

QUESTIONI ISTITUZIONALI NEL DIBATTITO ATTUALE

ATTI DEL SEMINARIO

(Palermo, 31 maggio 2024)

a cura di

Giuseppe Lauricella

QUESTIONI ISTITUZIONALI NEL DIBATTITO ATTUALE

ATTI DEL SEMINARIO

(Palermo, 31 maggio 2024)

a cura di
Giuseppe Lauricella

HISTORY, LAW & LEGAL HISTORY - 15

QUESTIONI ISTITUZIONALI NEL DIBATTITO ATTUALE

a cura di **Giuseppe Lauricella**

Director

Mario Varvaro
Scientific Board
Christian Baldus (Heidelberg)
Licia Califano (Urbino)
Luigi Capogrossi Colognesi (Roma)
Marta Cartabia (Milano)
Sara Domianello (Messina)
Iole Fagnoli (Bern & Milano)
Luigi Ferrajoli (Roma)
Giovanni Fiandaca (Palermo)
Enrico Follieri (Foggia)
Flavia Frisone (Lecce)
Elisabetta Grande (Alessandria)
Patrizia Guarnieri (Firenze)
Soazick Kerneis (Paris)
Umberto Laffi (Pisa)
Paola Maggio (Palermo)
Laura Moscati (Roma)
Luca Nogler (Trento)
Annick Peters-Custot (Nantes)
Emanuela Prinzivalli (Roma)
Serena Quattrocchio (Alessandria)
Eugenio Ripepe (Pisa)
Boudewijn Sirks (Oxford)
Giusto Traina (Paris & Lecce)
Cristina Vano (Napoli)
Giovanna Visintini (Genova)
Andreas Wacke (Köln)

Editorial Board

Laura Calandriello
Rosaria Crupi
Monica De Simone
Manfredi Matassa
Veronica Virga

E-mail: hllh@unipa.it

ISSN: 2724-4857

ISBN cartaceo: 978-88-5509-688-1

ISBN online: 978-88-5509-685-0

© Copyright 2024 New Digital Frontiers srl

Via Serradifalco, 78

90145 Palermo - Italia

www.newdigitalfrontiers.com

INDICE GENERALE

NOTA DEL CURATORE	VII
NICOLA GULLO PREFAZIONE	1
PARTE PRIMA. RELAZIONI	
GIUSEPPE LAURICELLA LA 'PROVINCIA' IN SICILIA TRA COSTITUZIONE E STATUTO SPECIALE	7
CLAUDIO RAGUSA RUOLO DEI COMUNI NEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO	25
ORNELLA SPATARO PREMIERATO ED EVOLUZIONE DEL PARLAMENTARISMO ITALIANO	51
LILLO FIORELLO INDIPENDENZA DEL PUBBLICO MINISTERO E OBBLIGATORietà DELL'AZIONE PENALE NELLE PROPOSTE DI RIFORMA	79
FELICE BLANDO IL COSTO DELLA DEMOCRAZIA	99
MARIA ESMERALDA BUCALO PREROGATIVE PARLAMENTARI E NUOVI MEDIA: RIFLESSIONI A PARTIRE DAL 'CASO RENZI'	111
ORESTE PALLOTTA RUOLO E FUNZIONI DELLA COMMISSIONE EUROPEA IN TEMPI DI 'PERMACRISI'	151

PARTE SECONDA. COMUNICAZIONI

EMANUELE COCCHIARA

DECISIONE POLITICA E TECNICA TRA INDICATORI
ED ALGORITMI

175

NOTA DEL CURATORE

Questo volume raccoglie gli atti del Seminario sul tema *Questioni istituzionali nel dibattito attuale*, che si è svolto presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Palermo il 31 maggio del 2024.

L'organizzazione del Seminario nasce dall'idea di dedicare una riflessione rivolta agli aspetti istituzionali che oggi – principalmente – ispirano il dibattito politico-istituzionale e le iniziative legislative sull'organizzazione dello Stato, delle Regioni, degli Enti locali e dell'Unione europea.

In tal senso si è voluto proporre un diverso modello di dibattito, che non si concentrasse su un unico tema, ma che offrisse una panoramica su questioni che, seppur diverse, sono fra loro collegate in quanto conducono all'idea di una nuova organizzazione istituzionale.

Un modello, peraltro, particolarmente apprezzato dalle studentesse e dagli studenti che i gran numero hanno partecipato e che hanno avuto l'opportunità di essere coinvolti nella discussione sulle diverse e attuali tematiche istituzionali e legislative.

Alcuni dei titoli delle relazioni sono stati modificati d'intesa con gli Autori nell'elaborazione scritta dei contributi raccolti in questo volume. Il loro ordine di pubblicazione riproduce quello degli interventi nel corso del Seminario, che si è articolato in tre sessioni tematiche dedicate rispettivamente alle autonomie territoriali, alle riforme istituzionali e all'organizzazione dello Stato e dell'Unione europea.

Nella prima sessione il mio intervento ha riguardato gli aspetti relativi ai liberi Consorzi di Comuni previsti dallo Statuto siciliano e ai tentativi di reintrodurre l'ente Provincia mediante iniziative legislative del governo regionale, che impongono una attenta valutazione sul rapporto tra le fonti re-

gionali e statali, mentre quello di Claudio Ragusa ha affrontato il tema del regionalismo differenziato in ordine alla recente riforma Calderoli.

La seconda sessione ha toccato temi di particolare attualità come la modifica della forma di governo con la previsione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, affrontato nel saggio di Ornella Spataro, e quello della separazione delle carriere, del ruolo del pubblico ministero e della obbligatorietà dell'azione penale trattato da Lillo Fiorello.

Nella terza sessione, concernente l'organizzazione dello Stato e dell'Unione europea, Felice Blando si è occupato del finanziamento dei partiti e del costo della politica, Maria Esmeralda Bucalo delle prerogative parlamentari nel rapporto con i nuovi media, con uno sguardo particolare al 'caso Renzi', e Oreste Pallotta del ruolo della Commissione europea nelle attuali fasi di 'permacrisi', con l'attenzione rivolta alle prospettive che da tali circostanze possano determinarsi.

I testi delle relazioni sono preceduti da una prefazione di Nicola Gullo e seguiti dal testo della breve comunicazione di Emanuele Cocchiara.

La pubblicazione del volume è stata possibile grazie al sostegno finanziario dell'Università degli Studi di Palermo.

Giuseppe Lauricella

PREFAZIONE

NICOLA GULLO

Università degli Studi di Palermo

La ricerca di un costante adeguamento dell'ordinamento giuridico alle rinnovate esigenze sociali e soprattutto agli incessanti cambiamenti che investono il sistema politico – per la crisi dei partiti tradizionali e l'emersione di nuove forme di partecipazione politica che reclamano inediti meccanismi di legittimazione democratica – costituisce senza dubbio la spinta fondamentale alla produzione normativa, sia di rango costituzionale che di carattere legislativo.

Anche l'ultima legislatura è contraddistinta dalla presentazione di alcuni ambiziosi progetti di riforma *lato sensu* costituzionale che, nella prospettiva delineata dall'attuale maggioranza parlamentare, dovrebbero permettere di incidere su tre fondamentali segmenti del modello istituzionale italiano: il potenziamento del ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri con il conseguente riequilibrio del rapporto di fiducia con il Parlamento; la trasformazione del regionalismo italiano nell'ottica della differenziazione giuridico-funzionale attraverso l'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost.; la revisione dello statuto giuridico del pubblico ministero in virtù della separazione delle carriere tra gli appartenenti alla magistratura giudicante e a quella requirente.

Si tratta di questioni istituzionali che presentano differenti implicazioni politiche e giuridiche, anche se tra loro è possibile scorgere alcuni elementi di collegamento, ancorché problematici e a volte contraddittori, vuoi perché rispondono a un comune disegno (o tentativo) di ingegneria istituzionale, vuoi perché riflettono le differenti aspirazioni politiche e riformiste – e quindi la relativa mediazione – delle componenti partitiche che formano la maggioranza parlamentare.

Il presente volume intende ripercorrere gli aspetti più delicati e critici di questi differenti percorsi riformisti, sulla base di una ricostruzione che non si limita a tratteggiare lo 'stato dell'arte', con una analitica indicazione dei contenuti normativi e degli orientamenti interpretativi prevalenti nella dottrina giuspubblicistica, ma si propone di offrire anche alcune interessanti chiavi di lettura in una prospettiva *de iure condendo*.

Con riguardo alla possibile evoluzione della forma di governo, il saggio di Ornella Spataro esamina in modo approfondito, senza schematismi interpretativi, il disegno di legge costituzionale sul 'premierato', ponendo in evidenza come il sistema proposto, incentrato sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri, ben lungi dal travalicare in una soluzione eversiva dell'ordine costituzionale, si possa considerare come un'ulteriore tappa della tendenza ad una declinazione in senso maggioritario del parlamentarismo italiano che si è affermata sul piano normativo nel corso degli ultimi decenni. Semmai, i limiti del nuovo assetto istituzionale andrebbero ricercati nell'indebolimento eccessivo del Parlamento e nella carenza di adeguati strumenti per le istituzioni di garanzia, in modo da introdurre, comunque, equilibrati contrappesi alla nuova distribuzione del potere di indirizzo politico.

Nella direzione di un'approfondita disamina della legislazione siciliana in tema di province e liberi consorzi si pone il saggio di Giuseppe Lauricella che, ripercorrendo le trasformazioni subite dall'ente territoriale sovracomunale, si sofferma sul recente disegno di legge del governo presentato all'Assemblea regionale siciliana nel 2023 con l'obiettivo di derogare alla disciplina contenuta nell'art. 15 dello Statuto regionale siciliano, relativa al regime del libero consorzio di Comuni. La possibile forma di governo da far assumere alle province, con la (re)introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Provincia, viene valutata non soltanto alla luce di una puntuale interpretazione della disposizione di cui all'art. 15 dello Statuto regionale, ma anche alla stregua del corretto rapporto che deve intercorrere tra le fonti del diritto regionali e quelle statali: in particolare, viene esaminata e indagata la questione riguardante la tendenziale inderogabilità dell'art. 15 dello Statuto siciliano anche da parte delle leggi statali, come la 'legge Delrio', destinate a recare nell'ordinamento "norme fondamentali di

riforma economico-sociale della Repubblica”, in grado di vincolare la potestà legislativa esclusiva.

Nel solco delle problematiche attinenti alle relazioni tra lo Stato e gli enti territoriali si colloca il saggio di Claudio Ragusa che, dopo avere inquadrato le premesse giuridiche e i tentativi di attuazione dell’art. 116, co. 3, Cost. per l’implementazione del regionalismo differenziato, concentra il *focus* sul ruolo degli enti locali nel procedimento di formazione delle intese: un aspetto spesso trascurato nel dibattito politico attuale e grazie al quale, invece, è possibile misurare e disvelare la tendenza attuale ad innestare nelle rivendicazioni di nuove forme e condizioni speciali di autonomia un approccio politico-neoregionalista che, contraddicendo il carattere pluralistico dell’ordinamento, sottovaluta la rilevanza e il contributo degli enti locali anche nella selezione delle funzioni amministrative da allocare, in base, tra l’altro, al principio di sussidiarietà.

Il saggio di Felice Blando si pone in una dimensione trasversale, perché affronta l’annosa e sempre delicata questione del modello di finanziamento dei partiti, che è stato profondamente modificato nelle sue coordinate di fondo nel corso degli ultimi decenni per effetto della ‘rottura referendaria’ del 1993. Il pregio della sua riflessione è quello di evitare ogni superficiale lettura del fenomeno e una altrettanto semplicistica ricetta sulla soluzione da privilegiare per sostenere in modo compatibile con un sistema democratico i costi della politica.

Prendendo spunto dall’interessante sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2023, con la quale è stato risolto il conflitto di attribuzione tra il Senato della Repubblica e la Procura di Firenze circa la possibilità di acquisire nell’ambito di un procedimento penale i messaggi trasmessi in una chat, il saggio di Esmeralda Bucalo si sofferma sulle conseguenze che derivano dalle nuove tecnologie digitali per l’esercizio delle tradizionali libertà di comunicazione e di espressione. Pur nella specificità del caso esaminato dai giudici costituzionali, in cui ha assunto un rilievo determinante l’esigenza di preservare le prerogative parlamentari, nell’impostazione seguita dalla Consulta si può scorgere uno sforzo per limitare la portata degli strumenti processualpenalistici che incidono sulla libertà di comunicazione e di corrispondenza, anche se con qualche forzatura argomentativa che è stata opportunamente sottolineata nel commento in esame.

Con riguardo al complesso rapporto tra politica e tecnica nelle situazioni di emergenza pandemica, il saggio di Emanuele Cocchiara offre alcune interessanti considerazioni sul ruolo svolto dagli organi tecnici, come Comitato tecnico scientifico o la cabina di regia, nel processo decisionale del Governo per la gestione della crisi sanitaria, evidenziando i rischi di opacità e poca trasparenza nell'acquisizione dei contributi tecnico-scientifici da parte del potere politico.

Nell'ottica di una migliore ricalibratura dell'esercizio dell'azione penale si inserisce il saggio di Lillo Fiorello che, prendendo le mosse da una puntuale rassegna dell'evoluzione legislativa per quanto concerne i compiti e le funzioni della magistratura requirente, analizza le recenti proposte di legge costituzionale e il disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa che puntano alla previsione di carriere separate per i magistrati giudicanti e i magistrati requirenti, con l'introduzione anche di due distinti Consigli superiori della magistratura. L'ambito fondamentale di questa riflessione riguarda la compatibilità o meno del nuovo statuto costituzionale del pubblico ministero con quelle garanzie di indipendenza dal potere esecutivo che devono essere, comunque assicurate, secondo l'interpretazione delle disposizioni costituzionali *in subiecta materia* accolta dalla Corte costituzionale.

Infine, il saggio di Oreste Pallotta allarga l'orizzonte alla dimensione dell'integrazione europea e tratteggia la profonda trasformazione del ruolo della Commissione europea nel contesto del sistema euro-unitario, segnalando come quest'organo abbia progressivamente superato il compito originario di 'guardiano dei trattati' per acquisire quello più incisivo e pregnante di 'guardiano della democrazia'. Un fenomeno che conferma la torsione complessiva dei sistemi di *governance*, sia a livello europeo sia a livello nazionale, verso un consolidamento istituzionale, soprattutto nelle fasi di crisi sistemica, del potere esecutivo.

Nel complesso il volume presenta uno spaccato stimolante ed interessante delle principali direzioni di cambiamento dell'ordinamento nazionale e di quello eurounitario, consentendo di intercettare i profili di maggiore innovatività e criticità delle proposte di riforma che animano il dibattito politico e giuridico contemporaneo.

Editorial and publishing policies

Publishing proposals are to be submitted to the Director of the *History, Law & Legal History* series (director.hllh@unipa.it).

One or two Reviewers will evaluate each proposal by means of a double-blind peer-review process. If a revision of the work is requested, the Referees will ascertain if the Author has made the requested changes. If there are inconsistencies with the latter, the work will be submitted to the Scientific Board for a final evaluation.

On submission of their work, the Authors will declare that it is an original piece of work, which does not breach intellectual property or other rights. The Authors must also ensure that their book or chapter does not contain any libellous matter or violate any copyright or other intellectual property rights. The Authors are obliged to cite content from other appropriate sources in order to avoid plagiarism.

The Reviewers will behave in a fair and impartial manner; they will review the material in a timely manner and assist in improving the quality of a submitted proposal or typescript by reviewing the material with care, consideration and objectivity. The Reviewers will inform the Editorial board of any published or submitted content, which is similar to the material under review, or of any suspected plagiarism; they will also maintain the confidentiality of any information or material submitted during the review process.

The Director will: act in a fair and balanced way when carrying out their duties; devoid of discrimination; manage submissions in a timely manner; and treat all material as confidential. They will also provide guidance to the Authors regarding the expectations of the publication and the decision-making process regarding which books to publish, in turn is based on the quality and suitability for the said series.

HISTORY, LAW & LEGAL HISTORY

1. Raimondo Santoro, *Per la storia dell'obligatio I.*, 2020.
2. Mario Varvaro (a cura di), *L'eredità di Salvatore Riccobono*, 2020.
3. Antonio Lindiner, *Credito immobiliare ai consumatori e obblighi di condotta degli intermediari*, 2021.
4. Ulrico Agnati and Mario Varvaro (eds.), *Religion, Ideology, Politics, and Law. A Multidisciplinary Approach in the Frame of European History*, 2022.
5. Anna Maria Giomaro e Maria Luisa Biccari, *Sulle regulae iuris fra I e III secolo: Paolo commenta Plautio*, 2022.
6. Ornella Spataro, *Sindacato di legittimità costituzionale e legalità penale. Il delicato equilibrio tra ruolo della Corte costituzionale e discrezionalità del legislatore negli itinerari giurisprudenziali più recenti*, 2022.
7. Vincenzo Roberto Imperia, *I vescovati nella Sicilia normanna (secc. XI-XII). Potestà normative e competenze giurisdizionali in un territorio multiculturale*, 2022.
8. Annarosa Gallo, Maria Colomba Perchinunno, Michele Dionigi e Pierangelo Buongiorno (a cura di), *Ordinamento giuridico, mondo universitario e scienza antichistica di fronte alla normativa razziale (1938-1945)*, 2022.
9. Caterina Scaccianoce, *Prova tecnica e contraddittorio nel processo penale*, 2023.
10. Simona Feci, *I criminalisti dello Stato della Chiesa. Famiglie, carriere e biblioteche (XVII secolo)*, 2023.
11. Stefania Pietrini, *La legislazione di Zenone (474-491)*, 2023.
12. Caterina Ventimiglia, *Amministrazione performante e sistema dei controlli interni*, 2023.
13. Mario Varvaro (ed.), *Human Rights Reloaded*, 2024.
14. Lorenzo Acconciamesa, *Principi costituzionali fondamentali ed esclusione dell'illecito internazionale*, 2024.
15. Giuseppe Lauricella (a cura di), *Questioni istituzionali nel dibattito attuale*, 2024.

Finito di stampare nel mese di
ottobre 2024
presso
Fotograph s.r.l.
Palermo

Editing e typesetting
Anna C. Filizzola
per conto di NDF