

*Collana Nuove Autonomie*

COLLETTANEE

26

*I volumi devono essere inviati alla Rivista "Nuove Autonomie". Se il tema è di interesse per la stessa verranno sottoposti, in forma anonima, ad una procedura di doppia valutazione esterna, secondo criteri concordati dalla Direzione con l'editore, che ne conserva la relativa documentazione.*

1. A. CONTIERI, M. IMMORDINO (a cura di), *La dirigenza locale*, 2012
2. G. PESCE, *L'adunanza plenaria del Consiglio di Stato e il vincolo del precedente*, 2012
3. A. GIANNELLI, *Esecuzione e rinegoziazione degli appalti pubblici*, 2012
4. E. CAVASINO, *La flessibilità del diritto alla salute*, 2012
5. N. GULLO, *Autorizzazioni amministrative e liberalizzazione dei mercati tra diritto europeo e diritto interno*, 2012, II ed. 2018
6. P. SAVONA, *Il governo del rischio. Diritto dell'incertezza o diritto incerto?*, 2013
7. G. SCALA, *Gli statuti autonomi delle regioni speciali*, 2013
8. G. ZINZI, *La provincia tra funzioni amministrative e riforme istituzionali*, 2015
9. AA.VV., *Il cittadino e la pubblica amministrazione. Giornate di studio in onore di Guido Corso*, 2016
10. A. BIFANI SCONOCCHIA, *Profili del nuovo rapporto tra proprietà e ius aedificandi*, 2017
11. M. ARMANNO, *Personale, uguale, libero e segreto. Il diritto di voto nell'ordinamento costituzionale italiano*, 2018
12. L. GIANI, M. IMMORDINO, F. MANGANARO (a cura di), *Temi e questioni di diritto amministrativo*, 2019
13. M. ARMANNO, *Il giudizio di ammissibilità nel conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato. Questioni teoriche e prassi applicative*, 2019
14. E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, 2020
15. M. IMMORDINO, C. CELONE (a cura di), *La responsabilità dirigenziale tra diritto ed economia*, 2020
16. A. CONTIERI, M. IMMORDINO, F. ZAMMARTINO (a cura di), *Le autorità amministrative indipendenti*, 2021
17. M. IMMORDINO, N. GULLO, G. ARMAO (a cura di), *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, 2021
18. A. ZITO, *La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo*, 2021
19. M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, 2021
20. S.S. SCOCA, *Il tribunale superiore delle acque quale giudice amministrativo*, 2021
21. G. PESCE, *Funzione amministrativa, intelligenza artificiale e blockchain*, 2021
22. M. INTERLANDI (a cura di), *Funzione amministrativa e diritti delle persone con disabilità*, 2022
23. G. ARMAO, F. ASTONE, M. IMMORDINO, G. MOSCHELLA, V. PRUDENTE (a cura di), *Specialità e differenziazione*, 2022
24. E. CAVASINO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti*, 2022
25. F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana*, 2022

# **SCRITTI IN ONORE DI MARIA IMMORDINO**

a cura di

Guido Corso, Franco Gaetano Scoca  
Antonio Ruggeri, Giuseppe Verde

con il coordinamento redazionale di

Cristiano Celone, Nicola Gullo, Marco Ragusa

volume I

Editoriale Scientifica  
Napoli

I Curatori ringraziano sentitamente i dottori Carla Di Martino, Francesco Giacalone, Vincenzo Mitra, Giuseppe Poderati e Giulia Torta per aver seguito la raccolta degli Scritti fino alla pubblicazione dei volumi.

I Curatori ringraziano l'Irfis per aver sostenuto la pubblicazione dell'Opera.

*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright 2022 Editoriale Scientifica srl  
via San Biagio dei Librai, 39  
80138 Napoli  
ISBN 979-12-5976-346-4



L'Irfis è la Finanziaria della Regione Siciliana e si ritiene che debba rappresentare, per il contesto economico e sociale isolano, il punto di riferimento per il sistema imprenditoriale dell'Isola. Una missione che, oltre a conseguire lo scopo primario di concessione del credito, deve essere perseguita attraverso la fornitura di servizi, lavorando anche in sinergia con tutte le Istituzioni che hanno come obiettivo quello di creare le condizioni di sviluppo economico della nostra Regione.

In tale difficile contesto, quindi, l'Irfis vuole condividere e agevolare il percorso intrapreso dal Governo per creare nuovi strumenti di attrazione degli investimenti, riscoprendo la consapevolezza del proprio ruolo a fianco delle Istituzioni pubbliche.

Per sostenere le imprese, dalle grandi alle piccole, è necessario guardare a tutti gli strumenti di agevolazione del credito, sia quelli che l'Irfis può gestire con fondi propri, sia quelli che può attivare con la sinergica collaborazione con altri attori istituzionali, a partire dall'obiettivo di cooperare per una concreta, razionale e tempestiva utilizzazione delle risorse comunitarie. In tutti i settori. Dall'agricoltura al turismo, dai beni culturali all'industria.

In tale essenziale prospettiva nel 2020, dopo la modifica dello statuto societario, la Finanziaria regionale ha avuto la possibilità di raggiungere importanti risultati.

Infatti, nel corso del 2021 sono stati deliberati oltre 20.000 finanziamenti, a valere su fondi propri e pubblici, con un piano di operatività del tutto rivoluzionato rispetto ai precedenti esercizi. Fra i servizi resi da Irfis nel corso del 2021 ricordiamo la gestione del Fondo Sicilia per il sostegno e l'agevolazione del credito alle imprese operanti in Sicilia e gli interventi agevolativi su Fondi extra-regionali (con particolare riferimento a finanziamenti agevolati e contributi in favore di operatori economici e liberi professionisti ed in favore delle PMI con sede legale o operativa in Sicilia che hanno subito danni economici dall'emergenza epidemiologica da COVID-19).

Quale è, dunque, la missione della "nuova" Irfis? Certamente quella di recuperare il proprio valore storico, ossia mantenere il proprio ruolo di riferimento per il sistema delle imprese siciliane e per l'attrazione degli investimenti in Sicilia, operando nel quadro della politica di programmazione regionale nonché promuovendo e compiendo attività ed interventi che, direttamente o indirettamente, favoriscano lo sviluppo socio-economico del territorio regionale.

In questo senso l'Irfis è destinata ad essere sia sempre più punto di riferimento per lo sviluppo economico del territorio siciliano, mettendo a disposizione della clientela un'offerta di prodotti e servizi che risponda in maniera flessibile, innovativa ed efficace alle esigenze delle imprese siciliane.



## Indice

Introduzione XXIII

### VOLUME I

Barbara Accettura, <i>Considerazioni sul principio di separazione tra politica e amministrazione nelle aziende sanitarie</i>	1
Carla Acocella, <i>Poteri impliciti e autorità amministrative indipendenti</i>	23
Sandro Amorosino, <i>La Commissione Europea ed il preteso “mandato pubblico” ai fondi privati di garanzia intervenienti nelle crisi bancarie: l’acquis dei giudici UE</i>	55
Fabio G. Angelini, <i>La lunga strada verso la full jurisdiction nei diversi orientamenti del giudice amministrativo: il caso sbilanciamenti del settore elettrico</i>	71
Andrea Areddu, <i>Transizione digitale del patrimonio culturale</i>	89
Marco Armanno, <i>La modifica dell’art. 41 della Costituzione: testo e contesto</i>	119
Gaetano Armao, <i>European Committee of Regions, regional and local autonomies and Conference on the Future of Europe</i>	137
Franco Astone, <i>Controllo democratico e stato di eccezione (nel contesto della pandemia)</i>	173
Estefânia Maria de Queiroz Barboza - Gustavo Buss, <i>La tutela judicial de los derechos sociales en contextos de escasez de recursos</i>	193

Antonio Barone, <i>Il tempo della perequazione: Il Mezzogiorno nel PNRR</i>	207
Javier Belda Mercado, <i>Algunas consideraciones sobre la tipificación de nuevas figuras causales en relación al carácter abierto del sistema negocial romano</i>	211
Cristiana Benetazzo, <i>Gli appalti pubblici tra semplificazione e prevenzione della corruzione</i>	233
Vittoria Berlingò, <i>Ancora riguardo a «la spendita del potere di autotutela» sugli atti del commissario officiato dal giudice del silenzio-inadempimento: nuovi spunti sistematici nelle pronunce del Consiglio di Stato</i>	249
Felice Blando, <i>Interrogativi e dubbi sulla riforma costituzionale del Parlamento del 2020</i>	277
Sveva Bocchini, <i>Annullamento d'ufficio e affidamento "colpevole". Il caso degli aiuti di Stato illegittimi</i>	293
Salvatore Bordonali, <i>La peculiare configurazione giuridica della Venerabile Arca di S. Antonio di Padova</i>	319
Carlos Alfredo Botassi, <i>Derecho público y derecho privado. Normas de derecho administrativo en el código civil y comercial argentino de 2015</i>	341
Vinicio Brigante, <i>Il riesame senza potere. Studio su un'ipotesi di autotutela (ancora) atipica</i>	365
Marco Brocca, <i>Il paesaggio "espressione di un ritrovato equilibrio tra società ed ambiente": il caso del paesaggio agrario</i>	385
Chiara Cacciavillani, <i>Accreditamento di strutture sanitarie private, accordi contrattuali e incompatibilità del personale medico legato da rapporto di lavoro con il Servizio sanitario nazionale</i>	423
Marco Calabrò - Silvia Tuccillo, <i>Diritto all'istruzione e social diversity in Italia nel periodo pandemico</i>	433



Vincenzo Caputi Jambrenghi - Annamaria Angiuli, <i>Il d.p.c.m. dell'esercizio della funzione amministrativa nell'emergenza sanitaria internazionale e le vicende del principio di precauzione</i>	467
Guido Carlino, <i>Il ruolo della Corte dei conti nella recente normativa di rilancio dell'economia nazionale</i>	515
Enrico Carloni, <i>Alcune riflessioni sul diritto di accesso ai documenti amministrativi, tra accesso "partecipativo" e accesso "difensivo"</i>	531
Gherardo Carullo, <i>Accesso alla giustizia e processo amministrativo: la riduzione della distanza geografica e dei tempi grazie alla digitalizzazione</i>	541
Federico A. Castillo Blanco, <i>La ilicitud y la invalidez en derecho administrativo: las "ilicitudes atípicas"</i>	561
Susana E. Castillo Ramos-Bossini, <i>Las iniciativas ciudadanas en el ámbito local</i>	575
Stefano Catalano, <i>La prorogatio degli organi regionali: considerazioni a partire da un contributo di Maria Immordino</i>	595
Elisa Cavasino, <i>Il Piano nazionale di ripresa e resilienza: il funzionalismo e le fonti in funzione anticrisi</i>	609
Cristiano Celone, <i>Per una classe dirigente autonoma, performante e responsabile</i>	631
Anna Cicchetti, <i>Il PNRR e l'attuazione di una politica per la valorizzazione del patrimonio culturale religioso</i>	665
Salvatore Cimini, <i>Collaborazione e buona fede nei rapporti tra amministrazione e privati</i>	683
Salvatore Cincimino - Salvatore Milazzo - Alfredo Sigillò Massara, <i>Le fondazioni lirico sinfoniche: criticità e profili di attualità giuridica ed economica</i>	711
Alessandro Gioffi, <i>Una sentenza memorabile del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Sicilia</i>	727

Marcello Clarich, <i>La riforma della pubblica amministrazione nello scenario post Covid-19: le condizioni per il successo del Piano nazionale di ripresa e resilienza</i>	731
Guido Clemente di San Luca, <i>Note in tema di ricorsi amministrativi e interessi amministrativamente protetti</i>	741
Monica Cocconi, <i>L'economia circolare come volano della transizione ecologica</i>	777
Giovanni Cocozza, <i>La "rilevanza" della questione di massima rimessa alle Sezioni Riunite della Corte dei conti</i>	795
Giovanna Colombini, <i>La dimensione poliedrica dei controlli della Corte dei conti sul PNRR</i>	811
Claudio Contessa, <i>I principi regolatori dell'azione amministrativa fra diritto nazionale ed eurounitario</i>	841
Alfredo Contieri, <i>La censura: profili evolutivi di un istituto che ha da sempre segnato la vita del cinema. Dalla revisione alla classificazione dei film</i>	885
Cecilia Corsi, <i>Le circoscrizioni comunali: storia e prospettive</i>	911
Guido Corso, <i>Obbedire alle leggi? La lezione di Socrate</i>	925
Angela Cassia Costaldello - Maurício Gotardo Gerum, <i>Interesse público, indisponibilidade e meio ambiente no Brasil: uma abordagem a partir da noção de bens comuns</i>	941
Alessandro Crosetti, <i>Le infrastrutture pubbliche: evoluzione normativa e organizzativa</i>	965

## VOLUME II

Filippo D'Angelo, <i>Esecuzione del contratto d'appalto e interesse pubblico (appunti per una revisione teorica)</i>	1017
--	------

Simona D'Antonio, <i>Doveri amministrativi inderogabili e diritti inviolabili degli stranieri</i>	1029
Mariaconcetta D'Arienzo, <i>La dimensione «forte» della potestà legislativa statale tra livelli essenziali di assistenza e tutela della salute, con una postilla alla sentenza della Corte cost. n. 37/2021</i>	1051
Domenico D'Orsogna, <i>Appunti in tema di liberalizzazione del commercio nelle aree urbane</i>	1071
Marina D'Orsogna - Giuseppe Piperata, <i>Territorialità e specialità nel governo multilivello della gestione dell'acqua</i>	1093
Maria De Benedetto, <i>Pandemia, diseguaglianze, perequazione: riforme e/o ri-forma?</i>	1133
Gabriella De Giorgi Cezzi, <i>Differenziazione e livelli essenziali delle prestazioni</i>	1147
Luciana De Grazia, <i>Brevi note sui modelli organizzativi della pubblica amministrazione. Profili comparativi</i>	1155
Francesco de Leonardis, <i>Il suolo come "infrastruttura ambientale" e il ruolo dei rifiuti organici per la sua tutela</i>	1181
Rosanna De Nictolis, <i>Il nuovo rito immediato dell'art. 72-bis cod. proc. amm.</i>	1211
Ambrogio De Siano, <i>La riscossa della partecipazione. Note brevi sulla decadenza dei vizi formali</i>	1227
Salvatore Dettori, <i>Libertà di impresa e clausole sociali negli appalti pubblici: riflessioni a margine del D.L. 31 maggio 2021 n. 77</i>	1239
Giuliana Di Fiore, <i>La costituzionalizzazione della tutela dell'ambiente: luci ed ombre in una riflessione ancora "a caldo"</i>	1267
Biagio Gianluca Di Mauro, <i>Brevi riflessioni sul preavviso di rigetto dopo il decreto semplificazioni n. 76 del 2020</i>	1291

Giuseppe Falcone, <i>'Legibus et moribus' in Gai 1.1</i>	1321
Chiara Feliziani, <i>Proroga ex lege delle concessioni balneari e giurisprudenza amministrativa: in attesa della pronuncia dell'Adunanza Plenaria</i>	1331
Rosario Ferrara, <i>Abuso d'ufficio e discrezionalità amministrativa: alle origini del problema</i>	1361
Fabrizio Figorilli, <i>Contraddittorio ed interdittive antimafia: dalla rete di contenimento della giurisprudenza interna e comunitaria al colpo d'ala del legislatore</i>	1389
Enrico Follieri, <i>La monografia di Maria Immordino "Revoca degli atti amministrativi e tutela dell'affidamento", antesignana della normativa dettata dall'art. 21 quinquies l. 7 agosto 1990 n. 241</i>	1417
Cristiana Fortini - Fabrício Motta, <i>Decisão coordenada</i>	1429
Fabrizio Fracchia - Pasquale Pantalone, <i>Salvaguardia delle identità locali, corretto uso del territorio ed esigenze del mercato: il caso delle locazioni brevi ai tempi della sharing economy</i>	1451
Fabio Francario, <i>Il pasticciaccio parte terza. Prime considerazioni su Corte di Giustizia UE, 21 dicembre 2021 C-497/20, Randstad Italia spa</i>	1471
Claudio Franchini, <i>I settori di rilevanza economica non tradizionali</i>	1481
Emerson Gabardo, <i>Eficiencia y legitimidad del estado en el siglo XXI: el moralismo simbólico en Brasil</i>	1497
Diana-Urania Galetta - Stefano D'Ancona - Paolo Provenzano, <i>Soccorso istruttorio e pubblica amministrazione digitalizzata: riflessioni sulle 'magnifiche sorti e progressive' di un istituto dal grande potenziale, ma ancora largamente sottoutilizzato</i>	1511
Fortunato Gambardella, <i>Lavoro agile e processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione. Qualche considerazione intorno al ruolo del Responsabile per la transizione al digitale</i>	1533

Fernando García Rubio, <i>Los paisajes culturales. Breve introducción al régimen jurídico-administrativo</i>	1545
Loredana Giani, <i>Amministrazione e processi inclusivi. Spunti di riflessione per una cultura della rete dei servizi alla persona</i>	1569
Annalaura Giannelli - Paolo Provenzano, <i>L'arbitrato in materia di contratti pubblici e PNRR: l'ordinamento al bivio tra diffidenza e valorizzazione delle sue potenzialità deflattive del contenzioso</i>	1601
Edoardo Giardino, <i>Perplexità decisionale e intellegibilità del potere</i>	1623
Valentina Giomi, <i>Dimensione unitaria dell'interesse finanziario europeo e frammentazione delle tutele. Gli (auspicabili) spazi del giudice contabile nel rafforzamento della protezione di un bene giuridico comune</i>	1661
Annalisa Giusti, <i>"Rapidità", "esattezza" e "amministrazione di risultato": la rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza del Paese</i>	1703
Marcella Gola, <i>Paesaggio e dintorni</i>	1719
Guido Greco, <i>L'illecito anticoncorrenziale, il sindacato del giudice amministrativo e i profili tecnici opinabili</i>	1737
Nicola Gullo, <i>Transizione ecologica e promozione delle energie rinnovabili. Verso una dequotazione del paesaggio?</i>	1761
Annarita Iacopino, <i>Il duplice ruolo del patrimonio culturale: veicolo di cultura e volano per lo sviluppo del territorio</i>	1785
Giovanna Iacovone, <i>Potere cautelare amministrativo e autotutela</i>	1801
Lucio Iannotta, <i>Normalità apparente della proroga ultra limina dello stato di emergenza da COVID-19</i>	1821
Margherita Interlandi, <i>Spunti di riflessione sul giusto processo contabile nella prospettiva della tempestività della tutela</i>	1835

Emmanuel Jiménez Franco, <i>Controversias en la práctica administrativa de la lucha contra la corrupción y el crimen organizado</i>	1861
Rodrigo Luís Kanayama - Ilton Norberto Robl Filho, <i>A literatura jurídica brasileira e a independência dos Tribunais de Contas: um escrito em homenagem a Maria Immordino</i>	1881
Giuseppe Lauricella, <i>La "Costituzione europea" e il processo federativo dell'Unione</i>	1897
Juan José Lavilla Rubira, <i>Las obligaciones de servicio público en la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea</i>	1913
Roberto Leonardi, <i>La tutela dell'ambiente, il silenzio assenso e la costituzionalizzazione dell'interesse ambientale</i>	1927
Giovanni Leone, <i>Onestà ed efficienza</i>	1965
Mario Libertini, <i>Sul principio di gestione sostenibile delle imprese</i>	1993
Sebastiano Licciardello, <i>La tutela dei diritti dei disabili tra giudice ordinario e giudice amministrativo</i>	2005
Fiorenzo Liguori, <i>La discrezionalità tecnica nel pensiero di Errico Presutti: una categoria "a tempo"</i>	2019
Paola Lombardi, <i>La lotta alla corruzione come obiettivo di sviluppo sostenibile: nuove prospettive anche alla luce del PNRR</i>	2037
Roberta Lombardi, <i>Green pass ed obbligo vaccinale: questioni giuridiche aperte</i>	2057
Laura Lorello, <i>Conoscere per deliberare: la via dello Statuto della regione Sicilia</i>	2069

### VOLUME III

Laura Maccarrone, <i>Riflessioni sulla "scadenza" del potere tra legislazione statale e legislazione regionale siciliana</i>	2103
--	------

Lorenzo Madau, <i>La riforma delle Norme integrative del 2020 alla prova dei primi due anni di applicazione giurisprudenziale</i>	2119
Francesco Manganaro, <i>La perequazione territoriale nel PNRR alla luce della questione meridionale</i>	2135
Vanessa Manzetti, <i>Brevi spunti di riflessione su una proposta de iure condendo di nuovi modelli di bilancio economico-sociali</i>	2153
Daniele Marrama, <i>Accordi sostitutivi, autoritatività ed esercizio di potere</i>	2167
Francesco Martines, <i>Azione amministrativa e conflitto di interessi</i>	2227
Giovanni Martini, <i>Il rapporto fra ordinamento del calcio e ordinamento generale al tempo del Covid</i>	2247
Giovanna Mastrodonato, <i>Creatività, informalità e partecipazione per la rinascita culturale delle città alla luce del modello delle città creative Unesco</i>	2269
Pietro Luigi Matta, <i>La partecipazione popolare al procedimento legislativo regionale nello statuto speciale della regione siciliana</i>	2301
Marco Mazzamuto, <i>L'amministrazione agisce contro il privato di fronte al giudice amministrativo (nota a Cons. st., sez. II, n. 8546/2020)</i>	2311
Ludovico A. Mazarolli, <i>Fake news costituzionali. A leggerla bene la sent. n. 198/2021 della Corte cost. non assolve affatto la pratica dell'uso dei d.P.C.m. in epoca Covid-19 ... anzi</i>	2337
Bruno Mercurio, <i>Democrazia deliberativa e ciclo della performance. Riflessioni sul ruolo della dirigenza pubblica nello sviluppo della programmazione condivisa degli obiettivi</i>	2361
Fabio Merusi, <i>Profili pubblicistici della rivoluzione economica comunicativa</i>	2387

Roberto Miccù - Valentina Guerrieri, <i>Il Socially Responsible Public Procurement: le clausole sociali nel delicato equilibrio tra libertà di iniziativa economica e principio di concorrenza</i>	2407
Mario Midiri, <i>Il tempo delle funzioni pubbliche (a proposito del Piano nazionale di ripresa e resilienza)</i>	2445
Vincenzo Militello, <i>La responsabilità da reato associativo dei soggetti collettivi</i>	2459
Viviana Molaschi, <i>L'economia circolare nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza</i>	2471
Sara Raffaella Molinaro, <i>La Scia edilizia</i>	2487
Alessandro Morelli, <i>Il Covid-19 nei rapporti tra Stato e Regioni: conflitti, leale cooperazione o fine del regionalismo italiano?</i>	2505
Giovanni Moschella, <i>Autonomia e specialità regionale e le norme di "riforma economico-sociale" in materia di ambiente e paesaggio</i>	2521
Paulo Roberto Ferreira Motta - Raquel Dias da Silveira, <i>22 tópicos sobre a regulação das concessões de serviço público no direito brasileiro</i>	2535
Clara Napolitano, <i>La revoca: profili di un potere di amministrazione attiva</i>	2545
Raya Noamane, <i>La protection du lanceur d'alerte: étude comparative entre la France et les Etats-Unis</i>	2577
Ana Isabel Olmedo Gaya, <i>A vueltas con la expansión desmedida de la excepcionalidad del procedimiento expropiatorio de urgencia en España</i>	2609
Carola Pagliarin, <i>Autonomia regionale e tutela delle minoranze linguistiche</i>	2629
Simone Pajno, <i>Considerazioni sulla distinzione tra regole e principi e sulla loro interazione</i>	2647



Mario Palma, <i>Le convenzioni tra Atenei ex art. 6 comma 11 della legge 30 dicembre 2010 n. 240 e la tutela delle posizioni degli interessati</i>	2669
Gabriella Palmieri Sandulli, <i>Il concetto delle pari opportunità dalla Costituzione al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza</i>	2693
Nino Paolantonio, <i>Le concessioni demaniali marittime, oggi e domani. Alcune riflessioni de jure condito et condendo</i>	2709
Filippo Patroni Griffi, <i>Complessità e confini delle giurisdizioni: lo spazio comune ai giudici</i>	2733
Sergio Perongini, <i>Lo statuto ordinamentale delle informazioni anti-mafia alla luce delle modifiche introdotte dalla legge. n. 233/2021</i>	2751
Giovanni Pesce, <i>Questioni vecchie e nuove sull'autonomia dell'ordinamento sportivo: dal vincolo di giustizia alle vicende della Sport e Salute S.p.A.</i>	2767
Salvatore Pilato - Sabrina Gatto, <i>Il giudizio di parificazione del bilancio regionale</i>	2793
Andrea Piraino, <i>La lotta di Sturzo per l'autonomia e la democrazia nel Consiglio provinciale di Catania</i>	2833
Giovanni Pitruzzella, <i>Nuovi scenari in tema di formazione del governo</i>	2905
Giovanna Pizzanelli, <i>La "speciale" consultazione pubblica per la realizzazione del Deposito nazionale dei rifiuti radioattivi</i>	2911
Aristide Police, <i>Scelta discrezionale e decisione algoritmica: legalità, certezza ed amministrazione di risultati</i>	2935
Pier Luigi Portaluri, <i>Contro il prossimalismo nel governo del territorio</i>	2949
Margherita Paola Poto, <i>Raggiungere la sicurezza alimentare tutelando l'ambiente e la salute umana: risposte dal diritto amministrativo ambientale e soluzioni concrete alle sfide della sostenibilità nel quadro dell'Agenda 2030</i>	2985

Giuseppe Andrea Primerano, <i>L'amministrazione condivisa dei "beni comuni" urbani</i>	3013
Valentina Prudente, <i>Procedimento, unità organizzative e distribuzione delle responsabilità. Appunti per uno studio sulla figura del responsabile del procedimento</i>	3035
Francesca Pubusa, <i>La discrezionalità amministrativa in materia di trasparenza: fra accesso, riservatezza e riuso dei dati pubblici</i>	3055
Stefania Puddu, <i>Le metamorfosi del potere di revoca: il ruolo della buona fede</i>	3077

## VOLUME IV

Susanna Quadri, <i>L'evoluzione della politica europea in materia di reti transeuropee e di aiuti di Stato nell'era della sostenibilità</i>	3091
Marco Ragusa, <i>Nel cortile di chi? Dibattito pubblico e pianificazione delle grandi opere di interesse nazionale (con particolare riguardo alle infrastrutture di trasporto)</i>	3109
Salvatore Raimondi, <i>La sicurezza nelle città</i>	3129
Margherita Ramajoli, <i>Revoca propria e revoca impropria</i>	3145
Rawdha Zaouchi Razgallah, <i>Situation et perspectives de l'enseignement de la langue italienne en Tunisie</i>	3161
Mauro Renna, <i>La visione cooperativa dell'interesse pubblico nella teoria dei provvedimenti di riesame</i>	3171
Anna Romeo, <i>"Certeza del diritto e amministrazione di risultato" alla prova della trasformazione digitale</i>	3187
Antonio Ruggeri, <i>Sovranità e autonomia regionale, dal modello costituzionale al tempo dell'emergenza (prime notazioni)</i>	3209
Marco Ruotolo, <i>La libertà della persona in stato di detenzione</i>	3235

Fabio Saitta, <i>Riflessioni sull'annullamento d'ufficio "tardivo"</i>	3249
Carmela Salazar, <i>Brevi notazioni sui diritti degli stranieri nella giurisprudenza costituzionale</i>	3263
Maria Alessandra Sandulli, <i>Introduzione al numero speciale sulle "concessioni balneari" alla luce delle sentenze nn. 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza Plenaria</i>	3281
Antonella Sciortino, <i>Effetto diretto di alcune disposizioni della Carta europea dei diritti fondamentali e impatto sulla tutela "integrata" dei diritti</i>	3309
Girolamo Sciuillo, <i>Il partenariato pubblico-privato in tema di patrimonio culturale dopo il Codice dei contratti</i>	3329
Franco Gaetano Scoca, <i>Sulla effettività della tutela dell'interesse legittimo nel processo</i>	3347
Stefano Salvatore Scoca, <i>La tutela indiretta del bene culturale. Il difficile equilibrio tra tutela della cultura e garanzia delle situazioni giuridiche dei circumcolentes</i>	3379
Mario Serio, <i>Osservazioni essenziali sulla dichiarata inammissibilità della proposta referendaria in materia di responsabilità civile dei magistrati (Corte costituzionale 49/2022)</i>	3425
Gaetano Silvestri, <i>Quale sovranità per l'Europa unita?</i>	3437
Anna Simonati, <i>Il giudice amministrativo nei meandri del centro storico: alla ricerca di un paradigma unitario, fra governo del territorio e salvaguardia del patrimonio culturale</i>	3449
Hadrian Simonetti, <i>Dualismo delle giurisdizioni e delle nomofilachie nel danno da ritardo della PA</i>	3473
Renata Spagnuolo Vigorita, <i>Spunti sul rapporto tra poteri pubblici e privati ed effettività delle regole. Il caso delle autorità di regolazione</i>	3485

Mario R. Spasiano, <i>Il diritto amministrativo nell'era della transdisciplinarietà</i>	3499
Ornella Spataro, <i>Diritti di partecipazione politica e piattaforme digitali, alcune riflessioni</i>	3537
Paolo Stella Richter, <i>L'interesse nel diritto processuale amministrativo (e non solo)</i>	3573
Paolo Tanda, <i>Profili di criticità della natura di sanzione amministrativa della confisca urbanistica</i>	3577
Stefano Tarullo, <i>Riflessioni sulla nozione di servizio pubblico</i>	3603
Aldo Tigano, <i>Sulle ordinanze cautelari emesse 'ai fini del riesame' in materia di interdittive antimafia</i>	3629
Fabrizio Tigano, <i>Considerazioni critiche sul riparto di giurisdizione in materia di revoca dei finanziamenti pubblici: in particolare, il caso delle fattispecie assimilate agli accordi previsti dall'art. 11 della legge 7 agosto 1990 n. 241</i>	3643
Vincenzo Tondi della Mura, <i>Recovery Fund e Recovery Plan fra solidarietà, mercato e sviluppo: un equilibrio irrisolto</i>	3663
Luisa Torchia, <i>La giustizia amministrativa digitale</i>	3675
Giulia Torta, <i>La tutela e la gestione delle risorse idriche nella prospettiva del PNRR</i>	3691
Aldo Travi, <i>Motivazione delle decisioni del giudice amministrativo e canoni di chiarezza e di sinteticità</i>	3717
Michele Trimarchi, <i>Note sul preavviso di rigetto dopo la legge n. 120 del 2020</i>	3727
Giuseppe Tropea, <i>La condizione amministrativa del rifugiato, nella segmentarietà della frontiera</i>	3745

Isabel Trujillo, <i>Se è vero che il diritto amministrativo globale non esiste, lo si dovrebbe inventare. L'agenda 2030 delle Nazioni Unite e il rule of law</i>	3759
Francesco Fabrizio Tuccari, <i>Sport, giustizie e giudici</i>	3773
Graziana Urbano, <i>Il giudicato amministrativo in relazione alle pronunce (sopravvenute) delle Corti sovranazionali</i>	3797
Mario Varvaro, <i>Vittorio Emanuele Orlando e il diritto romano all'Università di Palermo a fine Ottocento</i>	3815
Jacopo Vavalli, <i>Il partenariato quale espressione del diritto amministrativo paritario: proposte per un inquadramento giuridico dell'istituto</i>	3843
Caterina Ventimiglia, <i>Amministrazione di risultati e certezza del diritto: una lettura contemporanea</i>	3875
Giuseppe Verde, <i>L'autonomia regionale "concessa". Spunti per una ricerca</i>	3895
Francesco Vetrò, <i>Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica. Profili di governance: efficienza energetica ed energie rinnovabili nel "nuovo ordinamento" dell'energia</i>	3973
Francesco Viola, <i>Libertà religiosa e pace</i>	4023
Francesco Zammartino, <i>A proposito delle privatizzazioni in Italia a 30 anni dalla loro attivazione</i>	4031
Jacques Ziller, <i>Diritto di eccezione e diritto dell'emergenza nella tradizione francese. Alcune riflessioni a margine delle misure di contenimento dell'epidemia di Covid-19</i>	4049
Alberto Zito, <i>Teoria della scelta razionale e teoria giuridica della discrezionalità amministrativa: prolegomeni per un inquadramento sistematico</i>	4065



## INTRODUZIONE

Maria Immordino ha esordito scientificamente con un lavoro sulla Regione Sicilia, e quindi sulla specialità regionale: tema che ha ripreso negli anni recenti mettendo a confronto il regionalismo speciale con il regionalismo differenziato e segnalando i limiti dei due schemi.

Il contributo più rilevante l'A. l'ha dato al diritto amministrativo.

È del 1991 il volume sul vincolo paesaggistico e il regime dei beni. Lo scritto appare in epoca in cui è oscuro il regime delle competenze (legislative e amministrative), oscuro il rapporto tra l'art. 9 Cost., che affida alla Repubblica la tutela del paesaggio e l'art. 117, che include l'urbanistica tra le materie di competenza regionale, ma lascia irrisolta la questione se la disciplina del paesaggio faccia parte della disciplina urbanistica o fuoriesca da questa. È un'epoca in cui è ancora quasi ignorato il concetto di ambiente al quale sono riconducibili entrambi gli ambiti, della tutela del paesaggio e del governo del territorio. La legislazione sul trasferimento delle competenze statali alle regioni e agli enti locali, nelle due tornate del 1972 e del 1977, dà una soluzione salomonica al problema, prevedendo la delega alle ragioni della tutela paesaggistica. Una formula che abilita le regioni a intervenire nella materia, ma consente allo Stato di conservare ampi poteri.

Maria Immordino si districa brillantemente in questo groviglio, e soprattutto affronta la questione sostanziale della natura dei vincoli. La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 56/1968, aveva distinto il vincolo paesaggistico dal vincolo urbanistico preordinato all'espropriazione, qualificando il provvedimento impositivo del vincolo paesaggistico come un atto che "*acclara la corrispondenza delle concrete qualità del bene*" alla categoria di appartenenza, che è "*originariamente di interesse pubblico*". Questa soluzione rimanda al quadro costituzionale nel quale viene distinta l'espropriazione (anche sostanziale, senza trasferimento della proprietà), ossia l'atto singolo che colpisce il singolo proprietario (e quindi obbliga all'indennizzo) dal regime generale di una categoria di beni dei quali il legislatore stabilisce i modi di godimento e i limiti (art. 42 co. 2): sicché la limitazione, che inerisce alla natura del bene, non va indennizzata.

Soluzione suggestiva che deve fare i conti col fatto che il vincolo paesaggistico non è in natura, ma viene imposto con un procedimento

amministrativo che vede coinvolta una pluralità di interessi e sfocia in un provvedimento discrezionale: difficilmente qualificabile come atto che si limita a certificare la qualità del bene.

Il problema si complica, rileva l'A., con il c.d. decreto Galasso del 1985: che introduce una categoria di beni paesaggistici "*per legge*" ai quali è applicabile lo schema tracciato dalla Corte Costituzionale.

Questa suddivisione dei beni paesaggistici fa apparire forzata invece l'idea del vincolo come ricognizione di una qualità inerente alla natura del bene, se riferito al paesaggio che viene tutelato a mezzo di un procedimento amministrativo.

Altrettanto problematico è il rapporto tra pianificazione urbanistica e pianificazione paesaggistica. L'A. mette in rilievo la differente natura degli interessi in gioco che solo in piccola parte sono sovrapponibili: l'interesse allo svolgimento della vita urbana, a cui il piano urbanistico offre la cornice, un interesse essenzialmente economico, e l'interesse estetico-culturale, l'interesse al godimento e alla conservazione della bellezza che viene curato col piano paesaggistico e col vincolo paesaggistico.

L'altra monografia su "*Revoca degli atti amministrativi e tutela dell'affidamento*" (1999) è frutto di un lavoro che precede di alcuni anni la disciplina della revoca introdotta nella legge sul procedimento amministrativo dalla L. 15/2005 (che inserisce l'art. 21-*quinquies* nel corpo della L. 241/1990).

L'A. avverte l'esigenza che un istituto così importante nella prassi delle amministrazioni non sia affidato alle sole regole della giurisprudenza e sia sottratto così al principio di tipicità e tassatività del provvedimento amministrativo. E va alla ricerca di una base legislativa della revoca, individuandola nell'art. 1 della L. 241 che assoggetta l'attività amministrativa al criterio della efficacia. Perché l'attività sia efficace, occorre che essa sia costantemente aderente all'interesse pubblico; e occorre di conseguenza, che il provvedimento ad effetto durevole sia tolto di mezzo quando, per il sopravvenire di fatti nuovi, quella aderenza all'interesse pubblico venga meno. Ovvero quando, a seguito di una rivalutazione dell'interesse pubblico, anche in assenza di fatti nuovi, l'assetto originario appaia non più conveniente.

In questo modo l'A. recupera in parte il fondamento che la dottrina tradizionale dava al potere di revoca, concepito come un risvolto del principio della inesauribilità del potere amministrativo. Un potere che non si esaurisce nell'atto che ne è espressione, ma sopravvive ad esso e quindi può manifestarsi in modo contrario quando l'interesse pubblico lo richiede.



L'altra norma di legge che Maria Immordino utilizza per ricondurre la revoca al principio di tipicità è quella contenuta nell'art. 11 co. 4 della L. 241/1990. Se per sopravvenuti motivi di pubblico interesse, l'amministrazione recede unilateralmente dall'accordo, *a fortiori*, quando ha agito unilateralmente, può revocare il provvedimento in caso di sopravvenienza. A questa conclusione l'A. perviene non senza aver prima costruito il recesso previsto dall'art. 11 non come il recesso civilistico, che è proprio dei contratti di durata, ma come un vero e proprio provvedimento amministrativo.

Come ha notato nel suo contributo in onore di Maria un suo autorevole collega, l'Autrice ha in questo modo anticipato la novella del 2005: che indica tra i presupposti della revoca il mutamento della situazione di fatto, ma anche una nuova valutazione dell'interesse pubblico originario (presupposto, quest'ultimo, connesso all'idea della inesauribilità del potere amministrativo).

C'è qualcosa che accomuna il bisogno che Maria avverte di trovare un fondamento normativo al potere di revoca e il bisogno che il privato beneficiario di un provvedimento avverte di essere tutelato nelle sue aspettative di stabilità di un certo assetto. Sono entrambi espressione di un bisogno ancora più fondamentale, che è inerente alla stessa idea di diritto: il bisogno di certezza giuridica. È quasi naturale nell'A. il passaggio allo studio della certezza giuridica. Tema sul quale essa riflette da vent'anni e che, dopo la monografia del 2003 e alcuni contributi pubblicati in prestigiosi volumi collettanei, approderà in un nuovo lavoro che viene preannunciato.

La varietà dei temi trattati da Maria è attestata dagli scritti minori: dai contributi in opere collettanee, come il *Diritto amministrativo e la Giustizia amministrativa* a cura di F.G. Scoca, agli scritti sulla immigrazione, dalla prevenzione della corruzione alla disciplina degli spettacoli, dalla giustizia sportiva alla funzione giurisdizionale della Corte dei Conti, dal procedimento amministrativo alla amministrazione di risultato. Una nozione, quest'ultima, per l'elaborazione della quale Maria Immordino ha organizzato ricerche collettive sfociate in importanti convegni. La nostra festeggiata si è distinta anche come implacabile organizzatrice e promotrice di ricerche altrui, mettendo a frutto la sua passione per lo studio ma anche l'autorevolezza nei confronti dei colleghi e studiosi più giovani (ma non solo), sempre da lei richiamati al rispetto dei tempi. Capacità organizzative che essa ha manifestato nell'ambito delle associazioni scientifiche di cui è stata *magna pars* (è presidente dell'Associazione italo-brasiliana dei professori di diritto amministrativo e costituzionale),

ma anche nelle esperienze amministrative maturate nell'università di Palermo (Presidente del Consorzio universitario di Agrigento).

In Maria è sempre stato preponderante il lato umano. La sua affabilità, la sua disponibilità, la sua generosità: caratteristiche che distinguono, prima che la studiosa, la donna. La donna siciliana, la "*matriarca*", la "*gran madre*" come la chiamano affettuosamente un collega palermitano e una collega romana: donna passionale e, ripetiamo generosa, dotata dal Padreterno di quelle doti senza le quali non si capirebbe lo straordinario successo di partecipazione che ha avuto l'iniziativa degli scritti in suo onore.

I Curatori

VOLUME I



FELICE BLANDO

## INTERROGATIVI E DUBBI SULLA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL PARLAMENTO DEL 2020

«Senza dubbio la via per uscire dal parlamentarismo non è nel distruggere le istituzioni rappresentative e il principio dell'eleggibilità, ma nel trasformare queste istituzioni rappresentative da mulini di parole in organismi che 'lavorino' realmente».  
(V.I. LENIN, *Stato e rivoluzione*, Editori Riuniti, Roma, 1966, 110).

SOMMARIO: 1. L'obiettivo della semplificazione del Parlamento nella l. cost. 19 ottobre 2020, n. 1, «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari». – 2. Difesa dei risultati effettivi acquisiti nel primo periodo di regime parlamentare: la massima espansione della rappresentanza politica (1948-1993). – 3. L'avvento del maggioritario e alcune sue debolezze. Il fallimento delle riforme elettorali e lo sfaldamento della rappresentanza politica. Il futuro incerto. La persistenza del sistema proporzionale. – 4. Quali prospettive dopo il referendum costituzionale? Due probabili conseguenze di carattere negativo: a) il depotenziamento della funzione «aggregante» del Parlamento; b) la sottoposizione del parlamentare a più stringenti vincoli di partito e inasprimento della lotta interna ai partiti. La riforma intende allineare il sistema italiano ad altri sistemi stranieri: il rilievo che questa proposizione esagera e fraintende. – 5. Cenni di conclusione. Il Parlamento quale organo con funzioni di «teatro».

1. *L'obiettivo della semplificazione del Parlamento nella l. cost. 19 ottobre 2020, n. 1, «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari»*

Nella passata Legislatura il tema delle riforme costituzionali è approdato in Parlamento ed ha portato, tra l'altro, al referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 sull'ambiziosa proposta di revisione costituzionale c.d. «Renzi-Boschi», concluso con la sconfitta dei riformatori<sup>1</sup>.

Nell'attuale Legislatura, archiviata la precedente esperienza «costituente», si è spostata l'attenzione sul tema più circoscritto della riduzione dei membri del Parlamento.

<sup>1</sup> La riforma è stata bocciata da circa 60 per cento degli elettori: la sconfitta è stata senza appello.

Insomma: fallita la grande riforma si è tentata la piccola riforma<sup>2</sup>.

La riforma della Costituzione, grande o piccola che sia, è diventata la vera sfida dei protagonisti della politica nazionale. Una sfida che questi ultimi devono vincere se non desiderano perdere un'altra parte della loro credibilità. Non si può più tornare indietro, ma non si può più neppure fallire.

Tra l'altro, per i partiti politici sarebbe stato molto pericoloso trascinare il dibattito sulle riforme dando ai cittadini la sensazione di una incapacità di decisione: rimettere ad amplissima maggioranza in discussione la composizione del Parlamento significa dichiararne ufficialmente, l'insoddisfacente rendimento, e nondimeno aggravare sensibilmente lo stato di sfiducia nella massima istituzione rappresentativa della Repubblica.

Ma ciò non sta a significare, come dimostrano i precedenti orientamenti di riforma e il dibattito nella letteratura costituzionalistica, che l'ipotesi sia agevolmente realizzabile e che sia agevole individuarne i contenuti e gli effetti positivi<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Il testo di legge costituzionale che riduce di un terzo il numero dei parlamentari elettivi (da 630 a 400 deputati e da 315 a 200 senatori), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale – Serie generale n. 240 del 12 ottobre 2019, è stato sottoposto a referendum confermativo nei giorni 20 e 21 settembre 2020. La vittoria del «Sì» è stata schiacciante: 69,96 per cento dei votanti. Da diversi studiosi si è preconizzato l'esito ovviamente scontato della vittoria del «Sì» (v. ad es. A.M. POGGI, *Perché abbiamo bisogno delle Regioni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), *Editoriale* – 4 marzo 2020, spec. ix). Per una valutazione complessiva della riforma si veda *Meno parlamentari, più democrazia?*, a cura di E. Rossi, Pisa, 2020, e la sezione *Paper* di [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 25 del 9 settembre 2020, *Referendum costituzionale: le ragioni del sì e del no*, che ha ospitato saggi di G. BRUNELLI, *Una revisione senza qualità (riformatrice)*; G.C. FERONI, *Si può fare finta che tutto sia come prima? Le ragioni di un NO al referendum sulla riduzione dei parlamentari*; M. D'AMICO, *Una nuova stagione di riforme costituzionali 'a tappe' e le sue insidie*; G. DE MINICO, *No a una riforma ingannevole*; C. FUSARO, *SI/NO, una scelta politica impegnativa ma di grande semplicità: si sceglie da cittadini, non da costituzionalisti*; G. GRASSO, *La riduzione del numero dei parlamentari: un'opportunità a cui non rinunciare a cuor leggero*; L.A. MAZZAROLLI, *Le ragioni del «no» al referendum ex art. 138 Cost. del 20 e 21 settembre 2020, espone da chi, pur senza grandi entusiasmi, ha deciso di votare «sì»*; I.A. NICOTRA, *La riduzione del numero dei parlamentari: un'opportunità per il rilancio della rappresentanza*; V. ONIDA, *Le ragioni di un sì*; A. PERTICI, *La riduzione del numero dei parlamentari: la lunga ricerca del numero perfetto tra rischi e opportunità*; A. PISANESCHI, *La banalizzazione della Costituzione*; M. PLUTINO, *L'antipolitica è arrivata alla Costituzione. Fare argine può costituire un punto di svolta*.

<sup>3</sup> Tant'è che non è mancato chi ha parlato di una legge di revisione costituzionale viziata per aver apportato alla Costituzione innovazioni «eccessivamente puntuali» e «circostrate quoad obiectum»: cfr. A. RUGGERI, *Note minime di revisioni costituzionali ad oggetto eccessivamente circoscritto (traendo spunto dal "taglio" dei parlamentari)*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), fasc. III/2020, 509.

Nella scorsa Legislatura, il tema dominante è stato quello della *governabilità* tramite il miglioramento della funzionalità del processo politico in seno ai diversi organi costituzionali. La riforma costituzionale, che non ha avuto esito favorevole dal referendum costituzionale, mirava a spostare la centralità del sistema più a favore del Governo, a partire dal procedimento di formazione della legge.

La campagna referendaria sul taglio dei parlamentari ha fatto invece emergere, come tema primario, quello della *semplificazione del sistema politico*<sup>4</sup>.

Quanto al fatto che si sta nuovamente discutendo della revisione della legge elettorale, resta sullo sfondo il non facile quesito circa la compatibilità democratica della pratica del suo continuo mutamento (si può assoggettare la formazione del Parlamento a tattici e precari accordi legislativi di maggioranza?), mentre la misura consequenziale, scaturente dalla l. cost. n. 1/2020, del ridimensionamento della organizzazione parlamentare mette in moto, come conseguenza ineluttabile, la trasformazione e la riduzione di alcuni dei suoi compiti<sup>5</sup>.

Si badi, non si vuol negare che la misura di riduzione del numero dei parlamentari con l'aumentare, corrispondentemente – secondo i sostenitori – la loro produttività, non sia in teoria apprezzabile, ma più semplicemente che non ci si può automaticamente attendere il risultato di un «Parlamento di lavoro»<sup>6</sup>.

A questo si aggiunge una seconda considerazione.

<sup>4</sup> La complessità (e pericolosità) della riforma è evidenziata, con la consueta incisività, da M. MANETTI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, in *Quaderni Cost.*, 2020, formato *Early Acces*, che avverte come in realtà: «nulla sarà veramente deciso dal referendum costituzionale, a parte naturalmente il trionfo della demagogia antiparlamentare» (*ivi*, 8). Di spirito dell'antiparlamentarismo si è ragionato su un piano strettamente politologico: A. PANEBIANCO, *Non è vero che aiuta la riforma*, in «Corriere della Sera», del 1 settembre 2020; C. GALLI, *I rischi di un Parlamento debole*, in «La Repubblica», del 29 agosto 2020.

<sup>5</sup> Illuminanti considerazioni al riguardo in M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), fasc. 1/2020, *Commenti – Parte III*, spec. 56 ss.

<sup>6</sup> Cfr., tra i tanti, G. DI PLINIO, *Un "adeguamento" della Costituzione formale alla costituzione materiale. Il 'taglio' del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 7/2019, spec. 5, il quale ritiene che per effetto della riforma la «funzionalità» del Parlamento nel suo complesso aumenterà, soprattutto per via del conseguente taglio radicale dei c.d. «emendamenti sostantivi di carattere micro-sezionali», che identificano gruppi di interesse specifici o soggetti facenti parte di circoscritte aree territoriali nazionali o regionali. Questo orientamento, invero, comprime in maniera eccessiva l'autonomia legislativa del Parlamento, il cui margine di espansione è proprio legato al potere di

Non può apparire sorprendente come il partito che ha ispirato la riforma, il Movimento 5 Stelle, abbia sin dalle sue origini affermato che ormai in regime di piena partitocrazia il Parlamento è del tutto svuotato di contenuto<sup>7</sup>. Esso è difatti un semplice strumento, dotato di potere soltanto formale, nelle mani dei partiti, in cui i parlamentari non giocano più alcun ruolo effettivo siccome membri del Parlamento, ma solo perché esponenti di partito<sup>8</sup>. Così ad esempio la critica, frequente in questo ambiente, che parla di classe politica corrotta e irresponsabile, non è semplicemente di carattere morale, bensì comprende anche la democrazia e le istituzioni fondamentali per il suo funzionamento, come la rappresentanza politica e le assemblee politiche.

In un tempo in cui il primato della politica e della necessità della forma politica appare già troppo debole, si sarebbero dovute evitare trasformazioni che avranno di sicuro l'effetto di una attenuazione e assimilazione della rappresentanza politica.

## 2. *Difesa dei risultati effettivi acquisiti nel primo periodo di regime parlamentare: la massima espansione della rappresentanza politica (1948-1993)*

Per decenni il sistema italiano è stato indicato come quello che tra tutti meglio corrispondeva all'idea e ai principi di un regime democratico-parlamentare fondato sulla mediazione. In sede teorica, qualche anno dopo l'entrata in vigore della Costituzione, un'autorevole voce dottrinale sostenne finanche la primazia costituzionale del sistema elettorale proporzionale<sup>9</sup>.

emendamento (sul punto cfr. E. SPAGNA MUSSO, *Emendamento*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Giuffrè, Milano, 1965, 828 ss.).

<sup>7</sup> Su queste origini si veda almeno P. IGNAZI, *I partiti in Italia dal 1945 al 2018*, Bologna, 2018, in particolare la Parte quarta del volume, «L'ultimo arrivato: il nuovo per eccellenza», 297-317.

<sup>8</sup> Come ha ben evidenziato Vincenzo Lippolis: «Se è vero che in questa contingenza storica il rendimento delle istituzioni parlamentari e della democrazia rappresentativa può essere discusso e criticato, esse rappresentano tuttavia un patrimonio prezioso per la nostra convivenza civile, che non può essere liquidato per avviarsi verso un confuso populismo dietro il quale può nascondersi il volto di un "autoritarismo informatico"» (V. LIPPOLIS, *Un parlamento sotto attacco e in crisi di identità*, in *Focus – Parlamento e governo parlamentare in Italia. Verso un affresco contemporaneo in Italia – n. 3*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2019, 11).

<sup>9</sup> Che il nostro Parlamento debba essere un istituto rappresentativo tendenzialmen-



Assolutamente chiaro in proposito è anche Gaetano Silvestri quando dall'interpretazione sistematica degli artt. 72, terzo comma, e 82 secondo comma, Cost., rileva che in esse è data per presupposta, «la molteplicità delle forme di espressione politica degli interessi di gruppo sociali in un processo di mediazione continua che, all'interno della istituzione parlamentare, consente la formazione di una volontà politica non unilaterale»<sup>10</sup>. Nello stesso discorso l'autore rimarca che la «proiezione proporzionale è indispensabile se si vuole mantenere al parlamento il suo carattere essenziale di organo supremo della mediazione politica in un sistema di democrazia sostanziale che non voglia fare a meno dei trattati liberal-garantistici delle sue origini»<sup>11</sup>; e infine, che il «riconoscimento esplicito della necessaria esistenza dei gruppi parlamentari va inquadrato in un *sistema che garantisce la proporzionalità in tutti i momenti di trasmissione del potere*»<sup>12</sup>.

Oggi dobbiamo prendere atto che, sin dal 1993, con il referendum «elettorale» del 18 aprile 1993 (che si saldava a quello precedente del 9 giugno 1991), si è accettata, in modo quasi inarrestabile, l'affermazione di una forma di governo «immediata» con l'esaltazione del sistema maggioritario e del bipartitismo. Tale sistema, ha provocato il repentino e inesorabile smantellamento di tutti i partiti politici nei quali il regime parlamentare italiano si esprimeva<sup>13</sup>.

Non è il caso di tentare qui un pur sommario bilancio dei risultati conseguiti fra il 1948 e il 1993: bisogna comunque riconoscere che la classe politica italiana in quel periodo realizzò il nucleo essenziale degli obiettivi che erano stati fissati nella Costituzione e così cambiò in modo decisivo la realtà italiana. Senza con ciò negare che molte delle difficoltà

te «proiettivo» è stato sostenuto nel classico saggio di C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 849 ss. In Lavagna, invero, dall'interpretazione di un cospicuo gruppo di norme costituzionali sostiene l'esistenza di un preciso principio costituzionale che «vieta l'attuazione di sistemi maggioritari assoluti» (*ibidem*, 859). Per l'oggi, uno dei più fedeli sostenitori della tesi di Lavagna è Giuseppe Ugo Rescigno di cui v., tra i tanti scritti, G.U. RESCIGNO, *Sistemi elettorali, rappresentanza politica, democrazia*, in *Lo Stato*, n. 4/2015, 199 ss., spec. 219.

<sup>10</sup> G. SILVESTRI, *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, in *Studi per L. Campagna*, Vol. II. *Scritti di diritto pubblico*, Milano, 1980, 269. Nell'interpretazione di Silvestri si sente l'eco dell'interpretazione di Lavagna sul sistema elettorale espressa nell'opera richiamata alla nota precedente.

<sup>11</sup> G. SILVESTRI, *I gruppi parlamentari*, cit., 270.

<sup>12</sup> G. SILVESTRI, *I gruppi parlamentari*, cit., 271.

<sup>13</sup> In tema, ampiamente, S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, II ed., Torino, 2017, 255 ss.

in cui si imbatté si rilevarono fatali e che molti fattori perturbatori deviarono la sua azione verso obiettivi sbagliati.

La democrazia dei partiti, ha dato attuazione alla modernizzazione dello Stato italiano, compiendo scelte in ordine all'attuazione dei principi di libertà e di democrazia e delle riforme economico-sociali presenti nella Carta costituzionale.

Secondo l'interpretazione offerta nel 1954 da Vezio Crisafulli, l'art. 1, comma secondo della Costituzione italiana, non attribuisce la sovranità al popolo unitariamente inteso, piuttosto al popolo nella sua realtà composita, fatta di individui e gruppi che, attraverso l'esercizio delle libertà costituzionali e con gli specifici atti diretti a soddisfare i propri particolari interessi, eserciterebbe in modo continuativo detta sovranità<sup>14</sup>. Questa interpretazione può fondarsi sul collegamento sistematico tra l'art. 1, secondo comma, e le numerose norme costituzionali che riconoscono e garantiscono le libertà civili e politiche e che dispongono la più ampia tutela del pluralismo politico e sociale<sup>15</sup>.

Il segmento più espressivo della sovranità popolare, nello sviluppo storico della nostra democrazia pluralista, si inverte sulla funzione connettiva svolta dai partiti politici e sulla loro capacità di filtrare e ordinare le domande sociali prima di essere eventualmente formalizzate in un atto normativo.

La specificità del ruolo dei partiti rispetto alle altre formazioni sociali garantite dalla Costituzione ha fatto sì che in essi si realizzassero globalmente i momenti della mediazione e della rappresentanza politica con importati risultati in termini di integrazione sociale e di legittimazione delle istituzioni costituzionali.

La suddetta conclusione pare trovare conferma tanto nell'interpretazione crisafulliana dell'art. 1, comma secondo (Cost.), quanto in una più recente interpretazione dell'art. 67 Cost.

Il divieto di mandato imperativo, affrancando i vincoli di dipendenza del deputato da cerchie particolari di elettori, sarebbe funzionale al raggiungimento di mediazioni e compromessi sullo sfondo di scelte politiche non immediatamente condizionate da istanze corporative o settoriali; dall'altra parte però con la garanzia che pone per la libertà del

<sup>14</sup> V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella costituzione italiana (note preliminari)*, (1954) ora in ID., *Stato, popolo, governo*, Milano, 1985, 91 ss.

<sup>15</sup> V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare*, cit., 127.

deputato, contribuirebbe a mantenere aperto il canale di comunicazione tra il sistema dei partiti e il pluralismo sociale<sup>16</sup>.

Saranno pertanto in prevalenza i rapporti all'interno dei partiti e tra questi e le altre manifestazioni del pluralismo sociale a determinare, o almeno a selezionare gli interessi capaci di approdare nella sede Parlamentare.

Il Parlamento, sul quale gravano tutti gli interessi settoriali, non si limita a essere neutrale, operando il solo contemperamento degli interessi confliggenti.

Gli interessi di partito, che pervengono sino alla sfera costituzionale, devono misurarsi con un interesse più ampio e prevalente, sostenuto da una sede istituzionale.

Il Parlamento è organizzato in modo da essere istituzionalmente adeguato alla cura degli interessi generali della collettività nel suo insieme, avendo riguardo alle situazioni di oggi come a quelle future.

I principi della discussione, del contraddittorio, della pubblicità dei lavori, il principio della rappresentatività, il principio dell'indipendenza e la regola della maggioranza, nel processo di decisione parlamentare tendono sostanzialmente a questo<sup>17</sup>.

La Costituzione, attraverso queste varie tecniche, individua conseguentemente nella sfera costituzionale, l'unica sede attraverso la quale gli interessi di questo e quel partito, possono in definitiva farsi valere.

Corollario di questo principio può essere considerato quello che attribuisce al Parlamento l'effettuazione delle scelte legislative fondamentali<sup>18</sup>.

La prevalenza sostanziale attribuita alla legge parlamentare sembra coerente con la particolare capacità di legittimazione del procedimento parlamentare e con le garanzie di trasparenza e pubblicità da esso fornite.

Per l'effetto combinato del bicameralismo, del sistema elettorale proporzionalistico e del pluripartitismo il valore della rappresentanza politica ha ricevuto un'estensione massima.

Il fatto stesso che il sistema si fondava sul principio della massima estensione della rappresentanza politica, ha consentito a tutti i partiti la

<sup>16</sup> P. RIDOLA, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, 1985, 693 ss., spec. 696.

<sup>17</sup> Sul complessivo ruolo di questi principi si veda già la prima edizione del volume di A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1977, 173.

<sup>18</sup> Per tale principio v. A.A. CERVATI, *Commento all'art. 70*, in *Commentario della costituzione. Art. 70-74*, a cura di G. Branca, Bologna – Roma, 1985, 10 ss., e, *amplius*, per importanti considerazioni sul ruolo della legge parlamentare in ordine alla realizzazione dell'unità dell'ordinamento giuridico.

possibilità di farsi riconoscere, di dimensionarsi a più livelli e di cercare di fare valere nella istituzione parlamentare gli interessi tendenti allo sviluppo della collettività nel suo insieme.

Invero, è altresì noto, che già nel 1963, una ricerca pionieristica e ancora oggi ricca di stimoli metteva in luce la perdita di funzionalità delle attività parlamentari e la necessità di una trasformazione dei compiti del Parlamento caratterizzato e sopraffatto dall'enorme afflusso di domande, pressioni e richieste connesse ai partiti al potere<sup>19</sup>.

Il terreno sul quale il problema si pone è quello della "crisi dei parlamenti", la cui analisi eccede i limiti della presente trattazione, e che in questo contesto non può che essere sommariamente indicato come molto critico sul ruolo del partito politico e sul valore sostanziale del procedimento parlamentare nello Stato moderno<sup>20</sup>.

In ogni caso non è il modello delineato nella Costituzione.

Gli argomenti desumibili dalla normativa costituzionale, sono molteplici e diversi: dalla istanza di partecipazione del singolo e delle formazioni sociali posta in generale dagli artt. 2 e 3, secondo comma (Cost.), al grande rilievo dato dall'art. 5 (Cost.) agli enti autonomi provvisti di potere pubblico, dalla considerazione dell'art. 49 (Cost.), dove i partiti, nella loro pluralità, sono chiamati in concorso tra loro a determinare la politica nazionale.

Questa struttura, è oggi confermata da chi ha ripercorso con la necessaria serenità la parabola giuridica del concetto di sovranità, osservando che il «pluripartitismo», resta oggi nel nostro ordinamento costituziona-

<sup>19</sup> *Il parlamento italiano 1946-1963*, in G. SARTORI *et al.*, Napoli, 1963. Il fondamentale saggio di Sartori su *Parlamento* ivi contenuto è adesso parzialmente riprodotto in ID., *Elementi di teoria politica*, III ed., Bologna, 1995, 217-256. Nel medesimo volume si veda il saggio di A. PREDIERI, *La produzione legislativa*, 205 ss., per la dimostrazione che la maggior parte delle leggi approvate dal Parlamento conseguiva il consenso anche dei parlamentari dell'opposizione. *Adde*, A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, in ID. (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, 1975, 11 ss., con una ampia analisi sull'attività delle Camere nelle prime sei legislature.

<sup>20</sup> È questa una prospettiva, che sia pure con accenti diversi, è stata sviluppata dalla scienza politica, sociologica e giuridica. In Italia, il primo saggio che coniuga il dibattito scientifico sugli antichi parlamentari con quello sui nuovi è la *Prefazione* di M.S. Giannini a G. BURDEAU, *Il regime parlamentare*, Milano, 1950, ora in ID., *Scritti. Volume Terzo. 1949-1954*, Milano, 2003, 287: «Da quando il sistema parlamentare cominciò a dare segno di incrinatura – o, con più precisione, da quando la parte grossa degli uomini politici si accorse, stupita, che esistevano delle incrinature in un sistema che appariva quasi consustanziale con la locomotiva e la dinamo –, la letteratura sulla *crisi* dei parlamenti e dei sistemi parlamentari prese a diffondersi rapidissima» (*Ibidem*, 290-291).

le l'antidoto «perché non si sovverta il limite della politica e questa non sia puramente e semplicemente espressione di forza»<sup>21</sup>.

3. *L'avvento del maggioritario e alcune sue debolezze. Il fallimento delle riforme elettorali e lo sfaldamento della rappresentanza politica. Il futuro incerto. La persistenza del sistema proporzionale*

Il sistema italiano ha funzionato per 45 anni su un'unica base, rappresentata dalla presenza di un medesimo partito, la Democrazia cristiana, come asse portante del Governo (cui si è affiancata la «stabile» opposizione del Partito comunista italiano)<sup>22</sup>.

Il sistema proporzionale non permetteva a questo partito di raggiungere da solo la maggioranza dei seggi, con la conseguente necessità di costituire quindi governi di coalizione<sup>23</sup>.

La fisiologica difficoltà di governabilità del Governo di coalizione si risolveva nella generalità dei casi con compromessi, frutto di approfondimenti da parte dei partiti di maggioranza. La stessa periodicità delle crisi, a intervalli «regolari» da uno a due anni, corrispondeva alla esigenza di realizzare graduali aggiustamenti tra le forze politiche.

Che dopo decenni di completa stabilità del quadro politico di fondo, si dovesse giungere ad una fase più dinamica, diveniva cosa del tutto fisiologica e naturale. Ciò che era impossibile prevedere era l'inaugurazione di una fase politica del tutto nuova rispetto al quadro preesistente.

Con le leggi elettorali adottate a seguito del referendum del 1993 si pensava di perseguire lo scopo di consentire ai cittadini elettori di

<sup>21</sup> G. BERTI, *Sovranità*, in *Enc. dir., Annali I*, Milano, 2007, 1067 ss., spec. 1077.

<sup>22</sup> Nella analisi giuridica della Democrazia cristiana emerge per l'appassionata attenzione, costituzionale e politica, portata ai problemi dello Stato democratico, l'opera di Leopoldo Elia, di cui vedano almeno i saggi raccolti a cura di M. Olivetti in L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, con *Presentazione* di V. ONIDA; ma v. anche la recente disamina di M. MAZZAMUTO, *Partiti, movimenti, democrazia diretta e divieto di mandato imperativo*, in *La democrazia diretta in Italia, Polonia e Unione europea* (Atti del VII Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali), a cura di G.C. De Martin, A. Szmyt, P. Gambale e M. Serowaniec, Roma, 2020, 91 ss., per la ricostruzione del percorso istituzionale dello sviluppo della nostra democrazia «consociativa», ritenuta come la unica via possibile per pervenire a un qualche grado accettabile di governabilità.

<sup>23</sup> Sui molteplici e complessi problemi che pone in Italia il fatto che i Governi sono senza eccezione di coalizione vedi per il passato G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, Milano, 1973, spec. 78 ss.; per un esame in seguito alla «transizione» istituzionale cfr. R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, 2006, spec. 3-46.

scegliere il Governo, come accade in quasi tutte le grandi democrazie occidentali. Il fine più realistico era quello di ottenere un sistema che ponesse argine alla frammentazione partitica, incitando l'aggregazione di partiti «idealmente» vicini ed eliminando il voto di preferenza (considerato da molti il punto nodale della questione morale)<sup>24</sup>.

La singolarità di questa fase è che i partiti, per allinearsi alla logica del sistema elettorale, seguono l'indirizzo di stare insieme al Governo, creando una certa polarizzazione. Se una certa polarizzazione della vita italiana si è avuta, ciò è però avvenuto in assenza del presupposto fondamentale della tenuta di una coalizione, ossia che i rapporti tra i partiti si siano stabilizzati. Ed è questa relativa omogeneizzazione che consente ai partiti di concordare nei medesimi indirizzi. Perciò i partiti sono rimasti insieme, anche se sono stati divisi, e anzi in aperta gara tra loro. La mancanza di omogeneità nelle coalizioni ha determinato un minore impegno dei parlamentari a sostenere il Governo; i Ministri di diversa provenienza partitica hanno rivendicato la massima autonomia; si sono irrigiditi i rapporti tra alleati, e i partiti meno allineati non hanno avuto remore ad avvalersi dell'arma del ricatto per bloccare la coalizione; il comportamento infedele dei membri della maggioranza si è manifestato in clamorosi esempi di franchi tiratori.

Nei sistemi parlamentari in cui si è affermato il bipartitismo e o il bipolarismo la coesione di indirizzo e politica non è nata «per legge» ma dal basso, sulla base di una immedesimazione ideologica o, almeno, di obiettivi<sup>25</sup>.

In Italia, si è pensato di rimediare a tutto ciò con misure di carattere formale, modificando innanzitutto la formula elettorale per via della legge 21 dicembre 2005, n. 270 (c.d. *Porcellum*) e della legge 6 maggio 2015, n. 52 (c.d. *Italicum*, peraltro mai utilizzato), entrambe dirette a valorizzare il premio di maggioranza e la clausola di sbarramento.

Queste trasformazioni sono apparse come un corpo estraneo, la cui attenzione appariva rivolta più allo sfaldamento della rappresentanza politica, che a incrementare stimoli per la governabilità.

La soluzione si è rilevata inefficace nell'attuale congiuntura politica e ritenuta incostituzionale con le sentenze 13 gennaio 2014, n. 1 e 9 febbraio 2017, n. 35, della Corte costituzionale.

<sup>24</sup> In proposito ampia discussione in A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991, 8 ss., 187 ss.

<sup>25</sup> Infatti P.A. CAPOTOSTI, *La difficile governabilità italiana: dal governo di coalizione alle coalizioni di governo*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale: Scritti in onore di Valerio Onida*, a cura di M. D'Amico, B. Randazzo, Milano, 2011, 322 ss., spec. 345, precisa che «si è passati negli anni dal governo di coalizione alle coalizioni di governo».

La vigente legge elettorale (legge 26 ottobre 2017, n. 165), è frutto di una comune volontà delle principali forze politiche in favore di un sistema proporzionale, poco selettivo, tendente a superare la logica bipolare<sup>26</sup>.

Tale tendenza è da accogliere, perché tale sistema è l'unico da stimolo a effetti consociativi, funzionali al corretto dispiegarsi del nostro sistema istituzionale. La proporzionale è la procedura migliore per la composizione del Parlamento che, se deve essere un organo rappresentativo, deve rispecchiare con la massima precisione gli orientamenti del Paese.

La riforma, come argomenta puntualmente la dottrina, impone la correzione dell'attuale legge elettorale<sup>27</sup>.

A oggi sembra difficile anticipare quali siano gli sviluppi di questa trasformazione. Comunque, è da prevedere che il periodo di incertezza si prolunghi ancora per qualche tempo prima che possa vedersi uno stadio politico del tutto nuovo.

4. *Quali prospettive dopo il referendum costituzionale? Due probabili conseguenze di carattere negativo: a) il depotenziamento della funzione «aggregante» del Parlamento; b) la sottoposizione del parlamentare a più stringenti vincoli di partito e inasprimento della lotta interna ai partiti. La riforma intende allineare il sistema italiano ad altri sistemi stranieri: il rilievo che questa proposizione esagera e fraintende*

I due organi più importanti per la formazione delle decisioni, nel nostro sistema, sono il Parlamento e il Governo.

Durante la fase costituente furono distinti i ruoli strettamente governativi, affidati all'esecutivo, da quelli di elaborazione delle nuove regole basilari della convivenza, di competenza esclusiva del Parlamento.

Qualcosa di analogo si determina oggi, ma con caratteri meno radicali, perché la distinzione non si attua all'interno dell'organizzazione dello Stato, ma concerne i compiti complessivi del sistema dei partiti e della società.

<sup>26</sup> Ad esiti diversi perviene, ad esempio, una dottrina (L. TRUCCO, *Rosatellum-bis e la forma di governo "leadercratica" sul far del nascere della XVIII Legislatura*, in [www.constituzionalismo.it](http://www.constituzionalismo.it), fasc. 3/2018, *Saggi e articoli – Parte I*, 77 ss.), nell'assunto che la prima applicazione della legge n. 165/2017 nelle elezioni nazionali del 2018 abbia fatto emergere un impianto «né proiettivo, né selettivo, ma variamente incline alle forze elettorali vincenti, coi relativi leader».

<sup>27</sup> V. nel dettaglio M. VOLPI, *La riduzione*, cit., 58 ss.

Infatti, la complessità sociale rende problematico riconoscere nel solo Parlamento l'organo costituzionale in grado di instaurare un rapporto rappresentativo con la varietà dei bisogni o delle aspirazioni comuni per poi comporli, attraverso il compromesso e la mediazione, a unità.

Si impone perciò, un processo di riorganizzazione, di riadattamento del Parlamento<sup>28</sup>.

Esso deve modificare le sue caratteristiche per adattare alla realtà, fino a quando l'attuale ciclo non si sia concluso. Pena, diversamente, la separatezza; pena, al limite, la rottura del sistema.

In quale direzione debba prodursi l'adattamento è questione complessa, che non può di certo esaurirsi in un saggio breve. Ma la misura della drastica riduzione dei suoi membri è, a nostro modesto parere, una risposta inadeguata a una esigenza viceversa realistica. Alcune indicazioni si ricavano dalle premesse. Proveremo a elencarle in tre punti.

Quanto più vasta è la rappresentanza parlamentare quanto più è probabile la elevata penetrazione di influssi esterni, di conseguenza, in presenza di una pluralità di interessi diversificati, l'organo costituzionale può dimostrarsi più adatto al conseguimento di una sostanziale unità ed omogeneità, che è essenziale per il conseguimento della libertà e dell'eguaglianza dei cittadini e delle formazioni sociali.

A sua volta, l'elevato numero di influssi esterni, rende più difficile che un gruppo di interessi organizzato, possa esercitare influenze prevalenti nella sede parlamentare. Il nostro Parlamento, pur valorizzando di volta in volta qualche ruolo in particolare, ha saputo rapidamente riequilibrarlo: ciò è il segno che l'apertura verso tutte le domande settoriali di partito o dei vari gruppi ha prodotto, in modo automatico, idonee contropunte e forze di bilanciamento.

L'ampliamento della rosa, e qui siamo al secondo punto, consente in astratto delle scelte diversificate e migliori, ed è altrettanto plausibile che diminuendo il numero dei rappresentanti i migliori rischiano di essere sacrificati, anche per la necessità di non disconoscere il lavoro di chi opera nel partito e di assicurare le rotazioni. Può altresì prevedersi che la diminuzione dei seggi parlamentari produrrà un processo involutivo nei partiti in dipendenza proprio di un acuirsi delle lotte interne per il comando delle decisioni sulle candidature che assorbiranno una maggiore quota del tempo disponibile dei politici.

<sup>28</sup> Per alcune indicazioni vedi, per tutti, A. MANZELLA, *Quale futuro per il sistema parlamentare?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 23/2017; ID., *Prefazione. Dieci anni dopo*, introduzione a L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, III ed., Bologna, 2018.



Un terzo e ultimo punto, è nel senso che una battaglia politica condotta nello slogan della riduzione drastica dei parlamentari presuppone un «blocco statico» che non esiste, e pone il problema insuperabile di comporre sia il peso numerico-quantitativo, sia il peso funzionale-qualitativo di ciascun parlamentare incluso nell'organismo rappresentativo.

In proposito, a favore della riforma attuale, si argomenta che il sistema italiano si allineerebbe, nel rapporto fra seggi parlamentari e dimensione della popolazione, con altri ordinamenti che presentano sistemi di rappresentanza più funzionali rispetto al nostro<sup>29</sup>.

Non sembra che, a tal riguardo possano prospettarsi soluzioni concrete, univoche per i vari ordinamenti, dato che, per le notevoli differenze sussistenti tra i sistemi politici, forme di Stato e forme di governo, la loro prospettazione o risulterebbe priva di serio aggancio alla realtà e cadrebbe quindi nel vuoto dell'astrazione, o sarebbe condizionata da scelte di ordine esclusivamente ideologico-politico e non più solo funzionali dal punto di vista giuridico. Anche la scelta del numero dei rappresentanti in qualsiasi Stato evoluto a regime democratico-elettivo, non può che dipendere dalle diverse tradizioni e situazioni storiche e sociali.

Un secondo dato da evidenziare è che, il distacco per il nostro modello istituzionale espresso dai riformatori non è che l'altra faccia della uguale insoddisfazione dei cittadini.

Il tallone di Achille delle esperienze democratiche del nostro tempo è costituito – a parere dei più – dall'apatia e dalla sfiducia del cittadino verso la politica che si riversa contemporaneamente verso le sue istituzioni.

Questa insoddisfazione verso la democrazia rappresentativa è alla base del meccanismo per cui: «I cittadini della democrazia parlamentare aspirano con ampiezza crescente alla democrazia presidenziale, i cittadini della democrazia presidenziale esprimono in vari modi il loro distacco dal modello istituzionale in cui vivono, quelli che hanno il sistema proporzionale vogliono il maggioritario, dove vige il maggioritario si cercano correttivi proporzionalisti o esplicite riforme in chiave proporzionale,

<sup>29</sup> Sul punto insiste C. FUSARO, *Perché non è possibile votare "no" alla riduzione dei parlamentari. Anche se è una goccia nel mare delle riforme necessarie*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., 241 ss.; ID., *SI/NO, una scelta politica impegnativa ma di grande semplicità: si sceglie da cittadini, non da costituzionalisti*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), cit. Discorre di una modifica che si inquadra in un più vasto trend europeo, G. DELLEDONNE, *Un'anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari*, cit., 55 ss.

e via dicendo, in una diffusa atmosfera di inquietudine insoddisfatta ove tutti guardano in casa altrui per placare le domestiche sofferenze»<sup>30</sup>.

##### 5. *Cenni di conclusione. Il Parlamento quale organo con funzioni di «teatro»*

Le condizioni politiche che hanno permesso la massima espansione della rappresentanza politica, hanno pure costituito l'ambiente che ha favorito nella prima metà degli anni Novanta un altrettanto forte arretramento<sup>31</sup>.

Il fallimento della «rivoluzione maggioritaria», ha condotto alla produzione «ipercinetica»<sup>32</sup> di formule elettorali, con l'intento di raggiungere con meccanismi formali unità e omogeneità che mancano per ragioni sostanziali.

Nel corso di un triennio, 2014-2017, la svalutazione della rappresentanza si espande a tal punto che la Corte costituzionale compie una forma di integrazione autoritaria delle mediazioni politiche dichiarando incostituzionale due leggi elettorali<sup>33</sup>. La funzione politica della Corte costituzionale è esaltata e persino giustificata in nome di una «supplenza» del potere della Corte nei confronti delle carenze degli organi propriamente politici, e in special modo del Parlamento (si è detto di un «Parlamento dei nominati» dai capi dei partiti, piuttosto che di eletti)<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> D. FISICHELLA, *La rappresentanza politica*, Bari, 1996, IX.

<sup>31</sup> La dottrina è egemone nell'interpretazione opposta a quella data nel testo, assolutizzando, ad esempio, l'assenza nella nostra esperienza costituzionale di una «cultura della rappresentanza politica» (cfr. E. BETTINELLI, *Partiti e rappresentanza*, in *Scritti in onore di S. Galeotti*, Tomo I, Milano, 1998, 137-156, spec. 154).

<sup>32</sup> Per questa incisiva formula v. F. LANCHESTER, *Il corpo elettorale tra recessione del principio elettivo e ruolo delle corti. Riflessioni sul caso italiano*, *www.nomos-leattualita-neldiritto.it*, n. 1/2017, § 7.

<sup>33</sup> Il fatto che, la Corte con la sent. n. 1/2014, tramite un'azione di accertamento, abbia aggirato la barriera del giudizio di incidentalità, è stato molto criticato in dottrina; vi è chi, a ragione, ha sostenuto che essa sia stata «il frutto unico di uno stato di eccezione» (S. STAIANO, *Per un nuovo sistema elettorale: la legge della Corte, la legge del Parlamento, la legge dei partiti*, in *www.federalismi.it*, 2015, § 1). Dopo il successivo intervento della Corte con la sent. n. 35/2017, c'è chi, con altrettanta ragione, ha parlato di «una vera e propria catastrofe politica» (M. LUCIANI, *Bis in idem: la nuova sentenza della corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *www.rivistaaic.it*, n. 12/2017, § 3).

<sup>34</sup> In questo quadro, il ruolo del Parlamento e, in particolare, dei parlamentari viene fortemente compromesso dal sistema della formazione di liste elettorali (liste bloccate,

Se a queste forme di «supplenza», si aggiunge l'emergere, a fianco e contro i partiti e le assemblee politiche, di una spiccata soggettività politica del M5s, particolarmente imponente in quest'ultima legislatura, ci si renderà conto come in un decennio si sia manifestata una forbice tra le istituzioni politiche, sempre più inadeguate nel rappresentare le istanze sociali, e la necessità per queste di seguire canali diversi da quelli istituzionalmente preposti.

La riforma costituzionale in atto porta drammaticamente alla luce questo divario, e lubrificerà il giocattolo architettato dagli strateghi della leadership pentastellata, fondato sull'idea dell'uso del Parlamento in «funzione anti-sistema». In funzione cioè «contraria» – come è stato fatto osservare<sup>35</sup> – «al pluralismo istituzionale insito nell'equilibrio fissato dall'art. 1 Cost.», con la «traduzione in forma parlamentare di comportamenti giuridici tendenzialmente antagonisti delle limitazioni poste in Costituzione dall'art. 1».

In prospettiva, dunque, se le attuali forze politiche riformatrici sembrano imboccare la via della compressione autoritaria delle dinamiche sociali garantite dalla mediazione parlamentare<sup>36</sup>, il bisogno di Parlamento quale organo fondamentale della democrazia costituzionale si presenta ancora più evidente e primario<sup>37</sup>.

Massimo Severo Giannini<sup>38</sup>, autentico riformatore ma non ascoltato, con riferimento alle vicende istituzionali sottese alle trasformazioni co-

che lasciano alle segreterie il potere di decidere chi eleggere) e, conseguentemente, dalla disciplina di gruppo e di partito.

<sup>35</sup> A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), *Numero speciale 3*, 2019, 1-2.

<sup>36</sup> In tal senso L. VIOLANTE, *I rischi del Sì e un'idea per i dem*, in «La Repubblica», del 7 settembre 2020; L. MILELLA Intervista a G. SILVESTRI, *Dico No al taglio perché vedo gravi pulsioni contro la democrazia*, in «La Repubblica», dell'8 settembre 2020. La risposta alla pandemia con l'accentramento dei poteri in capo al Governo a scapito del Parlamento è stata da alcuni letta come un segno dei tempi ed in particolare del pervicace antiparlamentarismo persistente nella nostra tradizione culturale. Ci si è infatti chiesti con – severissima – ironia: «che male c'è a sottrarre potere decisionale e di controllo ad un gruppo di parassitari membri della “casta”, comodamente assisi nelle loro poltrone e attenti soltanto alle loro prebende ed ai loro privilegi?»: G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in [www.unicost.it](http://www.unicost.it), 16 giugno 2020, § 2.

<sup>37</sup> Per un penetrante interrogativo S. GAMBINO, *Quale centralità del Parlamento se si procedesse al taglio del numero dei parlamentari?*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), fasc. III/2020, 470 ss.

<sup>38</sup> Giannini è in più occasioni al servizio della Repubblica: che si tratti di edificarla come quando è capo di gabinetto del ministro per la Costituente Pietro Nenni, o quando presenta al Congresso socialista di Firenze del 1946 la mozione sullo Stato repubblicano, o che si tratti di riformarla, nel momento in cui, ministro per la funzione pubblica, redige nel 1981 il «Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione pubblica».

stituzionali del Parlamento puntualizza la natura di organo con «funzioni di teatro».

«I Parlamenti però hanno una funzione del tutto propria, insostituibile: quella di essere la sede dell'incontro e dello scontro di tutti i pubblici poteri, per definizione. Ciò avviene perché i membri del Parlamento – con eccezioni marginali – sono uomini di partito, perché i partiti spesso designano per i Parlamenti uomini delle associazioni sindacali e di categoria, o di enti culturali, o rappresentanti di movimenti di opinione o di associazioni, perché indipendentemente da ciò associazioni ed enti hanno modo sempre di dialogare con i Parlamenti, in modo aperto, mediante audizioni e memorie, in modo meno aperto mediante lobbies. Che i Parlamenti siano sovente sopraffatti da questi afflussi di voci, che lavorino male, che siano privi spesso di tecnici o di specialisti, queste sono questioni che afferiscono non ai Parlamenti in sé, ma alla loro funzionalità»; «Il problema non è di funzionalità – che è un fatto – ma di funzione, che è diritto»; «E come funzione i Parlamenti hanno comunque quella di valutare gli afflussi che ricevono»; «l'atto di indirizzo politico, o la legge, o l'atto di controllo, in una parola le decisioni, dei Parlamenti possono essere, potenzialmente, risultanti di composizione d'interessi e di opinioni. Nella preparazione delle decisioni i Parlamenti sono così "organi di teatro"»<sup>39</sup>.

Compiuta la progettata riforma degli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione, in Parlamento scomparirà un buon numero di singoli *attori*, ma una nutrita schiera di *registi* resterà ben salda dietro la *cabina di comando*.

<sup>39</sup> M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati ed amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986, 83; ID., *Introduzione al diritto costituzionale*, Roma, 1984, 64.