOSTA

Per essere correttamente impostata, la risposta al presente quesito impone necessariamente di separare il piano, per così dire, della *legittimità* giuridica da quello dell'*opportunità* politica.

Prendendo innanzitutto le mosse dal primo, il presupposto è che il campo del fine-vita – come si è cercato di sostenere nella risposta al primo quesito – debba necessariamente vedere, in prima battuta, l'esercizio della potestà esclusiva statale nell'«ordinamento civile e penale». Dal che, ad un'iniziativa legislativa "in solitaria" come quella toscana (cui peraltro, molto recentemente, si è affiancata quella sarda) – sulla quale incombe il rischio di essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, comma 2, *lett. l*), Cost. – sarebbe stata da preferire una pianificazione regionale di tipo "condiviso": ad esempio, mediante la presentazione di un comune progetto di legge da parte dei rispettivi Consigli regionali al Parlamento (ai sensi dell'art. 121, comma 2, secondo cpv, Cost.) che avrebbe potuto consentire la previa definizione di un nucleo sostanziale di disciplina statale sul punto [L. CHIEFFI, 2024].

Seppure, difatti, tale iniziativa congiunta avrebbe potuto scontare un'ineliminabile alea politica – derivante ovviamente dalla circostanza che, una volta presentato, nessuno strumento dell'ordinamento avrebbe potuto pienamente garantire che siffatto progetto legislativo sarebbe, poi, stato effettivamente discusso dalle Assemblee [L. BUSATTA, 2024] – essa avrebbe, comunque, potuto sortire almeno un duplice effetto (oltre quello

di mostrarsi rispettosa delle competenze esclusive dello Stato in materia, ovviamente): dalla prospettiva *giuridica* dei *diritti*, di provare, se non altro, ad avviare una comune risposta alla sofferta domanda avanzata da tutti coloro che drammaticamente attendono di poter accedere alle procedure di suicidio medicalmente assistito; da quella *politico-istituzionale* dei *poteri*, di stimolare finalmente il necessario seguito statale alla giurisprudenza dell'ormai lontano 2019 [L. CHIEFFI, 2024].

Non essendo andate così le cose, non può dunque destare troppa meraviglia la decisione del Governo di ricorrere, infine, avverso la l.r. Toscana n. 16/2005, recante *Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale 242/2019 e 135/2024* [G. ROCCHI, 2025]. La quale ultima – come si è già provato a sostenere – potrebbe, comunque, andare incontro ad una dichiarazione di illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 117 Cost.: 1) se si intende patrocinare la necessaria precedenza della materia dell'«ordinamento civile e penale» – secondo la tesi qui accolta – per violazione del comma 2, *lett. l*) cit.; 2) se si ritiene diversamente di ascrivere tale intervento regionale alla previa materia della «tutela della salute» in assenza dei principi fondamentali dettati dallo Stato, per lesione del successivo comma 3; 3) se quest'ultimo si considera, infine, rispettoso del richiamato comma 3 – nonostante, appunto, la mancanza dei suddetti principi – per contrasto col comma 2, *lett. m*) cit. il quale presuppone, invece, la previa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, in tale frangente assenti (ma, su quest'ultimo punto, si tornerà, *funditus*, nella risposta al quinto quesito).

Venendo – come si anticipava – al diverso crinale dell'*opportunità* politica, sembra che l'onere di dare (anche simbolicamente…) un "segnale" [L. BUSATTA, 2024; A. LO CALZO, 2025] nel clima di generale afasia legislativa sia finito per incombere sulle plurime iniziative regionali in tema di fine-vita. A "monte" di queste ultime, potrebbe dirsi che i legislatori regionali abbiano infine sconfinato in un campo loro sottratto dalla Costituzione, per un verso, allo scopo di ovviare al perdurante *vuoto* legislativo statale [A. SCALERA, 2025] e, per un altro, a quello di contrastare le inevitabili incoerenze del progressivo *pieno* sia di tipo amministrativo che a carattere giurisdizionale.

Rispetto alla ristagnante anomia – che ha continuato a dare drammaticamente luogo a fenomeni quali il tristemente noto "turismo" eutanasico (soprattutto verso la Svizzera) [L. CHIEFFI, 2024] – la Regione, insomma, avrebbe politicamente deciso di giocare, per così dire, di anticipo sull'iniziativa statale (se di anticipo possa ancora realisticamente parlarsi, a fronte di tanti anni di aspettative disattese…) nonostante il confronto parlamentare fosse (e, tutt'ora, sia…) ancora in altomare [M.G. NACCI, 2023; A. LO CALZO, 2025].

Parimenti, si può ritenere che l'attivismo regionale sia stato stimolato dall'opposta esistenza di una sorta di *pieno* in materia: innanzitutto *amministrativo*, in ragione del fatto che la perdurante lacuna legislativa avrebbe finito in sostanza per autorizzare un eccesso di discrezionalità nelle pratiche da parte di tutti gli operatori coinvolti, con un conseguente rischio di discriminazione tra i cittadini del medesimo territorio regionale

[A. LO CALZO, 2025] (il punto, comunque, sarà meglio affrontato nella risposta al quarto quesito); in secondo luogo, *giurisdizionale*, in virtù dei frequenti ricorsi per ottenere l'accesso alla procedura medicalizzata del suicidio assistito da parte della magistratura, la quale ultima ha, così, dovuto sopportare sulle proprie spalle il carico di una vera e propria funzione di "supplenza" del legislatore non priva di luci ed ombre [L. CHIEFFI, 2024]. A parte talune soluzioni giudiziarie reputate eccessivamente "creative", anche in questo caso non possono, certo, lasciare indifferente i "costi" che i richiedenti hanno dovuto loro malgrado sostenere non solo in termini materiali ma, soprattutto, temporali ed umani [P.F. BRESCIANI, 2023].

A "valle" di tali motivazioni, non vi è dubbio che tali iniziative regionali – pur illegittimamente precedendo lo Stato in un ambito che gli è riservato dalla Carta fondamentale – si siano, comunque, conquistate una certa visibilità politica tanto sul crinale delle *fonti* quanto su quello dei *poteri*. Rispetto alle prime, certamente il recente attivismo toscano (e, adesso, anche sardo) avrebbe intanto segnato una sorta di inversione del *trend* sin qui osservato alla "amministrativizzazione" della legge regionale verso una maggiore "politicizzazione" [P.F. BRESCIANI, 2023], tanto da far discorrere di una vera e propria "reviviscenza" della legislazione regionale [B. VIMERCATI, 2025]. Dal punto di vista dei *poteri*, pur abusando delle proprie competenze, si può dire che tali iniziative abbiano contribuito presso i *governati* a riavviare un "motore" – finito drammaticamente "in stallo", come si sa, negli ultimi anni – come quello del dibattito pubblico sul tema del fine-vita [L. BUSATTA, 2024] al punto da far parlare di una nuova "primavera" nella tutela e riconoscimento di taluni diritti fondamentali della persona rimasti, sin qui, drammaticamente "dormienti" o, come che sia, "in letargo" [A. SCALERA, 2025].

Passando al diverso angolo visuale dei *governanti*, pare evidente che "fughe in avanti" come quelle cui si è negli ultimi mesi assistito a livello regionale abbiano finito per innalzare – non troppo diversamente da quanto già visto, peraltro, in occasione della pandemia da Covid-19 – il complessivo tasso di "competizione" istituzionale, tra Regione e Regione e con lo stesso Stato, fino forse a sfociare in un vero e proprio "antagonismo" territoriale [M.G. NACCI, 2023]: ma ciò (sempre a condizione che, momentaneamente, si metta tra parentesi il piano della illegittimità costituzionale) non solo non dovrebbe troppo stupire ma potrebbe pure essere, tutto sommato, politicamente accettabile, a livello *teorico-astratto* così come, pure, su quello *pratico-concreto*.

Sul versante *teorico-astratto*, innanzitutto, bisogna considerare che una legge regionale espressiva di un indirizzo politico territoriale *apparentemente* (considerato il perdurante silenzio a livello nazionale…) divergente da quello nazionale non eccederebbe – ma anzi, se possibile, dovrebbe portare ad ulteriore compimento, in tal modo naturalmente confermandola [P.F. BRESCIANI, 2024] – quell'autonomia "politica" di cui la Costituzione [T. MARTINES, 1956] ha *ex professo* dotato, appunto, le Regioni. Sul profilo *pratico-concreto*, poi, ogni residua preoccupazione potrebbe essere fugata dal fatto che tali iniziative non determinerebbero, comunque, niente di lontanamente assimilabile all'innalzamento del tasso di conflittualità cui, invece, si assiste in altre esperienze quali, sopra tutte, quella federale statunitense. Ciò dal momento che, in ogni

caso, il nostro sistema costituzionale già *ex se* possiederebbe gli "anticorpi" necessari ad evitare un impiego caotico (anziché pre-orientato, e proprio per ciò direttamente funzionalizzato, alla tutela dei diritti fondamentali) dell'autonomia regionale (si pensi, come appunto nel nostro caso, al verosimile mancato rispetto *ex ante* della competenza esclusiva statale in materia ed al controllo *ex post* da parte del giudice costituzionale in tal senso) [P.F. BRESCIANI, 2023].

Spostandosi, infine, sul crinale degli organi di indirizzo politico, con particolare riferimento al potere legislativo, non può invero non riflettersi sulla singolare inversione che sembrerebbe aver caratterizzato organi pure, entrambi, investiti dalla Costituzione del delicato compito di legiferare – sebbene, com'è naturale, in ambiti del tutto diversi – quali il Consiglio della Regione Toscana, da un lato, ed il Parlamento nazionale, dall'altro: l'uno, costituzionalmente *non abilitato* a prevenire il Parlamento eppure politicamente *dinamico-attivo* (nonostante l'evidente forzatura del riparto delle competenze tra Stato e Regioni), l'altro, all'inverso, costituzionalmente *abilitato* a porre la disciplina sostanziale della materia eppure *statico-passivo*.

Da questo punto di vista, peraltro, non sembra essere sfuggita quella sorta di parallelismo esistente tra l'atteggiamento mantenuto dall'attuale Parlamento e quello all'epoca della dolorosa vicenda di Eluana Englaro il quale ultimo, pur a distanza di molti anni, rischia drammaticamente (*recte*: circolarmente) di ripetersi: allorquando cioè – anziché impegnarsi per dare finalmente al paese una legge condivisa in materia – la maggioranza parlamentare del tempo, come si ricorderà, non trovò di meglio da fare che battere la più comoda (e politicamente più remunerativa) strada del conflitto di attribuzione avverso la sentenza che la Corte di Cassazione aveva per quel caso pronunziato [S. CECCANTI in E. MARTINI, 2025] [più di un dubbio in ordine alla possibilità di garantire un'effettiva uniformità ed omogeneità di trattamento in tale ambito anche da parte di un eventuale intervento del legislatore statale, comunque, non è stato, ancora di recente, nascosto (G. RAZZANO, 2025)].

Chiudendo infine col potere esecutivo, forse dovrebbe indurre a riflettere il fatto che oggi si produca lo sforzo di censurare *ex post* una legge regionale sul fine-vita che *già c'è* mentre *ex ante* il Governo non si è mai speso per varare una legge nazionale che *ancora non c'è* [E. GIANI in E. MARTINI, 2025] (e, a far data dal primo intervento sul punto della giurisprudenza costituzionale, manca ormai da un lasso di tempo talmente ampio da essere ritenuto non più tollerabile).

CARLO CALVIERI

La Regione Toscana, prima in Italia, ha approvato il 14 marzo 2025 la legge regionale n. 16, volta a disciplinare in modo organico le modalità organizzative e procedurali per l'accesso al "suicidio medicalmente assistito", in asserita attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 242/2019 e n. 135/2024 e, data la perdurante assenza di una legge nazionale specifica, ha provveduto a specifiche norme procedimentali, da attuare a livello regionale. Come noto, alla pubblicazione della legge

ha fatto seguito l'impugnazione in via d'azione da parte dello Stato che ha sostenuto che un tale intervento legislativo da parte della Regione finiva con il travalicare le competenze regionali, incidendo sull'ordinamento penale e civile. Da qui la remissione alla Corte costituzionale della questione che nei prossimi mesi deciderà sul ricorso proposto dal Governo, all'esito dell'udienza di discussione già fissata per il prossimo mese di ottobre.

A fronte delle recenti e ripetute sollecitazioni della Corte costituzionale al Parlamento affinché si disciplini in modo organico la materia del suicidio assistito – come ribadito anche dalla sentenza n. 66 del 2025– il Governo si è quindi limitato alla tempestiva proposizione del ricorso in via d'azione ex art. 127 Cost. segnalando l'invasione delle competenze statali. Tuttavia, per valutarne la portata, ritengo si debba pur sempre partire dai precedenti della stessa giurisprudenza costituzionale.

Per la giurisprudenza della Consulta in tema di "assistenza al suicidio" resta indubbio che l'oggetto a cui ha voluto offrire disciplina la legge regionale Toscana, coinvolgono, in prevalenza profili di tutela della salute (competenza concorrente, in cui le Regioni possono disciplinare in autonomia aspetti organizzativi e procedurali dei propri servizi sanitari), insieme alle materie, di competenza esclusiva statale (ordinamento civile e penale, livelli essenziali delle prestazioni) che rappresentano limiti oggettivi per l'iniziativa legislativa regionale. In questo potenziale intreccio normativo, tuttavia, la legge toscana n.16/2025 – intervenuta in assenza di una disciplina nazionale – si propone proprio di delineare un possibile modello di gestione delle modalità e dei tempi di accesso al suicidio medicalmente assistito, cercando di attenersi ai rigorosi parametri fissati dalle sentenze della Corte.

La lunga inerzia del legislatore nazionale nel dare attuazione ai principi delineati dalla Corte costituzionale ha alimentato l'esigenza di una regolamentazione, soprattutto a livello territoriale, per colmare un vuoto che genera incertezza applicativa, rischi operativi per il personale sanitario e disuguaglianze tra cittadini. La legge toscana nasce pertanto proprio per tentare di garantire maggiore certezza e garanzie procedurali nel rispetto dei requisiti sostanziali fissati dalla Consulta.

Il Governo invece ha ritenuto che tale legislazione travalichi i limiti imposti dalla Costituzione alla legislazione regionale, incidendo su profili che spettano esclusivamente alla legislazione unitaria dello Stato, in coerenza con un orientamento particolarmente restrittivo sul riparto delle competenze. Sul punto però si potrebbe anche obiettare che la stessa Consulta, nello stigmatizzare più volte l'inerzia del Parlamento e richiesto l'impegno del legislatore nazionale, non ha mai segnalato impedimenti alla normativa regionale, che si limiti ad aspetti organizzativi-procedurali, nel rispetto delle condizioni fissate dalla stessa Corte. Tanto che la Regione Toscana ha difeso la propria legge proprio affermando di aver operato sull'organizzazione sanitaria, senza incidere sulla disciplina penale/civile o sui LEP ed anzi elevando il livello di tutela.

L'impugnazione del Governo si inscrive in una dialettica politico-istituzionale che attende ancora una soluzione definitiva dal Parlamento. Sul piano strettamente costituzionale, come già evidenziato nelle precedenti risposte, non trovo elementi in

grado di negare aprioristicamente alle Regioni spazi di intervento nei termini già descritti, specie in presenza di una conclamata inerzia del legislatore statale ed i reiterati richiami della Corte costituzionale ad un intervento legislativo nazionale.

Credo comunque che il ragionamento seguito dall'esecutivo statale per censurare la violazione del riparto di competenze da parte del legislatore toscano si incentri in un presunto illegittimo coinvolgimento dei servizi sanitari tenuti a soddisfare il "diritto al suicidio" richiesto dall'interessato o da terzi a ciò delegati. Ma messa in questi termini la questione appare malposta e fuorviante. Non si tratta di andare a soddisfare un diritto soggettivo preordinato al suicidio, in autonomia o con l'ausilio di terzi, ma di assolvere ad una delicata fase di assistenza volta a consentire l'erogazione di prestazioni sanitarie che possano evitare l'inutile accanimento terapeutico nei confronti di soggetti che intendano sottrarsi a gravissime infermità e sofferenze nella fase finale della propria esistenza. Quindi come si è tentato di chiarire sulla base delle risposte alle prime due domande di un quadro assiologicamente diverso da quello evidenziato nel ricorso dall'avvocatura statale.

Certo, profili critici, che possono essere segnalati in ordine alla legge 16 della Regione Toscana, non mancano, a partire dall'assenza di una disciplina in grado di offrire percorsi assistenziali in grado di offrire alternative terapeutiche in grado di garantire specifiche cure palliative, ambiti di meditazione e colloquio, decisioni interlocutorie, vicinanza di medici e di altre persone, luoghi e strumenti in grado di consentire una scelta consapevole e pienamente maturata in una fase di estrema situazione di debolezza. Senza contare poi delle disposizioni in materia di copertura delle spese, che la Regione ha ritenuto di dover attingere dal capitolo di spesa destinata alla disabilità che confligge apertamente con le esigenze di categorie di soggetti che invece da tali risorse spesso fanno dipendere la loro stessa primaria esigenza di vita.

Ci troviamo pertanto di fronte ad un delicatissimo bilanciamento valoriale, che vede contrapposti sul piano assiologico, il fondamentale e primario diritto alla vita, garantito sia dalla Costituzione che dallo stesso art. 2 CEDU, ed un contrapposto diritto, che non va confuso con quello di rinunciare a vivere, e tantomeno di un vero e proprio diritto a morire, (su cui si veda la stessa presa di posizione della Corte europea dei diritti dell'uomo, proprio in relazione alla tematica dell'aiuto al suicidio con la sentenza 29 aprile 2002, Pretty contro Regno Unito), quanto di un più specifico diritto ad ottenere prestazioni di assistenza a fronte di una scelta autodeterminata in ragione di uno stato, oggettivo e soggettivo, di estrema sofferenza fisica e psichica tale da rendere lo stesso bene vita non più tollerabile.

GIAN LUCA CONTI

Nelle risposte ai primi due quesiti, vi è anche la risposta al terzo: il governo impugnando la legge regionale della Toscana non ha azionato le ragioni della sovranità costituzionale avverso l'abuso delle prerogative di un'autonomia legislativa regionale,

ha fatto valere il diritto della maggioranza di governo a proseguire nell'inadempimento ai moniti della Corte in punto di disciplina del fine vita.

Se è vero che la decisione di impugnare una legge regionale è un atto politico, è anche vero che gli atti politici nel nostro ordinamento costituzionale non sono liberi nel fine perché trovano un limite preciso nei valori costituzionali cui devono dare attuazione e l'inerzia nella tutela di un diritto fondamentale non può essere considerata meritevole di tutela.

L'interesse al processo del governo, in questo caso, non dovrebbe essere scandito sulla base della mera allegazione della violazione di taluni parametri in punto di riparto delle competenze, cedevoli rispetto al principio di sussidiarietà, ma dovrebbe trovare il proprio fulcro nell'esistenza di un diverso quadro regolamentare imposto dal circuito della maggioranza parlamentare di governo alla materia ma questo non può essere perché la legge regionale toscana collega esplicitamente la propria abrogazione all'entrata in vigore di tale disciplina.

Con la superficialità di chi risponde rapidamente a domande molto complesse, si può sostenere che il valore normativo dell'art. 120, Cost. nella parte in cui condiziona l'intervento sostitutivo del governo nei confronti delle regioni all'esistenza di atti o fatti che minacciano l'unità giuridica o l'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali esprime un valore normativo che può espandersi anche all'interesse al processo, di talché non è consentito al governo di impugnare leggi regionali che danno attuazione a un diritto sociale se questo diritto sociale non trova soddisfazione nella sede competente che è, nelle allegazioni del governo, il livello statale.

Non si agisce a tutela dell'unità se non si è prima costruita l'unità e l'unità non può essere data dalla mera incapacità di legiferare.

Chi afferma di essere in grado di tutelare un diritto non può contestare chi vi dà attuazione senza darvi effettiva attuazione perché altrimenti quel diritto resterebbe senza tutela e la Costituzione varrebbe di meno anziché di più.

ANTONELLO LO CALZO

Questa domanda consente di ricollegarsi a quanto in parte già affermato nelle battute finali della risposta alla Domanda II, anche se da una distinta prospettiva: quella della possibile rivendicazione "giudiziale" da parte dello Stato della competenza a regolare la materia del fine vita.

A fronte di ciò sembrano saldarsi due aspetti di estrema attualità, due "facce della stessa medaglia". Il ricorso in via principale promosso dal Governo contro la legge toscana n. 16/2025 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 28 maggio 2025, 1° Serie speciale, n. 22) e la recente presentazione di un testo congiunto all'esame del Senato, all'esito dei lavori svolti dalle Commissioni riunite 2ª (Giustizia) e 10ª (Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) sui disegni di legge A.S. 65, 104, 124, 570 e 1083.

Il ricorso promosso dal Governo contro la legge toscana era ampiamente prevedibile, in quanto non va mai dimenticato il tasso di "politicità" che connota la scelta di impugnare o meno davanti alla Corte costituzionale una legge regionale (o, al contrario, una legge statale se a ricorrere sia una Regione) [C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010, Milano, 2011, 45 ss.]. Per quanto un ricorso debba essere redatto esponendo argomentazioni puramente giuridiche, non può escludersi che la sua presentazione trovi giustificazione anche in ragioni di opportunità politica, soprattutto quando Stato e Regione siano espressione di maggioranze confliggenti e, quindi, portatori, attraverso i propri atti, di una diversa prospettiva sui diritti e sulla vita.

Al di là di questa considerazione, improntata al più assoluto "realismo", il ricorso governativo è impostato seguendo il consueto "schema" parametrico, cui si è dato conto nel rispondere alla Domanda I. Esso lamenta, in via principale, l'illegittimità dell'intera legge regionale, lesiva della competenza esclusiva dello Stato in ordine a "ordinamento civile e penale" e alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", e, in via subordinata, l'incostituzionalità di alcune singole disposizioni in cui la Regione Toscana non si sarebbe limitata alla mera attuazione di quanto già disposto dalla Corte costituzionale, ma avrebbe apportato una disciplina innovativa, in grado di incidere sulla sostanza del diritto alla vita, ad esempio con la previsione – all'art. 3 – di una "Commissione multidisciplinare permanente" (non menzionata dal Giudice delle leggi nella sentenza n. 242/2019).

La peculiarità della vicenda emerge dal fatto che il ricorso governativo non sarebbe la prima iniziativa diretta a sollecitare un controllo sul rispetto del riparto di competenze definito a livello costituzionale da parte della legge regionale citata, infatti, tale atto aveva già dovuto superare il vaglio da parte del Collegio regionale di garanzia statutaria della Toscana, il quale, con la Deliberazione 11 marzo 2025, n. 2, ha ritenuto che il legislatore regionale avesse esercitato la propria funzione nel rispetto dei principi fissati dallo Statuto.

Il punto più delicato di questa vicenda sta nella specifica competenza attribuita al Collegio di garanzia statutaria, il quale è chiamato a vagliare una delibera legislativa sotto l'esclusivo profilo della sua compatibilità statutaria, con un effetto meramente sospensivo dell'iter e una decisione che non vincola all'adeguamento il legislatore regionale.

Se i parametri alla luce dei quali il Collegio è chiamato a svolgere il proprio controllo sono soltanto quelli stabiliti dallo Statuto, è ben chiaro che ad esso non potrebbe essere chiesta una verifica sul rispetto dell'assetto delle competenze legislative stabilito dalla Costituzione, in quanto si tratta di una valutazione che pertiene in via esclusiva alla Corte costituzionale. Eppure l'istanza presentata dalle opposizioni consiliari era strutturata seguendo uno schema che, per larghi tratti, è ripreso dal successivo ricorso governativo.

Il Collegio avrebbe potuto sicuramente trovare gli argomenti per dichiarare inammissibile l'istanza, ma ha comunque ritenuto di poter procedere ad un esame nel

merito e per giungere a ciò ha fatto ricorso ad una complessa opera di ricostruzione del parametro.

Se la Regione è tenuta a rispettare tutte le disposizioni statutarie, comprese quelle di principio, tra queste va annoverato l'art. 3, comma 2, dello Statuto che rinvia al principio di eguaglianza. In questo senso, secondo il Collegio, l'istanza non era diretta a sollecitare un inammissibile controllo sul corretto esercizio della competenza legislativa da parte della Regione, ma solo a verificare se dalla violazione delle disposizioni costituzionali sul riparto di competenza legislativa fosse possibile ricavare, quale effetto riflesso, una lesione dell'eguaglianza tra le persone nel godimento dei diritti.

Questa soluzione argomentativa non è andata esente da critiche [G. CONTI, *Dare a Cesare quel che è di Cesare (E comunque meglio Kierkegaard di San Tommaso)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2025, 66], perché rischiava di duplicare impropriamente il controllo di costituzionalità svolto dal Giudice delle leggi, ma, tornando a quesito posto, fornisce una prima lettura di come i criteri competenziali possano essere intesi a giustificazione dell'intervento regionale in materia di fine vita, anche se con il rischio sempre vivo che la tesi del Collegio possa essere smentita dalla Corte costituzionale. Infatti, a conclusione dell'articolata motivazione, l'organo di controllo regionale ha ritenuto che l'intervento della Regione non fosse riconducibile ad ambiti riservati allo Stato, ma alla materia concorrente della "tutela della salute", ragion per cui, da un esercizio della funzione legislativa rispettoso del riparto costituzionale delle competenze non poteva derivare una violazione del principio di eguaglianza da parte della Regione.

Chiusa questa parentesi, utile perché riferita ad una preliminare occasione di vaglio sul rispetto del riparto di competenze, destinato a trovare ulteriori sviluppi nella decisione sul ricorso promosso dal Governo, si deve osservare come, adendo in via principale la Corte l'Esecutivo abbia voluto rivendicare la propria priorità a regolare la materia del fine vita. Per quanto ciò possa a prima vista sembrare paradossale, se si considerano i lunghi anni di "latitanza" del legislatore statale, il quale non ha ancora dato seguito alle richieste di intervento in più occasioni formulate dalla Corte costituzionale, oggi questa rivendicazione andrebbe letta "in parallelo" con i più recenti sviluppi che hanno portato, a inizio luglio 2025, alla presentazione all'Assemblea del Senato di un testo unificato, frutto dei lavori svolti dalle Commissioni congiunte 2° e 10°, fortemente innovativo degli originari disegni di legge da cui è scaturito.

È condivisibile, quindi, la lettura che la Domanda a cui si risponde fornisce, vale a dire che tra l'impugnazione della legge regionale toscana e la necessità di un intervento del legislatore statale che disciplini finalmente il suicidio medicalmente assistito esiste una stretta connessione. Tant'è vero che con il ricorso il Governo intende rivendicare una propria competenza esclusiva nel fine vita, procedendo di pari passo ad attivarsi sul piano legislativo con la presentazione di una proposta che sintetizza le posizioni della maggioranza politica sul tema.

Il quesito che a questo punto sorge sposta l'attenzione dalle competenze alla sostanza dei contenuti. Anche a voler ritenere che il legislatore statale sia l'unico soggetto abilitato ad adottare una legge sul fine vita che possa offrire adeguate garanzie di uniformità sul territorio nazionale, non è detto che ciò debba tradursi

automaticamente in un maggior rispetto dei principi che la Corte costituzionale ha posto a fondamento delle sue decisioni.

La lettura del recente testo unificato di maggioranza pare confermare questa impressione.

In attesa della conclusione dell'iter legislativo, che potrebbe portare a ulteriori significative modifiche, ad oggi i suoi tratti caratterizzanti sono: a) l'obbligo di inserire il richiedente suicidio medicalmente assistito in un percorso di cure palliative come condizione per vedere accolta la sua domanda; b) l'affidamento della designazione dei membri del Comitato nazionale di valutazione a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri; c) l'esonero delle strutture del Servizio sanitario dall'assistenza diretta nel suicidio; d) la definizione di una procedura piuttosto lunga per la valutazione della sussistenza dei presupposti da parte del Comitato (sessanta giorni, prorogabili per un massimo di altri sessanta ove fossero richiesti determinati pareri e il Comitato lo stimasse necessario); e) la previsione di un termine di centottanta giorni per ripresentare la richiesta in caso di parere negativo del Comitato sulla sussistenza dei presupposti.

Se si pongono a confronto alcune di queste scelte con quelle fatte proprie dal legislatore toscano si può notare come, da un certo punto di vista, quest'ultimo ha seguito in modo più puntuale i precetti della Corte costituzionale, rispetto a quanto vorrebbe fare il legislatore nazionale con il progetto oggi in discussione davanti alle Camere. Accogliere l'invito a provvedere da parte del legislatore non significa soltanto rispettare i criteri che presidiano il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, ma anche adottare una disciplina che tenga conto delle indicazioni fornite dal Giudice costituzionale, soprattutto per quanto attiene al ruolo delle strutture del Servizio sanitario nazionale (non è casuale che la Corte, quando accenna a queste strutture, parli di mera "declinazione" del loro ruolo, lasciando intendere che la discrezionalità del legislatore non potrebbe spingersi fino al punto di pretermetterlo completamente).

GIOVANNA RAZZANO

Mi sembra che l'impugnazione statale della legge toscana fosse, per i motivi che precedono, giuridicamente giustificata e politicamente attesa: la legge toscana sul suicidio assistito è tutta costruita in modo da evitarla. Quanto all'"inerzia del legislatore statale", non va dimenticato che la Corte costituzionale ha dichiarato di dover pronunciare la sent. n. 242/2019 proprio per superare l'inerzia parlamentare, che aveva mancato di colmare il *vulnus*. Nella sent. n. 135/2024, poi, la Corte ha affermato che «*dovrà riconoscersi un significativo spazio alla discrezionalità del legislatore, al quale spetta primariamente il compito di offrire una tutela equilibrata a tutti i diritti di pazienti che versino in situazioni di intensa sofferenza. Il che esclude possa ravvisarsi, nella situazione normativa attuale, una violazione del loro diritto all'autodeterminazione*».

La c.d. "inerzia del legislatore statale" - non nascondiamocelo - rappresenta poi una enorme questione. È, forse, la questione costituzionale del momento. Essa attiene al

ruolo che la Costituzione assegna alla Corte costituzionale, al ruolo del Parlamento, al principio democratico, a quello della sovranità popolare, della rappresentanza e della divisione dei poteri. Non è un caso che la doppia pronuncia Cappato abbia suscitato una montagna di critiche e un profluvio di reazioni da parte della dottrina, anche quella ideologicamente favorevole al suicidio assistito e all'eutanasia. Si tratta di questioni innegabilmente politiche, oltre che etiche, che in ambito politico andrebbero valutate con piena discrezionalità rispetto all'*an*, al *quomodo* e al *quando*. La sentenza *Nicklinson* della Corte suprema inglese, più volte richiamata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, ha lasciato il Parlamento britannico libero innanzitutto di decidere *se* introdurre o meno il suicidio assistito nell'ordinamento.

Inoltre, trattandosi di temi, come già ricordato, «ad altissima sensibilità etico-sociale», che attengono alla vita e alla morte, ai principi supremi e ai diritti inviolabili, all'ordinamento civile e penale, alla persona e allo Stato, le relative decisioni politiche dovrebbero, semmai, tradursi in leggi di rango costituzionale e sottratte a maggioranze occasionali [cfr. A. RUGGERI, ad es. in *Il testamento biologico e la cornice costituzionale (prime notazioni)*, in *Forum di Quaderni Costituzio*nali, 2009].

Viene infine alla memoria l'opinione della giudice della Corte suprema USA Ruth Bader Ginsburg, secondo cui questioni eticamente sensibili e divisive - come a suo tempo l'aborto in riferimento alla sentenza *Roe c. Wade* del 1973 - dovrebbero essere gestite dal Congresso piuttosto che dalla Corte Suprema, secondo un approccio più democratico e rappresentativo, trattandosi di temi sociali e politici complessi, che non possono essere affidati a decisioni giudiziarie. Più di recente, con riguardo alla questione decisa dalla sentenza *Dobbs v. Jackson* del 2022, alcune associazioni femminili hanno imputato alla Corte suprema USA un atteggiamento paternalista nei confronti del Parlamento, per essersi auto-assegnata la competenza su di un tema di natura politica, che spetta come tale agli elettori, alle elettrici e ai loro rappresentanti.

Condivido tali rilievi e nella fattispecie non ritengo che la Corte costituzionale possa ordinare attività legislativa al Parlamento, né che quest'ultimo abbia il dovere di legiferare ed essere quindi giudicato "inerte" o "inadempiente", poiché, quale organo dello Stato rappresentativo della sovranità popolare, gode di piena discrezionalità politica, nel senso di attività *libera nel fine* [cfr. ad es. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *La Corte costituzionale*, Padova, 1984, 369].

DAVIDE SERVETTI – CHIARA TRIPODINA

Una prima considerazione, su un piano di politica del diritto costituzionale, è la seguente: di fronte ai ripetuti moniti di Palazzo della Consulta – il cui *climax* è evidente nella sequenza delle più recenti pronunce in materia (nn. 135 del 2024, 66 e 132 del 2025) –; di fronte alla mole crescente del contenzioso giudiziario penale e civile, alimentato anche in funzione di disobbedienza civile; di fronte alla scelta di assunzione di responsabilità di alcune Regioni nei confronti delle persone malate incurabili instanti il suicidio medicalmente assistito sul loro territorio; di fronte a tutto a ciò, il contributo

dello Stato per garantire i beni costituzionali coinvolti ben avrebbe potuto esprimersi nell'approvazione di norme regolatrici della materia di livello nazionale, piuttosto che nella (pur legittima) opposizione a interventi regionali, in difesa di competenze che non v'è segnale esso intenda esercitare.

Né va dimenticato che proprio la pluralità di pronunce della Corte costituzionale pone ormai di fronte all'esigenza di una disciplina, che non solo rimedi al *vulnus* costituzionale rilevato e affrontato in origine dalla Corte con la sentenza del 2019, ma si faccia altresì carico della situazione prodottasi nell'ordinamento giuridico a esito di tale – per alcuni versi discutibile – pronuncia; una situazione tutt'altro che priva di incertezze. Tanto che la Corte costituzionale stessa, chiamata a giudicare sulla legittimità costituzionale del sistema normativo da essa creato – *iudex in re sua* –, ha dovuto ricorrere a sentenze di "interpretazione autentica" per tentare di chiarirne i contenuti. Evidenziando, in ultima analisi, i limiti strutturali di un diritto a matrice prevalentemente giurisprudenziale, che rendono non condivisibili le prassi e le teorie che puntano a una marginalizzazione, anziché a una riconquista a dignità, del diritto politico proveniente dalle istituzioni democratico-rappresentative.

Alla luce di ciò, il nostro auspicio è che le istituzioni della Repubblica – politiche, giurisprudenziali, amministrative, a ogni livello – sappiano recuperare un adeguato livello di reciproca leale collaborazione, superando i concetti per molti versi sterili di inerzia, supplenza, cedevolezza, conflitto..., nel segno dell'attuazione costituzionale, tanto sotto il profilo dei diritti che dei doveri. Auspicio che vale, *mutatis mutandis*, anche per le organizzazioni della società civile.

Tutto ciò premesso, con riguardo agli argomenti spesi nel ricorso governativo contro la legge toscana, la tesi principale della difesa erariale è che la disciplina dell'aiuto al suicidio, incidendo su «diritti personalissimi, tra i quali quello alla vita, precondizione di tutti i diritti, e all'integrità», rientri nella competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale. Sostiene, di conseguenza, che anche le verifiche e gli accertamenti di natura medica delle condizioni integranti le cause di non punibilità dell'aiuto al suicidio vadano assorbite in tale titolo di competenza; o, se rientranti nell'ambito della tutela della salute, che rientrino comunque nella disciplina rimessa alla legislazione statale di principio, sia perché discendenti senza soluzione di continuità dall' «assetto che nell''ordinamento civile e penale' si è ritenuto di dare all'istituto», sia perché una regolamentazione difforme sul territorio nazionale non sarebbe tollerabile rispetto all'attuazione di diritti fondamentali.

L'illegittimità della legge toscana, e in particolare della disposizione che riconosce l'erogazione gratuita delle prestazioni di aiuto al suicidio da parte del Servizio sanitario regionale, è argomentata anche in base alla violazione della competenza esclusiva sulla determinazione dei livelli essenziali e, nuovamente, della riserva statale sui principi fondamentali in materia di tutela della salute. A tal proposito, la tesi dell'Avvocatura ruota intorno all'impossibilità di qualificare le attività mediche di aiuto al suicidio quale oggetto di un diritto a prestazione, dal momento che un "diritto a morire" nel nostro ordinamento giuridico non esiste; il che impedirebbe alle Regioni di disporre l'erogazione di "prestazioni superiori" rispetto ai livelli essenziali previsti

dalla legge statale, oltre al fatto che nessun "livello minimo" è stato mai introdotto dallo Stato.

Specifiche censure sono infine portate alle norme regionali concernenti l'istituzione e le competenze delle commissioni multidisciplinari permanenti e l'attribuzione ai comitati per l'etica nella clinica della funzione consultiva, che la sentenza del 2019 riferisce invece ai comitati etici territoriali.

Senza poter qui dar luogo a una critica analitica degli argomenti sopra richiamati, è possibile qualche considerazione essenziale. In primo luogo, l'argomento dell'integrale riconducibilità della disciplina dell'aiuto al suicidio alla competenza esclusiva sull'ordinamento civile e penale non è condivisibile, per il semplice fatto che è la stessa Corte costituzionale a chiamare in causa la procedura medicalizzata di cui all'art. 1, comma 5, della l. n. 219 del 2017 e a prevedere attività di accertamento e verifica in capo alle strutture pubbliche del Servizio sanitario nazionale, sicché non è possibile negare la rilevanza anche della materia ripartita "tutela della salute".

Anche l'argomento relativo al rapporto tra livelli essenziali statali e livelli aggiuntivi regionali pare mal posto. A parte l'annosa questione per cui la nozione di "livello minimo" è radicalmente inidonea a descrivere il carattere "essenziale" dei livelli, quando una Regione, nell'esercizio della propria potestà in materia di tutela della salute, introduce a proprio carico prestazioni non ricomprese nei livelli essenziali, queste devono essere finalizzate alla protezione della dignità umana, alla soddisfazione di bisogni di salute, nonché al rispetto del principio di appropriatezza clinica e organizzativa (art. 1, commi 2 e 7, d.lgs. n. 502 del 1992). Si può trattare di prestazioni che si "innestano" su tipologie già ricomprese nei livelli essenziali di assistenza, oppure di tipologie non previste affatto da questi ultimi: quel che conta è che siano rispettati i menzionati principi e – per costante giurisprudenza costituzionale – che la Regione non sia sottoposta a un piano di riqualificazione e rientro. È questo, a nostro avviso, lo schema di giudizio in base al quale andrebbe sindacata anche la norma della legge toscana.

Quanto alle censure alle disposizioni concernenti le commissioni multidisciplinari permanenti e i comitati per l'etica clinica, esse ci paiono carenti alla luce di quanto la stessa Corte costituzionale afferma nella sua giurisprudenza, che individua i comitati etici territorialmente competenti come organi consultivi terzi rispetto al Servizio sanitario nazionale "nelle more dell'intervento del legislatore". La legge toscana, senza alterare il principio per cui sono le strutture del Servizio sanitario regionale a dover provvedere agli accertamenti e alle verifiche delle condizioni e dei modi del suicidio medicalmente assistito, ha semplicemente attribuito le funzioni consultive a un organo terzo con competenze di etica clinica ritenuto più idoneo rispetto a quello individuato dalla Corte.

IV Domanda

Come valuta il ruolo assunto da alcune Regioni nel disciplinare l'accesso al suicidio assistito attraverso atti amministrativi?

STEFANO AGOSTA

Non è possibile valutare il ruolo assunto da alcune Regioni nel disciplinare l'accesso al suicidio assistito mediante atti amministrativi senza prendere, innanzitutto, le mosse dal presupposto per cui la materia del fine-vita si ritiene prevalentemente rientrante in quella dell'«ordinamento civile e penale» di cui all'art. 117, comma 2, *lett. l*), Cost.: nonostante ciò evidentemente impedirebbe tali provvedimenti per incompetenza dell'ente regionale, l'attuale contingenza ha lo stesso visto talune Regioni mettere in campo una serie di iniziative amministrative in tal senso.

Già in occasione di precedenti esperienze, invero, le strutture sanitarie regionali si sono contraddistinte per aver offerto alla cittadinanza prestazioni sanitarie c.d. eticamente sensibili (così è, ad esempio, accaduto in occasione della predisposizione organizzativa del servizio relativo, rispettivamente, all'interruzione volontaria della gravidanza, ai consultori familiari ed alla procreazione medicalmente assistita, in tema di inizio-vita, ovvero di cure palliative, nel caso del fine-vita) [L. BUSATTA, 2024].

Considerata già dotata di tutti i mezzi necessari per appagare le nuove istanze emergenti dalla giurisprudenza costituzionale in materia di suicidio medicalmente assistito [N. VETTORI, 2022], l'amministrazione sanitaria regionale sembra essere stata spinta dall'esigenza, per un verso, di risparmiare ai richiedenti il rischio del logoramento dell'ennesimo procedimento giudiziario [L. CHIEFFI, 2024] e, per un altro, di rispondere alle più pressanti istanze in un ambito in cui il peculiare groviglio di competenze parrebbe determinare ancora un certo margine di incertezza [A. SCALERA, 2025].

Premessa, quindi, l'impossibilità per le Regioni di anticipare lo Stato nella direzione appena vista – a meno di non voler manifestamente violare il riparto costituzionale delle competenze – vale, comunque, la pena rilevare adesso come tale modello di intervento sarebbe fortemente discutibile anche laddove si accedesse all'opposta idea (qui non condivisa) della precedenza della «tutela della salute» di cui all'art. 117, comma 3, cit.: in *assenza* dei principi fondamentali della materia previamente dettati con legge-cornice dello Stato ma in *presenza* di quelli presuntivamente delineati da una pronunzia della Corte costituzionale la Regione ha preferito rinunziare, cioè, alla normazione del fine-vita mediante una legge a tutto favore di un atto amministrativo.

Così succintamente descritto, invero, già il presupposto dell'intervento regionale messo in piedi potrebbe essere discusso, giacché esso sembra dare per scontata una "certa" dimensione dello stesso principio di legalità dell'agire amministrativo *ex* art. 97 Cost.: come tale ricomprendente, vale a dire, le indicazioni provenienti da una disciplina *sostanzialisticamente* più ampia ed integrata – includente, quindi, anche le *rationes*

contenute in altre fonti come, appunto, quelle giurisprudenziali – che non solo *formalisticamente* ristretta ed isolata alla sola fonte di rango, appunto, legislativo, in virtù della sua *auctoritas* [C. CARUSO, 2024]. Secondo questa ricostruzione, insomma, siffatto principio potrebbe dirsi (non solo non violato ma, persino) pienamente soddisfatto *in assenza* di una previa legge statale ma *in presenza* di una pregressa pronunzia giurisdizionale come, appunto, nel caso della sent. n. 242/2019.

In disparte il dubbio sul fatto che tale tesi sia del tutto consolidata, la criticità di tale impostazione si annida, in primo luogo, nel latente pericolo di un aggiramento di fatto del principio di legalità da parte dell'amministrazione sanitaria regionale [invece sdrammatizzato da quanti hanno, invece, evidenziato i vincoli alla potestà amministrativa regionale, comunque, discendenti anche dalla giurisprudenza (N. VETTORI, 2022)]. Nemmeno andrebbe sottaciuto, poi, il rischio di incorrere in sanzioni civili e penali cui tale ricostruzione potrebbe esporre sia gli operatori medico-sanitari che la struttura pubblica *ex se* considerata: così ad esempio, in virtù del principio della riserva di legge, il singolo operatore ed il direttore sanitario potrebbero essere civilmente e penalmente responsabili per una condotta non rispettosa delle indicazioni amministrative regionali ma, al contempo, non "coperta" dalla legislazione previgente in materia [P. CAVANA, 2024].

Venendo alla scelta di privilegiare lo strumento dell'atto amministrativo in luogo della legge, pare ovvio che essa non risulterebbe indifferente né sul piano del *merito*, né su quello del *metodo*. Sul primo, per cominciare, si è fatto notare l'eccesso di procedimentalizzazione di cui la disciplina amministrativa regionale sul punto si è resa, in taluni emblematici casi, autrice: così, però, finendo per burocratizzare – attraverso la previsione di moduli precompilati e procedure dalle ristrette tempistiche – condizioni di umana sofferenza che avrebbero meritato ben più un mero "declassamento" al grado di "comuni" richieste diagnostiche [P. CAVANA, 2024].

Passando poi al crinale del *metodo*, l'adozione dell'atto amministrativo regionale in luogo della legge regionale sembrerebbe apparentemente offrire taluni vantaggi in termini di rapporto tra *democraticità* e *velocità* della decisione pubblica. Così, il provvedimento legislativo – per semplificare al massimo – sarebbe espressivo della prevalenza del valore *democratico* a scapito di quello, per così dire, *temporale* (continuando, tra l'altro, a necessitare del *pendant* offerto dalla decisione amministrativa per pervenire al proprio integrale compimento). Esattamente all'inverso accadrebbe, invece, nel diverso caso del "seguito" amministrativo: laddove, in altre parole, quest'ultimo si dimostrerebbe assai più performante in termini di attuazione pratica del *dictum* giurisprudenziale, a motivo del fatto che tale rapporto di prevalenza si rovescerebbe su sé stesso, ovviamente a favore della velocità decisionale [L. BUSATTA, 2024].

In ragione della estrema delicatezza della materia, tuttavia, siffatta impostazione metodica potrebbe tradire un duplice svantaggio: per un verso, il *pressing* esercitato sul Parlamento da tali iniziative potrebbe finire per condizionarne l'intervento dissimulando talune incoerenze, invece, ancora sussistenti nella giurisprudenza costituzionale [V. PIERGENTILI, 2025] (si pensi alle indicazioni emergenti nella recente sent. n. 132/2025

di cui ci si occuperà, *infra*, nella risposta al sesto ed ultimo degli odierni quesiti); per un altro, essa potrebbe essere espressiva di un *trend* di tipo dirigistico-paternalistico che – escludendo la disciplina del fine-vita dalla libera dialettica maggioranza-opposizioni – potrebbe ledere anche il dibattito democratico intorno a tali temi [P. CAVANA, 2024].

Non si trascuri, infine, il fatto che simili iniziative delle Regioni, presupponendo la propria competenza amministrativa nella materia della «tutela della salute» – qui non condivisa in ragione dell'assorbente vizio di incompetenza *supra* richiamato – ma nella perdurante mancanza sul punto della uniforme individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» *ex* art. 117, comma 2, *lett. m*), Cost., rischierebbero di ledere, pure, il fondamentale diritto all'eguale accesso alle prestazioni sanitarie sul territorio nazionale.

Lo strumento amministrativo, difatti, potrebbe pure essere *astrattamente* da preferire, se riguardato dalla angolazione, per così dire, dell'eguaglianza *interna* alla Regione: ciò, a motivo del fatto che l'inevitabile frammentazione derivante dall'"isolamento" al quale sono state sin qui lasciate le singole aziende sanitarie locali si vedrebbe, piuttosto, rimpiazzata da un'unica procedura medica uniformemente individuata su tutto il territorio da parte di un'iniziativa regionale, per così dire, a carattere "unificante" [L. BUSATTA, 2024]. Se assunta dalla diversa, e più ampia, prospettiva dell'eguaglianza *esterna* alla Regione, tuttavia, anche tale iniziativa esporrebbe *concretamente* il fianco a quelle stesse obiezioni che, *infra*, si richiameranno a sfavore di un intervento legislativo regionale in materia, nei termini di una grave discriminazione tra cittadini di Regioni diverse nell'accesso a tale tipo di servizi sanitari.

CARLO CALVIERI

Le Regioni, in assenza di una legge nazionale che regoli in forma organica e dettagliata la materia, hanno cercato di colmare il vuoto normativo con atti amministrativi come delibere, determinazioni o linee guida, al fine di organizzare procedure, tempi e modalità di accesso a forme di "suicidio assistito" in grado di essere prese in carico dalle strutture sanitarie regionali. Tali atti hanno lo scopo di garantire un'applicazione concreta e uniforme dei principi fissati dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 242/2019 e nelle successive decisioni che hanno definito i requisiti di non punibilità dell'aiuto al suicidio.

La Regione Emilia-Romagna ha per esempio adottato una determinazione amministrativa che regola la domanda di accesso al suicidio assistito e istituisce commissioni di valutazione competenti per area vasta, in linea con i principi costituzionali. Allo stesso modo, la Regione Puglia a differenza della Regione Toscana che, come visto in precedenza, ha approvato una legge in materia, ha emanato una delibera finalizzata a stabilire tempi certi e modalità oggettive ai fini dell'erogazione di

questo servizio sanitario al fine di garantire l'eguaglianza e la non discriminazione nel godimento.

Dal punto di vista pubblicistico la "via amministrativa" può essere considerata come un margine di intervento che in astratto può rientrare certamente nel raggio di competenze amministrative regionali funzionali all'organizzazione e gestione dei propri servizi sanitari, anche in assenza di esercizio del potere legislativo sulla materia. Tuttavia, una tale regolazione fondata su atti amministrativi astrattamente idonei a contribuire a garantire sul piano concreto prestazioni assistenziali entro la cornice di diritto riconosciuto dalla Consulta, fornendo qualche certezza operativa in più e maggiore uniformità nel rispetto dei principi fondamentali, potrebbe innescare inevitabili quanto dirompenti conflitti innanzi all'Autorità giudiziaria, di volta in volta competente. Con la conseguenza di alimentare continue contestazioni, delegando alla singola decisione giudiziaria la ricerca della corretta definizione di un tema dai delicatissimi risvolti bioetici e sanitari. Il che potrebbe trasformarsi in un rimedio talvolta peggiore del male. Tanto che alcuni atti amministrativi regionali sono stati oggetto di ricorsi e impugnazioni, esaltando la tensione tra l'esigenza di tutela assistenziale nelle delicate pratiche sanitarie da applicare a pazienti terminali e il rispetto del riparto delle competenze che, in assenza di una legge regionale, avrebbe come parametro di legalità per gli atti amministrativi in questione le sole leggi statali, seppur temperate dai significati normativi additivi offerti dalle decisioni della Corte costituzionale.

L'evidente rischio connesso all'adozione di atti amministrativi è quindi quello di una proliferazione incontrollata del contenzioso che, a sua volta, potrebbe determinare un'ulteriore frammentazione della tutela, non necessariamente omogenea nel territorio e potenzialmente diversa a seconda degli esiti giudiziari e della sensibilità del singolo giudice. In un tale scenario la disciplina affidata ad atti amministrativi regionali volti ad offrire una qualche disciplina all'accesso al suicidio assistito, pur mostrandosi come un contributo operativo significativo, in un contesto di vuoto legislativo sia nazionale che regionale, rischia di essere un rimedio tutt'altro che decisivo lasciando totalmente aperti i maggiori e più rilevanti profili costituzionali già individuati. (Vedi F. PIERGENTILI, A. RUGGERI, F. VARI, *Verso l'introduzione dell'eutanasia ope iudicis? Note minime a margine di un'abnorme questione di legittimità costituzionale*, in *Diritti fondamentali*, 2/2025, 45).

GIAN LUCA CONTI

La disciplina sul fine vita può essere espressa anche attraverso atti amministrativi? È questa la quarta domanda e non è difficile rispondere se si ha chiaro quali sono i limiti di questa disciplina: sicuramente gli atti amministrativi regionali non possono concorrere a definire i presupposti entro i quali la disciplina sul fine vita è destinata ad operare. Non spetta alle regioni individuare i casi in cui colui che soffre irreparabilmente della propria condizione di malato terminale può accedere a trattamenti

che interrompono la sua sofferenza e non spetta neppure al potere esecutivo effettuare una sintesi che ha natura politica perché riguarda l'attuazione di un diritto fondamentale. Vi è qui una riserva di legge che condivide la natura delle riserve di legge di cui al titolo I della Prima parte della Costituzione.

Questa riserva di legge, tuttavia, è relativa e, una volta che la giurisprudenza costituzionale, con analitica e normativa precisione, ha individuato i presupposti che consentono di accedere ai trattamenti di fine vita, le norme di organizzazione che riguardano le modalità con cui tali presupposti devono essere accertati dai presidi sanitari attivi sul territorio non possono essere considerate coperte dalla riserva di legge in punto di presupposti del trattamento finale.

Si tratta semplicemente di norme che individuano la competenza di coloro che dovranno accertare i presupposti fissati dalla Corte costituzionale e, perciò, assicurano uniformità di trattamento ai cittadini nel procedimento amministrativo necessario alla soddisfazione della loro pretesa.

ANTONELLO LO CALZO

Prima che la Regione Toscana giungesse ad approvare la legge n. 16/2025 altre Regioni, di fronte alla difficoltà di pervenire all'approvazione di leggi di analogo tenore (da ultimo, si veda il caso della Regione Abruzzo in cui il Consiglio, il 19 giugno 2025, si è espresso in senso contrario all'adozione di una legge regionale sul fine vita), si erano mosse nella direzione di garantire adeguata applicazione alle indicazioni della Corte costituzionale in materia mediante atti di natura amministrativa.

La ragione di questa scelta traeva origine anche dalla nota che il Ministero della Salute aveva inviato alla Conferenza delle Regioni [Ministero della Salute, GAB, 0020339-P-09/11/2021, I.8.d.m./2019/52] al fine di sollecitare le Regioni e le Province autonome all'individuazione di uno o più comitati etici ai quali le strutture sanitarie potessero rivolgersi per acquisire il parere richiesto dalla Corte costituzionale nel caso di istanze di suicidio medicalmente assistito [Sul punto D. CODUTI, *Fine vita e Regioni: superare l'impasse legislativa ricorrendo a provvedimenti amministrativi?*, in D. MORANA (a cura di), *La salute tra i diritti e nei territori. Questioni costituzionali nel rapporto Stato-Regioni*, Torino, 2025, 250 ss.].

Ad oggi si riscontrano sostanzialmente due casi in cui le Regioni hanno dato seguito alla nota ministeriale mediante atti amministrativi con cui hanno apportato elementi innovativi rispetto alle indicazioni provenienti dal Governo: quello della Puglia e quello dell'Emilia-Romagna (ai quali può affiancarsi il caso delle Marche, ove è stata l'Azienda sanitaria unica ad aver istituito un gruppo tecnico per l'individuazione delle modalità più idonee per verificare le condizioni di ammissione al suicidio assistito).

La prima ha individuato il Comitato etico presso il Policlinico di Bari quale soggetto abilitato a fornire pareri in ipotesi di suicidio medicalmente assistito tramite la deliberazione della Giunta regionale n. 18 del 18 gennaio 2023; la seconda ha adottato

un più articolato quadro di provvedimenti che hanno trovato il loro "apice" nella deliberazione della Giunta n. 194 del 5 febbraio 2024, con cui è stato istituito il Comitato Regionale per l'Etica nella Clinica (COREC). Su tale deliberazione pende tutt'ora il ricorso presentato dal Governo di fronte al TAR Emilia-Romagna, per di più gravato dalla sospensione cautelare concessa dal giudice amministrativo con decreto del 24 aprile 2025.

Rispetto all'utilizzo di atti amministrativi regionali, quali fonti adeguate a dare attuazione al dettato della Corte costituzionale e a garantire l'effettività dell'accesso al suicidio assistito, in dottrina sono state manifestate posizioni diverse. Da una parte, c'è chi ha ritenuto che tali atti sarebbero da preferire alla legge regionale, in quanto consentirebbero di soddisfare più rapidamente le esigenze di effettività del diritto, senza sottostare ai vincoli imposti da un riparto di competenze non sempre "cristallino" [Come rileva L. BUSATTA, *Come dare forma alla sostanza? Il ruolo delle Regioni nella disciplina del suicidio medicalmente assistito*, in *Osservatorio AIC*, 3/2024, 188 s.; nonché ID., *Regioni e fine vita: a proposito della legge toscana sul suicidio medicalmente assistito*, in *Osservatorio AIC*, 4/2025, 111]; dall'altra, è stato però evidenziato che «in assenza di una legge statale in materia […] è presumibile che le Regioni […] continuino a muoversi in ordine sparso, anche adottando problematici provvedimenti amministrativi che incidono direttamente sui diritti fondamentali delle persone, senza una cornice normativa minima e uniforme di garanzie (anche per il personale sanitario) che solo la legge statale può offrire» [D. CODUTI, *Fine vita e Regioni*, cit., 264].

Ad ogni modo, la scelta dell'atto amministrativo in luogo della legge regionale non sposta in maniera significativa i termini sostanziali della questione. Se il problema riguarda solo il corretto riparto delle competenze legislative, potrebbe ovviare ad alcuni inconvenienti che la lamentata violazione dell'art. 117 Cost. solleva. Tuttavia, ove la contrarietà al suicidio assistito risieda in più profonde radici "sostanziali" (se non morali, etiche, ideologiche, come è prevedibile su un tema in grado di provocare profonde fratture nella comunità degli studiosi, così come nella comunità civile), non sarebbe facilmente tollerabile qualsiasi intervento "decentrato" – indipendentemente dalla natura della fonte con cui è posto – e un intervento del legislatore statale lo sarebbe solo a condizioni particolarmente restrittive rispetto ai criteri che la Corte costituzionale ha fissato nella sua giurisprudenza.

GIOVANNA RAZZANO

Uno Stato di diritto si riconosce come tale se è effettivamente caratterizzato dal principio di legalità, per cui ogni attività autoritativa - specie quella della pubblica amministrazione - è subordinata alla legge, che individua i fini da perseguire e gli interessi da tutelare. In questo ambito «*ad altissima sensibilità etico-sociale*», dove l'aiuto al suicidio resta un reato (salvo ipotesi di non punibilità), dove manca la legislazione statale che contempli, all'opposto, il suicidio assistito come prestazione,

non vi sono margini di intervento per la legge regionale. Di conseguenza non vi sono neppure margini per provvedimenti amministrativi regionali che organizzino e regolino l'aiuto al suicidio.

Chi afferma che «il compito di realizzare il dispositivo della sentenza spetta certamente anche alle Regioni, ma compete *in primis* all'amministrazione sanitaria, braccio operativo della Costituzione, prima ancora che della legge» (L. BUSATTA, *Regioni e fine vita: a proposito della legge toscana sul suicidio medicalmente assistito*, in *Osservatorio costituzionale*, 4/2025, 112), tralascia di considerare non solo il principio di legalità, ma anche che i dispositivi delle sentenze non «si realizzano», perché l'art. 136 Cost. dispone che la norma di legge dichiarata incostituzionale (nel nostro caso l'art. 580 c.p., dichiarato parzialmente incostituzionale) cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione, la quale è altresì «*pubblicata e comunicata alle Camere ed ai Consigli regionali interessati affinché, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali*». Lungi dall'essere mere formalità, si tratta di cardinali principi costituzionali. Come ha affermato la stessa Corte costituzionale nella sent. n. 171/2007, «*l'assetto delle fonti normative è uno dei principali elementi che caratterizzano la forma di governo nel sistema costituzionale. Esso è correlato alla tutela dei valori e dei diritti fondamentali*».

In questo caso, fra l'altro, il valore e il diritto fondamentale che viene in rilievo, come si evince anche dalla giurisprudenza costituzionale in materia, è la tutela della vita, a garanzia delle persone specialmente vulnerabili. Ed è dunque da escludere che la pubblica amministrazione, attraverso regolamenti o atti amministrativi, possa allentare la garanzia del diritto alla vita e non applicare leggi vigenti poste a tutela di un bene, «*che si colloca in posizione apicale nell'ambito dei diritti fondamentali della persona*» (sent. n. 50/2022).

DAVIDE SERVETTI – CHIARA TRIPODINA

Le iniziative regionali di natura amministrativa alle quali il quesito fa riferimento sono diverse tra loro. La più organica risulta quella della Regione Emilia Romagna, che ha emanato due atti strettamente connessi: la delibera di giunta del 5 febbraio 2024, n. 194, istitutiva del Comitato regionale per l'etica clinica, e la determinazione dirigenziale del 9 febbraio 2025, n. 2596, recante *Istruzioni tecnico-operative per la verifica dei requisiti previsti dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 242/2019 e delle modalità per la sua applicazione*. Si tratta dell'unica iniziativa amministrativa, alla quale è possibile attribuire un carattere propriamente normativo (anch'essa impugnata dal Governo di fronte al giudice amministrativo). Particolarmente il carattere normativo si rinviene nella determinazione dirigenziale, il cui contenuto va al di là del tenore tecnico-operativo dichiarato nell'intitolazione: non manca, infatti, di individuare i presupposti normativi e fattuali delle norme procedurali e sostanziali da essa discrezionalmente dettate, tra cui l'affidamento al Comitato regionale per l'etica clinica della funzione di rendere il parere previsto dalla giurisprudenza della Corte.

Una portata assai più ridotta ha la delibera della giunta regionale della Puglia del 18 gennaio 2023, n. 18, intitolata *Attuazione sentenza Corte Costituzionale 242/2019 - Comitato etico territorialmente competente*, che conferma l'individuazione del Comitato etico istituito presso l'Azienda ospedaliero consorziale Policlinico di Bari quale organo terzo consultivo, e ribadisce l'obbligo delle aziende sanitarie regionali di assicurare l'applicazione della decisione della Corte.

Alcuni commentatori hanno contemplato tra le iniziative regionali anche quella assunta dall'Azienda sanitaria unica regionale delle Marche, che ha istituito un gruppo tecnico per l'individuazione delle modalità più adeguate ad assicurare una morte rapida e dignitosa a chi presenti le condizioni sostanziali indicate dalla Corte. Tale iniziativa, oltre a essere stata adottata dall'azienda sanitaria e non dalla Regione, è stata assunta per ottemperare all'ordinanza del Tribunale di Ancona del 9 giugno 2021, con la quale veniva ordinato all'azienda di procedere agli accertamenti e alle verifiche stabiliti dalla giurisprudenza costituzionale. Queste circostanze conducono a reputare l'iniziativa delle Marche strumentale all'applicazione della sentenza della Corte in un caso concreto, più che veicolo di regole generali volte alla sua attuazione da parte dell'amministrazione sanitaria.

È da notare che sia la determinazione dirigenziale emiliano-romagnola sia la delibera di giunta pugliese assegnano nelle proprie premesse centrale rilievo alle sollecitazioni rivolte, tra il 2021 e il 2022, dal Ministero della salute a tutte le Regioni rispetto alla necessità di garantire da parte dei rispettivi Servizi sanitari regionali piena attuazione della sentenza costituzionale del 2019. Si tratta di due lettere: la prima, a firma del capo di gabinetto del Ministro della salute, del 9 novembre 2021, indirizzata alla segreteria della Conferenza delle Regioni, con la richiesta di promuovere presso ciascuna Regione l'individuazione, entro il 10 gennaio successivo, dei comitati etici competenti a rendere il parere previsto dalla sentenza; la seconda inviata il 20 giugno 2022 direttamente dal Ministro ai presidenti delle regioni, che afferma che, nelle more di un intervento legislativo statale, «le strutture del servizio sanitario nazionale sono chiamate a dare attuazione in tutti i suoi punti alla richiamata sentenza della Consulta. Una volta che la rigorosa procedura di verifica delle condizioni individuate dalla Corte costituzionale sia stata attuata e completata, con il previsto coinvolgimento anche del Comitato etico competente, è evidente che i costi del suicidio medicalmente assistito non possano ricadere sul paziente che, seguendo l'iter indicato dalla Consulta, si sia rivolto al Servizio Sanitario Nazionale».

Tali iniziative del Ministero rappresentano un fatto istituzionale non trascurabile. Esse testimoniano che, in quel momento storico – in nulla differente rispetto a quello presente, dal punto di vista del diritto oggettivo –, ad avviso dell'allora vertice politico-amministrativo della sanità, l'applicazione della decisione della Corte in materia di suicidio medicalmente assistito richiedesse alle Regioni di attivarsi sul piano amministrativo, individuando i soggetti competenti a svolgere i passaggi procedurali previsti e garantendo la gratuità del procedimento. L'attuazione per via amministrativa della sentenza da parte delle Regioni era dunque considerata una soluzione adeguata e in un certo senso dovuta, prima che prendesse corpo la vicenda della proposta di legge

regionale di iniziativa popolare e che presso le istituzioni di molte Regioni si aprisse il dibattito sull'opportunità se procedere con atto legislativo o amministrativo.

Così ricostruita la storia, trovano un miglior inquadramento le riflessioni circa la preferibilità della legge o dell'atto amministrativo, quale veicolo di una disciplina regionale attuativa della sentenza n. 242 del 2019. Può dirsi che, finché la Regione si limita a individuare e specificare le funzioni già attribuite dalle norme giurisprudenziali all'amministrazione regionale, l'opzione tra norma legislativa e regolamentare resti sostanzialmente libera. Più, invece, la disciplina regionale si fa carico di integrare i principi fondamentali ricavabili dalla legislazione statale e dalla giurisprudenza costituzionale, aumentando la discrezionalità di alcune scelte, più cresce la preferibilità della legge quale fonte adeguata ad assumerle: è il caso della scelta circa la gratuità delle prestazioni (che, incidendo sul bilancio regionale, può, in via teorica, porre anche un problema di rispetto della riserva di legge di bilancio), delle questioni che interessano i rapporti tra struttura procedente e organo consultivo, della decisione sul se e come assicurare presso le strutture e con il personale del Servizio sanitario regionale l'esecuzione del suicidio medicalmente assistito (ma su quest'ultimo profilo, cfr. risposte 5 e 6).

Se tutto ciò porterebbe a preferire un'assunzione di responsabilità da parte del legislatore regionale sulle questioni più complesse e di contenuto più politico, tuttavia non si può tacere che nell'ordinamento sanitario larga e diffusa è la prevalenza della regolazione per via amministrativa, anche con riferimento a determinazioni fondamentali (come ad esempio con riguardo ai livelli essenziali di assistenza). Né si può obliterare che l'impegno che grava sulla Repubblica di dare garanzia ai diritti costituzionali (o che, come in questo caso, trovano fondamento e disciplina nella giurisprudenza costituzionale), grava direttamente anche sulla pubblica amministrazione, senza che si renda per forza necessaria una intermediazione legislativa, qualora i termini del suo intervento siano comunque delineati (cfr. vicenda Englaro, che ha chiarito che *il riconoscimento di un diritto da parte della giurisprudenza, pur in assenza di legge, non esclude la sua esigibilità nei confronti dell'amministrazione sanitaria*: Tar Lombardia, sez. III, 26.1.2009, n. 214; Cons. Stato, sez. III, 2.9. 2014, n. 4460).

V Domanda

Considerando, da un lato, il principio di eguaglianza affermato all'art. 3 Cost., e, dall'altro, la necessità di pervenire, secondo la Corte costituzionale, ad una regolamentazione legislativa della materia del suicidio assistito, può dirsi costituzionalmente legittimo un assetto normativo in cui l'accesso al suicidio medicalmente assistito varia da Regione a Regione?

Richiamando anche in questa sede quanto si è già anticipato in occasione della risposta ai precedenti quesiti, nell'ambito del fine-vita in discussione si ritiene *precedente* la materia dell'«ordinamento civile e penale» di cui all'art. 117, comma 2, *lett. l*), Cost. e, corrispondentemente, solo *successiva* quella della «tutela della salute» *ex* art. 117, comma 3, cit. Va dunque da sé che – muovendo da tale presupposto – non può esservi legittimamente spazio per un assetto normativo in cui l'accesso al suicidio medicalmente assistito vari da Regione a Regione: ciò, evidentemente, per il semplice motivo che le Regioni non sarebbero costituzionalmente abilitate a dettare norme in un campo esclusivamente riservato all'intervento dello Stato.

Pure volendo astrattamente accedere all'opposta ricostruzione della precedenza sul punto della «tutela della salute» – ed anche virtualmente ammettendo (cosa che, comunque, non si condivide) che la Regione sia competente a legiferare in *assenza* dei principi fondamentali della materia previamente predisposti con legge-quadro statale (ma in *presenza* di altri principi fondamentali deducibili da un verdetto della Corte costituzionale) – assai discutibile appare che ciascuna Regione possa in maniera diversificata disciplinare l'accesso al suicidio medicalmente assistito in mancanza della previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» a norma dell'art. 117, comma 2, *lett. m*), Cost.

Come si è già tentato di dire, l'ambito del fine-vita che oggi ci intrattiene inevitabilmente finisce per coinvolgere una serie di diritti costituzionali di natura "sensibile" [M.G. NACCI, 2023] tra i quali, in particolare, non può che spiccare quello alla vita e quello all'integrità psico-fisica ed a ricevere cure efficaci.

Sul piano *bioetico*, invero, lo stesso Comitato nazionale di bioetica ha già con forza segnalato la necessità di produrre «(…) ogni sforzo per evitare che vi siano approcci troppo differenziati o addirittura contrastanti nella valutazione delle condizioni indicate dalla Corte costituzionale (…)» [Comitato nazionale di bioetica, 2023 (su cui L. BIANCHI, 2024; A. CANDIDO, 2024; L. CHIEFFI, 2024)]. Sul diverso profilo *giuridico*, del resto, la Consulta aveva ormai da tempo evidenziato che «il diritto della persona di essere curata efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica, e di essere rispettata nella propria integrità fisica e psichica (…) deve essere garantito in condizione di eguaglianza in tutto il paese, attraverso una legislazione generale dello Stato basata sugli indirizzi condivisi dalla comunità scientifica nazionale e internazionale» [Corte cost., sent. n. 5/2018 (punto 7.2.2. *cons. dir.*, secondo cpv)].

A rafforzare tale, già pressante, esigenza contribuirebbe, infine, il non secondario rischio – sul versante *tecnico* [Avvocatura dello Stato, Parere 2023] – della disomogeneità delle eventuali interpretazioni cui potrebbe dare luogo l'elevata specializzazione tecnica di taluni dei requisiti individuati dallo stesso Tribunale costituzionale tra i quali, ad esempio, quello del trattamento di sostegno vitale.

Per non rischiare di violare frontalmente il principio di eguaglianza è, perciò, ovvio che l'uniforme accesso alle prestazioni eventualmente a carico del servizio

sanitario nazionale avrebbe dovuto essere previamente fissato dalla legislazione esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni *supra* cit. [M.G. NACCI, 2023; L. BIANCHI, 2024; L. CHIEFFI, 2024]. A ritenere diversamente, d'altro canto, non si spiegherebbe la natura di "materia non materia" di quest'ultima – riconosciuta invece come tale, è ormai noto, dalla stessa giurisprudenza costituzionale già a ridosso della riforma del Titolo V – per cui «non si tratta di una 'materia' in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» [Corte cost., sent. n. 282/2002 (punto 3 *cons. dir.*, quarto cpv)].

«Se è evidente che le leggi regionali non possono pretendere di esercitare una funzione normativa riservata in via esclusiva al legislatore statale, nel contempo quest'ultimo non può invocare tale competenza di carattere trasversale (…) per richiamare a sé l'intera disciplina delle materie cui essa possa di fatto accedere». Ragion per cui – precedentemente stabiliti dallo Stato i L.E.P. – all'interno di tale disciplina, «se di titolarità regionale, resta integra la potestà stessa della Regione di sviluppare ed arricchire il livello e la qualità delle prestazioni garantite dalla legislazione statale, in forme compatibili con quest'ultima» [Corte cost., sent. n. 248/2006 (punto 4.1 *cons. dir.*, secondo cpv)]: ad esempio, appunto, introducendo un livello di assistenza sanitaria "superiore" ed "aggiuntivo" rispetto a quello, per così dire, "base" di assistenza statale [in caso contrario assistendosi, piuttosto, alla vera e propria "invenzione" regionale *ex nihilo* di un livello "superiore" (G. ROCCHI, 2025)].

La quale ultima possibilità nondimeno, proprio per le ragioni anzidette, non sarebbe consentita – a meno di non voler palesemente ledere, precisamente, la competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, *lett. m*), cit. – in mancanza di un provvedimento dello Stato che espressamente abbia introdotto l'assistenza al fine-vita tra i livelli essenziali [A. CANDIDO, 2024]. Non possono ovviamente concordare con tale impostazione quanti, ad esempio: per un verso, abbiano richiamato le conclusioni in senso opposto espresse dalla giurisprudenza amministrativa in occasione dell'attuazione della sent. n. 162/2014 in tema di fecondazione eterologa; e, per un altro, rifacendosi a taluna giurisprudenza costituzionale sul punto, abbiano ritenuto [P.F. BRESCIANI, 2023 e 2024] che la competenza statale in tema di livelli essenziali riguardasse la concreta «previsione e [la] diretta erogazione di una determinata provvidenza» e non già l'astratta riserva di interi settori di materie alla fonte statale [Corte cost., sent. n. 10/2010 (punto 6.3 *cons. dir.*, quarto cpv cit.)].

Dovendo necessariamente concludere sul punto insomma – pure a volere ammettere una competenza legislativa concorrente della Regione esercitata in materia di tutela della salute in mancanza dei principi fondamentali statali – è possibile ritenere che la previsione di una prestazione regionale "aggiuntiva" finirebbe per violare, *immediatamente*, il principio di competenza di cui all'art. 117, comma 2, *lett. m*), cit. e, *mediatamente*, proprio il principio di eguaglianza *ex* art. 3 Cost.

Dal *ristretto* angolo visuale del rispetto dell'eguaglianza *interna* alla Regione (per riprendere adesso un argomento già impiegato in occasione della risposta al quarto quesito a proposito delle competenze amministrative regionali) la singola iniziativa della Regione potrebbe pure non essere salutata sfavorevolmente in quanto espressiva – ponendo quantomeno rimedio ad una latente parcellizzazione territoriale dei servizi sanitari – di un virtuoso tentativo di *reductio ad unum* delle eterogenee pratiche sin qui messe disordinatamente in campo dalle aziende sanitarie locale disseminate sul territorio [N. VETTORI, 2022; C. CARUSO, 2024; A. SCALERA, 2025].

Quanto di buono potrebbe astrattamente rinvenirsi da questa limitata prospettiva, tuttavia, rischia inevitabilmente di disperdersi passando al diverso, e più *ampio*, ambito del rispetto dell'eguaglianza *esterna* alla Regione: nel quale cioè, per una sorta di eterogenesi dei fini, la legge regionale non solo non sarebbe idonea a smorzare il livello di frammentazione territoriale ma, persino, finirebbe per acuirne gli ultimi esiti [B. VIMERCATI, 2025]. Così – se si ritiene che in virtù dell'autonomia che le è costituzionalmente garantita anche la Regione deve poter contribuire "a valle" allo svolgimento di un moto di inveramento dei valori costituzionali avviato "a monte" dalla Corte costituzionale [C. CARUSO, 2024] – si dovrebbe pur sempre considerare che tale necessaria opera deve poter pervenire ad un proprio punto di equilibrio costituzionale, per così dire, tra "tutto" e "niente": nel senso, vale a dire, che è alla legge statale che tocca, primariamente, garantire ogni esigenza di carattere unitario ed alla legge regionale, secondariamente, la possibilità di allinearsi alla scia facendo, ad esempio, leva anche sul variegato strumentario messo in questi frangenti a disposizione dal modello del regionalismo cooperativo [M.G. NACCI, 2023; L. CHIEFFI, 2024].

Premesso, quindi, che *in subiecta materia* non si è ritenuto di aderire a questa ricostruzione, anche tale ultima considerazione lascerebbe comunque intravedere, in conclusione, quella che sembra forse la vera posta in gioco dell'intera questione: quella, in altre parole, di un confronto non – come, pure, potrebbe *prima facie* apparire – *riduttivamente* limitato al solo piano delle competenze costituzionali ma *estensivamente* ampliabile all'attuale modo di essere dello stesso Stato costituzionale, la cui genuina identità trae fondamento e si rafforza proprio dalla garanzia di un nucleo omogeneo ed indefettibile di diritti fondamentali [A. CANDIDO, 2024].

GIAN LUCA CONTI

Con la quinta domanda ci viene chiesto se sia possibile che l'accesso al suicidio assistito vari da regione a regione per effetto del principio di eguaglianza.

È un argomento sollevato più volte dalla dottrina ma che si fonda su di un equivoco: le condizioni di accesso al suicidio assistito, ovvero, come si preferisce, al trattamento di fine vita o di fine della sofferenza, sono state fissate dalla Corte costituzionale.

Quello che cambia di regione in regione, ovvero che cambia nelle regioni che si sono date una disciplina in questa materia, è la modalità in cui il servizio sanitario

regionale provvede all'accertamento di queste condizioni ma l'organizzazione del servizio sanitario regionale è di competenza regionale, non statale ed è del tutto naturale, secondo i criteri di cui all'art. 118, Cost., che siano le regioni ad accertare i casi in cui un malato ha il diritto di interrompere delle cure che altrimenti gli sarebbero garantite.

ANTONELLO LO CALZO

L'esigenza di una uniforme applicazione sull'intero territorio nazionale della disciplina in tema di organizzazione delle procedure di accesso al suicidio assistito, come corollario del più ampio principio fondamentale di eguaglianza, è stata il filo conduttore dell'intero dibattito sulla legittimità della soluzione legislativa regionale sul punto.

Questo vale rispetto a tutti gli ambiti competenziali richiamati. Se si guarda alla materia di competenza esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lett. l) Cost. su "ordinamento civile e penale", l'esigenza di uniformità riguarderebbe sia la necessità di assicurare un godimento omogeneo delle condizioni di accesso, senza distinzioni territoriali, sia l'impossibilità di differenziare le condizioni della punibilità penale a seconda della Regione di riferimento (perché ciascuna potrebbe prevedere diverse modalità di accertamento delle condizioni). Guardando alla materia di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) Cost. su "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" è la stessa formulazione del disposto costituzionale ad indicare che questi "devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", per cui si rimette al legislatore statale il compito di stabilirli in maniera tale da imporsi alle Regioni, riducendo – anche se non eliminando del tutto – i rischi di un godimento non equilibrato dei diritti condizionato dal contesto territoriale (ridurre e non eliminare perché è riconosciuta una possibilità di scostamento *in melius* delle Regioni, le quali possono appunto prevedere prestazioni che eccedono i livelli essenziali a carico dei propri bilanci). Infine, con riferimento all'art. 117, comma 3, Cost. e, in particolare, alla materia concorrente della "tutela della salute", l'esigenza di uniformità risiederebbe nella riserva al legislatore statale della determinazione dei principi fondamentali della materia.

Per tali motivi, l'esigenza di omogeneità della disciplina sul territorio nazionale costituisce la proiezione concreta del principio di eguaglianza e l'argomento centrale del dibattito intorno ai rischi di avere regimi differenziati tra le Regioni sull'accesso al suicidio.

D'altra parte, il rispetto del principio di eguaglianza era stato uno degli argomenti che aveva consentito al Collegio di garanzia statutaria della Regione Toscana di entrare nel merito dell'istanza presentata dalle opposizioni consiliari contro la delibera legislativa in tema di fine vita. In questa sede, sotto diversa prospettiva, si evidenziava proprio come le violazioni delle disposizioni costituzionali sul riparto di competenza legislativa potessero incidere, di riflesso, sulle condizioni che garantiscono

l'eguaglianza delle persone. Tale criterio argomentativo poteva adattarsi tanto alle violazioni della competenza esclusiva del legislatore statale, perché normalmente riferita ad ambiti in cui non possono ammettersi spazi per una differenziazione territoriale, quanto al caso di adozione di una legge in un ambito di competenza concorrente, ma in mancanza dei principi fondamentali rimessi all'approvazione del legislatore statale proprio per assicurare nei termini essenziali il principio di eguaglianza.

La necessità di garantire il rispetto dell'eguaglianza è un problema ampiamente avvertito nelle vicende del fine vita, quindi, almeno sul piano astratto, la soluzione che vorrebbe affidato alle Regioni un ruolo di implementazione legislativa delle decisioni della Corte costituzionale non sarebbe auspicabile come la migliore delle soluzioni possibili.

Tuttavia, l'immediata applicabilità della sentenza n. 242/2019 comporta che una richiesta di suicidio assistito possa tutt'oggi essere avanzata ad un'Azienda sanitaria, rimanendo esposta per la sua concretizzazione alla indeterminatezza delle procedure di esame della sussistenza dei presupposti e agli esiti dei possibili ricorsi giurisdizionali presentati dai richiedenti, che delegano al giudice il compito di fissare le modalità che le strutture del servizio sanitario nazionale dovranno di volta in volta seguire per far fronte alle richieste validamente presentate. In altri termini, in mancanza di un qualsiasi intervento legislativo – sia regionale che statale – la violazione potenziale del principio di eguaglianza sarebbe ancora più evidente, perché la realizzazione delle scelte del singolo sul fine vita sarebbe affidata alla discrezionalità della singola struttura sanitaria (se non dei singoli operatori) [come rilevato anche nel parere della Commissione Regionale di Bioetica della Toscana del 14 febbraio 2020, n. 2, "*Liceità condizionata del suicidio medicalmente assistito e sistema sanitario regionale*"], risultando ulteriormente "frustrata" quella esigenza di uniformità cui si accennava.

Se il punto di riferimento deve essere sempre quello tendente ad una disciplina omogenea sull'accesso al suicidio assistito a livello nazionale, ne deriva, come conseguenza, che tra i due mali il minore sarebbe quello che affida – in via del tutto temporanea (e in questo caso rientra in gioco la questione delle "clausole di cedevolezza invertita") – alle Regioni la possibilità di regolare con propria legge le procedure che gli operatori sanitari dovranno nel frattempo seguire. Forse non si realizzerà un'eguaglianza piena e assoluta, ma probabilmente si riuscirà a limitare una frammentazione ancora più grave delle discipline del caso concreto.

In questo contesto si inserisce la legge regionale toscana n. 16/2025, con il fine di fissare una procedura sufficientemente definita nei modi e nei tempi alla quale gli operatori possano affidarsi.

I tratti salienti della legge citata sono noti. In primo luogo, essa rimette alla giurisprudenza costituzionale la definizione delle condizioni in presenza delle quali l'istanza di accesso al suicidio può essere validamente presentata. In secondo luogo, istituisce un apposito organo – la Commissione multidisciplinare permanente, composta da sette membri – con il compito di verificare la sussistenza delle condizioni e definire, in maniera condivisa, le modalità di attuazione. Infine, stabilisce la procedura per la

valutazione delle condizioni e per la definizione delle modalità di attuazione, incentrandola su uno stringente rispetto dei tempi (venti giorni per la valutazione delle condizioni, salvo sospensione di massimo cinque giorni, dieci giorni per la definizione delle modalità di attuazione e sette giorni per l'esecuzione della procedura di auto-somministrazione), con il necessario coinvolgimento dei Comitati per l'etica clinica, i quali rilasciano, su richiesta della Commissione, un parere non vincolante sugli aspetti etici del caso.

La definizione del novero di soggetti cui può essere riconosciuto l'accesso a questa procedura è strettamente connessa al rispetto del principio di eguaglianza.

Considerato che la legge riconosce che le prestazioni e i trattamenti da essa disciplinati costituiscono un livello di assistenza superiore rispetto a quelli essenziali (art. 7, comma 2), potrebbero beneficiarne esclusivamente i cittadini residenti nella Regione Toscana [L. BIANCHI, *Per un inquadramento costituzionale della legge della Regione Toscana sul suicidio assistito*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2/2025, 98]. Tuttavia, i vertici politici della Regione non hanno escluso la possibilità di estendere l'accesso alla procedura anche ai cittadini che non hanno in Toscana la propria residenza sanitaria, sulla base di appositi accordi stipulati con le altre Regioni italiane. Al di là dei rischi legati all'instaurarsi di fenomeni di "turismo dei suicidi", misure come quella richiamata potrebbero attenuare gli inconvenienti più significativi dell'intervento regionale sulle procedure di suicidio medicalmente assistito, favorendo l'omogeneizzazione delle modalità di accesso indipendentemente dal requisito della residenza.

Residuerebbe, però, una situazione "paradossale", secondo cui l'esigenza di omogeneo e uniforme godimento di un diritto sull'intero territorio nazionale non sarebbe assicurata, come prioritariamente dovrebbe avvenire, per mezzo dell'intervento del legislatore statale, ma, in mancanza di questo, grazie all'intervento di quello regionale e alla stipula di accordi interregionali che assicurino la "propagazione" della procedura a tutto il territorio nazionale.

GIOVANNA RAZZANO

Il rischio di discriminazioni e disuguaglianze generato dall'eventualità di differenti norme regionali disciplinanti il suicidio assistito concerne, innanzitutto, la tutela di diritti fondamentali quali il diritto alla vita e alla salute. Come ha ben evidenziato l'Avvocatura Generale dello Stato, «*il diritto della persona di essere curata efficacemente e di essere rispettata nella propria integrità fisica e psichica deve essere garantito in condizione di eguaglianza in tutto il Paese, attraverso una legislazione generale dello Stato basata sugli indirizzi condivisi dalla comunità scientifica nazionale e internazionale*» (cfr. il parere del 15 novembre 2023, richiesto dalla Regione Friuli-Venezia Giulia in data 7 novembre 2023 proprio sulla competenza delle Regioni a legiferare in tema di suicidio assistito, che l'Avvocatura ha escluso).

Il principio di uguaglianza, sembra opportuno precisare, va richiamato non già con riguardo al presunto diritto al suicidio assistito, quanto piuttosto con riguardo alla protezione del diritto alla vita, «*soprattutto – ma occorre aggiungere: non soltanto – delle persone più deboli e vulnerabili, in confronto a scelte estreme e irreparabili, collegate a situazioni, magari solo momentanee, di difficoltà e sofferenza, o anche soltanto non sufficientemente meditate*» (Corte cost., sent. n. 50/2022).

Norme che incidono sull'integrità fisica e sulla vita delle persone non possono dunque variare da Regione a Regione, in quanto, appunto, «*viene in considerazione un valore che si colloca in posizione apicale nell'ambito dei diritti fondamentali della persona*».

DAVIDE SERVETTI – CHIARA TRIPODINA

Per rispondere occorre circoscrivere correttamente il possibile spazio di intervento regionale. Come più sopra ricordato, è totalmente precluso alle Regioni incidere sulla "circoscritta area di non punibilità" del suicidio assistito, per come individuata dalla Corte costituzionale nel 2019. Sarebbe pertanto erroneo immaginare lo scenario di una Repubblica "a macchia di leopardo", in cui in alcune Regioni si può morire con il suicidio medicalmente assistito e in altre no.

Stante la sentenza n. 242 del 2019, l'accesso al suicidio medicalmente assistito è già una possibilità in atto in Italia: chiunque ritenga di trovarsi nelle condizioni sostanziali indicate dalla Corte ha il diritto di avanzare la richiesta di accesso al suicidio medicalmente assistito; ha il diritto che, in tempi certi, la sua richiesta venga valutata dalle strutture pubbliche del Servizio sanitario nazionale; ha il diritto che, dalle medesime strutture, vengano verificate le modalità di esecuzione dell'aiuto al suicidio; ha diritto che, su questi profili, venga reso un parere da un organo collegiale terzo competente su profili tecnico-scientifici e bioetici.

Sono questi diritti di prestazione, dai quali discendono conseguenti obblighi per le strutture pubbliche dell'amministrazione sanitaria, che – come più sopra detto – non necessitano di una specifica previsione legislativa per avere corso, trovando il loro fondamento normativo direttamente nella pronuncia costituzionale. Con riguardo a tutto ciò, non può dubitarsi che le Regioni possano (e per certi versi debbano) regolare e organizzare le modalità di attuazione degli obblighi discendenti dalla giurisprudenza costituzionale, con riguardo, ad esempio, all'individuazione delle strutture e degli organi responsabili, alla definizione della procedura, ai tempi della stessa. Su questi profili una differenziazione fra Regioni sarebbe fisiologica, e anzi coessenziale alla struttura del Servizio sanitario nazionale, ma non sarebbe certo tale da metterebbe a rischio il principio di uguaglianza.

Fino al luglio del 2025 si sarebbe detto che questione diversa era se le Regioni potessero prevedere ulteriori margini di differenziazione, in particolare decidendo con legge di garantire anche l'assistenza medica al suicidio, in termini di fornitura di farmaci, dispositivi per l'autosomministrazione, strutture ove procedere al suicidio

medicalmente assistito, nonché personale del Servizio sanitario regionale di ausilio, pur con il vincolo di dover lasciare ai singoli operatori libertà di coscienza. Ciò effettivamente avrebbe significato garantire a livello regionale un diritto di prestazione che la giurisprudenza costituzionale non aveva espressamente previsto e che neppure sarebbe stato ricavabile da alcuna normativa di carattere nazionale; con la conseguenza di garantire diritti di prestazione diversi all'interno delle varie Regioni e il rischio di indurre alla migrazione sanitaria per poter ricevere aiuto medico nel suicidio. E questo sì avrebbe avuto un impatto sul principio di uguaglianza.

Ma il 25 luglio 2025, in una sentenza di inammissibilità riguardante una questione di legittimità costituzionale sull'art. 579 del cod. pen. (omicidio del consenziente), la Corte costituzionale ha precisato che, a esito positivo di tutte le indicate valutazioni e verifiche da parte del Servizio sanitario nazionale, la persona ha il «diritto di essere accompagnata dal Servizio Sanitario nazionale nella procedura di suicidio medicalmente assistito», diritto che «include il reperimento dei dispositivi idonei, laddove esistenti, e l'ausilio nel relativo impiego» (sentenza n. 132 del 2025, punto 4.2, cons. dir.). Alla luce di questa pronuncia pare di poter dire che sia uscito dalla sfera della discrezionalità dell'amministrazione sanitaria, per entrare in quella della doverosità, fare in modo che, a esito di tutta la procedura, la persona che soddisfi sotto ogni profilo le condizioni prescritte e richieda di essere aiutata a morire possa essere assistita dal servizio sanitario nel momento del suicidio (cfr. risposta 6).

Certo è che, essendo in gioco diritti fondamentali della persona in situazione di fragilità estrema, ragioni di uguaglianza e di parità di trattamento continuano a rendere preferibile un intervento legislativo di livello nazionale, per disciplinare i profili non meramente organizzativi, ma più altamente politici della questione. Per altro, la Corte costituzionale non ha mai cessato di «ribadire con forza l'auspicio» che il legislatore intervenga per assicurare una concreta e puntuale attuazione ai principi fissati nella giurisprudenza costituzionale, anche con disciplina parzialmente diversa da quella indicata dalla Corte stessa (da ultimo, nella sentenza n. 66 del 2025, ha chiaramente affermato che la condizione sostanziale della dipendenza dai trattamenti di sostegno vitale – la più discussa delle quattro - non è da intendersi come costituzionalmente obbligatoria). E una simile questione, che tocca corde profonde della forma di Stato, non può che richiamare le responsabilità del legislatore nazionale.

VI Domanda

A suo avviso la Corte costituzionale, con le sue pronunce, ha affermato il diritto all'accesso al suicidio assistito accanto a quello della - circostanziata - non punibilità del terzo che assiste il soggetto richiedente nel proposito suicidario?

Accanto ad una *pars*, per così dire, *destruens* – rivolta, cioè, alla individuazione sostanziale *ex ante* delle condizioni che richiedono tutte di essere soddisfatte al fine di circoscrivere l'area della non punibilità penale del terzo che scelga di assistere nel proposito suicidario la persona istante – la giurisprudenza costituzionale ha, come si anticipava nella risposta al primo quesito, edificato anche una sorta di *pars construens* mirante ad un accertamento procedurale *ex post* di tali condizioni [A. LO CALZO, 2025] (come tale operante, almeno, fino a quando il legislatore statale non fosse sopraggiunto a disciplinare la materia). Al servizio sanitario nazionale – come già si ricordava in occasione della risposta al primo quesito – è stato, così, affidato l'onere di procedere, rispettivamente, alle «'modalità di verifica medica della sussistenza dei presupposti in presenza dei quali una persona possa richiedere l'aiuto» nonché alla verifica delle «relative modalità di esecuzione, le quali dovranno essere evidentemente tali da evitare abusi in danno di persone vulnerabili, da garantire la dignità del paziente e da evitare al medesimo sofferenze» [sent. n. 242/2019 (punto 5 *cons. dir.*, rispettivamente, settimo ed undicesimo cpv)].

A tale ultimo proposito oggi ci si chiede, quindi, se debba prevalere un'interpretazione, per così dire, *riduttiva* del *dictum* costituzionale – nel senso, in altre parole, che l'integrazione offerta dalla Consulta aveva il solo scopo di introdurre un'eccezionale deroga alla regola generale della punibilità penale delle condotte di aiuto o istigazione al suicidio del terzo *ex* art. 580 cod. pen. [M.G. NACCI, 2023; A. CANDIDO, 2024; A. SCALERA, 2025] – ovvero *estensiva* di esso (vale a dire, nel senso che la giurisprudenza aveva voluto andare oltre la semplice causa di non punibilità del terzo, introducendo un vero e proprio diritto alla prestazione, come tale, vantabile dal richiedente nei confronti della struttura sanitaria pubblica) [L. BUSATTA, 2024].

Naturalmente non si sta qui discorrendo del diritto al coinvolgimento in un adeguato percorso di cure palliative – giacché esso, configurandosi quale vero e proprio principio fondamentale ad effetto vincolante per il legislatore, già costituisce uno dei requisiti preliminarmente imposti dal Tribunale costituzionale per battere la strada del suicidio medicalmente assistito [M.G. NACCI, 2023; P. CAVANA, 2024; A. LO CALZO, 2025] – quanto, piuttosto, dell'estensione di un diritto già introdotto dalla l. n. 219/2017, *Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento*, i cui confini tuttavia sono da delineare: questo, evidentemente, perché non poche, né secondarie, sono state le obiezioni mosse già alla stessa natura medica della prestazione oggetto di tale diritto.

A parte difatti la china scivolosa lungo la quale si rischierebbe di incamminarsi anche in altri campi dell'ordinamento ammettendo il diritto ad una prestazione di questo tipo [V. PIERGENTILI, 2025], sono stati opposti una serie di motivi per negare tale natura tanto sul piano scientifico quanto su quello giuridico.

Prendendo innanzitutto le mosse dal primo, si è ritenuto che tale procedura non esibisse i necessari presupposti di «sostenibilità scientifica» per essere qualificata «medica»: per un verso, perché non sarebbe funzionale né a prevenire né, tantomeno, a

curare una patologia (e, già per questa sola ragione, non potrebbe gravare sulle spalle del servizio sanitario pubblico) [G. ROCCHI, 2025]; per un altro, per la considerazione che procurare la morte equivarrebbe, *in re ipsa*, a negare qualsivoglia diritto alla salute [P. BECCHI, 2025; V. PIERGENTILI, 2025].

Passando al diverso versante giuridico, si è poi sostenuto che l'eventuale riconoscimento della natura medica della prestazione in commento risulterebbe solo il frutto di una *manipolazione* – quando non di una vera e propria *distorsione* – del reale contenuto della sent. n. 242 cit. [G. RAZZANO, 2024 e 2025; P. CAVANA, 2024]: in un ordinamento fondato sul primario obbligo di tutela del diritto fondamentale alla vita [L. BIANCHI, 2024; C. Caruso, 2024], insomma, l'assistenza *ex se* al suicidio continua ad essere *generalmente* qualificata come reato e non si potrebbe certo pretendere che possa *particolarmente* convertirsi nel suo opposto e, cioè, in un diritto [M.G. NACCI, 2023; V. PIERGENTILI, 2025]. In questo alveo argomentativo si è ritenuto, peraltro, come configurerebbe un vero e proprio "salto" (logico prima ancora che) giuridico di non poco conto immaginare – come, invece, si addebita di aver ad esempio fatto al legislatore regionale – di tramutare nella previsione di un diritto di natura pretensiva (mirante ad esigere dal servizio sanitario nazionale le prestazioni del suicidio medicalmente assistito) la mera introduzione di un'eccezione alla regola della sanzionabilità penale della condotta del terzo (G. RAZZANO, 2024).

A tale ricostruzione si è, tuttavia, obiettato – come, peraltro, già anticipato, *supra* , nella risposta al primo quesito – che, proprio in quanto tendente ad alleviare le sofferenze dei richiedenti, tale procedura senz'altro integrerebbe, invece, una vera e propria terapia medica di tipo "alternativo" (L. CHIEFFI, 2024) funzionale ad una nozione ampia di salute corrispondente, sopra tutte, «a quella sancita dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, secondo la quale 'Il possesso del migliore stato di sanità possibile costituisce un diritto fondamentale di ogni essere umano' (Atto di costituzione dell'OMS, firmato a New York il 22 luglio 1946)» [sent. n. 162/2014 (punto 7 *cons. dir.*, primo cpv) a tal proposito già cit.].

Sotto il profilo degli obblighi derivanti da tale diritto, ad ogni modo, le conseguenze potrebbero essere diverse a seconda che ci si riferisca al singolo operatore medico-sanitario ovvero alla struttura pubblica sanitaria nel suo complesso considerata: nel primo caso, difatti, il personale potrebbe sempre legittimamente opporre l'obiezione di coscienza al coinvolgimento in simile procedura [tale argomento è stato sfruttato da quanti abbiano *in nuce* affermato l'ineffettività di un diritto del richiedente in tal senso (C. CARUSO, 2024; P. CAVANA, 2024; G. RAZZANO, 2024; A. SCALERA, 2025)]; rispetto alla seconda, seppure sia stato negato un obbligo di *facere* emergente in tal senso dalla sent. n. 242 cit. [M.G. NACCI, 2023; L. BIANCHI, 2024; C. CARUSO, 2024], tale ultima eventualità richiede di essere rimeditata proprio alla luce dei più recenti sviluppi giurisprudenziali in materia.

Lungi dall'essere costituita da un singolo atto, la prestazione sanitaria di cui si sta discorrendo esibisce, piuttosto, una struttura complessa, constando di una pluralità di adempimenti – è stata qualificata come una "procedura" medicalizzata, per l'appunto [L. BUSATTA, 2024; A. SCALERA, 2025] – non caoticamente predisposti bensì, al

contrario, tutti funzionalmente collegati (come gli anelli di un'ideale catena verrebbe da dire) al raggiungimento dell'esito finale cui sarebbero preordinati, quali, rispettivamente, *a*) l'accertamento in concreto delle condizioni legittimanti l'aiuto al suicidio e *b*) la verifica concreta delle modalità di esecuzione di quest'ultimo.

Prendendo in primo luogo avvio dalla fase *sub a*), l'obbligatorietà del relativo adempimento da parte del servizio sanitario pubblico parrebbe, invero, già discendere tanto dalle indicazioni provenienti dal modello astratto (sul peculiare punto essendosi orami espressa, peraltro, la stessa l. n. 219 cit.) quanto da quelle emergenti dall'esperienza concreta: non altrimenti potendosi spiegare, ad esempio, il motivo per cui tali verifiche siano comunque state, *medio tempore*, disposte ed effettuate pur in mancanza della previsione di uno specifico obbligo in oggetto [M.G. NACCI, 2023; G. ROCCHI, 2025] [con la conseguente esigibilità di una serie di peculiari situazioni giuridiche soggettive caratterizzate dall'immediata azionabilità (C. CARUSO, 2024)].

Il vero pomo della discordia, se così si può dire, sembra tuttavia rappresentato dalla successiva fase *sub b*), rispetto alla quale si è andata nel corso del tempo affermando – seppur con talune inevitabili varianti [C. CARUSO, 2024; P. CAVANA, 2024; G. RAZZANO, 2024] – un'accezione *letterale*, per così dire, *soft* dell'obbligo esigibile dall'amministrazione sanitaria nel senso, appunto, del diritto al mero accertamento medico delle suddette modalità di esecuzione: senza che ci sia mai spinti, vale a dire, fino ad estenderlo, rispettivamente, alla materiale acquisizione dei dispositivi di auto-somministrazione del farmaco letale ed alla loro messa a disposizione del paziente previamente ammesso alla procedura di suicidio medicalmente assistito.

La quale ultima ricostruzione, tuttavia, pare essere stata proprio di recente messa in discussione dalle indicazioni in tal senso provenienti dall'ultima giurisprudenza costituzionale in materia la quale sembra privilegiare, piuttosto, una dimensione *evolutiva*, per dir così, *hard* dell'adempimento che essa stessa aveva *ab origine* canonizzato.

Facendo precipuamente leva sulla libertà di autodeterminazione del richiedente [sent. n. 132/2025 (punto 4.2 *cons. dir.*, primo cpv)], il giudice delle leggi ha, in altre parole, affermato – previo riscontro, nel rispetto della richiamata procedura, della fase logicamente-cronologicamente precedente del positivo accertamento delle condizioni inizialmente introdotte nel 2019 e successivamente puntualizzate nel 2024 – una vera e propria «situazione soggettiva tutelata» della persona non già, come pure si sarebbe potuto [P. BECCHI, 2025], alla mera prescrizione del farmaco letale bensì ad «essere accompagnata dal Servizio sanitario nazionale nella procedura di suicidio medicalmente assistito, diritto che, secondo i principi che regolano il servizio, include il reperimento dei dispositivi idonei, laddove esistenti, e l'ausilio nel relativo impiego» [*ibidem* (secondo cpv)].

Quasi inutile, a questo punto, soggiungere come non si siano certo fatte attendere voci assai critiche tanto nei confronti del *metodo* seguito [P. BECCHI, 2025] che del *merito* affermato [V. PIERGENTILI, 2025] da siffatto ultimo verdetto costituzionale: fatto sta che – salvo imprevisti, ed al momento imprevedibili, mutamenti di rotta – alla luce delle sue più recenti acquisizioni, sarebbe in conclusione possibile rispondere che la

Corte costituzionale, accanto al diritto alla non punibilità del terzo che assiste il soggetto richiedente nel proposito suicidario, abbia pure estensivamente affermato quello di quest'ultimo all'accesso al suicidio medicalmente assistito.

Ad eccezione della etero-somministrazione del farmaco letale da parte dell'operatore medico-sanitario – che continuerebbe pur sempre ad integrare gli estremi della punibilità penale – allo stato parrebbe, dunque, esigibile dal servizio sanitario nazionale ogni altro adempimento che appaia logicamente-cronologicamente antecedente, e perciò prodromico, al drammatico atto finale dell'auto-somministrazione.

GIAN LUCA CONTI

All'ultima domanda si è risposto per prima: affermare la non punibilità del terzo che assiste taluno nella realizzazione del suo proposito suicidario non è possibile senza affermare che colui che intendeva porre termine a una sofferenza estrema e senza alcuna prospettiva di speranza ha il diritto (fondamentale e personalissimo) di decidere il valore della propria vita, che, in fondo, è il valore della speranza.

Chi ha avuto la mala sorte di accompagnare una persona cui è profondamente legato in una malattia incurabile e capace di causare, con sapienza di carnefice, sofferenze terribili ha dovuto imparare che la vita non è fatta di aria, come pensavano gli antichi greci, ma di speranza e decidere se si ha ancora motivo di sperare o se, invece, è arrivato il momento di affrontare la fine della speranza non può spettare a nessuno se non a colui che soffre perché nessuno ha il diritto di infliggere più sofferenza di quanta una persona (quella persona in quel letto, non una persona astratta) può contenere.

Affermare il contrario è questione di fede e il bello della fede è che la si tiene per sé.

ANTONELLO LO CALZO

La questione posta da questa domanda riguarda un profilo diverso rispetto a quello indagato dalle altre, tutte incentrate sulla definizione dei rapporti di competenza tra legislatore statale e regionale nel suicidio assistito. In un certo senso esso si colloca "a monte" delle questioni di competenza e richiede una riflessione che si concentri in senso stretto sulla portata delle decisioni della Corte costituzionale (in particolare della sentenza n. 242/2019, ma anche delle successive sentenze n. 135/2024, n. 66/2025 e, da ultimo, n. 132/2025) e sulla configurazione che la richiesta di accesso al suicidio assistito della persona sofferente assume in questa giurisprudenza.

Sulla Corte costituzionale è stata "scaricata" la responsabilità di colmare il "vuoto" di tutela delle persone sofferenti e questa ha cercato di farvi fronte definendo le condizioni in presenza delle quali l'aiuto al suicidio non è punibile: quando la persona è affetta da una patologia irreversibile, quando questa patologia provoca ad essa delle

sofferenze fisiche o psichiche non tollerabili, quando la persona è tenuta in vita da un trattamento di sostegno vitale (secondo la definizione aggiornata alla sentenza n. 135/2024) e sempre che la persona sia in grado di prendere decisioni libere e consapevoli.

Tuttavia, questa "meritoria" opera di circoscrizione della non punibilità dell'aiuto al suicidio non si è spinta fino al punto da chiarire l'esatta portata delle situazioni di coloro che richiedono l'accesso alle procedure di suicidio assistito.

Questo sembra essere il profilo sul quale le decisioni della Corte mantengono maggiore ambiguità, vale a dire se le pretese di accesso al suicidio assistito delle persone che versano nelle condizioni sopra descritte possano essere qualificate o meno come un diritto, anche se è stato significativamente sottolineato che la Corte avrebbe costituito un diritto a prestazione di diversa natura, corrispondente alla possibilità per la persona sofferente di rivolgersi all'amministrazione per la valutazione della sussistenza delle condizioni fissate nella sentenza n. 242, ottenere una risposta al riguardo e, se positiva, dar corso alla propria richiesta di accesso al suicidio [L. BUSATTA, *Regioni e fine vita: a proposito della legge toscana sul suicidio medicalmente assistito*, cit., 104]

Tornando al "diritto al suicidio" e seguendo un approccio letterale, la questione non dovrebbe lasciare spazio a dubbi, perché sono numerosi i passaggi in cui la Corte specifica che non è sua intenzione dar luogo ad un vero e proprio "diritto a morire", in contrasto con la tutela del diritto alla vita, soprattutto delle persone vulnerabili (il quale trarrebbe fondamento dagli artt. 2 Cost. e 2 CEDU) [B. LIBERALI, *L'aiuto al suicidio "a una svolta", fra le condizioni poste dalla Corte costituzionale e i tempi di reazione del legislatore?*, in *Diritti comparati*, 9 dicembre 2019]. Un caso emblematico è quello riportato al par. 6 Cons. diritto della sentenza n. 242/2019, ove la Corte afferma che le richieste di suicidio assistito non si configurano in termini di un vero e proprio diritto, in grado di generare corrispondenti situazioni di obbligo di procedere all'aiuto in capo al personale medico, ma l'oggetto della declaratoria di incostituzionalità deve ritenersi circoscritto alla definizione delle condizioni in presenza delle quali l'aiuto al suicidio non può dar luogo a responsabilità penale. Per tale ragione sarebbe superflua la previsione di una clausola di coscienza a favore del personale medico, visto che questo potrebbe sempre liberamente sottrarsi alle richieste del paziente, non configurandosi l'elemento tipico dell'obiezione, cioè, il contrasto tra un convincimento interiore e un obbligo legale (che, diversamente, sarebbe sorto se la pretesa del richiedente fosse stata qualificata come diritto in senso proprio).

Tuttavia, l'ambiguità permane, perché nelle decisioni della Corte sembra possibile leggere una "cesura" tra gli argomenti addotti, i quali deporrebbero nel senso di un implicito riconoscimento del diritto a decidere sul fine vita come "inveramento" dell'autodeterminazione, e quei passaggi in cui essa si limita a ribadire che non intende con le proprie decisioni dar vita ad un nuovo diritto all'accesso al suicidio assistito. In altri termini, ad opinione di chi scrive, la Corte parte da una posizione "assiomatica", per cui non è dato rinvenire nel nostro ordinamento un "diritto a morire", e non è nelle sue intenzioni crearlo in via pretoria sostituendosi al legislatore, ma lo sviluppo delle argomentazioni muove nella direzione di un implicito riconoscimento di un diritto, non

qualificabile nei termini brutali del "diritto a morire", quanto piuttosto di congedarsi dalla vita senza discriminazioni rispetto a chi può già farlo mediante la semplice rinuncia ai trattamenti sanitari [sul punto v. G. CAMPANELLI, *L'obiezione di coscienza e il suo impatto sull'elaborazione di un effettivo diritto a una morte dignitosa*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 3/2022, 74]. Oltre che espressione dell'autodeterminazione una tale posizione sarebbe una concretizzazione del principio di eguaglianza sostanziale se la legge già ammette, a determinate condizioni, che una persona possa decidere di lasciarsi morire semplicemente rifiutando i trattamenti.

Per realizzare la volontà di congedarsi dalla vita, secondo la propria prospettiva di dignità, il richiedente però necessita di un ausilio e di tutto un apparato procedimentale per la verifica delle condizioni di legittimazione dell'accesso a una determinata pratica (che la Corte illustra nel par. 5 Cons. diritto della sentenza n. 242/2019). Detto altrimenti, se è vero che la Corte regola solo le condizioni di non punibilità dell'aiuto al suicidio, è altrettanto vero che queste procedono di pari passo con la definizione dei casi in cui l'aiuto al suicidio non rileva penalmente e, quindi, la persona ammalata può richiederlo senza il timore della sanzione per chi ha scelto come ausilio. In ciò la Corte, forse, non ha pienamente sviluppato tutte le premesse del proprio ragionamento, preferendo arrestarsi sulla soglia della "non punibilità", piuttosto che giungere all'espressa affermazione di un "diritto a prestazione" [G. CONTI, *Dare a Cesare quel che è di Cesare*, cit., 48].

In attesa dell'intervento del legislatore statale (perché quello regionale non sarebbe sicuramente abilitato a intervenire sul punto), l'accesso al suicidio assistito resta sospeso in un "limbo" indefinito: né diritto a prestazione, né illecito penalmente sanzionabile, ma sicuramente nemmeno situazione giuridicamente indifferente.

Proprio su tale ultimo aspetto è intervenuta recentemente, in modo significativo, la Corte costituzionale che, con la sentenza n. 132/2025, ha per la prima volta affermato in maniera espressa che la persona che versi nelle condizioni fissate dalla propria giurisprudenza per l'accesso al suicidio assistito è titolare di «una situazione soggettiva tutelata, quale consequenziale proiezione della sua libertà di autodeterminazione, e segnatamente ha diritto di essere accompagnata dal Servizio sanitario nazionale nella procedura di suicidio medicalmente assistito, diritto che, secondo i principi che regolano il servizio, include il reperimento dei dispositivi idonei, laddove esistenti, e l'ausilio nel relativo impiego».

Se si guarda ad alcuni aspetti di dettaglio dei disegni di legge attualmente all'esame del Parlamento [si veda, in particolare, il passaggio del testo unificato citato nella risposta alla Domanda III, in cui si sottolinea che «il personale in servizio, le strumentazioni e i famaci, di cui dispone a qualsiasi titolo il Sistema Sanitario Nazionale non possono essere impiegati al fine della agevolazione del proposito di fine vita considerata dalla sentenza della Corte costituzionale del 22 novembre 2019, n. 242»], pare che il legislatore intenda discostarsi dall'indicazione della Corte costituzionale, puntando su una dimensione puramente "negoziale" dell'autodeterminazione e sottraendo il personale e le strutture del Servizio sanitario nazionale a qualsiasi "obbligo" di prestare supporto al richiedente e subordinando la

realizzazione della volontà di congedarsi dalla vita al raggiungimento di un "accordo" con una persona "terza" che manifesti disponibilità in tal senso (con tutte le difficoltà del caso in ordine alla individuazione dei locali adeguati, degli strumenti e, soprattutto, dei farmaci). Una soluzione che, a ben vedere, non sarebbe in linea con le più recenti statuizioni del Giudice delle leggi, secondo il quale il Servizio sanitario nazionale è tenuto alla «esplicazione di un doveroso ruolo di garanzia che è, innanzitutto, presidio delle persone più fragili» (Corte cost. n. 132/2025).

FEDERICO GUSTAVO PIZZETTI

La risposta all'interrogativo posto — segnatamente: se la Corte costituzionale, con le sue pronunce, ha affermato il diritto all'accesso al suicidio assistito accanto a quello della circostanziata non punibilità del terzo che assiste il soggetto richiedente nel proposito suicidario — richiede di tracciare una sorta di linea di demarcazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale sin qui sviluppatasi in materia di assistenza medicalizzata al suicidio (o di aiuto medicale al morire).

Infatti, se alla luce della sentenza n. 242 del 2019, poteva quantomeno revocarsi in dubbio (se non del tutto escludersi) che la Corte costituzionale avesse effettivamente inteso riconoscere — in via pretoria — l'esistenza di un diritto soggettivo del malato ad accedere alla procedura medicalizzata di assistenza al suicidio, la successiva e recentissima sentenza n. 132 del 2025 pare aver sciolto in senso affermativo ogni incertezza sull'esistenza effettiva del diritto in parola nell'ordinamento vigente.

Nell'iniziale pronuncia n. 242 del 2019, infatti, la Consulta aveva voluto espressamente puntualizzare che la declaratoria di illegittimità costituzionale da essa stessa pronunciata «si limita a escludere la punibilità dell'aiuto al suicidio nei casi considerati, senza creare alcun obbligo di procedere a tale aiuto in capo ai medici» (§6 *cons. dir.*).

L'assenza di alcun obbligo di prestazione in capo ai camici bianchi nell'assistenza al suicidio — resa così esplicita dalle parole all'uopo spese dalla Corte — suggeriva, in effetti, la corrispettiva carenza, in capo al malato medesimo, del *diritto*, che avrebbe fatto da contrappunto a tale obbligo, *di accedere ad un effettivo percorso medicalizzato di aiuto al suicidio*, ivi compresa la *dispensazione* della sostanza letale e la *consegna dei dispositivi* per l'auto, oltreché l'*assistenza* medico-infermieristica all'uso di tali macchinari.

Quel che, semmai, la Corte aveva senz'altro affermato, nella medesima sentenza n. 242 del 2019, era il *diritto del malato alla verifica pubblica della sussistenza delle condizioni* tracciate dalla Corte medesima, la ricorrenza delle quali rende l'opera volontaria del medico di assistenza al suicidio del malato *non* punibile a titolo di aiuto materiale *ex* art. 580 cod. pen. Condizioni, queste ultime, che, come ben noto, sono rappresentate dalla presenza di una patologia irreversibile e fonte di sofferenze fisiche o psicologiche intollerabili per il malato tenuto in vita a mezzo di trattamenti di sostegno

vitale, o per il quale tali trattamenti sono stati indicati, ma ancora capace di prendere decisioni libere e consapevoli (v. anche Corte cost., sent. n. 135/2024).

Tale verifica ad opera del SSN delle condizioni di non punibilità dell'aiuto al suicidio — stabilita come *necessaria* a garanzia soprattutto delle persone più fragili e vulnerabili (v. anche Corte cost., sent. n. 66/2025) — risulta, infatti, *propedeutica*, e dunque strettamente *funzionale*, all'esercizio, pienamente consapevole, del *diritto all'autodeterminazione terapeutica* di cui il soggetto malato indubbiamente gode nell'ordinamento italiano, *ex* artt. 2 e 32, 2° comma Cost., e artt. 1, comma 5, e 2 della legge n. 219 del 2017 (costituendo, quindi, essa stessa l'oggetto di un diritto soggettivo).

È, infatti, solo grazie all'espletamento della verifica pubblica in questione che il malato è posto nella condizione di poter decidere, con completa cognizione di causa, se rifiutare, oppure no, i presìdi sanitari dai quali la sua sopravvivenza in vita dipende, o che gli sono stati prospettati come necessari alla sopravvivenza, avendo ben chiare le conseguenze della propria scelta in termini di percorso di avvicinamento al decesso che dovrà subire.

Difatti, è grazie all'espletamento della verifica in parola con *esito negativo* che l'infermo saprà che il suo rifiuto o rinuncia delle cure vitali lo condurrà *necessariamente* a intraprendere un *lungo* cammino verso la morte naturale giacché egli *non* può *anche* chiedere e (lecitamente) ottenere un aiuto farmacologico a morire (subito) in quanto la sua specifica situazione clinica *non* rientra nell'ambito delle condizioni generali che la sentenza n. 242 del 2019 ha fissate al fine di rendere *non* punibile l'aiuto (del medico) al suicidio *ex* art. 580 cod. pen.

Così come è attraverso l'espletamento della medesima verifica con, invece, *esito positivo* che il malato apprenderà che il suo rifiuto o rinuncia delle cure vitali *ex* legge n. 219 del 2017 potrà essere accompagnato, ove lo desideri, *anche* dalla richiesta di ricevere un (lecito) aiuto farmacologico a morire (immediatamente) *senza* dover attendere, magari per giorni e giorni, il venir meno naturale delle funzioni corporee in quanto la sua specifica condizione clinica *rientra* fra quelle che la sentenza n. 242 del 2019 ha individuate al fine di poter considerare *non* punibile l'aiuto (del medico) al suicidio di cui all'art. 580 cod. pen.

Una richiesta, quest'ultima, di assistenza medicale al suicidio, alla quale il medico operatore, secondo quanto si desume dalla pronuncia costituzionale n. 242 del 2019, avrebbe la *facoltà* — ma *non* anche l'obbligo — di rispondere in senso adesivo andando comunque immune da conseguenze penali giacché la fattispecie di cui all'art. 580 cod. pen. è stata *in parte qua* depenalizzata per incostituzionalità dalla stessa sentenza n. 242 del 2019 della Corte.

Per contro, nella nuova sentenza n. 132 del 2025, la Corte ha affermato, con parole inequivoche, che la persona rispetto alla quale sia stata positivamente verificata, nelle dovute forme procedurali, la sussistenza di tutte le condizioni che rendono lecito l'aiuto al suicidio (in ossequio a quel diritto alla verifica pubblica di tali condizioni di cui s'è detto), gode, altresì, di una «situazione soggettiva tutelata, quale consequenziale proiezione della sua libertà di autodeterminazione, e segnatamente ha diritto di essere

accompagnata dal Servizio sanitario nazionale nella procedura di suicidio medicalmente assistito, diritto che, secondo i principi che regolano il servizio, include il reperimento dei dispositivi idonei, laddove esistenti, e l'ausilio nel relativo impiego» (§4.2. *cons. dir.*).

Facendo, dunque, leva sulla funzione di tutela, soprattutto (ma non solo) delle persone più fragili e vulnerabili rispetto alle *modalità di esecuzione del suicidio* medicalmente assistito — funzione, questa, già riconosciuta in capo al SSN nella sentenza n. 242 del 2019 —, la Corte pare, quindi, aver oggi riconosciuto, a chiare lettere, nella pronuncia n. 135 del 2025 anche la *sussistenza*, in capo al malato, del *diritto all'accesso alla procedura medicalizzata di suicidio assistito* (e non solo del diritto alla verifica pubblica delle condizioni che rendono lecito l'aiuto al suicidio) con conseguente vero e proprio *obbligo* per il SSN di provvedere al reperimento dei mezzi farmacologicamente idonei al suicidio ed alla messa a disposizione del personale medico per l'assistenza all'uso di tali mezzi da parte del paziente che vuol darsi la morte.

La statuizione di siffatto obbligo, a carico del SSN, determina — fra le possibili altre — almeno due conseguenze, entrambe di non poco momento.

In primo luogo, infatti, se la Corte ha ritenuto che fra i *princìpi costitutivi* del SSN ricada anche l'esercizio dei compiti di tutela dei diritti alla *dignità* ed all'*autodeterminazione* dei soggetti richiedenti l'assistenza al suicidio mediante la fornitura e l'ausilio all'impiego dei mezzi per suicidarsi farmacologicamente, ne consegue che sarebbe passibile di *censura di incostituzionalità* ogni legislazione (sia essa regionale, ove si individui la competenza normativa delle Regioni in materia, oppure statale, ove allo Stato spetti legiferare *ex* art. 117 Cost.), che sottragga al SSN il proprio ruolo di garanzia nel reperimento e nel supporto all'uso da parte del malato degli strumenti per darsi la morte.

Verrebbe, infatti, ad essere eluso il «doveroso ruolo di garanzia» (Corte cost., sent. n. 132/2025, §4.2 *cons. dir.*) che la Repubblica è tenuta a svolgere, *ex* art. 2 Cost., a presidio dei beni costituzionalmente primari della persona, soprattutto fragile, alla vita e all'autodeterminazione (Corte cost., sentt. n. 50/2022 e n. 66/2025).

Rilievi critici sembrano, quindi, potersi muovere, dopo la sentenza n. 132 del 2025 della Corte, nei confronti del progetto di legge A.S. n. 65, n.t. 2.7.2025, attualmente in corso di esame in sede referente da parte delle Commissioni riunite 2ª (Giustizia) e 10ª (Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) del Senato della Repubblica, nella parte in cui tale iniziativa legislativa, mediante proposta novella all'art. 25 della legge n. 833/1978, prevede, testualmente, che «il personale in servizio, le strumentazioni e i farmaci di cui dispone a qualsiasi titolo il Servizio sanitario nazionale *non* possono essere impiegati al fine dell'agevolazione dell'esecuzione del proposito di cui al medesimo articolo 580 del codice penale» (art. 4, comma 1, lett. *b*) enfasi corsiva aggiunta).

In secondo luogo, posto che il SSN è istituzionalmente chiamato a prestare la propria opera non soltanto nella fornitura delle strumentazioni e dei farmaci impiegabili nella procedura di suicidio medicalmente assistito, ma altresì nell'«ausilio nel relativo

impiego» (Corte cost., sent. n. 132/2025, §4.1. *cons. dir.*), si pone il tema — accantonato dalla sentenza n. 242 del 2019 della Corte — dell'eventuale riconoscimento legislativo di una clausola di obiezione di coscienza a favore del personale medico e infermieristico a cui venga richiesto, dalla struttura sanitaria locale, di effettuare assistenza alla persona che ha fatto accesso al percorso di suicidio medicalizzato al fine di metterla nelle condizioni di eseguire il gesto di congedo dalla vita.

Infatti, a diritto vigente, non può che ritenersi che l'aver imposto alla struttura sanitaria pubblica anche l'*obbligo*, accedente ai principi regolatori del SSN, di predisporre un'apposita *assistenza medico-infermieristica* al malato nella fase di auto-somministrazione del farmaco letale (presso un ospedale, un *hospice* o a domicilio), fa sì che l'ente sanitario, ove *non* vi sia personale medico alle proprie dipendenze che *spontaneamente* vi si presti, possa anche arrivare ad *esigere*, dai camici bianchi in organico, lo svolgimento della prestazione di assistenza all'uso dei dispositivi per il suicidio assistito quale prestazione ricadente nel rapporto di servizio.

GIOVANNA RAZZANO

Non ritengo si possa dire che la Corte costituzionale abbia affermato il diritto all'accesso al suicidio assistito. E questo vale nonostante la recente sentenza n. 132/2025 abbia utilizzato numerose volte l'espressione "diritto" e sia giunta persino ad affermare che la paziente che ha espresso il desiderio di morire con l'aiuto altrui «*ha una situazione soggettiva tutelata, quale consequenziale proiezione della sua libertà di autodeterminazione, e segnatamente ha diritto di essere accompagnata dal Servizio sanitario nazionale nella procedura di suicidio medicalmente assistito, diritto che, secondo i principi che regolano il servizio, include il reperimento dei dispositivi idonei, laddove esistenti, e l'ausilio nel relativo impiego*». Queste locuzioni non sono giuridicamente idonee ad introdurre nell'ordinamento giuridico italiano l'istituto dell'aiuto medico a morire, né a sancire un presunto diritto ad ottenere la relativa prestazione, per almeno due ordini di considerazioni.

In primo luogo la pronuncia in esame è una sentenza di inammissibilità, che come tale rimane in *limine litis*, senza pronunciarsi nel merito. E se è da escludere che le interpretazioni accolte dalle sentenze di rigetto siano suscettibili di determinare un vincolo generale, non è certamente pensabile che affermazioni contenute in una sentenza di inammissibilità possano assumere valore di "giudicato", con l'immutabilità dell'accertamento in esso contenuto e il vincolo che ne deriva [V. CRISAFULLI, *op. cit.*, 393 ss.].

In secondo luogo, soprattutto, tali affermazioni non possono essere assolutizzate, ma devono essere contestualizzate nell'ordinamento giuridico, laddove sia l'omicidio del consenziente, sia l'aiuto al suicidio restano un reato, eccetto, per quest'ultimo, alcuni casi di non punibilità. Devono anche essere contestualizzate in riferimento alla stessa giurisprudenza costituzionale sul fine vita, la quale, con riguardo ai reati appena menzionati, ha affermato che «*assolvono allo scopo, di perdurante attualità, di*

proteggere il diritto alla vita, soprattutto – ma occorre aggiungere: non soltanto – delle persone più deboli e vulnerabili» (sent. n. 50/2022).

La Corte ha ribadito in più occasioni che il diritto da difendere è non già quello di morire con l'aiuto altrui (dello Stato), bensì, ai sensi dell'art. 2 Cost. e dell'art. 2 CEDU, quello alla vita, «"primo dei diritti inviolabili dell'uomo", in quanto presupposto per l'esercizio di tutti gli altri». Da ciò discende «*il dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo: non quello – diametralmente opposto – di riconoscere all'individuo la possibilità di ottenere dallo Stato o da terzi un aiuto a morire*» (sent. n. 35/1997; n. 223/1996; ord. n. 207/2018; sent. n. 242/2019; sent. n. 50/2022; 135/2024; n. 66/2025).

Assai significativo è poi il punto 6 della motivazione in diritto della sent. n. 242/2019, secondo cui non vi è alcun problema di obiezione di coscienza del personale sanitario, in quanto «*la presente declaratoria di illegittimità costituzionale si limita a escludere la punibilità dell'aiuto al suicidio nei casi considerati, senza creare alcun obbligo di procedere a tale aiuto in capo ai medici. Resta affidato, pertanto, alla coscienza del singolo medico scegliere se prestarsi, o no, a esaudire la richiesta del malato*».

Quanto all'autodeterminazione», la Corte ha affermato che, quando viene in rilievo il bene della vita umana, «*non può mai prevalere incondizionatamente sulle ragioni di tutela del medesimo bene, risultando, al contrario, sempre costituzionalmente necessario un bilanciamento che assicuri una sua tutela minima*» (sent. n. 50/2022).

Soprattutto, assai significativo è quel passaggio della sent. n. 135/2024 in cui la Corte costituzionale, dopo essersi detta consapevole del fatto che altre giurisdizioni e altre Corti, nel mondo, siano giunte ad affermare un diritto al suicidio assistito, ha affermato di dover pervenire ad un diverso risultato, in analogia con la posizione assunta dalla Corte di Strasburgo (sentenza *Dániel Karsai contro Ungheria* e, in precedenza, sentenza *Pretty contro Regno Unito*) e dalla Corte suprema del Regno Unito (sentenza 25 giugno 2014, *Nicklinson e altri*). E ciò nella consapevolezza dei rischi che una legislazione permissiva potrebbe determinare, che non consistono soltanto negli abusi a danno dei soggetti che esprimono la volontà di morire, ma anche nella possibilità che «*si crei una «pressione sociale indiretta» su altre persone malate o semplicemente anziane e sole, le quali potrebbero convincersi di essere divenute ormai un peso per i propri familiari e per l'intera società, e di decidere così di farsi anzitempo da parte*».

Al tempo stesso sembra di poter dire che, a voler considerare la Corte costituzionale come un legislatore, la norma da ultimo adottata (la sent. n. 132/2025) risulterebbe piuttosto carente sotto il profilo del *drafting*, dal momento che non si preoccupa troppo di chiarire in che modo le sue affermazioni possano integrarsi con quelle pregresse, in particolare con quelle contenute nella sent. n. 66/2025, che la precede di poche settimane. Quest'ultima, infatti, non solo ha evidenziato nuovamente il rischio che possa ingenerarsi una pressione sociale indiretta sulle persone malate, anziane o sole, ma ha altresì osservato che «*in un contesto storico caratterizzato da tensioni sull'allocazione delle risorse pubbliche, il cosiddetto "diritto di morire" rivendicato in alcune circostanze potrebbe essere paradossalmente percepito dal malato*

come un "dovere di morire" per non "essere di peso", con un grave abbassamento della sensibilità morale collettiva che tutela le persone più fragili, spesso, peraltro, "invisibili". Tale scivolamento colliderebbe frontalmente con il principio personalista che anima la Costituzione italiana». Non si tratta di remore o di scrupoli ingiustificati, nella prospettiva del diritto costituzionale.

Lascia assai perplessi, in particolare, quell'affermazione della sent. n. 132/2025 ai sensi della quale il *diritto* di essere accompagnati dal SSN nella procedura di suicidio, «*secondo i principi che regolano il servizio, include il reperimento dei dispositivi idonei, laddove esistenti, e l'ausilio nel relativo impiego*». La legge n. 833/1978, infatti, non prevede alcun principio del genere (ossia il dovere di fornire dispositivi idonei a provocare la morte dei pazienti, insieme all'ausilio per il loro impiego). L'art. 1 della legge istitutiva del SSN, nel definire i principi, afferma piuttosto che «*la tutela della salute fisica e psichica deve avvenire nel rispetto della dignità e della libertà della persona umana. Il servizio sanitario nazionale è costituito dal complesso delle funzioni, delle strutture, dei servizi e delle attività destinati alla promozione, al mantenimento ed al recupero della salute fisica e psichica*». Il successivo art. 2, nel definire gli obiettivi, garantisce, fra l'altro, la «*tutela della salute degli anziani, anche al fine di prevenire e di rimuovere le condizioni che possono concorrere alla loro emarginazione*».

Come annoverare, dunque, l'aiuto medico a morire fra le "cure", considerando che non si prefigge l'obiettivo della promozione, del mantenimento e del recupero della salute fisica o psichica e meno ancora l'inclusione dei soggetti più vulnerabili della società?

Un'espressione contenuta in una sentenza di inammissibilità, che neppure entra nel merito della questione, non pare idonea ad «abrogare» una legge dello Stato e a riformarla in aspetti fondamentali.

È assai significativo che la WMA (che raduna nel mondo dieci milioni di medici di ogni latitudine, etnia, cultura e credo religioso) continua ad escludere che suicidio assistito ed eutanasia possano considerarsi terapie, in quanto contrarie all'etica medica (cfr. da ultimo 70th WMA General Assembly, Tbilisi, Georgia, October 2019 https://www.wma.net/policies-post/declaration-on-euthanasia-and-physician-assisted-suicide/). Fra l'altro, come ha ricordato da ultimo la sent. *Karsai contro Ungheria*, anche la maggior parte degli Stati membri della CEDU continua a sancire il divieto penalmente sanzionato di aiuto al suicidio, il quale, secondo la Corte EDU, è volto a perseguire scopi legittimi, come ad esempio proteggere la vita dei soggetti vulnerabili dal rischio di abusi, preservare l'integrità etica della professione medica e proteggere la moralità sociale con riguardo al significato e al valore della vita umana (paragr. 137 e 163).

Si è detto che la materia del suicidio medicalmente assistito sarebbe spuntata, per effetto della pronuncia costituzionale, «come un fiore tra le rocce» [così L. BUSATTA, *op. cit*., 101]. L'accostamento dell'atto che implica procurare intenzionalmente la morte di una persona vulnerabile ad un fiore che nasce fra le rocce lascia stupefatti, anche se, com'è stato detto, «dobbiamo essere consapevoli del primato della morte nelle nostre società e della conseguente sottovalutazione del valore della vita» [L. VIOLANTE,

Ricostruiamo la cultura della vita per dare corpo alla vera speranza, su *Avvenire*, 29 giugno 2025, 17]. A fronte di ciò occorre, a maggior ragione, «*reclamare innanzitutto la difesa della vita come dovere prioritario delle autorità politiche. Occorre ricostruire, anche laicamente, la sacralità della vita e della morte, per non diventare preda del cinismo*». Battersi per la pace - si è detto - oggi non basta più, bisogna battersi per la vita: «*Le ragazze iraniane hanno rischiato il carcere gridando "donne, vita, libertà"; non chiedevano la pace, chiedevano la vita, perché dal rispetto della vita nascono la libertà e la pace*» (*Ibidem*).

Qual è, allora, il fiore fra le rocce che merita tutela?

DAVIDE SERVETTI – CHIARA TRIPODINA

A nostro avviso, vi è stato un cammino nella giurisprudenza costituzionale rispetto al "diritto" al suicidio medicalmente assistito.

Nelle pronunce del 2018-2019 la Corte costituzionale afferma che dalla Costituzione discende il dovere dello Stato di tutelare la vita delle persone, non quello opposto «di riconoscere all'individuo la possibilità di ottenere dallo Stato o da terzi un aiuto a morire». Questa netta affermazione in premessa non le impedisce, tuttavia, di circoscrivere un'area di non punibilità per l'aiuto al suicidio, se prestato a persona in condizioni di patologia irreversibile, sofferenze intollerabili, mantenimento in vita tramite trattamenti di sostegno vitale, autonomia decisionale. L'assolutezza del divieto di aiuto al suicidio è, infatti, incostituzionale, nella misura in cui limita ingiustificatamente la «libertà di autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie, comprese quelle finalizzate a liberarlo dalle sofferenze». La Corte dunque – non senza forzature – riconduce il suicidio medicalmente assistito tra le terapie anti-dolore e la richiesta dello stesso nell'alveo dell'autodeterminazione terapeutica, costituzionalmente riconosciuta dagli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost.

Nel 2019 la Corte parla dunque di *libertà di autodeterminazione* terapeutica e non mai di diritto al suicidio medicalmente assistito. Dalla affermata libertà, fa però discendere alcune conseguenze, queste sì, declinabili come *diritti di prestazione*. Alle strutture pubbliche del Servizio sanitario nazionale, la Corte infatti, come più sopra detto, riserva la verifica delle condizioni che rendono legittimo l'aiuto al suicidio; la verifica delle relative modalità di esecuzione; nonché richiede il parere preventivo di un organo collegiale terzo. Tutte queste non sono mere ripartizioni di competenze: sono obblighi, *doveri di verifica*, che la Corte pone in capo alla pubblica amministrazione sanitaria, nel caso in cui venga avanzata una istanza di aiuto al suicidio medicalmente assistito.

Meno chiaro era se si potesse dedurre dalla sentenza del 2019 anche un *dovere di esecuzione* del suicidio medicalmente assistito, e dunque un diritto a essere concretamente aiutati a morire, una volta che tutte queste verifiche avessero avuto esito positivo. Contro la configurabilità di un diritto soggettivo pareva deporre il fatto che la Corte lasciasse affidato «alla coscienza del singolo medico scegliere se prestarsi, o no, a

esaudire la richiesta del malato», senza al contempo porre un contestuale dovere di esecuzione del suicidio medicalmente assistito in capo all'azienda sanitaria locale, attraverso ad esempio l'individuazione di medici non obiettori. Questo non detto rendeva l'opzione interpretativa della doverosità dell'esecuzione, benché possibile, priva della certezza e della vincolatività degli altri doveri espressamente individuati, restando più plausibile l'opzione della mera possibilità.

Si veniva così a creare la situazione di un *vulnus* costituzionale dichiarato, di una procedura posta in essere per sanarlo, ma solo fino a un certo punto: garantito il diritto di presentare una istanza, garantito il diritto che questa istanza fosse valutata e verificata, si passava dal piano della "garanzia dei diritti", a quello dell'"esaudimento delle richieste". Se il paziente trovava un medico disposto ad assisterlo nel suicidio nell'ambito di una solidarietà orizzontale, la richiesta veniva esaudita e il medico andava esente da responsabilità penale; se non lo trovava, la richiesta era destinata a rimanere tale; oppure si poteva immaginare l'attivazione di una solidarietà verticale da parte del Servizio sanitario nazionale solo in via sussidiaria, una volta fallito l'appello alla solidarietà orizzontale. Da questa incertezza interpretativa prendevano spessore le riflessioni sulle ricadute sul principio di eguaglianza nel caso in cui la richiesta fosse stata tradotta in diritto di prestazione in alcune Regioni e in altre no, con i conseguenti possibili rischi di migrazione sanitaria.

Nella sentenza n. 132 del 25 luglio 2025, la Corte è tuttavia intervenuta con un'"interpretazione autentica" sul punto (come già aveva fatto nella sentenza n. 135 del 2024, con riguardo ai trattamenti di sostegno vitale), parlando – questa volta esplicitamente – di «*diritto* di essere accompagnato dal Servizio sanitario nazionale nella procedura di aiuto al suicidio medicalmente assistito», diritto che include «il reperimento dei dispositivi idonei» e «l'ausilio nel relativo impiego». Il che significa che devono essere reperiti e forniti il farmaco e il dispositivo medico per l'auto-iniezione, ma anche che deve essere garantita la presenza di personale sanitario del Servizio sanitario nazionale che assista il paziente nel momento dell'autosomministrazione. Pare dunque di poter affermare che nell'ultimo tratto della sua giurisprudenza, sì, la Corte costituzionale abbia riconosciuto il diritto all'accesso al suicidio medicalmente assistito.

Il cammino della Corte non si ferma, invero, a questo. In un'altra pronuncia del 2025, la n. 66 del 21 maggio 2025 (ma già anche, sia pur in misura più contenuta, nella sentenza n. 135 del 2024), i giudici costituzionali, dopo avere nelle prime sentenze posto l'enfasi sulla libertà di autodeterminazione terapeutica nelle fasi finali della vita e sui conseguenti diritti, spostano con decisione l'accento sul «dovere della Repubblica di rispondere all'appello che sgorga dalla fragilità» con una solidarietà non intermittente, ma «in via continuativa, attraverso un percorso di effettiva presa in carico da parte del sistema sanitario e sociale» nell'arco di tutta la vita. Affinché – dice la Corte – «il cosiddetto "diritto di morire" rivendicato in alcune circostanze» non venga «paradossalmente percepito dal malato come un "dovere di morire" per non "essere di peso"».

In particolare, la Corte – in oltre tre pagine della parte motiva della sentenza – declina analiticamente questo dovere nei termini di uno «stringente appello» ai titolari di potere politico, affinché diano corso a un «adeguato sviluppo delle reti di cura palliativa e di una effettiva presa in carico da parte del sistema sanitario e sociosanitario»; e non solo della persona malata, ma anche di coloro che, nelle famiglie o all'interno delle relazioni affettive, assistono i pazienti in situazioni particolarmente difficili e per lunghi periodi. Ciò, dice la Corte, al fine di «evitare un ricorso improprio al suicidio assistito». "Improprio", nel senso di non proprio di un ordinamento costituzionale fondato sui principi personalista e solidarista.

Sembra così, in questa ultima fase della sua giurisprudenza, che la Corte ricerchi il necessario equilibrio tra diritti della persona e doveri delle istituzioni nelle fasi finali della vita. In attesa, sempre, di un intervento del legislatore (nazionale), che sistematizzi tutti i punti ormai acquisiti nella giurisprudenza costituzionale, ma anche eventualmente consideri altre opzioni, nell'esercizio della sua discrezionalità politica.

***

I PARTECIPANTI AL FORUM

Stefano Agosta, Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Università di Messina

Carlo Calvieri, già Professore di ruolo di Istituzioni di diritto pubblico e costituzionale – Università di Perugia

Gian Luca Conti, Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Università di Pisa

Antonello Lo Calzo, Ricercatore t.d. di Diritto costituzionale e pubblico – Università di Pisa

Federico Gustavo Pizzetti, Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Milano

Giovanna Razzano, Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico – Sapienza Università di Roma

Davide Servetti, Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico – Università del Piemonte Orientale

Chiara Tripodina, Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico – Università del Piemonte Orientale