a cura di
Umberto Allegretti, Andrea Cardone,
Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri,
Claudio Tucciarelli

FIRENZE
UNIVERSITY
PRESS

La grazia e la conoscenza

Scritti in memoria di Cecilia Corsi

STUDI E SAGGI
ISSN 2704-6478 (PRINT) - ISSN 2704-5919 (ONLINE)
– 278 –

La grazia e la conoscenza

Scritti in memoria di Cecilia Corsi

a cura di
Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini,
Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli

FIRENZE UNIVERSITY PRESS
2026

La grazia e la conoscenza : scritti in memoria di Cecilia Corsi / a cura di Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli. – Firenze : Firenze University Press, 2026.
(Studi e saggi ; 278)

https://books.fupress.com/isbn/9791221510652

ISSN 2704-6478 (print)
ISSN 2704-5919 (online)
ISBN 979-12-215-1064-5 (Print)
ISBN 979-12-215-1065-2 (PDF)
ISBN 979-12-215-1066-9 (ePUB)
ISBN 979-12-215-1067-6 (XML)
DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

Graphic design: Alberto Pizarro Fernández, Lettera Meccanica SRLs
Front cover image: Arthur B. Davies, *The Great Mother* (c. 1913), detail; oil on canvas, 102.24 × 66.68 cm (full work); National Gallery of Art, Washington, Corcoran Collection (Bequest of Lizzie P. Bliss, 1931), acc. no. 2015.19.54, Public domain (CC0), https://www.nga.gov/artworks/195531-great-mother / Courtesy National Gallery of Art, Washington

Volume pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze.

Peer Review Policy
Peer-review is the cornerstone of the scientific evaluation of a book. All FUP's publications undergo a peer-review process by external experts under the responsibility of the Editorial Board and the Scientific Boards of each series (DOI 10.36253/fup_best_practice.3).

Referee List
In order to strengthen the network of researchers supporting FUP's evaluation process, and to recognise the valuable contribution of referees, a Referee List is published and constantly updated on FUP's website (DOI 10.36253/fup_referee_list).

Firenze University Press Editorial Board
G. Bandini (Editor-in-Chief), C. Andreini, R. Bartoli, R. Bianchi, F. Boncinelli, M. Bontempi, F.V. Collotti, A. Cuccoli, D. D'Andrea, A. Dolfi, M. Fagone, M. Garzaniti, C. Giometti, D. Lippi, F. Lucchesi, G. Mari, P.M. Mariano, G. Minutoli, R. Morani, A. Orlandi, B.E. Palladino, L. Re, D. Romano, L. Rovero, S. Scaramuzzi, T. Spignoli, A. Vinciguerra, S. Vuelta García.

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

The online digital edition is published in Open Access on www.fupress.com.

Content license: except where otherwise noted, the present work is released under Creative Commons Attribution 4.0 International license (CC BY 4.0: http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode). This license allows you to share any part of the work by any means and format, modify it for any purpose, including commercial, as long as appropriate credit is given to the author, any changes made to the work are indicated and a URL link is provided to the license.

Metadata license: all the metadata are released under the Public Domain Dedication license (CC0 1.0 Universal: https://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/legalcode).

© 2026 Author(s)

Published by Firenze University Press
Firenze University Press
Università degli Studi di Firenze
via Cittadella, 7, 50144 Firenze, Italy
www.fupress.com

This book is printed on acid-free paper
Printed in Italy

Sommario

Prefazione 9

Notizie degli Autori 11

PARTE PRIMA
RICORDI DI CECILIA CORSI

In ricordo di Cecilia Corsi 17
Umberto Allegretti

In ricordo di Cecilia Corsi 19
Andrea Cardone

Ricordo di Cecilia Corsi 27
Luigi Dei

Il ruolo di Cecilia Corsi nell'elaborazione e nell'attuazione del nuovo Statuto di Ateneo 33
Giusto Puccini

Ricordo di Cecilia Corsi 37
Giovanni Tarli Barbieri

Esplorare il 'margine' da Costituzionalista libera: un ricordo di Cecilia Corsi 41
Alessandra Valastro

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, © 2026 Author(s), CC BY 4.0, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

PARTE SECONDA
LO STATO E LO STRANIERO

I diritti sociali degli stranieri attraverso gli studi di Cecilia Corsi 53
Francesca Biondi Dal Monte

La riforma della cittadinanza italiana *iure sanguinis* 67
Paolo Bonetti

Stranieri ai confini (dell'ordinamento) 99
Maria Agostina Cabiddu

Stranieri, diritti, sicurezza. Brevi riflessioni in tema di cittadinanza e asilo in Italia 127
Valentina Carlino, Giammaria Milani

Gli obblighi sostanziali e procedurali nella designazione dei Paesi sicuri 141
Chiara Favilli

La libertà religiosa dello straniero accolto e/o trattenuto quale paradigma della diversa violabilità dei suoi diritti di libertà 157
Donatella Loprieno

La cittadinanza come fattore di coesione sociale: la lezione di Cecilia Corsi 169
Emanuele Rossi

PARTE TERZA
LE AUTONOMIE TERRITORIALI

Autonomie speciali e Consiglio delle autonomie locali 179
Massimo Carli

Spunti sulla legislazione regionale tra aspirazioni alla qualità, riduzione dello stock delle leggi e valutazione 189
Valerio Di Porto

La 'città', 'soglia giuridica': trasformazioni dello spazio urbano, 'diritto alla città' e diseguaglianze 203
Wladimiro Gasparri

Il Consiglio d'Europa e l'autonomia locale di fronte alle regressioni democratiche. Percorsi di collaborazione tra il Congresso dei poteri locali e regionali e la Commissione di Venezia 221
Tania Groppi

I limiti ai mandati consecutivi: una garanzia indispensabile, ma solo per i vertici di Esecutivi eletti direttamente 233
Nicola Lupo

L'autonomia dei Comuni e delle Province come esigenza di una società plurale. Rileggendo un libro di Cecilia Corsi 249
Orlando Roselli

Le Città metropolitane e la loro autonomia statutaria: potenzialità, delusioni, opportunità 255
Andrea Simoncini, Giuseppe Mobilio

La forma di governo locale tra dimensione comunale e dimensione di 'area vasta' 271
Claudia Tubertini

PARTE QUARTA
DIRITTI

Itinerari costituzionali per un 'diritto' alla pace (disarmata e disarmante) 285
Leonardo Bianchi

Le garanzie costituzionali al cospetto dell'invecchiamento: sostenibilità sociale e solidarietà tra generazioni 299
Luisa Cassetti

La Corte costituzionale nel difficile cammino della parità tra i due sessi 311
Maria Cristina Grisolia

Diritti processuali: il contraddittorio nella prospettiva dell'accesso al giudizio sulle leggi della Corte costituzionale 321
Elena Malfatti

PARTE QUINTA
FONTI E AMMINISTRAZIONE

Quale modello (teorico e organizzativo) per la regolazione del pluralismo democratico in Rete? 341
Andrea Cardone

La Costituzione e le sue modificazioni (1948-2025) 371
Carlo Fusaro

La recente delega legislativa in materia di formazione superiore e ricerca (art. 20, l. 167/2025): un caso discutibile e problematico di riassetto normativo 397
Giovanni Tarli Barbieri

I nomi e le cose. Appunti sulle agenzie amministrative 417
Claudio Tucciarelli

Bibliografia degli scritti scientifici di Cecilia Corsi 431

Prefazione

Gli scritti raccolti in questo volume sono accomunati dal ricordo di una persona, una studiosa prematuramente scomparsa il 29 aprile 2023: la professoressa Cecilia Corsi, ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Firenze.

Non si tratta esclusivamente di un tributo in memoria di un'accademica di altissimo profilo. La raccolta manifesta in realtà l'intento di proseguire lungo la strada tracciata da Cecilia Corsi, con la sobrietà, l'acume e la determinazione che le erano propri. Un impegno che può e deve essere tramandato se è vero – come è vero – che vi sono persone destinate a lasciare non solo il ricordo tra coloro che le hanno conosciute ma soprattutto il segno indelebile della loro esperienza di vita e del loro impegno. Un impegno che, nel caso di Cecilia Corsi, è stato portato avanti con abnegazione e coerenza. Una capacità di approfondimento e un tratto personale discreto e mite che spiegano il titolo di questo volume.

Gli scritti, alcuni dei quali traggono spunto dagli interventi svolti in occasione del seminario commemorativo tenuto presso l'ateneo fiorentino il 22 maggio 2024, sono stati raccolti per settori omogenei, ciascuno dei quali ha caratterizzato l'attività scientifica e accademica di Cecilia Corsi.

La prima sezione del volume è dedicata al profilo di Cecilia Corsi (Allegretti, Cardone, Tarli Barbieri, Valastro) e alla sua attività per l'ateneo fiorentino (Dei, Puccini).

La seconda sezione è incentrata sulle varie sfaccettature dei rapporti tra lo Stato e lo straniero, cui Cecilia Corsi dedicò una fondamentale monografia nel 2001: i diritti sociali (Biondi Dal Monte), la cittadinanza (Bonetti, Rossi), l'immigrazione (Cabiddu, Carlino e Milani, Favilli), la libertà religiosa (Loprieno).

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, © 2026 Author(s), CC BY 4.0, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

La terza sezione è dedicata alle autonomie territoriali: Comuni e Province (Groppi, Roselli, Tubertini), Regioni (Di Porto, Lupo), il Consiglio delle autonomie locali (Carli), la città (Gasparri) e la città metropolitana (Simoncini e Mobilio).

Nella quarta sezione sono raccolti contributi relativi alla molteplice declinazione dei diritti, siano essi i diritti delle persone anziane (Cassetti), il diritto alla parità di genere (Grisolia), il diritto alla pace (Bianchi) i diritti nel processo costituzionale (Malfatti).

L'ultima sezione raccoglie scritti relativi alle fonti del diritto e all'amministrazione: le modifiche della Costituzione (Fusaro), il riassetto della formazione superiore e ricerca (Tarli Barbieri), i modelli di amministrazione e le Agenzie amministrative (Cardone, Tucciarelli).

In coda al volume è presente la bibliografia degli scritti scientifici di Cecilia Corsi, in qualità di autrice o curatrice.

Non esitiamo a individuare un tratto comune ai vari ambiti di indagine, anche in quelli che, a prima vista, potrebbero apparire tra loro più distanti. Si tratta dell'attenzione per le persone, gli individui, nelle molteplici manifestazioni attraverso cui il loro essere, le loro attività e i loro diritti si manifestano e si intrecciano con l'esercizio del potere pubblico.

Uno svolgimento (per molti versi inesauribile) del principio personalistico incarnato nell'art. 2 della Costituzione e poi specificato ulteriormente all'interno delle disposizioni contenute nella prima e nella seconda parte della Carta.

Uno svolgimento che ha trovato in Cecilia Corsi un'interprete, come poche, sensibile, attenta e rigorosa.

Rivolgiamo un sincero ringraziamento alla professoressa Giovanna Corsi per avere messo a disposizione alcune fotografie della sorella Cecilia e curato le didascalie.

La realizzazione di questo volume non sarebbe stata possibile senza l'infaticabile e prezioso contributo del dottor Edoardo Caterina, cui siamo profondamente grati.

I curatori[1]

[1] Nelle more della pubblicazione del presente volume, il professor Umberto Allegretti è venuto a mancare.

Notizie degli Autori

Umberto Allegretti, già professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico all'Università degli Studi di Firenze.

Leonardo Bianchi, professore aggregato di Diritto costituzionale e pubblico all'Università degli Studi di Firenze

Francesca Biondi Dal Monte, professoressa associata di Diritto costituzionale e pubblico alla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

Paolo Bonetti, professore associato di Diritto costituzionale e pubblico all'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

Maria Agostina Cabiddu, professoressa ordinaria di Diritto amministrativo e pubblico al Politecnico di Milano.

Andrea Cardone, professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico all'Università degli Studi di Firenze.

Massimo Carli, già professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico all'Università degli Studi di Firenze.

Valentina Carlino, professoressa associata di Diritto pubblico comparato all'Università degli Studi di Siena.

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)
Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, © 2026 Author(s), CC BY 4.0, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

Luisa Cassetti, professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico all'Università degli Studi di Perugia.

Luigi Dei, professore ordinario di Chimica dell'ambiente e dei beni culturali, già Rettore dell'Università degli Studi di Firenze.

Valerio Di Porto, già consigliere parlamentare, affiliato all'Istituto DIRPOLIS della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

Chiara Favilli, professoressa ordinaria di Diritto dell'Unione Europea all'Università degli Studi di Firenze.

Carlo Fusaro, già professore ordinario di Diritto pubblico comparato all'Università degli Studi di Firenze.

Wladimiro Gasparri, professore associato di Diritto amministrativo e pubblico all'Università degli Studi di Firenze.

Maria Cristina Grisolia, già professoressa ordinaria di Diritto costituzionale all'Università degli Studi di Firenze.

Tania Groppi, professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico all'Università degli Studi di Siena.

Donatella Loprieno, professoressa associata di Diritto costituzionale e pubblico all'Università della Calabria.

Nicola Lupo, professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico all'Università Luiss Guido Carli.

Elena Malfatti, professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico all'Università di Pisa.

Giammaria Milani, professore associato di Diritto pubblico comparato all'Università degli Studi di Siena.

Giuseppe Mobilio, professore associato di Diritto costituzionale e pubblico all'Università degli Studi di Firenze.

Giusto Puccini, già professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico all'Università degli Studi di Firenze.

Orlando Roselli, già professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico all'Università degli Studi di Firenze.

Emanuele Rossi, professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico alla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

Andrea Simoncini, professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico all'Università degli Studi di Firenze.

Giovanni Tarli Barbieri, professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico all'Università degli Studi di Firenze.

Claudia Tubertini, professoressa associata di Diritto amministrativo e pubblico all'Università degli Studi di Ferrara.

Claudio Tucciarelli, Consigliere di Stato.

Alessandra Valastro, professoressa associata di Diritto costituzionale e pubblico all'Università degli Studi di Perugia.



Figura 1 – Cecilia negli anni della sua maturità accademica.

PARTE PRIMA

Ricordi di Cecilia Corsi

In ricordo di Cecilia Corsi[1]

Umberto Allegretti

Nulla di più innaturale, nella propria vita, che commemorare su una pagina scritta una persona scomparsa in età più giovane di colui che scrive, con la quale si è avuta una consuetudine e un'amicizia che si pensavano come durevoli oltre la propria fine. E perciò, nell'ambito della ricerca e dell'università è un vero dolore ricordare con la inevitabile immobilità di uno scritto colui o colei che si era abituati a considerare proprio allievo, destinato in qualche modo a proseguire il lavoro interrotto dalla propria personale conclusione di cammino.

Così accade per chi scrive questa pagina di ricordo nel caso della collega Cecilia Corsi, professoressa ordinaria di Diritto Pubblico nell'Università di Firenze, immaturamente scomparsa il 29 aprile 2023.

Lo facciamo ancora illuminati dal suo riservato e mobile sorriso, dal suo contegno signorile e dalle sue movenze delicate, sempre attente all'altro e capaci di tradurre nel proprio comportamento rispetto e comprensione.

Il nostro rapporto è stato lungo, essendo cominciato nei primi anni Ottanta, quando la professoressa Corsi – allora studentessa impegnata e brillante – chiese di preparare con me una tesi di laurea in Diritto Amministrativo, materia di cui seguiva assiduamente le lezioni nella Facoltà giuridica dell'Ateneo fiorentino. Fu, parallelamente all'attuale membro del Consiglio di Stato Claudio Tucciarelli, uno dei primi frutti del mio insegnamento a Firenze.

La tesi riguardava una ricerca sulla giurisprudenza amministrativa e ricordo ancora che un giorno dei tanti ne discutemmo l'impostazione in una giornata di sole romano seduti sui gradini del Foro. Già storia e metodo giuridico concreto

[1] Già pubblicato in *Diritto pubblico* 2 (2023): 373 sg.

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, © 2026 Author(s), CC BY 4.0, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

erano presenti in congiunzione nella mia impostazione di ricerca e di docenza e credo che questo attirasse non poco la giovane Cecilia.

Quando, poco più tardi, le proposi una collaborazione più durevole, nelle forme che l'Università consentiva e che certo non aveva riconoscimenti economici, la incoraggiai a continuare sulla strada della ricerca su quel terreno e su altri affini ed essa mostrò in quell'attività la sua capacità di scavo e la sua volontà di impegnarvisi.

Confermò in pari tempo il suo intento di allargare il quadro e in tal modo elaborò il libro *Lo Stato e lo straniero*, uscito nel 2001 per i tipi della Cedam, che, affrontando un tema allora non molto visitato, attestava la sua tendenza ad accettare la reciproca implicazione tra Costituzione (e diritto costituzionale) e amministrazione (e diritto amministrativo). E naturalmente il lavoro non mancò di affrontare la condizione giuridica dello straniero dal punto di vista del diritto internazionale e comunitario, con le implicazioni relative nel nostro diritto nazionale.

Questi caratteri si ritrovano anche nella sua produzione posteriore, che è in parte eminentemente diretta ad esaminare i molteplici profili del trattamento giuridico dello straniero nel nostro ordinamento, che l'hanno fatta emergere sempre più come autorevole studiosa della materia. Ciò è stato tra l'altro riconosciuto con l'affidamento alle sue cure, a partire dal 2017, della direzione della rivista scientifica *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, che le ha consentito di coordinare per diversi anni la pubblicazione degli studi italiani di questo campo.

Non possiamo qui ripercorrere i molti studi da lei pubblicati in argomento (vedi A. Cardone, *Comunicazioni AIC, in ricordo di Cecilia Corsi*, 2023), inclusi i molteplici scritti sui diritti civili, sociali ed economici e un'importante voce della *Enciclopedia del diritto: Straniero (dir. cost.)* (in *Annali* 6, 2013); e il recente "La cittadinanza tra istanze universalistiche e autodeterminazione della comunità statale" (in *Revista General de Derecho Pùblico Comparado*, 2022, pp. 117 sgg.).

Al di là delle sue dirette funzioni accademiche, la professoressa Corsi non si è mai tirata indietro dall'assumere ruoli di responsabilità e di collaborazione con le strutture delle facoltà di giurisprudenza e di scienze politiche fiorentine, e anche con altre facoltà eccedenti l'ambito dell'Università di appartenenza, svolgendo sempre i suoi compiti col massimo scrupolo e autorevolezza. Essa ha mostrato una rara capacità di intrattenere con i colleghi, gli studiosi e gli studenti rapporti amichevoli e di leale comportamento, mantenendo sempre uno stile signorile e affidabile, che la ha accreditata in modo sicuro nel mondo accademico, lasciandovi un'impronta che rimarrà durevole.

Ed è per questo che oggi siamo in molti a sentire il grande vuoto da lei lasciato, come mostrano anche i contributi apparsi dopo la sua dipartita in varie sedi.

In ricordo di Cecilia Corsi[1]

Andrea Cardone

Scrivere queste poche pagine non è stato affatto facile. È usuale in tali tristi circostanze, finanche – potrebbe dirsi – banale, affermare che il vuoto lasciato da chi è prematuramente venuto a mancare è grande e non si lascia colmare. E certamente è così anche per l'Amica e Collega professoressa Cecilia Corsi, ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze, che ci ha abbandonati per un ingrato male quando ancora tanto era lecito aspettarsi, in termini umani e scientifici, dalla sua presenza nelle nostre vite. Eppure in tale banalità si annida qualcosa di profondamente umano, come lo è l'urgenza di provare a riempire quel vuoto con la parola, con la scrittura.

Tanti sono certamente i ricordi, gli episodi, le occasioni di incontro che ognuno di noi conserverà gelosamente nella memoria di Cecilia e che, in un certo senso, ci dividono gli uni dagli altri in ragione dell'unicità dei rapporti che hanno generato quei ricordi, quegli episodi, quelle occasioni. Ma altrettanto, se non di più, Cecilia ha lasciato nella 'memoria collettiva' della nostra disciplina, di cui tutti siamo compartecipi e che tutti condividiamo; cosa che ci consente di stringerci ancora una volta attorno a lei, come a più riprese e in più luoghi, fisici e virtuali, è accaduto in questi ultimi giorni.

Chiunque abbia avuto la fortuna di incrociarla nella propria vita accademica e scientifica, infatti, non potrà non essere stato colpito, e quindi ricordare oggi, il suo particolarissimo modo di stare al 'nostro mondo', fatto di quella essenziale sobrietà, di quella profonda onestà intellettuale, di quel grande corag-

[1] Già pubblicato sul sito internet dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti.

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, © 2026 Author(s), CC BY 4.0, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

gio nella costruzione delle proprie idee, di quel radicato anticonformismo nel difenderle, di quella costante e interessata attenzione alle ragioni dell'altro e di quell'instancabile generosità nell'impegno che chi scrive ha sempre ammirato e bonariamente invidiato.

Queste spiccate qualità hanno consentito a Cecilia di sviluppare una sensibilità rara nello studio del diritto costituzionale, permettendole di coniugare la tensione ideale verso le questioni di fondo della forma della convivenza civile e politica, evidente fin dalla scelta dei temi di ricerca, con la concretezza della vita dell'ordinamento: mai Cecilia perdeva di vista i valori di base delle questioni dibattute, ma ugualmente mai di quei valori proponeva difese ideologiche e preconcette. Sono queste le qualità che chiunque abbia letto le sue pagine, ascoltato i suoi interventi a convegni e seminari, ma forse ancor di più chiunque abbia 'soltanto' ragionato con lei per qualche minuto su temi costituzionalistici di comune interesse, ha sempre riconosciuto e ricercato in lei. Non amava le problematiche impostate in maniera sterilmente astratta, ma poteva indulgere per ore e per pagine su questioni apparentemente minute, ma dotate di rilevanti implicazioni generali.

In particolare, sono queste le qualità che affiorano in quella consistente parte dell'eredità lasciata alla nostra comunità che è la sua produzione scientifica. A partire dagli studi condotti sui diritti degli stranieri e sull'immigrazione, fin dall'ormai classico lavoro monografico *Lo stato e lo straniero* (Cedam, 2001), in cui la concettualizzazione del superamento del paradigma dell'esclusività nei rapporti tra ordinamento e comunità politica di riferimento si accompagna alla ricostruzione normativa della nozione di straniero e alla minuziosa perimetrazione delle posizioni giuridiche soggettive costituzionalmente riconosciute al non cittadino alla luce della disciplina legislativa vigente e delle relazioni con il diritto Ue, di cui si esplicita già appieno la straordinaria incidenza in materia. È a tutti i costituzionalisti noto, e non solo agli esperti del tema, che ad esso Cecilia ha dedicato costante attenzione, approfondendo in numerosi contributi[2] l'interpretazione del principio di uguaglianza, il diritto antidiscriminatorio

[2] Senza pretesa d'esaustività, si ricordano, a partire dal più recente: C. Corsi, "Peripezie dell'accesso degli immigrati alle prestazioni sociali," in *Welfare. Attualità e prospettive*, a cura di C. Giorgi (Roma: Carocci, 2022), 117 sgg.; C. Corsi e S. Dall'Oglio, "Il quadro normativo," in P. Bonetti, M. D'Onghia, P. Morozzo della Rocca, M. Savino, *Immigrazione e lavoro: quali regole?* (Napoli: Editoriale scientifica, 2022), 395 sgg.; C. Corsi, "Lo straniero nel diritto dei mercati," in *Scritti in onore di Antonio Ruggeri* (Napoli: Editoriale scientifica, 2021), 1251 sgg.; C. Corsi, "Migranti e immigrati di fronte all'emergenza coronavirus: tra vecchie e nuove fragilità," *Diritto pubblico* (2020): 901 sgg.; C. Corsi, "Il diritto alla salute alla prova delle migrazioni," *Le Istituzioni del Federalismo* (2019): 45 sgg.; C. Corsi, "Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici", *Rivista AIC* 1 (2018): 1 sgg.; C. Corsi, "Percorsi accidentati d'integrazione. Il caso italiano," in *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, a cura di G. Cerrina Feroni e V. Federico (Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2018), 649 sgg.; C. Corsi, "La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali," *Le Regioni* (2018): 1170 sgg.; C. Corsi, "Un (in)arrestabile

e l'accesso degli stranieri ai diritti sociali, prestando particolare attenzione – proprio per la sua prima ricordata inclinazione a leggere le dinamiche di funzionamento degli ordinamenti pluralistici contemporanei alla luce delle prassi e dei risvolti applicativi – alla giurisprudenza costituzionale, della Corte EDU e della Corte di giustizia.

È altrettanto noto che, su questi temi, all'impegno scientifico 'in senso stretto' della ricerca individuale, Cecilia ha sommato – a testimonianza della sua generosità – quello nella direzione della rivista *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, di cui era componente della redazione dal 2001 e Direttrice dal 2017 e che sotto la sua guida ha acquisito il riconoscimento Anvur di rivista di fascia A ed è stata completamente riorganizzata con il passaggio alla modalità *on line*, che, come riferiscono coloro che hanno condiviso con lei questa intensa esperienza, ha seguito personalmente con una dedizione rara, curandone sia gli aspetti scientifici, sia quelli pratici e financo informatici. A questo proposito, chiunque, come chi scrive, abbia avuto il piacere di lavorare con lei non fatica ad apprezzare il significato di quanto è stato ricordato sul sito della rivista in questione, in cui si legge che

> Non era solamente una Direttrice, ma incarnava il "senso" e la "funzione" del servizio. Era una donna che aveva personificato il ruolo di Direttrice per il bene "collettivo" della conoscenza dei temi giuridici dell'immigrazione.

Le caratteristiche, allo stesso tempo umane e scientifiche, della riflessione costituzionalistica di Cecilia che si è inteso fin qui provare a ricordare emergono anche in relazione all'altro grande tema di ricerca che ha occupato in maniera preponderante la sua attività, ovvero quello dell'autonomia – organizzativa, ma soprattutto normativa – degli enti locali. A tale tema, come noto, una giovane Cecilia ha dedicato la sua prima monografia, *L'autonomia statutaria dei comuni e delle province* (Giuffrè, 1995), in cui, già all'indomani dell'approvazione della legge n. 142/1990, ha sostenuto che è dalla posizione complessiva delle autono-

indebolimento delle garanzie costituzionali nei confronti degli stranieri?," *Osservatorio sulle fonti* 1 (2018): 1 sgg.; C. Corsi, "L'accesso degli stranieri ai diritti sociali," in *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, a cura di L. Ferrara e D. Sorace, Vol. VIII: *Cittadinanze amministrative*, a cura di A. Bartolini e A. Pioggia (Firenze: Firenze University Press, 2016), 133 sgg.; C. Corsi, "Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale," *federalismi.it* 3 (2014): 1 sgg.; C. Corsi, "Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenza tra Stato e Regioni," in *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, a cura di E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, e M. Vrenna (Bologna: il Mulino, 2013), 229 sgg.; C. Corsi, "Straniero (diritto costituzionale)," in *Enciclopedia del diritto. Annali VI* (Milano: Giuffrè, 2013), 861 sgg.; C. Corsi, "Diritti sociali e immigrazione nel contraddittorio tra Stato, Regioni e Corte costituzionale," *Diritto Immigrazione e Cittadinanza* 2 (2012): 43 sgg.; C. Corsi, "I diritti delle persone rom e sinti alla circolazione, al soggiorno e all'abitazione," in *La condizione giuridica di rom e sinti in Italia*, a cura di P. Bonetti, A. Simoni, e T. Vitale (Milano: Giuffrè, 2011), 759 sgg.; C. Corsi, "Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?," in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza* 3-4 (2008): 141 sgg.

mie locali nell'ordinamento repubblicano, ovvero dall'essere, comuni e province, enti dotati di autonomia politica, nonché da una lettura del Titolo V operata alla luce dell'art. 5 della Costituzione, che si devono trarre le necessarie indicazioni per collocare le fonti locali nel complessivo sistema degli atti normativi.

Anche in relazione a questo tema, Cecilia ha manifestato, da un lato, grande costanza nel seguirne gli sviluppi in relazione alle evoluzioni dell'ordinamento costituzionale, dall'altro, la volontà di affiancare alla produzione scientifica individuale l'impegno in esperienze di ricerca corali e strutturate.

Dal primo punto di vista meritano di essere ricordati i significativi contributi[3] che ha dedicato, dopo la riforma del Titolo V, al tema della rinnovata natura delle fonti locali, affrontato sempre alla luce non solo della prassi, ma anche della giurisprudenza amministrativa. In particolare, ha, nel corso degli anni, continuato a guardare alle fonti locali attraverso la lente della giurisprudenza del giudice ordinario e amministrativo, riflettendo sulla controversa collocazione degli statuti nel sistema delle fonti, sull'applicazione ai medesimi del principio *iura novit curia*, sulla loro efficacia nel tempo, sull'interpretazione delle regole procedurali, sugli spazi normativi ad essi riservati (dalla rappresentanza processuale alla revoca del presidente del consiglio comunale, dai vincoli ulteriori alla nomina degli assessori, alle prerogative e requisiti per l'elezione a difensore civico) e sui rapporti con la legislazione ordinaria. Il suo interesse scientifico non ha mancato, poi, di appuntarsi sulla potestà regolamentare di comuni, province e città metropolitane, soprattutto dopo il riconoscimento costituzionale ex art. 117, comma 6, Cost., con particolare riguardo alla sua natura e al suo complesso rapporto con la fonte statutaria e la legge statale e regionale. In questi studi non ha mancato di distinguersi per un approccio critico nei confronti della giurisprudenza, considerata incapace di valorizzare pienamente la fonte statutaria e regolamentare degli enti locali e di riconoscere, anche concretamente, il ruolo previsto dalla Costituzione e dallo stesso t.u.e.l.

Dal secondo punto di vista, invece, non deve essere sottovalutato il costante impegno di Cecilia nella rivista *Osservatorio sulle fonti*, di cui è stata responsabile della rubrica "Fonti degli enti locali", che ha curato con la felice collaborazione di Monica Rosini, nonché la sua attiva partecipazione a numerosi Prin in qualità di coordinatrice di unità locale fiorentina.

Dalla produzione scientifica di Cecilia emerge, infine, un terzo filone di studi che ben si presta a mettere in luce un ulteriore aspetto della sua personalità di studiosa. Si intende fare riferimento alla riflessione sui temi dell'organizzazione amministrativa, che trova il suo più significativo punto di emersione nella monografia *Agenzia e agenzie: una nuova categoria amministrativa?* (Giappichelli, 2005), in cui la ricerca di Cecilia muove dalla duplice constatazione che il legislatore de-

[3] Si pensa, in particolare, a C. Corsi, M. Rosini, "Le fonti degli enti locali attraverso la lente della giurisprudenza (2007-2012)," *Osservatorio sulle fonti* 3 (2012); C. Corsi, "La potestà normativa degli enti locali nel progetto di riforma costituzionale," *Osservatorio sulle fonti* 2 (2016); C. Corsi, M. Rosini, "Statuti, regolamenti e ordinanze degli enti locali: un inquadramento giurisprudenziale (2013-2017)," *Osservatorio sulle fonti* 3 (2017).

gli ultimi decenni ha fatto ricorso sempre più spesso al termine «agenzia» per denominare enti pubblici di nuova istituzione e che il percorso di riforma della p.a. avviato con la legge n. 59/1999 ha scelto il medesimo termine per indicare delle «strutture» amministrative dotate di autonomia organizzativa e di proprie attribuzioni per proporre un nuovo inquadramento dell'istituto che valga a caratterizzarlo in maniera specifica e permetta di distinguerlo da altri istituti già noti. Appare chiaro in questo filone – si pensi, in particolare, al saggio *Democrazia partecipativa e procedimento amministrativo*[4] – tutto il peso dell'impostazione giuspubblicistica 'a tutto tondo' del suo Maestro Umberto Allegretti, da cui Cecilia apprende il metodo della reciproca integrazione – o «doppia coestensività»[5] – tra Costituzione e amministrazione, che la porta a individuare sempre in Costituzione il fondamento degli istituti organizzativi del diritto amministrativo e a calare nella realtà amministrativa il funzionamento degli istituti del diritto costituzionale, in modo che tra le due sfere non vi sia scarto o ve ne sia il meno possibile.

Non è un caso, dunque, che Cecilia fosse attiva socia non solo dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC), ma anche dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo (AIPDA) e dell'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), così come che facesse parte del Gruppo San Martino.

Questo suo metodo interdisciplinare ha certamente tratto linfa vitale, oltre che dal continuo dialogo con il Maestro, anche dal contesto didattico dell'allora Facoltà di Scienze politiche "Cesare Alfieri", presso la quale Cecilia ha svolto – «orgogliosamente», come bene ha fatto a sottolineare Giovanni Tarli in un ricordo apparso sul *Forum di Quaderni costituzionali* –tutta la sua attività didattica, avendo in quel contesto maturato tutti i passaggi di carriera fino alla chiamata come professoressa ordinaria nel 2007 e fino alla sua afferenza al Dipartimento di Scienze Giuridiche dopo l'attuazione della legge n. 240 del 2010.

Quest'ultimo profilo della sua biografia conduce direttamente a sottolineare un altro aspetto centrale nell'impegno di Cecilia nella nostra comunità, quello istituzionale, che tanto l'ha fatta conoscere e apprezzare all'interno dell'Ateneo fiorentino e nell'accademia tutta.

Nel primo contesto, infatti, Cecilia era in carica come Presidente del Comitato tecnico-amministrativo ed è stata, dopo l'entrata in vigore della ricordata "legge Gelmini", autorevole membro della Commissione di Ateneo per la revisione dello Statuto dell'Università di Firenze, nonché Presidente della Scuola di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" dal 2013 al 2016, dove in precedenza aveva già ricoperto l'incarico di Presidente del Corso di laurea magistrale in Scien-

[4] C. Corsi, "Democrazia partecipativa e procedimento amministrativo: un raffronto attraverso l'esperienza della legge toscana," in *La partecipazione politica e sociale fra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, a cura di F. Bortolotti e C. Corsi (Roma: Ediesse, 2012), 221 sgg. Ma si veda anche il precedente C. Corsi, "La democrazia partecipativa tra fonti statali e fonti degli enti territoriali," *Osservatorio sulle fonti* 1 (2009).

[5] Per usare l'espressione che U. Allegretti, *Amministrazione pubblica e Costituzione* (Cedam: Padova, 1996), 72 sgg. a sua volta mutua da Nigro e Esposito.

ze della politica e dei processi decisionali. In queste vesti, fondamentale è stato il suo contributo alla costruzione e all'attuazione del rinnovato, e in principio (soprattutto) non facile, rapporto tra Dipartimenti e Scuole, nella cui possibile integrazione e complementarietà Cecilia ha sempre creduto molto.

Nel secondo contesto, invece, Cecilia si è fatta apprezzare soprattutto per la sua esperienza di componente della Commissione per l'Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN) e di componente di svariate Commissioni di concorso locali. Proprio nella valutazione dei Colleghi, più o meno giovani, infatti, Cecilia riversava le doti di equilibrio, di serenità di giudizio, di piena autonomia, di sobrietà e di assoluta serietà che sempre le sono state riconosciute e che costituiscono per molti di noi una pesante, ma anche generosa, eredità.

Riferimenti bibliografici

Allegretti, U. *Amministrazione pubblica e Costituzione*. Padova: Cedam, 1996.

Corsi, C. "Democrazia partecipativa e procedimento amministrativo: un raffronto attraverso l'esperienza della legge toscana." In *La partecipazione politica e sociale fra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, a cura di F. Bortolotti, e C. Corsi, 221 sgg. Roma: Ediesse, 2012.

Corsi, C. "Diritti sociali e immigrazione nel contraddittorio tra Stato, Regioni e Corte costituzionale." *Diritto Immigrazione e Cittadinanza* 2 (2012): 43 sgg.

Corsi, C. "I diritti delle persone rom e sinti alla circolazione, al soggiorno e all'abitazione." In *La condizione giuridica di rom e sinti in Italia*, a cura di P. Bonetti, A. Simoni, e T. Vitale, 759 sgg. Milano: Giuffrè, 2011.

Corsi, C. "Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?" *Diritto Immigrazione e Cittadinanza* 3-4 (2008): 141 sgg.

Corsi, C. "Il diritto alla salute alla prova delle migrazioni." *Le Istituzioni del Federalismo* (2019): 45 sgg.

Corsi, C. "Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenza tra Stato e Regioni." In *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, a cura di E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, e M. Vrenna, 229 sgg. Bologna: il Mulino, 2013.

Corsi, C. "L'accesso degli stranieri ai diritti sociali." In *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, a cura di L. Ferrara, e D. Sorace, vol. VIII: *Cittadinanze amministrative*, a cura di A. Bartolini, e A. Pioggia, 133 sgg. Firenze: Firenze University Press, 2016.

Corsi, C. "La democrazia partecipativa tra fonti statali e fonti degli enti territoriali." *Osservatorio sulle fonti* 1 (2009).

Corsi, C. "La potestà normativa degli enti locali nel progetto di riforma costituzionale." *Osservatorio sulle fonti* 2 (2016).

Corsi, C. "La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali." *Le Regioni* (2018): 1170 sgg.

Corsi, C. "Lo straniero nel diritto dei mercati." In *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, 1251 sgg. Napoli: Editoriale scientifica, 2021.

Corsi, C. "Migranti e immigrati di fronte all'emergenza coronavirus: tra vecchie e nuove fragilità." *Diritto pubblico* (2020): 901 sgg.

Corsi, C. "Percorsi accidentati d'integrazione. Il caso italiano." In *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, a cura di G. Cerrina Feroni, e V. Federico, 649 sgg. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2018.

Corsi, C. "Peripezie dell'accesso degli immigrati alle prestazioni sociali." In *Welfare. Attualità e prospettive*, a cura di C. Giorgi, 117 sgg. Roma: Carocci, 2022.
Corsi, C. "Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici." *Rivista AIC* 1 (2018): 1 sgg.
Corsi, C. "Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale." *federalismi.it* 3 (2014): 1 sgg.
Corsi, C. "Straniero (diritto costituzionale)." In *Enciclopedia del diritto. Annali VI*, 861 sgg. Milano: Giuffrè, 2013.
Corsi, C. "Un (in)arrestabile indebolimento delle garanzie costituzionali nei confronti degli stranieri?" *Osservatorio sulle fonti* 1 (2018): 1 sgg.
Corsi, C., e M. Rosini. "Le fonti degli enti locali attraverso la lente della giurisprudenza (2007-2012)." *Osservatorio sulle fonti* 3 (2012).
Corsi, C., e M. Rosini. "Statuti, regolamenti e ordinanze degli enti locali: un inquadramento giurisprudenziale (2013-2017)." *Osservatorio sulle fonti* 3 (2017).
Corsi, C., e S. Dall'Oglio. "Il quadro normativo." In *Immigrazione e lavoro: quali regole?*, a cura di P. Bonetti, M. D'Onghia, P. Morozzo della Rocca, e M. Savino, 395 sgg. Napoli: Editoriale scientifica, 2022.

Ricordo di Cecilia Corsi

Luigi Dei

Ho conosciuto Cecilia quasi quindici anni fa, per l'esattezza nel 2011 quando ella fu nominata nella Commissione di Ateneo per la revisione dello Statuto dell'Università degli studi di Firenze a seguito dell'entrata in vigore della legge 30 dicembre 2010, n. 240, ribattezzata "legge Gelmini". In quel tempo ero Consigliere di Amministrazione quale rappresentante eletto dei professori associati al mio secondo mandato e pertanto ricordo le numerose interlocuzioni informali e ufficiali che la Commissione ebbe con il Consiglio di Amministrazione e talvolta anche in seduta congiunta col Senato Accademico. Fu proprio in quel primo periodo di conoscenza da parte mia di Cecilia che ricevetti immediatamente, non solo un'ottima impressione per la sua preparazione meticolosa, precisa e puntuale, ma anche per la sua apertura mentale e capacità d'ascolto, qualità non scontate per chi ha raggiunto la posizione apicale nel nostro ordinamento universitario. Infatti, Cecilia già da quattro anni era stata chiamata come professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico dalla ex-Facoltà di Giurisprudenza del nostro Ateneo, afferendo al Dipartimento di Scienze Giuridiche. Ricordo molto bene la complessità del lavoro che la Commissione per la revisione dello Statuto ebbe a svolgere: la Legge 240 modificava in modo radicale molti aspetti dell'ordinamento universitario e tutto il mondo universitario era pervaso da un dibattito in cui la dialettica non solo era accesa, ma manifestava anche forme di acuta protesta, soprattutto riguardo alla precarizzazione della figura dei ricercatori e al governo delle università, molto accentrato, con la nuova legge, sul Consiglio di Amministrazione, per la prima volta costituito da una maggioranza estremamente risicata di componenti professorali universitarie, con l'introduzione dei cosiddetti Consiglieri esterni all'Ateneo. La Commissione, guidata

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, © 2026 Author(s), CC BY 4.0, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

dal professor Bernardo Sordi, riuscì con grande equilibrio e lungimiranza a muoversi con coraggio verso il futuro, ma con un'attenzione al passato e a un patrimonio di tradizioni che non potevano essere trascurate. Cecilia, grazie alle sue competenze giuridiche e a quella capacità di ascolto che menzionavo poco fa, fu un punto di riferimento fondamentale per chi, come chi vi parla, faticava a trasformare in dettato statutario le idee che maturavano sull'Ateneo che stavamo costruendo, all'epoca davvero, per usare una bella immagine di Tolstoj, «castello dell'avvenire». Si percepiva nettamente un movimento ondoso oscillante fra l'arroccamento sull'idea di toccare il meno possibile l'esistente, in un conservatorismo impaurito di sfidare un futuro dai contorni imprecisati, e il fremito coraggioso e forse anche un po' intrepido e meno ragionato di chi desiderava avventurarsi per sentieri che andavano ben al di là di quanto indispensabile per rispettare le nuove regole che il legislatore imponeva. In questo agitato mare Cecilia era sempre la boa ben ancorata sul fondale, così da tenere la nave al riparo dei flutti più irruenti, ma al contempo in grado di poter sfidare il mare aperto che si trovava dinnanzi. Questa capacità di trovare una quadra con l'uso di argomentazioni razionali, sempre scevre da retropensieri o pregiudizi, era una caratteristica del suo modo di leggere e interpretare le multiformi e differenti opinioni di chi, in quel momento, stava operando a disegnare ciò che oggi ci guida, ossia la norma genitrice di tutto l'impianto di regolamenti che gradualmente farà traghettare la nostra Università dal pre- al post-Gelmini. Ebbene, Cecilia durante le sedute congiunte di Senato e Consiglio di Amministrazione, spesso assai accese e spigolose, non alzava mai la voce, prendeva appunti, magari capivi se assentisse o dissentisse dalle espressioni del suo volto, dai suoi sguardi, ma cercava sempre di rifuggire dall'atteggiamento di parteggiare per l'una o l'altra opinione. Era ben consapevole che il suo ruolo era quello di cucire, mettere insieme, suturare, connettere in un disegno quanto più possibile unitario e coerente il puzzle, talvolta un vero e proprio rompicapo, che si andava formando durante i lavori della Commissione.

Conclusi i lavori della Commissione, all'inizio del 2013 partì l'Università riformata e subito la Scuola di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" individuò in Cecilia la sua prima Presidente, perché – penso – ravvisò proprio nel suo equilibrio, nella sua saggezza e nella sua capacità di costruire armonie assonanti in un mondo dove le dissonanze sono sempre in agguato, le caratteristiche ideali per proiettare la Cesare Alfieri in questo nuovo contesto, dove perdere il sostantivo Facoltà davanti non doveva essere visto come una *diminutio*, bensì come una nuova e appassionante sfida. Oggi possiamo ben dire che migliore *starter* non poteva essere scelta, giacché la Cesare Alfieri, Scuola e non più Facoltà, è cresciuta, ha iniziato nuove sfide e non soffre certo il peso di aver abbandonato quel sostantivo che si era portata dietro per lunghi e prosperi decenni. E proprio in qualità di Presidente di questa gloriosa ex-Facoltà la incontrai più volte durante la mia lunga campagna elettorale da metà novembre 2014 fino ai primi di giugno del 2015. Posso dire che in quei mesi ho ascoltato tantissimo, molto più che parlato, ve lo assicuro. Ogni tanto mi capita di ritrovare

i numerosi appunti che prendevo nei molteplici incontri, collegiali o *vis à vis* con singole persone, e continuo a pensare che per cercare di ben governare, il passo fondamentale è ascoltare, ascoltare, ascoltare con attenzione tutte e tutti, soprattutto chi ti critica apertamente. Un po' devo questa attitudine a Cecilia, giacché proprio durante i lavori della Commissione Statuto mi ero reso conto che lei soprattutto ascoltava. Il che, ovviamente, non vuol dire, che poi non sintetizzava e sceglieva una strada anziché un'altra, ma penso che in quel modo si sentisse più tranquilla nel momento in cui di fronte a bivi, trivi o quadrivi doveva scegliere quale sentiero imboccare. Nel momento in cui diventai Rettore e fui obbligato a fare tante scelte, prendere tante decisioni difficili e complicate, mediare con pazienza e attenzione a tutte le istanze, pensavo sempre che una Collega come Cecilia mi avrebbe ognora potuto aiutare.

L'occasione si presentò quasi subito nell'aprile 2016, allorché fui costretto a nominare un componente professore ordinario del Collegio di Disciplina dell'Ateneo per uno scorcio di mandato, ossia fino alla fine dell'anno. Come potete immaginare, la posizione in oggetto è estremamente delicata, dovendosi affrontare il tema dei provvedimenti disciplinari nei confronti di professori e ricercatori. Non ebbi subito alcun dubbio: Cecilia era la persona giusta. Avevo consapevolezza che le chiedevo un sacrificio per due motivi: era appena uscita dal triennio di Presidenza della Scuola di Scienze Politiche e poi le chiedevo la disponibilità per un breve scorcio di mandato di soli nove mesi. Non dovetti comunque, come mi aspettavo, pregarla: come suo solito mi disse che prima veniva lo spirito di servizio verso l'istituzione e solo molto dietro tutto il resto, ossia le mie preoccupazioni circa quei due aspetti non secondari che menzionavo prima. Tenete anche presente che gli ultimi due mesi di questo impegno lei fu anche Membro della Commissione Nazionale per l'Abilitazione Scientifica Nazionale per il suo settore concorsuale e che dal primo novembre assunse anche l'incarico biennale, quale Membro della Commissione istruttoria della Scuola di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" per la riforma degli ordinamenti didattici. Cecilia non si tirava mai indietro: se l'istituzione pubblica, a cui ha dedicato ogni energia fisica e intellettuale fino all'ultimo, chiamava, lei rispondeva sempre presente, indipendentemente dalla gravosità degli impegni che doveva onorare. Consapevole di queste sue straordinarie qualità, mi presentai di nuovo a bussare alla sua porta dopo l'estate del 2018: avevo necessità di ricoprire altro incarico delicatissimo al pari di quello del Collegio di Disciplina, ossia la nomina di un Membro professore ordinario della Commissione di garanzia per l'accertamento delle violazioni del Codice etico dell'Ateneo di Firenze. Una telefonata, un incontro come sempre cordialissimo e sempre accompagnato dal sorriso e Cecilia era di nuovo a darmi una mano, e che mano! Due anni e mezzo durante i quali dovette affrontare due casi molto delicati e problematici nei confronti dei quali la Commissione di garanzia arrivò a proporre al Senato prima un richiamo privato e poi uno pubblico nei confronti di un docente, entrambi accolti dal Senato e che successivamente generarono un contenzioso al TAR con sentenze nel merito favorevoli all'amministrazione, ma anche vicende presso la Procura tutt'oggi in atto.

Nel mio ultimo anno alla guida dell'Ateneo, nel febbraio del 2021, poco prima di precipitare in una situazione per me particolarmente difficile da un punto di vista psicologico, ebbi di nuovo bisogno di Cecilia. Era necessario nominare il nuovo Presidente del Comitato Tecnico Amministrativo per un quadriennio. Eravamo già ai prodromi della campagna elettorale per il Rettore successivo e la scelta si presentava difficile e delicata, giacché questo o questa Presidente avrebbe dovuto lavorare di concerto con la nuova direzione politica dell'Ateneo per quasi tutto l'intero mandato, ma la proposta di nomina spettava a me. Ergo: avevo bisogno di una persona massimamente istituzionale e *super partes*. Per l'ennesima volta non ebbi alcun dubbio: Cecilia sarebbe stata la persona ideale. Proposi e lei accolse ringraziando. Al che mi permisi di obiettare che ero io che ringraziavo lei per l'ennesima prova di attaccamento all'istituzione. Naturalmente si schermì con la consueta modestia e umiltà, due altre grandi doti di Cecilia. Purtroppo, prese servizio come Presidente del Comitato Tecnico Amministrativo in un mese per me drammatico e indimenticabile, il marzo 2021. A causa degli eventi che questa maledetta primavera mi recò, stavolta non ebbi modo di apprezzare nuovamente da vicino il contributo, sicuramente ineguagliabile, che Cecilia seppe offrire anche in questa nuova mansione così importante. La incontrai qualche mese dopo, allorché la tempesta si era acquietata fuori e ovviamente continuava a imperversare nel mio animo. Ero tornato al mio vecchio e amato mestiere di ricercatore e insegnante e la vidi uscire per caso dal portone di piazza San Marco 4. Fu come sempre affabilissima, cordialissima e stavolta ebbi l'impressione che un'aura di affetto ci avvolgesse entrambi. Fu molto delicata nei miei confronti, perché non mi chiese niente circa le mie tristi vicende giudiziarie, si limitò a ringraziarmi di nuovo, stavolta non per qualcosa che lei riceveva da me, ma per tutto quello che io avevo dato all'Ateneo. Questo mi colpì e confortò. Inoltre, aggiunse di non mollare, che dovevo avere fiducia assoluta nella giustizia, che avrebbe, seppur con un lasso di tempo ingiustamente lungo, risolto tutto in modo assolutamente positivo per me. Ho cercato in questi tre anni, e cerco tuttora, di credere che la sua esortazione verso questa incondizionata fiducia nella giustizia sia assolutamente veritiera, anche se l'attenta lettura di pagine e pagine di atti spesso incrinano questa certezza … D'altra parte, come a suo tempo scrissi citando l'Otello del Bardo inglese,

> piangere sopra un male passato è il mezzo più sicuro per attirarsi nuovi mali e allora quando la fortuna toglie ciò che non può essere conservato, bisogna avere pazienza: essa muta in burla la sua offesa. Il derubato che sorride, ruba qualcosa al ladro, ma chi piange per un dolore vano, ruba qualcosa a sé stesso.

Allorché venni a sapere, come fulmine a ciel sereno, della sua scomparsa, dopo l'incredulità e lo sbigottimento, ripensai a quell'incontro, alle sue parole, alla sua vita così bruscamente interrotta, a quante cose belle avrebbe potuto ancora fare, al suo invito a non mollare, lei che purtroppo era stata costretta a mollare nella partita più importante. E fu così che mi sovvenne immediata una poesia stupenda di Fernando Pessoa:

La morte è la curva della strada,
morire è solo non essere visto.
Se ascolto, sento i tuoi passi
esistere come io esisto.
La terra è fatta di cielo.
Non ha nido la menzogna.
Mai nessuno s'è smarrito.
Tutto è verità e passaggio.

Oggi Cecilia qui non si è vista, ma se abbiamo ben ascoltato, abbiamo sicuramente sentito i suoi passi esistere come noi esistiamo e, insieme al suo ricordo, stiamo cercando di non smarrirci, e ciò si realizza proprio grazie alla verità, che Cecilia ha perseguito, con l'onestà intellettuale che l'ha contraddistinta, durante il suo passaggio.

Il ruolo di Cecilia Corsi nell'elaborazione e nell'attuazione del nuovo Statuto di Ateneo

Giusto Puccini

1. Il ruolo di Cecilia Corsi nell'elaborazione del nuovo statuto di Ateneo

Un'adeguata ricostruzione della presenza di Cecilia Corsi nelle istituzioni dell'Ateneo fiorentino non può certamente prescindere dal ricordo del ruolo particolarmente significativo da lei svolto sia nell'elaborazione che nell'attuazione del nuovo statuto dell'Università degli studi di Firenze emanato nel 2012.

Sul versante dell'elaborazione della normativa statutaria, intanto, si ricordi che Cecilia si è trovata a far parte della Commissione, istituita nel 2011 con decreto rettorale ai sensi dell'art. 2, c. 5, della legge n. 240/2010 (c.d. "legge Gelmini"), ai fini della *predisposizione* dello statuto di Ateneo destinato a recepire le novità introdotte dalla legge in questione in materia di organizzazione delle Università.

Ebbene, circa il peso quanto mai rilevante esercitato da Cecilia sul concreto svolgimento dei lavori di tale Commissione, io sono in grado di fornire soltanto una testimonianza *de relato*, grazie ai colloqui da me intrattenuti al riguardo con una serie di altri componenti della Commissione medesima, ed in particolare con il collega storico del diritto Professor Bernardo Sordi.

Da tali colloqui, in effetti, ho potuto senz'altro ricavare che non si è trattato soltanto di un peso esercitato sul terreno squisitamente *formale-redazionale*, laddove Cecilia, insieme a Bernardo Sordi, in quanto unici giuristi della Commissione, hanno 'naturalmente' costituito un costante punto di riferimento per gli altri commissari in ordine alla definitiva messa a punto delle nuove disposizioni statutarie da un punto di vista squisitamente tecnico e/o lessicale.

Gli altri membri della Commissione da me consultati, infatti, non hanno esitato a sottolineare come le opinioni di Cecilia abbiano notevolmente influ-

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)
Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, © 2026 Author(s), CC BY 4.0, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

ito anche in ordine all'introduzione di alcune fra le principali novità di ordine *contenutistico-sostanziale* introdotte nel testo del nuovo statuto predisposto dalla Commissione, e successivamente adottato dal Senato accademico, sia pur con una serie modifiche apportate in conformità ai *rilievi* formulati dal MIUR.

Chi ha fatto parte della Commissione, in particolare, rammenta quanto abbiano notevolmente influito le idee di Cecilia specialmente in ordine all'introduzione, accanto ai Dipartimenti, delle Scuole di Ateneo, e quanto vigorosa sia stata la battaglia da lei combattuta in tale direzione, a fronte delle resistenze tutt'altro che trascurabili manifestatesi sul tema in questione.

Si trattava, appunto, di quelle *strutture* che, secondo la "legge Gelmini", soltanto *eventualmente* avrebbero potuto essere instituite per fungere da «raccordo fra più Dipartimenti, con funzioni di coordinamento e di razionalizzazione delle attività didattiche».

A questo proposito, fra l'altro, non si è mancato sottolineare come tale particolare influenza delle idee di Cecilia sul tema in questione sia stata in gran parte dovuta alla notevole capacità di persuasione da lei fatta valere anche in questa particolare circostanza. Capacità derivante, oltre che dalla sua indiscutibile competenza dal punto di vista propriamente tecnico-giuridico, anche da quel suo tipico modo di atteggiarsi nella discussione con qualunque interlocutore, sempre improntato, comunque, al massimo rispetto per l'altrui opinione.

E d'altronde, se è vero che Cecilia ha effettivamente giocato un ruolo così rilevante nell'elaborazione della nuova normativa statutaria del 2012, non si può allora neppur disconoscere, evidentemente, che un ruolo del genere risulti oggi tanto più valorizzato, ove si consideri la 'riuscita' largamente soddisfacente di tale normativa nella fase della sua concreta attuazione, sia in generale che con specifico riguardo alla disciplina delle Scuole e dei loro rapporti con i Dipartimenti.

Di ciò, in effetti, sembrerebbe senz'altro far fede la *Relazione sull'attività della Commissione per la valutazione del processo di attuazione del vigente Statuto di Ateneo*, Commissione nominata in seduta congiunta dal Senato Accademico e dal Consiglio di Amministrazione nel giugno del 2017, ai sensi dell'art. 58 di detto Statuto. Laddove si prevedeva, per l'appunto, che tale valutazione avrebbe dovuto essere effettuata proprio «con particolare riferimento all'articolazione interna in Dipartimenti e Scuole».

Orbene, nel testo di tale Relazione si può rinvenire una valutazione positiva tanto sul 'rendimento' della nuova normativa statutaria complessivamente considerata, quanto su quella parte di tale normativa specificamente concernente l'«articolazione interna in Dipartimenti e Scuole».

Nel paragrafo introduttivo della Relazione, intanto, si può leggere testualmente che, in generale, «il rendimento istituzionale» dello Statuto in questione «si è rivelato positivo».

Con riguardo poi alla specifica tematica dell'«articolazione interna in Dipartimenti e Scuole», d'altra parte, nel testo della Relazione si è ben lungi dal formulare, alla luce dell'effettivo rendimento sul punto della nuova normativa statutaria, una qualunque bocciatura dell'opzione effettuata nella nuova normativa statutaria a favore dell'introduzione delle Scuole.

Sul tema in questione, infatti, nella Relazione si sottolinea che, «sia all'interno della Commissione che nel corso delle varie audizioni, non sono emerse proposte di eliminazione delle Scuole».

Ben diversamente, semmai, la Commissione si è limitata a suggerire, in materia, l'introduzione di talune puntuali e circoscritte novità volte proprio a rendere ancor più incisivo il ruolo di coordinamento e di razionalizzazione delle attività didattiche tipicamente proprio delle Scuole. Novità tutte effettivamente recepite, poi, nel nuovo testo dello statuto di Ateneo successivamente emanato nel 2018.

2. Il ruolo di Cecilia Corsi nell'attuazione del nuovo statuto di Ateneo

D'altra parte, quanto or ora osservato circa il soddisfacente rendimento istituzionale della normativa statutaria del 2012 con particolare riguardo al funzionamento delle Scuole di Ateneo, giova a valorizzare il rilevante apporto fornito da Cecilia non soltanto sul piano dell'*elaborazione* di tale normativa, ma anche sul piano della sua *concreta attuazione*.

Intendo ovviamente far riferimento, con ciò, al contributo da lei *personalmente* arrecato ai fini di un proficuo inserimento dell'istituzione-Scuola nell'organizzazione dell'Ateneo.

Si tratta, appunto, dell'opera concretamente svolta da Cecilia, fra il 2013 ed il 2016, nella veste di prima Presidente della Scuola di Scienze Politiche "Cesare Alfieri". Un'opera che, in effetti, non solo ha consentito un rapido e virtuoso innesto di questa *particolare* Scuola nel nuovo tessuto organizzativo dell'Ateneo fiorentino, ma che al tempo stesso, di riflesso, ha anche significativamente concorso al soddisfacente effettivo radicamento, *in generale*, dell'istituzione-Scuola in seno a quel tessuto.

Di tutto ciò del resto, in questo caso, chi scrive è stato diretto testimone: prima, durante il triennio della Presidenza di Cecilia (2013/2016), come componente del Consiglio della Scuola di Scienze Politiche; e poi, come Presidente della medesima Scuola, nel triennio immediatamente successivo (2016/2019).

Ebbene, fin dall'inizio del primo dei due periodi testé indicati, ho potuto personalmente constatare con sincera ammirazione l'estrema disinvoltura con la quale Cecilia ha preso subito in mano le redini del Consiglio della Scuola, assicurando il suo puntuale ed efficace svolgimento di tutta la molteplice serie di compiti ad esso spettanti alla luce della normativa statutaria del 2012. Si trattasse, appunto, di compiti di maggior rilievo 'strategico', come quello relativo al concorso all'approvazione dei piani annuali delle attività didattiche proposte dai Consigli dei Corsi di studio, e quello relativo alla formulazione dei pareri sulle proposte di programmazione del personale formulate dai Dipartimenti; ovvero di compiti più 'elementari', ma pur sempre 'vitali' ai fini del buon funzionamento dell'attività didattica, come quello inerente alla periodica organizzazione dei test di autovalutazione, o quello relativo alla distribuzione degli esami di profitto nelle singole sessioni.

Certo, in questa sua virtuosa opera di guida dell'organo collegiale di vertice della Scuola, Cecilia sarà stata magari anche avvantaggiata dal fatto di… 'sape-

re dove mettere le mani' meglio di chiunque altro, trattandosi appunto, nel caso della Scuola, di un organismo che ella stessa, in sede di elaborazione dello Statuto del 2012, aveva materialmente e significativamente concorso a plasmare.

E tuttavia, posso testimoniare personalmente come, in tale opera, Cecilia abbia potuto anche mettere decisivamente a frutto una serie di proprie peculiari qualità, del tutto indispensabili al momento di far vivere nella realtà quotidiana un organismo del tutto nuovo, puramente e semplicemente disegnato sul piano normativo: determinazione, buon senso, equilibrio.

D'altronde, di quanto fosse stato proficuo, e non soltanto per le sorti della Scuola "Cesare Alfieri", questo triennio di Presidenza di Cecilia, ho potuto ricevere una piena conferma nel corso ed in virtù della mia successiva esperienza di Presidente della medesima Scuola.

In primo luogo infatti, nell'esercizio di tale carica, ho potuto immediatamente constatare come l'opera di perfetta messa a punto della macchina-Scuola compiuta da Cecilia avesse investito non soltanto il funzionamento del suo organo collegiale di vertice, ma anche quello – fondamentale del resto anche ai fini di tale funzionamento – della sua organizzazione *burocratico-amministrativa*.

In secondo luogo, ho avuto modo di verificare come nel frattempo, proprio in virtù di tale prezioso 'rodaggio', la nostra Scuola si fosse già pienamente e virtuosamente integrata nell'organizzazione dell'Ateneo, diventando un solido e riconosciuto punto di riferimento non solo per gli 'utenti' specifici della propria attività, ma anche per i vertici istituzionali di tale organizzazione.

E del resto, proprio ripensando, in questa occasione, al periodo della mia Presidenza, ho potuto rendermi conto fino in fondo di come tutta una serie di novità, talora anche assai significative, introdotte dalla Scuola "Cesare Alfieri" nel periodo in questione sul versante dell'organizzazione dell'attività didattica, non sarebbero state neppur concepibili se non avessero potuto usufruire, sia nell'ambito *particolare* della Scuola medesima che in quello *generale* dell'Ateneo, di un *humus* 'istituzionale' particolarmente favorevole alla loro introduzione.

Ovverosia, in definitiva, senza quel fondamentale contributo precedentemente fornito da Cecilia, in entrambi gli ambiti, nel corso ed in virtù del suo triennio di Presidenza: il contributo, cioè, alla piena *legittimazione*, sul piano dell'*effettività*, sia del ruolo proprio della Scuola di Scienze Politiche nei riguardi della comunità di studenti e di docenti, che dei relativi servizi era destinata a fruire, sia dell''istituzione-Scuola' in quanto tale nei riguardi di chi, in Ateneo, si trovava a rivestire ruoli di 'governo' e di responsabilità in materia di attività didattica.

Ricordo di Cecilia Corsi[1]

Giovanni Tarli Barbieri

Il 29 aprile ci ha lasciato, dopo una lunga malattia affrontata con coraggio e grande dignità, Cecilia Corsi, professoressa di Istituzioni di diritto pubblico presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Firenze.

Dopo essersi laureata in giurisprudenza presso l'Ateneo fiorentino nel 1986, Cecilia ha conseguito il dottorato di ricerca in diritto pubblico sotto la guida del suo maestro, Umberto Allegretti.

La sua carriera accademica si è sviluppata presso la Facoltà di Scienze politiche "Cesare Alfieri" e ha raggiunto il suo culmine con la chiamata nel ruolo di professoressa ordinaria nel 2007.

Cecilia Corsi era orgogliosamente componente del Dipartimento di diritto pubblico (e, dopo l'entrata in vigore del nuovo statuto dell'Ateneo a seguito dell'entrata in vigore della l. 240/2010, del Dipartimento di Scienze giuridiche) e altrettanto orgogliosamente docente della Facoltà di Scienze politiche, nella quale ha sempre difeso la rilevanza e la centralità degli insegnamenti giuspubblicistici e, più in generale, giuridici, soprattutto da quando discutibili riforme ne hanno reso possibile un drastico ridimensionamento.

Sul piano scientifico la sua produzione ha intercettato tematiche di grande rilevanza e di grande attualità.

La sua prima monografia (*L'autonomia statutaria dei Comuni e delle Province*, Milano: Giuffrè, 1995) si colloca in un periodo nel quale, a seguito dell'entrata in vigore della l. 142/1990, gli enti locali avevano da poco definito i contenuti di questa nuova fonte del diritto.

[1] Già pubblicato in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna* 2 (2023).

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, © 2026 Author(s), CC BY 4.0, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

Il tema dell'autonomia statutaria è, come è noto, connotato da una singolare complessità, posto che essa deve essere inquadrata alla luce del quadro costituzionale (in quel momento, in particolare l'art. 128, allora vigente, e l'art. 97), e dei rapporti con le fonti statali.

Dell'insieme di queste problematiche la giovane autrice si fece carico con sicura padronanza e con numerosi spunti originali, tanto che la monografia in esame costituì e costituisce un sicuro punto di riferimento per la dottrina successiva. Sicuramente Cecilia, per dirla con Enzo Balboni, aveva «preso sul serio» le autonomie territoriali, pur riconoscendo che la prima stagione statutaria aveva fatto emergere serie criticità, a cominciare dalla scarsa originalità dei contenuti, spesso pigramente trasposti da schemi o 'statuti-tipo' elaborati dall'Anci. Tale esito, originato per impreparazione, inerzia e disinteresse degli attori politici locali, ma anche per carenza di strutture e di mezzi necessari (soprattutto nei Comuni più piccoli), non era però tale, secondo Cecilia, dal «condurci a svilire certi principi, che sia pur con indubbi limiti, il legislatore è finalmente venuto a sancire»; per cui

> se, pur, talvolta, il dato reale ha presentato anche sensibili scostamenti con il disegno che scaturisce dalla nostra Costituzione, ciò non deve però, farci demordere dall'operare per inverare quei principi di cui essa è portatrice e per quei valori di cui le autonomie locali devono essere espressione[2].

A partire dalla monografia si è dipanata una vasta produzione di contributi nei quali ella si è confrontata con acume e profondità con numerose problematiche relative all'autonomia, non solo normativa, degli enti locali: ricordo, in questa sede, i lavori sulla democrazia partecipativa locale, nei quali è evidente l'influenza del suo maestro.

Cecilia ha efficacemente coniugato il suo sapere scientifico con un impegno civile e istituzionale a servizio di un'autonomia diversa da quella locale ma comunque costituzionalmente fondata: quella universitaria.

È stata infatti componente della Commissione di Ateneo per la revisione dello Statuto dell'Università di Firenze, a seguito dell'entrata in vigore della l. 240/2010. In questo ruolo, ella ha condiviso e sostenuto le due scelte fondamentali del nuovo Statuto, ovvero la costituzione di Dipartimenti fortemente omogenei sul piano disciplinare (e quindi ontologicamente diversi dalle vecchie Facoltà) e, proprio per questo, la necessaria costituzione di Scuole, intese come strutture di raccordo e di coordinamento delle attività didattiche esercitate nei corsi di laurea e nelle scuole di specializzazione. Dopo l'entrata in vigore del nuovo Statuto, è stata eletta Presidentessa della Scuola di Scienze politiche "Cesare Alfieri" (2013-2016), dopo aver ricoperto la carica di Presidente del Corso di laurea magistrale in Scienze della politica e dei processi decisionali.

Un secondo tema di ricerca è quella del diritto degli stranieri. Ricordo qui, in particolare, la monografia nel 2001 (*Lo Stato e lo straniero*, Padova: Cedam)

[2] Corsi, *L'autonomia statutaria dei Comuni*, 217.

e una voce nell'*Enciclopedia del diritto, Annali VI* ("Straniero (diritto costituzionale)," Milano: Giuffrè, 2013). Come si legge nel ricordo pubblicato nel sito del Dipartimento di Scienze giuridiche fiorentino, la monografia, pubblicata, come la precedente, all'indomani dell'entrata in vigore di una riforma organica (in questo caso, la l. 40/1998, c.d. "Turco-Napolitano"), ha contribuito «a rendere il diritto degli stranieri un autentico e autonomo settore del diritto, al quale si è dedicata con rigore scientifico senza soluzione di continuità».

Si può aggiungere che la monografia si inserisce a pieno titolo negli studi della scuola fiorentina dedicati ai diritti di libertà: è infatti evidente anche l'influenza dell'insegnamento di Paolo Barile, teso a sottolineare anche in questo decisivo ambito la discontinuità della Costituzione repubblicana rispetto all'ordinamento liberale e fascista (con la caduta della clausola di reciprocità di cui all'art. 16 disp. prel. cod. civ.) e, in forza del combinato disposto degli artt. 2 e 10, comma 2, la centralità del principio secondo il quale le libertà costituzionali spettano tanto al cittadino quanto allo straniero, anche quando la Costituzione sembra dirigersi ai cittadini «non mostrando peraltro di esigere una disparità di trattamento a danno degli stranieri»[3].

Di questo insegnamento Cecilia è indubbiamente debitrice. È sufficiente richiamare sul punto quanto si legge nella parte finale dell'introduzione:

> Se il problema morale è stato considerato originariamente dal punto di vista della società più che dell'individuo [...] non c'è dubbio che, adesso, si assista ad un capovolgimento di prospettiva ed i diritti del singolo vengono sempre più alla ribalta. Resta, comunque, necessario individuare quali situazioni possono, in ogni caso, essere fatte valere, quali, invece, richiedano un 'attaccamento' ad un gruppo sociale e quale debba essere questo legame ed in particolare il ruolo che il legame di cittadinanza viene a svolgere[4].

Questa considerazione non conduce però l'autrice a improprie 'fughe in avanti', fino alla demolizione del concetto di cittadinanza o a una sua trasformazione

> a dimensioni plurime, per cui a ciascun individuo potranno essere riconosciuti tanti livelli diversi di cittadinanza, a seconda del tipo di comunità cui fanno capo i singoli diritti di cui è riconosciuto titolare o i singoli doveri il cui adempimento gli è richiesto[5].

La sua conclusione è infatti diversa: ancorché da reinterpretare alla luce della più ampia tutela dei diritti fondamentali garantita dalla Costituzione e dal diritto internazionale, è ancora rilevante un ruolo della cittadinanza quale strumento di carattere politico di una comunità statale, quale «elemento fondamentale per l'effettività del processo democratico di cui lo stato può essere portatore»[6].

[3] P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali* (Bologna: il Mulino, 1984), 32.

[4] Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, XIII.

[5] Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, 431.

[6] Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, 432.

Anche sulle tematiche del diritto degli stranieri dopo la monografia e la voce enciclopedica è seguita una vasta produzione di lavori e dal 2017 e la rivista Diritto, immigrazione e cittadinanza, successivamente riconosciuta come di fascia A, divenuta nel tempo un punto di riferimento e un luogo di dialogo tra studiosi di discipline divere nello studio del diritto degli stranieri.

La comunità scientifica perde dunque una collega che ha saputo coniugare al meglio competenza, rigore metodologico, passione, impegno civile. Ai colleghi fiorentini manca e mancherà, oltre che il suo sapere, il suo stile, sobrio e essenziale, il suo equilibrio, la sua prudenza.

Riferimenti bibliografici

Barile, P. *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*. Bologna: il Mulino, 1984.
Corsi, C. *L'autonomia statutaria dei Comuni e delle Province*. Milano: Giuffrè, 1995.
Corsi, C. *Lo Stato e lo straniero*. Padova: Cedam, 2001.
Corsi, C. "Straniero (diritto costituzionale)." In *Enciclopedia del diritto. Annali VI*, 861 sgg. Milano: Giuffrè, 2013.

Esplorare il 'margine' da Costituzionalista libera: un ricordo di Cecilia Corsi

Alessandra Valastro

Sono ormai persuasa che il racconto delle vite vada strettamente a braccetto con il racconto costituzionale, e cioè che guardare dentro alle vite delle persone, nelle evoluzioni (o involuzioni) delle loro vicende personali e collettive sia un modo assai efficace di leggere il percorso fattuale dei principi e dei valori del costituzionalismo di questo tempo, di riconoscere in controluce le sue evoluzioni e le sue involuzioni, le sue conquiste e i suoi fallimenti.

Dunque si può parlare di Costituzione anche così, intrecciando gli sguardi. O, se si vuole, ponendosi in una prospettiva particolare di osservazione e di ascolto: la prospettiva del 'margine', quella di cui parla Bel Hooks nel bellissimo libro *Elogio del margine*.

Non a caso è questa la prospettiva che Cecilia Corsi richiama in chiusura di un suo saggio del 2018 sul tema dell'integrazione degli stranieri, uno dei temi a lei più cari ("Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri"). Dopo aver esaminato gli elementi sintomatici delle politiche degli ultimi anni, e aver constatato la persistenza di molti «elementi che scavano un solco tra un noi ed un loro», Cecilia chiude così la sua riflessione:

> Sarebbe invece utile cominciare a osservare dal punto di vista di chi è al margine: la marginalità come punto privilegiato di osservazione, come luogo capace di offrirci la possibilità di una prospettiva radicale da cui guardare, nella quale risaltano le contraddizioni e le possibili involuzioni di un sistema, ma sperabilmente ci potrebbe anche consentire di immaginare alternative e nuovi mondi[1].

[1] "Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici," *Rivista AIC* 1 (2018): 1-30.

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, © 2026 Author(s), CC BY 4.0, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

E appunto cita Bel Hooks.

Una citazione che nasce da una postura schiva, quale era quella di Cecilia sia come persona che come studiosa e giurista. Una postura garbata ma determinata, come è stato detto di lei da molti, uno sguardo gentile ma esigente che sollecita a sua volta una postura di questo tipo nei giuristi e nella politica: la capacità di porsi con umiltà in ascolto e in osservazione delle indicazioni che provengono dai margini, dalle fatiche dell'esistere, dai bisogni reali, dalle cause economiche e sociali ma anche politiche delle diseguaglianze, mai superate perché generate da contesti incessantemente mutevoli.

Nel riflettere sul mio ricordo di Cecilia, quattro elementi di affinità mi sono sovvenuti ed è su questi che vorrei sostare. Tre di questi si pongono su un piano più strettamente personale, uno riguarda più propriamente l'ambito accademico.

Innanzitutto Firenze. Qui entrambe abbiamo avviato i nostri passi, lei di poco più grande di me, lei che ha avuto la fortuna di poterci anche restare, mentre io ho proseguito nell'Università di Perugia. Cecilia mi affascinava per il suo modo garbato, sempre gentile, di poche parole, elegante. Oggi rivedo tanto di lei nel suo maestro, Umberto Allegretti, che ho in seguito adottato anch'io come guida su alcuni dei temi di cui mi sono occupata. Da poche settimane, rispetto al momento in cui licenzio qiesto scritto, anche lui ci ha lasciati, ricolmo di una vita ricca di significati che ha ancora tanto da raccontare a tutti noi.

In secondo luogo il carattere. Un carattere in cui l'essere schivi non è assenza né rinuncia bensì determinazione silenziosa, è osservare di lato, è fastidio per il chiacchiericcio vociante, è disinteresse per il potere, è militanza non ostentata.

In terzo luogo l'esperienza della malattia. La stessa. La stessa che colpisce ormai moltissime donne. E al dispiacere per un'amica che se ne va si aggiunge in questi casi la consapevolezza che, sebbene tu sia stata giudicata clinicamente guarita, il tumore è un compagno di viaggio con cui in realtà si convive, ti accompagna per sempre, nelle scelte piccole e grandi che fai ogni giorno su ciò che ti fa bene e ciò che potrebbe farti male, in una scommessa chiamata 'prevenzione' che tuttavia non è mai interamente nella nostra disponibilità poter vincere.

E poi l'affinità accademica, relativa agli interessi scientifici. Fra questi mi ha accomunato a Cecilia il tema della democrazia partecipativa, e dai suoi scritti ho molto imparato avendo lei cominciato a occuparsene prima di me, appunto sulle orme di Umberto Allegretti. E su questo dirò qualcosa tra poco.

Ma prima mi chiedo: vita e lavoro sono davvero sganciati? Le vicende personali e gli interessi lavorativi sono binari separati? O non viaggiano piuttosto lungo una direttrice in cui le une e gli altri sono costantemente intrecciati? Almeno nel nostro lavoro penso che sia così. Se ci pensiamo, ognuno troverà dei fili rossi: il carattere, le personali sensibilità, i cosiddetti 'fondamentali' di ciascuno, la propria storia (anche familiare) influenzano senz'altro i temi di cui ci occupiamo, quali più quali meno. E dobbiamo considerarlo un privilegio, perché molte, troppe persone sono oggi costrette a svolgere mestieri che nulla hanno a che fare con le loro inclinazioni, i loro desideri, la loro natura, i loro sogni.

Ma anche i temi scientifici di cui ci occupiamo sono in realtà connessi. Tutti noi, nel corso del nostro impegno di studiosi, tocchiamo nel tempo vari temi e

argomenti, alcuni anche apparentemente distanti, o comunque diversi. In realtà anche in questo caso non posso fare a meno di pensare che un filo rosso c'è, c'è sempre: un'evoluzione che dall'esterno può non ravvisarsi interamente ma che l'interessato, lui che tesse quel filo, vede. La persona che è nel giurista lo sa.

Nel mio caso, oggi riconosco almeno alcune delle domande che mi hanno fatto transitare gradualmente dai miei primi temi a quello della partecipazione: domande spesso inizialmente inconsce, e più personali che giuridiche. L'informazione e la comunicazione, due dei temi che hanno caratterizzato la scuola di Paolo Barile e dei suoi allievi, di cui ho cominciato a occuparmi proprio a Firenze all'indomani della laurea, verso cosa protendono? La libertà della persona, il pieno sviluppo dell'individuo libero da costrizioni e da forme di pensiero omologante, libero dalle forme più insidiose di indottrinamento. Ma dunque non rinchiuse nella solitudine della persona bensì veicolo del suo modo di stare al mondo, strumento potente di costruzione di sé in mezzo agli altri, strumento per acquistare voce, prendere parte, esercitare quotidianamente quella che Filippo Pizzolato ha definito la «sovranità dei giorni feriali». Insomma, possibilità di partecipare effettivamente all'organizzazione del paese, come recita l'art. 3, comma 2, della Costituzione.

Eccolo, il tema che mi ha accomunata a lungo a Cecilia. La partecipazione. O meglio, la democrazia partecipativa. E del suo modo di occuparsene segnalo due aspetti, perché entrambi lungimiranti e decisivi rispetto alla partita dell'effettività del nostro modello costituzionale, che voleva essere un modello di democrazia sociale.

Il primo aspetto è quello della dimensione *locale*. Cecilia ha privilegiato, con intuizioni che hanno trovato conferme negli anni successivi, il rapporto fra democrazia partecipativa e autonomia locale, perché è qui che si giocano in prima battuta le sfide dei bisogni, è qui che si esercita quell'«universo di pratiche» (così lo ha definito Umberto Allegretti) che costituisce di fatto un laboratorio permanente di democrazia, con i suoi successi e i suoi fallimenti, e le lezioni apprese da questi ultimi. Il fatto poi che proprio la Regione Toscana abbia sperimentato per prima la legge sulla partecipazione, nel 2009, ha costituito anche per Cecilia un interessante campo di osservazione e riflessione; e tuttavia il terreno di elezione del suo interesse è rimasto quello locale, dei Comuni. Qui i suoi scritti hanno accolto e rilanciato un concetto di autonomia che, ben espresso e difeso soprattutto da Giorgio Berti, ben poca fortuna ha avuto nelle politiche italiane, ciclicamente e pesantemente ripiegate su tendenze ricentralizzanti, complici le retoriche delle crisi, delle emergenze, dei tagli necessari.

Nel 2009 Cecilia sottolineava lo stretto nesso che lega il principio autonomistico dell'art. 5 della Costituzione non soltanto al principio democratico dell'art. 1, ma anche a quello partecipativo contenuto nell'art. 3, comma 2, nel senso che

> le autonomie locali devono essere vie che rendono possibile "l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Esse possono veramente contribuire a realizzare quel principio di cooperazione e di solidarietà, essenziale in un regime democratico, e portare alla luce interessi che altrimenti rischierebbero di non trovare alcun referente. Esse

> possono, inoltre, attuare strumenti di partecipazione alternativa alla vita politica del paese ed essere una "forma di esercizio della sovranità popolare a mezza strada fra le forme di democrazia rappresentativa e quelle di democrazia diretta"[2].

In quest'ultima considerazione richiamava non soltanto le riflessioni di Mario Nigro, ma anche quelle di Alessandro Pizzorusso, che esplicitamente riconosceva in certi istituti di partecipazione la funzione di agevolare la progressiva trasformazione dello Stato liberale in Stato sociale.

Non solo, in questo e in altri scritti Cecilia ha preso fermamente posizione rispetto alla questione – tutt'altro che formalistica – dell'estensione delle competenze locali in questo ambito, affermando che

> riconoscere autonomia statutaria e quindi potestà di dettare norme per la propria organizzazione e riconoscere la competenza a disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni attribuite, non può non includere anche la possibilità di prevedere, per l'adempimento delle proprie funzioni, forme di partecipazione della popolazione non già previste da altri livelli di normazione[3] [statali o regionali].

Cecilia ha còlto e valorizzato un aspetto assai poco indagato del rapporto fra l'art. 3, comma 2, e l'art. 5, ritenendo che

> uno degli aspetti caratterizzanti degli enti territoriali è proprio quello di attuare strumenti di partecipazione alternativa [...], anche venendo a disciplinare nuove modalità di partecipazione alla formazione delle politiche locali[4].

Non a caso Cecilia è fra i pochi ad aver ricordato, già nel suo libro del 1995 (*L'autonomia statutaria dei Comuni e delle Province*), il passaggio significativo dei lavori preparatori dell'Assemblea costituente in cui fu proposto di denominare l'istituzionale comunale con il termine «Comunità» anziché Comune.

La conferma della bontà delle intuizioni di Cecilia, che coglievano le potenzialità del principio autonomistico ben al di là delle asfittiche interpretazioni che lo hanno ridotto a mero criterio di articolazione territoriale del potere e a perenne ostaggio della legislazione statale, doveva giungere qualche anno dopo, per la precisione nel 2014, quando il Comune di Bologna ha sperimentato e poi approvato il primo regolamento sulla cura condivisa dei beni comuni. Il nuovo modello dell'amministrazione condivisa, e dei patti di collaborazione fra gli abitanti e l'amministrazione comunale, hanno introdotto una vera e propria riforma dell'agire amministrativo, fondata direttamente sugli artt. 3, comma 2, 5 e 118, comma 4, a legislazione statale invariata e cioè prescindendo dal previo intervento dello Stato: una riforma che ha fatto della partecipazione politica, economica e sociale l'asse portante di una riforma sostanziale del modo

[2] C. Corsi, "La democrazia partecipativa tra fonti statali e fonti degli enti territoriali," *Osservatorio sulle fonti* 1 (2009): 2.

[3] Corsi, "La democrazia partecipativa," 9.

[4] Corsi, "La democrazia partecipativa," 10.

di costruire e attuare le politiche, dove beni comuni e soggetto pubblico si ricongiungono in una dimensione non statuale per la realizzazione effettiva dei bisogni reali e dell'interesse generale.

L'altro punto di osservazione assunto da Cecilia rispetto al tema della partecipazione, strettamente connesso, è quello dei *diritti sociali*. Cecilia, come il suo maestro, è tra i pochi a ricordare costantemente che il principio di partecipazione ha sede nell'art. 3, comma 2, e quindi ha a che fare con la giustizia sociale, con la rimozione delle diseguaglianze. La partecipazione effettiva è insieme strumento e metodo di giustizia sociale – e dunque di democrazia sostanziale –; è condizione e insieme ricaduta concreta della lotta contro le diseguaglianze; è insieme principio, metodo e obiettivo.

La partecipazione, ovvero il coinvolgimento delle persone e delle comunità nella costruzione, attuazione e valutazione delle politiche, è metodo di governo delle vite, della complessità sociale. Perché le politiche pubbliche altro non sono, nei vari settori, che politiche di governo delle vulnerabilità: non solo quelle strutturali dell'essere umano bensì anche quelle indotte da fattori di natura politica, economica e sociale.

La partecipazione, proprio in virtù del suo essere contenuta nell'art. 3, comma 2, accanto alla diseguaglianza sostanziale, si struttura essa stessa come diritto sociale, oltre che come principio: richiede cioè la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che, impedendo il pieno esercizio dei diritti e quindi il pieno sviluppo della persona, di fatto privano quest'ultima delle capacità e possibilità concrete di prendere parte all'organizzazione politica, economica e sociale del paese.

Da qui l'attenzione costante di Cecilia per le garanzie della partecipazione, fino al punto (fra i pochissimi costituzionalisti che si sono spinti fin qui) di ritenere che tali garanzie dovrebbero farsi rientrare fra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti fondamentali, che ai sensi dell'art. 117, comma 1, lett. *m*, il legislatore dovrebbe determinare.

Parlare oggi della partecipazione come di un diritto sociale fondamentale è assai importante, perché costringe a superare molti degli argomenti di certa retorica demagogica, o comunque fuorviante e riduttiva, legata alle dinamiche partecipative.

Si tratta di un diritto sociale *sui generis* perché la sua effettività è legata a garanzie di carattere non quantitativo bensì qualitativo, concernenti l'inclusività e i modi di relazione fra gli abitanti e le amministrazioni nella costruzione e attuazione delle politiche, per giungere a decisioni e interventi ragionevoli, efficaci, sostenibili.

Il prendere parte di cui parla l'art. 3, comma 2, Cost., è infatti, anche e innanzitutto, inclusione, integrazione. Ne è conferma il fatto che i destinatari di questo diritto siano individuati nei *lavoratori* anziché nelle persone in generale o nei cittadini. E ne è conferma ulteriore il modo in cui il successivo art. 4 considera il diritto-dovere al lavoro, quale strumento non soltanto di mantenimento economico e di vita dignitosa del lavoratore e della sua famiglia ma anche di emancipazione sociale, di progresso materiale e spirituale della società.

La partecipazione effettiva all'organizzazione del paese è allora la dimensione dinamica dell'integrazione, ne rappresenta le gambe. Chi è ai margini non ha voce.

E il lavoro rappresenta il principale veicolo di integrazione poiché rende parte di una comunità, nello scambio reciproco che esso determina; o meglio, che dovrebbe determinare perché legato a condizioni dignitose che oggi languono (precarizzazione, basse remunerazioni, contrattazione di prossimità). Il lavoro spezza gli automatismi e le retoriche degli istituti partecipativi legati alla democrazia rappresentativa ma anche alla democrazia diretta, perché immette direttamente nelle dinamiche sociali ed economiche che concretamente fanno (o non fanno) la democrazia.

Partecipazione e lavoro sono la principale cartina di tornasole dello stato di salute della democrazia.

Da qui l'anima cooperativa del principio partecipativo, in stretta connessione con il principio solidaristico dell'art. 2 Cost.

Ebbene sta proprio qui, in questa connessione, il filo rosso che lega gli interessi scientifici di Cecilia, in particolare rispetto all'altro suo grande tema, quello dell'immigrazione e della condizione degli stranieri.

Sono molte le angolazioni dalle quali guardare a questo tema. Lo ricorda Cecilia nel suo scritto su "L'accesso degli stranieri ai diritti sociali"[5]: fino alla fine degli anni Ottanta, le angolazioni sono state essenzialmente quelle dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza, dunque della disciplina dell'ingresso, del soggiorno, dell'allontanamento ecc.

Cecilia sceglie fin dall'inizio di occuparsene nella prospettiva del godimento dei diritti sociali, quale fattore sostanziale di integrazione degli stranieri. I suoi punti di osservazione sono quelli dei bisogni reali: la sanità, l'assistenza sociale, l'istruzione, l'accesso all'abitazione ecc.

A questi aspetti si aggiunge quello che Cecilia definisce, in senso ampio e non a caso tra virgolette, i 'rapporti politici' dello straniero. Ed è assai significativo che in questo ambito lei inserisca la questione del lavoro, confermando quanto diceva Calamandrei sul fatto che i diritti sociali sono condizione per poter effettivamente esercitare i diritti politici.

Da questa angolazione Cecilia punta lo sguardo sulle molte criticità di cui ancora è disseminata la normativa italiana. Per esempio l'accesso al pubblico impiego: questo è finalmente consentito (grazie alle aperture della Corte di Giustizia) ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea e ai loro familiari, ai cittadini di paesi terzi che siano titolari del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo o dello status di rifugiato o di quello di protezione sussidiaria, a condizione che si tratti di mansioni che non implichino l'esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero non attengano alla tutela dell'interesse nazionale (art. 38 d.lgs. n. 165/2001); ma poi è irragionevolmente negato in situazioni in cui non è rinvenibile l'esercizio di pubblici poteri né la tutela dell'interesse nazionale, così come si escludono tutti i livelli dirigenziali senza indagare in concreto se l'incarico comporti l'esercizio costante di poteri autoritativi. Dice Cecilia a questo proposito:

[5] Nel volume *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, a cura di L. Ferrara e D. Sorace, Vol. VIII: *Cittadinanze amministrative*, a cura di A. Pioggia e A. Bartolini (Firenze: Firenze University Press, 2016).

> non possiamo non interrogarci su quali siano gli interessi della Nazione che non possono essere curati anche da coloro che pur vivendo stabilmente nella nostra comunità non hanno (ancora?) un legame giuridico stabile[6].

E ancora:

> La questione dell'accesso al pubblico impiego tocca un profilo importante ai fini del ragionamento sugli indici di integrazione, in quanto coinvolge anche il diritto al lavoro che è strumento privilegiato per concorrere al progresso materiale o spirituale della società nella quale si vive[7],

e dunque per partecipare effettivamente all'organizzazione del paese; «la possibilità o meno di accedere a posti nelle strutture pubbliche diventa rivelatrice della posizione che viene riconosciuta nella nostra comunità politica a chi non è cittadino italiano»[8].

O, portando ancora un esempio, il diritto di voto, che Cecilia giustamente riconduce alle «categorie fondative del diritto costituzionale» e che dovrebbe essere interpretato alla luce della sua *ratio* profonda, che è quella di una cittadinanza sostanziale. Anche in questo caso, scrive Cecilia,

> il lavorare, il risiedere in una comunità devono poter offrire la possibilità di partecipare con una pluralità di forme alla vita politica e sociale, fino alla forma più saliente che è il diritto di voto. Istituti come le consulte per gli immigrati o come il consigliere aggiunto che hanno funzioni meramente propositive o consultive non possono divenire surrogati dell'esercizio a livello locale del diritto di voto[9].

Si coglie qui la polemica tutt'altro che velata, e senz'altro condivisibile, verso la retorica falsamente inclusiva e partecipativa che accompagna certi istituti partecipativi (in questo caso le consulte), grandemente inefficaci ma molto cari alla politica perché strumenti di una partecipazione anestetizzante e innocua.

È questo uno degli snodi su cui il modello di democrazia sociale si è più gravemente inceppato; e con esso l'attuazione di intere parti della Costituzione. Perché il principio partecipativo contenuto nell'art. 3, comma 2, rimanda non soltanto ai due articoli seguenti (lavoro e autonomia), ma rimanda anche alla libertà di manifestazione del pensiero e alla libertà di riunione, oggi di nuovo oggetto di attacchi preoccupanti; rimanda alle libertà di associazione partitica e sindacale, al diritto di sciopero, in gran parte svuotati dallo spettro elettorale della governabilità e dal soffocamento del conflitto sociale; rimanda alle norme sulla cooperazione, sulle comunità di lavoratori e di utenti, sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende, sostanzialmente inattuate.

[6] Corsi, "Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri," 22.
[7] Corsi, "Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri," 22.
[8] Corsi, "Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri," 22-3.
[9] Corsi, "Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri," 26.

Come scrive Cecilia, quella dell'accesso ai diritti sociali

> è questione su cui si gioca una partita politica importante: definire i soggetti che possono essere partecipi di una rete di solidarietà. [...] Vivere su un territorio, contribuire alla fiscalità della comunità nella quale si è inseriti, poter accedere senza discriminazioni agli istituti della solidarietà sono elementi fondamentali della partecipazione a una "cittadinanza amministrativa" nella quale la nazionalità del soggetto resta in secondo piano, rispetto al luogo dove la persona sta effettivamente vivendo[10].

Scriveva questo in riferimento agli stranieri, e in particolare a una legge della Provincia di Bolzano che escludeva i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti dalla possibilità di prestare servizio sociale volontario, e che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima (sent. n. 309/2013). Ma si tratta di parole e argomenti che non possono non estendersi oggi a fasce sempre più ampie della popolazione, anche italiana.

Luigi Bobbio affermava che «la scommessa fondamentale della democrazia partecipativa» è la partecipazione dei soggetti più deboli[11]. Ma questa scommessa ha senso soltanto se le politiche accettano di tornare nuovamente al servizio delle persone, liberandosi dalla miopia e dai ricatti del neoliberismo tecno-finanziario e competitivo, dove la stabilizzazione delle crisi e dell'emergenza sono divenute paradigma di governo, e la paura e lo spaesamento tecniche di asservimento delle persone e delle comunità.

Come afferma Cecilia ancora nello scritto del 2018, «è la politica che dovrebbe riprendersi il suo ruolo di emancipazione di una società, senza cedere alle facili strumentalizzazioni»: in questo caso lei aggiunge «elettorali» perché sta parlando del diritto di voto degli stranieri, ma potremmo aggiungere molti altri aggettivi.

La sfida inclusiva e integrante della democrazia partecipativa, e della democrazia *tout court*, è in politiche che sappiano ascoltare e dialogare, che guardino più al *come* si decide che al *chi* decide, che ricerchino la rappresentazione dei bisogni anziché quella degli interessi (motivo per cui considero pericoloso e fuorviante il pur diffuso – e abusato – termine *stakeholders*).

Oggi si assiste a una radicale divaricazione, sotto questo punto di vista, fra la dimensione nazionale e quella locale: la prima ostaggio di diktat sovranazionali che si traducono in pesanti svuotamenti dei diritti sociali; la seconda che faticosamente agisce modelli alternativi di governo delle comunità e dei territori, proprio partendo dalla prospettiva del 'margine', da forme di sovranità praticata negli interstizi del vivere quotidiano. Cura condivisa dei beni comuni, patti di collaborazione fra gli abitanti e le amministrazioni comunali, imprese di comunità, comunità energetiche, orti condivisi, monete complementari, bilanci partecipativi ecc. Sono molte le forme di partecipazione che ripartono dalle vite, che oppongono l'interdipendenza delle fragilità all'illusione capitalista dell'in-

[10] Corsi, "L'accesso degli stranieri," pp. 149-50.

[11] Luigi Bobbio, "Dilemmi della democrazia partecipativa," *Democrazia e diritto* 4 (2006): 15.

dividualismo indipendente e competitivo, che riconoscono valore all'esperienza e ricostruiscono a partire da questa nuove forme di progettualità condivisa.

Ecco ciò che accade ai margini. O se si preferisce, con lessico più propriamente giuridico-costituzionale, nei territori. Oggi autonomia locale è anche questo. Oggi interi territori e comunità sono margine rispetto alla miopia arrogante delle politiche neoliberiste.

Qui ritrovo anche il mio di filo, quello che lega i miei interessi, e che mi ha portata ad aprire il tema della partecipazione alla narrazione dei vissuti. Non è un caso che stia crescendo anche fra i costituzionalisti l'interesse per il rapporto fra diritto e *humanities* (letteratura, cinema ecc.), e per le molte chiavi di lettura che le seconde offrono al primo. Per me è stata di grande insegnamento l'apertura alla letteratura biografica e autobiografica, dove il racconto delle vite può diventare un potente strumento di messa a nudo del sistema, di svelamento di diritti traditi o negati, di bisogni inascoltati. È anche questo, in certi casi, un modo per riappropriarsi della propria 'voce' da parte di chi, nel discorso pubblico, voce non ha. O per portare testimonianze preziose laddove occorre ancora attuare 'resistenza' (piuttosto che una addomesticata e ambigua 'resilienza'), laddove occorra continuare a lottare per la sopravvivenza di una democrazia autenticamente sociale.

Di certo, la prospettiva del margine come punto di osservazione, di studio e di lotta è oggi controcorrente rispetto a una cultura dominante che ci vuole (anche noi universitari, ahimè) competitivi, aggressivi, funzionali. E un po' spietati, all'occorrenza.

Ma rimango convinta che la prospettiva del margine di cui parla Bel Hooks, e che Cecilia aveva cara, sia sempre più imprescindibile, non tanto come dimensione riduttiva nella quale chiudersi in atteggiamento rinunciatario (o, peggio, in retoriche autoconsolatorie del tipo «piccolo è bello»), quanto piuttosto come serbatoio dal quale attingere indicazioni pressanti e cogenti circa i bisogni delle persone e le cure per la democrazia.

Cecilia era una persona profondamente libera, e ha difeso con eleganza una vita insospettabile di curiosità, di interessi, di vagabondaggi culturali e geografici. Ed è riuscita a rimanere libera e fedele a se stessa anche all'interno dell'accademia, cosa non facile.

Io, nel mio piccolo, ripensando allo sguardo dolce e fermo di Cecilia, e del suo pensiero e dei suoi scritti tutt'altro che 'marginali', mi tengo caro il suo ricordo e ne proseguo come posso l'esempio.

Riferimenti bibliografici

Bobbio, L. "Dilemmi della democrazia partecipativa." *Democrazia e diritto* 4 (2006): 15.

Corsi, C. "L'accesso degli stranieri ai diritti sociali." In *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, a cura di L. Ferrara, e D. Sorace, Vol. VIII: Cittadinanze amministrative, a cura di A. Pioggia, e A. Bartolini. Firenze: Firenze University Press, 2016.

Corsi, C. "La democrazia partecipativa tra fonti statali e fonti degli enti territoriali." *Osservatorio sulle fonti* 1 (2009): 2.

Corsi, C. "Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici." *Rivista AIC* 1 (2018): 1-30.



Figura 2 – Una serata festiva.

PARTE SECONDA

Lo Stato e lo straniero

I diritti sociali degli stranieri attraverso gli studi di Cecilia Corsi

Francesca Biondi Dal Monte

1. Premessa. Diritti sociali e appartenenza alla comunità

Lo studio dei diritti sociali dello straniero non può prescindere da un confronto con gli scritti di Cecilia Corsi, che già nel saggio "Diritti fondamentali e cittadinanza"[1] chiaramente metteva in luce le tensioni tra universalità e particolarità, tra apertura universale e senso di appartenenza alla base del riconoscimento dei diritti della persona, cittadina o straniera. Ciò è particolarmente evidente con riguardo ai diritti sociali. Come noto, i più frequenti problemi di convivenza sociale sembrano nascere davanti alle graduatorie di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica o in relazione al riconoscimento di prestazioni assistenziali anche agli stranieri, che divengono il bersaglio di politiche di esclusione sociale finalizzate a restringere la platea dei destinatari delle prestazioni 'più costose', e quindi soprattutto di quelle di natura sociale. Viene dunque a crearsi una sorta di 'concorrenza' tra fasce deboli della popolazione dinanzi ad un sistema di welfare a cui sono destinate risorse sempre più limitate.

[1] Cfr. C. Corsi, "Diritti fondamentali e cittadinanza," *Diritto pubblico* 3 (2000): 793 sgg., ripubblicato anche in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 2 (2023): 1 sgg. Si veda più in generale anche C. Corsi, "Straniero (diritto costituzionale)," in *Enciclopedia del diritto. Annali VI* (Milano: Giuffrè, 2013), 861 sgg.

Francesca Biondi Dal Monte, Sant'Anna School of Advanced Studies Pisa, Italy, Francesca.Biondi@santannapisa.it, 0000-0002-1406-6735

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)
FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Francesca Biondi Dal Monte, *I diritti sociali degli stranieri attraverso gli studi di Cecilia Corsi,* © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2.12, in Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, pp. 53-66, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

Si assiste quindi a una diminuzione delle prestazioni offerte ovvero a una maggiore selezione dei beneficiari delle medesime che vede spesso esclusi i non cittadini o i non residenti (da più o meno tempo), grazie alla sperimentazione – con sempre maggiore frequenza – di politiche di appartenenza, finalizzate a favorire coloro che hanno un legame più intenso ovvero duraturo con il territorio nazionale, regionale o locale. Come evidenziato da Cecilia Corsi nella monografia *Lo Stato e lo straniero*[2], spetta al legislatore individuare, di volta in volta, quel collegamento con la comunità italiana che dà accesso al godimento dei diritti, un compito «assai delicato in quanto viene ad individuare in quali casi deve scattare la solidarietà della nostra comunità nei confronti delle necessità di un singolo che non è cittadino italiano»[3]. Talvolta si richiama la condizione di lavoratore, in altri casi il dato della residenza o dell'abituale dimora, in altri ancora è sufficiente la mera presenza sul territorio. La scelta di tale collegamento dipende in primo luogo dalla natura del diritto o prestazione e dalla condizione della persona. Così le prestazioni sanitarie urgenti e indifferibili sono riconosciute anche agli stranieri meramente presenti sul territorio (e quindi anche non in regola con le norme sull'ingresso e il soggiorno)[4], il lavoratore straniero gode di parità di trattamento rispetto al lavoratore italiano anche alla luce delle convenzioni OIL ratificate dall'Italia[5], i minori stranieri hanno parità di accesso all'istruzione a prescindere dal possesso di un permesso di soggiorno[6]. Più aggravate sono state invece le condizioni stabilite nel corso degli anni per l'accesso all'assistenza sociale, incluse le prestazioni economiche connesse alla condizione di disabilità, e agli alloggi di edilizia residenziale pubblica: ambiti ai quali Cecilia Corsi ha dedicato approfondite analisi.

Le recenti politiche migratorie evidenziano inoltre la tendenza degli Stati nazionali a consentire l'ingresso degli stranieri solo in presenza di determinate condizioni, come la titolarità di un rapporto di lavoro o il possesso di risorse economiche sufficienti. Si tratta di 'politiche selettive' degli ingressi finalizzate ad evitare che lo straniero divenga un onere eccessivo per il sistema di welfare nazionale. Dinanzi a scelte legislative che talvolta hanno visto adottare misure discriminatorie verso la popolazione immigrata, gli studi di Cecilia Corsi hanno dedicato ampia attenzione alla giurisprudenza costituzionale di riferimento, nonché a quella di merito sviluppata nell'ambito dell'azione civile contro la discriminazione[7].

[2] C. Corsi, *Lo Stato e lo straniero* (Padova: Cedam, 2001).

[3] Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, 338.

[4] Si veda ad esempio l'art. 34 del d.lgs. n. 286/1998 (testo unico in materia di immigrazione, in seguito TUI).

[5] Cfr. art. 2, comma 3, TUI, che richiama la convenzione dell'OIL n. 143 del 24 giugno 1975, ratificata con legge 10 aprile 1981, n. 158.

[6] Cfr. art. 38 TUI.

[7] L'azione è prevista agli artt. 43 e 44 TUI.

Nel presente lavoro, dedicato alla memoria di una studiosa che rappresenta un esempio di riflessione critica e rigore scientifico nei vari ambiti di ricerca affrontati nella sua carriera accademica, si evidenzierà il contributo fondamentale offerto da Cecilia Corsi allo studio dei diritti sociali degli stranieri a partire da alcuni suoi scritti relativi al riparto di competenze in materia, per analizzare poi criticamente alcune misure che chiaramente hanno legato l'accesso a prestazioni di natura sociale alla cittadinanza o alla condizione di residenza prolungata sul territorio. Una particolare attenzione sarà dedicata alla giurisprudenza costituzionale di riferimento e al legame tra diritti sociali e integrazione sul territorio.

2. I diritti sociali nel quadro del riparto di competenze tra Stato e Regioni

Già nella sua monografia sullo Stato e lo straniero, Cecilia Corsi evidenziava l'importante ruolo svolto dagli enti territoriali anche in assenza di una disciplina nazionale di riferimento e prima della riforma del titolo V della Costituzione. Alcune Regioni avevano adottato proprie leggi in materia di accoglienza e integrazione dei cittadini stranieri fin dalla fine degli anni Ottanta, mostrando la particolare sensibilità dei territori verso un fenomeno che di lì a poco avrebbe caratterizzato in via strutturale l'Italia e che chiedeva risposte in termini di organizzazione e accesso ai servizi da parte di una popolazione più ampia di quella costituita dai soli cittadini.

La riflessione prosegue qualche anno dopo con lo scritto "Immigrazione e ruolo degli enti territoriali"[8] nel quale viene analizzata la potestà legislativa regionale nel quadro del riformato titolo V della Costituzione, che vede attribuire le materie «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» e «immigrazione» alla legislazione esclusiva statale e al contempo alcune materie centrali per la vita delle persone sul territorio, come quelle dell'assistenza sanitaria e dell'istruzione ovvero dell'assistenza sociale, alla competenza regionale concorrente o residuale. In quello scritto l'attenzione è posta sulle novità contenute in alcuni statuti regionali adottati nei primi anni 2000[9], che si erano distinti per la particolare apertura ai diritti della popolazione migrante, includendo anche un espresso richiamo alla promozione dell'estensione del diritto di voto agli immigrati. Come si ricorderà quelle previsioni furono impugnate dal governo dinanzi alla Corte costituzionale, che ne affermò il carattere non prescrittivo e non vincolante, avendo esse «una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa»[10]. In relazione a tali profili i ricorsi furono dunque ritenuti inammissibili. Una particolare attenzione è inoltre dedicata da Cecilia Corsi alla prima legge regionale adottata in tema di integrazione dei cittadini stranieri dopo il 2001, la legge regionale dell'Emilia-

[8] Cfr. C. Corsi, "Immigrazione e ruolo degli enti territoriali," *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 1 (2005): 36 sgg.

[9] Il riferimento è allo statuto della Regione Toscana e a quello della Regione Emilia-Romagna.

[10] Cfr. Corte cost. sent. n. 372/2004, par. 2 *Cons. in dir*. Si veda altresì Corte cost. sent. n. 376/2004.

Romagna n. 5/2004, dando atto della sua impugnazione da parte del governo ma anticipando già, in modo assai lucido, quella che sarebbe poi stata la decisione della Corte costituzionale circa l'infondatezza delle censure governative.

Il tema viene ripreso anche nel successivo scritto "Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e regioni"[11], nel quale vengono richiamate le varie legislazioni regionali adottate dopo il primo intervento emiliano, per analizzare poi nello specifico i chiarimenti offerti dalla giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze in materia. Proprio l'impugnazione governativa della legge emiliana consentì, infatti, alla Corte costituzionale di chiarire che l'intervento pubblico

> non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che intersecano ex Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente[12].

In questo quadro le Regioni possono anche introdurre interventi socio-assistenziali a favore degli stranieri presenti sul proprio territorio e non in regola con le norme sull'ingresso e soggiorno, in stretta connessione con il principio personalista di cui all'art. 2 Cost. e con la tutela dei diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti[13].

Peraltro, è lo stesso TUI a richiamare l'intervento di Regioni ed enti locali – già prima della riforma del titolo V della Costituzione – in settori nevralgici per l'integrazione dello straniero sul territorio. In questo nuovo quadro costituzionale, Cecilia Corsi si chiede tuttavia quale debba essere l'efficacia delle previsioni del TUI incidenti su materie di competenza regionale. Si tratta di una questione ancora centrale a distanza di quasi trenta anni dell'entrata in vigore del TUI, dal momento che esso costituisce tuttora la disciplina di riferimento in materia di immigrazione (ingresso, soggiorno ma anche condizione giuridica dello straniero). Senz'altro, chiarisce Cecilia Corsi, esse non possono più svolgere il ruolo di legge quadro, ma ciò non implica che esse siano da considerarsi 'superate', a seguito della riforma del titolo V della Costituzione. Molte previsioni contenute nel TUI possono, infatti, essere considerate come disposizioni che fissano una sorta di standard di cui anche la legislazione regionale deve tener conto. Coerente con il nuovo quadro costituzionale appare anche l'articolazione delle funzioni amministrative prospettata dal TUI e il profilo della sussidiarie-

[11] C. Corsi, "Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e Regioni," in *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, a cura di E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, e M. Vrenna (Bologna: il Mulino, 2013), 229 sgg.

[12] Corte cost. sent. n. 300/2005, par. 5 *Cons. in dir.* Sul punto si veda anche Corte cost. sent. n. 156/2006.

[13] Si vedano sul punto Corte cost. sent. nn. 269, 299/2010 e 61/2011, con particolare riferimento all'assistenza sanitaria e all'accoglienza abitativa.

tà orizzontale e del possibile coinvolgimento dei privati. Alla luce di tale contesto, secondo Cecilia Corsi, gli interventi contenuti nel TUI devono ritenersi

> un *minus* obbligatorio rispetto a tutti quegli interventi di carattere sociale in favore degli immigrati che ciascun ente territoriale riterrà opportuno promuovere, in relazione alle esigenze della propria realtà locale[14].

E in questo quadro le Regioni potranno anche adottare interventi a favore della popolazione straniera presente sul proprio territorio, anche priva di permesso di un regolare permesso di soggiorno, quando trattasi di tutelare i loro diritti fondamentali, che spettano ai singoli «non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani»[15].

3. Prestazioni sociali, cittadinanza e status di lungo soggiornante

La selezione dei beneficiari del sistema di welfare è stata nel corso degli anni la questione maggiormente problematica che i legislatori e gli amministratori a livello nazionale e locale si sono trovati ad affrontare di fronte a risorse sempre più limitate. Tra i primi tentativi vi è stato il ricorso alla condizione di cittadinanza, come requisito di accesso ai benefici. Si ricorderà senz'altro quello che per gli addetti ai lavori è divenuto una sorta di *leading case*, rappresentato dalla disciplina della Regione Lombardia che aveva riconosciuto ai soli cittadini il trasporto gratuito per le persone in condizione di disabilità, previsione poi dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 432/2005. In quell'occasione la Corte ebbe modo di chiarire come la disposizione in discussione si ponesse in contrasto con l'art. 3 Cost., poiché il requisito della cittadinanza «si presenta come condizione ulteriore, ultronea ed incoerente, agli effetti di un ipotetico regime differenziato rispetto ad una misura sociale che vede negli invalidi al 100% la categoria dei beneficiari». Infatti, distinguere tra cittadini italiani e cittadini stranieri ovvero apolidi finisce per introdurre nel tessuto normativo

> elementi di distinzione del tutto arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quella condizione positiva di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza italiana, appunto) e gli altri peculiari requisiti (invalidità al 100% e residenza) che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio* e la funzione[16].

Cecilia Corsi richiama la sentenza n. 432/2005 affrontando un filone di interventi condizionati al possesso della cittadinanza e riguardante i c.d. "bonus

[14] Cfr. Corsi, "Immigrazione e diritti sociali," 250.

[15] Cfr. Corte cost. sent. n. 105/2001, par. 4 *Cons. in dir.* Come chiarito poi successivamente da Corte cost., sent. n. 194/2019, par. 7.9. *Cons. in dir.*, «le Regioni possono erogare prestazioni anche agli stranieri in posizione di irregolarità e possono farlo senza che ciò interferisca in alcun modo con le regole per il rilascio del permesso di soggiorno, che restano riservate alla legge statale sulla base della competenza esclusiva in materia di "immigrazione" e "diritto di asilo"».

[16] Corte cost. sent. n. 432/2005, par. 5.2 *Cons. in dir.*

bebè" o "assegni per natalità". Nello specifico, nel saggio "Prestazioni assistenziali e cittadinanza"[17] viene analizzato il caso del Comune di Brescia che nel 2008 aveva condizionato l'erogazione di un tale tipo di prestazione al possesso, tra i vari requisiti, della cittadinanza italiana. La misura, che si poneva come finalità l'incentivo alla natalità delle famiglie italiane (e bresciane in particolare), fu dichiarata discriminatoria dal Tribunale di Brescia nell'ambito di un'azione civile contro la discriminazione. Singolare il prosieguo della vicenda che vedeva il Comune revocare il beneficio per tutti, anziché estenderlo anche a favore dei nuclei familiari composti da genitori stranieri, andando dunque ad integrare un'ulteriore discriminazione nuovamente accertata dal Tribunale di Brescia. La vicenda è oltremodo interessante, come rileva Cecilia Corsi, perché viene ribadito

> il principio che ogni diversità di disciplina tra cittadino e straniero, per non essere discriminatoria (e quindi rispettosa del principio di eguaglianza), deve trovare giustificazione in un'effettiva diversità di situazioni in relazione allo scopo della norma.

Né assumono rilievo le argomentazioni del Comune circa l'incapienza del fondo stanziato per l'estensione del beneficio anche ai non cittadini o il carattere strettamente politico della scelta di revoca del beneficio (espressione di un'attività discrezionale non imposta né da legge, né da regolamenti). Al contrario la revoca in toto della delibera, rivela

> un uso illegittimo della discrezionalità amministrativa, in quanto il comando giudiziale era funzionale al ripristino della parità di condizioni di accesso, presupponendo non la ritrattazione dell'iniziativa, ma al contrario la riaffermazione dei suoi contenuti[18].

In via generale, molti sono stati nel corso degli anni gli ostacoli che gli stranieri hanno incontrato nell'accesso alle prestazioni di natura sociale. Sebbene nella sua originaria formulazione l'art. 41 TUI prevedesse che le prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale fossero riconosciute agli stranieri in possesso di regolare permesso di soggiorno di durata non inferiore all'anno e agli stranieri in possesso del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo[19], il cammino per un pieno riconoscimento di tali diritti ai migranti regolarmente presenti sul territorio è stato piuttosto accidentato. Infatti, nell'ambito di una successiva legge finanziaria per il 2001, l'accesso alle prestazioni assistenziali di natura economica è stato circoscritto ai soli titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e, indirettamente, ai presupposti del suo rilascio, tra cui risultano la residenza almeno quinquennale sul territorio, il possesso di un determina-

[17] C. Corsi, "Prestazioni assistenziali e cittadinanza," *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 2 (2009): 30 sgg.

[18] Corsi, "Prestazioni assistenziali e cittadinanza," 34.

[19] L'art. 41 TUI è stato modificato con legge n. 238/2021, prevedendo ulteriori differenziazioni nell'accesso alle prestazioni sociali in relazione al possesso del permesso unico di lavoro, del permesso di soggiorno per motivi di studio e del permesso per motivi di ricerca.

to livello di reddito e di un'abitazione[20]. La disposizione è stata impugnata in più occasioni dinanzi alla Corte costituzionale. Con particolare riferimento al condizionamento dell'indennità di accompagnamento[21] al permesso per soggiornanti di lungo periodo, richiamando la sentenza n. 306/2008, Cecilia Corsi evidenziava l'irragionevolezza della disciplina censurata che «finisce per incidere sul diritto alla salute, da cui ne consegue il contrasto non soltanto con l'art. 3 Cost., ma anche con gli artt. 32 e 38 Cost.»[22]. Come precisato dalla Corte costituzionale, infatti, al legislatore italiano è certamente consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli e non contrastanti con obblighi internazionali, che regolino l'ingresso e la permanenza degli stranieri in Italia, così come subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni – non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza – alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata. Tuttavia, una volta che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione «non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini»[23].

Numerose sono state poi le sentenze che si sono susseguite sempre relative alle limitazioni introdotte con l'art. 80, comma 19, della legge finanziaria per il 2001, venendo ad assumere «incidenza generale ed immanente nel sistema di attribuzione delle relative provvidenze»[24] e contribuendo a mettere a fuoco i termini di quella ragionevole correlazione che deve sussistere tra condizione di accesso ad una prestazione e ratio della stessa. Come rileva Cecilia Corsi,

> se erano evidenti le ragioni di carattere finanziario che avevano guidato il legislatore nell'approvare detta disposizione, erano altrettanto evidenti i profili di incostituzionalità della novella, che veniva a escludere irragionevolmente lo straniero regolarmente soggiornante, ma non in possesso dello status di lungo soggiornante[25].

[20] Cfr. art. 80 della l. 23 dicembre 2000, n. 388. Sulle condizioni di rilascio del permesso per soggiornanti di lungo periodo, cfr. art. 9 TUI.

[21] Ai sensi della legge 11 febbraio 1980, n. 18, l'indennità di accompagnamento è un sussidio economico mensile erogato dall'INPS alle persone in condizione di invalidità totale che non possono deambulare senza assistenza o compiere gli atti quotidiani della vita.

[22] Cfr. Corsi, "Prestazioni assistenziali e cittadinanza," 47.

[23] Corte cost. sent. n. 306/2008, par. 10 *Cons. in dir.*

[24] Corte cost. sent. n. 61/2011, par. 7.1 *Cons. in dir.*

[25] Sul punto Cfr. C. Corsi, "La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungoresidenza per l'accesso alle prestazioni sociali," *Le Regioni* (2018): 1172. Come evidenziato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 40/2013, il legislatore della legge finanziaria del 2001 «ha così finito per introdurre nei confronti degli stranieri, pur legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, una variegata gamma di presupposti limitativi», contrassegnati dai diversi requisiti cui altra normativa ha subordinato il rilascio del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo. Il che ha generato un'indubbia disparità di trattamento fra stranieri e cittadini, particolarmente grave non solo per il diretto coinvolgimento di diritti fondamentali della persona, ma anche perché «destinata a riverberarsi automaticamente nei confronti degli stessi nuclei familiari in cui i potenziali beneficiari delle provvidenze – non di rado anche minori – si trovano inseriti».

Si è così originato un lungo contenzioso costituzionale nel quale è stata rilevata

> oltre ad una illogicità nel richiedere la titolarità di un titolo di soggiorno, che implica il possesso di un certo reddito, per accedere a provvidenze che presuppongono, tra l'altro, un disagio economico, anche una irragionevolezza nel richiedere un titolo di soggiorno il cui rilascio presuppone almeno cinque anni di residenza, in quanto si può così vanificare la possibilità di soddisfare bisogni primari dell'individuo[26].

4. La residenza prolungata come condizione di accesso all'abitazione

Sotto altro profilo, l'accesso al sistema di welfare è stato condizionato alla residenza protratta sul territorio, quale indice del radicamento della persona in un determinato contesto territoriale nazionale o regionale/locale, e quindi condizione di accesso ad una comunità di beni e servizi. Si tratta di un criterio che può tradursi in forme di discriminazione indiretta, più difficili da dimostrare e da contrastare, in quanto i cittadini potranno di norma integrare tale condizione più facilmente degli stranieri.

Un ambito nel quale tale condizione è stata sperimentata con una certa regolarità a livello regionale e locale è rappresentato dall'accesso all'edilizia residenziale pubblica, avallato in un primo momento anche dalla giurisprudenza costituzionale, tanto da sollecitare la riflessione critica di Cecilia Corsi nello scritto "Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?"[27]. L'analisi muove dall'ordinanza n. 32/2008 della Corte costituzionale, nella quale per la prima volta fu sottoposta all'attenzione della Corte la legge regionale della Lombardia n. 7/2005, nella parte in cui richiedeva la residenza o lo svolgimento di attività lavorativa nel territorio regionale da almeno 5 anni. La questione fu dichiarata infondata in relazione alla lamentata violazione dell'art. 3 della Costituzione, in quanto

> il requisito della residenza continuativa, ai fini dell'assegnazione, risulta non irragionevole (sentenza n. 432 del 2005) quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire (sentenza n. 493 del 1990), specie là dove le stesse realizzino un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco (ordinanza n. 393 del 2007).

La motivazione assai sintetica fu criticata da Cecilia Corsi, ritenendo la questione meritevole di una maggiore attenzione, anche in considerazione del dirit-

[26] Corsi, "La trilogia della Corte costituzionale," 1172. Sul lungo contenzioso costituzionale si veda altresì C. Corsi, "Diritti sociali e immigrazione nel contraddittorio tra Stato, Regioni e Corte costituzionale," *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 2 (2012): 43 sgg.; "Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale," *Federalismi.it* 3 (2014): 1 sgg.; nonché "Peripezie dell'accesso degli immigrati alle prestazioni sociali," in *Welfare. Attualità e prospettive*, a cura di C. Giorgi (Roma: Carocci, 2022), 117 sgg.

[27] Cfr. C. Corsi, "Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?," *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 3-4 (2008): 141 e sgg.

to sociale all'abitazione come diritto fondamentale della persona e della finalità solidaristica dell'edilizia residenziale pubblica[28].

Tali considerazioni critiche sono ulteriormente sviluppate da Cecilia Corsi in relazione alla sentenza n. 222/2013 della Corte costituzionale[29], ove, sulla stessa scia, si afferma che l'abitazione è un «bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo» ma si ritiene in ogni caso che le politiche sociali delle Regioni legate al soddisfacimento dei bisogni abitativi ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza, purché contenuto entro limiti non palesemente arbitrari e irragionevoli. A parere della Corte, l'accesso all'abitazione si colloca infatti «a conclusione del percorso di integrazione della persona presso la comunità locale» e, per altro verso,

> può richiedere garanzie di stabilità, che, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia.

Una tale posizione ha visto poi una riforma, nel corso degli anni, in relazione ad alcune previsioni regionali che avevano richiesto una residenza prolungata sul territorio fino a 8 o 10 anni, anche in contrasto con la direttiva dell'Unione europea 2003/109/CE, che prevede la parità di trattamento tra cittadini e stranieri titolari di permesso per soggiornanti di lungo periodo. Peraltro, come rileva Cecilia Corsi,

> non si può non rimarcare quanto la disponibilità di un alloggio sia per gli stranieri un elemento centrale anche per la permanenza stessa in Italia o per esercitare il diritto all'unità familiare e per integrarsi in un tessuto sociale[30].

La svolta decisiva è tuttavia rappresentata dalla sentenza n. 44/2020, con la quale la Corte ha l'occasione di tornare sulla previsione regionale lombarda relativa al requisito della residenza ultra quinquennale (o dello svolgimento di attività lavorativa per pari periodo) per affermarne in modo netto la non conformità rispetto all'art. 3 Cost., sia sotto il profilo dell'irragionevolezza che in riferimento al principio di eguaglianza sostanziale. Come anticipato in modo lungimirante da Cecilia Corsi sin dal 2009, la Corte costituzionale afferma che anche l'edilizia residenziale pubblica deve essere ricondotta all'ambito dei «servizi sociali» e i relativi criteri di accesso devono presentare un collegamento fra finalità del servizio

[28] Corsi, "Il diritto all'abitazione," 142.

[29] Il caso oggetto di giudizio riguarda la legge regionale del Friuli-Venezia Giulia n. 16/2011, recante disposizione di modifica della normativa regionale in materia di accesso alle prestazioni sociali e di personale, che aveva subordinato l'accesso all'edilizia residenza pubblica alla residenza sul territorio regionale, per cittadini e stranieri, di durata almeno biennale.

[30] Cfr. Corsi, "La trilogia della Corte costituzionale," 1185-86. Più in generale sul diritto all'unità familiare, cfr. C. Corsi, "Il diritto al ricongiungimento familiare," *Minori Giustizia* 3 (2008): 60 sgg., "Il ricongiungimento familiare," in *Immigrazione e Cittadinanza*, a cura di P. Morozzo Della Rocca (Torino: Utet, 2008), 283-97.

da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari[31]. Tale collegamento non è però rinvenibile nella condizione di pregressa residenza sul territorio regionale, «non essendo tale requisito rivelatore di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare»[32]. In tale caso, infatti, la condizione di accesso si risolve in una soglia rigida che porta a negare l'accesso all'ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli). Infatti, a differenza del requisito della residenza tout court (che serve a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione ed è un requisito che ciascun soggetto può soddisfare in ogni momento), quello della residenza protratta integra una condizione che può determinare l'esclusione di un soggetto da prestazioni sociali fondamentali, con la conseguenza che le norme che introducono tale requisito vanno vagliate con particolare attenzione,

> in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza[33].

Si tratta infatti di previsioni che peraltro possono pregiudicare non solo la condizione degli stranieri (soprattutto neoarrivati), ma anche quella dei cittadini italiani che si spostano da una Regione all'altra.

5. Rilievi conclusivi. Dai diritti sociali all'integrazione

Lo studio dei diritti sociali degli stranieri porta Cecilia Corsi ad una riflessione anche sui percorsi di integrazione in Italia, che dovrebbero in primo luogo basarsi sul riconoscimento progressivo dei diritti della persona, dall'assistenza alla salute, dall'istruzione alla formazione professionale, dall'inserimento lavorativo all'accesso all'alloggio. Tuttavia, le limitazioni variamente sperimentate per ostacolare l'accesso dei migranti al sistema di welfare dimostrano come spesso

[31] Si rileva in particolare come l'edilizia residenziale pubblica sia diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario, perché serve a «"garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi" (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla "provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti"» (Corte cost. sent. n. 44/2020, par. 3 *Cons. in dir.*).

[32] Analoghe considerazioni sono estese all'altro requisito previsto dalla norma censurata (lo svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda) poiché «anch'esso si risolve in una soglia rigida di accesso che porta a negare qualsiasi rilievo al bisogno nella concessione del beneficio, e anzi comporta la sua negazione proprio ai soggetti economicamente più deboli, in contraddizione con la funzione sociale del servizio» (Corte cost. sent. n. 44/2020, 3.2 par. Cons. in dir.).

[33] Cfr. Corte cost. sent. nn. 107/2018 e 44/2020.

si dimentichi (o si vuol dimenticare) «che il poter fruire di provvidenze tese a tutelare la dignità di ogni essere umano costituisce elemento fondamentale per avviare cammini virtuosi di inclusione»[34].

Al riguardo, molti possono essere i punti di osservazione attraverso i quali cercare di comprendere l'atteggiamento di una comunità sociale nei confronti di chi inizia a farne parte. Tra i diversi profili da prendere in considerazione, a parere di Cecilia Corsi,

> un ruolo, senz'altro determinante, è svolto dall'accesso alle prestazioni sociali. Diritto che è sempre più messo a repentaglio anche nei confronti degli stessi cittadini; osservarlo dal punto di vista del trattamento dell'immigrato può davvero rappresentare una sorta di cartina di tornasole per comprendere il modello di integrazione cui intendiamo dar vita[35],

nonché il tipo di coesione sociale verso cui le nostre istituzioni tendono.

L'accidentato cammino verso i diritti sociali dei migranti – per riprendere un'immagine di Cecilia Corsi – dà conto degli ostacoli frapposti ad un reale percorso di integrazione a cui si aggiungono, sotto altro profilo, tutte quelle normative apparentemente assai rigide, ma nella sostanza irrealistiche, che disciplinano il sistema degli ingressi e il soggiorno sul territorio alimentando casi di irregolarità. Con la conseguenza che, come rileva Cecilia Corsi, anche

> l'inefficace sistema di incrocio tra domanda e offerta di lavoro adottato dal nostro legislatore, oltre a condurre allo sfruttamento lavorativo a cui sono spesso assoggettati i migranti irregolari, finisce per costituire un formidabile ostacolo all'integrazione.

Una maggiore flessibilità dei meccanismi che sovraintendono al soggiorno degli stranieri consentirebbe percorsi maggiormente inclusivi e permetterebbe l'emersione di situazioni di lavoro irregolare[36]. Sarebbe pertanto auspicabile un intervento del legislatore per favorire i canali di ingresso regolare nel nostro paese, porre le condizioni per facilitare la conversione dei vari permessi di soggiorno in motivi di lavoro ed evitare la forviante commistione tra immigrazione, sicurezza e ordine pubblico[37].

[34] Cfr. Cfr. Corsi, "La trilogia della Corte costituzionale," 1187. Sul tema più in generale anche "Da stranieri a cittadini. Linee di un percorso," in *Società multiculturali e percorsi di integrazione*, a cura di G. Cerrina Feroni e V. Federico (Firenze: Firenze University Press, 2017), 37 sgg. Sul punto si veda anche "Percorsi accidentati d'integrazione. Il caso italiano," in *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, a cura di G. Cerrina Feroni e V. Federico (Napoli: Edizioni italiane scientifiche, 2018), 649 sgg.

[35] Cfr. C. Corsi, "Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici," *Rivista AIC* 1 (2018): 1 sgg.

[36] Corsi, "Peripezie," 28.

[37] Sugli interventi legislativi adottati tra il 2018 e il 2020, cfr. C. Corsi, "Profili di illegittimità costituzionale," in *Il decreto Salvini. Immigrazione e sicurezza*, a cura di F. Curi (Pisa: Pacini Giuridica, 2019), 1 sgg.; "L'incessante disciplina "emergenziale" dell'immigrazione e dell'asilo," in *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali*, a cura di M. Giovannetti, N. Zorzella (Pisa: Pacini Giuridica, 2021),15 sgg.; "Il decreto legge n. 130/2020 tra continu-

In questo contesto lo studio dei diritti sociali degli stranieri sollecita una riflessione più generale sull'apertura verso l'*altro*, sui processi di integrazione e sulle vie per realizzare un'effettiva coesione sociale. Al contempo il tema è strettamente connesso a quello della partecipazione politica, nonché dell'accesso alla cittadinanza: infatti, mantenere invariata una legge sulla cittadinanza, ormai in molte parti superata, «non va certo nella direzione di supportare politiche di inclusione». Basti pensare, ad esempio, alle seconde generazioni di migranti, che, non avendo oramai quasi più legami con il paese di origine dei genitori, «rischiano di sentirsi "stranieri" in ogni luogo»[38]. Dunque, studiare i diritti sociali degli stranieri porta ad interrogarci sui meccanismi di fondo dello Stato sociale, sui confini della sua comunità distributiva di beni e servizi, sulla rinegoziazione dei meccanismi di esclusione e alterità.

Non possiamo non concludere con le parole di Cecilia Corsi che proprio in tema di integrazione degli stranieri ha avuto modo di affermare con grande lucidità come

> il non estendere, sia pur con gradualità e ragionevolezza, la titolarità dei diritti e doveri politici, il non modificare una legge sulla cittadinanza ormai in molte parti superata sono tutti elementi che scavano un solco tra un noi ed un loro. Sarebbe invece utile cominciare a osservare dal punto di vista di chi è al margine; la marginalità come punto privilegiato di osservazione, come luogo capace di offrirci la possibilità di una prospettiva radicale da cui guardare, nella quale risaltano le contraddizioni e le possibili involuzioni di un sistema, ma sperabilmente ci potrebbe anche consentire di immaginare alternative e nuovi mondi[39].

Riferimenti bibliografici

Allegretti, U. *Amministrazione pubblica e Costituzione*. Padova: Cedam, 1996.

Corsi, C. "Da stranieri a cittadini. Linee di un percorso." In *Società multiculturali e percorsi di integrazione*, a cura di G. Cerrina Feroni, e V. Federico, 37 sgg. Firenze: Firenze University Press, 2017.

Corsi, C. "Democrazia partecipativa e procedimento amministrativo: un raffronto attraverso l'esperienza della legge toscana." In *La partecipazione politica e sociale fra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, a cura di F. Bortolotti, e C. Corsi, 221 sgg. Roma: Ediesse, 2012.

Corsi, C. "Diritti fondamentali e cittadinanza." *Diritto pubblico* 3 (2000): 793 sgg. (ripubblicato in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 2 (2023): 1 sgg.).

ità e cambiamento. Cenni introduttivi sui profili dell'immigrazione e dell'asilo," *Forum di Quaderni Costituzionali* 1 (2021): 67 sgg. Più in generale sul tema, C. Corsi, "Un (in)arrestabile indebolimento delle garanzie costituzionali nei confronti degli stranieri?," *Osservatorio sulle fonti* 2 (2018): 1 sgg.

38 Corsi, "Peripezie," 29. Sul tema si veda in particolare "La cittadinanza tra istanze universalistiche e autodeterminazione della comunità statale," *Revista general de derecho público comparado* 32 (2022): 136 sgg.

39 Corsi, "Peripezie," 29-30.

Corsi, C. "Diritti sociali e immigrazione nel contraddittorio tra Stato, Regioni e Corte costituzionale." *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 2 (2012): 43 sgg.
Corsi, C. "I diritti delle persone rom e sinti alla circolazione, al soggiorno e all'abitazione." In *La condizione giuridica di rom e sinti in Italia*, a cura di P. Bonetti, A. Simoni, e T. Vitale, 759 sgg. Milano: Giuffrè, 2011.
Corsi, C. "Il decreto legge n. 130/2020 tra continuità e cambiamento. Cenni introduttivi sui profili dell'immigrazione e dell'asilo." *Forum di Quaderni Costituzionali* 1 (2021): 67 sgg.
Corsi, C. "Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?" *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 3-4 (2008): 141 sgg.
Corsi, C. "Il diritto al ricongiungimento familiare." *Minori Giustizia* 3 (2008): 60 sgg.
Corsi, C. "Il diritto alla salute alla prova delle migrazioni." *Le Istituzioni del Federalismo* (2019): 45 sgg.
Corsi, C., e S. Dall'Oglio. "Il quadro normativo." In *Immigrazione e lavoro: quali regole?*, a cura di P. Bonetti, M. D'Onghia, P. Morozzo della Rocca, e M. Savino, 395 sgg. Napoli: Editoriale scientifica, 2022.
Corsi, C. "Il ricongiungimento familiare." In *Immigrazione e Cittadinanza*, a cura di P. Morozzo Della Rocca, 283-97. Torino: Utet, 2008.
Corsi, C. "Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e Regioni." In *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, a cura di E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, e M. Vrenna, 229 sgg. Bologna: il Mulino, 2013.
Corsi, C. "Immigrazione e ruolo degli enti territoriali." *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 1 (2005): 36 sgg.
Corsi, C. "La cittadinanza tra istanze universalistiche e autodeterminazione della comunità statale." *Revista general de derecho público comparado* 32 (2022): 136 sgg.
Corsi, C. "La democrazia partecipativa tra fonti statali e fonti degli enti territoriali." *Osservatorio sulle fonti* 1 (2009).
Corsi, C. "La potestà normativa degli enti locali nel progetto di riforma costituzionale." *Osservatorio sulle fonti* 2 (2016).
Corsi, C. "La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali." *Le Regioni* (2018): 1170 sgg.
Corsi, C., e M. Rosini. "Le fonti degli enti locali attraverso la lente della giurisprudenza (2007-2012)." *Osservatorio sulle fonti* 3 (2012).
Corsi, C. "L'accesso degli stranieri ai diritti sociali." In *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, vol. VIII: *Cittadinanze amministrative*, a cura di A. Bartolini, e A. Pioggia, 133 sgg. Firenze: Firenze University Press, 2016.
Corsi, C. "L'incessante disciplina 'emergenziale' dell'immigrazione e dell'asilo." In *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali*, a cura di M. Giovannetti, e N. Zorzella, 15 sgg. Pisa: Pacini Giuridica, 2021.
Corsi, C. *Lo Stato e lo straniero*. Padova: Cedam, 2001.
Corsi, C. "Lo straniero nel diritto dei mercati." In *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, 1251 sgg. Napoli: Editoriale scientifica, 2021.
Corsi, C. "Migranti e immigrati di fronte all'emergenza coronavirus: tra vecchie e nuove fragilità." *Diritto pubblico* (2020): 901 sgg.
Corsi, C. "Percorsi accidentati d'integrazione. Il caso italiano." In *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, a cura di G. Cerrina Feroni, e V. Federico, 649 sgg. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2018.
Corsi, C. "Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici." *Rivista AIC* 1 (2018): 1 sgg.

Corsi, C. "Peripezie dell'accesso degli immigrati alle prestazioni sociali." In *Welfare. Attualità e prospettive*, a cura di C. Giorgi, 117 sgg. Roma: Carocci, 2022.
Corsi, C. "Prestazioni assistenziali e cittadinanza." *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 2 (2009): 30 sgg.
Corsi, C. "Profili di illegittimità costituzionale." In *Il decreto Salvini. Immigrazione e sicurezza*, a cura di F. Curi, 1 sgg. Pisa: Pacini Giuridica, 2019.
Corsi, C. "Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale." *Federalismi.it* 3 (2014): 1 sgg.
Corsi, C. "Straniero (diritto costituzionale)." In *Enciclopedia del diritto. Annali VI*, 861 sgg. Milano: Giuffrè, 2013.
Corsi, C. "Un (in)arrestabile indebolimento delle garanzie costituzionali nei confronti degli stranieri?" *Osservatorio sulle fonti* 1 (2018): 1 sgg.

La riforma della cittadinanza italiana *iure sanguinis*

Paolo Bonetti

Quale componente del comitato editoriale della rivista *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, che Cecilia Corsi dirigeva, parlavo con lei anche più volte la settimana e discutemmo anche di cittadinanza fino a pochi giorni prima che lasciasse questa vita. L'ultima volta che le parlai di persona fu proprio ad un incontro seminariale sulla cittadinanza che si svolse presso l'Università cattolica di Milano pochi mesi prima della sua morte. Fu in quella occasione che Cecilia Corsi osservò che secondo le norme legislative allora vigenti

> non conosce invece un limite di numero massimo di generazioni l'acquisto della cittadinanza da avo italiano, con la possibilità di far acquisire la nazionalità a persone il cui legame con la comunità italiana è evanescente, tanto da far dubitare del rispetto del principio di effettività che deve caratterizzare il legame di cittadinanza[1].

Dopo la successiva riforma della cittadinanza *iure sanguinis* ritengo perciò doveroso ritornare su tali aspetti per ricordare Cecilia che ora contempla la fonte della cittadinanza universale.

[1] C. Corsi, "La cittadinanza come politica pubblica tra ius sanguinis, ius soli e ius culturae," in *La cittadinanza tra giustizia e democrazia*. Atti della giornata di Studi in memoria di Sergio Caruso, a cura di S. Grassi e M. Morisi (Firenze: Firenze University Press, 2023), 57.

Paolo Bonetti, University of Milano-Bicocca, Italy, paolo.bonetti@unimib.it

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)
FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Paolo Bonetti, *La riforma della cittadinanza italiana* iure sanguinis, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2.13, in Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, pp. 67-97, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

1. Italia Paese di emigrazione (il secondo al mondo) e di immigrazione. La libertà di emigrazione e la tutela del lavoro italiano all'estero e il loro legame con la cittadinanza italiana *iure sanguinis*

L'essere figlio di cittadino italiano (o di chi non lo è stato soltanto per difficoltà legate a eventi storici), cioè lo *ius sanguinis*, è stato dall'unità d'Italia al marzo 2025 il criterio predominante per l'acquisto della cittadinanza italiana, a causa del gigantesco movimento di emigrazione italiana all'estero[2] che ha indotto dal 1861 al 2023 circa 31 milioni di cittadini italiani a lasciare l'Italia, dei quali quasi 12 milioni vi ritornarono e 19 milioni non vi fecero più rientro[3].

I cittadini italiani iscritti nell'anagrafe dei residenti all'estero (AIRE) al 31 dicembre 2024 erano 6.412.752, dei quali il 10,64% risiedeva in Brasile (3^ Stato al mondo più popolato da italiani residenti all'estero dopo Argentina e Germania e prima della Svizzera).

La costante crescita di queste cifre è l'effetto congiunto di tre cause: un perdurante flusso consistente di emigrazione dall'Italia che supera tuttora il numero dei ritorni, le nascite all'estero di figli di cittadini italiani residenti all'estero in numeri superiori alle morti, un numero sempre consistente di persone che all'estero acquistano o riacquistano la cittadinanza italiana o ottengono il riconoscimento del possesso della cittadinanza italiana per discendenza da avi italiani[4].

Si stima che l'Italia, dopo la Cina, sia il secondo Stato del mondo per emigrati in valore relativo, ma il primo Paese al mondo in termini assoluti rispetto al popolo dello Stato, vista la mole del popolo cinese. Peraltro, gli 80-60 milioni di oriundi d'Italia, che hanno la cittadinanza di altro Stato e che discendono da cittadini italiani o sono stati cittadini italiani rendono del tutto peculiare nel mondo il movimento migratorio italiano, perché costoro superano pure il numero dei cittadini italiani, residenti in Italia e all'estero.

Questi dati di fatto della storia e della società italiane spiegano motivi, limiti e problematiche del tutto peculiari delle norme sulla cittadinanza italiana, inclusa l'attribuzione della cittadinanza italiana *iure sanguinis*.

[2] Circa il peso dell'emigrazione nell'evoluzione della disciplina della cittadinanza italiana cfr. L. Bussotti, *La cittadinanza degli italiani. Analisi storica e critica sociologica di una questione irrisolta* (Milano: FrancoAngeli, 2002) e S. Donati, *A Political History of National Citizenship and Identity in Italy, 1861-1950* (Stanford: Stanford University Press, 2013).

[3] Sui dati statistici cfr., per tutti, da ultimo, L. Prencipe e M. Sanfilippo, *Breve storia statistica dell'emigrazione italiana (1861-2024)* (Roma: Fondazione Centro Studi Emigrazione Roma (CSER), 2025). Per approfondimenti sul piano storico, sociale e demografico si rinvia, per tutti, ai tanti contributi pubblicati nel volume M. Sanfilippo e P. Corti, a cura di, *Storia d'Italia. Annali 24. Migrazioni* (Torino: Einaudi, 2009), nonché, almeno, a P. Corti e M. Sanfilippo, *L'Italia e le migrazioni* (Roma-Bari: Laterza, 2012); C. Bonifazi, *L'Italia delle migrazioni* (Bologna: il Mulino, 2013); M. Livi Bacci, *In cammino. Breve storia delle migrazioni* (Bologna: il Mulino, 2019); E. Pugliese e M. Vitiello, *Storia sociale dell'emigrazione italiana. Dall'Unità ad oggi* (Bologna: il Mulino, 2024).

[4] Per dati statistici e sociologici aggiornati cfr., per tutti, Fondazione Migrantes, *Rapporto Italiani nel Mondo 2025* (Perugia: Tau ed., 2005).

Di tutto ciò erano ben consapevoli sia l'Assemblea costituente, sia i Governi De Gasperi che incentivarono l'emigrazione degli italiani all'estero allorché non si riusciva ad assicurare a tutti gli italiani un minimo di sussistenza in attesa della lunga ricostruzione civile ed economica delle enormi distruzioni lasciate dalla guerra[5].

Perciò l'art. 35 Cost. – ideato in polemica coi limiti economici, demografici e politici imposti dal regime fascista all'emigrazione degli italiani – prevede che la Repubblica riconosce la libertà di emigrazione, salvi i limiti posti dalla legge nell'interesse generale, e tutela il lavoro italiano all'estero.

La libertà di emigrazione garantita dall'art. 35 Cost. è definita dalla giurisprudenza costituzionale un diritto fondamentale inviolabile e un «bene, valore fondamentale, realizzativo della persona umana» che non nasce come «graziosa concessione dello Stato, ma che la Costituzione tutela e garantisce al lavoratore»[6]. Essa si distingue dalla mera libertà di espatrio garantita ad ogni cittadino dall'art. 16 Cost., proprio perché la libertà di emigrazione consiste nel diritto di recarsi all'estero per prestarvi un'attività lavorativa[7] e dunque si riferisce soprattutto al fenomeno dei lavoratori che si recano all'estero per lavorare alle dipendenze dei datori di lavoro del luogo e assume la dimensione tipica dei flussi migratori[8].

Perciò l'art. 35 Cost. prevede la libertà individuale di emigrare, data la disoccupazione endemica che ha caratterizzato lo sviluppo economico italiano, ma la lega con l'obbligo per i poteri pubblici di garantire le condizioni necessarie per esercitare validamente tale diritto[9]. In tal senso la libertà di emigrazione può considerarsi un diritto sociale. Infatti, secondo la giurisprudenza costituzionale i pubblici poteri hanno

> l'obbligo di predisporre, da una parte, strumenti e organismi che facilitino l'inserimento del lavoratore emigrante nel lavoro e nelle complesse situazioni civile e sociale del Paese straniero, e di intervenire, dall'altra, attraverso rapporti e convenzioni con i Paesi di immigrazione, per assicurare al lavoratore italiano condizioni di reciprocità negli istituti concernenti la previdenza e le assicurazioni sociali[10].

La libertà di emigrazione può essere limitata da «obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale», i quali si differenziano dai limiti alla libertà di espatrio consentiti dall'art. 16 Cost. ma devono collegarsi con il carattere proprio

[5] Cfr. A. De Gasperi, "«Riprendere le vie del mondo»," in *L'emigrazione nella storia d'Italia 1868-1975*, a cura di Z. Ciuffoletti e M. Degl'Innocenti, vol. II (Torino, Vallecchi, 1978), 234-35.

[6] Cfr. Corte cost. n. 2169/1986.

[7] Così P. Caretti e G. Tarli Barbieri, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali* (Torino: Giappichelli, 2017[4]), 360.

[8] Così R. Scognamiglio, "Lavoro (disciplina costituzionale)," in *Enc. Giur.* (Roma: Treccani, 1990), 9.

[9] M. Offeddu, "Art. 35, 3° e 4° co.," in *Commendatario alla Costituzione*, a cura di G. Branca (Bologna-Roma: Zanichelli, 1979), 62-3.

[10] Corte cost. n. 233/1989.

dell'emigrazione motivata da ragioni di lavoro e possono anche comportare la non applicazione di qualcuna delle restrizioni previste per la libertà di espatrio «allo scopo di facilitare, in determinate situazioni, l'esodo dei lavoratori verso località nelle quali l'occupazione si presenti più agevole»[11]. La dottrina, dunque, configura questi eventuali obblighi posti dal legislatore nell'interesse generale come strettamente collegati alla contestuale tutela costituzionale del lavoro italiano all'estero e cioè come mirati proprio a tutelare il fenomeno collettivo dell'emigrazione dettata da ragioni di lavoro[12], anche in esecuzione di accordi stipulati dall'Italia con altri Stati in vista del trasferimento di lavoratori italiani all'estero[13].

La tutela costituzionale del lavoro italiano all'estero comporta, infatti, secondo la giurisprudenza costituzionale, anche il dovere di «stipulare convenzioni di sicurezza sociale rispettose dei precetti costituzionali con tutti gli Stati, ove prestano la loro opera lavoratori italiani», inclusi i «lavoratori italiani, dipendenti da ditte italiane operanti in Stati esteri con i quali la Repubblica italiana ha stipulato apposite convenzioni di protezione sociale» e di prevedere norme legislative che garantiscano «protezione sociale per il lavoratore italiano che presti la sua opera all'estero alle dipendenze di un'impresa italiana»[14].

Tali accordi hanno dato una effettiva tutela giuridica ai diritti delle decine di milioni di emigrati italiani in altri Stati dell'Europa, delle Americhe e in Australia e sono completati dalla legge n. 398/1987. Tali norme, insieme con le norme UE sulla libera circolazione e stabilimento dei cittadini in altri Stati UE, hanno via via previsto il principio della parità retributiva e previdenziale dei lavoratori italiani all'estero coi cittadini nazionali, la totalizzazione dei periodi assicurativi lavorati e la portabilità dei contributi previdenziali.

Proprio la libertà di circolazione e soggiorno e la parità di trattamento dei lavoratori cittadini degli Stati membri della Comunità economica europea, furono centrali sia nel Trattato istitutivo della Comunità, firmato a Roma nel 1957, sia nei regolamenti comunitari entrati in vigore tra il 1964 e il 1968 che resero effettiva quella libertà e quella parità di trattamento retributivo e previdenziale, sia nelle successive norme dell'Unione europea, che hanno consentito di apportare enormi vantaggi alla vita dei molti milioni di emigrati italiani negli Stati membri europei. Si può anzi affermare che tra i Paesi membri delle Comunità europee la libertà di circolazione e soggiorno e la parità di trattamento dei lavoratori interessavano soprattutto o soltanto all'Italia, i cui emigrati erano già i più diffusi e si diffusero ancor di più in tutti gli altri Stati membri.

La libertà di emigrazione garantita a livello costituzionale esige pure una legislazione che impedisca lo sfruttamento degli emigrati da parte di affaristi, ma rese incostituzionali le norme introdotte dal regime fascista che punivano

[11] C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico* (Padova: CEDAM, 1976[9]), 1057.

[12] Cfr. Corte cost. sent. n. 36/1957.

[13] M. Mazziotti, "Espatrio," in *Enc. Dir.*, vol. XV (Milano: Giuffré, 1966), 731.

[14] Corte cost. sent. n. 369/1985.

penalmente la violazione del divieto di propagandare l'emigrazione, a meri fini informativi e senza scopo di lucro[15].

Così le istituzioni della Repubblica italiana, fin dalla sua fondazione in adempimento dell'art. 35 Cost., si assunsero il compito di trovare esse stesse degli sbocchi migratori per i lavoratori italiani, disoccupati e non, divenendo di fatto un vero e proprio intermediario e un garante per gli aspiranti emigrati italiani[16].

Di questa tutela della libertà di emigrazione e del lavoro italiano all'estero incoraggiata dai poteri pubblici italiani fa parte integrante la disciplina della cittadinanza italiana: fino al marzo 2025 l'ordinamento giuridico italiano prevedeva quale criterio centrale e prevalente di attribuzione della cittadinanza italiana il principio dello *ius sanguinis*, fondato sul legame di filiazione e sui legami familiari[17], il quale consente agli emigrati italiani e ai loro familiari di mantenere un legame con lo Stato italiano, di incentivarne le rimesse e il ritorno in patria (ritorno che sarebbe ostacolato o impedito qualora gli emigrati italiani e i loro discendenti non fossero più cittadini italiani, essendo garantito dall'art. 16 Cost. soltanto ai cittadini un illimitato diritto al rientro nel territorio italiano[18]), il che è poi avvenuto soltanto per un terzo di costoro, e di tutelare i cittadini italiani

[15] Cfr. Corte cost. sent. n. 269/1986.

[16] L. Tosi, "La tutela internazionale dell'emigrazione," in *L'emigrazione italiana, 2, L'arrivo*, a cura di P. Bevilacqua, A. De Clementi, ed E. Franzina (Roma: Donzelli editore, 2002), 439-56.

[17] Per una ricostruzione storica dello *status civitatis* e un'analisi disciplina della cittadinanza nei codici preunitari, si rinvia a G. Bascherini, "Brevi considerazioni storico-comparative su cittadinanza, ius sanguinis e ius soli nella vicenda italiana," *Diritti umani e diritto internazionale* (2019): 53 sgg. e in particolare 55 in cui si ricorda che il passaggio dal criterio territoriale a quello parentale che iniziò con la codificazione napoleonica della cittadinanza rompeva la tradizione feudale, nella quale lo *ius soli* si ricollegava al vincolo che legava ad una signoria tanto un territorio quanto i sudditi che vi nascevano. Si veda anche Bussotti, *La cittadinanza degli italiani*, che esamina la disciplina della cittadinanza italiana da un punto di vista storico e sociologico, approfondendo il contesto storico-politico in cui sono maturate, di volta in volta, le scelte del legislatore in materia.

[18] Corte cost. sent. n. 104/1969 affermò che «non può escludersi che, tra cittadino e straniero, benché uguali nella titolarità di certi diritti di libertà, esistano differenze di fatto che possano giustificare un loro diverso trattamento nel godimento di quegli stessi diritti. Il cittadino ha nel territorio un suo domicilio stabile, noto e dichiarato, che lo straniero ordinariamente non ha; il cittadino ha diritto di risiedere ovunque nel territorio della Repubblica ed, ovviamente, senza limiti di tempo, mentre lo straniero può recarsi a vivere nel territorio del nostro, come di altri Stati, solo con determinate autorizzazioni e per un periodo di tempo che è in genere limitato, salvo che egli non ottenga il così detto diritto di stabilimento o di incolato che gli assicuri un soggiorno di durata prolungata o indeterminata; infine il cittadino non può essere allontanato per nessun motivo dal territorio dello Stato, mentre lo straniero ne può essere espulso, ove si renda indesiderabile, specie per commessi reati. Questa differenza di situazioni di fatto e di connesse valutazioni giuridiche, la cui elencazione è superfluo continuare. sono rilevabili in ogni ordinamento e si fondano tutte sulla basilare differenza esistente tra il cittadino e lo straniero, consistente nella circostanza che, mentre il primo ha con lo Stato un rapporto di solito originario e comunque permanente, il secondo ne ha uno acquisito e generalmente temporaneo».

residenti all'estero da parte dei pubblici poteri italiani, anche mediante la protezione diplomatico-consolare,

La conservazione della cittadinanza italiana, senza limiti di numero di generazioni rispetto all'avo italiano emigrato dal suolo italiano, era intesa come strumento di tutela dell'italiano all'estero, sicché la cittadinanza italiana è sempre stata legalmente rinunciabile da chi risieda all'estero e possa avere la cittadinanza di un altro Stato, ma può favorire casi di cittadinanza multipla, dopo che la legge n. 91/1992 consente la doppia cittadinanza che prima era vietata da norme nazionali e internazionali.

Il nesso tra cittadinanza, lavoro ed emigrazione, che lega gli artt. 1, 3 e 35 Cost. è stato affermato sia in dottrina[19], sia dalla giurisprudenza costituzionale[20], la quale a proposito degli oriundi ha pure affermato che la discrezionalità del legislatore non può prendere come base per una distinzione di trattamento tra cittadini e cittadini la mera nascita di un cittadino in un determinato luogo o da famiglia residente in quel territorio, perché si tratta di una condizione personale in presenza della quale ogni distinzione di trattamento è vietata dall'art. 3 Cost.[21].

Tuttavia, la tutela del lavoratore italiano all'estero ai sensi dell'art. 35 Cost. e la tutela della famiglia ai sensi dell'art. 29 Cost. non danno di per sé fondamento al mantenimento della cittadinanza italiana per molte generazioni o alla trasmissione della cittadinanza senza limiti.

Già all'inizio del XX^ secolo alcuni nella dottrina giuridica affermarono l'esigenza di porre un limite generazionale al riconoscimento del possesso della cittadinanza italiana ai cittadini italiani residenti all'estero[22], ma il mancato recepimento di queste ipotesi ha aggravato la situazione dopo che le donne italiane che all'estero avevano perduto la cittadinanza italiana poterono riacquistarla e dopo che la legge n. 91/1992 consentendo la doppia cittadinanza favorì il riacquisto o il riconoscimento del possesso della cittadinanza italiana da parte dei discendenti di avi italiani. Oggi tali aspetti sono stati riapprofonditi e avevano fatto ipotizzare nuove norme legislative mirate a ridurre o comunque a condizionare il riconoscimento del possesso della cittadinanza italiana *iure sanguinis*[23], le

[19] Cfr. C. Mortati, "Art. 1," in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, vol. I (Bologna: Zanichelli, 1975), 10-1.

[20] Cfr. Corte cost. sent. n. 269/1986.

[21] Cfr. Corte cost. sent. n. 15/1960, ricordata da M. Carducci, "Profili d'incostituzionalità della nuova legge sulla cittadinanza: una fictio provvedimentale sull'identità degli oriundi," *Diritti comparati* (4 giugno 2025).

[22] F. Corvaja, "Quando i nodi vengono al pettine. Il riconoscimento della cittadinanza italiana iure sanguinis senza limiti, tra vincoli di diritto internazionale, condizionamenti europei e ordinamento costituzionale italiano," *Eurojus* 1 (2025): 409-12 ricostruisce la dottrina che all'inizio del XX secolo criticava la trasmissione senza limiti della cittadinanza *iure sanguinis* agli italiani residenti all'estero.

[23] Per alcune proposte si veda M. Mellone, *Disciplina della cittadinanza italiana e donne cittadine. Una discriminazione mai terminata* (Napoli: Editoriale scientifica, 2020), 221 nota 59.

quali però paiono talvolta trascurare le caratteristiche pluridecennali del fenomeno emigratorio degli italiani, sul quale invece occorre ritornare.

Nella legislazione italiana fino al marzo 2025 acquistava di diritto la cittadinanza alla nascita colui che sia nato da genitore italiano, anche se nato all'estero, secondo una visione che può apparire prevalentemente 'etnica', che accentua il peso dei legami di sangue e di parentela rispetto ad altri indici del legame tra la persona e il territorio in cui effettivamente vive[24].

Peraltro, *ius sanguinis* e legame di sangue sono concetti del tutto astratti inventati in ambito giuridico, perché ogni persona ha il medesimo sangue umano e il medesimo numero di cromosomi.

L'art. 1 L. n. 91/1992 (come prima l'art. 1 della L. n. 555/1912 e l'art. 4 del Codice civile del Regno d'Italia del 1865) attribuisce la cittadinanza italiana a colui che è figlio di cittadino italiano e non a colui che è nato da cittadino italiano, sicché il presupposto del riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis* è il rapporto giuridico di filiazione, il quale spiega i suoi effetti al di là della nascita, può essere dichiarato anche molto dopo la nascita e retroagire ad essa in caso di riconoscimento della genitorialità e può pure cessare in caso di disconoscimento della genitorialità.

A ciò si aggiunga che fino al marzo 2025 procedimenti amministrativi (disciplinati soltanto con circolari[25] invece che con leggi) consentivano il riconoscimento del possesso della cittadinanza italiana ai discendenti di avi italiani, che ne facessero richiesta al consolato italiano competente per il luogo della loro residenza all'estero ovvero al Comune italiano dove il richiedente risiede, dimostrando di avere un avo di nazionalità italiana e l'assenza di interruzioni nella trasmissione della nazionalità; occorreva, cioè, che l'avo italiano a suo tempo emigrato non avesse volontariamente rinunciato alla cittadinanza italiana acquistando la cittadinanza dello Stato estero di emigrazione in data antecedente alla nascita dell'ascendente dell'interessato.

2. Fondamenti costituzionali della cittadinanza *iure sanguinis*: la filiazione o la parentela o la tutela del lavoro italiano all'estero (artt. 16, 29, 30, 31, 35 Cost.)

L'Italia fino al marzo 2025 parve adottare un «modello familistico di cittadinanza», prevedendo la trasmissione della cittadinanza italiana sulla base di motivi «legati alla creazione del nucleo familiare», e nessuna disposizione della l. n. 91/1992 limitava l'accesso alla cittadinanza italiana per i discendenti di avi italiani[26].

L'acquisto della cittadinanza italiana per i figli biologici o adottivi di cittadini italiani, nativi o acquisiti, non è però fondato su inammissibili criteri di stirpe,

[24] E. Grosso, "La nuova disciplina della cittadinanza italiana," *Giur. It.* 4 (1992): 342.

[25] Cfr. Ministero dell'Interno, circolare K.28.1 dell'8 aprile 1991.

[26] Così V. Volpi, "Italia," in *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, a cura di M. Savino, Napoli: Editoriale scientifica, 2014, 16 sgg.

ma adempie ai principi costituzionali previsti dagli artt. 4, 29, 30 e 31 Cost.: il diritto dei minori di avere un genitore capace di istruirlo, educarlo e mantenerlo ai sensi dell'art. 30 consente al membro della famiglia (società naturale tutelata dall'art. 29 Cost.) di meglio consolidarsi come potenziale cittadino-sovrano, che avverte, cioè, il «dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società», prescritto dall'art. 4, comma 2, Cost.[27].

La legge italiana, dunque, considera la famiglia importante per perpetuare nel tempo il patrimonio di lingua, cultura e tradizioni, di cui si alimenta la comunità dei cittadini italiani[28]:

> il perno dell'accesso alla cittadinanza continua ad essere costituito dalla trasmissione per linea ereditaria del relativo status, nella prospettiva che concentra quasi esclusivamente nella famiglia il seme dell'educazione alla vita civile e politica dei futuri membri della comunità nazionale[29].

Sono condivisibili le affermazioni secondo cui

> la famiglia è vista come una comunità – quindi, luogo di rapporti interpersonali – che prepara alla società, luogo di relazioni meno dirette. Se la comunità è un vero spazio condiviso di prossimità, la società è invece il luogo dell'impersonalità. Per tale via, si presuppone – e ci si augura – che le generazioni future possano mantenere traccia di una cultura e dei valori che la sottendono,

sicché la famiglia «ai fini dell'acquisto della cittadinanza non è certo il residuo di concezioni etniche, quanto piuttosto il tentativo di tenuta di società sempre più complesse»[30].

È altrettanto condivisibile che per la legge n. 91/1992 «la famiglia di cittadini è considerata l'incubatrice ottimale di soggetti minorenni che in essa imparano il vivere in società» (anche ove si tratti di minori adottati): emerge una formazione che propone «in maniera convincente forme di comportamento culturali tradizionali», mentre la legge italiana pare dimenticare la capacità di integrazione sociale di un'altra formazione sociale, che è la scuola[31], oltre che dell'associazionismo, del servizio civile volontario, dello sport[32].

In ogni caso vi è chi possiede il legame familiare e «la forza trainante della famiglia, comprensiva anche degli ascendenti meno prossimi», ricavandone la conclusione che si tratti del «sintomo di una progressiva perdita di terreno della

[27] P. Forte, "Appunti per una base costituzionale della cittadinanza," *L'amministrazione in cammino* 4 (2010).

[28] E. Castorina, *Introduzione allo studio della cittadinanza* (Milano: Giuffrè, 1997), 228.

[29] Così C. Panzera, "Cittadinanza," in *Dizionario dei diritti degli stranieri*, a cura di C. Panzera e A. Rauti (Napoli: Editoriale Scientifica, 2020), 134.

[30] A. Rauti, *La decisione sulla cittadinanza. Tra rappresentanza politica e fini costituzionali* (Napoli: Editoriale Scientifica, 2020), 134.

[31] Rauti, *La decisione sulla cittadinanza*, 136 e 138.

[32] Rauti, *La decisione sulla cittadinanza*, 137.

stessa coesione nazionale» e «il sospetto che gli altri criteri di acquisto della cittadinanza non siano stati ritenuti altrettanto validi a "costruire" ottimi cittadini»[33].

Tali considerazioni sono senz'altro condivisibili in generale, soprattutto alla luce delle notevoli restrizioni che tuttora impediscono l'acquisto della cittadinanza italiana a milioni di stranieri legalmente residenti in Italia, ma non possono essere ritenute esaustive e valide per gli italiani all'estero, i quali vivendo in Stati che hanno altre lingue e culture, a parte i rari apporti che possono dare le scuole italiane all'estero e gli istituti italiani di cultura, si possono trasmettere in modo immediato ed efficace la lingua e la cultura italiane soprattutto e soltanto in famiglia, anche se non si può sottovalutare oggi l'apporto alla conoscenza e al mantenimento della lingua italiana che può venire dalla possibilità tecnica per chiunque di connettersi da qualsiasi parte del mondo a radio, televisioni, giornali e mezzi multimediali.

E non è un caso che l'art. 17-*bis* della legge n. 91/1992, introdotto dalla legge n. 124/2006, consente il diritto alla cittadinanza non soltanto a coloro che siano stati cittadini italiani, già residenti nei territori italiani ceduti all'ex repubblica federativa di Jugoslavia, ma anche ai loro figli o discendenti in linea retta purché di lingua e cultura italiane.

Perciò l'acquisto della cittadinanza da genitori italiani, allorché il figlio nasce all'estero pare fondato anche sulla tutela della cultura italiana prescritta dall'art. 9 Cost., sulla tutela della libertà di emigrazione e del lavoro italiano all'estero, prevista dall'art. 35 Cost. e sulla libertà di espatrio garantita dall'art. 16 Cost., inclusa la previsione di forme speciali di elettorato attivo e passivo per gli italiani all'estero previste nell'art. 48 Cost.

In tal senso il criterio dello *ius sanguinis* è davvero indispensabile soltanto per fare acquistare la cittadinanza italiana ai figli (di cittadini italiani) nati all'estero, perché qualora fosse generalizzato un criterio di acquisto della cittadinanza italiana fondato sullo *ius soli* i nati in Italia che sono figli di genitori italiani sarebbero comunque cittadini italiani di diritto in quanto nati in Italia[34].

Poiché comunque il legame culturale con la comunità italiana di origine si attenua col passare delle generazioni successive che non hanno più legami interpersonali effettivi con tale comunità di origine[35] appariva criticabile che questa trasmissione della cittadinanza italiana dei cittadini residenti all'estero avvenisse senza limiti, di generazione in generazione, anche allorché il genitore italiano sia anch'esso nato all'estero e abbia anche la cittadinanza di un altro Stato e neppure parli la lingua italiana o mai sia tornato in Italia durante la sua vita, né vi possieda beni, né vi intrattenga altri rapporti giuridici o mai abbia neppure esercitato il diritto di voto all'estero.

Occorre infatti ricordare che la filiazione, il matrimonio e la genitorialità sono costituzionalmente protetti dagli artt. 29, 30 e 31 Cost., mentre la discendenza o la parentela non godono di analoga tutela costituzionale e sono legalmente riconosciuti dall'art. 77 cod. civ. soltanto fino al 6^ grado, salvo che si ritenga che questa

[33] Sono le considerazioni di Rauti, *La decisione sulla cittadinanza*, 134 e 135.

[34] L'osservazione è fatta da Rauti, *La decisione sulla cittadinanza*, 140.

[35] Analogamente Rauti, *La decisione sulla cittadinanza*, 140.

illimitata tutela della discendenza familiare sia una forma di tutela del diritto di ognuno al rispetto della propria vita privata e familiare, garantito dall'art. 8 CEDU.

In tal senso appaiono ragionevoli anche le affermazioni fatte prima del 2025 secondo cui lo *ius sanguinis* appare

> un ponte costantemente messo a disposizione per qualsiasi soggetto che possa vantare, nell'albero genealogico, la presenza di antenati provenienti da paesi diversi rispetto a quello di cui il soggetto è nativo […] è un'opzione perennemente aperta verso la prospettiva di acquistare un'altra cittadinanza e, laddove le legislazioni dei due Paesi interessati lo consentano, di accedere a uno status di doppia cittadinanza[36].

Perciò a riguardo di chi attivi il procedimento per l'acquisto per *ius sanguinis* della cittadinanza di uno Stato-nazione (in ipotesi l'Italia) diverso da quello di nascita si ha un profilo di cittadinanza che appariva un misto di acquisizione volontaria e di ascrizione che deriva da un principio che è conferito alla persona dalla nascita, ma che rimane latente finché costui voglia attivarlo. Così si creava pure una condizione di disuguaglianza che viene dalla differente distribuzione di opportunità, di cui ogni persona può disporre in materia di optabilità per la cittadinanza *iure sanguinis* di uno Stato-nazione, come l'Italia.

Si manifestava così un aspetto astratto del principio della cittadinanza *iure sanguinis*, quale che si tratti di un corredo genetico trasmesso ad una persona che le consente di diventare o restare cittadino italiano anche quando faccia parte di un'altra comunità nazionale[37].

Così la mera discendenza da un antenato anche remoto appariva un legame meramente formale e non rientra nella nozione di famiglia come società naturale garantita dall'art. 29 Cost., anche se i concetti di famiglia e di matrimonio

> sono dotati della duttilità propria dei princìpi costituzionali e, quindi, vanno interpretati tenendo conto non soltanto delle trasformazioni dell'ordinamento, ma anche dell'evoluzione della società e dei costumi[38].

È evidente dunque che la priorità che fino al marzo 2025 la legislazione italiana dava soltanto al criterio dello *ius sanguinis* creava una situazione di irrazionale disparità di opportunità tra la condizione dei discendenti di avi italiani, che potevano con facilità presentare domande di riacquisto della cittadinanza italiana non riconosciuta in precedenza oppure revocata o ottenere il riconoscimento del possesso della cittadinanza trasmessa loro dagli avi, e la condizione dei milioni di stranieri residenti in Italia, i quali possono ottenere la cittadinanza italiana soltanto dopo un lungo procedimento amministrativo che in modo discrezionale esamina le decine di migliaia di istanze di acquisizione della cittadinanza.

[36] Cfr. P. Russo, "Da citizenship e citizenshop: la de-universalizzazione della cittadinanza nell'epoca della globalizzazione," in Grassi e Morisi *La cittadinanza tra giustizia e democrazia*, 138-139.

[37] Analogamente Rauti, *La decisione sulla cittadinanza*, 142.

[38] Così Corte cost. n. 138/2010.

Occorreva dunque prevedere temperamenti del criterio della prevalenza dell'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*[39].

3. Fondamenti costituzionali e limiti internazionali di eventuali limitazioni all'acquisto o di eventuali perdite della cittadinanza (artt. 22 e 117 Cost.)

Occorre ricordare che nel diritto internazionale ogni Stato, proprio in quanto sovrano, si dà liberamente norme giuridiche che regolano – in modo diverso uno dall'altro – casi e modi di acquisto, riacquisto e perdita della cittadinanza[40], ma la discrezionalità di ogni Stato ha vari limiti internazionali, europei e costituzionali.

La convenzione su alcune questioni relative al conflitto di leggi sulla cittadinanza e il protocollo di apolidia per il caso, firmata all'Aja il 12 aprile 1930, prevedeva all'art. 1 che gli Stati sono liberi di determinare chi siano i propri cittadini, purché rispettino le previsioni del diritto internazionale consuetudinario e pattizio, e i principi generalmente riconosciuti in materia.

Limiti internazionali alla libertà degli Stati derivano da convenzioni internazionali per la riduzione dell'apolidia, da eventuali trattati bilaterali o multilaterali (sulle doppie cittadinanze o sulla tutela delle minoranze) e dal diritto di ogni persona ad una cittadinanza e dal divieto di privare arbitrariamente una persona della sua cittadinanza e del diritto di mutare cittadinanza (art. 15 Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo).

Inoltre, eventuali casi di rifiuto o di revoca della cittadinanza non devono comportare un'arbitraria lesione al diritto al rispetto della vita privata e familiare di una persona garantito dall'art. 8 CEDU, né una lesione ai suoi diritti garantiti dall'art. 6 CEDU di difendersi con ricorsi giurisdizionali davanti ad un giudice terzo e imparziale.

Dall'art. 10 Cost. si ricava altresì un altro limite derivante dal diritto internazionale generale, secondo cui uno Stato non può considerare propri cittadini persone con cui non abbia alcun *legame effettivo* (ricavabile da indici presuntivi, quali la residenza effettiva, lo sviluppo di relazioni familiari e sociali, la partecipazione alla vita pubblica, l'assolvimento dei doveri di solidarietà) [41], il che in senso

[39] Analoga esigenza è manifestata da Rauti, *La decisione sulla cittadinanza*, 142.

[40] Sull'evoluzione della cittadinanza come dominio riservato alla sovranità di ogni Stato e sul progressivo emergere di limiti di diritto internazionale cfr., per tutti, E. Ferioli, "La cittadinanza "oltre" lo Stato. Interferenze internazionali e sovranazionali nell'acquisto e conservazione della cittadinanza statale," *Rivista AIC* 1 (2017): 1 sgg.

[41] International Court of Justice (ICJ), Nottebohm Case (second phase), Judgement of April 6th, 1955, in ICJ Reports, 1955, 4 sgg. per la prima volta affermò il requisito del legame genuino, quale presupposto affinché uno Stato possa intervenire in protezione diplomatica del proprio cittadino all'estero, perché si definì la cittadinanza come «a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties». La presenza nel diritto internazionale dall'esigenza di un «collegamento reale» o di un «legame effettivo» è affermata anche in A. F. Panzera, *Limiti internazionali in materia di cittadinanza* (Napoli: Jovene, 1984), 112 sg. e in vari modi nella giurisprudenza costituzionale tedesca (Bundesverfassungsgericht, sent. 21 ottobre 1987,

positivo può comportare il divieto di privazioni arbitrarie della cittadinanza, soprattutto con riguardo a negazioni di massa della cittadinanza fondate su ragioni politiche, religiose o razziali[42], ma di per sé non è incompatibile con l'utilizzo dello *ius sanguinis* senza limiti, come prevedeva la legge italiana fino al marzo 2025, salvo che ciò non rappresenti un abuso del diritto e non preluda a pretese territoriali o non costituisca ingerenza negli affari interni di un altro Stato[43].

La giurisprudenza costituzionale ammette che il legislatore è libero nello scegliere i presupposti per l'acquisto della cittadinanza, ma dà consistenza a questo «legame effettivo o genuino» con lo Stato, ricordando che

> la Costituzione richiama l'idea di cittadinanza quale appartenenza a una comunità che ha comuni radici culturali e linguistiche, ma, al contempo, disegna una comunità aperta al pluralismo e che tutela le minoranze

e che «le norme costituzionali evocano una correlazione fra cittadinanza e territorio dello Stato, in quanto luogo che riflette un comune humus culturale e la condivisione dei principi costituzionali»[44].

Ciò significa che il legislatore, fuori dal perimetro della cittadinanza delineata dalla Costituzione, ha la discrezionalità di estendere o di restringere la cittadinanza rispetto a persone prive di quelle forme di legame effettivo, purché non violi altri vincoli costituzionali, anche di derivazione europea o internazionale e dunque può anche prevedere che la cittadinanza sia attribuita (o tolta) a (un numero determinato e certo di) persone prive di qualsiasi legame con il territorio e con la comunità[45].

Ogni Stato membro dell'UE è sovrano nell'attribuire la sua cittadinanza, alla quale però i trattati istitutivi dell'Unione europea associano automaticamente anche la cittadinanza europea e il divieto di discriminazioni fondate sulla cittadinanza, dei quali nella presente sede non è possibile occuparsi.

Teso, in BVerfGE 77, 137 (153)), sudafricana (Constitutional Court of South Africa, Kaunda and Others v. President of the Republic of South Africa (CCT 23/04) [2004], sia nell'opinione del Chief Justice Chaskalson, per la maggioranza della Corte, sia nella *dissenting opinion* del giudice O'Regan) e canadese (Canadian Supreme Court, R. v. Cook, 2 R.S.C. [1998], 598 (672), opinione concorrente del giudice Bastarache). Invece esprimono dubbi sull'esistenza di una regola di diritto internazionale consuetudinario P. Weis, "Nationality and Statelessness," in *International Law* (Londra, 1979[2]), 201, che pure riconosce notevole importanza al principio, F. Casolari, "EU Citizenship and Money: A Liaison Dangereuse? International and EU Legal Issues Concerning the Selling of EU Citizenship," *Biblioteca della libertà* 50 (2015): <https://hdl.handle.net/11585/488195>, che afferma che il rilievo attribuito al legame genuino non appare rispondente ad un'attenta analisi della prassi statale e al diritto internazionale in materia, e S. Marinai, "La cittadinanza e l'apolidia," in A. M. Calamia, M. Gestri, M. Di Filippo, S. Marinai, F. Casolari, *Lineamenti di diritto internazionale ed europeo delle migrazioni* (Padova: Cedam, 2021), 40 sg. Per ulteriori riferimenti dottrinali e giurisprudenziali sul *genuine link* nella giurisprudenza e nella dottrina cfr., da ultimo, Corvaja, "Quando i nodi vengono al pettine," 392 sgg.

42 Cfr. Panzera, *Limiti internazionali in materia di cittadinanza*, 248 sgg.

43 Sul punto cfr. Corvaja, "Quando i nodi vengono al pettine," 396, 398.

44 Così Corte cost. sent. n. 142/2025.

45 È questa l'analisi di M. Gattuso, "Cittadinanza *iure sanguinis*: brevi note dopo C. Cost. 131/7/25, n. 142," *Giustizia insieme* (10 novembre 2025).

Infatti, l'area di influenza del diritto dell'Unione sulla legislazione statale relativa alla cittadinanza nazionale per effetto della giurisprudenza della CGUE fino al 2024 si era gradualmente estesa dalla disciplina statale riguardante la revoca della cittadinanza[46], alla disciplina statale sulla rinuncia della cittadinanza[47], alla disciplina statale sulla disciplina del riacquisto da parte di un cittadino di altro Stato UE della cittadinanza di altro Stato membro della UE[48]. In tutti questi casi la giurisprudenza della UE ha sindacato possibili violazioni – da parte delle leggi nazionali sulla revoca, sulla rinuncia e sul riacquisto della cittadinanza nazionale – di alcuni principi di eguaglianza, del diritto di accesso al diritto alla difesa, del diritto al rispetto della vita privata e familiare. Nel 2025 la CGUE si è pronunciata sui criteri di attribuzione della cittadinanza da parte di uno Stato membro, affermando che viola principi di solidarietà, reciproca fiducia e collaborazione tra gli Stati membri la legislazione che attribuisca la cittadinanza di uno Stato membro a persone prive del 'legame genuino' col proprio territorio, ma soltanto sulla base dei pagamenti o degli investimenti effettuati nel territorio dello Stato, come se si tratti di commercializzare la cittadinanza[49].

Vi è poi un limite costituzionale nella scelta dei criteri di attribuzione o perdita della cittadinanza, che è previsto nell'art. 22 Cost., secondo il quale *nessuno può essere privato della cittadinanza per motivi politici*, il che comporta

1) il divieto di perdita o di revoca della cittadinanza italiana per motivi politici;
2) il divieto di rifiutare per motivi politici la domanda di acquisto della cittadinanza italiana;
3) l'irrilevanza del semplice orientamento politico del cittadino o di uno straniero[50] e della sua pacifica manifestazione o la sua condanna per reati politici o la mera appartenenza di uno straniero ad uno Stato politicamente ostile.
4) il divieto di provvedimenti individuali o di misure generalizzate di privazione della cittadinanza sottratte ai canoni ed agli strumenti di garanzia propri del principio di legalità[51].

La norma costituzionale fu ideata in polemica col passato regime fascista che, con la legge n. 108/1926, consentì di privare della cittadinanza gli antifascisti fuggiti all'estero che si ritenesse avessero commesso all'estero un fatto «da cui possa derivare danno agli interessi italiani o diminuzione del buon nome o del prestigio

[46] Ci si riferisce alla cittadinanza tedesca (CGUE, grande sezione, 2 marzo 2010, Janko Rottman contro Freistaat Bayern), austriaca (CGUE, grande Sezione, 18 gennaio 2022, JY contro Wiener Landesregierung).

[47] Ci si riferisce alla perdita della cittadinanza estone (nella citata CGUE, del caso JY) e austriaca (CGUE, grande Sezione, 12 marzo 2019, M. G. Tjebbes e altri contro Minister van Buitenlandse Zaken).

[48] Ci si riferisce alla disciplina austriaca (nella citata sentenza del caso Rottmann) ed estone (nella sentenza del citato caso JV).

[49] Cfr. CGUE (Grande Sezione) sent. 29 aprile 2025 – Commissione / Malta (Cittadinanza tramite investimento) (Causa C-181/23).

[50] Panzera, "Cittadinanza," 130.

[51] Sul punto cfr. M. Cuniberti, *La cittadinanza* (Padova: CEDAM, 1997), 120-21.

dell'Italia, anche se il fatto non costituisca reato». Perciò l'art. 22 Cost. comporta il divieto di privazione della cittadinanza italiana disposta per tutelare interessi politici dello Stato e una implicita riserva di legge in materia di cittadinanza[52].

L'art. 22 Cost. può anche giustificare il riconoscimento alla cittadinanza della natura di diritto fondamentale, almeno mediante il riconoscimento al livello costituzionale del suo contenuto e da ciò deriverebbe la natura di diritto soggettivo pieno nei confronti dei poteri statali al mantenimento della cittadinanza[53].

Occorre però infine ricordare che ulteriori limiti impliciti nella scelta dei criteri e dei modi di acquisto della cittadinanza sono ricavabili dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che nell'art. 22 Cost. ha ritenuto implicito un divieto di automatismi nell'acquisto della cittadinanza e ha così esaltato il criterio del volontario acquisto della cittadinanza da parte degli adulti a discapito della previsione di criteri automatici obbligatori[54], che dall'art. 3 Cost. ha ricavato un divieto di discriminazioni di sesso tra i genitori nell'acquisto della cittadinanza da parte dei figli[55] e l'esonero da ogni giuramento di fedeltà da parte del neocittadino che si trovi in una condizione di disabilità che ne impedisca il giuramento[56].

Dai divieti di discriminazione previsti dall'art. 3 Cost. e tra i coniugi previsti dall'art. 29 Cost. si ricava peraltro l'incostituzionalità di eventuali criteri di acquisto della cittadinanza che discriminino non soltanto tra uomini e donne o tra persone abili e disabili, ma anche tra persone aventi una determinata religione, lingua o origine etnica (come furono durante il regime fascista le norme del r.d.l. 19 aprile 1937, n. 880 convertito in legge 30 dicembre 1937, n. 2590, che vietò il matrimonio di cittadini italiani con persona suddita dell'Africa Orientale Italiana o assimilata e quelle del r.d.l. 17 novembre 1938, n.1728 che vietarono il matrimonio di cittadini italiani 'di razza ariana' con persona di altra razza).

4. La riforma del 2025 della disciplina della cittadinanza italiana *iure sanguinis*

In dottrina si affermava che

> lo Stato italiano ha perso il controllo della sua popolazione. Lo *ius sanguinis* illimitato ha generato un abnorme numero di italiani "virtuali" o "latenti". La stima delle persone che, pur non avendo mai vissuto in Italia, avrebbero diritto ad acquisirne la cittadinanza per discendenza si aggira intorno ai 70 milioni: ove tutti costoro esercitassero il diritto, la popolazione italiana sarebbe d'un colpo più che raddoppiata[57].

[52] U. De Siervo, "Art. 22," in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, vol. IV (Bologna: Zanichelli, 1978), 9, 10 sgg.

[53] Castorina, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, 168.

[54] Cfr. Corte cost. ord. n. 258/1982.

[55] Cfr. Corte cost. sent. n. 30/1983.

[56] Cfr. Corte cost. sent. n. 258/2017.

[57] Così M. Savino, "Quale cittadinanza per l'Italia?," in Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione, *Rapporto 1/2014, "Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, a cura di M. Savino (Napoli: Editoriale scientifica, 2014), 7.

Tale affermazione pare sottovalutare proprio che i movimenti migratori non sono certo motivati soltanto dalla cittadinanza di cui è titolare il migrante, bensì soprattutto dall'effettiva possibilità di ottenere in modo concreto condizioni di vita che soddisfino maggiormente le proprie esigenze economiche, sociali e culturali rispetto a quelle che si hanno nello Stato in cui si vive, sicché i benefici che derivano dall'emigrazione si possono ritenere prevedibilmente molto più consistenti e durevoli rispetto ai disagi dell'emigrazione e alle condizioni vissute nello Stato in cui si viveva in precedenza. Tornano a vivere stabilmente in Italia non certo i cittadini italiani all'estero per il solo fatto di avere ottenuto la cittadinanza, ma soltanto quegli italiani all'estero che possono disporre in Italia di condizioni alloggiative, lavorative ed economiche che siano in concreto stabilmente molto migliori di quelle di cui godevano all'estero: tornano in Italia gli italiani che vivevano e lavoravano in Stati che si trovano ora in una situazione di grave crisi economica, politica o umanitaria o per i quali sussistono situazioni di carattere generale (p.es. guerre, colpi di stato, grandi calamità, disordini o persecuzioni o espulsioni di massa di stranieri) che hanno determinato lo stato di necessità al rimpatrio (e non a caso in loro favore la legge n. 763/1981 consente un aiuto consolare al rimpatrio e misure specifiche di assistenza e reinsediamento in quanto profughi) o che alla fine di un rapporto di lavoro o di un corso di studi non dispongano di ulteriori e migliori prospettive lavorative o di studio e sempre che non abbiano in quello Stato estero i propri familiari con cui convivere o da assistere.

Tuttavia, è vero che era possibile un uso strumentale del diritto di cui disponeva ogni cittadino italiano residente all'estero e che era anche cittadino di altro Stato e discendente da avi italiani di far riconoscere la propria cittadinanza italiana. A proposito di tale diritto la giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione[58] aveva affermato che secondo il sistema delineato dal codice civile del 1865, dalla successiva legge sulla cittadinanza n. 555/1912 e dalla vigente l. n. 91/1992, la cittadinanza per fatto di nascita si acquista a titolo originario *iure sanguinis*, che lo status di cittadino, una volta acquisito, ha natura permanente, è imprescrittibile ed è giustiziabile in ogni tempo in base alla semplice prova della fattispecie acquisitiva integrata dalla nascita da cittadino italiano e che i casi di perdita della cittadinanza sono limitati alle fattispecie previste espressamente dalla normativa dello Stato della cui cittadinanza si discute, sicché la scelta di valutare un determinato comportamento ai fini dell'acquisizione o della perdita dello *status civitatis* spetta unicamente al legislatore nazionale, non avendo alcuna rilevanza le scelte legislative compiute da altri legislatori, i quali possono decidere chi considerare 'propri' cittadini, ma non possono condizionare le analoghe scelte legislative degli altri stati. Questa giurisprudenza comportò la possibilità di riconoscimento della cittadinanza italiana per tutti i brasiliani discendenti di avi giunti in Brasile prima della 'Grande Naturalizzazione' introdotta con il "Decreto n. 58 A" emanato il 15.12.1889 dal Governo provvisorio brasiliano, confermata dalla Costituzione Brasiliana del 1891 (art.

[58] Cfr. Cass. civ., sez. un., sent. 24 agosto 2022, n. 25317.

69), secondo cui tutti gli stranieri di qualsiasi parte del mondo, e, quindi, anche gli italiani, presenti in territorio brasiliano alla data del 15-11-1889, giorno di proclamazione della Repubblica, avrebbero ottenuto la 'naturalizzazione' automatica brasiliana a meno che non avessero manifestato entro sei mesi, dinanzi ai propri consolati, la volontà di permanere cittadini della nazione di origine.

Le condizioni richieste per tale riconoscimento della cittadinanza italiana si basavano, perciò, sulla dimostrazione della discendenza dall'avo cittadino italiano emigrato e sulla prova dell'assenza di interruzioni nella trasmissione della cittadinanza (mancata naturalizzazione straniera dell'avo dante causa prima della nascita del figlio, assenza di dichiarazioni di rinuncia alla cittadinanza italiana da parte degli ulteriori discendenti prima della nascita della successiva generazione, a dimostrazione che la catena di trasmissioni della cittadinanza non si sia interrotta).

Il procedimento di riconoscimento del possesso *iure sanguinis* della cittadinanza italiana era in gran parte regolato dalla circolare n. K.28.1 dell'8 aprile 1991 del Ministero dell'Interno, sulla cui materia pare non abbiano inciso le disposizioni della legge n. 91/1992, e da tale circolare si è ricavato un lungo e complesso procedimento amministrativo o giudiziario[59], praticato da centinaia di migliaia di persone residenti all'estero, anche se appare di dubbia legittimità costituzionale (anche rispetto alla riserva di legge implicita negli artt. 22 e 117 Cost. in materia di stato civile, di anagrafe e di cittadinanza) che aspetti così cruciali non fossero disciplinati con norma legislativa.

Ed è proprio per fare cessare questo riconoscimento massiccio della cittadinanza italiana a residenti all'estero che il Governo ha approvato il *decreto-legge 28.03.2025, n. 36, convertito con modificazioni dalla legge 23.05.2025, n. 74* (pubblicata in G.U. n. 118 del 23.05.2025), che modifica la legge n. 91/1992 introducendo un art. 3-bis che restringe le possibilità di riconoscere il possesso della cittadinanza italiana per le persone residenti all'estero discendenti da avi italiani e ulteriori presupposti per l'acquisto della cittadinanza italiana per i figli minori conviventi di genitore che acquisti la cittadinanza italiana.

A seguito di questa riforma l'ordinamento italiano prevede oggi varie categorie di persone rispetto all'acquisizione della cittadinanza *iure sanguinis*:

1) Conservano o acquisteranno la cittadinanza italiana coloro che sono nati in Italia (o ivi vi nasceranno) e per i quali continua ad applicarsi il criterio dello *ius sanguinis*, di cui all'art. 1 della legge n. 91/1992, ma tale categoria potrebbe subire limiti quando nella loro parentela in linea retta solo il trisavolo sia nato in Italia.
2) Conservano o acquisteranno la cittadinanza italiana coloro sono nati all'estero o che nasceranno, ma non sono in possesso di altra cittadinanza straniera; in tal caso il mantenimento della cittadinanza italiana è finalizzato ad evitare casi di apolidia.

[59] Per un'analisi dettagliata degli aspetti pratici cfr., per tutti, R. Calvigioni e T. Piola, *La cittadinanza iure sanguinis. Il riconoscimento a cura dell'ufficiale di stato civile, del Consolato italiano, del Tribunale civile* (Santarcangelo di Romagna: Maggioli ed., 2024).

3) Conservano la cittadinanza italiana, anche se nati all'estero e in possesso di altra cittadinanza, coloro che hanno già ottenuto il riconoscimento formale (in via amministrativa o giurisdizionale) del proprio stato di cittadino italiano, come disposto dalle due prime clausole di 'salvezza', di cui alle lett. a), b) dell'art. 3-*bis*.
4) Conservano la cittadinanza italiana, anche se nati all'estero e in possesso di altra cittadinanza, coloro che hanno proposto istanza presso le autorità amministrative competenti o che hanno formulato una domanda giudiziale per riconoscere formalmente il proprio status, entro le ore 23:59 del 27 marzo 2025 ovvero coloro che entro tale termine abbiano ricevuto comunicazione di appuntamento presso l'ufficio competente, per la presentazione della domanda di acquisto della cittadinanza; a tali persone si applicherà la disciplina previgente, come disposto dalle due prime clausole di salvezza di cui alle lett. a), b) dell'art. 3-*bis*.
5) Conservano la cittadinanza italiana e ne potranno richiedere l'accertamento, anche se nati all'estero e in possesso di altra cittadinanza, coloro che rientrano in una delle altre tre clausole di salvezza, previste alle lett. c), d), e) dell'art. 3-bis, in quanto possiedono nella loro linea di discendenza un genitore o adottante cittadino nato in Italia, oppure un/a nonno/a nato in Italia, oppure un adottante il cui genitore è nato in Italia, ma genitori o nonni di costoro debbono possedere (o dovevano possedere al momento della morte, avendosi qui riguardo al caso di loro premorienza rispetto alla nascita del figlio o nipote), esclusivamente la cittadinanza italiana (pertanto, in caso di doppia cittadinanza dell'ascendente di primo e secondo grado, non si ha applicazione dell'eccezione) oppure ancora un genitore o adottante (anche nato all'estero) che ha vissuto in Italia per almeno due anni continuativi prima della nascita o dell'adozione del figlio.
6) Non acquistano la cittadinanza italiana coloro che sono nati all'estero dal 28 marzo 2025 in poi e che hanno un'altra cittadinanza; tali soggetti non diventeranno mai cittadini italiani, non ricorrendo una delle condizioni, di cui alle lett. c), d), e) dell'art. 3-bis, salvo quanto si illustrerà più oltre.
7) Perdono retroattivamente la cittadinanza italiana coloro che sono nati all'estero prima del 28 marzo 2025 e possiedono un'altra cittadinanza straniera, e non hanno proposto istanza presso le autorità amministrative o formulato una domanda giudiziale per riconoscere il proprio status entro le ore 23:59 del 27 marzo 2025; costoro non verranno più 'considerati' cittadini, poiché sono privati automaticamente e retroattivamente della propria cittadinanza italiana, a meno che la loro posizione non rientri in una delle clausole di 'salvezza', di cui alle lett. c), d), e) dell'art. 3-bis.
8) Il minore straniero o apolide, figlio di cittadini italiani per nascita, può diventare italiano su dichiarazione di volontà dei genitori, a condizione però di risiedere poi almeno 2 anni in Italia (in alternativa, la dichiarazione può essere fatta entro un anno dalla nascita, evitando così la prova di residenza).
9) Il figlio minorenne di chi riacquista o ottiene la cittadinanza potrà acquisirla, ma solo se residente in Italia da almeno 2 anni continuativi al momento

in cui il genitore diventa cittadino, purché il genitore sia residente in Italia per almeno due anni continuativi prima della data di nascita o di adozione del figlio. Queste ultime misure mirano a radicare in Italia i giovani discendenti, invece di riconoscerli automaticamente *iure sanguinis*. Secondo la relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del decreto-legge, la previsione di tale residenza 'qualificata' (pari ad almeno due anni continuativi) sarebbe conforme al quadro normativo internazionale, quale esemplato dall'art. 7, lettera e), della Convenzione del Consiglio d'Europa del 1997 sulla nazionalità (la quale però non è in vigore in Italia, ma è stata ratificata da ventuno Stati europei), il quale impiega ai medesimi fini la nozione di 'residenza abituale'.

La legge n. 74/2025 ha poi disposto, all'art. 1 comma 2, anche restrizioni probatorie nelle cause di cittadinanza (vietando il ricorso a giuramenti o testimoni, salvo eccezioni, e ponendo a carico del richiedente la prova dell'assenza di cause di perdita o mancato acquisto), per rendere più rigorosa la verifica dei requisiti.

Si prevedono anche agevolazioni per favorire il rientro in Italia dei discendenti stranieri dei cittadini italiani: il nuovo art. 1-*bis* consente ai discendenti stranieri di italiani in Paesi di tradizionale emigrazione di entrare in Italia per lavoro fuori quota (esenti dai limiti annuali dell'immigrazione lavorativa[60]) e riduce da 3 a 2 anni la residenza necessaria per naturalizzarsi se il richiedente ha un genitore o nonno cittadino italiano per nascita.

Inoltre, l'art. 1-*ter* prevede un termine fino al 31/12/2027 per il riacquisto della cittadinanza a favore di ex-cittadini nati in Italia (o ivi residenti almeno 2 anni) che la persero in base a norme della legge del 1912 (ad esempio donne che l'avevano persa per matrimonio, o emigrati che l'avevano dovuta rinunciare). Si tratta di misure riparative rivolte a chi, pur essendo di origini italiane, era stato penalizzato da disposizioni ormai superate.

Queste due lettere c) e d) innovano molto l'acquisto automatico *iure sanguinis* nella titolarità del diritto di cittadinanza (da attivare mediante domanda), perché introducono un limite temporale all'accertabilità del diritto e una scansione generazionale di tale limite.

[60] In proposito si veda il decreto del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale 17 novembre 2025, nel quale si consente l'ingresso in Italia per lavoro, al di fuori delle quote, ma sempre con le procedure di chiamata nominativa da parte di un datore di lavoro italiano, previste dall'art. 22 d. lgs. n. 286/1998, agli stranieri discendenti di italiani di Argentina, Brasile, USA, Australia, Canada, Venezuela e Uruguay. Nelle premesse del decreto si spiega (male) che il Ministero ha rigettato la proposta del Consiglio generale degli italiani all'estero di estendere la misura ai discendenti da italiani residenti in Sudafrica, Messico, Perù e Cile, preferendo meccanicamente soltanto i Paesi extra UE in cui gli italiani sono più di 100.000, argomento confutabile, perché destinatari del nuovo decreto non sono gli italiani, ma i discendenti stranieri di italiani. Trattandosi dei maggiori Stati extra UE in cui siano previsti almeno 100.000 italiani resta ancora ignoto perché non siano consentiti questi ingressi agevolati anche ai discendenti di italiani residenti nell'UK e in Svizzera.

La tipizzazione di eccezioni alla preclusione dell'automatismo per i nati all'estero in possesso di una cittadinanza di Stato estero mira, secondo la relazione illustrativa del disegno di legge di conversione, a dare definito contenuto giuridico al legame – o vincolo – effettivo con l'Italia (e contenuto obiettivato, desumibile da atti concreti e attestazioni determinate). Intento dell'intervento normativo è connettere la trasmissione automatica della cittadinanza alla sussistenza di un legame effettivo con l'Italia, sia in capo agli ascendenti cittadini sia al discendente al quale è trasmessa la cittadinanza. Secondo tale relazione, senza modificare il principio di fondo della trasmissione della cittadinanza, che resta «saldamente ancorato allo *ius sanguinis*, quale elemento costitutivo della comunità nazionale come si è venuta formando in più di un secolo e mezzo di storia unitaria», si mira a temperare quel medesimo principio, coniugandolo in maniera espressa con la sussistenza di vincoli effettivi ed attuali con la comunità nazionale, sicché

> solo in presenza di tali vincoli oggettivi, perduranti nel tempo ed espressione di un legame formale e sostanziale con la Repubblica, potrà essere garantito l'accesso al complesso indissolubile di diritti e di doveri propri dei cittadini che formano il popolo cui l'articolo 1 della Costituzione attribuisce la sovranità.

Secondo la relazione illustrativa, la novella circa la trasmissione della cittadinanza attuerebbe nell'ordinamento italiano il principio internazionale del 'legame effettivo' (*genuine link*), che non consente l'opponibilità di una cittadinanza acquistata senza un vincolo effettivo con il Paese che la conferisce e in forza di tale impostazione, la disposizione non introdurrebbe un'ipotesi di perdita della cittadinanza (ulteriore rispetto a quelle previste dall'articolo 13 della legge n. 91 del 1992) bensì una specifica preclusione all'acquisto automatico della cittadinanza (*ex tunc* e dunque operante anche ai nati all'estero prima dell'entrata in vigore della disposizione stessa) per discendenza, per adozione o per altra causa.

La relazione al disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge fa in particolare alcune affermazioni importanti di carattere generale che appaiono meritevoli di riproduzione integrale.

> La giustiziabilità all'infinito dello stato di cittadinanza di generazioni passate trasforma lo stato di cittadino in una situazione che può essere attivata in qualsiasi momento da parte di una platea indefinita di persone nate e residenti all'estero e in possesso della cittadinanza di altri Paesi con i quali hanno vincoli di cultura e di fedeltà palesemente più stretti rispetto a quelli che possono avere con l'Italia. Conferire a questa platea vastissima di persone lo stato di cittadini allo stesso modo di persone nate e residenti in Italia o comunque in possesso della sola cittadinanza italiana e quindi effettivamente vincolate al territorio e alla cultura del nostro Paese confligge con principi elementari di ragionevolezza, configurando un trattamento identico di situazioni marcatamente differenziate. Conseguentemente, l'illimitata giustiziabilità di situazioni passate ampiamente esaurite nella loro portata pratica (qual è l'attribuzione *post mortem* dello stato di cittadinanza o comunque l'attribuzione della stessa a persone che non hanno

> esercitato, né eserciteranno mai diritti e doveri ad essa inerenti) comporta una modalità irragionevole di formazione del 'popolo' cui spetta la sovranità a mente dell'articolo 1 della Costituzione e, conseguentemente, del corpo elettorale che tale sovranità esercita con le modalità proprie di un ordinamento democratico qual è quello italiano. È quindi necessario intervenire per limitare la giustiziabilità all'infinito di situazioni passate, ponendo ad esse dei limiti che tengano adeguatamente conto dell'obiettiva rilevanza del decorso di lunghi periodi di tempo senza che siano avvenuti contatti con l'Italia volti a stabilire in maniera anche formale i vincoli giuridici cui è assoggettato il cittadino. [...] una parte significativa della giurisprudenza si orienta per una ricostruzione dello stato di cittadinanza come una situazione permanente, imprescrittibile e azionabile in qualsiasi tempo anche a nome di persone decedute che non si sono mai comportate come cittadini italiani, senza alcuna verifica sulla sussistenza di legami effettivi con l'Italia o sull'assenza di situazioni di pregiudizio per la sicurezza nazionale.

Inoltre, nelle motivazioni del decreto-legge si indica anche

> la possibile assenza di vincoli effettivi con la Repubblica in capo che a un crescente numero di cittadini, che potrebbe raggiungere una consistenza pari o superiore alla popolazione residente nel territorio nazionale, costituisce un fattore di rischio serio ed attuale per la sicurezza nazionale e, in virtù dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, degli altri Stati membri della stessa e dello Spazio Schengen.

5. Profili di illegittimità costituzionale della riforma del 2025 della cittadinanza *iure sanguinis*

Le nuove norme introdotte nel 2025 innovano in modo radicale e retroattivo le modalità di appartenenza al popolo italiano (che è il primo al mondo per emigrazione) e hanno perciò sconcertato gli italiani all'estero, anche perché esse appaiono di *dubbia legittimità costituzionale*.

In primo luogo, le nuove norme violano l'art. 22 Cost.

Infatti nella lunga e dettagliata relazione illustrativa al decreto-legge (che rende evidente che si trattava in realtà di un disegno di legge, all'ultimo suddiviso in due testi, dei quali uno è diventato il testo del d.l. n. 36/2025, poi convertito in legge, e l'altro è diventato un disegno di legge, poi approvato con la legge 19 gennaio 2026, n. 11 che riforma i servizi per gli italiani all'estero concernenti l'anagrafe e la cittadinanza e trasferisce entro i successivi due anni tutto il procedimento amministrativo di riconoscimento della cittadinanza ad apposito futuro ufficio del Ministero degli affari esteri) si afferma che i numeri consistenti e crescenti delle domande di riconoscimento del possesso della cittadinanza italiana presentati ai consolati italiani in Brasile e in Argentina da discendenti di avi italiani comporterebbero conseguenze pericolose per la sicurezza nazionale che deriverebbero dal possesso della cittadinanza che sarebbe così riconosciuto ai milioni di oriundi ita-

liani discendenti ininterrottamente da avi italiani emigrati dall'Italia, anche molti decenni fa, i quali riedono soprattutto in Brasile e in Argentina.

Tale decisione politica di non riconoscere più il possesso della cittadinanza a seguito della discendenza ininterrotta da cittadino italiano, derogando espressamente a norme in vigore dal 1865 in poi, appare motivata con ragioni del tutto opinabili e di natura squisitamente politica.

Peraltro le nuove norme che precludono il riconoscimento del possesso della cittadinanza italiana, cioè dello *status civitatis* italiano di cui sono già titolari decine di milioni di persone in base alle norme previgenti, per le quali si prevede una espressa deroga con effetti retroattivi, non possono essere certo essere qualificate, come afferma la relazione illustrativa, quali mere preclusioni o condizioni a tale riconoscimento, in precedenza pressoché illimitato, ma consistono in una forma di privazione della cittadinanza italiana[61].

In ogni caso appare evidente che tale privazione è operata per i predetti motivi squisitamente politici, il che è una manifesta violazione del divieto di privare la cittadinanza per motivi politici, previsto dall'art. 22 Cost.

Si tratta dunque di una perdita retroattiva della cittadinanza per milioni di persone che già l'avevano acquistata sin dal momento della nascita in base alla legislazione previgente. Occorre però affermare che la decisione di privare all'improvviso dello status di cittadino, anche se magari mai rivendicato, una persona che non ha fatto nulla per meritare tale privazione e che nulla può fare per impedirlo è un motivo meramente discendente da una scelta politica, come tale vietata dall'art. 22 Cost. e che contrasta con la giurisprudenza della CGUE che ha affermato che affinché la disciplina nazionale in tema di perdita della cittadinanza sia compatibile con il diritto dell'Unione, agli interessati deve essere offerta la possibilità di presentare, entro un termine ragionevole, una domanda di mantenimento o di riacquisto della cittadinanza, affinché sia rispettato il principio di proporzionalità tra la decisione di far perdere al singolo la cittadinanza nazionale e le conseguenze che tale perdita, se automatica e priva di limiti, comporterebbe sotto il profilo del diritto dell'Unione[62].

[61] Su tale profilo di incostituzionalità si veda anche G. Bonato, "Il decreto-legge n. 36 del 28 marzo 2025: la "Grande Perdita" della cittadinanza italiana," *Judicium* n. 4/2025 (15 aprile 2025).

[62] Cfr. CGUE, sent. 5 settembre 2024, Udlændinge-og Integrationsministeriet, C-689/21. Le critiche riportate nel testo coincidono con quelle formulate da E. Grosso, "Limitare per legge l'acquisto della cittadinanza iure sanguinis? Obiettivo condivisibile, metodo discutibile," *Quad. cost.* 3 (2025): 699-700, il quale ricorda che «Sul significato della formula «motivi politici» molto si potrebbe discutere. È chiaro, peraltro, che la perdita della cittadinanza deve in qualche modo dipendere da una qualche scelta volontaria del soggetto (di acquistare altra cittadinanza, di non esercitare l'opzione per il mantenimento della cittadinanza entro un certo termine, di mettersi al servizio di uno Stato straniero, di arruolarsi in un esercito straniero, ecc.). La decisione di privare all'improvviso della cittadinanza un cittadino che nulla ha fatto e nulla, quindi, può fare per evitare tale conseguenza è un motivo meramente discendente da una scelta politica. La privazione di massa della cittadinanza per intere categorie di cittadini senza che ciò dipenda da un comportamento attivo da essi individualmente tenuto è in genere misura caratteristica dei regimi autoritari (si pensi, per fare l'esempio

In secondo luogo, poiché le nuove norme impediscono il riconoscimento del possesso della cittadinanza italiana per le persone ivi indicate il loro effetto è anche quello di privarle, per i medesimi motivi politici, della libertà di ingresso nel territorio italiano di cui sono titolari i cittadini italiani, il che però viola il divieto previsto dall'art. 16 Cost. di prevedere tali restrizioni per motivi politici.

In terzo luogo, la privazione della cittadinanza italiana dei discendenti all'estero di avi italiani appare non conforme con la tutela del lavoro italiano all'estero, prescritta alla Repubblica dall'art. 35 Cost., perché concretamente toglie la protezione della Repubblica all'enorme fortuna culturale, economica e demografica apportata dalle decine di milioni di emigrati italiani all'estero prima e dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana.

In quarto luogo, la privazione della cittadinanza italiana dei discendenti all'estero di avi italiani fino al sesto grado comporta un'irragionevole discriminazione per condizioni personali e sociali vietata dall'art. 3, comma 1 Cost., attuandosi così una vera e propria denazionalizzazione di massa senza alcun comportamento deteriore della persona[63] Infatti, in base all'art. 77 cod. civ. gli effetti della parentela sono tenuti in considerazione fino al sesto grado, mentre le nuove norme prescrivono di tenerne in considerazione ai fini del riconoscimento del possesso della cittadinanza soltanto fino al secondo grado.

In proposito si segnala l'ordinanza del Tribunale di Torino del 25 giugno 2025, che ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis, per arbitrarietà e irragionevolezza, nonché per contrarietà, ex art. 117, primo comma, Cost., agli artt. 9 TUE e 20 TFUE, nella parte in cui prevede la perdita retroattiva della cittadinanza per

> soggetti che (al di là del dato meramente formale di non avere ancora avviato un procedimento giurisdizionale o amministrativo di riconoscimento del loro diritto) erano pacificamente da considerarsi cittadini italiani per nascita, senza che sia stato previsto alcun meccanismo di diritto intertemporale che consentisse loro la conservazione della cittadinanza entro termini ragionevoli (ad esempio, prevedendo una "finestra temporale" entro la quale poter presentare una domanda amministrativa o giudiziale di riconoscimento della cittadinanza).

La riforma oltre ad incidere in modo drastico sui legami di cittadinanza della grande emigrazione italiana e a lasciare molti dubbi interpretativi circa la trasmissione della cittadinanza ai figli di chi l'abbia acquisita in Italia[64], ha leso

più tragico ed eclatante, alla privazione in massa della cittadinanza per tutti gli ebrei tedeschi ad opera della seconda legge di Norimberga del 1935), ed è proprio al fine di prevenire tale rischio che il Costituente ha voluto dare esplicita protezione costituzionale al diritto al mantenimento della cittadinanza».

63 Su tale profilo di incostituzionalità si veda anche Bonato, "Il decreto-legge n. 36 del 28 marzo 2025."

64 Su tali dubbi si veda G. Perin, "«La patria dei padri è la patria dei figli». Le conseguenze della riforma della cittadinanza sui minori nati all'estero e residenti in Italia," *Dir. imm. citt.* 3 (2025).

aspettative senza una causa giustificatrice adeguata in molte circostanze e può avere inciso anche su posizioni che rientrano a pieno titolo nel diritto costituzionale alla cittadinanza[65].

È evidente la grande frettolosità di tale riforma così drastica e dolorosa che ha turbato molto tutti gli italiani all'estero e ciò spiega perché persino il Presidente della Repubblica abbia affermato di fronte al Consiglio generale degli italiani all'estero l'esigenza di un suo ripensamento[66], il che sarebbe ancor più necessario in un'epoca di invecchiamento e di diminuzione della popolazione italiana che dovrebbe invece suggerire di favorire in ogni modo il rientro degli italiani all'estero e non certo la privazione di massa della loro cittadinanza italiana, oltre ad aumentare casi e modi di acquisto della cittadinanza italiana per i tanti stranieri ormai regolarmente integrati da tempo nel territorio italiano.

6. La giurisprudenza costituzionale sulla riforma della cittadinanza italiana *iure sanguinis*

Le considerazioni fin qui svolte sono state in parte confermate e in parte rovesciate dalla recente giurisprudenza costituzionale sulla riforma del 2025.

Nella sent. n. 63/ 2026, che ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale indicate nel paragrafo precedente, la Corte costituzionale ha infatti fatto considerazioni molto vaste.

In primo luogo, la Corte ha anche voluto dare un suo opinabile inquadramento storico della disciplina della trasmissione della cittadinanza italiana, esaminando l'impatto dell'entrata in vigore della Costituzione e la progressiva divaricazione, rispetto ad essa, della disciplina legislativa sulla cittadinanza. In particolare, nella sentenza del 2026 la Corte – in modo inspiegabile – decide di isolare dalla ricostruzione storica dell'emigrazione italiana soltanto i cinquant'anni dal 1876 al 1925, in cui emigrarono per le diverse destinazioni mondiali oltre 16 milioni e mezzo di cittadini italiani, di cui la maggioranza (circa 8,9 milioni di persone) diretta verso il continente americano, in Paesi nei quali vigeva lo *ius soli*. La Corte osserva che si formò così un'enorme massa di persone aventi cittadinanza straniera e che mantenevano anche la cittadinanza italiana, quasi sempre non accertata e che nel corso degli anni, la dimensione del fenomeno della doppia cittadinanza è considerevolmente aumentata, anche in virtù di fattori giuridici. Infatti la stessa Corte costituzionale con le sentenze n. 87/1975 e n. 30/1983 dichiarò costituzionalmente illegittime le norme che

[65] Sul punto cfr. Gattuso, "Cittadinanza *iure sanguinis*".

[66] Rivolgendosi il 17 giugno 2025 alla presidente del Consiglio generale degli italiani all'estero il Presidente Mattarella affermava che «il tema – da Lei sollevato – del decreto-legge recante la riforma recente sulla cittadinanza ha suscitato attenzione e dibattito nelle comunità degli italiani: "spaesamento", Lei lo ha poc'anzi definito. Sarà certamente utile – e da seguire con attenzione – la riflessione che si aprirà sul tema nel vostro Consiglio in questa sessione, per favorire una meditata considerazione – ed eventualmente anche qualche riconsiderazione – dei temi che si sono aperti».

prevedevano la perdita della cittadinanza da parte della donna italiana che acquistava la cittadinanza del marito straniero, per effetto del matrimonio (art. 10, terzo comma, della l. n. 555/1912), e che non attribuivano la cittadinanza per nascita al figlio di madre italiana (art. 1, numero 1°, della stessa legge). Inoltre, la Corte di cassazione con la sent. n. 4466 del 1999 affermò che le norme dichiarate costituzionalmente illegittime fossero inapplicabili anche a fattispecie anteriori all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana.

Nella stessa sent. n. 63/2025 la Corte costituzionale ha voluto dare una sua autorevole ricostruzione dell'istituto della cittadinanza nella forma di Stato costituzionale democratico-sociale, affermando che la previsione costituzionale secondo cui la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione (art. 1, secondo comma, Cost.), si concretizza nelle altre disposizioni costituzionali che attribuiscono ai cittadini i diritti di partecipazione democratica, in particolare l'elettorato attivo e passivo (artt. 48 e 51 Cost.), il concorso alla determinazione della politica nazionale tramite i partiti politici (art. 49 Cost.) e il diritto di votare nei referendum (artt. 75 e 138 Cost.). Secondo questa ricostruzione i cittadini sono legati in maniera sostanziale alla vita dello Stato democratico, che essi costituiscono e sostengono, dando luogo a una comunità di destini politici; essi, mediante la cooperazione democratica alle decisioni che investono la comunità, sono corresponsabili di ciò che le accade e ne subiscono, almeno in una certa misura, le conseguenze, sia quelle vantaggiose, sia quelle che implicano oneri e sacrifici.

Certo questa ricostruzione della Corte dà anche un fondamento al principio del *genuin link* in materia di cittadinanza: la partecipazione democratica che dà vita ad una comunità di destini politici si radica in un legame effettivo tra i cittadini e la comunità nazionale, che è ricavato dalla Corte dagli artt. 1 e 4, secondo comma, Cost. e da altri principi costituzionali che secondo la Corte fanno configurare il popolo come una comunità legata da vincoli effettivi tra i suoi membri, costituiti da solidarietà, reciprocità di diritti e di doveri, impegno per il progresso della società, condivisione dei destini comuni. Già nella sent. n. 142/2025 la Corte costituzionale da un lato aveva ricordato la discrezionalità del legislatore nella scelta della disciplina dei modi di acquisto della cittadinanza, ma dall'altro lato aveva pure sottolineato che «le norme costituzionali evocano una correlazione fra cittadinanza e territorio dello Stato, in quanto luogo che riflette un comune humus culturale e la condivisione dei principi costituzionali».

Perciò la Corte nella sentenza del 2026 afferma che la legislazione precedente al 2025, basata su una visione etno-nazionalistica del popolo, si allontanava da tale modello di cittadinanza, ma consentiva di concorrere alle decisioni politiche concernenti la comunità anche chi non aveva contribuito al suo progresso, non partecipava ai destini comuni e poteva agevolmente sottrarsi ai sacrifici e agli obblighi derivanti da tali decisioni.

Inoltre la Corte afferma che persone sostanzialmente estranee alla comunità nazionale, attraverso l'accertamento della cittadinanza, potevano essere determinanti per la formazione della maggioranza politica (o per l'esito di un

referendum), il che indeboliva la legittimazione del principio maggioritario, perché gli altri cittadini, che non avevano concorso alla formazione di tale maggioranza, ma avevano tra loro un legame effettivo, avrebbero percepito le decisioni politiche da essa adottate come imposte dall'"esterno'.

Questa ricostruzione della nozione giuridica costituzionalmente orientata di cittadinanza si riferisce ad un concetto che in dottrina è stato giustamente ritenuto un aspetto delicatissimo degli ordinamenti giuridici contemporanei, perché «qualifica in modo specifico la relazione esistente tra un individuo e una comunità organizzata in senso politico»[67], ma la nozione che ne dà la Corte appare non del tutto convincente e lacunosa, perché nella sent. n. 63/2026 omette ogni riferimento sia alla tutela del lavoro italiano all'estero prescritto dall'art. 35 Cost., sia al divieto di privazione della cittadinanza per motivi politici prescritto dall'art. 22 Cost.

In secondo luogo, nella stessa sentenza n. 63/2026 la Corte ha anche illustrato il significato del nesso tra cittadinanza dello Stato membro e cittadinanza europea. Il fatto che una materia – come la cittadinanza – rientri nella competenza degli Stati membri non impedisce che, in situazioni ricadenti nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, le norme nazionali debbano rispettare quest'ultimo[68]. Dunque, da un lato la disciplina delle condizioni di acquisto della cittadinanza nazionale deve tenere conto dell'effetto di attribuzione della cittadinanza europea e, quindi, non può pregiudicare il significato giuridico-costituzionale di quest'ultima; dall'altro, la revoca della cittadinanza nazionale ha un impatto immediato sulla titolarità della cittadinanza europea e sul godimento dei diritti da essa derivanti, con la conseguenza che essa dovrà rispettare alcuni principi eurounitari, come quello di proporzionalità.

Pertanto, secondo la Corte deve esistere un rapporto di coerenza tra l'assetto costituzionale della cittadinanza nazionale e il regime della cittadinanza europea. La Corte ritiene che la sua ricostruzione della cittadinanza nell'ordinamento democratico si armonizzi con le esigenze della cittadinanza europea. Infatti, come esige la giurisprudenza europea[69] essa richiede un rapporto effettivo di solidarietà e di lealtà tra lo Stato e i cittadini e la reciprocità di diritti e di doveri e assicura la connessione tra la cittadinanza nazionale e la cittadinanza europea basata sulla condivisione di alcuni valori civici, che stanno a fondamento sia della Repubblica che dell'Unione europea. I principi costituzionali, che concorrono alla creazione di un legame effettivo del cittadino con la comunità nazionale, sono in larga parte sovrapponibili e comunque sempre coerenti con i valori enumerati dall'art. 2 TUE, che stanno alla base della 'società europea'.

[67] A. Morrone, "Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio," *Quaderni costituzionali* 2 (2015): 306.

[68] CGUE, quarta sezione, sentenza 25 aprile 2024, cause riunite da C-684/22 a C-686/22, Stadt Duisburg, punto 34.

[69] CGUE, grande sezione, sentenza 29 aprile 2025, causa C-181/23, Commissione europea contro Repubblica di Malta.

La Corte ha anche rilevato che la citata decisione della CGUE sul caso maltese del 2025

> rappresenta un coerente sviluppo delle sentenze precedenti, che hanno considerato giustificate – anche se sindacabili sotto il profilo della proporzionalità – norme nazionali che disponevano la perdita della cittadinanza, in quanto dirette a "proteggere il particolare rapporto di solidarietà e di lealtà tra esso [lo Stato membro] e i suoi cittadini nonché la reciprocità di diritti e di doveri, che costituiscono il fondamento del vincolo di cittadinanza" (grande sezione, sentenza 2 marzo 2010, causa C-135/08, Rottmann, punto 51; nello stesso senso le citate sentenze Stadt Duisburg, punto 37, e Tjebbes, punto 31; grande sezione, sentenza 18 gennaio 2022, causa C-118/20, Wiener Landesregierung, punto 52), e a garantire la permanenza di un legame effettivo con lo Stato membro: "è legittimo per uno Stato membro considerare che la cittadinanza sia espressione di un legame effettivo tra se stesso e i propri cittadini e collegare, di conseguenza, all'assenza o alla cessazione di un siffatto legame effettivo la perdita della sua cittadinanza" (così, ancora, la citata sentenza Tjebbes, punto 35). Però, "tenuto conto dell'importanza che il diritto primario dell'Unione attribuisce allo status di cittadino dell'Unione che, come ricordato al punto 29 della presente sentenza, costituisce lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri, spetta alle autorità nazionali competenti e ai giudici nazionali verificare se la perdita della cittadinanza dello Stato membro interessato, qualora comporti la perdita dello status di cittadino dell'Unione e dei diritti che ne derivano, rispetti il principio di proporzionalità per quanto riguarda le sue conseguenze sulla situazione dell'interessato e, se del caso, su quella dei suoi familiari, sotto il profilo del diritto dell'Unione" (si veda la citata sentenza della Corte di giustizia Udlændinge-og Integrationsministeriet, punto 38) (punto 10).

La Corte costituzionale ha però ritenuto non pertinente, rispetto al censurato art. 3-bis della legge n. 91/1992, la giurisprudenza della Corte di giustizia che, di fronte a norme nazionali che incidono in concreto sui diritti correlati alla cittadinanza europea, considera necessario un esame individuale delle conseguenze prodotte sulla vita degli interessati, in attuazione del principio di proporzionalità. La sent. n. 63/2026 ha rilevato che

> [l]e pronunce della Corte di giustizia sopra citate riguardano, tutte, casi in cui uno Stato membro ha privato un soggetto di uno status (di cittadino nazionale e, dunque, europeo) accertato, incidendo quindi su diritti concretamente esercitabili dallo stesso soggetto. Secondo la Corte di giustizia, le norme privative della cittadinanza ricadono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione quando comportano la perdita di uno status riconosciuto e dei diritti correlati (sentenze Rottmann, punto 49; Stadt Duisburg, punto 36; Tjebbes, punto 32; Udlændinge-og Integrationsministeriet, punto 30; Wiener Landesregierung, punti 39-41 e 48; si veda anche grande sezione, sentenza 8 marzo 2011, causa C-34/09, Gerardo Ruiz Zambrano, punto 42: "l'art. 20

> TFUE osta a provvedimenti nazionali che abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento reale ed effettivo dei diritti attribuiti dal loro status di cittadini dell'Unione"). La Corte di giustizia sottolinea che le conseguenze prodotte dalle norme privative della cittadinanza "non possono essere ipotetiche o eventuali": sentenza Tjebbes, punto 40 (nello stesso senso sentenze Stadt Duisburg, punto 50; Udlændinge-og Integrationsministeriet, punto 54; Wiener Landesregierung, punto 59) (punto 10).

Proprio

> in quanto le norme nazionali incidono in concreto sui diritti correlati alla cittadinanza europea, è necessario, secondo la Corte di giustizia, un esame individuale delle conseguenze prodotte sulla vita degli interessati, in attuazione del principio di proporzionalità. Tale esame non sarebbe neppure ipotizzabile qualora lo status di cittadino europeo non sia accertato e, dunque, nessun diritto sia concretamente esercitabile dai soggetti interessati. La ratio della giurisprudenza europea è presidiare la cittadinanza dell'Unione intesa come status fondamentale dei cittadini degli Stati membri: tale ratio viene meno nel caso di specie, perché per nessuno dei destinatari del censurato art. 3-bis lo status di cittadino europeo era giuridicamente certo. In definitiva, le pronunce della Corte di giustizia richiamate dal rimettente non sono pertinenti perché le norme censurate, come precisato nel punto 8.3., non dispongono una perdita della cittadinanza italiana (ancora punto 10).

In terzo luogo, la sentenza n. 63/2026 ha affermato che il nuovo art. 3-bis l. n. 91/1992 configura «una preclusione originaria all'acquisto della cittadinanza italiana» da parte dei suoi destinatari, «e non una revoca». Ha rilevato anche che il mancato utilizzo dell'istituto della revoca

> è coerente con il contenuto delle norme in esame, che producono effetti rispetto ai quali la revoca risulta concettualmente estranea. Infatti, [...] la revoca è un istituto che opera ex nunc, in collegamento con circostanze sopravvenute, mentre l'art. 3-bis produce effetti ex tunc, al fine di far fronte a una situazione assai risalente (seppur aggravatasi con i decenni).

La Corte ha osservato che

> la revoca (come anche la perdita della cittadinanza regolata dall'art. 12 della legge n. 91 del 1992 e l'annullamento d'ufficio del provvedimento che concede la cittadinanza) va a colpire uno status già ufficialmente acquisito da un singolo individuo, mentre le norme in esame incidono sullo status non ufficialmente riconosciuto di una moltitudine di persone,

e che

> [è] verosimilmente dovuta a ciò la particolare locuzione usata dal legislatore ("è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana"): l'utilizzo della formula presuntiva risulta adeguato al fatto che per nessuno dei destinatari delle norme lo status di cittadino italiano era giuridicamente certo.

Si deve però osservare che queste affermazioni della Corte non convincono, anche se la sentenza non ha esaminato l'argomento con riferimento specifico all'art. 22 Cost. che vieta ogni forma di privazione della cittadinanza per motivi politici, perché è da considerarsi privazione della cittadinanza non soltanto la revoca, ma anche il mancato riconoscimento di uno status preesistente, anche se – come rileva la sentenza – sia comunque necessaria l'intermediazione di organi pubblici italiani (amministrativi o giudiziari) per pervenire al riconoscimento, il che secondo la Corte legittimerebbe le nuove norme del 2025 e degraderebbe il diritto alla cittadinanza ad una mera aspettativa.

Anzi la sentenza afferma che il nuovo art. 3-bis della legge n. 91/1992 «ha bilanciato in modo non irragionevole il legittimo affidamento degli stranieri di origine italiana con gli interessi costituzionali perseguiti».

Tuttavia, la stessa Corte ammette che tale bilanciamento non risolve le potenziali questioni di legittimità costituzionale, perché l'art. 3-bis, escludendo a priori dall'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis* una vasta platea di persone, «certamente ha inciso sul loro affidamento a poter, un giorno, chiedere l'accertamento dello status in questione», ma la stessa Corte ritiene che si tratta di un affidamento indebolito, perché si tratterebbe di una «cittadinanza virtuale», di uno status non «giuridicamente certo», in cui manca una «posizione consolidata».

Nella sentenza la Corte evoca

> una situazione critica dal punto di vista giuridico-costituzionale, per la virtuale spettanza di diritti politici a milioni di persone del tutto scollegate dall'Italia, e poi anche dal punto di vista economico sociale, nel momento in cui i 'poli d'attrazione' si sono invertiti e l'Italia è diventata Paese d'immigrazione.

Si tratta peraltro di una configurazione confutata in dottrina di chi ha fatto rilevare che la preoccupazione per il dato quantitativo è ridimensionata dal fatto che agli italiani residenti all'estero iscritti all'AIRE è riconosciuta non una rappresentanza in Parlamento proporzionale al loro numero, ma un mero diritto di tribuna[70], anche se nella XV legislatura i senatori eletti nella circoscrizione Estero si sono rivelati decisivi nelle vicende politiche della maggioranza[71].

Si è così correttamente osservato che l'infondatezza dei dubbi di costituzionalità delle nuove norme è condivisibile soltanto se si muove dalla premessa secondo cui l'oriundo, prima dell'accertamento, non è titolare di un diritto soggettivo perfetto e che questo esito diviene invece più incerto, ma possibile, nell'ipotesi opposta, che implica un affidamento più consistente[72].

[70] V. Desantis, "«Sviamenti» della cittadinanza e voto degli italiani all'estero. Tre percorsi di riflessione," *Dir. pubbl.* 1 (2023): 265-68, e C. Panzera e A. Rauti, "La cittadinanza tra stato e comunità," *Dir. soc.* 3 (2025): 632 sgg.

[71] D. Paris, *Il diritto di voto preso sul serio. La partecipazione dei cittadini residenti all'estero alle elezioni politiche* (Milano: Bocconi University Press, 2025), 134.

[72] R. Cherchi, "La cittadinanza «virtuale» degli oriundi italiani: retroattività, affidamento e genuine link nella sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 2026," *Diritto, immigrazione e cittadinanza* 2 (2026): 20-1.

Restano infatti del tutto aperte varie questioni di fondo.

In primo luogo, resta aperta la questione della conformità col diritto UE delle scelte fatte dal legislatore italiano del 2025 e perciò bene ha fatto la Corte costituzionale con l'ord. n. 147/2026 a sospendere il giudizio e a sollevare questione pregiudiziale di fronte alla CGUE per chiederle se gli artt. 9 TUE e 20 TFUE ostino all'adozione di una disciplina quale quella prevista dal nuovo art. 3-bis della legge n. 91/1992, nella parte in cui configura una preclusione originaria all'acquisto della cittadinanza italiana a carico di chi è nato all'estero anche prima della data di entrata in vigore dello stesso art. 3-bis ed è in possesso di altra cittadinanza, salvo che ricorra una delle condizioni indicate nel seguito della medesima disposizione.

In secondo luogo, anche nella sent. n. 63/2026 resta aperta la questione della ragionevolezza del diritto intertemporale, circa la distinzione tra coloro che si erano già attivati per ottenere il riconoscimento della cittadinanza prima del 28 marzo 2025 e coloro che a tale data erano rimasti inerti.

Infatti la sentenza espressamente lascia impregiudicata la questione della legittimità delle nuove norme con riferimento alla posizione di chi aveva chiesto un appuntamento agli uffici competenti, ma non lo aveva ancora ottenuto, il che potrà consentire nuove questioni di legittimità costituzionale e la più ampia valorizzazione possibile del comportamento attivo degli oriundi italiani, in conformità alla giurisprudenza della Corte EDU che richiede la non applicazione delle norme retroattive ai procedimenti pendenti[73].

In tal senso l'elemento giuridicamente rilevante potrebbe non essere soltanto il deposito formale della domanda o la data dell'appuntamento ottenuto con la rappresentanza consolare italiana all'estero, perché il concetto di «attivazione» richiamato dalla Corte potrebbe essere interpretato in modo più ampio rispetto alla semplice esistenza di un protocollo formale, facendo riferimento anche alla dimostrazione oggettiva che l'interessato aveva già iniziato il percorso necessario per ottenere il riconoscimento della cittadinanza e perciò potrebbero avere importanza elementi quali la ricerca di certificati presso gli uffici di stato civile italiani o stranieri, lo svolgimento di ricerche genealogiche, l'incarico conferito ad avvocati o consulenti specializzati, l'ottenimento di traduzioni e apostille e altre attività concrete finalizzate alla preparazione della pratica[74].

La revisione della cittadinanza italiana *iure sanguinis* non è dunque conclusa, ma aperta a futuri sviluppi, così come la giurisprudenza sul *genuine link* è un ulteriore elemento utile a sviluppare una revisione complessiva della cittadinanza italiana, che da un lato non tronchi in modo rigido e drastico i legami con l'enorme patrimonio culturale e demografico dei 160 anni di emigrazione italiana all'estero e con la cospicua presenza degli italiani all'estero e dall'altro velocizzi e semplifichi l'ottenimento della cittadinanza italiana per i tanti stranieri legalmente residente in Italia e ormai socialmente integrati nella società italiana.

[73] Così Cherchi, "La cittadinanza «virtuale» degli oriundi italiani," 19.

[74] È la tesi convincente di A. Ciervo, "Note a prima lettura sulla sentenza n. 63/2026 della Corte costituzionale," *Questione giustizia*, 30 maggio 2026.

Riferimenti bibliografici

Bascherini, G. "Brevi considerazioni storico-comparative su cittadinanza, ius sanguinis e ius soli nella vicenda italiana." *Diritti umani e diritto internazionale* (2019): 53 sgg.

Bonato, G. "Il decreto-legge n. 36 del 28 marzo 2025: la "Grande Perdita" della cittadinanza italiana." *Judicium* (15 aprile 2025).

Bonifazi, C. *L'Italia delle migrazioni*. Bologna: il Mulino, 2013.

Bussotti, L. *La cittadinanza degli italiani. Analisi storica e critica sociologica di una questione irrisolta*. Milano: FrancoAngeli, 2002.

Calvigioni, R., e T. Piola, *La cittadinanza iure sanguinis. Il riconoscimento a cura dell'ufficiale di stato civile, del Consolato italiano, del Tribunale civile*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli ed., 2024.

Carducci, M. "Profili d'incostituzionalità della nuova legge sulla cittadinanza: una fictio provvedimentale sull'identità degli oriundi." *Diritti comparati* (4 giugno 2025).

Caretti, P., e G. Tarli Barbieri. *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*. Torino: Giappichelli, 2017[4].

Casolari, F. "EU Citizenship and Money: A Liaison Dangereuse? International and EU Legal Issues Concerning the Selling of EU Citizenship." *Biblioteca della libertà* 50 (2015): <https://hdl.handle.net/11585/488195>.

Castorina, E. *Introduzione allo studio della cittadinanza*. Milano: Giuffrè, 1997.

Cavasino, E. " La cittadinanza al tempo delle migrazioni: oltre lo ius sanguinis, ma con ragionevolezza." *Diritto, immigrazione e cittadinanza* 1 (2026).

Cherchi, R. "La cittadinanza «virtuale» degli oriundi italiani: retroattività, affidamento e genuine link nella sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 2026." *Diritto, immigrazione e cittadinanza* 2 (2026).

Ciervo, A. "Note a prima lettura sulla sentenza n. 63/2026 della Corte costituzionale," *Questione giustizia*. 30 maggio 2026.

Corsi, C. "La cittadinanza come politica pubblica tra ius sanguinis, ius soli e ius culturae." In *La cittadinanza tra giustizia e democrazia*. Atti della giornata di Studi in memoria di Sergio Caruso, a cura di S. Grassi, e M. Morisi. Firenze: Firenze University Press, 2023.

Corti, P., e M. Sanfilippo. *L'Italia e le migrazioni*. Roma-Bari: Laterza, 2012.

Corvaja, F. "Quando i nodi vengono al pettine. Il riconoscimento della cittadinanza italiana iure sanguinis senza limiti, tra vincoli di diritto internazionale, condizionamenti europei e ordinamento costituzionale italiano." *Eurojus* 1 (2025): 409-12.

Cuniberti, M. *La cittadinanza, Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*. Padova: CEDAM, 1997.

De Gasperi, A. "«Riprendere le vie del mondo»." In *L'emigrazione nella storia d'Italia 1868-1975*, a cura di Z. Ciuffoletti, e M. Degl'Innocenti, vol. II, 234-35. Torino, Vallecchi, 1978.

De Siervo, U. "Art. 22." In *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, vol. IV, 9 sgg. Bologna: Zanichelli, 1978.

Desantis, V. "Sviamenti della cittadinanza e voto degli italiani all'estero. Tre percorsi di riflessione." *Dir. pubbl.* 1 (2023).

Donati, S. *A Political History of National Citizenship and Identity in Italy, 1861-1950*. Stanford: Stanford University Press, 2013.

Ferioli, E. "La cittadinanza "oltre" lo Stato. Interferenze internazionali e sovranazionali nell'acquisto e conservazione della cittadinanza statale." *Rivista AIC* 1 (2017): 1 sgg.

Fondazione Migrantes. *Rapporto Italiani nel Mondo 2025*. Perugia: Tau ed., 2005.

Forte, P. "Appunti per una base costituzionale della cittadinanza." *L'amministrazione in cammino* 4 (2010).
Gattuso, M. "Cittadinanza *iure sanguinis*: brevi note dopo C. Cost. 131/7/25, n. 142." *Giustizia insieme* (10 novembre 2025).
Grosso, E. "La nuova disciplina della cittadinanza italiana." *Giur. It*. 4 (1992): 342.
Grosso, E. "Limitare per legge l'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*? Obiettivo condivisibile, metodo discutibile." *Quad. cost*. 3 (2025): 699-700.
Livi Bacci, M. *In cammino. Breve storia delle migrazioni*. Bologna: il Mulino, 2019.
Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione. *Rapporto 1/2014, Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, a cura di M. Savino. Napoli: Editoriale scientifica, 2014.
Marinai, S. "La cittadinanza e l'apolidia." In A. M. Calamia, M. Gestri, M. Di Filippo, S. Marinai, F. Casolari, *Lineamenti di diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, 40 sg. Padova: Cedam, 2021.
Mazziotti, M. "Espatrio." In *Enc. Dir.*, vol. XV, 731. Milano: Giuffré, 1966.
Mellone, M. *Disciplina della cittadinanza italiana e donne cittadine. Una discriminazione mai terminata*. Napoli: Editoriale scientifica, 2020.
Morrone, A. "Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio." *Quaderni costituzionali* 2 (2015).
Mortati, C. "Art. 1." In *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, vol. I., 10-1. Bologna: Zanichelli, 1975.
Mortati, C. *Istituzioni di diritto pubblico*. Padova: CEDAM, 1976[9].
Offeddu, M. "Art. 35, 3° e 4° co." In *Commendatario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, 62-3. Bologna-Roma: Zanichelli, 1979.
Panzera, A. F. *Limiti internazionali in materia di cittadinanza*. Napoli: Jovene, 1984.
Panzera, C. "Cittadinanza." In *Dizionario dei diritti degli stranieri*, a cura di C. Panzera, e A. Rauti, 134 Napoli: Editoriale Scientifica, 2020.
Panzera, C., e A. Rauti. "La cittadinanza tra stato e comunità." *Dir. soc.* 3 (2025): 619 sgg.
Paris, D. *Il diritto di voto preso sul serio. La partecipazione dei cittadini residenti all'estero alle elezioni politiche*. Milano: Bocconi University Press, 2025.
Perin, G. "«La patria dei padri è la patria dei figli». Le conseguenze della riforma della cittadinanza sui minori nati all'estero e residenti in Italia." *Dir. imm. citt*. 3 (2025).
Prencipe, L. e M. Sanfilippo. *Breve storia statistica dell'emigrazione italiana (1861-2024)*. Roma: Fondazione Centro Studi Emigrazione Roma (CSER), 2025.
Pugliese, E., e M. Vitiello. *Storia sociale dell'emigrazione italiana. Dall'Unità ad oggi*. Bologna: il Mulino, 2024.
Rauti, A. *La decisione sulla cittadinanza. Tra rappresentanza politica e fini costituzionali*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2020.
Russo, P. "Da citizenship e citizenshop: la de-universalizzazione della cittadinanza nell'epoca della globalizzazione." In *La cittadinanza tra giustizia e democrazia*. Atti della giornata di Studi in memoria di Sergio Caruso, a cura di S. Grassi, e M. Morisi, 138-39. Firenze: Firenze University Press, 2023.
Sanfilippo, M., e P. Corti, a cura di. *Storia d'Italia. Annali 24. Migrazioni* Torino: Einaudi, 2009.
Scognamiglio, R. "Lavoro (disciplina costituzionale)." In *Enc. Giur.* Roma: Treccani, 1990.
Tosi, L. "La tutela internazionale dell'emigrazione." In *L'emigrazione italiana, 2, L'arrivo*, a cura di P. Bevilacqua, A. De Clementi, ed E. Franzina, 439-56. Roma: Donzelli editore, 2002.
Volpi, V. "Italia." In *Oltre lo* ius soli. *La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, a cura di M. Savino, 16 sgg.. Napoli: Editoriale scientifica, 2014.

Stranieri ai confini (dell'ordinamento)

Maria Agostina Cabiddu

1. Un ritratto

Quando ho pensato – come richiesto dagli organizzatori – al tema del contributo in memoria di Cecilia, quello dell'accoglienza mi è sembrato, fra i tanti di cui si è occupata, segnando profondamente l'evoluzione delle discipline giuspubblicistiche, quello a Lei più vicino, il più idoneo a rappresentarla attraverso i suoi scritti e così a ricordarla: tutta la riflessione di Cecilia è infatti sempre mossa da una naturale inclinazione all'ascolto, alla solidarietà, alla condivisione, all'accoglienza appunto, nutrita però non da un superficiale sentimentalismo o, se si vuole, da un buonismo politicamente corretto, quanto piuttosto da un rigoroso lavoro di analisi e di interpretazione, capace di andare oltre il dato normativo e giurisprudenziale, per guardare alla persona come valore obiettivo, a partire dal quale costruire l'ordine giuridico.

Ripercorrendo la sua bibliografia, ho potuto notare che la parola accoglienza ricorre in diversi scritti e anche nel saggio da Lei dedicato al comune amico e Maestro Luigi Lombardi Vallauri in occasione dei suoi 80 anni[1]. Avevamo lavorato molto io e Cecilia a quel *Liber amicorum* ed è stata un'impresa che mi ha fatto conoscere, di Cecilia, non solo la grande capacità di lavoro ma anche la sua

[1] C. Corsi, "Immigrazione, accoglienza, diritto," in *Scritti per Luigi Lombardi Vallauri* (Wolters Kluwer-CEDAM: Milano, 2016).

Maria Agostina Cabiddu, Politecnico di Milano, Italy, mariaagostina.cabiddu@polimi.it, 0000-0002-5653-2984

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)
FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Maria Agostina Cabiddu, *Stranieri ai confini (dell'ordinamento)*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2.14, in Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, pp. 99-126, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

forza tranquilla, la sua capacità di mediazione, la sua gentilezza come direbbe il suo Maestro Umberto Allegretti. Queste doti, che Cecilia ha trasfuso nella sua attività scientifica, ne hanno determinato lo stile, gli oggetti dell'indagine, i settori (spazianti dal diritto pubblico generale al diritto costituzionale fino al diritto amministrativo) da lei padroneggiati con uguale sicurezza e rigore.

Ma Cecilia era anche una combattente, tanto disponibile al dialogo quanto ferma nelle sue posizioni, frutto sempre di una riflessione pacata e del tutto scevra da pregiudiziali ideologiche e questa era la cifra del suo agire 'politicamente', che ha interpretato – affiancandolo al suo impegno scientifico sui temi dei migranti, della partecipazione, dell'amministrazione condivisa – anche come servizio alla sua comunità universitaria, assumendosi responsabilità istituzionali di non poco momento e come generosa partecipazione, prima come componente della redazione e poi come direttrice, alla rivista *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, che sotto la Sua guida ha acquisito il riconoscimento di rivista di fascia A e la veste digitale, da lei pensata e voluta per dare maggiore forza, diffusione e visibilità a questioni divenute cruciali per la civile convivenza… insomma, una studiosa, una docente, una collega e un'amica autorevole non autoritaria, servizievole non servile, opportuna non opportunista.

2. Il contesto

Cecilia non è stata l'unica e neanche la prima fra i costituzionalisti[2] a occuparsi di cittadinanza anche dalla prospettiva dei fenomeni migratori ma certamente nessuno ha saputo abbracciare la causa delle migrazioni – meglio: della persona migrante – come lei ha saputo fare, non solo per la quantità dei contributi dedicati a questo tema (oltre 50, come si è detto nel corso del Convegno organizzato a Firenze in sua memoria[3]) ma anche e soprattutto per la qualità e

[2] Tra i primi giuspubblicisti a cogliere la rilevanza del tema, che fino ad allora aveva interessato prevalentemente gli internazionalisti e i comparatisti (tra i quali, G. Biscottini, A. Cassese e G. Caja) sono stati G. D'Orazio, "(Effettività dei diritti e condizione dello straniero," *Dir. Soc.* (1973); *Lo straniero nella Costituzione italiana* (Padova: CEDAM, 1992); "Straniero (dir. cost.)," in *Enc giur* (Roma: Ist. Poligrafico, 1993); *Condizione dello straniero e "società democratica",* Padova, CEDAM, 1994), ed E. Bettinelli, "(I diritti "essenziali" (inviolabili e universali) dell'uomo e le frontiere dell'ordinamento: l'apologo degli albanesi," in *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. Angiolini (Torino: Giappichelli, 1992); "Art. 52," in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso (Bologna: Zanichelli, 1992); "Il voto degli italiani all'estero," in *Riforma elettorale*, a cura di M. Luciani e M. Volpi (Bari: Laterza, 1995).

[3] *Ex multis*, C. Corsi, "Peripezie dell'accesso degli immigrati alle prestazioni sociali," in *Welfare. Attualità e prospettive*, a cura di C. Giorgi (Roma: Carocci, 2022), 117 sgg.; C. Corsi e S. Dall'Oglio, "Il quadro normativo," in P. Bonetti, M. D'Onghia, P. Morozzo della Rocca, M. Savino, *Immigrazione e lavoro: quali regole?* (Napoli: Editoriale scientifica, 2022), 395 sgg.; C. Corsi, "Lo straniero nel diritto dei mercati," in *Scritti in onore di Antonio Ruggeri* (Napoli: Editoriale scientifica, 2021), 1251 sgg.; "Migranti e immigrati di fronte all'emergenza coronavirus: tra vecchie e nuove fragilità," *Diritto pubblico* (2020): 901 sgg.; "Il diritto alla salute alla prova delle migrazioni," *Le Istituzioni del Federalismo* (2019): 45 sgg.;

la profondità dell'indagine davvero a tutto tondo, passando dai piani alti del diritto costituzionale e sovranazionale a quelli più concreti ma non meno rilevanti degli strumenti amministrativi necessari per rendere effettivi i diritti e le libertà riconosciuti e riconoscibili allo straniero in quanto persona e/o in quanto appartenente a una comunità economica, sociale e politica.

Quasi superfluo osservare che – dal punto di vista dell'attenzione dei giuristi, oltre che dal punto di vista socio-economico -, lo scenario, anche nel nostro Paese, è rapidamente mutato con il passaggio dell'Italia da paese di emigrati, quale era stato fino alla fine degli anni Settanta, in paese di immigrati, con la svolta – agli inizi degli anni Novanta del secolo scorso – quando il crollo del muro e il dissolvimento delle repubbliche comuniste dell'Est Europa ha un clamoroso riflesso, sul piano interno, negli scandali emersi con le inchieste del pool 'mani pulite' e nella fine della c.d. 'prima Repubblica', mentre, a livello planetario, la globalizzazione dei mercati non si limitava a produrre le magnifiche sorti e progressive auspicate dai suoi cantori ma incideva sul lavoro, ormai ridotto a merce, sull'ambiente e sul clima fino ai rapporti fra stati e ordinamenti: una serie di concause sono dunque all'origine di un fenomeno[4], che i media non esitano a definire epocale e la politica fatica a 'dominare', riaccendendo antiche ossessioni (invasione, straniero e, addirittura, 'sostituzione etnica'), che in nulla tengono conto del fatto che il continuo movimento, le grandi migrazioni e le conseguenti mescolanze permeano l'intera storia conosciuta, così come le mitologie più antiche e che, mentre i media e la propaganda politica veicolano il messaggio dell'invasione, la popolazione residente del nostro paese è in costante calo, spin-

"Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici," *Rivista AIC* 1 (2018): 1 sgg.; " Percorsi accidentati d'integrazione. Il caso italiano," in *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, a cura di G. Cerrina Feroni, V. Federico (Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2018), 649 sgg.; "La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali," *Le Regioni* (2018: 1170 sgg.; "Un (in)arrestabile indebolimento delle garanzie costituzionali nei confronti degli stranieri?," *Osservatorio sulle fonti* 1 (2018): 1 sgg.; "L'accesso degli stranieri ai diritti sociali," *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, a cura di L. Ferrara e D. Sorace, Vol. VIII: *Cittadinanze amministrative*, a cura di A. Bartolini e A. Pioggia (Firenze: Firenze University Press, 2016), 133 sgg.; "Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale," *federalismi.it* 3 (2014): 1 sgg.; "Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenza tra Stato e Regioni," in *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, a cura di E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, e M. Renna (Bologna: il Mulino, 2013), 229 sgg.; "Straniero (diritto costituzionale)," in *Enciclopedia del diritto. Annali VI* (Milano: Giuffrè, 2013), 861 sgg.; "Diritti sociali e immigrazione nel contraddittorio tra Stato, Regioni e Corte costituzionale," in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza* 2 (2012): 43 sgg.; "I diritti delle persone rom e sinti alla circolazione, al soggiorno e all'abitazione," in *La condizione giuridica di rom e sinti in Italia*, a cura di P. Bonetti, A. Simoni, e T. Vitale (Milano: Giuffrè, 2011), 759 sgg.; "Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?," *Diritto Immigrazione e Cittadinanza* 3-4 (2008): 141 sgg.

[4] Nella sterminata letteratura sul punto, si veda di recente, P. Khanna, *Il movimento del mondo. Le forze che ci stanno sradicando e plasmeranno il destino dell'umanità* (Roma: Fazi, 2021).

ta da una dinamica naturale fortemente negativa, solo parzialmente compensata da un saldo migratorio positivo[5]. Non solo. Come si legge nell'ultimo rapporto ISTAT, nel decennio 2014-2023,

> oltre un milione di italiani ha scelto di trasferirsi all'estero e, tra questi, più di un terzo (367.000) sono giovani di età compresa tra i 25 e i 34 anni. Tra i giovani espatriati, quasi 146.000 (39,7 per cento) possedevano una laurea al momento della partenza[6]. Sul fronte opposto, i rimpatri di giovani della stessa fascia di età nello stesso periodo sono stati circa 113.000, di cui poco più di 49.000 laureati (…) Oltre alle dinamiche migratorie internazionali, bisogna considerare anche quelle interne; il Nord e il Centro, grazie agli ingenti trasferimenti di residenza di giovani provenienti dal Mezzogiorno, realizzano nel decennio 2014-2023 un guadagno netto rispettivamente di 134.000 e di oltre 13.000 giovani laureati. Nel Mezzogiorno, invece, lo svantaggio è doppio: alle perdite verso l'estero si aggiungono quelle verso le altre regioni italiane, con un saldo complessivo negativo di oltre 179.000 giovani laureati[7].

In effetti, i Rapporti ISTAT restituiscono l'immagine di un Paese in transizione, in cui i cambiamenti demografici e sociali si alimentano a vicenda, interessando generazioni, famiglie, comunità ed è sempre l'ISTAT a fotografare una situazione economica in cui alla crescita del tasso di occupazione e di stabilità del rapporto di lavoro non corrisponde maggiore ricchezza diffusa: giovani e donne continuano a sperimentare forme di precariato o di part-time involontario, l'inflazione erode il potere d'acquisto e cresce la povertà assoluta: dinamiche economiche che si traducono in politiche che, lungi dal governare la paura, governano con la paura, dimostrando inequivocabilmente come non esista forma di controllo sociale più efficace dello spettro dell'insicurezza che incombe sui controllati[8].

Come nel mondo delle grandi multinazionali, dove transitorietà e obsolescenza programmata sono qualità e i profitti provengono dall'inadempimento contrattuale e dalla spoliazione di beni, secondo la tecnica del 'prendi i soldi e scappa' piuttosto che dalla creazione di nuovi beni, così anche le politiche statali non sembrano più volte a ordinare quanto piuttosto a produrre disordine, come dimostrato – solo per fare un esempio – da presidenti degli Stati Uniti di chiara marca 'imprenditoriale' come George Bush Jr e, senza più remora alcuna, da Donald Trump. Si tratta di tattiche certamente proficue nel breve termine – il solo orizzonte temporale che sembra ormai interessare l'economia (*rectius*: la

[5] Nel 2024, in Italia le immigrazioni dall'estero (435.000) sono state più del doppio delle emigrazioni (191.000), generando un saldo migratorio positivo di 244.000 unità.

[6] Sul paradosso tutto italiano dei giovani istruiti, spesso con alta formazione, scartati o comunque non trattenuti dal mercato del lavoro italiano, si veda recente. A. Foti, *Stai fuori! Come il Belpaese spinge i giovani ad andare via* (Bari: Dedalo, 2024).

[7] ISTAT, *Rapporto annuale 2025. La situazione del Paese* (Roma: ISTAT, 2025), 69 s.

[8] Illuminanti, sotto questo profilo, gli studi di Z. Bauman e, in particolare, *La società sotto assedio*, trad. it. (Bari-Roma: Laterza, 2002).

finanza) e la politica – ma che finisce per produrre effetti sistemici: i legami di lungo periodo, il rispetto della parola data, in una parola la fiducia perdono significato, diventando premessa empirica della «scomparsa della società»[9] e, sul piano più propriamente giuridico, dello smarrimento del primo e fondamentale diritto: la certezza del diritto[10].

Ubi societas ibi ius recita il brocardo di cui non si saprebbe rinvenire l'origine ma che costituisce l'impalcatura concettuale di un testo classico del diritto pubblico italiano, *L'Ordinamento giuridico* (1918), di Santi Romano e, anche a ritenere per lo più superata quella concezione[11], certo è che la prospettiva istituzionalista, che non si accontenta di indagare i rapporti fra le norme per guardare anche al 'senso' delle stesse e dei diversi ordinamenti di cui sono espressione, appare ancora oggi in grado di illuminare la situazione in cui siamo immersi, dove al disgregarsi dei rapporti sociali, non più cementati da sentimenti di appartenenza, di fratellanza, di solidarietà, corrisponde l'arretramento di quelle istituzioni, a cominciare dallo Stato, chiamate a indicare obiettivi comuni e a tracciare la rotta.

3. Lo straniero

Ora, è evidente che le nuove forme di organizzazione, che ignorano i legami sociali per fare piuttosto riferimento a reti (culturali, di comunicazione, di relazione) e non tollerano l'obiettività e la stabilità dell'ordinamento preferendo l'influenza, che si traduce in *moral suasion*, linee guida, *soft law*, sono certamente in linea con le esigenze delle élite globali, di per sé veloci, dinamiche, extraterritoriali e non vi sarebbe niente di male se tutti potessero giocare o navigare (secondo la terminologia in uso) ad armi pari ma, proprio questo è il punto: recisi i legami sociali, i singoli vengono abbandonati a se stessi nell'incessante gara per l'efficienza e la produttività, sicché, quando la *deregulation* presenta il conto, gli 'scartati'[12], guidati dalla propaganda, che scatena la caccia al capro espiatorio, non sono più in grado di individuare le vere cause del disordine, dell'incertezza economica, dell'insicurezza sociale, ma si concentrano su quelli che, nella filiera della disperazione, vengono dopo di loro, i più fragili, additati come zavorre ed è ovvio che nessuno più degli stranieri migranti – irregolari o clandestini – risulta adatto a svolgere il ruolo del colpevole: sono loro che ci rubano il lavoro;

[9] F. Dubet, *Sociologie de l'expérience*, Seuil, Paris, 1994, p. 52.

[10] Fondamentale, ancora oggi, quantomeno sotto il profilo concettuale, il capolavoro di F. Lopez de Oñate, *La certezza del diritto* (Milano: Giuffrè, 1968).

[11] Cfr. P. Grossi, *"Lo Stato moderno e la sua crisi" (a cento anni dalla prolusione pisana di Santi Romano)*, *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 1 (2011): 1-22; Cfr. R. Cavallo Perin, G. Colombini, F. Merusi, A. Police, A. Romano, a cura di, *Attualità e necessità del pensiero di Santi Romano* (Napoli: Editoriale scientifica, 2019) e A. Sandulli, a cura di, *L'ordinamento giuridico nel centenario* (Bologna: il Mulino, 2020) ma si veda *infra*.

[12] Si fa riferimento alla terminologia utilizzata da Papa Francesco nelle sue coraggiose encicliche, come ad esempio la *Laudato si'* e la *Fratelli tutti*.

sono loro che alimentano il lavoro nero; sono loro che approfittano dei nostri servizi sociali (salute, istruzione, casa ecc.) a discapito dei cittadini autoctoni.

Per quanto ci riguarda, a voler risalire lungo il piano inclinato che ha gradualmente condotto all'attuale situazione di degrado politico e culturale non vi è dubbio che un (il) vero punto di svolta sia costituito, come accennato, dalla concomitante esplosione di diverse crisi: sul fronte internazionale, il crollo del muro di Berlino, che accelera il collasso del blocco sovietico e dei regimi satellite mentre, su quello interno, si avvertono gli scricchioli della c.d. 'prima Repubblica' e del sistema dei partiti fino ad allora governanti: un clima da fine impero che trova negli ingressi di migranti in fuga dalle loro terre il suggello mediatico[13]. L'episodio simbolo è l'arrivo a Bari, l'8 agosto 1991, della nave Vlora carica di profughi albanesi: il più grande e drammatico sbarco di migranti mai arrivati in Italia con un'unica nave e sarà presto chiaro che

> i fenomeni migratori in atto in Europa non sono semplici spostamenti di individui o di gruppi. È in corso – come in altre epoche della storia – una risistemazione della popolazione del mondo guidata da fattori economici, demografici e politici destinati a permanere nel medio periodo[14],

come confermano gli oltre trent'anni ormai di arrivi, spesso con visti turistici, destinati a trasformarsi in soggiorni, non meno irregolari di quanto lo siano le rotte di terra o di mare percorse da altri disperati costretti ad abbandonare i paesi d'origine.

E sarebbe ridicolo, se non fosse tragico, descrivere questi fenomeni come 'invasione' e, soprattutto, queste persone come i nuovi barbari che premono ai 'nostri confini'.

Certo è tuttavia che, al di là della propaganda, il tema dell'ingresso e del soggiorno dello straniero e, in particolare, del migrante extracomunitario, continua ad essere terreno di scontro non solo politico ma anche scientifico, sicché bisognerebbe partire dall'inizio, come faceva Cecilia Corsi, quando – nell'Introduzione alla sua monografia sul tema[15] – si interrogava sulla qualificazione (chi è straniero?[16]) e tanto più oggi la risposta a quella domanda è urgente, posto che,

[13] Un altro tornante della storia, che sembra lasciarsi definitivamente alle spalle il pluriverso dei 'grandi spazi' individuato da C. Schmitt, (*Il nomos della terra nel diritto internazionale dello jus publicum europaeum* (1950) (Milano: Adelphi, 1991), come possibilità (l'unica secondo l'autore) di un nuovo *nomos* della terra in grado, dopo il tramonto dell'ordine eurocentrico, di dare al mondo un ordinamento globale.

[14] Dall'incipit della presentazione al primo fascicolo (1999) della rivista *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, dal 2017 guidata da Cecilia Corsi.

[15] C. Corsi, *Lo stato e lo straniero* (Padova: CEDAM, 2001). Di inevitabilità delle migrazioni parla L. Montanari, "La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri," *federalismi.it*: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=38274>.

[16] Domanda non banale se solo si pensa al significato latissimo assunto dal termine nelle circolari ministeriali dell'ultima parte del ventennio fascista e, in particolare, nel periodo della seconda mondiale, quando, estendendo i meccanismi e i dispositivi dello stato di eccezione forgiati nel laboratorio del diritto coloniale, si finì per far rientrare nella categoria dello

nel gran mare di questioni che al riguardo vengono in rilievo, il tema (del diniego o del riconoscimento) della cittadinanza torna ad essere dirimente, come pure ha dimostrato, nonostante l'insufficiente affluenza al voto, il recente referendum[17].

Se è vero, infatti, che il lungo cammino della civiltà e del moderno costituzionalismo ha portato al progressivo superamento del rapporto biunivoco fra riconoscimento dei diritti e status di cittadino, non vi è dubbio, tuttavia, che diverse situazioni soggettive, a cominciare proprio dal c.d. 'diritto di incolato', ovvero la libertà di entrare e soggiornare nel territorio di uno stato, restano ancora per lo più rimesse alla discrezionalità dei legislatori nazionali, che non esitano – a seconda della temperie politica – a incidere sulla disciplina della circolazione (ingresso, soggiorno, espulsione) dei non cittadini sul proprio territorio.

E così, mentre il nostro art. 16 della Costituzione dispone che «Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge»[18] è, in particolare, il diritto internazionale a presidiare 'confini' politicamente sensibili, stabilendo all'art. 13, c. 2 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, che «ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese» e all'art. 3 del prot. n. 4 della C.ED.U., che «nessuno può essere privato del diritto di entrare nel territorio dello stato di cui è cittadino», sicché attenzione: come precisato dalla Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sull'art. 10-bis del TU sull'immigrazione (decreto legislativo

straniero tutti gli estranei al progetto politico e all'idea di Stato e di società che il regime fascista intendeva realizzare: stranieri, oppositori politici, lavoratori – diverse circolari del Ministero dell'Interno (si veda Arch. Centrale dello Stato, Massime di P.S., busta 150) impegnavano le Prefetture del Regno e le autorità di polizia nel controllo della mobilità interna dei lavoratori italiani, vietando sostanzialmente l'immigrazione illegale in città dei lavoratori italiani provenienti dalla campagna –, zingari ed ovviamente gli ebrei (stranieri e non), specifici destinatari delle leggi razziali: R.D.L. 5 settembre 1938, *Provvedimenti per la difesa della razza nella scuola fascista*; R.D.L. 7 settembre 1938, *Provvedimenti nei confronti degli ebrei stranieri*; R.D.L. 23 settembre 1938, *lstituzione di scuole elementari per fanciulli di razza ebraica*; R.D.L. 15 novembre 1938, *lntegrazione e coordinamento in testo unico delle norme già emanate per la difesa della razza nella Scuola ltaliana*; R.D.L. 17 novembre 1938, *Provvedimenti per la razza italiana*; R.D.L. 29 giugno 1939, *Disciplina per l'esercizio delle professioni da parte dei cittadini di razza ebraica*.

[17] Con più decreti del Presidente della Repubblica pubblicati in Gazzetta Ufficiale n. 75 del 31 marzo 2025, sono stati indetti cinque referendum abrogativi: quattro attinenti a norme in materia di diritto del lavoro e un quinto, riguardante la modifica dei requisiti di accesso alla cittadinanza italiana per gli stranieri residenti sul territorio. Il testo del quesito, dichiarato ammissibile dalla Corte Costituzionale con la sentenza nr. 11/2025, era il seguente: «"Volete voi abrogare l'art. 9, comma 1, lettera b), limitatamente alle parole "adottato da cittadino italiano" e "successivamente alla adozione"; nonché la lettera f), recante la seguente disposizione: "f) allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica.", della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza"?». Come è noto nessuno dei cinque referendum, svoltisi l'8 e il 9 giugno 2025, ha raggiunto il quorum stabilito per la validità della consultazione. In particolare, per quello sulla cittadinanza l'affluenza si è fermata al 30,6%.

[18] Cfr. Corte cost. n. 62/1994; n. 94/2009; n. 250/2010.

n. 286 del 1998[19] e successive modifiche[20]), introdotto con la legge 94 del 2009[21], la norma impugnata (che disciplina il reato di «ingresso e soggiorno illegale» nel territorio dello Stato) non penalizza una «mera condizione personale e sociale» – quella di straniero «clandestino» (*rectius*: irregolare) – quanto piuttosto la violazione di precise disposizioni, ovvero «fare ingresso» e «trattenersi» nel territorio dello Stato[22]. Il che è quanto dire, sostiene la Corte, che

> il bene giuridico protetto dalla norma incriminatrice è, in realtà, agevolmente identificabile nell'interesse dello Stato al controllo e alla gestione dei flussi migratori, secondo un determinato assetto normativo: interesse la cui assunzione ad oggetto di tutela penale non può considerarsi irrazionale ed arbitraria,

essendo «incontestabile, in effetti, che il potere di disciplinare l'immigrazione rappresenti un profilo essenziale della sovranità dello Stato, in quanto espressione del controllo del territorio»[23] e sarebbe questo un ragionamento financo condivisibile, specie in tempi in cui, come si vedrà nel prosieguo, molti passi indietro (e non avanti) sono stati fatti nella tutela dei diritti, fino a rispolverare teorie, come quella del 'tipo d'autore'[24], che, proprio quella sentenza sembrava dare per defi-

[19] Adottato in attuazione della delega contenuta nell'art. 47 della legge 6 marzo 1998, n. 40, *Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* (c.d. "legge Turco-Napolitano").

[20] Tra queste, come è noto, la legge 189/2002 (la cosiddetta "legge Bossi-Fini") che ha modificato il testo unico del 1998, alterandone l'impianto complessivo in senso restrittivo. Ulteriori integrazioni al testo unico sono state apportate dalla legge n. 94 del 2009, nell'ambito di uno dei tanti 'pacchetti sicurezza'. Norme regolamentari, di attuazione del testo unico, sono contenute nel D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, come modificato dal D.P.R. 18 ottobre 2004, n. 334, emanato in attuazione della legge 189/2002.

[21] Il c.d. 'pacchetto sicurezza', assunta questa (la sicurezza) quale necessità *esclusiva* non suscettibile di cedere ad altre ragioni. Sul punto già P. Bonetti, "Tra interessi dello Stato e diritti dell'individuo: nuovi istituti e vecchi problemi dell'espulsione dello straniero di fronte alla Corte costituzionale," *Giurisprudenza Costituzionale* (1994): 2381 sgg.

[22] La sentenza va letta in combinato con la gemella (Corte cost., n. 249/2010), che ha dichiarato l'illegittimità dell'aggravante di clandestinità introdotta con il primo pacchetto sicurezza del 2008 dal Governo. Secondo la Consulta sono stati ritenuti incostituzionali, in quanto in contrasto con gli articoli 3, primo comma, e 25, secondo comma, della Costituzione, l´articolo 61, numero 11-bis, del codice penale, e, in via consequenziale, l´articolo 1, comma 1, della Legge 15 luglio 2009, n. 94 contenente disposizioni in materia di sicurezza pubblica nonché l'articolo 656, comma 9, lettera a), del codice di procedura penale, limitatamente alle parole «e per i delitti in cui ricorre l´aggravante di cui all´art. 61, primo comma, numero 11-*bis*), del medesimo codice». Al riguardo, si veda F. Bailo, "L'aggravante e il reato di clandestinità: illegittimità tout court per la prima e rigetto con motivazione a due tempi per il secondo, con qualche apertura ad altri profili di incostituzionalità," *Giur. cost*.: <https://giurcost.org/studi/bailo.htm>.

[23] Corte cost., sent. 250 del 2010, cons. dir. 6.2 e 6.3.

[24] Basti pensare alle previsioni della legge 9 giugno 2025, n. 80, «Conversione in legge del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario» (c.d. "decreto sicurezza"), che mettono al centro la qualità del soggetto autore del reato, identificato anche nella persona migrante trattenuta nel CPR, da cui il richiamo alla

nitivamente archiviate. Il punto è, però, che quell'arresto giurisprudenziale (che perciò viene qui richiamato), più chiaramente di altri, sembra dare per scontata la preminenza della sovranità statale sul riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo: un assioma, come subito notato dalla dottrina, indimostrato e indimostrabile, tanto più in un ordinamento costituzionale quale il nostro, incentrato sul valore della persona e dei suoi diritti, che sembra comportare una

> regressione dell'identità giuridica subita dalle persone destinatarie della previsione normativa e il capovolgimento del concetto di *status,* che diviene categoria negativa (segnala una *sottoprotezione*) in quanto prescinde dalle condizioni minime su cui si fonda lo *status* di persona, ai sensi delle vigenti fonti costituzionali e internazionali ad esse equiparate[25].

Se, infatti, lo 'straniero' non riesce a dimostrare di rientrare in una delle ipotesi classificate di protezione internazionale[26], che impegnano lo stato all'accoglienza[27], è, in quanto irregolare (*rectius*: clandestino) colpevole del reato, esposto come tale all'automatismo dell'espulsione[28].

giurisprudenza costituzionale, secondo la quale la «condizione giuridica dello straniero non deve essere […] considerata – per quanto riguarda la tutela di tali diritti [inviolabili] – come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi, specie nell'ambito del diritto penale, che più direttamente è connesso alle libertà fondamentali della persona, salvaguardate dalla Costituzione con le garanzie contenute negli artt. 24 e seguenti, che regolano la posizione dei singoli nei confronti del potere punitivo dello Stato» (Corte cost. n. 249 del 2010 e, recente, Corte cost. n. 86 del 2024) ma si veda anche la "Relazione della Corte Suprema di Cassazione Ufficio del Massimario e del Ruolo Servizio Penale," <https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2025/06/Rel.33-2025.pdf>. In dottrina, denunciano le deviazioni dal diritto penale del fatto a favore di un diritto penale d'autore, per come realizzata nel d.l. sicurezza, tra gli altri, E. Dolcini, "Un Paese meno sicuro per effetto del decreto-legge sicurezza," <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/dolcini-un-paese-meno-sicuro-per-effetto-del-decreto-legge-sicurezza>, par. 1; S. Zirulia, "Il decreto sicurezza 2025 interrompe il processo di adeguamento del Codice Rocco alla Costituzione. Criticità e possibili rimedi," *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale* 1 (1° marzo 2025): 217; F. Forzati, "Il nuovo Ddl sicurezza fra (poche) luci e (molte) ombre: primi spunti di riflessione," <https://archiviopenale.it/il-nuovo-ddl-sicurezza-fra-(poche)-luci-e-(molte)-ombre-primi-spunti-di-riflessione/articoli/43644>, 8.

[25] Così, E. Bettinelli, "Il clandestino: persona senza status?," in *Alle frontiere del diritto costituzionale – Scritti in onore di V. Onida*, a cura di M. D'Amico e B. Randazzo (Milano: Giuffré, 2011): 127-46 e in *Umanità e sovranità. I diritti negati ai migranti (1986-2015)* (Pavia: Pavia University Press, 2017), 122 ma si veda anche G. Bascherini, "*Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee* (Napoli: Jovene, 2007).

[26] Tra queste: l'essere oggetto di persecuzioni dirette e personali per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a determinati gruppi sociali o per le opinioni politiche professate, il diritto al ricongiungimento familiare, diritto alla difesa, diritto alla salute, divieto di *refoulement.*

[27] In particolare, si veda Convenzione del Consiglio d'Europa (Varsavia, 16 maggio 2005, ratificata dall'Italia con la legge 2 luglio 2010, n. 108) che *distingue e separa* le vittime (che *in quanto tali* devono essere assistite e ottenere un'adeguata tutela, cioè uno *status*, in conformità ai diritti umani) dai responsabili dei delitti suddetti.

[28] Cfr. C. Corsi, "Il rimpatrio dello straniero tra garanzie procedurali e automatismo espulsivo," <https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/20121026_condstran_corsi.pdf>.

Da qui l'importanza dell'osservazione svolta al riguardo da Cecilia, raro esempio di pacatezza e fermezza argomentativa: «è compito ineludibile dello Stato presidiare le proprie frontiere e far rispettare le regole stabilite in funzione di un ordinato flusso migratorio e di un'adeguata accoglienza»[29], dove – si badi – l'accento cade sul fine che si (deve) persegu(ir)e, che 'condiziona' e rende o meno conforme a Costituzione l'esercizio della funzione legislativa. In questa prospettiva, la prerogativa statale in nessun modo può intendersi come fortezza atta a respingere i presunti invasori ma si lega e si comprende (solo) come espressione della necessaria disciplina del fenomeno migratorio e dell'organizzazione dell'accoglienza.

Niente a che vedere, insomma, con un sovranismo che alza muri e ponti levatoi quanto piuttosto consapevolezza della novità e rilevanza dei problemi che attendono risposte all'altezza della sfida. In effetti, la «guerra mondiale a pezzi», come è stata definita, che veste la maschera delle guerre 'umanitarie' e delle azioni di polizia internazionale, dimostra, insieme, il carattere inevitabilmente polemico del fronteggiarsi dei "grandi spazi" schmittiani sullo scacchiere mondiale e la necessità di superare la logica 'amico-nemico' a favore di un nuovo e diverso paradigma fondato non sull'occidentalizzazione omologante del mondo ma su «un'altra idea di 'umanità', includente e non escludente, attraversata da una pluralità di differenze irriducibili, umanità dell'altro uomo, preoccupata dei doveri e della responsabilità nei confronti dell'altro, più che della rivendicazione dei propri diritti»[30]; un radicale cambio di paradigma, che - facendo del confine non un fronte invalicabile ma una soglia (transitabile) di confronto con un'alterità che deve restare tale, affinché possiamo misurarne la *comune* differenza, appare l'unico in grado di contribuire realmente a ridefinire i tratti giuridici e politici di un nuovo ordine mondiale.

4. Cittadinanza costituzionale

Che in questa materia, incandescente perché attinente al cuore della nostra democrazia costituzionale – e, come si vedrà anche nel prosieguo, agli elementi costitutivi dello stato: popolo, territorio, ordinamento –, sia necessario un discorso sui fini ce lo dicono, ormai da tempo, anche i Maestri[31], che non si stancano di ripetere quella, che, a rigore,- sarebbe un'ovvietà, ovvero che, nello stato di diritto costituzionale, sovrana è la Costituzione e lo stesso parlamento non è *legibus solutus* ma, al contrario, incontra un preciso limite

> nella potenza implicita nella definizione della sfera di libertà dell'uomo: il legislatore insomma deve fare i conti, attraverso il dialogo e il confronto, con le

[29] Corsi, "Il rimpatrio dello straniero".

[30] Così, C. Resta, *Stato mondiale o nomos della terra. Carl Schmitt tra universo e pluriverso* (Reggio Emilia: Diabasis 2009)

[31] G. Zagrebelsky, *Contro la dittatura del presente. Perché è necessario un discorso sui fini* (Roma: Laterza, 2014).

> istanze umane e sociali, tradotte in pretese di libertà, mediante le quali l'uomo esprime la sua personalità[32],

dove, per poco che si guardi, si comprende facilmente che non basta il consenso unanime di facciata sui principi (tutti d'altra parte, sono, in astratto, per la libertà, la dignità, la democrazia ecc.), posto che tali principi sono gusci vuoti se non c'è una politica che, attraverso il dibattito pubblico, li interpreta, dando un ordine ai valori e agli interessi espressi dalla collettività.

Ora, porre al centro del ragionamento la scelta dei fini significa, innanzitutto, interrogarsi non solo sul testo della Costituzione ma anche sul contesto in cui le disposizioni costituzionali sopra richiamate sono state poste e su quello nel quale, oggi, la loro attuazione dev'essere calata e così, nella luce di un'interpretazione storico-soggettiva, l'intento del costituente appare rivolto a scongiurare la reintroduzione di misure restrittive del diritto di circolazione quali quelle adottate dai passati regimi (e segnatamente dal fascismo) nei confronti degli oppositori, ridotti al confino o costretti all'esilio per sfuggire alla persecuzione laddove la questione (dei diritti) dello 'straniero' era avvertita – anche politicamente e non solo sul piano interno – più che come un pericolo, come un'opportunità per far fronte alle richieste di manodopera provenienti dal presumibile sviluppo economico legato alla ricostruzione, dopo gli sconvolgimenti della seconda guerra mondiale e la fiduciosa riapertura al mondo e al futuro dei diversi Paesi. In quel contesto anche la formulazione dell'art. 22, a tenore del quale nessuno può essere privato della cittadinanza (della capacità giuridica, del nome) per motivi politici sembrava guardare essenzialmente alla dolorosa esperienza del passato regime[33] che della revoca della cittadinanza aveva fatto un'arma sia contro gli oppositori sia nei confronti «degli appartenenti alla razza ebraica»[34].

[32] Così, G. Berti, *Interpretazione costituzionale. Lezioni di diritto pubblico* (Padova: CEDAM, 2001), 80-1. Già nella cultura giuridica liberale la «soggezione alla sovranità non è adunque annientamento o diminuzione di personalità; anzi è sublimazione di personalità … *Status* sta ad indicare il rapporto che nell'aggregato sociale assume l'individuo, entrando necessariamente a farne parte, diventandone membro. *Status* è pertanto il rapporto o vincolo giuri- dico che lega il singolo nell'aggregato. E poiché l'aggregato è un tutto, e non somma di rapporti o di vincoli che intercedono fra i singoli, poiché appunto i singoli vengono in considerazione come membri, e non come entità isolate, indipendenti, il vincolo è unico» (A. Cicu, "Il concetto di status," in *Studi giuridici in onore di Vincenzo Simoncelli* (Napoli: Jovene, 1917), 69-70).

[33] Peraltro, nonostante le previsioni contenute nella legge speciale n. 108/1926 (v. *infra* nota 30), c'era forse, anche in quel clima, la consapevolezza dell'abnormità della revoca tanto che la Commissione incaricata di redigere il Codice penale, sotto la guida del ministro di grazia e giustizia Alfredo Rocco, rinunciò a comminarla come pena accessoria.

[34] Si veda la legge 31 gennaio 1926, n. 108, disciplinante la revoca della cittadinanza italiana (spesso seguita dalla confisca dei beni appartenenti ai *non più cittadini*) nei confronti dei cosiddetti 'fuorusciti', cioè di coloro *che avessero commesso o concorso* «a commettere all'estero un fatto diretto a turbare l'ordine pubblico del Regno o da cui [potesse] derivare danno agli interessi italiani o diminuzione del buon nome o del prestigio dell'Italia, anche se il fatto non [avesse costituito] reato» e, più tardi, il Regio Decreto-Legge 17 novembre 1938,

Quando tuttavia le circostanze mutano e il problema non è più quello della protezione del cittadino nei confronti di un potere esorbitante ma quello della disciplina dei flussi migratori e dell'adeguata accoglienza, quelle stesse disposizioni, interpretate alla luce dei principi fondamentali di libertà, eguaglianza, dignità personale, fornirebbero (a leggerle secondo i fini cui si è fatto sopra riferimento) un utile aggancio per orientare la ricerca di un punto di equilibrio tra sovranità (*rectius*: controllo delle frontiere) e tutela della persona.

Come è noto – e gli scritti di Cecilia ne seguono tutti gli svolgimenti – troppo spesso invece il legislatore, lungi dall'ancorarsi ai principi costituzionali, ha preferito seguire, quando non fomentare, la paura dei governati, spostando il peso della legge sul controllo piuttosto che sulla libertà, fino a introdurre, come accennato, il reato di immigrazione clandestina, con ciò suggerendo un corrispondente status negativo (di immigrato clandestino) per l'autore di quel reato[35] e, sulla base di questo, costruire ulteriori interventi restrittivi, a cominciare dalle modifiche al Testo Unico introdotte con la legge 30 luglio 2002, n. 189 (c.d. "legge Bossi-Fini"), che in nessun modo sono stati in grado di regolare il 'fenomeno migratorio' né, tanto meno, di organizzare un'adeguata accoglienza, generando anzi ulteriore irregolarità e deprivazione di diritti[36]: può entrare in Italia per motivi di lavoro e restarvi solo chi è già in possesso di un contratto di lavoro ed esclusivamente nell'ambito delle quote e dei settori lavorativi identificati dal decreto flussi; il datore di lavoro deve rispettare i tempi stabiliti dal decreto e limitarsi ai settori ivi esplicitati; pressoché impossibile assumere e regolarizzare uno straniero già presente in Italia, magari già conosciuto, salve le periodiche sanatorie; si prevedono espulsioni automatiche con accompagnamento alla frontiera e, infine, aumenta la 'ferma' nei Centri di permanenza temporanea (oggi CPR – Centri di Permanenza per il Rimpatrio), in realtà vere e proprie carceri.

n. 1728, recante Provvedimenti per la difesa della razza italiana, che all'art. 23 recitava: «Le concessioni di cittadinanza italiana comunque fatte ad ebrei stranieri posteriormente al 19 gennaio 1919 si intendono ad ogni effetto revocate» e, all'art. 24: «Gli ebrei stranieri e quelli nei cui confronti si applica l'art. 23, i quali abbiano iniziato il loro soggiorno nel Regno, in Libia e nei Possedimenti dell'Egeo posteriormente al 1° gennaio 1919, debbono lasciare il territorio del Regno, della Libia e dei Possedimenti dell'Egeo entro il 12 marzo 1939-XVII», fino all'abominio della carta di Verona della Repubblica sociale italiana del 14 novembre 1943,secondo cui: «Gli appartenenti alla razza ebraica sono stranieri. Durante questa guerra appartengono a nazionalità nemica» (punto 7), presto seguito dall'Ordine di polizia n. 5 del Ministero dell'interno della RSI (30 novembre 1943), decretante l'arresto degli ebrei di tutte le nazionalità, il loro internamento dapprima in campi provinciali e poi in campi nazionali, il sequestro di tutti i loro beni (alcune settimane dopo verrà disposta la trasformazione dei sequestri in confische definitive).

35 Cui la stessa Corte costituzionale ha talora mostrato di accedere, si veda *amplius*, Bettinelli, "Il clandestino," e giurisprudenza ivi indicata.

36 I decreti flussi sono stati talora, essi stessi, criminogenetici: caporalato, avviamento alla prostituzione, tratta di esseri umani sono solo esempi dell'inadeguatezza rispetto ai fini che, secondo Costituzione, dovrebbero essere perseguiti.

Cecilia dà conto di tutto questo, seguendo con rigore e passione civile, l'evoluzione della normativa nazionale ed europea[37] e della giurisprudenza, fino a ripubblicare – quando era ormai già molto malata – un suo articolo del 2000, che evidentemente considerava la sintesi del suo pensiero sul tema, che aveva assorbito la maggior parte delle sue energie e che a noi rimane come una sorta di testamento spirituale[38], un invito a proseguire nel cammino dei diritti dell'uomo senza abbandonare l'ancoraggio ai pilastri del costituzionalismo. «La cittadinanza svolge, infatti, ancora una funzione di garanzia» ci dice Cecilia, perché, se

> da un lato i diritti umani cominciano a scontrarsi con il principio della cittadinanza nazionale e con gli stessi confini della nazione, dall'altro il principio del particolarismo territoriale, del senso di appartenenza ad una comunità stanziata su un certo territorio è ancora ben radicata. E lo stesso diritto umanitario riflette tale tensione…[39],

come a dire che la progressiva 'universalizzazione' dei diritti è certamente la direzione auspicabile e tuttavia la cittadinanza giuridica è sempre stata (e continua ad essere) strumento di protezione, atto a distinguere e quindi a separare: confondere i piani e i concetti non aiuta e, anzi, rischia di nuocere agli stessi fini che si dice di voler perseguire.

5. Cittadini all'estero

Ora, se è vero che la cittadinanza, nonostante la progressiva erosione dei concetti, continua a radicarsi nell'appartenenza a un popolo stanziato su un determinato territorio, sembrerebbe logico pensare che a chi con quel popolo e con quel territorio non ha (più) legami la cittadinanza non dovrebbe essere riconosciuta. Vanno invece in tutt'altra direzione le disposizioni che disciplinano il voto degli italiani all'estero (a partire dal comma 3 dell'art. 48 della Costituzione, introdotto dalla legge cost. n. 1/2000)[40] e, in particolare, dei titolari di doppia cittadinanza che non abbiano conservato e talora mai neanche instaurato nessun legame con il nostro Paese, proprio mentre gli stranieri residenti stabilmente nel Paese, che contribuiscono attivamente al suo sviluppo economico

[37] Si veda C. Corsi, "Il diritto di asilo tra impasse, inasprimenti della disciplina e prossime riforme," *federalismi.it* <https://www.federalismi.it/nv14/editoriale.cfm?eid=567>; Corsi e Dall'Oglio, "Il quadro normativo"; ancora, Corsi, "Lo straniero nel diritto dei mercati"; Corsi, "Peripezie dell'accesso degli immigrati".

[38] C. Corsi, "Diritti fondamentali e cittadinanza," *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 2 (2023), ripubblicazione di un articolo originariamente apparso nella rivista *Diritto pubblico* 3 (2000): 793-816.

[39] Cfr. E Grosso, "Il ruolo del confine nelle trasformazioni della nozione giuridica di cittadinanza," *Teoria politica* 10 (2020): 207 sgg.

[40] Secondo cui «La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tale fine è istituita una circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge».

e sociale faticano ad ottenere l'agognato status e con esso il pieno riconoscimento dei diritti[41]. Il che sembra davvero la miglior prova dell'uso strumentale e nel contempo, anche per le ragioni che si diranno subito, poco accorto, della disciplina della cittadinanza, che appare in tal modo slegata dalla funzione sua propria (quella, per intenderci, enucleata da Cecilia) e dai presupposti storico-culturali che la sorreggono[42].

In effetti, se si guarda al terzo comma dell'articolo 48 e all'attuazione datane dalla legge 27 dicembre 2001, n. 459, (c.d. "legge Tremaglia"), disciplinante l'esercizio del diritto di voto per il parlamento nazionale e per i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione, dei cittadini italiani residenti all'estero[43] sembra potersi cogliere in quello che è uno dei punti più controver-

[41] Cfr. E. Grosso, "Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle Costituzioni europee," *Dir. pubbl. comp. ed europeo* 2 (2000), spec. 514 sgg.

[42] Che il binomio popolo territorio possa essere declinato in termini di apertura e non di chiusura nei confronti degli stranieri ce lo dimostra l'antica Roma. Si dice, in modo piuttosto approssimativo, che per i romani, chiunque poteva diventare cittadino. In realtà, l'atteggiamento dei romani era estremamente pragmatico e tendeva ad accogliere gli stranieri, a partire dalle élite, uniformando gradualmente i costumi ma mantenendo intatte le usanze e lingue locali, portando così i vinti a diventare parte del popolo romano, con i relativi privilegi giuridici e fiscali. Manifesto di questa concezione, il discorso in Senato dell'Imperatore Claudio, in occasione della presentazione della proposta di legge volta a concedere lo *ius honorum* (il diritto a ricoprire cariche politiche) ai cittadini Romani della Gallia Comata, cioè la possibilità di entrare in Senato: «I miei antenati, al più antico dei quali, Clauso, venuto dalla Sabina, furono conferiti insieme la cittadinanza romana e il patriziato, mi esortano ad adottare gli stessi criteri [...] non ignoro che i Giuli vennero da Alba, i Coruncanii da Camerio, i Porcii da Tuscolo e, per non risalire ad epoche più antiche, furono tratti in Senato uomini dall' Etruria, dalla Lucania e da tutta l'Italia [...] A quale altra cagione fu da attribuirsi la rovina degli Spartani e degli Ateniesi, se non al fatto che essi, per quanto prevalessero con le armi, consideravano i vinti come stranieri? Romolo, nostro fondatore, fu invece così saggio che ebbe a considerare parecchi popoli in uno stesso giorno prima nemici e subito dopo concittadini. Stranieri presso di noi ottennero il regno [...]» (Tacito, *Annales* XI, 24).

[43] A dimostrare la delicatezza di una tale disciplina basti osservare, che – a differenza di altri ordinamenti che riconoscono il diritto di voto ai propri cittadini che si trovano all'estero per motivi di studio o lavoro – il combinato disposto della legge sulla cittadinanza del 1992 e della disciplina sul voto degli italiani all'estero, fa sì che tutti i cittadini italiani emigrati conservino l'iscrizione nelle liste elettorali del comune italiano di ultima residenza, senza limiti di tempo e che perfino i loro discendenti possano – qualora l'abbiano persa – riacquistare la cittadinanza a prescindere da qualunque valutazione circa il legame sostanziale con la comunità politica di riferimento che dovrebbe essere alla base del riconoscimento dei dritti politici. Fra i tanti commenti critici alla legge n. 459 del 2001 si veda E. Grosso, "Il voto all'estero: tra difficoltà applicative e dubbi di costituzionalità," *Quaderni costituzionali* (2002): 346 sgg. e G. E. Vigevani, "Il voto all'estero: interrogativi sulla «riserva indiana» per i candidati," *Quaderni costituzionali* (2002): 348-50; G. Sica, "La legge sul voto degli italiani all'estero e la rottura del principio della rappresentanza parlamentare nazionale," *Politica del diritto* (2008): 704 sgg., argomenta efficacemente sulla difficoltà di conciliare la presenza dei parlamentari eletti nella Circoscrizione Estero con l'unitarietà della rappresentanza politica all'interno del Parlamento; sul punto si veda anche uno dei primissimi commenti sulla stampa quotidiana, M. Luciani, "Nell'urna di Dakar. Il pasticcio del voto

si di quella revisione costituzionale, ovvero l'introduzione di un voto 'pesato' (con la sostanziale violazione del principio di eguaglianza del diritto che invece lo stesso articolo vorrebbe garantito, posto che un numero alto di elettori all'estero concorre all'elezione di una quota solo 'simbolica' di loro rappresentanti), il frutto più maturo (e, nel contempo, paradossale) della persistente influenza della dottrina dei diritti pubblici soggettivi. «Solo la volontà del cittadino (può) entro certi limiti e sotto certe condizioni, divenire volontà dello Stato medesimo» spiegava Santi Romano[44] e, in quella concezione, la funzionalizzazione all'interesse generale anche del voto, inteso come partecipazione al procedimento di formazione degli organi statali più che come un diritto, avrebbe forse potuto giustificare «entro certi limiti e sotto certe condizioni» un peso diverso del voto, a seconda del 'tipo' di elettore ma non così sotto l'ombrello della Costituzione, che proclama, oltre alla personalità, libertà e segretezza del voto, anche la sua eguaglianza[45].

Avremo modo di capire presto se il c.d. 'premierato' vedrà o no la luce: certo è che, come è stato subito notato, l'elezione diretta del Presidente del Consiglio e il meccanismo di trascinamento del premio previsto dal d.d.l. di revisione costituzionale non possono stare insieme al ritaglio delle circoscrizioni elettorali e al criterio di distribuzione dei seggi come disciplinato a seguito della legge Tremaglia, pena un'ulteriore (e più evidente) violazione degli articoli 3 e 48, c. 2 della Costituzione o, viceversa degli articoli 56 e 57 della Costituzione, con riferimento al numero dei seggi attribuiti alla circoscrizione estero[46], stante il rischio che il premier ed eventualmente la maggioranza parlamentare siano determinate da cittadini che poco o nulla hanno a che fare con la comunità politica cui si riferiscono. Non è un caso – e sembra questa un'ulteriore conferma di quanto sopra sostenuto – che si torni a discutere del meccanismo automatico in forza del quale la formale trasmissione iure sanguinis dello status di cittadino può comportare il possesso della cittadinanza italiana in capo a individui nati e sempre vissuti all'estero, a loro volta discendenti di individui nati e sempre vissuti all'estero, che hanno un'altra cittadinanza e che non presentano più alcun effettivo legame 'sostanziale' con la Repubblica[47].

degli italiani all'estero," *La Stampa* (21 novembre 2001): 30. Fra le poche voci favorevoli si veda C. Fusaro, "Il voto all'estero: quando i costituzionalisti… non ci stanno," *Quaderni costituzionali* (2002): 351 sgg.

44 S. Romano, "La teoria dei diritti pubblici subbiettivi," in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. I, a cura di V. E. Orlando (Milano: SEL, 1900), 173.

45 Sull'importanza di garantire l'applicazione di una formula elettorale omogenea fra i diversi collegi si veda D. Casanova, *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali* (Napoli: Editoriale scientifica, 2020), 208 sgg.

46 R. Calvano, "I limiti alla revisione costituzionale e il convitato di pietra degli italiani all'estero nei ddl sul "premierato," *Nomos. Le attualità nel diritto* 2 (2024). Si veda anche M. Midiri, "Italiani all'estero ed elezione del Premier," *federalismi.it*: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=51349>.

47 Si veda il disegno di legge n. 1432 (d-l 36/2025 – disposizioni urgenti in materia di cittadinanza) e sui disegni di legge nn. 98 e conn. (disposizioni in materia di riacquisto della cittadinanza italiana).

6. Terra e mare

Come la storia insegna, il progresso (sociale, politico, culturale) non segue percorsi lineari, tanto meno la politica, specie quando l'interdipendenza leadership/followership[48] non è più generativa ma scade in demagogia. Come questo si rifletta anche sulla 'disciplina' dell'immigrazione, in un mondo e in una vecchia Europa drammaticamente richiusi in se stessi, lo dimostrano le immagini largamente diffuse delle deportazioni di migranti dagli Stati Uniti e, per quanto ci riguarda, la lettera aperta del 22 maggio 2025, promossa dai governi italiano e danese, seguiti dai primi ministri di Belgio, Repubblica Ceca, Austria, Polonia, Lituania, Lettonia ed Estonia, con la quale, dopo aver reso un formale omaggio alla Convenzione europea e ai suoi principi[49], si osserva che «what was once right might not be the answer of tomorrow» e, in particolare, non sembrerebbe (secondo i firmatari) rispondere adeguatamente a quella che i firmatari affermano essere la sfida principale, quella dell'immigrazione irregolare, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, considerati i numerosi casi di espulsione, da parte statale, di cittadini stranieri criminali in cui l'interpretazione della Convenzione avrebbe portato alla protezione delle persone sbagliate e posto troppe limitazioni alla capacità degli Stati di decidere chi espellere dal proprio territorio.

Alla lettera, come è noto, ha replicato il segretario generale del Consiglio d'Europa, Alain Berset, ricordando che i nove Paesi sono «vincolati da una Convenzione che hanno liberamente firmato e ratificato» per poi rimarcare che «in una società governata dallo Stato di diritto, nessun organo giudiziario dovrebbe subire pressioni politiche. Le istituzioni che proteggono i diritti fondamentali non possono piegarsi ai cicli politici»[50]: uno scontro senza precedenti e non è un caso che si consumi nella terra di nessuno del diritto riconosciuto dalla maggior parte degli ordinamenti di lasciare il proprio paese cui non corrisponde però l'obbligo degli stati di accogliere chi cittadino non è.

D'altra parte, per ritornare alle considerazioni di Cecilia sul diritto di incolato, così come lo status di cittadino, qualificando «in modo specifico la relazio-

[48] La *followership* e il rapporto con la leadership sono da tempo oggetto di attenzione soprattutto nell'ambito delle scienze dell'organizzazione. *Ex plurimis*, R. E. Kelley, "In Praise of Followers," *Harvard Business Review* (November-December 1988): 142-48; R. E. Kelley, *Il potere dei collaboratori. Come creare collaboratori capaci di guidarsi… e leader che sappiano farsi seguire* (Milano: FrancoAngeli, 1993); D. Collinson, "Rethinking followership: A post-structuralist analysis of follower identities," *The Leadership Quarterly* 17, 2 (2006): 179-89. https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2005.12.005. Tra i primi ad occuparsi del linguaggio dei leader/follower, si veda V. Bagaglini ed E. Lombardi Vallauri, "La comunicazione della nuova élite politica: novità e continuità," *Parole-chiave* 2 (2018).

[49] "Rights and values that are both crucial and fundamental and which constitute cornerstones of our democratic societies," <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Lettera_aperta_22052025.pdf>.

[50] Consiglio d'Europa. "Alain Berset on the joint letter challenging the European Court of Human Rights." 22 maggio 2025. <https://www.coe.int/it/web/portal/-/alain-berset-on-the-joint-letter-challenging-the-european-court-of-human-rights>.

ne esistente tra un individuo e una comunità organizzata in senso politico»[51], distingue gli individui appartenenti a una certa comunità politica, a un certo popolo, dagli stranieri, così il diritto all'ingresso (e la libertà di circolazione e soggiorno) in un territorio, segnando la linea di confine tra un dentro e un fuori, costituisce (più ancora del diritto di voto, peraltro variamente modulabile) il nucleo duro della disciplina della cittadinanza, come espressione però – si badi – non di una sovranità irrelata ma di un ordinamento, che trova nella Costituzione e nei suoi principi i riferimenti essenziali per dare certezza ai cittadini ma anche a coloro che aspirano a tale status e/o a chi abbia semplicemente interesse a entrare, circolare soggiornare nel territorio dello Stato per motivi economici.

Il che non significa abbandonare o ritenere comunque superati concetti, cui si associano valori politici (come popolo, territorio, cittadinanza),[52] quanto piuttosto dire che le azioni messe finora in campo dalla 'politica'[53], talora al dichiarato scopo di preservare una presunta purezza del popolo o della cultura nazionale[54] o per presidiare i confini e contrastare il traffico di esseri umani[55] vanno rigorosamente valutate, in concreto, alla luce, appunto, dei principi costituzionali, a cominciare da quelli contenuti nell'articolo 10 Cost. e del diritto internazionale e sovranazionale.

In questa luce dev'essere valutato, ad es., il "Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana"[56], che, dietro gli scopi dichiarati, nasconde l'esternalizzazione del controllo delle frontiere, il cui controllo

[51] A. Morrone, "Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio," *Quaderni costituzionali* (2015): 306.

[52] Si veda anche Grosso, "Il ruolo del confine" 207.

[53] Tra i diversi contributi dell'amica che qui si ricorda, si veda Corsi, "La trilogia della Corte costituzionale"; "Un (in)arrestabile indebolimento"; "L'accesso degli stranieri ai diritti sociali."; "Illegittimità costituzionale del requisito della residenza protratta per i servizi abitativi," <https://www.questionegiustizia.it/articolo/illegittimita-costituzionale-del-requisito-della-residenza-protratta-per-i-servizi-abitativi_05-05-2020.php>. Tra le tante decisioni in materia di libertà religiosa, si veda Corte cost., sent. n. 254/2019.

[54] Così avvicinandosi pericolosamente alle proposte in tema di gestione dell'immigrazione avanzate dalle destre radicali negli anni Novanta (in particolare da organizzazioni, come Fronte Nazionale, poi sciolte sulla base della legge Mancino), e oggi riprese sotto l'etichetta della c.d. 'remigrazione', strettamente legate alle teorie del complotto della 'grande sostituzione etnica'. Sul punto, si veda M. Sellner, *Remigrazione. Una proposta* (San Casciano in Val di Pesa: Passaggio al Bosco editore, 2025).

[55] Si veda il Memorandum di intesa tra Italia e Libia firmato a Roma: "Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana," (2 febbraio 2017): <http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf>; <http://www.governo.it/media/gentiloni-incontra-il-primo-ministro-libico/6685>.

[56] In forza del quale il governo italiano concede aiuti economici e supporto tecnico alle autorità libiche per ridurre i flussi migratori, affidando ad esse la sorveglianza del Mediterraneo attraverso la fornitura di motovedette, di un centro di coordinamento marittimo e di attività di formazione.

viene affidato alla c.d. 'Guardia costiera libica', che vi provvede con omissioni di soccorso, respingimenti di uomini donne e bambini, centri di detenzione, dove le persone vengono quotidianamente sottoposte a trattamenti inumani e degradanti.

Non meno gravi perplessità suscita il d.l. 2 gennaio 2023, n. 1 (convertito dalla legge 15/2023), recante *disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori*. Nella relazione di accompagnamento del decreto legge si evidenzia che l'intervento

> si propone di contemperare l'esigenza di assicurare l'incolumità delle persone recuperate in mare, nel rispetto delle norme di diritto internazionale e nazionale in materia, con quella di tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica, in conformità alle previsioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare di Montego Bay, del 1982[57]

e tuttavia, per poco che si guardi, non è difficile constatare come quelle disposizioni non mirino alla regolazione dei flussi migratori (tanto meno all'accoglienza) quanto a bloccarne la portata effettiva in realtà, a criminalizzare[58], a rendere più onerose le attività delle ONG che effettuano attività di ricerca e salvataggio (SAR) nel mar Mediterraneo, aggravando le sofferenze dei disperati che percorrono quelle rotte e contribuendo a determinare un maggior numero di morti[59], disponendo che, nel caso in cui anche solo una delle seguenti condizioni non sia ritenuta soddisfatta potrà essere emanata la direttiva ministeriale limitativa di transito e/o sosta nelle acque territoriali italiane":

> a) la nave che effettua in via sistematica attività di ricerca e soccorso in mare opera in conformità alle certificazioni e ai documenti rilasciati dalle competenti autorità dello Stato di bandiera ed è mantenuta conforme agli stessi ai fini

[57] Sul 'rispetto' della Convenzione di Montego Bay, si veda, ASGI, "Il D.L. n. 53/2019, convertito, con modificazioni, nella L. n. 77 /2019. Analisi critica del c.d. "Decreto sicurezza bis" relativamente alle disposizioni inerenti il diritto dell'immigrazione," (13 settembre 2019): <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/09/2019_Commento-decreto-sicurezza-bis_13_9_.pdf>. Nell'ambito della ampia produzione dottrinale in materia e con riferimento specifico al d.l. 53/2019 si veda anche G. Cataldi, "L'impossibile "interpretazione conforme" del decreto "sicurezza bis" alle norme internazionali sul soccorso in mare," 2020: <https://www.asgi.it/notizie/limpossibile-interpretazione-conforme-decreto-sicurezza-bis-norme-internazionali-soccorso-in-mare/>, nell'ambito della rubrica "Diritti senza confini", edita dalle riviste *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* e *Questione Giustizia*.

[58] Cfr. E. Cusumano e M. Villa, "From "Angels" to "Vice Smugglers": the Criminalization of Sea Rescue NGOs in Italy," *Eur. J. Crim. Policy Res.* 27 (2021): 23-40 e A. Ciervo, "La criminalizzazione delle ONG che operano salvataggi in mare tra "Decreto legge sicurezza" e tutela multilivello della libertà di associazione," <https://www.questionegiustizia.it/articolo/criminalizzazione-ong>. Si veda anche la comparazione effettuata dall'ISPI operata sulla base dei dati forniti dal Ministero dell'Interno e dall'UNHCR ai seguenti link: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/sbarchi-e-ong-il-pull-factor-non-esiste-33410>, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/fact-checking-migrazioni-e-covid-19-27058>.

[59] Sul punto, S. Zirulia, "Il reato di «Morte o lesioni come conseguenza di delitti in materia di immigrazione clandestina» (art. 12-bis t.u. imm.). Uno strumento sproporzionato e inefficace per il contrasto al traffico di migranti," <https://www.questionegiustizia.it/data/doc/4233/zirulia_art-12bis_qg.pdf>.

della sicurezza della navigazione, della prevenzione dell'inquinamento, della certificazione e dell'addestramento del personale marittimo nonché delle condizioni di vita e di lavoro a bordo;
b) sono state avviate tempestivamente iniziative volte a informare le persone prese a bordo della possibilità di richiedere la protezione internazionale e, in caso di interesse, a raccogliere i dati rilevanti da mettere a disposizione delle autorità;
c) è stata richiesta, nell'immediatezza dell'evento, l'assegnazione del porto di sbarco;
d) il porto di sbarco assegnato dalle competenti autorità è raggiunto senza ritardo per il completamento dell'intervento di soccorso;
e) sono fornite alle autorità per la ricerca e il soccorso in mare italiane, ovvero, nel caso di assegnazione del porto di sbarco, alle autorità di pubblica sicurezza, le informazioni richieste ai fini dell'acquisizione di elementi relativi alla ricostruzione dettagliata dell'operazione di soccorso posta in essere;
f) le modalità di ricerca e soccorso in mare da parte della nave non hanno concorso a creare situazioni di pericolo a bordo né impedito di raggiungere tempestivamente il porto di sbarco (art. 1, c. 2-bis, d.l. 130/2020).

Le condizioni così poste, la sequenza procedimentale immaginata e le conseguenze che derivano dalle conseguenti 'violazioni' sembrano più il frutto di un approccio ideologico che di un'attenta analisi giuridica, confliggendo con l'obiettivo delle convenzioni internazionali in materia non solo di salvaguardia della vita propria e altrui in mare[60], ma anche con quelle in materia di tutela e rispetto dei diritti umani e certamente con la funzione, costituzionalmente orientata, di regolare i flussi migratori ed organizzare l'accoglienza.

7. 'Non luoghi' ai confini dello Stato di diritto

In larga misura estranee alle garanzie (riserva di legge e riserva di giurisdizione) stabilite dall'art. 13 della Costituzione a presidio dell'inviolabilità della libertà personale[61] sembra doversi ritenere anche il sistema per il trat-

[60] Il capovolgimento del senso delle disposizioni costituzionali e di diritto internazionale risulta peraltro evidente, come emerge dal confronto con l' art. 98, par. 1, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, a tenore del quale «Ogni Stato deve esigere che il comandante di una nave che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri: a) presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo; b) proceda quanto più velocemente è possibile al soccorso delle persone in pericolo, se viene a conoscenza del loro bisogno di aiuto, nella misura in cui ci si può ragionevolmente aspettare da lui tale iniziativa; c) presti soccorso, in caso di abbordo, all'altra nave, al suo equipaggio e ai suoi passeggeri e, quando è possibile, comunichi all'altra nave il nome della propria e il porto presso cui essa è immatricolata, e qual è il porto più vicino presso cui farà scalo».

[61] Tra i primi a mettere radicalmente in dubbio la legittimità costituzionale della detenzione amministrativa, A. Di Martino, "La disciplina dei C.I.E. è incostituzionale. Un pamphlet," *Diritto penale contemporaneo* (11 maggio 2012), <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/upload/1336732870dimartino.pdf>. Cfr. L. Masera, "L'incostituzionalità dell'art. 14 d.lgs.

tenimento amministrativo degli stranieri nei Centri di Permanenza e Rimpatrio (CPR), i cui presupposti sono disciplinati solo sommariamente dalla legge mentre le modalità del trattenimento sono addirittura lasciate alla sola disciplina di fonte secondaria[62], con ciò determinando, al di là delle talora disumane condizioni di vita materiale nei centri, anche un'irragionevole disparità di trattamento fra chi è privato della libertà personale in quanto condannato a scontare una pena detentiva (che gode delle garanzie stabilite dalla legge 26 luglio 1975, n. 354 dedicata alle "Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà") e chi invece ne è privato pur non avendo riportato condanne[63]. Sul punto, come è noto, è intervenuta di recente, a squarciare finalmente il velo di ipocrisia, che da quasi trent'anni ammanta la disciplina della detenzione amministrativa, la Corte costituzionale, rilevando l'insufficienza della disciplina che regola il trattenimento nei CPR, con parole nette: «il richiamo nell'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, all'art. 21, comma 8, del d.P.R. n. 394 del 1999 non soddisfa, in alcun modo, la riserva assoluta di cui all'art. 13, secondo comma, Cost. La disposizione richiamata, infatti, non solo non è un atto con forza e valore di legge, ma a sua volta prevede che

> le disposizioni occorrenti per la regolare convivenza all'interno del centro, comprese le misure strettamente indispensabili per garantire l'incolumità delle persone, nonché quelle occorrenti per disciplinare le modalità di erogazione dei servizi predisposti per le esigenze fondamentali di cura, assistenza, promozione umana e sociale e le modalità di svolgimento delle visite, sono adottate dal prefetto, sentito il questore, in attuazione delle disposizioni recate nel decreto di costituzione del centro e delle direttive impartite dal Ministro dell'interno per assicurare la rispondenza delle modalità di trattenimento alle finalità di cui all'articolo 14, comma 2, del testo unico.

Come si desume da tale disposizione regolamentare, i modi del trattenimento non solo sono, in definitiva, rimessi ad atti del prefetto, sentito il questore della

286/98 nella parte in cui non contiene una disciplina sufficientemente precisa dei "modi" del trattenimento nei CPR," *Questione giustizia on line* (10 maggio 2022); A. Ciervo, "Limitazioni alla libertà personale e garanzia della riserva di giurisdizione nella recente giurisprudenza costituzionale: due precedenti importanti anche per il diritto dell'immigrazione?," *Diritto immigrazione e cittadinanza* 1 (2023): 256 e sgg., <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/note-e-commenti/fascicolo-2023-1/1103-limitazioni-alla-liberta-personale-e-garanzia-della-riserva-di-giurisdizione-nella-recente-giurisprudenza-costituzionale-due-precedenti-importanti-anche-per-il-diritto-dell-immigrazione/file>.

62 Cfr Masera, "L'incostituzionalità dell'art. 14 d.lgs. 286/98".

63 Cfr. i contributi scritti depositati successivamente presso le Commissioni riunite I e II del Senato della Repubblica, nel corso dell'attività conoscitiva sul d.d.l. Atto Senato n. 1236, in particolare di M. Palma, 29 ottobre 2024, p. 5, per il quale non vale l'equivalenza dei CPR con la situazione carceraria «perché si tratta di una equivalenza soltanto 'in negativo', nel senso che sono applicate in questi Centri tutte le regole d'ordine e repressive previste per il carcere, mentre non sono applicate le pur magre possibilità che il carcere può offrire».

provincia ove è ubicato il singolo CPR, ma, ancorché questi siano adottati sulla base delle direttive impartite dal Ministro dell'interno, potrebbero essere disciplinati difformemente nel territorio nazionale.

Rimettendo, pertanto, pressoché l'intera disciplina della materia a norme regolamentari e a provvedimenti amministrativi discrezionali, il legislatore è venuto meno all'obbligo positivo di disciplinare con legge i 'modi' di limitazione della libertà personale, eludendo la funzione di garanzia che la riserva assoluta di legge svolge in relazione alla libertà personale nell'art. 13, secondo comma, Cost.»[64] e se, nonostante l'inammissibilità delle questioni, tuttavia l'incostituzionalità della detenzione amministrativa è, oggi, *sub signo nigro*, a maggior ragione sono da ritenersi non conformi al dettato costituzionale le disposizioni del Protocollo Italia-Albania e i diversi interventi per l'individuazione dei paesi d'origine sicuri[65], che sembrano sommare alle criticità procedurali, i profili di illegittimità relativi alla detenzione amministrativa e alla condizione giuridica dello straniero[66]. Come è noto, con la sentenza del 1° agosto 2025 nelle cause riunite C-758/24 e C-759/24[67] (riguardanti due cittadini del Bangladesh portati dalle autorità italiane nel Centro di permanenza temporanea in Albania), la Corte di Giustizia dell'Unione europea è intervenuta a seguito del rinvio pregiudiziale del Tribunale di Roma, sottolineando

[64] Corte cost., sentenza n. 96/2025, sulla quale, criticamente, F. Pallante, "L'incerta tutela della legalità costituzionale nel caso degli stranieri irregolari," <https://www.questionegiustizia.it/articolo/nota-sent-96-2025> ma si veda anche A. Natale, "CPR e la Costituzione. Il rischio di una impasse. Il rischio di zone franche," <https://www.questionegiustizia.it/articolo/nota-a-cda-cagliari-e-corte-cost-96_2025>.

[65] Il d.l. n. 158/2024 contenente Disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale, è stato abrogato dalla legge 9 dicembre 2024, n. 187, che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, recante disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali. Sul d.l. n. 158/2024, si veda C. Cudia, "Osservazioni sul decreto legge in materia di individuazione dei paesi di origine sicuri nelle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale," *federalismi.it* <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=51346>.

[66] Sul punto, C. Favilli, Audizione 8 gennaio 2024 ddl Protocollo Italia-Albania, 8 gennaio 2024, su <https://documenti.camera.it/leg19/documentiAcquisiti/COM01/Audizioni/leg19.com01>, ma si veda anche il numero speciale della rivista *Questione Giustizia*, dedicato a *Il diritto alla protezione internazionale e l'impegno della giurisdizione,* <https://www.questionegiustizia.it/speciale/il-diritto-alla-protezione-internazionale-e-l-impegno-della-giurisdizione-57633>, ai risultati del seminario "È sicuro il decreto-legge paesi sicuri?", organizzato dal Consiglio Italiano per i Rifugiati (registrazione disponibile sul sito di Radio Radicale: <https://www.radioradicale.it/scheda/743126/e-sicuro-il-decreto-legge-paesi-sicuri>), e a quelli del Forum del Gruppo di Pisa sul "Protocollo Italia-Albania e il decreto legge Paesi sicuri", con contributi di A. Rauti, M. Benvenuti, P. Bonetti, D. Loprieno, C. Siccardi, M. Tuozzo.

[67] Corte di giustizia dell'Unione europea, Documento n. 303022. CURIA <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=303022&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=9040909>.

che la designazione di un paese terzo come «Paese di origine sicuro» deve poter essere oggetto di un controllo giurisdizionale effettivo, vertente sul rispetto dei criteri sostanziali stabiliti dal diritto dell'Unione». Il che significa che «le fonti di informazione su cui si fonda tale designazione devono essere accessibili al richiedente e al giudice nazionale». Inoltre, si legge ancora, «uno Stato membro non può, tuttavia, includere un Paese nell'elenco dei Paesi di origine sicuri qualora esso non offra una protezione sufficiente a tutta la sua popolazione»[68].

Confini, mare territoriale, paesi sicuri, insomma territorio (e suo controllo) e ancora – a dimostrare ulteriormente che, in questa materia, la manomissione delle parole è parte integrante delle politiche – «luoghi idonei», previsti dal d.l. n. 113 del 4.10.2018 (primo decreto Salvini), conv. in L. 132/2018, ovvero strutture che – più ancora dei CPR – sfuggono alla conoscenza e al controllo democratico[69] e quindi, più propriamente, «non luoghi», buchi neri in cui possono cadere i richiedenti permessi di soggiorno, privati di documenti e della possibilità di comunicare con l'esterno, non 'idonei' allo stato di dirit-

[68] Sulla *Decisione della Corte di Giustizia UE in merito ai Paesi sicuri, la nota di Palazzo Chigi*, si veda il Comunicato del Governo italiano del 1° agosto 2025, secondo cui: «Sorprende la decisione della Corte di Giustizia UE in merito ai Paesi sicuri di provenienza dei migranti illegali. Ancora una volta la giurisdizione, questa volta europea, rivendica spazi che non le competono, a fronte di responsabilità che sono politiche. La Corte di Giustizia Ue decide di consegnare a un qualsivoglia giudice nazionale la decisione non sui singoli casi, bensì sulla parte della politica migratoria relativa alla disciplina dei rimpatri e delle espulsioni degli irregolari. Così, ad esempio, per l'individuazione dei cosiddetti Paesi sicuri fa prevalere la decisione del giudice nazionale, fondata perfino su fonti private, rispetto agli esiti delle complesse istruttorie condotte dai ministeri interessati e valutate dal Parlamento sovrano. È un passaggio che dovrebbe preoccupare tutti – incluse le forze politiche che oggi esultano per la sentenza – perché riduce ulteriormente i già ristretti margini di autonomia dei Governi e dei Parlamenti nell'indirizzo normativo e amministrativo del fenomeno migratorio. La decisione della Corte indebolisce le politiche di contrasto all'immigrazione illegale di massa e di difesa dei confini nazionali. È singolare che ciò avvenga pochi mesi prima della entrata in vigore del Patto Ue su immigrazione e asilo, contenente regole più stringenti, anche quanto ai criteri di individuazione di quei Paesi: un Patto frutto del lavoro congiunto della Commissione, del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea. Il Governo italiano per i dieci mesi mancanti al funzionamento del Patto europeo non smetterà di ricercare ogni soluzione possibile, tecnica o normativa, per tutelare la sicurezza dei cittadini» (<https://www.governo.it/it/articolo/decisione-della-corte-di-giustizia-ue-merito-ai-paesi-sicuri-la-nota-di-palazzo-chigi/29389>).

[69] Il D.L. n. 130 del 21.10.2020, conv. in L.173/2020 ha infatti introdotto un periodo nell'articolo 13, c. 5-bis, ai sensi del quale «Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 14, comma 2», così estendendo alle strutture diverse e idonee, utilizzate dalle autorità di pubblica sicurezza per la detenzione degli stranieri destinatari di provvedimenti di allontanamento, tutte le garanzie che l'ordinamento riconosce agli stranieri trattenuti presso il CPR, ivi incluse, come meglio si dirà nel prosieguo, quelle relative all'accessibilità a tali luoghi da parte della società civile e, in particolare, degli enti esponenziali di tutela dei cittadini di Paesi terzi e apolidi. Ciononostante, non è legislativamente previsto un sistema di monitoraggio di tali luoghi, né sembra che lo stesso sia effettuato dagli organi istituzionali a cui la legge attribuisce un ruolo nella procedura, primi tra tutti i Giudici di Pace.

to costituzionale. Ai sensi del primo comma dell'articolo 4 del d.l., infatti, nel caso in cui non vi sia disponibilità di posti nei Centri di cui all'articolo 14 (del Testo Unico dell'Immigrazione: n.d.r.) o in quelli ubicati nel circondario del Tribunale competente,

> il giudice di pace, su richiesta del questore, con il decreto di fissazione dell'udienza di convalida, può autorizzare la temporanea permanenza dello straniero, sino alla definizione del procedimento di convalida in strutture diverse e idonee nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza. Qualora le condizioni di cui al periodo precedente permangono anche dopo l'udienza di convalida, il giudice può autorizzare la permanenza, in locali idonei presso l'ufficio di frontiera interessato, sino all'esecuzione dell'effettivo allontanamento e comunque non oltre le quarantotto ore successive all'udienza di convalida[70].

Infine, ecco il d.l. n. 20/2023, convertito in l. n. 50/2023 (c.d. "decreto Cutro"), recante "Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione illegale", che, oltre a limitare fortemente la protezione speciale per i richiedenti asilo, annullando di fatto le riforme che l'avevano potenziata, costituisce un vero e proprio salto di qualità nel ricorso alla detenzione, moltiplicando le procedure e i luoghi di restrizione della libertà personale e complicandone la classificazione. Qui, il modello è l'hotspot, «punto di crisi» per adempimenti burocratici (la raccolta delle impronte, l'informativa sull'asilo), di soccorso e prima assistenza, ma anche di trattenimento amministrativo, in particolare per la determinazione dell'identità degli stranieri e per i richiedenti protezione internazionale sottoposti alla c.d. 'procedura di frontiera' ma, in realtà, anello di chiusura di politiche sull'immigrazione fondate, non sulla regolazione dei flussi e sull'accoglienza, ma sull'isolamento e sulla segregazione[71].

Cecilia ha fatto in tempo ad assistere alla tragedia di Cutro, il naufragio di un barcone di migranti avvenuto il 26 febbraio 2023, in Calabria, nel quale sono morte 94 persone, tra cui 34 bambini e forse neanche Lei, che pure più di tutti aveva seguito l'evoluzione della materia, avrebbe potuto immaginare che da lì sarebbe venuto il nome del decreto contenente il progetto forse più spietato di isolamento e detenzione dei migranti: niente a che vedere con la potestà statale di «presidiare le proprie frontiere e far rispettare le regole stabilite in funzione di un ordinato flusso migratorio e di un'adeguata accoglienza».

[70] Sul punto, si veda il *Rapporto tematico sulle visite alle strutture diverse e idonee utilizzate dall'autorità di pubblica sicurezza per il trattenimento della persona straniera ai sensi dell'articolo 13, comma 5 bis t.u. imm. (dicembre 2020 – gennaio 2021)* del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale: <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/7bee01431139e97f902fe931e0fdb355.pdf>.

[71] Cfr. M. Veglio, "La bestia tentacolare. Forme, tempi e luoghi del trattenimento degli stranieri in Italia," *Questione Giustizia*: <https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/la-bestia-tentacolare-forme-tempi-e-luoghi-del-trattenimento-degli-stranieri-in-italia>.

Riferimenti bibliografici

ASGI. "Il D.L. n. 53/2019, convertito, con modificazioni, nella L. n. 77 /2019. Analisi critica del c.d. "Decreto sicurezza bis" relativamente alle disposizioni inerenti il diritto dell'immigrazione." (13 settembre 2019). <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/09/2019_Commento-decreto-sicurezza-bis_13_9_.pdf>.

Bagaglini, V. ed E. Lombardi Vallauri. "La comunicazione della nuova élite politica: novità e continuità." *Parole-chiave* 2 (2018).

Bailo, F. "L'aggravante e il reato di clandestinità: illegittimità tout court per la prima e rigetto con motivazione a due tempi per il secondo, con qualche apertura ad altri profili di incostituzionalità." *Giur. cost.*: <https://giurcost.org/studi/bailo.htm>.

Bascherini, G. *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*. Napoli: Jovene, 2007.

Bauman, Z. *La società sotto assedio*. Bari-Roma: Laterza, 2002.

Berti, G. *Interpretazione costituzionale. Lezioni di diritto pubblico*. Padova: CEDAM, 2001.

Bettinelli, E. "Art. 52." In *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, e A. Pizzorusso. Bologna: Zanichelli, 1992.

Bettinelli, E. "I diritti 'essenziali' (inviolabili e universali) dell'uomo e le frontiere dell'ordinamento: l'apologo degli albanesi." In *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. Angiolini. Torino: Giappichelli, 1992.

Bettinelli, E. "Il clandestino: persona senza status?" In *Alle frontiere del diritto costituzionale – Scritti in onore di V. Onida*, a cura di M. D'Amico, e B. Randazzo, 127-46. Milano: Giuffré, 2011.

Bettinelli, E. "Il voto degli italiani all'estero." In *Riforma elettorale*, a cura di M. Luciani, e M. Volpi. Bari: Laterza, 1995.

Bettinelli, E. *Umanità e sovranità. I diritti negati ai migranti (1986-2015)*. Pavia: Pavia University Press, 2017.

Bonetti, P. "Tra interessi dello Stato e diritti dell'individuo: nuovi istituti e vecchi problemi dell'espulsione dello straniero di fronte alla Corte costituzionale." *Giurisprudenza Costituzionale* (1994): 2381 sgg.

Calvano, R. "I limiti alla revisione costituzionale e il convitato di pietra degli italiani all'estero nei ddl sul "premierato." *Nomos. Le attualità nel diritto* 2 (2024).

Casanova, D. *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali*. Napoli: Editoriale scientifica, 2020.

Cataldi, G. "L'impossibile "interpretazione conforme" del decreto "sicurezza bis" alle norme internazionali sul soccorso in mare." 2020: <https://www.asgi.it/notizie/limpossibile-interpretazione-conforme-decreto-sicurezza-bis-norme-internazionali-s occorso-in-mare/>.

Cavallo Perin, R. G. Colombini, F. Merusi, A. Police, e A. Romano, a cura di, *Attualità e necessità del pensiero di Santi Romano*. Napoli: Editoriale scientifica, 2019.

Cicu, A. "Il concetto di status." In *Studi giuridici in onore di Vincenzo Simoncelli*, 69-70. Napoli: Jovene, 1917.

Ciervo, A. "La criminalizzazione delle ONG che operano salvataggi in mare tra "Decreto legge sicurezza" e tutela multilivello della libertà di associazione." <https://www.questionegiustizia.it/articolo/criminalizzazione-ong>.

Ciervo, A. "Limitazioni alla libertà personale e garanzia della riserva di giurisdizione nella recente giurisprudenza costituzionale: due precedenti importanti anche per il diritto dell'immigrazione?" *Diritto immigrazione e cittadinanza* 1 (2023): 256 e sgg. <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/note-e-commenti/fascicolo-2023-1/1103-limitazioni-alla-liberta-personale-

e-garanzia-della-riserva-di-giurisdizione-nella-recente-giurisprudenza-costituzionale-due-precedenti-importanti-anche-per-il-diritto-dell-immigrazione/file>.
Collinson, D. "Rethinking followership: A post-structuralist analysis of follower identities." *The Leadership Quarterly* 17, 2 (2006): 179-89. https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2005.12.005
Consiglio d'Europa. "Alain Berset on the joint letter challenging the European Court of Human Rights." 22 maggio 2025. <https://www.coe.int/it/web/portal/-/alain-berset-on-the-joint-letter-challenging-the-european-court-of-human-rights>.
Corsi, C. "Diritti fondamentali e cittadinanza." *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 2 (2023). (articolo originariamente apparso in *Diritto pubblico* 3 (2000): 793-816).
Corsi, C. "Diritti sociali e immigrazione nel contraddittorio tra Stato, Regioni e Corte costituzionale." *Diritto Immigrazione e Cittadinanza* 2 (2012): 43 sgg.
Corsi, C. "I diritti delle persone rom e sinti alla circolazione, al soggiorno e all'abitazione." In *La condizione giuridica di rom e sinti in Italia*, a cura di P. Bonetti, A. Simoni, e T. Vitale, 759 sgg. Milano: Giuffrè, 2011.
Corsi, C. "Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?" *Diritto Immigrazione e Cittadinanza* 3-4 (2008): 141 sgg.
Corsi, C. "Il diritto alla salute alla prova delle migrazioni." *Le Istituzioni del Federalismo* (2019): 45 sgg.
Corsi, C. "Il rimpatrio dello straniero tra garanzie procedurali e automatismo espulsivo." *cortecostituzionale.it*. <https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/20121026_condstran_corsi.pdf>.
Corsi, C. "Illegittimità costituzionale del requisito della residenza protratta per i servizi abitativi." <https://www.questionegiustizia.it/articolo/illegittimita-costituzionale-del-requisito-della-residenza-protratta-per-i-servizi-abitativi_05-05-2020.php>.
Corsi, C. "Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenza tra Stato e Regioni." In *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, a cura di E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, e M. Renna, 229 sgg. Bologna: il Mulino, 2013.
Corsi, C. "Immigrazione, accoglienza, diritto." In *Scritti per Luigi Lombardi Vallauri*. Milano: Wolters Kluwer-CEDAM, 2016.
Corsi, C. "L'accesso degli stranieri ai diritti sociali." In *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, a cura di L. Ferrara, e D. Sorace, Vol. VIII: *Cittadinanze amministrative*, a cura di A. Bartolini e A. Pioggia, 133 sgg. Firenze: Firenze University Press, 2016.
Corsi, C. "La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali." *Le Regioni* (2018): 1170 sgg.
Corsi, C. "Lo straniero nel diritto dei mercati." In *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, 1251 sgg. Napoli: Editoriale scientifica, 2021.
Corsi, C. "Migranti e immigrati di fronte all'emergenza coronavirus: tra vecchie e nuove fragilità." *Diritto pubblico*(2020): 901 sgg.
Corsi, C. "Percorsi accidentati d'integrazione. Il caso italiano." In *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, a cura di G. Cerrina Feroni, e V. Federico, 649 sgg. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2018.
Corsi, C. "Peripezie dell'accesso degli immigrati alle prestazioni sociali." In *Welfare. Attualità e prospettive*, a cura di C. Giorgi, 117 sgg. Roma: Carocci, 2022.
Corsi, C. "Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici." *Rivista AIC* 1 (2018): 1 sgg.

Corsi, C. "Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale." *federalismi.it* 3 (2014): 1 sgg.
Corsi, C. "Straniero (diritto costituzionale)." In *Enciclopedia del diritto. Annali VI*, 861 sgg. Milano: Giuffrè, 2013.
Corsi, C. "Un (in)arrestabile indebolimento delle garanzie costituzionali nei confronti degli stranieri?" *Osservatorio sulle fonti* 1 (2018): 1 sgg.
Corsi, C. *Lo stato e lo straniero*. Padova: CEDAM, 2001.
Corsi, C., e S. Dall'Oglio. "Il quadro normativo." In *Immigrazione e lavoro: quali regole?*, a cura di P. Bonetti, M. D'Onghia, P. Morozzo della Rocca, e M. Savino, 395 sgg. Napoli: Editoriale scientifica, 2022.
Corte di giustizia dell'Unione europea. Documento n. 303022. CURIA <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=303022&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=9040909>.
Cudia, C. "Osservazioni sul decreto legge in materia di individuazione dei paesi di origine sicuri nelle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale." *federalismi.it* <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=51346>.
Cusumano, E., e M. Villa. "From "Angels" to "Vice Smugglers": the Criminalization of Sea Rescue NGOs in Italy." *Eur. J. Crim. Policy Res.* 27 (2021): 23-40.
D'Orazio, G. "Effettività dei diritti e condizione dello straniero." *Dir. soc.* (1973).
D'Orazio, G. "Straniero (dir. cost.)." In *Enciclopedia giuridica*. Roma: Istituto Poligrafico, 1993.
D'Orazio, G. *Condizione dello straniero e "società democratica"*. Padova: CEDAM, 1994.
D'Orazio, G. *Lo straniero nella Costituzione italiana*. Padova: CEDAM, 1992.
Di Martino, A. "La disciplina dei C.I.E. è incostituzionale. Un pamphlet." *Diritto penale contemporaneo* (11 maggio 2012). <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/upload/1336732870dimartino.pdf>.
Dolcini, E. "Un Paese meno sicuro per effetto del decreto-legge sicurezza." *sistemapenale.it* <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/dolcini-un-paese-meno-sicuro-per-effetto-del-decreto-legge-sicurezza>.
Dubet, F. *Sociologie de l'expérience*. Paris: Seuil, 1994.
Forzati, F. "Il nuovo Ddl sicurezza fra (poche) luci e (molte) ombre: primi spunti di riflessione." *archiviopenale.it* <https://archiviopenale.it/il-nuovo-ddl-sicurezza-fra-(poche)-luci-e-(molte)-ombre-primi-spunti-di-riflessione/articoli/43644>, 8.
Foti, A. *Stai fuori! Come il Belpaese spinge i giovani ad andare via*. Bari: Dedalo, 2024.
Fusaro, C. "ll voto all'estero: quando i costituzionalisti… non ci stanno." *Quaderni costituzionali* (2002): 351 sgg.
Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*Rapporto tematico sulle visite alle strutture diverse e idonee utilizzate dall'autorità di pubblica sicurezza per il trattenimento della persona straniera ai sensi dell'articolo 13, comma 5 bis t.u. imm. (dicembre 2020 – gennaio 2021)*. Roma, . 2021. <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/7bee01431139e97f902fe931e0fdb355.pdf>.
Governo Italiano. "Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana." (2 febbraio 2017). <http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf>; <http://www.governo.it/media/gentiloni-incontra-il-primo-ministro-libico/6685>.

Governo Italiano. Lettera aperta: "Rights and values that are both crucial and fundamental and which constitute cornerstones of our democratic societies." 22 maggio, 2025. <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Lettera_aperta_22052025.pdf>.

Grosso, E. "Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle Costituzioni europee." *Dir. pubbl. comp. ed europeo* 2 (2000).

Grosso, E. "Il ruolo del confine nelle trasformazioni della nozione giuridica di cittadinanza." *Teoria politica* 10 (2020): 207 sgg.

Grosso, E. "Il voto all'estero: tra difficoltà applicative e dubbi di costituzionalità." *Quaderni costituzionali* (2002): 346 sgg. e G. E. Vigevani, "Il voto all'estero: interrogativi sulla «riserva indiana» per i candidati." *Quaderni costituzionali* (2002): 348-50

ISTAT. *Rapporto annuale 2025. La situazione del Paese*. Roma: ISTAT, 2025.

Kelley, R. E. "In Praise of Followers." *Harvard Business Review* (November-December 1988): 142-48.

Kelley, R. E. *Il potere dei collaboratori. Come creare collaboratori capaci di guidarsi… e leader che sappiano farsi seguire*. Milano: FrancoAngeli, 1993.

Khanna, P. *Il movimento del mondo. Le forze che ci stanno sradicando e plasmeranno il destino dell'umanità*. Roma: Fazi, 2021.

Lopez de Oñate, F. *La certezza del diritto*. Milano: Giuffrè, 1968.

Luciani, M. "Nell'urna di Dakar. Il pasticcio del voto degli italiani all'estero." *La Stampa* (21 novembre 2001): 30.

Masera, L. "L'incostituzionalità dell'art. 14 d.lgs. 286/98 nella parte in cui non contiene una disciplina sufficientemente precisa dei "modi" del trattenimento nei CPR." *Questione giustizia on line* (10 maggio 2022).

Midiri, M. "Italiani all'estero ed elezione del Premier." *federalismi.it*: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=51349>.

Montanari, L. "La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri." *federalismi.it*: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=38274>.

Morrone, A. "Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio." *Quaderni costituzionali* (2015): 306.

Natale, A. "CPR e la Costituzione. Il rischio di una impasse. Il rischio di zone franche." *Questione giustizia*. <https://www.questionegiustizia.it/articolo/nota-a-cda-cagliari-e-corte-cost-96_2025>.

Pallante, F. "L'incerta tutela della legalità costituzionale nel caso degli stranieri irregolari." *Questione giustizia*. <https://www.questionegiustizia.it/articolo/nota-sent-96-2025>.

Romano, S. "La teoria dei diritti pubblici subbiettivi." In *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano* a cura di V. E. Orlando, vol. I. Milano: SEL, 1900.

Sandulli, A., a cura di. *L'ordinamento giuridico nel centenario*. Bologna: il Mulino, 2020.

Sellner, M. *Remigrazione. Una proposta*. San Casciano in Val di Pesa: Passaggio al Bosco editore, 2025.

Sica, G. "La legge sul voto degli italiani all'estero e la rottura del principio della rappresentanza parlamentare nazionale." *Politica del diritto* (2008): 704 sgg.

Veglio, M. "La bestia tentacolare. Forme, tempi e luoghi del trattenimento degli stranieri in Italia." *Questione Giustizia*. <https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/la-bestia-tentacolare-forme-tempi-e-luoghi-del-trattenimento-degli-stranieri-in-italia>.

Zagrebelsky, G. *Contro la dittatura del presente. Perché è necessario un discorso sui fini.* Roma Laterza: 2014.
Zirulia, S. "Il decreto sicurezza 2025 interrompe il processo di adeguamento del Codice Rocco alla Costituzione. Criticità e possibili rimedi." *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale* 1 (1° marzo 2025): 217.

Stranieri, diritti, sicurezza. Brevi riflessioni in tema di cittadinanza e asilo in Italia

Valentina Carlino, Giammaria Milani

1. Introduzione: l'Italia e i flussi migratori[1]

Secondo i dati raccolti da Frontex, il numero di attraversamenti irregolari delle frontiere esterne dell'Unione europea registrato nei primi nove mesi del 2025 è attorno ai 133.400[2]. Un dato in linea con la diminuzione di ingressi rilevata già nel corso del 2024, assestatisi attorno ai 239.000[3], segnando un -38% rispetto ai 380.000 censiti durante il 2023, anno nel quale si è raggiunto il picco più alto dal 2016[4], a seguito dell'apice di quella che è stata definita crisi migratoria europea[5].

[1] Premesso che il contributo è frutto di una visione condivisa, V. Carlino è autrice dei parr. 3-4 e G. Milani è autore del par. 2; i parr. 1 e 5 sono stati elaborati da entrambi.

[2] Frontex, "EU external borders: irregular crossings fall 22% in the first 9 months of 2025," (9 ottobre 2025), <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-external-borders-irregular-crossings-fall-22-in-the-first-9-months-of-2025-bUQtLlv> (2025-11-07).

[3] Frontex, "2024 in Brief," (2025), <https://www.frontex.europa.eu/2024-in-brief/> (2025-11-07).

[4] Frontex, "Significant rise in irregular border crossings in 2023, highest since 2016," (25 gennaio 2024), <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/significant-rise-in-irregular-border-crossings-in-2023-highest-since-2016-C0gGpm> (2025-11-07).

[5] In argomento M. Savino, a cura di, *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea. Diagnosi e prospettive* (Napoli, Editoriale scientifica, 2017).

Valentina Carlino, University of Siena, Italy, valentina.carlino@unisi.it, 0000-0002-8909-3332
Giammaria Milani, University of Siena, Italy, milani@unisi.it, 0000-0001-8284-5151

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)
FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Valentina Carlino, Giammaria Milani, *Stranieri, diritti, sicurezza. Brevi riflessioni in tema di cittadinanza e asilo in Italia*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2.15, in Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, pp. 127-139, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

In tale contesto, l'Italia è certamente tra i Paesi maggiormente interessati da questa tipologia di flussi in entrata. Del resto, la rotta del Mediterraneo centrale, che collega i Paesi dell'Africa del nord – e segnatamente la Libia, la Tunisia e l'Algeria – con il nostro Paese, rappresenta per i migranti una delle principali vie d'accesso all'Europa. Pur nella cornice della decrescita degli attraversamenti di frontiera ravvisata nel 2025, in effetti, «The Central Mediterranean is the busiest route, accounting for nearly 40% of all irregular entries this year»[6]. Secondo i dati pubblicati da UNHCR per l'anno corrente, circa il 44,9% degli arrivi totali nell'area dell'Europa mediterranea sono stati proprio sul territorio italiano[7].

La rilevanza strutturale dell'Italia quale Paese principale di approdo e di registrazione dei flussi migratori nel Mediterraneo centrale è confermata dai dati Eurostat, che la annoverano in maniera netta tra gli Stati europei maggiormente interessati dalle richieste di asilo, inteso *lato sensu* come l'insieme degli status della protezione politico-umanitaria variamente previsti a livello nazionale, sovranazionale ed internazionale. Nel 2023 l'Italia ha ricevuto 131.000 delle domande di asilo presentate per la prima volta nell'Unione Europea, pari a circa il 12% del totale, collocandosi al quarto posto dopo Germania, Spagna e Francia[8].

Ove si consideri poi il numero totale di immigrati[9], includendo dunque anche i flussi c.d. 'volontari', nel 2022 circa 334.000 persone provenienti da Paesi terzi si sono stabilite in Italia, pari a circa il 7% del totale degli immigrati giunti nell'Unione europea. L'Italia si è così collocata al terzo posto tra i Paesi di destinazione più rilevanti, dopo Germania e Spagna[10].

2. L'evoluzione normativa: la lenta e incompiuta codificazione del diritto degli stranieri

È dunque indubbio come l'Italia sia un Paese di prevalente immigrazione. Eppure, non può dimenticarsi che solo a partire dalla seconda metà degli anni Settanta il saldo migratorio del nostro Paese è divenuto positivo, avendo fino ad allora

6 Frontex, "EU external borders."

7 UNHCR, "Situation Europe Sea Arrivals," <https://data.unhcr.org/en/situations/europe-sea-arrivals> (2025-11-07).

8 Eurostat, "Migration and asylum in Europe – 2024 edition" (2024), <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/migration-2024#international-protection> (2025-11-07).

9 Secondo la definizione fornita dal Regolamento (CE) n. 862/2007 relativo alle statistiche comunitarie sulla migrazione e la protezione internazionale, è considerato immigrato la persona che trasferisce la propria residenza abituale nel territorio di uno Stato membro per un periodo pari o superiore a 12 mesi, provenendo da un altro Stato membro o da un Paese terzo.

10 Eurostat, "Migration to and from the EU." Statistics Explained, <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_to_and_from_the_EU> (2025-11-07).

lungamente figurato tra gli Stati europei di maggiore emigrazione[11]. Ciò che spiega altresì i limitati riferimenti agli stranieri presenti nella Costituzione del 1948, quando i flussi migratori nel Paese erano assai esigui e di natura transitoria[12].

Alla circolarità e mutabilità degli spostamenti, tale per cui non è possibile annoverare un Paese come di immigrazione o di emigrazione in maniera perenne, si affianca poi un'ulteriore considerazione apparentemente scontata, eppure fondamentale, che porta a una questione centrale. Per utilizzare le parole di Cecilia Corsi, se è vero «che siamo di fronte ad un fenomeno strutturale destinato a perdurare nel tempo. Quale quindi la gestione possibile dei flussi migratori?»[13].

Il percorso normativo dell'Italia in materia di immigrazione e asilo riflette in modo paradigmatico la trasformazione del Paese da realtà di emigrazione a destinazione di flussi migratori, sviluppatosi in assenza di una consapevolezza politica strutturata. Inizialmente, l'arrivo di cittadini stranieri è stato percepito come un fenomeno episodico e transitorio, e dunque gestito prevalentemente mediante strumenti amministrativi o provvedimenti emergenziali, piuttosto che attraverso una strategia complessiva di governo dei flussi e di integrazione sociale[14]. Solo a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, con il consolidarsi della presenza straniera sul territorio nazionale, si è avvertita l'esigenza di elaborare una disciplina organica in grado di conciliare le necessità di controllo con il riconoscimento dei diritti fondamentali[15]. A tale fine, la legge n. 40 del 1998, nota come "legge Turco-Napolitano", ha rappresentato un punto di svolta, introducendo strumenti innovativi in materia di programmazione dei flussi, soggiorno e integrazione e configurando così l'immigrazione non più come un'emergenza, ma come un fenomeno strutturale della società italiana.

Il successivo decreto legislativo n. 286 del 1998, ossia il "Testo unico sull'immigrazione", ha riordinato in maniera sistematica le disposizioni vigenti, sancendo per la prima volta il principio dell'uguaglianza di trattamento tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti e riconoscendo allo straniero una soggettività giuridica piena, seppur condizionata al possesso di un titolo di soggiorno[16].

[11] Un'ampia ricostruzione del tema delle migrazioni in Italia, in uscita e in entrata, e della progressiva regolamentazione giuridica del fenomeno, è fornita da G. D'Auria, "L'immigrazione e l'emigrazione," in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, a cura di S. Cassese, t. II (Milano, Giuffrè, 2003[2]), 1063-137.

[12] C. Corsi, *Lo Stato e lo straniero* (Padova, Cedam, 2001), 65-72.

[13] C. Corsi, "Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici," *Rivista AIC* (2018): 2.

[14] Per un'ampia e approfondita analisi della successione degli interventi normativi, dagli anni Sessanta sino all'approvazione del Testo unico del 1998, si rimanda a L. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi* (Roma-Bari, Laterza, 2007), 98-100.

[15] C. Corsi, "Immigrazione e ruolo degli enti territoriali," *Diritto, immigrazione e cittadinanza* 1 (2005): 36 sgg., osserva l'importante ruolo svolto dalle Regioni in ottica di supplenza alla scarsità di legislazione di riferimento italiana in tema di sostegno agli stranieri.

[16] P. Bonetti, "I profili generali della normativa italiana sugli stranieri dal 1998," in *Diritto degli stranieri*, a cura di B. Nascimbene (Padova: Cedam, 2004), 4-79.

Diverso e più complesso invece il quadro relativo al diritto d'asilo. La legge n. 39 del 1990, c.d. "legge Martelli", pur avendo recepito la Convenzione di Ginevra del 1951, non aveva dato attuazione completa all'art. 10, comma 3, della Costituzione, limitandosi a disciplinare il riconoscimento dello status di rifugiato senza introdurre una normativa organica in materia di protezione internazionale. Per oltre un decennio, dunque, l'Italia ha gestito la materia in maniera frammentata, ricorrendo a strumenti di natura amministrativa o a misure di carattere temporaneo.

In materia di cittadinanza, in quegli stessi anni, il legislatore ha approvato la legge n. 91 del 1992, tuttora in vigore e intitolata "Nuove norme sulla cittadinanza". Una normativa che, fin dalla sua approvazione, è parsa trattare in maniera del tutto retrospettiva il tema del rapporto tra la cittadinanza e i fenomeni migratori, concentrandosi più sulla necessità di mantenere i legami con gli italiani emigrati all'estero (con l'applicazione incondizionata, limitata soltanto nel 2025, del criterio dello *ius sanguinis*) piuttosto che di rafforzare quelli con i nuovi individui, gli stranieri, gli immigrati, che soggiornano stabilmente nel paese (considerata la validità assai circoscritta del criterio dello *ius soli* e una procedura per la naturalizzazione altamente discrezionale).

3. Segue: introduzione e consolidamento dell'approccio securitario

Con l'inizio degli anni Duemila, il mutato contesto internazionale e l'aumento dei flussi migratori hanno contribuito a ridefinire le priorità politiche in senso più restrittivo. Gli attentati dell'11 settembre 2001 hanno segnato in tal senso un punto di svolta simbolico e politico, alimentando la tendenza a collegare il fenomeno migratorio alle esigenze di sicurezza pubblica e di controllo delle frontiere[17]. In tale clima è nata la legge n. 189 del 2002, nota come "legge Bossi-Fini", che ha modificato profondamente il Testo unico, subordinando il rilascio del permesso di soggiorno all'esistenza di un contratto di lavoro e rafforzando gli strumenti di espulsione e trattenimento nei centri di permanenza temporanea. Tale riforma ha rappresentato un chiaro spostamento dell'asse normativo verso una logica securitaria, in cui la dimensione economico-lavorativa e quella del controllo dei confini hanno prevalso sulla tutela dei diritti[18].

Negli anni successivi, il 'pacchetto sicurezza' (2008-2009) ha introdotto ulteriori misure restrittive, come la previsione del reato di immigrazione clandestina e l'inasprimento della detenzione amministrativa, consolidando una visione emergenziale del fenomeno migratorio[19]. L'approccio restrittivo ha altresì

[17] *Ex multis* C. Di Stasio, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali* (Milano: Giuffrè, 2010), 387-403.

[18] A. Ballerini e A. Benna, *Il muro invisibile. Immigrazione e Legge Bossi-Fini* (Genova: Frilli, 2002); L. Trucco, "Le modifiche della legge n. 189 del 2002 in tema di asilo," *Diritto, immigrazione e cittadinanza* 3 (2002): 102-13.

[19] S. Centonze, *Sicurezza e immigrazione, la nuova disciplina dell'immigrazione dopo il cd. pacchetto sicurezza* (Padova: Cedam, 2009).

trovato conferma nella gestione dell'asilo, caratterizzata da continui mutamenti normativi e dalla difficoltà di conciliare le politiche interne con le direttive europee in materia di accoglienza e protezione internazionale; nonché la cittadinanza, con norme che hanno reso più complicato l'acquisto dello *status civitatis* per matrimonio e per naturalizzazione.

Una nuova fase si è poi aperta con la c.d. 'crisi migratoria' del 2015 e con l'acuirsi del dibattito politico sulla gestione dei flussi nel Mediterraneo.

In tema di asilo, un grande impatto ha avuto il decreto-legge n. 13 del 2017, c.d. "decreto Minniti-Orlando", che ha mutato in maniera profonda il modello amministrativo e giurisdizionale nazionale per il riconoscimento della protezione internazionale, in nome della celerità delle procedure e dello smaltimento degli arretrati.

In questo contesto, i 'decreti sicurezza' (2018-2019), promossi dal Ministero dell'interno, hanno ridotto ulteriormente gli spazi di tutela per i richiedenti protezione internazionale, abolendo la protezione umanitaria e restringendo le competenze del sistema SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati). Le modifiche introdotte, motivate da esigenze di ordine pubblico e contenimento dei flussi, hanno avuto un impatto significativo sull'accesso ai diritti fondamentali e sui meccanismi di inclusione sociale degli stranieri[20]. L'equilibrio normativo è stato parzialmente ristabilito con il decreto-legge n. 130 del 2020, che ha ripristinato alcune garanzie soppresse, introducendo la protezione speciale per i casi in cui il rimpatrio possa comportare violazioni del diritto alla vita privata e familiare o l'esposizione a trattamenti inumani o degradanti. Tale intervento, frutto anche delle osservazioni del Presidente della Repubblica, ha segnato un tentativo di riavvicinamento alle esigenze di tutela dei diritti umani e di armonizzazione con il quadro europeo.

L'evoluzione normativa in senso securitario non ha risparmiato l'ambito della cittadinanza, confermando anche in questo caso una tendenza a un approccio restrittivo in materia. La modifica probabilmente di maggiore impatto ha riguardato l'introduzione della conoscenza della lingua italiana tra i requisiti per poter richiedere la cittadinanza per matrimonio o per naturalizzazione[21]. Non meno importante, le nuove norme hanno comportato un incremento dei costi per presentare le domande di cittadinanza e un allungamento del termine di definizione dei procedimenti di acquisto della cittadinanza per matrimonio e per naturalizzazione, trasformandone peraltro la natura in ordinatoria. Ancora più preoccupanti sono gli sviluppi relativi alla revoca della cittadinanza.

Le cause di perdita della cittadinanza previste dalla legge erano inizialmente molto rare e difficili da realizzare. L'art. 12 stabilisce che la cittadinanza italiana si perde

[20] F. Curi, a cura di, *Il decreto Salvini. Immigrazione e sicurezza. Commento al d.l. 4 ottobre 2018 n. 113, conv. con mod. in legge 1° dicembre 2018, n. 132* (Pisa: Pacini, 2019).

[21] G. Milani, "*Ius linguae* e *status civitatis*: verso un nuovo paradigma della cittadinanza italiana?," *Diritto, immigrazione e cittadinanza* (2019): 95-113

> se, avendo accettato un impiego pubblico od una carica pubblica da uno Stato o ente pubblico estero o da un ente internazionale cui non partecipi l'Italia, ovvero prestando servizio militare per uno Stato estero, [il cittadino] non ottempera, nel termine fissato, all'intimazione che il Governo italiano può rivolgergli di abbandonare l'impiego, la carica o il servizio militare;

o se, durante lo stato di guerra con uno Stato estero,

> abbia accettato o non abbia abbandonato un impiego pubblico od una carica pubblica, od abbia prestato servizio militare per tale Stato senza esservi obbligato, ovvero ne abbia acquistato volontariamente la cittadinanza.

Oltre alla perdita, i 'decreti sicurezza' hanno aggiunto l'ipotesi della revoca della cittadinanza, ora prevista dall'art. 10bis della legge sulla cittadinanza: dopo la modifica del 2018, la cittadinanza acquisita dopo la nascita (dichiarazione, matrimonio e naturalizzazione) può essere revocata in caso di condanna definitiva per i reati di terrorismo e di eversione dell'ordine costituzionale[22]. La disposizione, giustificata come misura di rafforzamento della sicurezza nazionale, ha sollevato alcuni dubbi circa la sua conformità con diversi articoli della Costituzione italiana.

Innanzitutto, questa disposizione potrebbe porsi in contrasto con l'art. 22 della Costituzione, che vieta la privazione della cittadinanza, nonché del nome e della capacità giuridica, per motivi politici.

Inoltre, la disposizione potrebbe essere in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, e in particolare con i principi di uguaglianza, di ragionevolezza e di proporzionalità. Ai sensi di tale articolo, secondo l'interpretazione costante della Corte costituzionale, situazioni eguali devono essere trattate in modo eguale e situazioni distinte devono essere trattate in modo ragionevolmente distinto.

Da un lato, la nuova disposizione prevede un trattamento differenziato delle stesse situazioni. Infatti, la legge distingue coloro che hanno acquisito la cittadinanza per fatto naturale alla nascita da coloro che l'hanno acquisita per fatto volontario dopo la nascita, poiché questi ultimi sono gli unici a cui la cittadinanza può essere revocata. Tale differenziazione non appare ragionevole, poiché da una stessa condanna deriva una conseguenza diversa, a seconda soltanto del modo in cui la cittadinanza è stata acquisita dalla persona.

D'altro canto, la norma giuridica, secondo la sua versione originaria, trattava situazioni diverse in modo eguale. Il riferimento è al fatto che non erano previste eccezioni relative a individui che, una volta privati della cittadinanza italiana, sarebbero diventati apolidi. La revoca si applicava infatti a tutti, indipendentemente dal fatto che avessero o meno un'altra cittadinanza. Il decreto-legge n. 48 del 2025 ha disposto che la revoca si applica soltanto a «condizione che l'interessato possieda o possa acquisire un'altra cittadinanza». Una modifica che sembra mettere al riparo la norma perlomeno da censure di incostituzionalità

[22] Vedi A. Vedaschi e C. Graziani, "Citizenship Revocation in Italy as a Counter-Terrorism Measure," *Verfassungsblog* (gennaio 2019) <https://verfassungsblog.de/>.

relative alla possibile violazione dell'art. 117.1 della Costituzione, e in particolare dell'obbligo internazionale di ridurre i casi di apolidia.

4. Segue: gli ultimi sviluppi nell'epoca dell'esternalizzazione dei controlli delle frontiere

La fase più recente dell'evoluzione normativa in materia sembra caratterizzarsi, infine, per una spinta sempre più forte, tanto a livello europeo quanto a livello nazionale, a favore dell'esternalizzazione del controllo delle frontiere

Nell'ottica di agevolare i rimpatri e, ancor più a monte, evitare gli arrivi, deve leggersi l'operosità del governo italiano nelle negoziazioni che hanno condotto alla stipula del "Memorandum of Understanding on a strategic and global partnership between the European Union and Tunisia (MoU)", conclusa nel luglio 2023. La Presidente del Consiglio dei ministri Giorgia Meloni ha effettuato numerose missioni ufficiali in Tunisia, sollecitando con forza un maggiore coinvolgimento dell'Unione Europea nei rapporti con le autorità tunisine.

La spinta italiana verso l'esternalizzazione del controllo delle frontiere, che da tempo caratterizza l'azione dell'Unione in questo ambito, è intimamente connessa alla volontà di ridurre significativamente gli arrivi via mare verso le coste nostrane. Non è un caso che delle imbarcazioni giunte sulle coste italiane nel corso del 2023, il 62% era salpato dalla Tunisia (97.667 persone, 2.796 sbarchi) e 'solamente' il 33% dalla Libia (51.986 persone, 652 sbarchi), da anni nota come il primo Paese di partenza per i migranti subsahariani giunti sulle coste italiane. Nel 2023, dunque, la Tunisia aveva sottratto alla Libia il triste 'primato' delle partenze per l'Italia che deteneva dal 2014 (e interrotto solamente negli anni 2019 e 2020 proprio dalla Tunisia), distinguendosi come il porto principale dal quale salpare[23].

Peraltro, è significativo come il MoU UE-Tunisia non presenti alcun meccanismo di monitoraggio sul rispetto dei diritti umani e degli standard previsti nell'ordinamento euro-unitario, nonostante la profonda crisi economica, politica e sociale attualmente in corso in Tunisia, totalmente instabile a causa di inflazione e disoccupazione crescenti e di un debito sovrano insostenibile, tanto più in conseguenza della deriva autoritaria impressa dal Presidente della Repubblica Kaïs Saïed[24].

[23] In argomento sia concesso in rinvio a V. Carlino, "La Tunisia, tra crisi interna e pressioni europee. Messa in discussione della presunta sicurezza di un Paese al crocevia," *Diritto, immigrazione e cittadinanza* 3 (2024): 1-50.

[24] Sulla trasformazione autoritaria dalla Tunisia, si suggerisce il podcast di T. Groppi, "La Tunisia dalla primavera araba all'autoritarismo di Kais Saied," *Radio radicale* (19 marzo 2023): <https://www.radioradicale.it/scheda/693293/podcast-la-tunisia-dalla-primavera-araba-allautoritarismo-di-kais-saied-di-tania> (2025-11-07). In tema anche C. Sbailò, "Il fallimento dei Fratelli musulmani e la crescita dell'opinione pubblica nella Ummah. Una lettura della crisi costituzionale tunisina," *DPCE Online* 3 (2021): 3137-46.

Del resto, la gravità della situazione tunisina non ha impedito nemmeno all'Italia di annoverare il Paese nordafricano tra quelli di origine sicura, un concetto proveniente dal diritto dell'UE, secondo cui è possibile per i 27 membri stilare un elenco di Paesi terzi che si presumono rispettosi dei diritti umani, ciò che giustifica una drastica riduzione delle garanzie procedurali che normalmente assistono i richiedenti asilo nelle more dell'esame delle domande dei cittadini di questi Paesi. Come affermato dalla Corte di giustizia, si istituisce

> un regime particolare di esame basato su una forma di presunzione relativa di protezione sufficiente nel paese di origine, la quale può essere confutata dal richiedente indicando motivi imperativi attinenti alla sua situazione particolare[25].

Le domande di asilo presentate dai tunisini sbarcati sulle coste italiane sono dunque esaminate in via prioritaria tramite procedure accelerate (ex artt. 28 e 28bis del decreto legislativo n. 25 del 2008), in seno alle quali la Commissione territoriale è dispensata da un esame approfondito della questione, muovendo dalla presunzione che il soggetto proviene da un Paese dove i suoi diritti fondamentali non sono a rischio. La domanda di quest'ultimo è considerata manifestamente infondata, e il suo rigetto gode di un obbligo di motivazione attenuato. Ove il soggetto voglia presentare ricorso avverso la decisione amministrativa di diniego, il termine per introdurlo è dimezzato da 30 a 15 giorni e l'effetto ordinariamente sospensivo degli effetti della decisione in primo grado viene meno (ciò che, di fatto, rende possibile il rimpatrio del richiedente o il suo trattenimento). Le conseguenze in termini di compressione del diritto a una tutela effettiva, sancito nel diritto euro-unitario e trasposto in quello italiano, sono evidenti.

Tutto ciò, sebbene il nuovo Regolamento procedure, all'art. 61, par. 1, sancisce che un paese terzo può essere designato come di origine sicuro se la legislazione e la prassi applicate nei suoi confini, in un contesto democratico, siano tali da garantire il rispetto dei diritti umani e l'assenza del rischio per i suoi cittadini di subire persecuzioni o trattamenti degradanti. Ciò che, considerata la crisi politica e costituzionale attualmente in corso in Tunisia, è assai discutibile[26].

La questione va senz'altro letta in combinato con il Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, firmato nel novembre 2023 e successivamente ratificato con legge n. 14 del 2024. L'intesa, com'è noto, crea una *fictio iuris* tale per cui due aree predeterminate del territorio albanese – il porto di Shengjin e la località di Gjadër – sono sottoposte alla giurisdizione italiana, dove personale italiano è incaricato di esaminare le domande di protezione internazionale presentate da migranti sottoposti alle pro-

[25] Corte di giustizia, Prima sezione, 25 luglio 2018, C-404/17.

[26] Ancora una volta si permetta di rimandare a Carlino, "La Tunisia".

cedure di frontiera o di rimpatrio previste dalla normativa italiana ed europea. Il legame tra il Protocollo e la decisione di considerare la Tunisia sicura si sostanzia dunque nella necessità 'politica' di ritenere sicuri i Paesi dai quali i migranti prevalentemente arrivano, così da attivare i Centri albanesi, dove le domande dei richiedenti asilo cittadini di Paesi di origine sicuri potranno essere trattate con procedure accelerate.

Com'è noto, l'accordo con l'Albania ha generato elevate tensioni in Italia, dove numerose controversie sono nate a proposito della legittimità dei trasferimenti dei migranti presso questi centri, ritenuti illegittimi e non convalidati da alcuni giudici nazionali[27]. Questa giurisprudenza, che ha peraltro sollevato un notevole dibattito pubblico, ha inizialmente ostacolato l'avvio dell'esperimento albanese. Così, è intervenuto il decreto-legge n. 37 del 2025, c.d. "decreto Albania", ad ampliare la categoria di soggetti che possono essere trasferiti in Albania, aggiungendo anche i migranti irregolari destinatari di un provvedimento di espulsione. In questo modo, i centri albanesi sono divenuti dei veri e propri Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR), dove gli stranieri attendono di essere rinviati nel loro Paese di origine. Sul punto è intervenuta anche la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che con la sentenza del primo agosto 2025 nelle cause riunite C-758/24 e C-759/24 ha stabilito che uno Stato membro non può qualificare un paese come di origine sicuro se tale condizione non vale per l'intera popolazione, e non solo per determinate categorie di cittadini[28]. La designazione deve basarsi su una valutazione oggettiva, aggiornata e verificabile, fondata su informazioni attendibili e accessibili, così da permettere un controllo giurisdizionale effettivo da parte dei giudici nazionali, a cui viene riconosciuta la possibilità di disapplicare la norma nazionale se ritenuta in contrasto col diritto eurounitario, che deve prevalere; questo anche nel caso in cui la designazione di paese sicuro sia contenuta in una fonte primaria, come avvenuto in Italia.

Nonostante il 'colpo' sferzato dalla CGUE, il 'modello Albania' rimane operativo, seppur con numeri di trasferimenti assai ridotti rispetto a quelli preannunciati, e nonostante le critiche mosse al governo italiano in tema: che la sicurezza – seppur anche solo paventata – prevalga ancora una volta sulla tutela dei diritti?

5. Un diritto degli stranieri, in Italia e in Europa, sempre più escludente

Nel complesso, l'evoluzione della legislazione italiana in materia di immigrazione e asilo si caratterizza per una continua oscillazione tra aperture e restrizioni, riflesso di un dibattito politico fortemente polarizzato e di una gestione normativa frammentaria. L'assenza di una visione strategica di lun-

[27] M. Cometti, "Attuali e future questioni sul concetto di Paese di origine sicuro," *DPCE Online* 2 (2025).

[28] In senso critico M. Savino, "Disapplicazione senza freni. La sentenza della Corte di giustizia sui paesi di origine sicuri," *ADIM Blog* (settembre 2025), <https://www.adimblog.com/2025/09/07/disapplicazione-senza-freni-la-sentenza-della-corte-di-giustizia-sui-paesi-di-origine-sicuri/>.

go periodo ha favorito un approccio prevalentemente reattivo, influenzato da contingenze economiche, pressioni sociali e cicli elettorali[29]. Ne risulta un sistema complesso, in cui la dimensione dei diritti e quella della sicurezza continuano a convivere in una tensione irrisolta, rendendo difficile la costruzione di una politica migratoria coerente, stabile e rispettosa dei principi costituzionali ed europei.

Del resto, la tendenza italiana è perfettamente coerente con quanto riscontrato a livello europeo: l'approccio securitario, con il passare del tempo, sembra aver prevalso su quello altrettanto essenziale di tutela dei diritti dei migranti.

In effetti, la forte presenza di stranieri in un Paese genera una tensione intrinseca tra una «dimensione statale» – incentrata principalmente sulla difesa dell'interesse collettivo, della sicurezza e dell'ordine pubblico e, più in generale, dell'interesse della comunità ospitante – e una «dimensione individuale» – che pone l'accento sui diritti e le libertà degli individui – a cui sia l'Unione Europea che i suoi Stati membri faticano a trovare una soluzione[30].

Oggigiorno, «la migrazione è sempre più interpretata come un problema di sicurezza»[31]. La securizzazione delle politiche migratorie è allo stesso tempo causa e conseguenza del modo in cui gli stranieri sono percepiti all'interno della società europea[32]. Questo malcontento sociale ha portato a una rappresentazione ideologica degli stranieri come fonte di instabilità per le società di accoglienza, come minaccia alla sicurezza nazionale e come concorrenti illegittimi nella corsa all'accesso ai benefici sociali, sempre più ridotti a causa della crisi economica[33]. Di conseguenza, la «paura dello straniero» presente in molti settori della società[34] ha dato origine a una «politicizzazione» del tema; i decisori politici, alla ricerca del più ampio consenso elettorale possibile, tendono a dare priorità alla sicurezza nazionale anche quando ciò potrebbe comportare un indebolimento dei diritti degli stranieri.

[29] Vedi V. Squire, "The securitisation of migration: an absent presence?," in *The securitisation of migration in the EU, debates since 9/11*, edited by G. Lazaridis and K. Wadia (London: Springer, 2015), 19-36.

[30] M. Savino, "Per una visione non irenica del diritto dell'immigrazione," in *Immigrazione e diritti fondamentali*, a cura di F. Astone, R. Cavallo Perin, A. Romeo, e M. Savino (Torino: Università di Torino, 2019), 113-25.

[31] D. Bigo, "Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease," *Alternatives* 27 (2002): 63.

[32] M. Pifferi, "Antinomie e caratteri costanti dello *ius migrandi* tra Otto e Novecento," *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* 2 (2019): 396 evidenzia come il diritto possa contribuire a rappresentare le migrazioni all'interno dell'opinione pubblica sia come una risorsa sia come un problema, come un rischio o come un'opportunità.

[33] M. Savino, "La risposta italiana alla crisi: un bilancio," in *La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea. Diagnosi e prospettive* (Napoli: Editoriale scientifica, 2017), 13-6.

[34] Si veda l'ampia e interessante analisi condotta da C. Dambone e L. Monteleone, *La paura dello straniero. La percezione del fenomeno migratorio tra pregiudizi e stereotipi* (Milano: FrancoAngeli, 2019).

L'evoluzione dei programmi pluriennali adottati dal Consiglio europeo in materia di immigrazione riflette in modo emblematico il progressivo mutamento dell'approccio dell'Unione europea verso i fenomeni migratori[35]. Il Consiglio di Tampere del 1999, in attuazione del Trattato di Amsterdam, aveva delineato una visione fondata su un'«Unione aperta e sicura», orientata al rispetto della Convenzione di Ginevra e degli strumenti internazionali sui diritti umani, ponendo l'accento su integrazione e solidarietà.

Tale impostazione ha subito una svolta significativa dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, che hanno innescato un processo di securitizzazione dell'immigrazione. Da quel momento, la migrazione è stata sempre più percepita come una questione di sicurezza interna[36]. Il Programma dell'Aja del 2004 ha segnato questo cambio di paradigma, ponendo la sicurezza al centro delle politiche europee e individuando tra le priorità il contrasto all'immigrazione irregolare, alla tratta di esseri umani e alla criminalità organizzata[37].

La conseguente tensione tra le esigenze di sicurezza e il rispetto degli obblighi internazionali in materia di diritti dei migranti si è progressivamente intensificata. I successivi Programmi di Stoccolma (2009) e di Ypres (2014) hanno mantenuto un'impostazione restrittiva, pur cercando di riequilibrare la dimensione securitaria con il richiamo alla tutela dei diritti fondamentali e al consolidamento dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia[38].

La (discutibile) gestione del fenomeno migratorio – in tutti i suoi aspetti – portata avanti in seno all'Unione negli anni più recenti, e segnatamente con l'adozione del nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo approvato definitivamente nel maggio 2024, non fa che confermare come l'Unione europea sembri ormai non sapere – o non volere – tornare indietro rispetto a un approccio securitario ed escludente, decisamente poco attento alla tutela dei diritti umani dei migranti ma, al contrario, particolarmente solerte nel far sì che in Europa non si arrivi o, ove si riesca, si venga rimandati velocemente indietro (quando non vi siano le condizioni per rimanere)[39].

[35] Per uno studio multidisciplinare riguardante il numero di problemi legati alla sicurezza all'interno dell'UE, vedere A. Bakardjieva Engelbrekt, A. Michalski, N. Nilsson, and L. Oxelheim, edited by, *The European Union Facing the Challenge of Multiple Security Threats* (Cheltenham: Edward Elgar, 2018). Vedere in particolare il contributo di L. Karamanidou, "The Securitisation of European Migration Policies," ivi, pp. 37-61.

[36] G. De Kerchove, "Terrorism and Immigration in the European Union: Strangers in the Night?," in *The Frontiers of Europe: A Transatlantic Problem?*, edited by F. Bindi, and I. Angelescu (Roma-Washington, 2011), 83-97.

[37] R. Mavrouli, The challenge of today's Area of Freedom, Security and Justice: a re-appropriation of the balance between claims of national security and fundamental rights," *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies* 2 (2019): 90-119.

[38] C. C. Murphy and D. Acosta Arcarazo, "Rethinking Europe's Freedom, Security and Justice," in *EU Security and Justice Law. After Lisbon and Stockholm* (Oxford: Hart, 2014), 1-16.

[39] *Ex multis* A. De Petris, "Il nuovo Patto UE su Migrazione e Asilo: i pericoli di un approccio securitario al tema migratorio," *Osservatorio costituzionale sull'occidente* (2023).

Riferimenti bibliografici

Bakerdjieva Engelbrekt, A., A. Michalski, N. Nilsson, and L. Oxelheim, edited by. *The European Union Facing the Challenge of Multiple Security Threats*. Cheltenham: Edward Elgar, 2018.

Ballerini, A., e A. Benna. *Il muro invisibile. Immigrazione e Legge Bossi-Fini*. Genova: Frilli, 2002.

Bigo, D. "Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease." *Alternatives* 27 (2002): 63 sgg.

Bonetti, P. "I profili generali della normativa italiana sugli stranieri dal 1998." In *Diritto degli stranieri*, a cura di B. Nascimbene, 4-79. Padova: Cedam, 2004.

Carlino, V. "La Tunisia, tra crisi interna e pressioni europee. Messa in discussione della presunta sicurezza di un Paese al crocevia." *Diritto, immigrazione e cittadinanza* 3 (2024): 1-50.

Centonze, S. *Sicurezza e immigrazione: la nuova disciplina dell'immigrazione dopo il cd. pacchetto sicurezza*. Padova: Cedam, 2009.

Cometti, M. "Attuali e future questioni sul concetto di Paese di origine sicuro." *DPCE Online* 2 (2025).

Corsi, C. "Immigrazione e ruolo degli enti territoriali." *Diritto, immigrazione e cittadinanza* 1 (2005): 36 sgg.

Corsi, C. *Lo Stato e lo straniero*. Padova: Cedam, 2001.

Corsi, C. "Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici." *Rivista AIC* (2018): 2.

Curi, F., a cura di. *Il decreto Salvini. Immigrazione e sicurezza. Commento al d.l. 4 ottobre 2018 n. 113, conv. con mod. in legge 1 dicembre 2018, n. 132*. Pisa: Pacini, 2019.

D'Auria, G. "L'immigrazione e l'emigrazione." In *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, a cura di S. Cassese, t. II, 1063-137. Milano: Giuffrè, 2003[2].

Dambone, C., e L. Monteleone. *La paura dello straniero. La percezione del fenomeno migratorio tra pregiudizi e stereotipi*. Milano: FrancoAngeli, 2019.

De Kerchove, G. "Terrorism and Immigration in the European Union: Strangers in the Night?" In *The Frontiers of Europe: A Transatlantic Problem?*, edited by F. Bindi, and I. Angelescu, 83-97. Roma-Washington, 2011.

De Petris, A. "Il nuovo Patto UE su Migrazione e Asilo: i pericoli di un approccio securitario al tema migratorio." *Osservatorio costituzionale sull'occidente* (2023).

Di Stasio, C. *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*. Milano: Giuffrè, 2010.

Einaudi, L. *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*. Roma-Bari: Laterza, 2007.

Eurostat. "Migration and asylum in Europe – 2024 edition." 2024. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/migration-2024#international-protection> (2025-11-07).

Eurostat, "Migration to and from the EU." Statistics Explained, <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_to_and_from_the_EU> (2025-11-07).

Frontex. "2024 in Brief." 2025. <https://www.frontex.europa.eu/publications/2024-in-brief-PEEHJe> (2025-11-07).

Frontex. "EU external borders: irregular crossings fall 22% in the first 9 months of 2025." 9 ottobre 2025. <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-

release/eu-external-borders-irregular-crossings-fall-22-in-the-first-9-months-of-2025-bUQtLlv> (2025-11-07).
Frontex. "Significant rise in irregular border crossings in 2023, highest since 2016." 25 gennaio 2024. <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/significant-rise-in-irregular-border-crossings-in-2023-highest-since-2016-C0gGpm> (2025-11-07).
Groppi, T. *La Tunisia dalla primavera araba all'autoritarismo di Kais Saied*. Podcast, *Radio Radicale*, 19 marzo 2023. <https://www.radioradicale.it/scheda/693293/podcast-la-tunisia-dalla-primavera-araba-allautoritarismo-di-kais-saied-di-tania> (2025-11-07)
Karamanidou, L. "The Securitisation of European Migration Policies." In *The European Union Facing the Challenge of Multiple Security Threats*, edited by A. Bakerdjieva Engelbrekt, A. Michalski, N. Nilsson, and L. Oxelheim, 37-61. Cheltenham: Edward Elgar, 2018.
Mavrouli, R. "The challenge of today's Area of Freedom, Security and Justice: a re-appropriation of the balance between claims of national security and fundamental rights." *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies* 2 (2019): 90-119.
Milani, G. "Ius linguae e status civitatis: verso un nuovo paradigma della cittadinanza italiana?" *Diritto, immigrazione e cittadinanza* (2019): 95-113.
Murphy, C. C., and D. Acosta Arcarazo. "Rethinking Europe's Freedom, Security and Justice." In *EU Security and Justice Law. After Lisbon and Stockholm*, edited by C. C. Murphy, and D. Acosta Arcarazo, 1-16. Oxford: Hart, 2014.
Pifferi, M. "Antinomie e caratteri costanti dello ius migrandi tra Otto e Novecento." *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* 2 (2019): 396 sgg.
Savino, M., a cura di. *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea. Diagnosi e prospettive*. Napoli: Editoriale scientifica, 2017.
Savino, M. "Disapplicazione senza freni. La sentenza della Corte di giustizia sui paesi di origine sicuri." *ADIM Blog* (settembre 2025). <https://www.adimblog.com/2025/09/07/disapplicazione-senza-freni-la-sentenza-della-corte-di-giustizia-sui-paesi-di-origine-sicuri/>.
Savino, M. "La risposta italiana alla crisi: un bilancio." In *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea. Diagnosi e prospettive*, a cura di M. Savino, 13-6. Napoli: Editoriale scientifica, 2017.
Savino, M. "Per una visione non irenica del diritto dell'immigrazione." In *Immigrazione e diritti fondamentali*, a cura di F. Astone, R. Cavallo Perin, A. Romeo, e M. Savino, 113-25. Torino: Università di Torino, 2019.
Sbailò, C. "Il fallimento dei Fratelli musulmani e la crescita dell'opinione pubblica nella Ummah. Una lettura della crisi costituzionale tunisina." *DPCE Online* 3 (2021): 3137-46.
Squire, V. "The securitisation of migration: an absent presence?" In *The securitisation of migration in the EU, debates since 9/11*, edited by G. Lazaridis, and K. Wadia, 19-36. London: Springer, 2015.
Trucco, L. "Le modifiche della legge n. 189 del 2002 in tema di asilo." *Diritto, immigrazione e cittadinanza* 3 (2002): 102-13.
UNHCR. "Situation Europe Sea Arrivals." <https://data.unhcr.org/en/situations/europe-sea-arrivals> (2025-11-07).
Vedaschi, A., e C. Graziani. "Citizenship Revocation in Italy as a Counter-Terrorism Measure." *Verfassungsblog* (gennaio 2019).

Gli obblighi sostanziali e procedurali nella designazione dei Paesi sicuri[1]

Chiara Favilli

1. La saga giudiziaria sui paesi sicuri

La riduzione dei canali di ingresso regolare da parte degli Stati membri, unitamente alla mancanza di una disciplina sull'immigrazione economica dell'Unione europea e a varie situazioni di instabilità geopolitica, ha portato negli ultimi venti anni a un aumento sia degli ingressi irregolari sia delle richieste di asilo nell'Unione europea[2]. È in questo contesto che si inserisce la nozione di paese sicuro che, seppur presente in alcuni ordinamenti sin dagli anni Novanta, ha avuto un ruolo tutto sommato marginale fino a tempi recenti. La sua rilevanza è cresciuta allorquando è stato ritenuto lo strumento privilegiato per affrontare l'aumento delle domande di asilo, determinando preventivamente quali siano infondate[3]. Una so-

[1] L'articolo è frutto di una rielaborazione del più ampio saggio "Il controllo giurisdizionale sulla designazione di un paese d'origine sicuro dopo le sentenze CV e Alace," scritto con Luisa Marin e pubblicato nella *Rivista del contenzioso europeo* (settembre 2025).

[2] H. De Haas, *Migrazioni: La verità oltre le ideologie. Dati alla mano* (Torino: Einaudi, 2024). Sulla necessità del rilancio di un'azione dell'Unione in materia di immigrazione per motivi economici, unico modo per stemperare le eccessive tensioni e divisioni sul diritto d'asilo, si permetta il rinvio a C. Favilli, "Eppur si muove: il timido ma necessario rilancio della politica dell'Unione europea in materia di migrazione legale," *Questione giustizia* (2025).

[3] C. Costello, "The Asylum Procedures Directive and the Proliferation of Safe Country Practices: Deterrence, Deflection and the Dismantling of International Protection?," *European Journal*

Chiara Favilli, University of Florence, Italy, chiara.favilli@unifi.it, 0000-0002-2041-8995

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)
FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Chiara Favilli, *Gli obblighi sostanziali e procedurali nella designazione dei Paesi sicuri*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2.16, in Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, pp. 141-156, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

pravvalutazione delle sue capacità, dato che il medesimo obiettivo potrebbe essere raggiunto con un maggiore investimento nella qualità delle procedure ordinarie, il che, tra l'altro, renderebbe anche meno necessario il ricorso giurisdizionale[4]. Al contrario, invece, la nozione di paese sicuro, da una parte, consente l'accelerazione delle procedure amministrative ma, dall'altra, è foriera di un nuovo contenzioso, relativo sia al caso concreto, sia alla legittimità della designazione in sé[5]. Ciò soprattutto allorquando i Governi tendono a qualificare come sicuri i Paesi che generano i maggiori flussi di migranti e richiedenti asilo, relegando a un piano subordinato la verifica della sussistenza dei requisiti sostanziali stabiliti dalla normativa[6].

of Migration and Law 1 (2005): 35-69; K. Hailbronner, "The Concept of 'Safe Country' and Expeditious Asylum Procedures: A Western European Perspective," *International Journal of Refugee Law* (1993): 31-65; M. Hunt, "The Safe Country of Origin Concept in European Asylum Law: Past, Present and Future," *International Journal of Refugee Law* 4 (2014): 500-35. L'UNHCR ha sostanzialmente avallato l'impiego di tale nozione: UNHCR, Conclusion n. 30 (XXXIV) del 1983, "The Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum," in *Conclusions Adopted by the Executive Committee on the International Protection of Refugees 1975-2009 (Conclusion No. 1-109)* (2009), 39, <www.refworld.org/docid/4b28bf1f2.html>.

4 I rischi di una riduzione della necessaria efficienza delle procedure di asilo alla sola rapidità delle stesse, sacrificando la loro qualità era stata ben evidenziata dall'allora Commissaria per gli Affari interni, Cecilia Malmström, durante una Conferenza ministeriale su "Quality and Efficiency in the Asylum Process" organizzata dalla Presidenza belga del Consiglio dell'Unione europea: «the best way to ensure efficiency and fight against so-called abuses is to invest in an asylum process which provides robust and qualitative decisions in a rapid manner», ("The length of asylum procedures in Europe," *ECRE* (October 2016), 2, <www.ecre.org>).

5 «In sintesi, l'impianto normativo che si fonda sulla nozione di «paese di origine sicuro» è essenzialmente caratterizzato dallo spostamento a una fase successiva del controllo sull'effettivo rispetto delle garanzie: dal procedimento amministrativo al ricorso giurisdizionale e da questo al controllo internazionale», in C. Pitea, "La nozione di «Paese di origine sicuro» e il suo impatto sulle garanzie per i richiedenti protezione internazionale in Italia," *Rivista di diritto internazionale* (2019): 660-661. Così anche C. Engelmann, "Convergence Against the Odds: The Development of Safe Country of Origin Policies in EU Asylum Law," *European Journal of Migration and Law* (2014): 297-98: «Increasingly national courts have also been involved in invalidating procedural standards or SCO designations as such. […] The growing case law related to safe country of origin designations in general, may suggest that SCO designations do not speed up but prolong the asylum procedure». Si veda anche C. Costello, "Safe Country? Says Who?," *International Journal of Refugee Law* (2016): 601, secondo la quale «Courts on both continents have grappled with whether safe country practices are legal and fair, with some strikingly different outcomes».

6 Sino al 12 giugno 2026 la disciplina è regolata dall'art. 37 e dall'allegato I della Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione), *GUUE* L 180, 29.6.2013, pp. 60-95 (d'ora in poi: direttiva procedure). In estrema sintesi, tale qualificazione è consentita solo se «si può dimostrare» che in un paese, «sulla base dello status giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale», «non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni», «né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante», «né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale». Nel compiere tale valutazione, le autorità competenti devono necessaria-

La nozione di paese sicuro è infatti il presupposto per l'applicazione delle procedure accelerate e di frontiera, nell'ambito delle quali il richiedente asilo può anche essere trattenuto fino a un massimo di ventotto giorni, in deroga al principio generale secondo il quale lo stesso non dovrebbe mai essere privato della libertà personale. Più recentemente, essa è divenuta centrale per l'applicazione del Protocollo Italia-Albania, prima versione[7]. Poiché, infatti, i richiedenti asilo trasferiti in Albania sono necessariamente ivi trattenuti con privazione della libertà personale, l'unica possibilità è applicarvi la procedura accelerata e di frontiera, il cui presupposto è, appunto, la provenienza da un paese di origine sicuro.

Le numerose criticità sottolineate in dottrina sin dal momento dell'introduzione della nozione nel nostro ordinamento[8], sono così emerse di fronte ai giudici nell'esercizio del sindacato giurisdizionale sui dinieghi di protezione internazionale emessi a seguito di procedura accelerata per manifesta infondatezza o sui trattenimenti disposti in Albania o nelle altre zone di frontiera[9].

mente tenere conto della legislazione e prassi nazionali, del rispetto dei diritti come sanciti nella CEDU, nel Patto sui diritti civili e politici e nella Convenzione contro la tortura, del rispetto del principio di *non-refoulement* e dell'esistenza di un sistema di ricorsi effettivi contro la violazione di tali diritti. A. Radjenovic, "'Safe country of origin' concept in EU asylum law," *EPRS* (European Parliament, May 2025), 7; A. Martenson and J. McCarthy, "«In General, No Serious Risk of Persecution»: Safe Country of Origin Practices in Nine European States," *Journal of Refugee Studies* (1998): 304.

7 R. Cherchi, "Il trattenimento dello straniero in Albania ex art. 14 D.Lgs. 286/1998 alla luce delle nuove norme del decreto-legge n. 37 del 2025," *Diritto, immigrazione e cittadinanza* 2 (2025); G. Mentasti, "Centri per migranti in Albania: il punto sui 'paesi sicuri' dopo l'ultima mancata convalida e le recenti pronunce della Cassazione," *Sistema penale* 2 (2025).

8 Pitea, "La nozione di «Paese di origine sicuro»," 627 sgg.; F. Venturi, "Il diritto d'asilo: un diritto "sofferente". L'introduzione nell'ordinamento italiano del concetto di "paesi di origine sicuri" ad opera della L. 132/2018 di conversione del c.d. "decreto sicurezza" (d.l. 113/2018)," *Diritto, immigrazione e cittadinanza* (2019) 147 sgg.; G. Cellamare, "L'attivazione nell'ordinamento italiano del concetto di Paese di origine sicuro," *Studi sull'integrazione europea* (2019): 323 sgg.; M. Flamini, "La protezione dei cittadini stranieri provenienti da c.d. Paesi sicuri in seguito alle modifiche introdotte dal d.l. n. 20 del 2023," *Questione Giustizia* (2023): 1 sgg.; M. Gattuso, "Tre domande sui Paesi sicuri," *Questione Giustizia* (2023): 1 sgg. Si consideri che fino al 2018 l'introduzione della nozione nel nostro ordinamento era stata esclusa in quanto ritenuta in contrasto con il diritto costituzionale di asilo: «…è appena il caso di ricordare che il nostro paese non ha ritenuto di adottare fino ad oggi una lista dei paesi c.d. sicuri proprio in attuazione del principio sancito dall'art. 10, terzo comma, della Costituzione, che impone una valutazione individuale della domanda di protezione internazionale», Ministero dell'Interno – Dip. Libertà civili e immigrazione, Circolare n. 168, 8 gennaio 2016, «Accesso alla procedura di asilo: garanzie e modalità»; ribadito anche in Camera dei deputati, I Comm. Affari costituzionali, Audizione del Prefetto Mario Morcone, 10 maggio 2016, resoconto stenografico, p. 10.

9 C. Cudia, "Sindacabilità e disapplicazione del decreto ministeriale di individuazione dei "Paesi di origine sicuri" nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale: osservazioni su una attività del giudice costituzionalmente necessaria," *Diritto, immigrazione e cittadinanza* 2 (2024); M. Ferri, "Le ricadute nell'ordinamento italiano della sentenza della Corte di giustizia sui Paesi sicuri: la via della disapplicazione," *Rivista del contenzioso europeo* (2024).

Prima facie, i profili di criticità riguardavano e in parte ancora riguardano, la non corrispondenza testuale della disciplina nazionale rispetto a quella disposta dalla direttiva 2013/32/UE, con particolare riferimento all'ammissibilità delle c.d. eccezioni territoriali e personali e al dovere di riesame tempestivo. Inoltre, il sistema italiano di designazione dei paesi sicuri vede l'esclusiva competenza del Governo, senza un sistema di garanzie volto a rendere più trasparente e imparziale l'esame delle fonti di informazione rilevanti, aspetti che sono emersi nella prassi e nella dottrina come necessari per giungere a una appropriata qualificazione di sicurezza[10].

Di fronte a tali criticità e discrasie con il dettato della direttiva 2013/32/UE, i giudici italiani hanno dapprima disapplicato l'atto normativo nazionale, prima il decreto ministeriale, poi la legge, sollevato un rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione ai sensi dell'art. 363 bis c.p.c. e numerosi rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia[11]. Quest'ultima è intervenuta con due sentenze, entrambe pronunciate dalla Grande sezione della Corte, che si caratterizzano per una rimarchevole chiarezza espositiva, risultando particolarmente utili nell'ordinamento italiano[12].

2. Il controllo di legalità sulla designazione di un paese sicuro

Con le due sentenze *CV* e *Alace* la Corte di giustizia ha sgomberato il campo da qualsiasi dubbio che era stato sollevato circa la portata del sindacato giurisdizionale sulla designazione di un paese sicuro[13]. Essa ha ribadito l'orientamento consolidato secondo cui il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, sancito

[10] La centralità delle fonti di informazioni utilizzate per la designazione è stata efficacemente sottolineata già nel 1992 da G. Goodwin-Gill, "Safe Country? Says Who?," *International Journal of Refugee Law* (1992), 249: «International standards can and should govern the process… the core issue is country information; and the key element … will be the standards for collecting and verifying that information». Nello stesso senso, anche K. Hailbronner, "The Concept of "Safe Country" and Expeditious Asylum Procedures: A Western European Perspective," *International Journal of Refugee Law* 5 (1993): 37, secondo cui: «The determination whether a country is safe must be based on objective criteria and reliable information on the general political situation and the observance of human rights in the country concerned».

[11] P. Iannuccelli, "Paesi d'origine "sicuri": la situazione processuale delle cause pendenti davanti alla Corte di giustizia," *Rivista* (2024); M. Cometti, "Attuali e future questioni sul concetto di Paese di origine sicuro," *DPCE Online* 2 (2025); F. Cherubini, "Paesi di origine "sicuri" e Sistema comune europeo di asilo," *AISDUE Quaderni* (2025): 9; G. Mentasti, "Paesi sicuri, controllo giurisdizionale ed eccezioni: due pronunce della Cassazione in attesa della Corte di Giustizia," *Rivista del contenzioso europeo* 1 (17 gennaio 2025).

[12] Corte giust. (Grande Sezione), 4 ottobre 2024, C-406/22, *CV c. Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, EU:C:2024:841 (di seguito: *CV*); Corte giust. (Grande Sezione), 1° agosto 2025, cause riunite C-758/24 e C-759/24, *Alace e Canpelli*, ECLI:EU:C:2025:591.

[13] Posizione fortemente restrittive sono state sostenute a più riprese da M. Savino, "Disapplicazione senza freni. La sentenza della Corte di giustizia sui paesi di origine sicuri," *Adim Blog* (agosto 2025).

dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, costituisce una situazione giuridica soggettiva direttamente invocabile dai singoli in giudizio, senza che sia necessaria l'adozione di ulteriori disposizioni, né di diritto dell'Unione né di diritto interno. Valorizzando il disposto dell'art. 46, par. 3, della direttiva procedure, in base al quale gli Stati membri devono assicurare

> [...] che un ricorso effettivo preveda l'esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE, quanto meno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado,

la Corte afferma che il giudice deve poter prendere in considerazione tutti gli elementi di fatto e di diritto che gli consentano di procedere a una decisione aggiornata del caso di specie, così come di tutti gli elementi di cui l'autorità accertante ha tenuto o avrebbe dovuto tenere in considerazione nella designazione del paese come sicuro[14].

Si tratta di un controllo di legalità diverso da quello che deriva, pacificamente, dall'art. 36 della direttiva procedure in base al quale il ricorrente può confutare la sicurezza del proprio paese d'origine adducendo gravi motivi attinenti alla sua situazione personale. Il diverso oggetto del sindacato giurisdizionale, rispetto a quello espressamente previsto all'art. 36 della direttiva procedure, (al quale si riferiscono i considerando 40 e 42), è chiaramente sottolineato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Alace*. La Corte afferma che le questioni ad essa sottoposte:

> [...] non riguardano il sindacato che il giudice del rinvio deve effettuare in ordine all'applicazione delle disposizioni dell'articolo 36, paragrafo 1, della direttiva 2013/32, ai sensi del quale il superamento della presunzione di protezione sufficiente nel paese d'origine presuppone che il richiedente adduca gravi motivi attinenti alla sua situazione personale. Dette questioni vertono unicamente sul controllo che tale giudice deve effettuare riguardo alla designazione, in quanto tale, del paese terzo di origine del richiedente come paese di origine sicuro, conformemente all'articolo 37 di detta direttiva[15].

Poiché la designazione di un paese come sicuro determina l'applicazione della procedura accelerata con tutti i suoi corollari nonché l'adozione di una decisione per manifesta infondatezza motivata esclusivamente sulla base della sicurezza del paese di provenienza, il giudice deve poter accertare che la designazione rispetti i requisiti procedurali e sostanziali dettati dall'art. 37 e dall'allegato I della direttiva procedure[16]. La procedura derogatoria connessa alla qualificazione di un paese come sicuro, infatti, non incide sul diritto a un rimedio effettivo ai

[14] Corte giust., sentenza 4 ottobre 2024, *CV*, punti 87-89.

[15] Corte giust., *Alace*, par. 89. Il punto era peraltro già evidente nella sentenza *CV*. La dottrina maggioritaria era già arrivata ad analoghe conclusioni. Per tutti si veda Cudia, "Sindacabilità e disapplicazione," 19-25.

[16] Corte giust., *Alace*, punto 90.

sensi dell'art. 46, par. 3, della direttiva 2013/32/UE e dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: il giudice resta tenuto a svolgere un esame completo ed *ex nunc* del ricorso, prendendo in considerazione tutti gli elementi rilevanti del fascicolo, tanto di diritto quanto di fatto, nonché i profili procedurali, processuali e sostanziali.

3. Un potere discrezionale vincolato da obblighi puntuali

Nella saga giudiziaria sui paesi sicuri è emerso anche un fraintendimento di fondo relativamente al potere esercitabile dallo Stato all'atto della designazione. La direttiva procedure non si limita, infatti, a richiedere agli Stati di designare i paesi sicuri allorquando soddisfino i requisiti sostanziali disposti all'art. 37 e all'allegato I, ma dispone alcuni vincoli puntuali che gli Stati devono seguire.

Prima di tutto, la direttiva non consente agli Stati di designare un paese sicuro escludendo parti di territorio o gruppi di persone, come invece previsto dalla legislazione italiana. Stante il silenzio della direttiva 2013/32/UE, la Corte di giustizia ne interpreta il contenuto alla luce del tenore letterale, del contesto, degli obiettivi della normativa rilevante, nonché della sua genesi per arrivare ad escludere tale possibilità[17]. La Corte ribadisce un principio costante della sua giurisprudenza, a prescindere dal settore, ossia che la nozione di paese sicuro deve essere interpretata in senso restrittivo, poiché con essa è introdotta una presunzione sulla base della quale si applica una deroga al regime ordinario di esame delle domande e che incide in modo rilevante sulle garanzie procedurali e giurisdizionali[18]. Ammettere invece la possibilità di qualificare sicuro un paese escludendo parti di territorio o gruppi di persone equivarrebbe a estendere l'ambito di applicazione del regime derogatorio conseguente alla qualificazione di sicurezza, oltre quanto voluto dal legislatore[19]. A questo proposito, nella sentenza *CV* la Corte di giustizia richiama la genesi della direttiva 2013/32/UE e la circostanza che il legislatore abbia voluto espressamente abrogare le disposizioni che contenevano l'eccezione per parti di territorio[20]. Nella sentenza *Alace*, a proposito delle esclusioni per gruppi di persone, la Core di giustizia, valorizzando il significato letterale delle norme rilevanti, collocate nel loro contesto, ha affermato che un paese può essere considerato sicuro se i requisiti dell'allegato I si applicano a tutte le persone senza eccezioni, salvo diversa disposizione legislativa.

Secondo la Corte, una tale soluzione non interferisce con l'obiettivo della direttiva, vale a dire che le domande siano trattate prima possibile, posto che questo stesso obiettivo deve essere contemperato con quello, imprescindibile, dello svolgimento di un esame adeguato e completo[21]. Il bilanciamento di tali

[17] Corte giust., *Alace*, punto 65.
[18] Corte giust., *Alace*, punto 70-71.
[19] Corte giust., *Alace*, punto 71.
[20] Corte giust., *Alace*, punti 73-76.
[21] Corte giust., *Alace*, punto 78.

due obiettivi risulta nel testo codificato nella direttiva 2013/32/UE, nella quale per i paesi che non soddisfano i requisiti di sicurezza su tutto il territorio, deve essere applicata la procedura ordinaria e, dunque, privilegiata l'esigenza di svolgere un esame completo.

La Corte nota anche che un diverso bilanciamento di tali due obiettivi è stato codificato nel nuovo regolamento 2024/1348, applicabile a partire dal 12 giugno 2026. Ivi, all'art. 61, par. 2, è stata reintrodotta la facoltà di escludere parti di territorio (e gruppi di persone) ai fini della designazione di un paese come sicuro, estendendo dunque l'ambito di applicazione della nozione di paese sicuro; a tale modifica si aggiunge, come si è detto sopra, la competenza dell'Unione ad adottare una lista comune europea[22]. Tale scelta codifica, con un nuovo atto legislativo, un nuovo e diverso bilanciamento tra esigenze diverse: una prerogativa del legislatore che secondo la Corte «corrobora l'interpretazione secondo la quale il legislatore dell'Unione non ha previsto tale facoltà nella direttiva 2013/32»[23]. Lo stesso legislatore ha scelto la data di applicazione della nuova disciplina, collocandola al 12 giugno 2026, prevedendo la possibilità di anticiparla: e così ha fatto la Commissione, presentando la proposta di regolamento, volta precisamente ad anticipare l'applicazione dell'art. 61, par. 2, in materia di paesi d'origine sicuri[24].

Secondariamente, la Corte ha delineato specifici obblighi di trasparenza degli Stati in merito alle fonti utilizzate ai fini della designazione di un paese come paese di origine sicuro e alla possibilità per il giudice di integrarle[25]. Le ragio-

[22] Disciplinata nell'articolo 62 del regolamento 2024/1348; l'art. 63 invece disciplina la sospensione e la revoca della designazione a livello di Unione.

[23] Corte giust., sentenza 4 ottobre 2024, *CV*, punto 82.

[24] COM(2025)186 del 16.04.2025, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l'istituzione di un elenco di paesi di origine sicuri a livello dell'Unione, in www.eur-lex.europa.eu. M. Ferri, "Le proposte della Commissione su paesi di origine e paesi terzi sicuri: ampliamento degli istituti e ulteriore livellamento al ribasso degli standard di tutela dei richiedenti," *Questione giustizia* (1° luglio 2025).

[25] Corte giust., *Alace e Canpelli*, punti 78 e 86. La centralità delle fonti di informazioni utilizzate per la designazione è stata efficacemente sottolineata da Goodwin-Gill, "Safe Country?", 249, già nel 1992: secondo l'Autore, il punto cruciale per qualificare un paese come sicuro è la disponibilità di informazioni sui Paesi di origine (COI), le stesse utilizzate per verificare l'esistenza di un rischio nel caso individuale, raccolte e verificate secondo standard internazionali, con il coinvolgimento di organismi indipendenti quali UNHCR, ONG e altri riconducibili alla famiglia delle Nazioni Unite; altrimenti la credibilità stessa della designazione viene meno: «International standards can and should govern the process… the core issue is country information; and the key element … will be the standards for collecting and verifying that information». Nello stesso senso, anche Hailbronner, "The Concept of "Safe Country" and Expeditious Asylum Procedures," 37, secondo cui la valutazione della «sicurezza» deve fondarsi su criteri oggettivi e informazioni attendibili sulla situazione politica e sui diritti umani: «The determination whether a country is safe must be based on objective criteria and reliable information on the general political situation and the observance of human rights in the country concerned».

ni poste a fondamento della presunzione di sicurezza devono essere rese conoscibili e, quindi, suscettibili di ricorso effettivo: la Corte sottolinea che quando

> una domanda di protezione internazionale sia respinta in quanto manifestamente infondata per il motivo che il richiedente proviene da un paese di origine sicuro [...] siffatto motivo di diniego si confonde, essenzialmente, con i motivi sui quali si fonda la presunzione di protezione sufficiente che comporta la designazione del paese di cui trattasi come paese di origine sicuro[26].

Ciò richiede che tanto il ricorrente quanto il giudice siano informati dei motivi del diniego e abbiano accesso alle fonti utilizzate per qualificare un paese terzo come sicuro.

La Corte aggiunge anche che, sempre per garantire l'efficacia del controllo giurisdizionale in ordine al rispetto delle condizioni sostanziali, enunciate all'allegato I alla direttiva 2013/32, il giudice può anche basarsi su

> [...] altre informazioni da esso stesso eventualmente raccolte, siano esse provenienti da fonti pubbliche o da fonti di cui ha chiesto la produzione a una delle parti della controversia dinanzi ad esso pendente, a condizione che, da un lato, si sia accertato dell'affidabilità di tali informazioni e che, dall'altro, conformemente al principio del contraddittorio, tali parti abbiano la possibilità di presentare le loro osservazioni in ordine a tali informazioni[27].

Infine, l'elenco dei paesi sicuri deve essere aggiornato periodicamente, vale a dire costantemente e non occasionalmente come accaduto nell'ordinamento italiano.

L'aggiornamento periodico, l'obbligo di motivazione, la trasparenza delle fonti utilizzate, nonché l'uso corretto delle eccezioni territoriali o personali sono obblighi inderogabili che gli Stati membri devono rispettare nell'esercizio della discrezionalità lasciata loro dalle disposizioni della direttiva. Questi obblighi si traducono in un diritto in capo ai richiedenti protezione internazionale, suscettibile di essere invocato poiché la sua violazione determina l'applicazione di una procedura fortemente derogatoria, la quale condiziona in modo rilevante il riconoscimento del diritto.

4. Disapplicazione o questione di legittimità costituzionale? Il portato della saga sui paesi sicuri nella prospettiva del dialogo tra le corti

In un'osservazione marginale, formulata nelle Conclusioni nel caso *Alace*, l'Avvocato generale de la Tour ha ricordato che il Consiglio di Stato francese nel 2014 ha annullato la designazione del Kosovo come paese di origine sicu-

[26] Corte giust., *Alace e Canpelli*, punto 79.

[27] In modo conforme alla propria giurisprudenza consolidata sul diritto di asilo, in particolare sentenze del 25 luglio 2018, C-585/16, *Alheto*, EU:C:2018:584, punto 111; del 29 luglio 2019, C-556/17, *Torubarov*, punto 52, e del 4 ottobre 2024, C-406/22, *CV*, punto 88.

ro, confermando invece l'inserimento dell'Albania nella lista nazionale; nello stesso mese, il Consiglio di Stato belga è giunto a conclusioni diametralmente opposte sugli stessi Paesi, ritenendo sicuro il Kosovo e annullando il decreto relativo all'Albania[28].

Ciò dimostra come, nell'ordinamento dell'Unione, il paradigma dell'uniforme e coerente applicazione del diritto sia una «conquista quotidiana» che presuppone la partecipazione attiva dei giudici nazionali, primi garanti del rispetto e dell'attuazione dei diritti dell'Unione. Le decine di rinvii dei giudici italiani, unitamente a quelli del Tribunale di Brno e di Berlino, dimostrano che è solo attraverso questo canale di interlocuzione diretta e diffusa che la Corte di giustizia può contribuire a realizzare tale obiettivo[29].

In quest'ottica appare singolare che sia il controllo diffuso dei giudici ordinari ad essere ritenuto fonte di incertezza giuridica[30]. Nell'esercizio del loro sindacato giurisdizionale, i giudici sono assistiti da rigorosi criteri interpretativi del diritto dell'Unione, delineati dalla Corte di giustizia che, come dimostrano le sentenze *CV* e *Alace*, erano stati osservati nei casi italiani[31]. Le pronunce hanno infatti confermato il contrasto tra la normativa italiana e la direttiva procedure, già rilevato dai giudici di merito, che avevano optato, in alcuni casi, per la disapplicazione e, in altri, per il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e alla Corte di cassazione, motivando la scelta in modo articolato. L'utilizzo diversificato degli strumenti esistenti per superare il conflitto tra la norma interna e la norma dell'Unione fa parte della fisiologia dei rapporti tra ordinamenti giuridici fortemente integrati, che si attivano in reazione alla patologica difformità derivante dal mancato adeguamento in via normativa. I provvedimenti giurisdizionali costituiscono infatti la reazione a violazioni della legalità poste da atti normativi in contrasto con gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione. È la legislazione che non rispetta i diritti definiti dall'Unione europea, come quella italiana sui paesi sicuri, a creare incertezza giuridica. Come affermato dalla Corte di giustizia, la normativa nazionale dovrebbe recare attuazione delle direttive «con un'efficacia cogente incontestabile, con la specificità, la precisione e la chiarezza necessarie per garantire pienamente la certezza del diritto»[32]; una legislazione che deve concorrere a rimuovere qualsiasi atto difforme agli obblighi derivanti dall'Unione europea, in ottemperanza al principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE[33].

[28] Conclusioni dell'avvocato generale de la Tour, 10 aprile 2025, cause riunite C-758/24 e C-759/24, *Alace e Canpelli*, punto 61.

[29] J. Alberti, G. De Cristofaro, a cura di, *Il rinvio pregiudiziale come strumento di sviluppo degli ordinamenti* (Pisa, 2023).

[30] Savino, "Disapplicazione senza freni," 2.

[31] Sentenza della Corte del 6 ottobre 1982, Causa 283/81, *CILFIT*; Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 ottobre 2021, C-561/19, *Consorzio Italian Management*.

[32] Corte giust. (Grande Sezione), *Alace e Canpelli*, punto 58.

[33] U. Villani, "Il nuovo «cammino comunitario» della Corte costituzionale," *Eurojus* 1 (2024): 3-4. Si veda altresì F. Casolari, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea* (Napoli, 2020).

Inoltre, ci troviamo in un settore del diritto dell'Unione che si è pienamente innestato nei principi fondamentali del nostro ordinamento[34]. È infatti grazie al diritto dell'Unione che il diritto costituzionale di asilo ha trovato concreta attuazione, a fronte dell'inerzia – protrattasi per decenni – del legislatore nazionale[35]. Nella saga giudiziaria sui Paesi sicuri, inoltre, il diritto dell'Unione, così come interpretato dalla Corte di giustizia, si è rivelato portatore di uno standard di tutela più elevato rispetto a quello previsto dalla legislazione interna, risultata in contrasto con il primo. Analoga corrispondenza esiste per quanto riguarda il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 47 della Carta, che, secondo le sue Spiegazioni, è basato sugli articoli 6 e 13 della Convenzione EDU e trova piena coerenza con gli articoli 24, 111 e 113 della Costituzione.

La connessione con i diritti fondamentali costituzionalmente tutelati impone tuttavia di riflettere sul ruolo che potrebbe essere svolto dalla Corte costituzionale, la grande assente – sino ad ora – nella saga giudiziaria italiana sui paesi sicuri. La questione interseca così il fervente tema dei rapporti tra ordinamenti e del ruolo delle corti, giudici comuni e giurisdizioni, che è impossibile affrontare in questa sede in modo appropriato[36]. Ci limitiamo piuttosto a trarre alcune

[34] C. Corsi, *Lo Stato e lo straniero* (Padova, 2001).

[35] M. Benvenuti, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione* (Padova, 2007); "La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità," *Questione giustizia* 2 (2018): 14 sgg.; P. Bonetti, "Il diritto d'asilo nella Costituzione italiana," in *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, a cura di C. Favilli (Padova, 2011), 35 sgg.; "Il diritto d'asilo," in *Diritto degli stranieri,* a cura di B. Nascimbene, (Cedam: Padova, 2004), 1140; "L'evoluzione delle norme e delle politiche del diritto di asilo in Italia e in Europa tra protezione internazionale e asilo costituzionale," in *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, a cura di M. Giovannetti e N. Zorzella, Milano: FrancoAngeli, 2020, 751-804; C. Panzera, *Il diritto all'asilo. Profili costituzionali* (Napoli, 2020); F. Rescigno, "Il diritto di asilo e la sua multiforme (non) attuazione," *Diritto, immigrazione e cittadinanza* (2020): 99-145; per una ricostruzione del dibattito in Assemblea costituente, si veda A. Cassese, "Art. 10," in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca (Bologna-Roma, 1975), 526 sgg.

[36] *Ex multis* si vedano: C. Amalfitano, ""Tono costituzionale": formalmente conciliante, sostanzialmente preoccupante. brevi riflessioni a partire dalla sentenza costituzionale n. 31/2025," *Rivista del contenzioso* 1 (2025); P. De Pasquale, "Il primato del diritto dell'Unione europea tra giudice comune e Corte costituzionale," *Unione europea e diritti* 2 (2025); F. Donati, "I principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione in un sistema di tutele concorrenti dei diritti fondamentali," *federalismi.it* 12 (2020): 104 sgg.; N. Lazzerini, "Dual Preliminarity Within the Scope of the EU Charter of Fundamental Rights in the Light of Order 182/2020 of the Italian Constitutional Court," *European Papers* 3 (2020): 1463-76; N. Lupo, "Con quattro pronunce dei primi mesi del 2019 la Corte costituzionale completa il suo rientro nel sistema 'a rete' di tutela dei diritti in Europa," *federalismi.it* 13 (2019); G. Martinico, "Corte costituzionale e diritti fra armonie e disarmonie giurisprudenziali," in *Granital revisited? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, a cura di C. Caruso, F. Medico, e A. Morrone (Bologna, 2020), 137-47; R. Mastroianni, "La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024 in tema di rapporti tra ordinamenti, ovvero la scomparsa dell'articolo 11 della Costituzione," *Quaderni AISDUE* 1 (2025); G. Repetto, "Il significato europeo della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale sulla "doppia pregiudizialità" in materia di diritti fondamentali," *Rivista AIC* 4 (2019); A. Ruggeri, "Il

considerazioni dalla vicenda sin qui ricostruita, che potrebbero risultare utili anche in tale contesto.

Anzitutto, la saga giudiziaria sui Paesi sicuri dimostra con chiarezza la rilevanza della funzione sistemica della Corte di giustizia quale garante ultimo dell'uniformità applicativa del diritto dell'Unione. Quando il diritto dell'Unione non viene correttamente attuato o applicato a livello nazionale, l'intervento della Corte di Lussemburgo consente di ristabilire coerenza e assicurare il rispetto dei diritti fondamentali in tutti gli Stati membri. I rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia sollevati dai giudici italiani hanno infatti contribuito a chiarire l'interpretazione di un atto dell'Unione nell'interesse dell'ordinamento giuridico complessivamente inteso[37]. La problematica questione della coerenza della giurisprudenza della Corte di giustizia sull'idoneità delle norme dell'Unione a produrre effetti diretti, non ci sembra trovare terreno fertile in questa sede[38]. Nel caso di specie, non è mai stato sollevato un dubbio in proposito, stante il contenuto chiaro, preciso e incondizionato degli obblighi in rilievo. L'esclusione delle eccezioni per territorio e di gruppi di persone, la mancanza di aggiornamento tempestivo dell'elenco, nonché la trasparenza e completezza delle fonti utilizzate, funzionale all'esercizio del sindacato giurisdizionale completo ed *ex nunc* sono tutti obblighi puntuali, che non necessitano di alcuna specificazione per poter essere attuati, ma solo di una legislazione nazionale pienamente conforme.

Il fatto che, dal 2024, l'elenco dei Paesi sicuri sia contenuto in una fonte legislativa anziché regolamentare non modifica i termini della questione: anche una legge nazionale in contrasto con il diritto dell'Unione direttamente applicabile o idoneo a produrre effetti diretti deve essere disapplicata[39]. Un potere, quello della disapplicazione, che la stessa Corte costituzionale ha sempre riba-

giudice e la 'doppia pregiudizialità': istruzioni per l'uso," *federalismi.it* 6 (2021); G. Scaccia, "Alla ricerca del difficile equilibrio fra applicazione diretta della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e sindacato accentrato di legittimità costituzionale. In margine all'ordinanza della Corte costituzionale n. 117 del 2019," *Osservatorio AIC* 6 (2019): 166 sgg.; F. Spitaleri, "Doppia pregiudizialità e concorso di rimedi per la tutela dei diritti fondamentali," *DUE* (2019): 729 sgg.; D. Tega, "Il superamento del "modello Granital". Le questioni in materia di diritti fondamentali tra incidente di costituzionalità e rinvio pregiudiziale," *Consulta Online* (27 gennaio 2020). Da ultimo, si rinvia anche all'insieme dei contributi pubblicati nei tre volumi curati dalla Scuola Superiore della Magistratura, *Il diritto europeo e il giudice nazionale* (Milano, 2023), <www.scuolamagistratura.it>.

[37] L. S. Rossi, "Il principio del primato come "regola di coesione" dell'ordinamento dell'Unione europea," *Quaderni AISDUE* 1 (2024): 1-28; "Un dialogo da giudice a giudice - Rinvio pregiudiziale e ruolo dei giudici nazionali nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia," *Quaderni AISDUE* (2022): 55-86.

[38] D. Gallo, *Direct effect in EU law*, Oxford: Oxford University Press, 2025. Si veda anche I. Anrò e J. Alberti, *Riflessioni sull'effetto diretto, sul primato e sulla disapplicazione del diritto nazionale*, in G. Lattanzi, M. Maugeri, G. Grasso, L. Calcagno, A. Ciriello, a cura di, *Il diritto europeo e il giudice nazionale*, Vol. I: *Il diritto dell'Unione europea e il ruolo del giudice nazionale* (Milano: Giuffrè, 2023): 51-85.

[39] C. Cudia, "Osservazioni sul decreto legge in materia di individuazione dei paesi di origine sicuri." *Rivista del contenzioso europeo* (2024): 60-2.

dito essere prerogativa del giudice comune e che non può trovare un'eccezione nella materia del diritto degli stranieri. È vero che, come si è visto sopra, in alcuni Stati spetta alla Corte costituzionale il sindacato sui Paesi sicuri, in altri al Consiglio di Stato, ma questo perché è il sistema giurisdizionale ad essere diverso[40]. In taluni ordinamenti è riconosciuta un'ampia legittimazione ad agire delle organizzazioni non governative, che possono contestare direttamente l'atto di qualificazione dei paesi sicuri, legittimazione che manca in Italia. Peraltro, come si è visto sopra, anche nei Paesi nei quali vi è un'ampia legittimazione ad agire, non è escluso che anche il giudice di merito possa sindacare la qualificazione quando sia investito di ricorsi sollevati avverso uno dei diversi provvedimenti adottati nell'ambito della procedura accelerata e di frontiera[41].

Accanto a questo, la saga giuridica sui paesi sicuri, come si è dipanata fino a oggi, dimostra che, in mancanza di adeguamento in via legislativa – e pur fatto salvo il ruolo della Corte di cassazione quale garante della nomofilachia – la Corte costituzionale può svolgere un ruolo essenziale: da un lato, contribuendo a garantire il rispetto effettivo del diritto dell'Unione; dall'altro, assicurando la tutela effettiva del diritto costituzionale di asilo.

Per il primo profilo, ci preme valorizzare l'orientamento espresso con la sentenza n. 15 del 2024, che ha sottolineato la pacifica coesistenza tra il meccanismo della disapplicazione della normativa nazionale e quello del controllo di legittimità costituzionale, nella consapevolezza che spetta al giudice scegliere quale strumento attivare[42]. Una questione di legittimità costituzionale, dopo l'eventuale chiarimento della Corte di giustizia e nel perdurante contrasto della legislazione interna, può rappresentare una garanzia ulteriore: un «surplus» di tutela che cumula l'efficacia *erga omnes* delle pronunce della Corte di giustizia con l'efficacia *erga omnes* delle decisioni della Corte costituzionale e con l'effetto caducatorio derivante dalla dichiarazione di incostituzionalità. Secondo questo schema, il giudice avrebbe la possibilità di usare in maniera combinata la disap-

[40] European Migration Network, EMN Inform, *Safe Country of Origin*, European Commission, march 2018.

[41] In questo senso sembra collocarsi il caso olandese, illustrato nella sezione 6.3. Si veda la variegata giurisprudenza nazionale reperibile nel sito dell'Agenzia europea sull'asilo, www.caselaw.euaa.europa.eu.

[42] C. Amalfitano, "Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale dopo l'obiter dictum della sentenza n. 269/2017," *OSF* 2 (2019): 25-9; C. Favilli, "La possibile convivenza tra disapplicazione e questione di legittimità costituzionale dopo la sentenza n. 15 del 2024 del giudice delle leggi," *Rivista del contenzioso europeo* 1 (2024); R. Romboli, "I differenti livelli di protezione dei diritti: un invito a ripensare i modelli," relazione presentata al Seminario Italo-Hispano-Brasileno, *La proteccion de los derechos en un ordenamiento plural* (Barcelona, 17-18 octubre 2013); A. Ruggeri, "Dopo la sent. n. 269 del 2017 della Consulta sarà il legislatore a fare da paciere tra le Corti?," *Consulta Online* 1 (2018): 155 sgg. In senso parzialmente critico si veda A. Cardone, "Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea," *OSF* (2020): 13 sgg., spec. pp. 41-5; R. Mastroianni, "Sui rapporti tra Carte e Corti: nuovi sviluppi nella ricerca di un sistema rapido ed efficace di tutela dei diritti fondamentali," *European Papers* 1 (2020): 493-522.

plicazione per incompatibilità con il diritto dell'Unione, seguita dall'incidente di costituzionalità, con questo ordine di priorità[43].

Per il secondo profilo, la Corte costituzionale italiana può svolgere un ruolo essenziale nella tutela del diritto fondamentale di asilo e della tutela giurisdizionale effettiva. Ciò soprattutto nella prospettiva dell'imminente applicazione del Nuovo Patto che presenta *prima facie* numerosi profili di criticità, soprattutto per uno Stato di frontiera esterna come l'Italia. La giurisdizione tutta sarà chiamata a confrontarsi con un dato normativo fortemente regressivo, nell'interpretazione del quale sarà essenziale la voce della nostra Corte costituzionale[44]. Il legislatore è infatti libero di disciplinare il diritto degli stranieri e il diritto d'asilo, nel rispetto dei limiti derivanti dagli obblighi derivanti dai diritti fondamentali[45]. Sarà soprattutto nell'interpretazione di tale limite che la Corte costituzionale potrà concorrere, insieme alla Corte di giustizia, a nutrire il contenuto dei diritti fondamentali dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, come non ha mancato mai di fare durante tutto il processo d'integrazione europea[46].

Riferimenti bibliografici

Alberti, J., e G. De Cristofaro, a cura di, *Il rinvio pregiudiziale come strumento di sviluppo degli ordinamenti*. Pisa, 2023.

Amalfitano, C. "Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale dopo l'obiter dictum della sentenza n. 269/2017." *OSF* 2 (2019): 25-9.

Anrò I., e J. Alberti, *Riflessioni sull'effetto diretto, sul primato e sulla disapplicazione del diritto nazionale*, in G. Lattanzi, M. Maugeri, G. Grasso, L. Calcagno, A. Ciriello, a cura di, *Il diritto europeo e il giudice nazionale*, Vol. I: *Il diritto dell'Unione europea e il ruolo del giudice nazionale* (Milano: Giuffrè, 2023): 51-85.

Benvenuti, M. *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*. Padova, 2007.

Benvenuti, M. "La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità." *Questione giustizia* 2 (2018): 14 sgg.

Bonetti, P. "Il diritto d'asilo nella Costituzione italiana." In *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, a cura di C. Favilli, 35 sgg. Padova, 2011.

[43] Sul problema della rilevanza della questione di legittimità costituzionale si veda Romboli, Romboli, "I differenti livelli di protezione dei diritti," 22; Amalfitano, "Il dialogo tra giudice comune," 26-8.

[44] M. Cartabia, "A Network in Defense of the Rule of European Constitutional Law," *www.verfassungsblog.de* (26 July 2024).

[45] B. Nascimbene, "Le migrazioni tra sovranità dello Stato e tutela dei diritti della persona," in *Immigrazione, frontiere esterne e diritti umani. Profili internazionali, europei e interni*, a cura di M. Carta (Roma, 2009), 3 sgg.; C. Corsi, "Diritti fondamentali e cittadinanza," *Diritto pubblico* 3 (2000): 793-816.

[46] F. Viganò, "Protection of Fundamental Rights Between Constitutional Courts and Court of Justice: the Italian Case," *Rivista del contenzioso europeo* 3 (2024); S. Sciarra, "First and Last Word: Can Constitutional Courts and the Court of Justice of the EU Speak Common Words?," *Eurojus* 3 (2022).

Bonetti, P. "Il diritto d'asilo." In *Diritto degli stranieri*, a cura di B. Nascimbene, 1140. Padova: Cedam, 2004.
Bonetti, P. "I profili generali della normativa italiana sugli stranieri dal 1998." In *Diritto degli stranieri*, a cura di B. Nascimbene, 4-79. Padova: Cedam, 2004.
Bonetti, P. "L'evoluzione delle norme e delle politiche del diritto di asilo in Italia e in Europa tra protezione internazionale e asilo costituzionale." In *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia,,* M. Giovannetti e N. Zorzella, Milano: FrancoAngeli, 2020, 751-804
Cardone, A. "Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea." *OSF* (2020): 13 sgg.
Cartabia, M. "A Network in Defense of the Rule of European Constitutional Law." *Verfassungsblog*, 26 July 2024.
Cassese, A. "Art. 10." In *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, 526 sgg. Bologna-Roma, 1975.
Cellamare, G. "L'attivazione nell'ordinamento italiano del concetto di Paese di origine sicuro." *Studi sull'integrazione europea* (2019): 323 sgg.
Cherchi, R. "Il trattenimento dello straniero in Albania ex art. 14 D.Lgs. 286/1998 alla luce delle nuove norme del decreto-legge n. 37 del 2025." *Diritto, immigrazione e cittadinanza* 2 (2025).
Cherubini, F. *Paesi di origine "sicuri" e Sistema comune europeo di asilo. AISDUE Quaderni* (2025): 9.
Cometti, M. "Attuali e future questioni sul concetto di Paese di origine sicuro." *DPCE Online* 2 (2025).
Costello, C. "Safe Country? Says Who?" *International Journal of Refugee Law* (2016): 601 sgg.
Costello, C. "The Asylum Procedures Directive and the Proliferation of Safe Country Practices: Deterrence, Deflection and the Dismantling of International Protection?" *European Journal of Migration and Law* 1 (2005): 35-69.
Corsi, C. "Diritti fondamentali e cittadinanza." *Diritto pubblico* 3 (2000): 793-816.
Corsi, C. *Lo Stato e lo straniero*. Padova: Cedam, 2001.
Cudia, C. "Osservazioni sul decreto legge in materia di individuazione dei paesi di origine sicuri." *Rivista del contenzioso europeo* (2024).
Cudia, C. "Sindacabilità e disapplicazione del decreto ministeriale di individuazione dei "Paesi di origine sicuri" nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale: osservazioni su una attività del giudice costituzionalmente necessaria." *Diritto, immigrazione e cittadinanza* 2 (2024).
De Haas, H. *Migrazioni: la verità oltre le ideologie. Dati alla mano*. Torino: Einaudi, 2024.
De Pasquale, P. "Il primato del diritto dell'Unione europea tra giudice comune e Corte costituzionale." *Unione europea e diritti* 2 (2025).
Donati, F. "I principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione in un sistema di tutele concorrenti dei diritti fondamentali." *federalismi.it* 12 (2020): 104 sgg.
Malmström, C. "The Length of Asylum Procedures in Europe." *ECRE* (October 2016).
Engelmann, C. "Convergence Against the Odds: The Development of Safe Country of Origin Policies in EU Asylum Law." *European Journal of Migration and Law* (2014): 297-98.
European Migration Network, EMN Inform, *Safe Country of Origin*, European Commission, march 2018.
Favilli, C. "Eppur si muove: il timido ma necessario rilancio della politica dell'Unione europea in materia di migrazione legale." *Questione giustizia* (2025).

Ferri, M. "Le proposte della Commissione su paesi di origine e paesi terzi sicuri: ampliamento degli istituti e ulteriore livellamento al ribasso degli standard di tutela dei richiedenti." *Questione giustizia* (1° luglio 2025).
Ferri, M. "Le ricadute nell'ordinamento italiano della sentenza della Corte di giustizia sui Paesi sicuri: la via della disapplicazione." *Rivista del contenzioso europeo* (2024).
Flamini, M. "La protezione dei cittadini stranieri provenienti da c.d. Paesi sicuri in seguito alle modifiche introdotte dal d.l. n. 20 del 2023." *Questione giustizia* (2023): 1 sgg.
Gallo, D. *Direct effect in EU law*. Oxford: Oxford University Press, 2025.
Gattuso, M. "Tre domande sui Paesi sicuri." *Questione giustizia* (2023): 1 sgg.
Goodwin-Gill, G. "Safe Country? Says Who?" *International Journal of Refugee Law* (1992): 249.
Hailbronner, K. "The Concept of 'Safe Country' and Expeditious Asylum Procedures: A Western European Perspective." *International Journal of Refugee Law* (1993): 31-65.
Hunt, M. "The Safe Country of Origin Concept in European Asylum Law: Past, Present and Future." *International Journal of Refugee Law* 4 (2014): 500-535.
Iannuccelli, P. "Paesi d'origine "sicuri": la situazione processuale delle cause pendenti davanti alla Corte di giustizia." *Rivista* (2024).
Lazzerini, N. "Dual Preliminarity Within the Scope of the EU Charter of Fundamental Rights in the Light of Order 182/2020 of the Italian Constitutional Court." *European Papers* 3 (2020): 1463-1476.
Lupo, N. "Con quattro pronunce dei primi mesi del 2019 la Corte costituzionale completa il suo rientro nel sistema 'a rete' di tutela dei diritti in Europa." *federalismi.it* 13 (2019).
Martenson, A., and J. McCarthy. "«In General, No Serious Risk of Persecution»: Safe Country of Origin Practices in Nine European States." *Journal of Refugee Studies* (1998): 304.
Mastroianni, R. "La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024 in tema di rapporti tra ordinamenti, ovvero la scomparsa dell'articolo 11 della Costituzione." *Quaderni AISDUE* 1 (2025).
Mentasti, G. "Centri per migranti in Albania: il punto sui 'paesi sicuri' dopo l'ultima mancata convalida e le recenti pronunce della Cassazione." *Sistema penale* 2 (2025).
Mentasti, G. "Paesi sicuri, controllo giurisdizionale ed eccezioni: due pronunce della Cassazione in attesa della Corte di Giustizia." *Rivista del contenzioso europeo* 1 (2025).
Pitea, C. "La nozione di «Paese di origine sicuro» e il suo impatto sulle garanzie per i richiedenti protezione internazionale in Italia." *Rivista di diritto internazionale* (2019): 627 sgg.
Radjenovic, A. *'Safe country of origin' concept in EU asylum law*. EPRS, European Parliament, May 2025.
Repetto, G. "Il significato europeo della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale sulla "doppia pregiudizialità" in materia di diritti fondamentali." *Rivista AIC* 4 (2019).
Rescigno, F. "Il diritto di asilo e la sua multiforme (non) attuazione." *Diritto, immigrazione e cittadinanza* (2020): 99-145.
Rossi, L. S. "Il principio del primato come "regola di coesione" dell'ordinamento dell'Unione europea." *Quaderni AISDUE* 1 (2024): 1-28.
Rossi, L. S. "Un dialogo da giudice a giudice - Rinvio pregiudiziale e ruolo dei giudici nazionali nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia." *Quaderni AISDUE* (2022): 55-86.

Ruggeri, A. "Dopo la sent. n. 269 del 2017 della Consulta sarà il legislatore a fare da paciere tra le Corti?" *Consulta Online* 1 (2018): 155 sgg.
Ruggeri, A. "Il giudice e la "doppia pregiudizialità": istruzioni per l'uso." *federalismi.it* 6 (2021).
Scaccia, G. "Alla ricerca del difficile equilibrio fra applicazione diretta della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e sindacato accentrato di legittimità costituzionale." *Osservatorio AIC* 6 (2019): 166 sgg.
Sciarra, S. "First and Last Word: Can Constitutional Courts and the Court of Justice of the EU Speak Common Words?" *Eurojus* 3 (2022).
Spitaleri, F. "Doppia pregiudizialità e concorso di rimedi per la tutela dei diritti fondamentali." *DUE* (2019): 729 sgg.
UNHCR. *Conclusion No. 30 (XXXIV): The Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum*. Refworld, 1983.
Viganò, F. "Protection of Fundamental Rights Between Constitutional Courts and Court of Justice: the Italian Case." *Rivista del contenzioso europeo* 3 (2024).
Villani, U. "Il nuovo «cammino comunitario» della Corte costituzionale." *Eurojus* 1 (2024): 3-4.

La libertà religiosa dello straniero accolto e/o trattenuto quale paradigma della diversa violabilità dei suoi diritti di libertà

Donatella Loprieno

1. Introduzione

La dottrina giuridica italiana ha mostrato scarsa attenzione alla libertà religiosa dello straniero *tout court* e ancor meno attenzione è stata dedicata alla libertà religiosa degli stranieri in accoglienza o in stato di detenzione amministrativa[1]. Gli studiosi di diritto ecclesiastico hanno tradizionalmente considerato la libertà religiosa principalmente quale attributo del cittadino. Certamente a questi studiosi è più che noto che l'art. 19 della Costituzione italiana stabilisce che chiunque ha il diritto di professare liberamente il proprio credo religioso in qualsiasi forma, individualmente o con altri, di farne propaganda e di esercitarne il privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon

[1] Tra i primi ad occuparsi della questione vi è stato P. Consorti, "Libertà ed assistenza spirituale nei Centri di identificazione e di espulsione," *Gli stranieri (*2012): 67 sgg. Più di recente, si veda D. Odilia, "Il caso delle nuove comunità segreganti: i centri per l'immigrazione," in *Fenomeni migratori, diritti umani e libertà religiosa,* a cura di A. Ingoglia, e M. Ferrante (Padova: Libreriauniversitaria edizioni, 2017), 187 sgg. Per una rassegna più dettagliata cfr. S. Montesano, "La tutela della libertà religiosa del migrante nel sistema di accoglienza in Italia. Un'introduzione al tema," *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (2019): 78 sgg. e "L'identità (religiosa) della persona migrante e l'accoglienza in Italia, tra le derive securitarie e le politiche di integrazione civica. Brevi considerazioni," *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (2021): 45 sgg.

Donatella Loprieno, University of Calabria, Italy, donatella.loprieno@unical.it, 0000-0002-2739-0681

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)
FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Donatella Loprieno, *La libertà religiosa dello straniero accolto e/o trattenuto quale paradigma della diversa violabilità dei suoi diritti di libertà,* © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2.17, in Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, pp. 157-168, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

costume. Tuttavia, la prospettiva da cui è stata osservata la questione della libertà religiosa dello straniero è stata «limitata dall'idea di appartenenza, come presupposto per il godimento e l'utilizzabilità dei diritti stessi»[2], mettendo in una zona d'ombra l'esistenza di «un nucleo di diritti umani che dovrebbero essere costitutivi dello status personale di ogni essere umano, indipendentemente dalla sua appartenenza»[3]. È anche vero, però, che più di recente, l'importanza della variabile 'religione' nei percorsi di vita del migrante è stata oggetto di analisi specifiche negli studi sul multiculturalismo, anche dal punto di vista più specificamente giuridico[4].

Ai più limitati fini del nostro discorso, pare sufficiente ribadire che la titolarità e l'esercizio dei diritti di libertà religiosa sono indipendenti dallo *status civitatis* e, pertanto, andrebbero riconosciuti anche alle persone straniere[5], indipendentemente dal loro status o dai motivi che le hanno spinte a lasciare il paese di origine per approdare, in una maniera (regolarmente) o nell'altra (irregolarmente) nel nostro territorio. Va poi considerato che, spesso, nei percorsi di inclusione dei migranti la religione svolge una funzione di rifugio[6], quasi di consolazione, presentandosi come uno dei pochi elementi di continuità con il passato. Si è al proposito osservato come il «richiamo fideistico-culturale può diventare fondamentale per superare la fisiologica estraneità della persona migrante rispetto alle comunità ospitanti»[7] e si presume ciò sia tanto più vero in quelle fasi del percorso migratorio caratterizzate da incertezza e precarietà. Già l'accesso alla procedura di richiesta di protezione internazionale può, per le persone migranti, essere estremamente difficoltoso; una volta avviata, poi, i richiedenti attendono (per un tempo anche molto lungo) che l'autorità territoriale competente decida, dopo averli eventualmente ascoltati, se riconoscere loro una delle forme di

[2] M. Michetti, "Libertà di religione e straniero: la prativa della circoncisione nella recente esperienza giuridica tedesca," in *Immigrazione e integrazione. Dalla prospettiva globale alle realtà locali,* a cura di F. Rimoli, vol. I (Napoli: Editoriale Scientifica, 2014), 442.

[3] F. Rimoli, "Laicità, postsecolarismo, integrazione dell'estraneo: una sfida per la democrazia pluralista," *Diritto pubblico* (2006): 335.

[4] Tra i molti, si segnalano I. Ruggiu, *Il giudice antropologi. Costituzioni e tecniche di composizione dei conflitti multiculturali* (Milano: FrancoAngeli, 2012); G. Azzariti, "Cittadinanza e multiculturalismo: immagini riflesse e giudizio politico," *Diritto pubblico (*2008): 185.

[5] La libertà di religione è unanimemente annoverata nell'elenco dei diritti riconosciuti come fondamentali dalla Costituzione e dal diritto internazionale dei diritti umani, e come tale spettante anche allo straniero. Cfr, *inter alia,* G. D'Orazio, *Lo straniero nella Costituzione italiana. Asilo, condizione giuridica, estradizione (*Padova: Cedam, 1992), 240; E. Grosso, "Straniero (status costituzionale dello)," in *Digesto pubblico (*Torino: Utet, 1999), 159 sgg., F. Scuto, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare (*Milano: Giuffrè, 2012), 60; N. Fiorita e D. Loprieno, "Religione (voce)," in *Dizionario dei diritti degli stranieri*, a cura di C. Panzera, e A. Rauti (Napoli: Editoriale scientifica, 2020), 602 sgg.

[6] Cfr. A. O. Hirschman, "The Role of Religion in the Origin and Adaption of Immigrants Groups in the United States," *International Migration Review,* 2004, 1206 sgg.

[7] Montesano, "L'identità (religiosa)," 46.

protezione. Chi, invece, ha la malasorte di essere attinto da un provvedimento di trattenimento amministrativo sa, o dovrebbe essere messo nelle condizioni di sapere, che quasi certamente o sarà espulso dal territorio italiano o sarà risucchiato nel vortice della irregolarità del soggiorno da cui difficilmente si esce.

Il problema, uno dei tanti certamente, è che tra l'ingresso nel nostro territorio e l'espulsione dal nostro territorio scorre un tempo scandito da un complesso sistema di accoglienza/detenzione caratterizzato da 'luoghi' assai diversi e da possibilità differenziate di godere dei diritti fondamentali, compreso il diritto di praticare i riti della propria religione o di ricevere assistenza spirituale/religiosa.

Per meglio comprendere quanto, anche nel caso di quest'ultimo diritto, pesino diversamente i diritti dei cittadini rispetto ai cittadini di paesi terzi, specie se irregolarmente soggiornanti, occorre – anche solo per cenni – ricostruire l'evoluzione/involuzione normativa del sistema di accoglienza.

2. La moltiplicazione dei luoghi di 'attesa'

Già più di un decennio fa, in uno dei primissimi scritti sull'argomento qui preso in considerazione, si osservava come la gestione dei centri di accoglienza/detenzione dell'epoca sembrasse assecondare

> una prassi securitaria che mette in secondo piano le esigenze connesse alla libertà e all'assistenza, anche religiosa e spirituale; benché tutelate al massimo livello costituzionale, queste garanzie appaiono relegate ad elementi di forma, confermando così nei fatti la tesi di chi ritiene che le esigenze di ordine pubblico debbano prevalere sulla tutela dei diritti inviolabili[8].

A distanza di più di un decennio quel 'sembrerebbe' può essere declinato in un disincantato 'è fuor di dubbio' che nella gestione di tali strutture l'imperativo categorico sia divenuto quello della sicurezza e del contenimento. Non solo. È divenuto estremamente difficile individuare con chiarezza la linea di demarcazione tra i circuiti dell'accoglienza e quelli in cui vi è una vera e propria coercizione della libertà personale dello straniero. A tal proposito si è osservato come la

> moltiplicazione delle procedure e dei luoghi di restrizione ne complica la classificazione. L'ambiente fisico e la definizione giuridica si sovrappongono ripetutamente, rendendo di fatto speculativa la linea di demarcazione tra accoglienza e detenzione[9].

Esempi lampanti di questa insana ibridazione sono i «punti di crisi»[10], i c.d. *hotspot*, di cui è difficile persino attestare con certezza la loro natura prevalente

[8] Così Consorti, "Libertà ed assistenza spirituale," 71.

[9] M. Veglio, "La bestia tentacolare. Forme, tempi e luoghi del trattenimento degli stranieri in Italia," *Questione giustizia* (2023): 127.

[10] Così definiti dall'art. 10-bis del D.lgs. n. 286/1998 (Testo Unico Immigrazione), introdotto dal d.l. n. 13/2017 (conv. in l.n. 46/2017).

(luoghi o approccio?) ma che formalmente vengono qualificate come «strutture di primo soccorso e accoglienza». Nonostante l'acclarata fragilità delle basi giuridiche degli *hotspot*,[11] gli stessi (quantomeno sulla carta) sono diventati anche luoghi di detenzione amministrativa per quanti debbano essere identificati[12] e, più recentemente, per i richiedenti protezione internazionale sottoposti alla procedura di frontiera.

Più in generale, studi e analisi del sistema pubblico di accoglienza dei migranti concordano nel ritenere che si tratti di un insieme eterogeneo, frammentato, caotico e, per più versi, illogico e incoerente[13]. Ciò è dovuto probabilmente alla 'malsana esposizione', specie nell'ultimo decennio, delle questioni migratorie nel dibattito pubblico e politico. Il corpus normativo in materia di accoglienza, infatti, è stato ripetutamente sottoposto a riforme (ben tre tra il 2018 e il 2023) senza che si sia prestata la dovuta attenzione agli

> effetti concreti prodotti dalle riforme precedenti sul funzionamento del sistema di accoglienza, sulle dinamiche politiche emerse a livello locale, sull'interazione tra istituzioni pubbliche e attori non pubblici, ma in particolare sugli effetti e sulle ricadute sui percorsi di vita degli individui e delle comunità[14].

Fino all'adozione del d.l. n. 113/2018, il sistema pubblico dell'accoglienza, pur ispirato da una logica unitaria, era strutturato per fasi[15]. Si è trattato di un periodo di consolidamento della rete integrata delle strutture di accoglienza su tutto il territorio nazionale, di recepimento della normativa unionale ma anche di apertura a soluzioni alternative e 'straordinarie' rispetto alla virtuosa accoglienza diffusa. Queste ultime, denominate Centri di accoglienza straordinaria (CAS) non solo si sono sovrapposte alle strutture temporanee già esistenti e operative[16], ma ben presto hanno assunto un ruolo preponderante e debordante nel circuito dell'accoglienza.

[11] Cfr. M. Benvenuti, "Gli hotspot come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto internazionale," *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* (2019): 127. Sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani in materia si veda R. Cherchi, "L'approccio hotspot e i diritti umani: le condanne dell'Italia nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo J.A. e altri c. Italia e nelle successive A.E. e altri c. Italia, A.B. c Italia, A.S. c. Italia, W.A. e altri c. Italia, M.A. c. Italia," *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* (2024): 1 sgg.

[12] Art. 3, co. 1, d.l. n. 113/2018 (conv. con mod. in l.n. 132/2018).

[13] Cfr. M. Giovannetti, "Il prisma dell'accoglienza: la disciplina del sistema alla luce della legge n. 50 del 2023," *Questione Giustizia* (2023): 142

[14] Così M. Giovannetti, "Giro di boa. La riforma del sistema di accoglienza e integrazione pe richiedenti e titolari di protezione internazionale," *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* (2021): 28 sgg.

[15] Ci riferiamo al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), istituzionalizzato dall'art. 32 della l. n. 189/2002 (nota come Legge Bossi-Fini).

[16] E, in specie, i Centri di accoglienza (CDA), i Centri di Primo soccorso e accoglienza (CPS) e i Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA).

Nel 2018, con il d.l. 113, la filiera dell'accoglienza viene ripensata in funzione dello status dei beneficiari. Gli enti locali e le organizzazioni del terzo settore aderenti alla rete territoriale integrata di accoglienza avrebbero dovuto accogliere e avviare percorsi di inclusione per i soli beneficiari di protezione internazionale (o per specifici casi)[17] e per i minori stranieri non accompagnati. Le Prefetture, invece, avrebbero dovuto garantire un sistema essenziale (nel senso di ridotto all'osso) di servizi di prima accoglienza per i richiedenti asilo. Nel 2020, si è cercato di restituire al sistema pubblico di accoglienza e integrazione una parte di quanto le era stato tolto, ovvero la possibilità di accogliere anche i richiedenti protezione internazionale e di altri ben individuati permessi di soggiorno. Il sistema è ritornato unitario ma articolato per funzioni: hotspot, centri governativi ma anche strutture straordinarie di soccorso e prima assistenza, rete SAI per funzioni di accoglienza e integrazione.

Infine, con il d.l. 20/2023 (conv. in l. 50/2023) le lancette dell'orologio sono state spostate indietro: la distinzione tra prima e seconda accoglienza sparisce e queste ultime vengono sostituite da un sistema che differenzia il destino della persona migrante in base al titolo di soggiorno, prevedendosi l'istituzione di nuove e ancora più straordinarie strutture di accoglienza. Per i cittadini di Paesi terzi intercettati sul territorio nazionale in situazione di soggiorno irregolare o soccorsi durante le operazioni di salvataggio in mare, le procedure di soccorso e identificazione continueranno a svolgersi presso gli hotspot o «strutture simili» (art. 5-*bis*, l. 50/2023).

Come ben si può intuire procedure e luoghi spesso, ma non sempre, si sovrappongono ma tutte sono accomunate da una scarsissima attenzione ai diritti delle persone migranti. Negli hotspot, il grano viene separato dal loglio: i richiedenti protezione internazionale sono (ma non sempre) trasferiti nei centri governativi (depauperizzati però dei servizi alla persona); coloro i quali non avanzano la richiesta di protezione internazionale e/o sono irregolarmente presenti sul territorio sono, almeno in teoria, condotti forzosamente nei centri di detenzione amministrativa, ovvero i Centri di Permanenza per il rimpatrio (CPR). I richiedenti asilo, laddove non sussistano le condizioni che giustificano la loro detenzione amministrativa, vengono trasferiti nei Centri di accoglienza governativa ove viene avviata la procedura di esame della domanda, vengono accertate le condizioni di salute e la sussistenza di eventuali situazioni di vulnerabilità. Nel caso in cui non vi siano posti disponibili nei centri governativi (a causa di arrivi consistenti e ravvicinati), le misure di accoglienza sono garantite in strutture temporanee appositamente allestite (i CAS)[18].

[17] Sistema di protezione per i titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI).

[18] Peraltro, in caso di temporanea indisponibilità sia nei Centri di accoglienza governativi che nei Centri di accoglienza straordinari, a norma del nuovo co. 2-*bis* dell'art. 11, d.lgs. 142/2015, il Prefetto può prevedere che l'accoglienza dei richiedenti asilo avvenga in strutture 'temporanee'. L'attivazione di queste ultime avverrebbe con le stesse modalità previste per i CAS differenziandosi da questi ultimi per servizi ancora più ridotti (vitto, alloggio, vestiario, assistenza sanitaria e mediazione linguistico-culturale).

Ad uno dei poli opposti del continuum accoglienza/detenzione, sta un istituto – la detenzione amministrativa – sulla cui incidenza sulla libertà personale, in primis, e a cascate su tutte le altre libertà, non residua ormai nessun dubbio[19].

3. Il diritto alla libertà religiosa dei migranti detenuti nei CPR

L'istituto della detenzione amministrativa ha fatto la sua formale comparsa nel nostro ordinamento giuridico nel 1998 ad opera dell'art. 14 del TUI e nell'arco di un quarto di secolo nessun intervento normativo è riuscito a sanare uno dei suoi peccati originali. Benché in altra sede si sia provato a mettere in discussione l'istituto in sé e per sé[20], qua pare sufficiente ricordare che in quanto misura sicuramente incidente sulla libertà personale dello straniero avrebbero dovuto essere disciplinati, con fonte primaria, non solo i casi ma anche i modi della detenzione stessa[21].

A differenza dei 'criminali' comuni (siano essi cittadini italiani, cittadini europei o cittadini di Paesi terzi rispetto all'Unione europea), il cittadino di Paese terzo in detenzione amministrativa sconta una pena senza aver commesso un reato e senza che tale pena sia stata inflitta da un giudice. Per tale categoria di persone, il sistema giuridico italiano ha previsto un regime diverso e speciale di violabilità della loro libertà personale, con inevitabili effetti a cascata sull'intero sistema di tutela dell'*habeas corpus* del cittadino straniero migrante.

Con riguardo alla libertà religiosa dei migranti assoggettati alla detenzione amministrativa, si deve ammettere, con un certo scoraggiamento, che essa è considerata quasi irrilevante, nonostante sia di fondamentale importanza ai fini della preservazione della dignità umana durante un tempo, quello della detenzione, completamente sospeso. Ricostruire il quadro normativo di riferimento richiede molta perseveranza apparendo quasi una sorta di caccia al tesoro dove il tesoro è la possibilità concreta per i migranti detenuti di godere di assistenza spirituale e/o religiosa, di praticare i riti della propria religione, di avere collo-

[19] Già nel 2001, con sent. n. 105, la Corte costituzionale ha ricondotto la detenzione amministrativa alle «altre restrizioni della libertà personale» di cui all'art. 13, co. 2, Cost.

[20] Si rimanda a D. Loprieno, *Trattenere e punire. La detenzione amministrativa dello straniero* (Napoli: Editoriale Scientifica, 2018).

[21] Finalmente, la Corte costituzionale con la sent. 96 del 9 luglio 2025 adita al proposito ha ritenuto sussistere «il vulnus lamentato dal rimettente con riferimento alla riserva assoluta di legge di cui all'art. 13, secondo comma, Cost.», ribadendo che il trattenimento amministrativo dei cittadini stranieri nei CPR comporta una restrizione della loro libertà personale. La legge, e non un mero provvedimento dell'autorità amministrativa, deve prevedere «almeno nel loro nucleo essenziale, oltre che i "casi", altresì i "modi" con cui la misura di sicurezza» può incidere sulla persona che vi è sottoposta. Tuttavia, dopo aver acclarato la situazione di incostituzionalità, la Corte costituzionale ha ritenuto di essere priva del potere di porvi rimedio, limitandosi a segnalare al legislatore (distratto) «l'ineludibile dovere di introdurre una disciplina compiuta che detti, in astratto e in generale per tutti i soggetti trattenuti, contenuti e modalità delimitativi della discrezionalità dell'amministrazione, in maniera che il trattenimento degli stranieri assicuri il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona».

qui con i propri ministri del culto e di avere a disposizione locali ove tutto questo possa avvenire.

Come si anticipava, il più forte scostamento rispetto a quanto ci si aspetterebbe in una materia soggetta a riserva assoluta di legge su casi e modi riguarda proprio la mancanza di fonti primarie quanto alle modalità della detenzione amministrativa[22]. L'art. 14, co. 2, TUI, è stata, per oltre un ventennio, la sola norma di rango primario in materia e che, però, per la sua stringatezza ben poco poteva dirsi satisfattiva dei requisiti costituzionalmente richiesti. Essa, infatti, si limitava a specificare che lo straniero è trattenuto nel centro «con modalità tali da assicurare la necessaria assistenza ed il pieno rispetto della sua dignità», che è assicurata in ogni caso la corrispondenza anche telefonica con l'esterno, richiamando poi quanto previsto dall'art. 2, co. 6, TUI. Soltanto nel 2020, ed esattamente con d.l. n. 130 (conv. in l.n. 173/2020) la disposizione richiamata è stata modificata prevedendosi ora che lo

> straniero è trattenuto nel centro, presso cui sono assicurati adeguati standard igienico-sanitari ed abitativi, con modalità tali da assicurare la necessaria informazione relativa al suo status, l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, secondo quanto previsto dall'art. 21, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394. Oltre a quanto previsto dall'art. 2, comma 6, è assicurata in ogni caso la libertà anche telefonica con l'esterno.

Modifiche queste ultime che a ragione sono state qualificate come «meramente cosmetiche, con cui vengono ribaditi principi» ovvi e che non superano il vizio originale di essere generiche e «ridondanti raccomandazioni di principio, senza fornire alcuna vera indicazione all'autorità amministrativa in ordine ai "modi" di gestione dei centri»[23].

Sebbene nessuno disconosca l'importanza della corrispondenza, essa certamente non può essere considerata garanzia sufficiente del rispetto della riserva di fonte e, dunque, lampante, plateale e finalmente riconosciuta anche dalla Corte costituzionale è l'omissione di prescrizioni di rango primario sulle modalità della detenzione amministrativa[24]: nulla in merito ai requisiti delle strutture, nulla sulla loro dislocazione nel territorio e men che meno sul complessivo sistema dei diritti da assicurare agli stranieri trattenuti. La disposizione novellata contiene una chiosa finale che rimanda a modalità detentive rispettose della dignità umana, preceduta da una altrettanto generico riferimento alla categoria di 'assi-

[22] Cfr., tra i molti che hanno nel corso degli anni denunciato tale mancanza si veda A. Ciervo, "Limitazioni alla libertà personale e garanzia della riserva di giurisdizione nella recente giurisprudenza costituzionale: due precedenti importanti anche per il diritto dell'immigrazione?," *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 1 (2023).

[23] Così L. Masera, "L'incostituzionalità dell'art. 14 d.lgs. 286/98 nella parte in cui non contiene una disciplina sufficientemente precisa dei "modi" del trattenimento nei CPR," *Questione giustizia* (maggio 2022).

[24] Il riferimento è alla richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 96/2025.

stenza' senza specificare a quale categoria di bisogni della persona in detenzione amministrativa occorre rispondere in termini di servizi, strutture e personale.

È al regolamento integrativo del TUI, il d.p.r. n. 394/1999, che occorre guardare per individuare alcuni aspetti della detenzione e del funzionamento dei centri di detenzione e in specie agli artt. da 20 a 23. In particolare, l'art. 21 del richiamato regolamento, intitolato "Modalità del trattenimento", dopo aver specificato che si devono garantire

> nel rispetto del regolare svolgimento della vita in comune, la libertà di colloquio all'interno del centro e con visitatori provenienti dall'esterno [...], la libertà di corrispondenza, anche telefonica, ed i diritti fondamentali della persona umana

ribadisce «l'assoluto divieto per lo straniero di allontanarsi dal centro». Al comma 2 dell'art. 21 si indicano i servizi che devono essere garantiti all'interno dei centri: oltre quelli necessari al sostentamento (vitto, alloggio vestiario) e l'assistenza delle persone ristrette, sono menzionati i servizi sanitari essenziali, gli interventi di socializzazione e, infine, «la libertà di culto nei limiti previsti dalla Costituzione». I soggetti che possono accedere ai centri sono, a norma del co. 7, oltre al personale del centro e alle figure istituzionali, i familiari conviventi, gli avvocati, i ministri del culto, il personale delle rappresentanze diplomatiche e consolari, i membri di enti, associazioni di volontariato e cooperative di solidarietà sociale autorizzati a svolgervi attività di assistenza.

Come facilmente intuibile, il d.p.r. 394/1999 non contiene prescrizioni precise e dettagliate su come rendere fruibile il diritto alla libertà religiosa e, anzi, pone ulteriori problemi. La prima serie di questioni concerne la frase «libertà di culto nei limiti previsti dalla Costituzione» contenuta nell'art. 2. Tale limite si riferisce solo ai riti contrari al buon costume di cui all'art. 19 Cost. che tutela la libertà religiosa individuale e collettiva? Oppure si riferisce al più «generico limite rapportabile magari alle espressioni religiose di Confessioni prove dell'intesa previste dall'art. 8, III comma Cost.»[25]? Una possibile risposta affermativa alla seconda domanda costituirebbe una evidente distorsione del postulato costituzionale, atteso che la libertà religiosa collettiva è tutelata dall'art. 8, co. 1, Cost., per tutte le confessioni religiose, indipendentemente dall'esistenza di accordi bilaterali con lo Stato italiano.

Un secondo problema concerne il co. 6 dell'art. 21 del d.p.r. 394/1999 il quale prevede, lapidariamente, che possano accedere ai centri i ministri di culto, senza ulteriori specificazioni. La questione di chi e a quale condizione possa essere definito 'ministro di culto' attraversa da decenni gli studi ecclesiasticisti senza che si sia potuti giungere a posizioni condivise. Tralasciando questo aspetto e ragionando per analogia con le disposizioni del regolamento penitenziario, potremmo ritenere che se l'accesso ai centri di detenzione è libero per i ministri di culto delle confessioni con Intesa (e certamente per i ministri della Chiesa cattolica per i quali però non sono previsti i servizi di cappellania), allora l'ingresso

[25] Consorti, "Libertà ed assistenza spirituale," 72.

per i ministri di culto delle confessioni senza Intesa dovrebbe essere libero, ma su specifica richiesta della persona straniera trattenuta. A questo punto, le cose si complicano e non di poco perché il sistema civile italiano attribuisce lo status soggettivo di ministro di culto indipendentemente dai diversi ordini religiosi. Detto altrimenti, una persona potrebbe essere considerata ministro del culto dai fedeli di una confessione religiosa ma non dallo Stato. Quest'ultimo, infatti,

> fa riferimento solo alle qualifiche canoniche e accetta tale qualifica solo per i soggetti iscritti nel registro tenuto dal Ministero dell'Interno, che a sua volta ammette questa possibilità solo per gli istituti di culto riconosciuti come persone giuridiche[26].

Come si può facilmente intuire, il paradigma di riferimento in materia di qualifica di ministro di culto continua a essere la tradizione giudaico-cristiana e ciò comporta che a decidere sulla possibilità di godere dell'assistenza religiosa o spirituale da parte delle persone detenute sarà l'ente gestore del centro.

L'inconsistenza delle prescrizioni di rango primario quanto alle modalità detentive si riscontra anche per i richiedenti asilo quando ristretti nella variegata tipologia dei luoghi elencati all'art. 6 del d.lgs. 142/2015. A mo' di esempio basti citare il caso dei richiedenti protezione internazionale ospitati nei Centri di Accoglienza straordinari e nei Centri di Accoglienza Governativi che hanno la facoltà (e non il diritto) di comunicare anche con i ministri del culto (art. 10, co. 3, d. lgs. 142/2015) che potranno accedere alle strutture, fatte salve le limitazioni giustificate dalla necessità di garantire la sicurezza dei locali e degli ospiti presenti nel centro.

Le già risibili prescrizioni di rango primario e secondario, dunque, poco o nulla circostanziano il reale godimento della libertà religiosa delle persone in detenzione amministrativa. E per comprendere ciò che davvero accade occorre scendere ancora di più nel sistema delle fonti del diritto e spulciare in alcuni atti amministrativi generali.

La prima direttiva generale sui Centri di permanenza temporanei e di assistenza (CPTA)[27] nella parte relativa alle comunicazioni da consegnare allo straniero al momento dell'ingresso in struttura, prevedeva il diritto di professare la propria religione e di ricevere assistenza spirituale. Disposizioni simili si trovano nel "Regolamento recante criteri per l'organizzazione dei Centri di Identificazione e Espulsione"[28], il cui art. 4, lett. h) stabilisce che l'ente gestore deve organizzare attività ricreative, sociali e religiose in modo da consentirne l'uso quotidiano in spazi appositamente adattati. Il successivo art. 6 disciplina la farraginosa procedura di accesso al centro da parte dei ministri di culto la

[26] Consorti, "Libertà ed assistenza spirituale," 73.

[27] N. 3435/50 del 30 agosto 2000. In allegato al regolamento figurava la "Carta dei diritti e dei doveri dello straniero" nei CPTA contenente più disposizioni in materia di libertà di culto, assistenza religiosa ed esigenze specifiche relative al culto stesso.

[28] Decreto del Ministero dell'Interno n. 12700/2014.

quale è soggetta ad una richiesta di autorizzazione da indirizzare alla Prefettura competente, la quale a sua volta deve ottenere il nulla osta dalla Questura. Si aggiunge che i ministri di culto (ammesso che riescano ad accedere ai centri) possono accedere a tutti i luoghi riservati al culto e possono incontrare più di una persona alla volta a seconda, però, delle esigenze di sicurezza valutate di volta in volta dal responsabile della sicurezza del centro.

Il 19 maggio 2022 è stata adottata la nuova direttiva che stabilisce i criteri per l'organizzazione dei Centri di Permanenza per il Rimpatrio e contiene una serie di allegati tra cui la consueta "Carta dei diritti e doveri dello straniero nel Centro di Permanenza per il rimpatrio". L'art. 7 elenca i soggetti che possono accedere al centro senza autorizzazione, tra cui i ministri di culto accreditati dalla confessione religiosa di appartenenza su richiesta dello straniero, ma secondo le modalità previste dal successivo art. 8: l'autorizzazione è rilasciata dalla Prefettura, previa acquisizione del nulla osta da parte della Questura e previa consultazione del Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione. La richiesta va indirizzata alla prefettura competente con almeno sette giorni lavorativi di anticipo rispetto alla data di accesso richiesta e tale procedura deve essere attivata ogni volta.

Ulteriori pezzi del puzzle andrebbero ricercati nei capitolati d'appalto che si sono succeduti nel corso degli anni e che, soprattutto dal 2018, ripetono stancamente la stessa formula: l'organizzazione dei servizi deve essere improntata al pieno rispetto dei diritti fondamentali della persona, tenendo conto anche della sua origine, del credo religioso, dello stato di salute, dell'orientamento sessuale e della presenza di situazioni di vulnerabilità. Si fa riferimento anche alle specifiche esigenze alimentari da considerare nella fornitura dei servizi al fine di garantire il rispetto delle abitudini alimentari secondo le tradizioni culturali e religiose. Non è dato, però, sapere se ciò significhi ad esempio considerare, nella somministrazione del vitto ai musulmani, il rispetto dei precetti del ramadan, i tempi della preghiera e la celebrazione della fine del Ramadan.

4. Qualche considerazione finale

Il solo anello del sistema di accoglienza italiano in cui il multiplo contenuto della libertà religioso è, per quanto possibile, rispettato e garantito è quello marginale e marginalizzato dell'accoglienza integrata (ora SAI).

Per capire cosa davvero succede nei luoghi di detenzione, anche per quanto riguarda il godimento della libertà religiosa, occorre leggere le relazioni del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà, le coraggiose indagini delle organizzazioni non governative che si battono per il diritto all'esistenza delle persone in detenzione amministrativa[29], le inchieste giornalistiche e giudiziarie. Come si evince, ad esempio, dalla "Relazione sulla

[29] Cfr., tra molti, si veda il rapporto di Action Ais, *Trattenuti. Una radiografia del sistema detentivo per stranieri* (2024) <https://trattenuti.actionaid.it>.

visita tematica effettuata nei CPR (febbraio-marzo 2018)" dal Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, in «nessuno dei CPR era presente uno spazio adibito a luogo di culto. Le preghiere quotidiane dei musulmani si svolgono in spazi ciechi, nulla per i fedeli cristiani»[30].

Il rapporto sulla visita al Centro di permanenza per il rimpatrio (CPR) di Trapani, redatto dall'ASGI e aggiornato nell'ottobre 2023, afferma che «Non ci sono stanze adibite ad attività religiose», durante il mese di Ramadan viene fornito, su richiesta, un tappeto da preghiera da utilizzare nelle stanze, nella modulistica non è prevista la possibilità di incontrare i ministri di culto, nessuna richiesta di accesso di ministri di culto è pervenuta all'ente gestore.

Sarebbe a questo punto ridondante citare ulteriori passaggi delle varie relazioni che, inesorabilmente, giungono alle stesse conclusioni. Nei luoghi della detenzione amministrativa, gli ostacoli all'esercizio dei diritti più elementari, quelli fondamentali compresa la libertà religiosa, sono di natura sistemica. Il ribaltamento dell'ordine gerarchico delle fonti e cioè la mancanza di indicazioni puntuali in fonti primarie circa i modi della detenzione ha come risultato che anche la tutela della libertà religiosa delle persone straniere nei CPR è affidata alla buona volontà degli enti gestori. Questi ultimi, però, sono e restano operatori economici e tendono a ridurre al minimo i servizi per massimizzare i profitti[31].

Una deriva, quest'ultima, incompatibile con il principio secondo cui quando una autorità pubblica priva le persone della loro libertà personale, su di essa ricadono responsabilità e obblighi specifici. Giova, al proposito, ricordare che

> trattenere implica salvaguardare e quindi non solo impedire alla persona di lasciare un determinato luogo, ma assumersi la responsabilità di proteggere l'integrità fisica e psicologica di quella persona, di garantirne la salute e l'assistenza psicologica[32].

Riferimenti bibliografici

Azzariti, G. "Cittadinanza e multiculturalismo: immagini riflesse e giudizio politico." *Diritto pubblico* (2008): 185.

Benvenuti, M. "Gli hotspot come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto internazionale." *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* (2019): 127.

Cherchi, R. "L'approccio hotspot e i diritti umani: le condanne dell'Italia nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo J.A. e altri c. Italia e nelle successive A.E. e

[30] Disponibile all'indirizzo: <https://garantenazionaleprivatiliberta> (2018).

[31] Sul punto, si veda *L'affare CPR. Il profitto sulla pelle dei migranti (*Gruppo Solidarietà, 2023), 184, <https://grusol.it>.

[32] Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Nota del garante nazionale dei diritti delle persone privare della libertà personale sul decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124 recante Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione*, 3, <https://garantenazionaleprivatiliberta>.

altri c. Italia, A.B. c Italia, A.S. c. Italia, W.A. e altri c. Italia, M.A. c. Italia." *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* (2024): 1 sgg.
Ciervo, A. "Limitazioni alla libertà personale e garanzia della riserva di giurisdizione nella recente giurisprudenza costituzionale: due precedenti importanti anche per il diritto dell'immigrazione?" *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 1 (2023).
Consorti, P. "Libertà ed assistenza spirituale nei Centri di identificazione e di espulsione." *Gli stranieri* (2012): 67 sgg.
D'Orazio, G. *Lo straniero nella Costituzione italiana. Asilo, condizione giuridica, estradizione*. Padova: Cedam, 1992.
Giovannetti, M. "Giro di boa. La riforma del sistema di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale." *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* (2021): 28 sgg.
Giovannetti, M. "Il prisma dell'accoglienza: la disciplina del sistema alla luce della legge n. 50 del 2023." *Questione Giustizia* (2023): 142.
Grosso, E. "Straniero (status costituzionale dello)." In *Digesto pubblico*, 159 sgg. Torino: Utet, 1999.
Hirschman, A. O. "The Role of Religion in the Origin and Adaption of Immigrants Groups in the United States." *International Migration Review* (2004): 1206 sgg.
Masera, L. "L'incostituzionalità dell'art. 14 d.lgs. 286/98 nella parte in cui non contiene una disciplina sufficientemente precisa dei 'modi' del trattenimento nei CPR." *Questione giustizia* (maggio 2022).
Michetti, M. "Libertà di religione e straniero: la prativa della circoncisione nella recente esperienza giuridica tedesca." In *Immigrazione e integrazione. Dalla prospettiva globale alle realtà locali*, a cura di F. Rimoli, vol. I, 442. Padova: Editoriale Scientifica, 2014.
Montesano, S. "La tutela della libertà religiosa del migrante nel sistema di accoglienza in Italia. Un'introduzione al tema." *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (2019): 78 sgg.
Montesano, S. "L'identità (religiosa) della persona migrante e l'accoglienza in Italia, tra le derive securitarie e le politiche di integrazione civica. Brevi considerazioni." *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (2021): 45 sgg.
Odilia, D. "Il caso delle nuove comunità segreganti: i centri per l'immigrazione." In *Fenomeni migratori, diritti umani e libertà religiosa*, a cura di A. Ingoglia, e M. Ferrante, 187 sgg. Padova: Libreriauniversitaria, 2017.
Rimoli, F. "Laicità, postsecolarismo, integrazione dell'estraneo: una sfida per la democrazia pluralista." *Diritto pubblico* (2006): 335.
Ruggiu, I. *Il giudice antropologi. Costituzioni e tecniche di composizione dei conflitti multiculturali*. Milano: FrancoAngeli, 2012.
Scuto, F. *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*. Milano: Giuffrè, 2012.
Veglio, M. "La bestia tentacolare. Forme, tempi e luoghi del trattenimento degli stranieri in Italia." *Questione giustizia* (2023): 127.

La cittadinanza come fattore di coesione sociale: la lezione di Cecilia Corsi

Emanuele Rossi

1. Ringrazio coloro che hanno pensato e organizzato questo momento in memoria dell'attività scientifica di Cecilia Corsi: un momento tanto dovuto quanto particolarmente triste. Mai, infatti, avremmo voluto essere qui, o meglio tutti avremmo voluto esserlo: non solo *per* Cecilia, ma *con* Cecilia. Purtroppo, però, alle vicende della vita, anche quelle più amare e insopportabili, non possiamo comandare, e ciò che possiamo fare, di fronte alla morte, è di contribuire a far continuare la vita di chi non c'è più. E per chi ha dedicato buona parte della propria vita alla ricerca, continuare la vita significa riprendere i suoi temi, i suoi interessi che si mescolano con le passioni. Ed è per questo che siamo qui.

La mia amicizia con Cecilia risale nel tempo: da quando, in particolare, abbiamo frequentato insieme il Seminario di studi e ricerche parlamentari (allora diretto da Silvano Tosi, cui in seguito è stato dedicato). Correva l'anno 1986, e quell'esperienza favorì la nascita di solidi rapporti di amicizia tra giovani di belle speranze e provenienti da diversi itinerari di studio (ricordo, tra gli altri, Valerio Di Porto, Giorgio Giovannetti, Pier Francesco Lotito, Valeria Piergigli, Andrea Simoncini), che nel corso delle diverse carriere professionali non si sono mai persi di vista. Cecilia era entrata in quel gruppo in punto di piedi, com'era nel suo stile, sempre garbata e sorridente, ma anche acuta negli interventi ed apprezzata da tutti.

Guardando alla sua produzione scientifica, possiamo osservare da subito come in lei gli interessi scientifici siano stati scelti non soltanto sulla base di una

Emanuele Rossi, Sant'Anna School of Advanced Studies Pisa, Italy, emanuele.rossi@santannapisa.it, 0000-0003-1578-2714

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)
FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Emanuele Rossi, *La cittadinanza come fattore di coesione sociale: la lezione di Cecilia Corsi,* © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2.18, in Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, pp. 169-174, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

curiosità di tipo speculativo, ma si sono fondati su prospettive cariche di valori civili (di 'militanza costituzionale', come altri hanno sottolineato), e quindi di impegno per la vita altrui.

Per questa ragione, il tema del diritto dell'immigrazione è stato tra quelli che maggiormente le sono stati a cuore: ad esso è dedicata la sua seconda monografia del 2001 (*Lo Stato e lo straniero*), ma anche cinquanta dei complessivi novanta lavori di carattere scientifico che essa ha prodotto. In altri termini, circa il 60% della sua produzione è stato dedicato alle tematiche connesse al diritto dell'immigrazione, e ciò giustifica l'attenzione che vorrei dedicare ad alcuni dei numerosi profili che essa ha analizzato.

2. Il punto di partenza della mia riflessione sulla ricerca scientifica di Cecilia sul tema è costituito da un articolo del 2000 (poi opportunamente ripubblicato su *Diritto Immigrazione e cittadinanza* nel momento della sua scomparsa, e in suo ricordo) dal titolo "Diritti fondamentali e cittadinanza".

In esso, Cecilia parte dalla considerazione che l'art. 2 Cost. deve ritenersi riferito non soltanto ad ogni cittadino bensì ad ogni uomo, come si ricava dalla sua interpretazione alla luce della tradizione giuridica, e che esso comprende non soltanto le libertà, ma anche i diritti sociali. Sul primo aspetto, oggi considerato consolidato almeno nella letteratura scientifica (sul piano della mentalità corrente è forse necessario andare più cauti), merita sottolineare che solo pochi mesi dopo la pubblicazione del lavoro ricordato la Corte costituzionale, nella sentenza n. 105 del 2001, affermò – proprio in forza dell'art. 2 Cost. – che «i diritti che la Costituzione proclama inviolabili spettano ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani», così confermando la lettura data dalla studiosa che oggi ricordiamo.

La quale prosegue la sua riflessione osservando che poiché tuttavia alcuni dei diritti espressamente riconosciuti nella Carta costituzionale sono riferiti espressamente ai cittadini, occorre domandarsi se essi, o alcuni di essi, debbano essere garantiti anche ai non cittadini, o se invece debba riconoscersi una discrezionalità al legislatore in tale operazione di estensione: l'A., a tale riguardo, formula l'ipotesi che per ciascuna disposizione costituzionale attributiva di diritti sia necessario «cogliere il senso del riferimento testuale al cittadino e quindi le limitazioni che il non cittadino può venire ad incontrare».

Vorrei sottolineare questa conclusione che indica un aspetto rilevante: l'atteggiamento corretto non può essere quello di individuare quali diritti propri del cittadino possano essere 'estesi' al non cittadino, bensì – al contrario – occorre partire dal presupposto che i diritti riconosciuti dall'ordinamento lo sono per ciascuna persona, indipendentemente dalla cittadinanza posseduta, e che sia invece necessario individuare delle ragioni che possano indurre – alla luce del canone di ragionevolezza – a limitarne alcuni a esclusivo vantaggio dei cittadini. E la posizione privilegiata di questi ultimi si manifesta, secondo la riflessione di Cecilia, con riguardo a tre diritti fondamentali: quello d'incolato, che contiene in sé il diritto d'ingresso sul territorio statale e il diritto di non esservi allontanato; il diritto al lavoro (sul quale la Costituzione riserva una posizione privilegiata al cittadino, quanto alme-

no all'accesso al lavoro e limitatamente alla manodopera proveniente dall'estero); i diritti politici, che tradizionalmente vengono ritenuti riservati ai cittadini, ma che in realtà devono essere considerati in relazione a specifici diritti e libertà.

In ogni caso, nei riguardi di queste tre categorie di diritti, l'A. osserva come il concetto di cittadinanza, sebbene mantenga ancora una forte valenza giuridica, tuttavia sia mutato nel suo contenuto effettivo, a seconda dei diversi momenti storici, in quanto esso si configura, per sua stessa natura, quale «condizione giuridica di contenuto variabile» (come rilevava già Santi Romano). Nel corso dei secoli ella osserva come le differenziazioni siano andate assottigliandosi, e come «la nascita di un diritto umanitario stia contribuendo a favorire il superamento dell'idea che il diritto sia teso a proteggere coloro che appartengono a quella comunità». Ed inoltre, che la stessa normativa internazionale, sulla cui base (anche) si è affermato il diritto umanitario, riconosce il diritto ad una nazionalità, così facendo apparire «quasi contraddittorio trovare proprio in questi testi che tentano un superamento della statualità del diritto un richiamo alla nazionalità». Da qui la tensione tra università e particolarità: anzi, secondo Cecilia, la cittadinanza è uno dei temi in cui «la contrapposizione tra universalità e particolarità si fa sentire in maniera particolarmente forte, la tensione tra apertura universale e senso di appartenenza è ancora irrisolta». Proprio per questo, la cittadinanza è una garanzia solo formalmente uguale per tutti, perché in realtà «si adagia su una realtà internazionale fortemente differenziata dal punto di vista economico, sociale, culturale».

3. Questi temi sono ripresi e approfonditi nel lavoro monografico del 2001, che, come detto, ha quale titolo *Lo Stato e lo straniero*.

In esso l'A. approfondisce il rapporto tra cittadinanza e principio democratico, partendo da un sillogismo, la cui prima premessa è costituita dal principio per cui la sovranità si esplica attraverso l'esercizio dei diritti da parte dei cittadini (come insegna Crisafulli), e principalmente dei diritti politici ma anche dei diritti di associazione, riunione, manifestazione del pensiero e così via. La seconda premessa è che ai non cittadini sono riconosciute molte delle libertà democratiche e forme di partecipazione alla vita politica ed economica. Da qui la conclusione che dovrebbe logicamente trarsi, ovvero che anche agli stranieri dovrebbe essere riconosciuto il diritto di partecipare, almeno in parte, all'esercizio della sovranità.

Da qui l'ulteriore conseguenza logica, ovvero che la cittadinanza non è più l'unico elemento per individuare a chi riconoscere certi diritti, ma che devono essere altri criteri a venire in rilievo: quali in particolare il lavoro, la residenza, la formazione scolastica, e così via. È sulla base di essi che dovrebbe valutarsi l'effettività del legame tra singolo e comunità statale, con possibile controllo di costituzionalità delle scelte effettuate dal legislatore ordinario.

Tale ricostruzione del rapporto tra sovranità, diritti e cittadinanza induce l'A. a formulare un giudizio fortemente critico nei confronti della legge sulla cittadinanza del 1992: ella denuncia infatti come al legislatore sia «mancata una riflessione su scelte di valore e sugli elementi fondamentali per l'identificazione della comunità italiana».

A fronte di ciò, la proposta dell'A. è di rifuggire sia da modelli di tipo assimilazionista che da modelli di utilizzazione funzionale degli immigrati, per definire un quadro fondato su un riconoscimento reciproco di comunanza tra un singolo e una comunità statale.

A tale riguardo merita ricordare quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 172 del 1999, che indicava l'esistenza, accanto a quella dei cittadini, di una

> comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto, accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza.

Rispetto a tale prospettiva aperta dalla Corte, mi pare che la proposta di Cecilia sia di fare un passo ulteriore in avanti, perché quella posizione, pur costituendo certamente un'apertura significativa, tende comunque a separare le due dimensioni/comunità, mentre per Cecilia è la stessa «comunità dei cittadini» che deve essere ridefinita sulla base della *partecipazione* e quindi del legame *effettivo* tra persona e comunità.

4. La riflessione di Cecilia sui temi del diritto dell'immigrazione è proseguita, come detto, negli anni successivi. Tra i tanti lavori, vorrei ricordare quello, a mio parere molto importante, del 2018, pubblicato sulla *Rivista AIC* con il titolo "Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici". In esso l'A. ripercorre la giurisprudenza costituzionale che ha sicuramente operato una progressiva estensione di situazioni giuridiche favorevoli ai non cittadini, mediante diverse pronunce con cui è stata dichiarata l'incostituzionalità di disposizioni normative (soprattutto contenute in leggi regionali) che ponevano criteri discriminatori per il godimento di determinati diritti.

Se tale evoluzione deve essere positivamente valutata in relazione all'attuazione dei diritti costituzionalmente riconosciuti, tuttavia il vero passaggio fondamentale, nella prospettiva dell'integrazione, è costituito, per l'A., dal riconoscimento della cittadinanza: sia in quanto soltanto mediante essa può essere garantita una piena protezione della persona, sia anche per il valore simbolico che il suo possesso assume. Riprendendo Brubaker, Cecilia sottolinea la necessità di esaminare la cittadinanza nel suo contesto politico-culturale, tenendo ben presente che gli interessi morali o simbolici in relazione ad essa sono considerevoli, e che quindi è necessario superare «tutti quegli elementi che scavano un solco tra un noi e un loro», per

> cominciare a osservare dal punto di vista di chi è al margine: la marginalità come punto privilegiato di osservazione, come luogo capace di offrirci la possibilità di una prospettiva radicale da cui guardare, nella quale risaltano le contraddizioni e le possibili involuzioni di un sistema, ma sperabilmente ci potrebbe anche consentire di immaginare alternative e nuovi mondi.

Si tratta di una prospettiva che non può non essere apprezzata e valorizzata, sia per il suo valore profetico che per la passione civile, e direi costituzionale, che essa esprime. Merita sottolineare la vicinanza culturale con la prospettiva indicata da Papa Francesco fin dall'inizio del suo pontificato, con l'invito rivolto alla Chiesa «ad uscire da sé stessa e ad andare verso le periferie, non solo quelle geografiche, ma anche quelle esistenziali». Fare della marginalità un punto privilegiato di osservazione, andare verso le periferie: una particolare consonanza che indica una prospettiva unitaria.

5. L'ultimo lavoro scientifico di Cecilia è del 2023, ed ha come titolo "La cittadinanza come politica pubblica tra *ius sanguinis, ius soli* e *ius culturae*". In esso l'A. torna ad esaminare e analizzare puntualmente, quasi a completamente di un lungo percorso intellettuale, i criteri di acquisto della cittadinanza definiti dalla legge del 1992, provando a darne una lettura espansiva, e rilevando come la pubblica amministrazione non sia tenuta a valutare la sussistenza di un interesse pubblico allorché debba procedere ad adottare un atto di concessione della cittadinanza al richiedente. Ma, oltre a questo, l'A. rileva l'esigenza, ancora una volta, di riformare la legge vigente, almeno con riguardo ai minori, sia per avvicinare la nostra normativa a quella di altri Paesi europei, ma sia soprattutto al fine di ricongiungere la norma alla realtà sociale, superando lo iato tra realtà e politica. E ciò, secondo l'A., non esclusivamente allo scopo di un necessario aggiornamento logico e che tenga conto delle ragioni ideali che stanno alla base del riconoscimento della cittadinanza, ma anche al fine di favorire una maggiore coesione sociale, per la quale «l'attenzione verso le seconde generazioni è cruciale»: concludendo che «solo una visione miope può farci attestare a difendere le scelte del legislatore del 1992», ispirate a fenomeni sociali del passato e che sono stati modificati dalla storia, mentre «adesso una inversione di rotta non è più procrastinabile».

6. In conclusione di questo troppo breve percorso di ricostruzione del pensiero scientifico di Cecilia sul tema della cittadinanza, vorrei indicare, ancora una volta molto sinteticamente, quali messaggi esso ci restituisce, e quali dunque siano le tracce del suo itinerario di ricerca e pensiero che non dobbiamo disperdere.

In primo luogo, come è evidente, la particolare attenzione ai temi connessi al diritto dell'immigrazione, quale frontiera che il nostro Paese, divenuto ormai da più di cinquanta anni terra di immigrazione più che di emigrazione (sebbene i fenomeni migratori continuino e abbiano almeno parzialmente cambiato connotati), deve frequentare e adeguare ai mutati contesti sociali. Sebbene molte delle tematiche connesse a questo ambito di ricerca siano divenute, specie negli ultimi anni, oggetto di forti tensioni politiche, che hanno avuto ed hanno conseguenze anche negli atteggiamenti della compagine sociale – e non solo nel nostro Paese –, soltanto una riflessione che provi a considerare nella giusta prospettiva gli interessi particolari per integrarli in una logica di sistema e di futuro sembra in grado di offrire una risposta adeguata. In questa direzione, la riflessione di Cecilia Corsi, sempre attenta ai principi costituzionali e alle esigenze

di coesione sociale, ma mai 'gridata' né frutto di posizioni acritiche, può offrire un orizzonte verso il quale tendere e con il quale confrontarsi. E ciò soprattutto in quanto la produzione scientifica che si è sommariamente ricordata fa emergere tutta la (necessaria) consapevolezza della complessità di individuare bilanciamenti corretti ed accettabili nel contesto sociale, con la dovuta attenzione a valorizzare i diversi profili.

Un secondo elemento da segnalare è come l'apporto offerto da Cecilia alla riflessione giuridica, ma potrei dire culturale in senso ampio, sia fondato su solide basi scientifiche e da sincera curiosità intellettuale, profili entrambi che non sono tuttavia disgiunti da una forte e sincera passione civile: con il merito di riuscire nella non facile impresa di evitare che l'uno soffochi l'altro. In tale contesto, Cecilia legge ed analizza l'istituto della cittadinanza partendo dalla prospettiva della studiosa di diritto dell'immigrazione, e quindi concepisce il suo acquisto come strumento di integrazione sociale: come tale, utile non soltanto per chi la ottiene ma anche per chi quella cittadinanza già la possiede. E ciò in quanto la prospettiva cui ella aspira, con la mente oltre che col cuore, è di una società coesa, nella quale i diritti e i doveri di tutti, senza esclusione, possano trovare garanzia e riconoscimento e quindi tutela, superando le contrapposizioni tra 'noi' e gli 'altri'.

«Movenze delicate, sempre attenta all'altro»: le parole del suo Maestro Umberto Allegretti, sotto questa luce, risultano particolarmente appropriate.



Figura 3 – Una domenica fuori città.

PARTE TERZA

Le autonomie territoriali

Autonomie speciali e Consiglio delle autonomie locali

Massimo Carli

1. L'art. 123, ultimo comma, della Costituzione

La Repubblica adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia (art. 5 Cost.). La norma si rivolge alla Repubblica, quindi non solo allo Stato, e le Regioni ordinarie hanno dovuto prevedere nei loro statuti il Consiglio delle autonomie locali (in prosieguo CAL) quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali (art. 123, ultimo comma). Secondo la Corte costituzionale tale previsione non riguarda le autonomie speciali, che però l'hanno seguita, tutte, meno la Sicilia.

Con queste brevi note vogliamo verificare se i CAL delle autonomie speciali hanno realizzato nelle Regioni Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Sardegna e nelle due Province autonome una leale cooperazione con le rispettive Regioni.

Per far questo, bisognerebbe conoscere il concreto funzionamento dei CAL ed invece dovremo limitarci al 'dover essere', e cioè alla normativa, perché i siti delle autonomie speciali (tutti, meno quello del Friuli V.G.) tacciono su quante riunioni hanno fatto i CAL, quanti pareri o intese sono stati espressi, su quali problemi, con quale esito. Le regole, da sole, non sono in grado di descrivere la realtà, soprattutto quando hanno ad oggetto nuovi organi, alla cui attività possono porre dei paletti ma non predeterminarne i contenuti.

2. I diversi modelli dei rapporti centro – periferia

I rapporti centro-periferia o, come altri preferiscono dire, le relazioni intergovernative possono rispondere a quattro diversi modelli: il modello

Massimo Carli, University of Florence, Italy, massimo@massimocarli.net

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)
FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Massimo Carli, *Autonomie speciali e Consiglio delle autonomie locali,* © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2.20, in Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, pp. 179-187, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

della dipendenza, quello della separazione, il modello cooperativo e quello concorrenziale.

Prima della modifica costituzionale del 2001, i rapporti regioni – enti locali erano un misto di separazione e cooperazione. Separazione, perché l'ordinamento degli enti locali era materia totalmente riservata allo Stato, tranne che per le Regioni speciali e le Province autonome, che ne determinava le funzioni (con legge generale della Repubblica: art. 128 Cost.) nonché le risorse (art. 119 Cost.). Cooperazione, perché gli statuti dei primi anni settanta hanno generalmente assegnato alla Regione il compito di promuovere e valorizzare l'autonomia degli enti locali, e la legislazione regionale successiva ha più volte previsto il coinvolgimento degli enti locali nella formazione dei piani e programmi regionali.

Anche la giurisprudenza della Corte costituzionale e la legislazione statale hanno spinto in questa direzione. Ricordo la sentenza 343 del 1991 secondo la quale la Regione è centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali; l'art. 11 del decreto legislativo n. 616 del 1977, che ha integrato il primo trasferimento di funzioni amministrative del 1972, secondo il quale le Regioni determinano i programmi regionali di sviluppo con il concorso degli enti territoriali; e, soprattutto, l'art. 3, quinto comma, del decreto legislativo 112/1998 (terzo trasferimento di funzioni amministrative) che impone alle Regioni di prevedere strumenti e procedure di rapporto e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra Regioni ed enti locali.

Ma la realtà dei rapporti tra regioni ed enti locali è stata, pacificamente, molto diversa dal quadro normativo sommariamente riassunto. Gli enti locali non hanno fatto sistema con la Regione, la quale ha tanto poco promosso la loro autonomia che è diventato quasi un luogo comune lamentare il centralismo regionale, contro il quale gli enti locali hanno chiesto protezione allo Stato.

3. I rapporti Regioni – enti locali nelle Regioni ordinarie dopo la riforma costituzionale del 2001

Prima di affrontare il tema dei rapporti delle Regioni speciali e delle Province autonome con gli enti locali, è opportuno ricordare che la riforma costituzionale delle Regioni ordinarie del 2001 ha cambiato, su questo tema, molte cose. Mentre prima, per le Regioni ordinarie, la titolarità delle funzioni amministrative era una conseguenza della titolarità della funzione legislativa (c.d. parallelismo delle funzioni), oggi, invece, le funzioni amministrative in qualsiasi materia, statale o regionale, sono, in via di principio, di competenza dei Comuni. Il legislatore regionale (ma anche quello statale, ciascuno nelle materie di rispettiva competenza) deve attribuire ai Comuni tutte le funzioni amministrative che questi sono in grado di svolgere bene (principio di adeguatezza), potendosi trattenere solo le funzioni che richiedono un esercizio unitario.

Inoltre lo Stato ha perso la titolarità esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali, potendone disciplinare soltanto la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali (art.117, secondo comma, lett. p); e agli

enti locali, per la prima volta, è garantito in Costituzione il loro potere regolamentare in materia di organizzazione e svolgimento delle funzioni, anche se non come riserva assoluta, perché è affidato alle leggi statali o regionali il compito di fissare i requisiti minimi di uniformità.

Il nuovo disegno costituzionale prevede dunque, per le Regioni ordinarie, due competenze generali: una, delle Regioni, di carattere legislativo e una dei Comuni, sul versante amministrativo.

4. I rapporti Regioni – enti locali in Sicilia

Nelle Regioni speciali e Province autonome è invece ancora in vigore il parallelismo delle funzioni, hanno competenza esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali e non sono tenute a prevedere il CAL.

In Sicilia i Comuni sono 390 e 9 le Province. I Comuni con meno di 5.000 abitanti sono più della metà (206). Il maggior numero di Comuni sono nella città metropolitana di Messina (108), seguita da Palermo (82) e Catania (58), per un totale di 248 Comuni: quindi nelle tre città metropolitane si concentrano quasi i due terzi di tuti i Comuni siciliani.

Al posto del CAL opera, in Sicilia, una Conferenza Regione – Autonomie locali come strumento di raccordo tra la Giunta regionale e gli esecutivi degli enti locali. Ne fanno parte, il presidente della Regione o un suo delegato, che la presiede, due assessori, il presidente dell'ANCI Sicilia, nove sindaci scelti dall'ANCI Sicilia, il rappresentante della Lega delle autonomie e due rappresentanti di Associazioni. A supporto della attività della Conferenza è costituita la segreteria tecnica composta da personale dell'Amministrazione regionale.

Nel 2022 un disegno di legge che prevedeva l'istituzione del Consiglio delle Autonomie locali non è stato approvato.

5. Il CAL in Sardegna

In Sardegna, i Comuni sono 377, di cui 259, pari al 68%, sotto i 3.000 abitanti. Le Province sono 4: Sassari, Nuoro, Oristano e Sud Sardegna, oltre alla città metropolitana di Cagliari.

Una legge del 2005 (17 gennaio, n. 1) ha istituito il CAL e la Conferenza permanente Regione-enti locali. Il primo, è l'organo di rappresentanza istituzionale, autonoma ed unitaria degli enti locali della Sardegna; partecipa al procedimento di formazione delle leggi e degli atti di programmazione regionale; propone alla Giunta regionale di promuovere questione di legittimità costituzionale su atti legislativi dello Stato ritenuti lesivi delle prerogative delle autonomie territoriali, partecipa, attraverso propri rappresentanti, alla Conferenza permanente.

Fanno parte del Consiglio i presidenti delle Province e i sindaci dei Comuni capoluogo. Un'assemblea regionale dei sindaci elegge sindaci dei Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, da 3.000 a 10.000 e superiore a 10.000, mirando a favorire il principio di parità fra uomini e donne. Il CAL dura in carica tre anni; è presieduto da un presidente eletto nel suo seno dallo stesso CAL; è previsto

un ufficio di segreteria composto esclusivamente da dipendenti degli enti locali della Sardegna o della Regione collocati in posizione di comando, o da segretari comunali o provinciali.

È previsto parere obbligatorio al Consiglio regionale sulle proposte di modifica dello statuto della Regione; sui disegni e proposte di legge in materia di ordinamento degli enti locali o che determinano o modificano le loro competenze; sulle proposte di atti di programmazione di competenza consiliare; sul disegno di legge europea regionale.

Il CAL ha 15 giorni di tempo per il parere nei casi sopra indicati, e solo 7 giorni sui disegni di legge finanziaria e di bilancio e sulla proposta di documento di programmazione economica e finanziaria. Può esprimere di propria iniziativa, ovvero su richiesta delle Commissioni, osservazioni su qualsiasi atto approvato dal Consiglio regionale.

Per un esame dello stato del sistema delle autonomie in Sardegna è prevista una seduta congiunta annuale del CAL con il Consiglio regionale.

La Conferenza permanente Regione-enti locali è, invece, «sede unitaria e generale di concertazione, di cooperazione e di coordinamento tra l'amministrazione regionale e gli enti locali della Sardegna». È presieduta dal presidente della Regione e ne fanno parte vari assessori, 10 componenti del CAL e i presidenti delle associazioni degli enti locali della Sardegna; si riunisce ogni tre mesi e ha sede presso l'Assessorato regionale degli enti locali; è prevista l'intesa fra Regione ed enti locali per gli atti di indirizzo e coordinamento e per gli atti amministrativi con i quali si definiscono i criteri per la ripartizione delle risorse finanziarie. Sono previsti accordi, sempre in sede di Conferenza, tra la Giunta regionale e gli enti locali, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività d'interesse comune.

6. *Idem* in Valle d'Aosta

I comuni della Valle d'Aosta sono 74; oltre un terzo hanno meno di 500 abitanti; non ci sono Province perché l'unica che c'era, quella di Aosta, è stata soppressa prima della Costituzione. Al primo gennaio 2024 la popolazione residente non raggiungeva i 123.000 abitanti.

Una legge regionale del 1998 (7 dicembre, n. 54) ha istituito il Consiglio permanente degli enti locali «al fine di favorire la partecipazione degli enti locali alla politica regionale». Organismo operativo del Consiglio è il CELVA (Consorzio enti locali della Valle d'Aosta), una società cooperativa, che consente agli enti locali di collaborare fra loro utilizzando il diritto privato.

Fanno parte del CAL 74 sindaci, cioè tutti i sindaci della Regione, 8 presidenti delle Unités dei Comuni valdostani, più il presidente del BIN (Bacino Imbrifero Montano, ente pubblico che gestisce la riserva idrica della Regione). Il personale del CAL può essere scelto fra i dipendenti regionali, degli enti istituiti dalla Regione, dei Comuni e delle IPAB.

Il CAL formula *pareri* e *proposte* sull'attuazione della normativa regionale in materia di enti locali e, più in generale, sui rapporti tra Regione ed enti locali. I

pareri possono essere espressi, entro 30 giorni, sui progetti di legge o di atti amministrativi a carattere generale o regolamentare che interessino gli enti locali. Le *proposte* possono riguardare qualsiasi iniziativa d'interesse generale per gli enti locali, nonché richieste alla Regione, per le quali l'Amministrazione deve dare solo tempestiva risposta.

Sono anche previsti *accordi* fra l'esecutivo regionale e il CAL al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e di svolgere attività di interesse comune, nonché riunioni, promosse dal Presidente della Regione, per assicurare il concorso del sistema delle autonomie alla definizione di riforme in materia di enti locali, degli obiettivi della programmazione regionale e dei criteri di ripartizione delle risorse finanziarie, nonché il miglioramento del livello di efficienza dei servizi pubblici locali e forme di collaborazione tra gli enti locali e di questi con la Regione.

7. *Idem* nella Provincia autonoma di Bolzano

Anche per la Provincia di Bolzano, partiamo dai numeri. 116 i Comuni, di cui il 15% con meno di 1.000 abitanti e solo il 14% con più di 5.000 abitanti, compresi Bolzano, Merano, Bressanone e Brunico. Circa il 70% dei Comuni, pertanto, sono piccoli Comuni con più di 1.000 abitanti ma meno di 5.000.

Il Consiglio dei Comuni, istituito da una legge del 2010 (n. 4), più volte modificata, è definito organo di consultazione e di collaborazione tra la Provincia autonoma di Bolzano e i Comuni del territorio provinciale.

17 sono i componenti in rappresentanza dei Comuni di minori dimensioni, delle comunità comprensoriali e dei generi: ogni genere è rappresentato da almeno un terzo. Possono farne parte solo sindaci o vicesindaci; solo il capoluogo può essere rappresentato anche da un componente designato dalla Giunta comunale. Sono garantiti componenti appartenenti ai gruppi linguistici ladino e italiano.

I sindaci di tutti i Comuni della Provincia eleggono il presidente del CAL che ha autonomia normativa e organizzativa e gode di indipendenza funzionale; si avvale di personale della Giunta o del Consiglio provinciale, dei Comuni o delle comunità comprensoriali; la dotazione di personale deve essere adeguata alle competenze assegnate e al connesso fabbisogno di assistenza tecnica, giuridica e di supporto. Il CAL presenta entro il 15 settembre di ogni anno alla presidenza del Consiglio provinciale un progetto programmatico delle sue attività, corredato della previsione di spesa, per l'approvazione.

Più d'una sono le competenze del CAL:

- dare parere obbligatorio sui progetti e disegni di legge, sui regolamenti provinciali, sugli atti amministrativi generali quando riguardano gli enti locali. In relazione ai disegni di legge di iniziativa della Giunta, il parere è richiesto prima dell'approvazione definitiva dei medesimi da parte della Giunta;
- dare parere sui piani e programmi provinciali di carattere generale se riguardano interessi dei Comuni;
- proporre progetti di legge provinciale di interesse degli enti locali;
- richiedere, con la maggioranza dei due terzi, referendum popolare per l'abrogazione totale o parziale di leggi provinciali di interesse degli enti locali;

- sempre con la maggioranza dei due terzi, promuovere referendum propositivo in materie di interesse degli enti locali o chiedere referendum consultivo;
- fare proposte relative a materie di interesse dei Comuni, da sottoporre al Consiglio provinciale o alla Giunta provinciale ed esprimere osservazioni su tutte le proposte depositate in Consiglio provinciale;
- promuovere intese per la programmazione e l'attuazione di progetti di collaborazione tra Comuni o tra questi e la Provincia.

È istituita, inoltre, la Conferenza per i rapporti tra la Provincia e i Comuni, per la definizione di intese tra la Giunta provinciale ed il CAL. Il Consiglio provinciale e il CAL possono riunirsi in seduta congiunta per un esame dello stato del sistema delle autonomie locali nella Provincia.

8. *Idem* nella Provincia autonoma di Trento

Anche per la Provincia di Trento partiamo da alcuni dati. I Comuni sono 177, di cui 69 (pari al 38%) con meno di mille abitanti e 18 (pari al 10%) con più di 5.000 abitanti, fra i quali Trento con 117.000, Rovereto 39.000 e Riva del Garda quasi 17.000.

La legge provinciale n. 7 /2005 istituisce il Consiglio delle autonomie locali per assicurare la partecipazione degli enti locali alle scelte di carattere istituzionale e all'attività legislativa ed amministrativa della Provincia; la sede è presso il Consiglio provinciale. I componenti sono una trentina, prevalentemente sindaci, designati o nominati. Il CAL elegge al proprio interno il presidente; è dotato di autonomia contabile, amministrativa e organizzativa; si avvale di personale proveniente dal Consiglio o dalla Giunta provinciale, o dai Comuni.

Sono tante le competenze del CAL (art.8); mi limito a riferire le principali:

- pareri in materia di piani e programmi provinciali di carattere generale sui disegni di legge e regolamenti della Giunta che prevedono funzioni ai Comuni o riguardano i tributi locali o la finanza locale;
- sul documento di economia e finanza provinciale (EFP) e sui disegni di legge concernenti la manovra finanziaria provinciale, il parere è richiesto preventivamente all'approvazione dei medesimi;
- è prevista l'elaborazione, entro aprile, da parte del CAL, di proposte di misure di politica pubblica da adottare a favore del sistema degli enti locali;
- formulazione di proposte legislative che, se approvate a maggioranza dei due terzi, la Giunta provinciale deve trasformare in disegno di legge tenendo conto dei contenuti della proposta medesima;
- presentazione di proposte di referendum consultivi;
- promozione di intese per la programmazione e l'attuazione di progetti di collaborazione tra enti locali, o tra questi e la Provincia;
- approvazione, previa intesa con la Provincia, con riferimento agli enti locali, di schemi-tipo di bando di gara per appalti di lavori pubblici, di servizi e di forniture, nonché schemi tipo di Regolamento;

- la Giunta provinciale procede all'adozione delle decisioni in materia di finanza locale previa intesa con il CAL. L'intesa comprende le risorse finanziarie che la Provincia assegna al CAL.

Se la Giunta provinciale non intende condividere il parere del CAL, deve approvare il provvedimento a maggioranza assoluta e deve specificamente motivare perché si discosta dal suo parere.

Ogni anno è prevista una riunione in seduta congiunta del CAL con la Giunta e il Consiglio provinciale per esaminare lo stato del sistema delle autonomie locali nella provincia di Trento.

9. *Idem* in Trentino Alto Adige

Nella Regione Trentino Alto Adige, i Consigli delle autonomie locali delle Province autonome di Trento e di Bolzano partecipano congiuntamente all'attività legislativa e amministrativa della Regione nelle seguenti materie: ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, istituzione di nuovi Comuni e modifiche delle loro circoscrizioni e denominazioni, ordinamento del personale dei Comuni.

I CAL delle due Province possono congiuntamente presentare proposte di disegni di legge, di regolamenti o di altri atti a indirizzo generale nelle stesse materie di cui sopra. La Giunta regionale ha 45 giorni di tempo per esaminarle e indicare espressamente le ragioni per le quali ritiene di non approvarle o di modificarle.

I CAL esprimono congiuntamente parere obbligatorio sulle proposte di disegni di legge, di regolamento e di atto a indirizzo generale di iniziativa della Giunta regionale nelle materie sopra indicate. Il parere va espresso entro 30 giorni dalla richiesta e se è negativo o condizionato all'accoglimento di modifiche è richiesta la maggioranza assoluta dei componenti della Giunta e la motivazione delle ragioni del rigetto del parere negativo o condizionato.

10. *Idem* in Friuli Venezia Giulia

Nel Friuli Venezia Giulia i Comuni sono 216: 6 in provincia di Trieste, 25 in provincia di Gorizia, 50 in provincia di Pordenone e 135 in provincia di Udine. Più del 70% dei Comuni ha meno di 5.000 abitanti.

Soltanto in questa Regione è prevista (art. 15 l. 12/2015) una relazione annuale sull'attività svolta dal CAL nell'anno precedente (abbiamo preso in esame l'ultima, quella del 2023), che però viene illustrata dal presidente del CAL in una seduta solenne del CAL medesimo e non in Consiglio regionale.

Riassumiamo pertanto la relazione, con qualche aggiunta per le sue omissioni.

Il ruolo del CAL, inizia la relazione, si realizza con l'espressione di pareri e, quando si tratta di disegni di legge, con l'intesa con l'Amministrazione regionale. Con il CAL, gli enti locali partecipano alla programmazione, elaborazione e attuazione delle politiche pubbliche regionali.

Il CAL è composto da quattro membri di diritto (i sindaci di Trieste, Gorizia, Pordenone e Udine) più 18 membri eletti, 1 per ciascun ambito territoriale, dan-

do rilevanza all'elemento territoriale della rappresentanza e non all'appartenenza politica o alle qualità personali del singolo amministratore. Partecipano con diritto di parola i rappresentanti di ANCI-FVG, UNCEM-FVG e di ciascuna assemblea di Comunità linguistica. Quando però l'atto su cui deve esprimersi il CAL attiene alle minoranze linguistiche, vota anche il rappresentane della Comunità. Il CAL può contare su quattro commissioni tecniche interne qualora sussista la necessità di studiare e approfondire specifici argomenti, che però non si sono mai riunite nell'anno di riferimento.

È inserita nel CAL la Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e sociosanitaria regionale. Tale soluzione, concentrando la funzione consultiva in materia sanitaria e sociosanitaria in un unico organismo rappresentativo degli enti locali, rafforza, secondo la relazione, la rappresentanza e il ruolo degli stessi e favorisce la semplificazione dei procedimenti.

L'attività prevalente riguarda gli atti della Giunta regionale. Delle 5 intese, 2 sono state raggiunte senza osservazioni e 3 con osservazioni o proposte di modifica; 31 i pareri favorevoli senza osservazioni e 6 con osservazioni; un solo caso con parere negativo. Osservazioni non accolte il 22% e parzialmente accolte l'11%. In caso di intesa debole, se l'intesa non è raggiunta entro 30 giorni, la Giunta regionale può decidere lo stesso, ma è richiesta la maggioranza assoluta e adeguata motivazione.

La lettura della legge istitutiva del CAL ci suggerisce qualche altra osservazione.

Prima fra tutte, quella che assegna al CAL il compito di concorrere all'attività di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio: argomento su cui tace la Relazione. Per questo, probabilmente, le commissioni tecniche non si sono mai riunite nell'anno di riferimento.

Anche le proposte di legge di iniziativa dei consiglieri regionali sono trasmesse al CAL che può formulare proposte relative a materie di interesse degli enti locali da sottoporre alla Giunta o al Consiglio regionale. L'ufficio di presidenza del CAL concorda con l'Assessore competente in materia di autonomie locali i programmi di lavoro del CAL, fatti salvi i casi di urgenza.

L'Amministrazione regionale mette a disposizione del CAL il personale e le risorse strumentali necessarie al funzionamento e alle attività del CAL.

Presso il CAL ha luogo il confronto relativamente alle tematiche che riguardano materie di interesse per il sistema delle autonomie locali, al fine di giungere alla predisposizione di atti, i cui contenuti costituiscano la sintesi dei vari interessi coinvolti.

11. Qualche considerazione finale

Cominciamo dalla composizione dei CAL. Come regola, ne fanno parte solo sindaci, ma nella Provincia di Bolzano la rappresentanza di genere non può essere inferiore a 1/3 e in Sardegna è prevista la parità uomo/donna. In passato alcune Regioni ordinarie avevano configurato il CAL come organo misto, con la presenza cioè della Regione, e il suo abbandono valorizza il Consiglio regionale non più destinatario di proposte che, in quanto concordate fra Giunta re-

gionale ed enti locali, erano più difficilmente modificabili. In Val d'Aosta fanno parte del CAL tutti i sindaci dei 74 Comuni, mentre negli altri casi il numero dei componenti varia da 20 a 30; è evidente che il funzionamento del CAL non può essere lo stesso nei due casi.

Le finalità del CAL variano dall'essere organo di rappresentanza degli enti locali che partecipa al procedimento di formazione delle leggi, degli atti amministrativi e degli atti di programmazione regionale (Sardegna e Trentino A.A.), ad organo per favorire la partecipazione degli enti locali alla politica regionale (Valle d'Aosta) nonché alle scelte di carattere istituzionale (Provincia di Trento); oppure, organo di consultazione e collaborazione fra la Provincia di Bolzano e i Comuni del territorio e, anche, per concorrere alla valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio (Friuli V.G.).

Le competenze dei CAL variano dai pareri obbligatori sui disegni di legge, alle proposte, alle intese, agli accordi. Possono anche presentare proposte di leggi o regolamenti che, se non condivise dalla Giunta, possono essere non accolte solo a maggioranza assoluta e con adeguata motivazione (Trentino A.A.). Merita però ricordare che il parere del CAL, in alcuni casi, è preventivo rispetto all'approvazione dell'atto.

La semplice lettura delle norme non consente di valutare il ruolo dei CAL nella forma di governo regionale o provinciale, ma pare comunque non rilevante, soprattutto perché il personale a sua disposizione e il finanziamento dipendono da scelte della Regione o Provincia autonoma; e le intese deboli, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, non sempre sono accompagnate dalla necessità di motivazioni adeguate e della maggioranza assoluta o unanimità delle Giunte regionali o provinciali.

Inoltre, in Provincia di Trento l'Ufficio di presidenza del CAL concorda con l'assessore competente in materia di autonomie locali i programmi di lavoro del CAL (fatti salvi i casi di urgenza). E quando è prevista una relazione annuale sull'attività del CAL, come in Friuli V.G., viene illustrata e discussa non in Consiglio regionale ma in seduta solenne del CAL.

Infine, in Sardegna, oltre al CAL, è prevista una Conferenza permanente Regione – enti locali e, in Provincia di Bolzano, la Conferenza per i rapporti fra Provincia e Comuni: in Sardegna, per la definizione di intese; a Bolzano per la concertazione, cooperazione, coordinamento tra Regione ed enti locali.

La marginalità, fino ad oggi, del ruolo dei CAL è dovuta anche alla diffusa tendenza di sfavore da parte dei consiglieri regionali o provinciali nei confronti del nuovo organo, percepito non come un'occasione di arricchimento della funzione di rappresentanza dell'assemblea regionale o provinciale, ma piuttosto come un organo antagonista che riduce la funzione di rappresentanza del singolo consigliere non più abilitato a farsi portavoce delle richieste delle periferie.

Trent'anni fa Cecilia concludeva la sua prima monografia su *L'autonomia statutaria dei Comuni e delle Province* (p. 217 nota 197) aderendo alla tesi secondo la quale occorre parlare di debolezza istituzionale dei piccoli e piccolissimi Comuni; debolezza che, a nostro avviso, permane, nonostante la istituzione dei Consigli delle autonomie locali.

Spunti sulla legislazione regionale tra aspirazioni alla qualità, riduzione dello stock delle leggi e valutazione

Valerio Di Porto

1. Premessa

In onore e in memoria di Cecilia Corsi, di cui sono stato compagno di corso nel Seminario di Studi e Ricerche parlamentari, ho scelto di occuparmi di alcuni profili attinenti alla qualità della legislazione regionale, prestando particolare attenzione alla sua Toscana, storicamente all'avanguardia su questo tema. Attraverso qualche carotaggio della recente produzione legislativa regionale, intendo mostrare luci ed ombre di un ambito nel quale le Regioni si sono molto spese e continuano ad impegnarsi, con alterni risultati, tra sicure eccellenze e molte ombre[1].

Sotteso alla presente esposizione è il dato istituzionale efficacemente evidenziato da Stelio Mangiameli, che condiziona la caratura del legislatore e quindi della legge regionale: dalla forma di governo regionale (tutta sbilanciata a favore dei Presidenti, a scapito dei legislatori, cioè dei Consigli), al profondo *vulnus* provocato dalla riduzione del numero dei consiglieri regionali, senza trascurare l'incidenza della giurisprudenza della Corte costituzionale e le prospettive alla luce della sentenza n. 192 del 2024[2].

[1] Si tratta della rielaborazione di un più ampio lavoro scritto per gli atti del convegno "L'evoluzione dell'autonomia regionale tra norma e "sostanza"," svoltosi a Palermo, presso l'Assemblea Regionale Siciliana, i giorni 20 e 21 marzo 2025, da cui ho tratto anche il saggio "*Spigolature in tema di qualità della legislazione regionale*", pubblicato nel volume *Stato Diritti Autonomie Europa. Scritti in onore di Stelio Mangiameli*, tomo I (Torino: Giappichelli, 2026).

[2] Scrive S. Mangiameli ("La legge regionale tra disposizioni costituzionali e ordinamento concreto", negli atti del convegno citato alla nota 1): «Sembra potersi concludere che i vin-

Valerio Di Porto, Sant'Anna School of Advanced Studies Pisa, Italy, vdiporto@gmail.com

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)
FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Valerio Di Porto, *Spunti sulla legislazione regionale tra aspirazioni alla qualità, riduzione dello stock delle leggi e valutazione* , © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2.21, in Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, pp. 189-201, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

Il quadro che risulta dalla ricognizione presenta una trama sfilacciata, che rende impervio elaborare un bilancio complessivo.

Le Regioni adottano ormai da molti anni uno strumentario comune, comprendente i manuali regionali unificati di *drafting*, fino all'ultima edizione del 2024, con tanto di appendice sulla valutazione d'impatto[3]; il progetto CAPIRe; i rapporti sullo stato della legislazione come fattore di conoscenza. Tale strumentario viene interpretato ed applicato differentemente in ciascuno dei 22 ordinamenti regionali e delle province autonome che lo condividono, producendo esiti diversi.

Provo a dare conto di tali esiti appoggiandomi sul materiale disponibile, anch'esso eterogeneo: i rapporti regionali sulla legislazione non contengono – salvo che in minima parte – informazioni uniformi; ho quindi attinto i dati che mi sembravano più interessanti, privilegiando alcune Regioni rispetto ad altre. Come premesso, si tratta di esemplificazioni volte a evidenziare la diversità delle situazioni.

2. A proposito di diversità (e di nanismo legislativo?[4])

Per mostrare questa varietà, inizio con un confronto, per quanto possibile, tra Abruzzo, Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana e la Regione a Statuto speciale Friuli Venezia Giulia, basandomi sui rispettivi rapporti sulla legislazione, che presentano dati in minima parte coincidenti[5].

Il *Rapporto sullo stato della legislazione e sul rendimento istituzionale del Consiglio regionale* dell'Abruzzo riporta la promulgazione di ben 65 leggi: 35 di iniziativa della Giunta e 30 di iniziativa consiliare. 10 leggi hanno subito modifiche solo in Commissione; 15 solo in Aula; 27 sono state emendate sia in Commissione, sia in Aula; 13 leggi (di cui ben 10 leggi di iniziativa consiliare) non sono state modificate. Sei leggi sono corredate di clausole valutative; 33 leggi rinviano, complessivamente, a 126 atti attuativi: 102 affidati alla Giunta e 24 di titolarità del Consiglio.

Il *Ventiduesimo Rapporto sulla legislazione della Regione Emilia-Romagna* riporta che nel 2023 sono state approvate 21 leggi, per ciascuna delle quali sono stati approvati, in media, 10 emendamenti (8 in Commissione e 2 in Aula). Sono stati presentati, complessivamente, 233 emendamenti in Commissione e 114 in

coli creati dalla giurisprudenza sulla disciplina della forma di governo regionale, determinando la subordinazione del Consiglio al Presidente della Giunta, siano sicuramente una delle cause del degrado della legislazione regionale al rango di una normativa, non solo amministrativa, ma spesso di carattere provvedimentale e, in genere, priva di un certo respiro sulla disciplina delle materie di competenza, anche per il particolare intreccio – come si vedrà – con la legge statale». Sul tema si veda anche, almeno, S. Mangiameli, *Il regionalismo italiano tra limiti della politica e prospettive di ripresa. Riflessioni dopo le crisi* (Milano, 2022).

[3] L'appendice II, sulle consultazioni pubbliche, dà conto, sulla falsariga delle Linee guida elaborate dal Senato nella XVII legislatura, «dei princìpi ai quali deve conformarsi il procedimento consultivo nonché delle fasi e delle principali attività in cui esso si articola» (158).

[4] Riprendo l'espressione di P. Ciarlo, "L'inevitabile nanismo legislativo delle regioni e il loro avvenire amministrativo," *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali* 1 (2023).

[5] Per la Lombardia, si veda anche G. Banterle, "La qualità della regolazione in Regione Lombardia," in *Annuario AIR 2023*, a cura di V. Di Porto, e E. Espa (Napoli, 2025), <osservatorioair.it>.

Aula. Sono stati approvati il 70 per cento degli emendamenti presentati in Commissione (164) e il 38 per cento (43) di quelli presentati in Aula, a testimonianza di un discreto funzionamento dell'istruttoria legislativa.

L'Emilia-Romagna, promotrice del progetto CAPIRe, è tradizionalmente all'avanguardia nella valutazione e i dati del 2023 lo confermano: sono state approvate clausole valutative per 9 delle 21 leggi; sono state trasmesse al Consiglio regionale 14 relazioni di ritorno relative a clausole valutative apposte su leggi vigenti (10 esaminate nel 2023 e 4 nel 2024), anche grazie all'attento monitoraggio compiuto dal Consiglio. Sono numeri di qualche rilievo, in un contesto ove l'effettivo utilizzo degli strumenti di *better regulation* e in particolare di quelli per la valutazione delle politiche regionali stenta comunque a decollare.

Il *Rapporto 2023 sullo stato della legislazione e sul rendimento istituzionale del Consiglio regionale della Lombardia* si riferisce al periodo iniziale della XII legislatura, offrendo i seguenti dati: da marzo a dicembre 2023 sono state approvate 11 leggi: 4 leggi di bilancio e finanza regionale; 5 leggi settoriali; 2 leggi multisettoriali: la Legge di revisione normativa ordinamentale 2023 (l.r. 4/23) e Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale (l.r. 8/23).

Complessivamente, a fronte di 10.614 emendamenti presentati con riferimento alle 11 leggi, ne sono stati approvati 76: 13 di Giunta, 57 di maggioranza e 6 delle minoranze.

Delle 11 leggi: 4 recano indicazione di oneri e 3 contengono clausole di neutralità finanziaria. Gli oneri totali derivanti dalle 4 leggi onerose non superano i 700.000 euro annui, così ripartiti: incorporamento di comune (l.r. n. 5/23): 3.795 euro; fusione di comuni (l.r. n. 10/23): 13.288 euro; musei di impresa (l.r. n. 6/23): 500.000 euro per ciascuno degli anni 2024 e 2025; programmazione economico-finanziaria regionale (l.r. n. 8/23): 145.700 euro l'anno.

Il *Rapporto sulla legislazione* del Consiglio regionale della Toscana riporta la promulgazione di un numero di leggi più che doppio rispetto a quello dell'Emilia-Romagna: 44 leggi[6], inclusa una legge di modifica statutaria[7]. Si tratta per lo più di leggi di carattere manutentivo[8], incluse due vere e proprie leggi di manutenzione[9]. Il rapporto apre uno squarcio sulla precarietà delle leggi regionali

[6] 41 sono quelle effettivamente approvate nel 2023; 3 leggi, approvate alla fine del 2022, sono state pubblicate all'inizio del 2023.

[7] Legge statutaria n. 5/2023, Modifiche allo Statuto in tema di richiamo al principio dell'antifascismo come valore fondante dell'azione regionale).

[8] Scrive Ilaria Cirelli nella *Nota introduttiva* al Rapporto (9): «Fanno eccezione la legge regionale 4/2023 (Interventi del Consiglio regionale per la realizzazione delle finalità statutarie in materia di sviluppo sostenibile, cultura e turismo) e la legge regionale 34/2023 che ha disposto il rifinanziamento della prima nonché la legge statutaria 5/2023 (Modifiche allo Statuto in tema di richiamo al principio dell'antifascismo come valore fondante dell'azione regionale)».

[9] La l.r. n. 55 del 2008, in materia di qualità della legislazione, ha previsto all'art. 13 tale tipo di leggi, indicandone i contenuti. La l.r. n. 22/2023 è una sorta di contenitore degli interventi di modifica oggetto di specifici impegni assunti dal Presidente della Giunta nei confronti del Governo nell'ambito delle procedure di precontenzioso relative alle leggi del 2022; la l.r. n. 29/2023 reca gli interventi ordinari di manutenzione.

segnalando un'assenza: per il primo anno dal 2015 non vi sono stati interventi legislativi rilevanti di modifica della legge regionale n. 65/2014, sul governo del territorio (risultano approvate solo 3 modifiche puntuali)[10]. Delle 44 leggi complessivamente considerate, 35 sono di iniziativa della Giunta; 8 del Consiglio; una nasce dall'unificazione di una proposta della Giunta e di una consiliare. Costituiscono un tratto distintivo della Regione le iniziative legislative concordate in sede di Ufficio di Presidenza: nel 2023, 4 delle 8 leggi di iniziativa consiliare approvate hanno questa origine. Tra queste, la legge n. 37 del 2023, recante disposizioni relative ai criteri prioritari per la selezione del personale delle segreterie di supporto agli organismi politici del Consiglio, è stata approvata con procedimento abbreviato, direttamente in Aula, senza previo passaggio in Commissione. Su 37 delle 44 leggi sono state predisposte schede di fattibilità (per 18 leggi sono state formulate osservazioni)[11]; una sola legge è corredata di clausola valutativa. L'ufficio consiliare competente ha elaborato la nota informativa "I distretti rurali in Toscana: le attività svolte e le potenzialità del modello distrettuale nella cornice della l.r. 17/2017".

Il *Rapporto sulla legislazione regionale e sulle altre attività consiliari nel 2023* del Friuli Venezia Giulia riporta l'approvazione di 17 leggi (15 di iniziativa giuntale e 2 di iniziativa consiliare), per ciascuna delle quali sono stati approvati, in media, 31,6 emendamenti (2,4 in Commissione e 29,2 in Assemblea). Sono stati presentati, complessivamente, 123 emendamenti in Commissione e 1.252 in Aula. Sono stati approvati il 32,5 per cento degli emendamenti presentati in Commissione (40[12]) e il 39,7 per cento di quelli presentati in Aula (497[13]), a testimonianza di una intensificazione della discussione nella fase assembleare.

Delle 17 leggi: 3 contengono clausole valutative; 9 rinviano ad atti attuativi sui quali 4 leggi prevedono l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni consiliari; soltanto 2 si attengono alla normale *vacatio legis* e ben 15 prevedono l'entrata in vigore anticipata (alla data della pubblicazione o il giorno successivo)[14]. Appare degno di nota per la scelta spigliata e l'ibridazione con l'inglese il titolo della l.r. 17 febbraio 2023, n. 4: *FVGreen – Disposizioni per lo sviluppo sostenibile e la transizione ecologica del Friuli Venezia Giulia*.

Nel corso dell'anno è pervenuta al Consiglio regionale la relazione informativa giuntale sull'attuazione della l.r. n. 21 del 2014, *Norme in materia di diritto*

[10] La l.r. n. 65/2014 è stata modificata da 30 leggi, tra cui 6 nel 2017, 4 nel 2019, 3 nel 2020, una nel 2021, 3 in ciascuno degli anni 2022 e 2023. Il record di modifiche spetta però alla l.r. n. 40/2005, in materia di servizio sanitario regionale, che dal 2005 al 2023 è stata modificata da 54 leggi regionali (in media da tre leggi all'anno).

[11] Una è stata esaminata direttamente in Assemblea; sei risultano escluse dall'obbligo di predisposizione della scheda.

[12] Dei 40 emendamenti approvati, 37 sono della Giunta, 1 della maggioranza e 2 di opposizione.

[13] Dei 497 emendamenti approvati, 156 sono della Giunta, 290 della maggioranza, 43 di opposizione e 8 dei comuni.

[14] In Toscana il quadro è leggermente migliore: sulle 44 leggi del 2023, 20 prevedono l'entrata in vigore anticipata: 13 leggi il giorno stesso della pubblicazione e 7 il giorno successivo.

allo studio universitario, che è stata esaminata dal Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione per poi riferirne all'Assemblea. È stata inoltre esaminata, sia dal Comitato che dall'Assemblea, la relazione sull'attuazione della l.r. n. 14 del 2019, *Ordinamento delle Aziende territoriali per l'edilizia residenziale, nonché modifiche alla legge regionale 1/2016 in materia di edilizia residenziale pubblica,* pervenuta nel 2022.

Numero, dimensione media[15], argomenti trattati e oneri previsti nelle leggi approvate nelle cinque Regioni, salvo eccezioni (più numerose in Friuli Venezia Giulia), confermano le difficoltà dei legislatori regionali nello scenario multi-livello[16].

3. Stock e qualità

La limitata quantità delle leggi regionali consente (salvo eccezioni) una invidiabile gestione dello stock legislativo ma non sempre si traduce nella buona qualità dei testi.

Le Regioni dimostrano una generalizzata attenzione per il contenimento dello stock normativo e soprattutto per l'individuazione del diritto vigente. Per esempio, in Abruzzo, al 31 dicembre 2023, a fronte di 3.898 leggi promulgate, quelle vigenti sono 1.568; in Lombardia, a fronte di 2.500 leggi promulgate, quelle vigenti sono 557; in Toscana, sono 1.450 su 3.719; fa eccezione la Sicilia, ove, a fronte di 3.268 leggi promulgate, quelle vigenti sono 3.125[17].

[15] Le 44 leggi toscane si compongono nel loro insieme di 563 articoli (in media 12,8), 1.194 commi (in media 27, 1) e 615.122 caratteri (in media 13.980). I dati riportati Nel Rapporto dell'Emilia-Romagna per il 2023 (91) non differiscono molto: le 21 leggi approvate si compongono complessivamente di 302 articoli (in media 14), 632 commi (in media 30) e 279.726 caratteri (in media 13.320). Le 65 leggi abruzzesi assommano in totale 982 articoli (in media 15,1), 2.852 commi (in media, 43,9) e 1.198.858 caratteri (in media 18.444) a fronte dei 282 articoli totali (in media 16,5) e 2.722 commi (in media 60) delle 17 leggi del FVG. Su quest'ultimo dato pesano soprattutto 3 leggi a carattere multisettoriale: n. 10 del 2023, *Misure per la semplificazione e la crescita economica*, composta di 74 articoli e 219 commi; n. 14 del 2023, *Misure finanziarie multisettoriali* (14 articoli e 288 commi); n. 16 del 2023, *Legge di stabilità 2024*, composta di 15 articoli e 994 commi (4 articoli superano di molto i 100 commi).

[16] Ciarlo sintetizza con cruda efficacia il quadro complessivo della produzione legislativa regionale ("L'inevitabile nanismo legislativo," 222-23): «Da anni ormai la funzione legislativa delle Regioni è del tutto isterilita, basta dare un'occhiata ai loro siti internet per toccare con mano il fenomeno. Ciascuna Regione adotta non più di una trentina di leggi all'anno. Di queste circa la metà sono variazioni di bilancio, riconoscimenti di debiti fuori bilancio e simili. Un'altra parte cospicua è dedicata al personale e a modeste variazioni dell'organizzazione amministrativa dell'ente, infine quantitativamente non trascurabile è anche la legislazione di modifica di leggi pregresse. In definitiva, le leggi realmente innovative sono rare e spesso anche quelle che dal titolo potrebbero sembrare più interessanti, guardando il merito, lasciano delusi».

[17] Traggo i dati da A. G. Arabia, "La produzione normativa regionale nel 2023 e nel 2024," in *Rapporto 2024-2025 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, curato dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera di deputati (in particolare, 222). Il Rapporto costituisce una fonte ricchissima di dati sulla produzione normativa regionale.

In più, molte Regioni hanno dato vita ad un'intensa attività di manutenzione dell'ordinamento, fondata per lo più su testi unici e leggi di semplificazione e/o riordino, ma che include leggi organiche (in Abruzzo, Basilicata, Calabria)[18] e almeno tre codici[19].

Sul fronte qualitativo, i risultati appaiono inferiori, alla luce dei seguenti parametri: chiarezza, comprensibilità e inequivoca identificazione delle singole partizioni (titoli, capi, articoli, commi ecc.) sotto il profilo della qualità formale della legislazione[20]; fattibilità, misurabilità dei risultati (attesi e conseguiti) ed efficacia dal punto di vista sostanziale. Interventi modificativi in tempi brevi e/o ripetuti indicano una qualche difficoltà attuativa, cui si cerca di sopperire adeguando il testo normativo. Costituisce parte integrante della qualità sostanziale il rispetto del sistema delle fonti, esterno e soprattutto interno al sistema regionale[21]. Elementi nel contempo di forma e di sostanza sono la facilità di consultazione e l'auto-applicabilità (per quanto possibile).

L'auto-applicabilità delle leggi è un tema di particolare rilevanza a tutti i livelli. Di fronte all'ingente stock, in perenne crescita, di provvedimenti attuativi da adottare, il Governo si è attivato con il DPCM 30 ottobre 2024 (a firma del Sottosegretario Mantovano) e la successiva circolare in data 14 novembre del Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, nata in seguito alla riflessione

> circa la necessità di ricondurre l'utilizzo della normazione di rango secondario al proprio ambito fisiologico, evitando che il ricorso ad atti attuativi costituisca il rimedio ad una non adeguata progettazione della legislazione primaria o sia considerabile come sintomo di incertezze su scelte non approfonditamente ponderate o su coperture finanziarie non esattamente quantificate, così da rimandare ad atti successivi non solo elementi di dettaglio, quanto vere e proprie decisioni sostanziali determinanti per l'impianto complessivo del provvedimento.

[18] Altre 12 leggi recanti una «normativa organica» e 25 recanti una «disciplina organica» sono presenti in Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Marche, Molise, Puglia e Toscana.

[19] L.r. Toscana n. 28 del 2005, *Codice del Commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti* (con l'evidente discrasia tra la denominazione di codice e la successiva definizione come testo unico); la legge è stata integralmente sostituita e abrogata dalla l.r. n. 62 del 2018, *Codice del commercio*. Un codice nella stessa materia è stato adottato dalla Puglia con la l.r. n. 24 del 2015. La l.r. del Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2009 reca il *Codice regionale dell'edilizia*.

[20] In proposito, è ineludibile il richiamo della celeberrima pronuncia della Corte costituzionale n. 110 del 2023.

[21] Anche le Regioni non sono esenti dal vizio di apportare con legge puntuali modifiche a fonti regolamentari: ne è un esempio recente la l.r. della Liguria 23 maggio 2024, n. 8, *Ulteriori disposizioni di adeguamento dell'ordinamento regionale*, il cui articolo 2 modifica in più punti l'articolo 60 del regolamento regionale 29 giugno 1999, n. 1 *(Regolamento delle prescrizioni di massima e di polizia forestale)*.

La questione trattata nella circolare si riscontra anche a livello regionale: 7 delle 11 leggi approvate in Lombardia nel 2023 si affidano ad atti di secondo livello: 2 regolamenti e 19 altri atti della Giunta. Frequente è la tendenza a riversare i contenuti sostanziali su atti della Giunta, testimoniata dalla legge regionale della Basilicata 5 aprile 2024, n. 16, *Istituzione del reddito di libertà per le donne vittime di violenza*. L'art. 11 demanda ad una deliberazione della Giunta regionale la definizione di tutti gli elementi sostanziali, dall'ammontare minimo e massimo dell'erogazione del contributo previsto ai criteri di accesso alla misura, fino a «ogni altro profilo attuativo della presente legge». La legge della Regione Siciliana 7 febbraio 2024, n. 4, *Obbligatorietà dello screening neonatale per l'atrofia muscolare spinale*, nel demandare all'assessore l'emanazione delle disposizioni per l'avvio dello screening neonatale per l'atrofia muscolare spinale, si sforza di fissare alcuni paletti, così delimitando la discrezionalità assessorile.

Costituiscono presupposti per una legislazione di qualità: la programmazione normativa, talora esplicitata in specifiche leggi regionali[22] o implicita negli strumenti di programmazione; la progettazione, anche attraverso attività conoscitive (audizioni, consultazioni); la tenuta del testo nel passaggio consiliare; la delimitazione del contenuto (leggi a carattere settoriale).

Per quanto concerne l'acquisizione di informazioni attraverso attività conoscitive e consultazioni pubbliche, appare virtuoso l'esempio del Consiglio regionale del Piemonte: sono state aperte consultazioni su 17 delle 29 leggi approvate nel 2024 (in tre casi non sono pervenute osservazioni); le 12 su cui non sono state aperte presentano un contenuto puntuale o di carattere finanziario (per esempio, le leggi di assestamento, di rendiconto, di autorizzazione all'esercizio provvisorio).

Le leggi multisettoriali non sono moltissime ma rappresentano comunque quasi il 10 per cento della produzione legislativa regionale nel 2024: 51 su 581[23]. Tali leggi possono essere organizzate in modo più o meno chiaro, a seconda di come vengano utilizzate le partizioni interne e le rubriche di queste e dei singoli articoli.

La l.r. Toscana 3 luglio 2024, n. 25 – *Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2024* contiene una bussola per orientarsi: le rubriche dei capi, delle sezioni e dei singoli articoli. Al contrario, le leggi regionali della Basilicata 30 dicembre 2024, n. 43 e 28 marzo 2024, n. 12 risultano criptiche e labirintiche già nei titoli (rispettivamente *Disposizioni in vari settori di intervento* e *Altri interventi in vari ambiti normativi*) e risultano oscure anche nelle rubriche delle partizioni e degli articoli. La l.r. n. 43 del 2024 si compone di due capi, rubrica-

[22] Si vedano, per esempio: per la Toscana le l.r. 22 ottobre 2008, n. 55 e 7 gennaio 2015, n. 2; la l. r. Abruzzo 14 luglio 2010, n. 26; la l.r. Liguria 8 giugno 2011, n. 13; la l.r. Puglia 2 novembre 2011, n. 29.

[23] Utilizzo il dato della tabella 7 del citato capitolo curato da A. G. Arabia nel Rapporto 2024-2025 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea (203), ove nelle leggi multisettore sono incluse le leggi collegate, le leggi di semplificazione ed altre categorie non ascrivibili a specifici settori.

ti *Disposizioni varie* e *Disposizioni finali*. La rubrica dell'articolo 1 della l.r. n. 12 del 2024 non consente di comprenderne l'argomento: *Modifiche ed integrazione all'articolo 8 della legge regionale 20 marzo 2020, n. 12 come sostituito dall'articolo 2 della legge regionale 6 giugno 2021, n. 24*.

Talora, il legislatore regionale eccede nel verso opposto, sforzandosi di dare puntualmente conto dei contenuti di una legge multisettoriale: ne è un fulgido esempio la l.r. Puglia 15 giugno 2023, n. 14[24].

L'innovatività è un elemento che può concorrere alla qualità della legge; come scrive P. Ciarlo nel passo riportato in nota, «le leggi realmente innovative sono rare e spesso anche quelle che dal titolo potrebbero sembrare più interessanti, guardando il merito, lasciano delusi». Tra tutte, segnalerei, negli ultimi anni, le seguenti: la l.r. piemontese 3 agosto 2018, n. 12, sulle comunità energetiche; la l.r. campana 18 luglio 2023, n. 16, istitutiva del Servizio di Sociologia del territorio; la l.r. toscana 14 marzo 2025, n. 16, recante modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale 242/2019 e 135/2024, in materia di suicidio assistito.

La carica innovativa di quest'ultima non è tanto sul merito, per cui rimanda alle sentenze della Corte, quanto per essere la prima a disciplinare le procedure per accedere – gratuitamente – al suicidio medicalmente assistito[25].

4. Considerazioni conclusive

Dalla carrellata emerge chiaramente come lo strumentario comune generi esiti molto diversi in ciascuno degli ordinamenti regionali. L'eterogeneità non è soltanto interna al sistema regionale ma è la cifra caratteristica nel confronto con il sistema statale. Stato e Regioni hanno compiuto scelte divergenti sui manuali di *drafting*, sulla valutazione e sulla divulgazione dei testi normativi.

4.1.Le regole di *drafting*

Governo, Camera dei deputati e Senato della Repubblica hanno condensato le regole di *drafting* in tre agili circolari di identico tenore emanate il 20 aprile 2001, cui ha fatto immediato seguito, a livello governativo, la più analitica circolare in data 2 maggio 2001, n. 10888, del Capo del DAGL, recante *Guida alla redazione dei testi normativi*. Soltanto ora, a distanza di 24 anni, la circolare è soggetta ad un oculato processo di revisione. A livello regionale, il volume *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*, approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome il 24 gennaio 1992, è stato periodicamente soggetto a revisione (nel 2002, nel 2007 e nel 2024), con un approccio molto analitico ed esemplificativo.

[24] Legge regionale Puglia 15 giugno 2023, n. 14, il cui titolo si compone di 1.577 caratteri.

[25] L'impiego 'creativo' delle competenze regionali in funzione dell'estensione dei diritti è stato analizzato da E. Longo nel volume *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali* (Macerata: Eum – Centro Edizioni Università di Macerata, 2007).

Il 29 marzo 2007 intervenne, in sede di Conferenza unificata, l'accordo tra Governo, Regioni ed autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione[26], il cui articolo 14 impegnava Stato, Regioni e Province autonome ad unificare i manuali statali e regionali sulla redazione dei testi normativi. L'impegno non ha mai avuto seguito, nonostante qualche timido tentativo e nonostante la sua necessità sia stata più volte segnalata, anche in connessione con i processi di digitalizzazione da lungo tempo in corso[27].

4.2 Le diverse strade della valutazione e l'incerto cammino verso la convergenza

L'accordo del 2007 intervenne in una fase contrassegnata da attività di formazione e di sperimentazione condivise tra Stato e Regioni[28], che talora sedimentarono di lì a poco in nuove discipline volte a istituzionalizzare, anche innovando rispetto alle disposizioni statutarie, le relazioni per l'analisi tecnico-normativa (ATN)[29], per l'analisi di impatto della regolamentazione *ex ante* (AIR) e per la verifica di impatto della regolamentazione *ex post* (VIR)[30]. Tali discipline sembrano ispirate più a una logica sommatoria che a fare sintesi tra i diversi stru-

[26] L'accordo dette attuazione all'art. 20-*ter* della legge n. 59 del 1997, introdotto dall'art. 2 della legge n. 246 del 2005, le cui previsioni andrebbero valorizzate e ulteriormente attuate. Sull'accordo e sulle strategie regionali per la *better regulation* si veda M. Cappelletti, "La *policy* di qualità della regolazione nelle regioni: tratti comuni e prime differenziazioni," *www.astridonline.it*, Rassegna 23 dicembre 2011, n. 149 (n. 22/2011) e Rassegna 25 gennaio 2012, n. 151 (n. 2/2012).

[27] Si veda la *Nota di sintesi* del *Rapporto 2003 sullo stato della legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, che contiene un paragrafo intitolato *La convergenza verso regole comuni di drafting è strumentale al coordinamento tra i progetti di informatizzazione in corso*.

[28] Per un'efficace ricostruzione delle numerose sperimentazioni avviate a livello regionale con il concorso dello Stato si veda S. Cerilli, "L'AIR nelle Regioni," in *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica,* a cura di A. Natalini, e G. Tiberi (Bologna, 2010), 153-63. Sulla sperimentazione effettuata (senza successo) dalla Regione Umbria circa la disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi si veda N. Pettinari, "La qualità della legislazione nelle Regioni: il caso umbro," *Osservatorio sulle fonti* 2 (2015).

[29] A differenza di AIR e VIR, l'ATN è entrata a regime in molti ordinamenti regionali, ciascuno dei quali ha adottato propri modelli e modalità di redazione.

[30] Alcune Regioni si erano già mosse con tempestività: si veda, per esempio, la l.r. Basilicata n. 19 del 2001, *Introduzione e disciplina dell'analisi di impatto della regolazione e dell'analisi tecnico-normativa. Norme per la redazione di testi unici*, recentemente modificata – particolare interessante – dalla legge n. 14 del 2024 per «adeguare la disciplina regionale dell'Analisi di impatto della regolazione (A.I.R.) all'evoluzione normativa in materia ed in particolare alle previsioni del DPCM 15 settembre 2017, n. 169 (Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione) e di introdurre la disciplina della Verifica di impatto della regolazione (VIR), non prevista nel testo originario della L.R. n. 19 del 2001» (*Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione per il 2024,* redatta dal DAGL e disponibile sul sito del Governo, *Appendice 2*).

menti in uso sul fronte statale (ATN, AIR e VIR) e su quello regionale (analisi di fattibilità e clausole valutative)[31]; per esempio: la l.r. Toscana n. 55 del 2008 (art. 4) tiene insieme AIR e analisi di fattibilità; la l.r. Abruzzo n. 26 del 2010 (art. 5) aggiunge la consultazione e il binomio VIR-clausole valutative.

Sulla stessa lunghezza d'onda appaiono le leggi – tutte del 2011 – dell'Emilia-Romagna (n. 18), della Liguria (n. 13) e della Puglia (n. 29).

Una ricomposizione del quadro è stata forse realizzata con l'edizione 2024 del Manuale di *drafting* regionale, la cui appendice I contiene una chiara opzione a favore dell'AIR come strumento di valutazione *ex ante* valido anche per Regioni e comuni, con gli adattamenti metodologici necessari, soprattutto al fine di «valutare impatti di natura territoriale, che sono per definizione più rilevanti per la legislazione del livello regionale»[32].

Per la valutazione *ex post* l'appendice conferma gli strumenti già in uso:

> Le Assemblee legislative regionali hanno a disposizione due strumenti per esercitare la funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione delle politiche: le missioni valutative e le clausole valutative[33].

Un dato al momento è ineludibile: gli strumenti di *better regulation* e in particolare quelli per la valutazione delle politiche regionali costituiscono il fiore all'occhiello delle Assemblee legislative regionali, a partire dal progetto CAPIRe. Il loro effettivo utilizzo, però, stenta a decollare e non è esente da giudizi molto critici[34].

[31] L'impiego di clausole valutative è molto diffuso, in maniera meno sistematizzata e in via di prassi, anche a livello statale: nel corso della XIX legislatura, dal 13 ottobre 2022 al 12 aprile 2025, sono state trasmesse alle Camere 670 relazioni (526 dal Governo e 144 da altri soggetti), molte delle quali relative all'attuazione di provvedimenti legislativi; nello stesso periodo sono stati introdotti 42 nuovi obblighi informativi (32 a carico del Governo e 10 a carico di altri soggetti). Cfr. il sito della Camera dei deputati, "Le relazioni da obbligo di legge," <https://temi.camera.it/leg19/temi/le-relazioni-da-obbligo-di-legge.html> (2025-08-03).

[32] Appendice I al Manuale, 150.

[33] Appendice I al Manuale, 152.

[34] P. Colasante, in conclusione della ricognizione compiuta nell'*Annuario AIR 2022* a cura di Di Porto ed Espa, traccia un consuntivo decisamente critico: «è chiaro che dal punto di vista regionale gli strumenti di *better regulation*, pur astrattamente previsti e caldeggiati, non hanno ricevuto un seguito soddisfacente. Sono pressoché totalmente assenti le AIR e le VIR in senso proprio e si ricorre quasi esclusivamente alla formulazione di clausole valutative, peraltro con una frequenza tale da non poter far affermare che vi sia una significativa sensibilità in materia. Alcune Regioni fanno eccezione nel senso che registrano un dato meno sconfortante, ma comunque non soddisfacente» (*La qualità della regolazione nelle Regioni*, 229). Sulla stessa linea, M. Barone, "La *better regulation* a livello regionale, nel rapporto con la forma di governo e i divari territoriali," *Italian Papers on Federalism* 3 (2024): 349-70. I dati contenuti nell'appendice 2 – *AIR e VIR nelle Regioni* – delle Relazioni al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione per il 2023 e per il 2024, redatte dal DAGL e disponibili sul sito del Governo, confermano questo bilancio.

4.3 Conoscibilità delle leggi regionali e del loro iter. Una via comune è possibile?

Il motore di ricerca federato delle leggi regionali, attivo dal 2015 sulla banca dati pubblica normattiva.it, avrebbe dovuto costituire il primo passo verso l'uniformità se non proprio verso la costruzione di un unico database; a distanza di 10 anni, però, non si registrano molti progressi e il quadro è sempre variegato: la presentazione grafica, le modalità e le possibilità di ricerca delle leggi regionali sono molto differenti da Regione a Regione e non sempre è possibile accedere alla multivigenza. La banca dati normativa del Piemonte, denominata non casualmente «Arianna» e completamente rivisitata nel 2016, potrebbe costituire un modello per intuibilità, possibilità di ricerca e ricchezza dei dati disponibili, inclusi quelli relativi all'iter delle leggi.

4.4 Qualche elemento di speranza e un rilancio: un Comitato paritetico tra le Assemblee legislative?

L'edizione 2024 del manuale unificato di *drafting* richiama la (misconosciuta) e interessante esperienza del Comitato paritetico tra le Assemblee legislative, nato nel 2007 (XV legislatura), sulla scia della cooperazione sperimentata con l'elaborazione del Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea[35], con un protocollo di intesa fra Senato, Camera e Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome per:

- favorire il dialogo tra le Assemblee legislative e con Governo e Giunte;
- promuovere progetti formativi;
- rafforzare il programma "Normattiva";
- implementare la circolarità tra fase decisionale e fase valutativa.

Un raccordo forte tra le Assemblee legislative statali e regionali e tra Assemblee ed Esecutivi è più che mai necessario per trovare (finalmente) una via comune alla *better regulation*, fondata su uno strumentario condiviso, e, prima ancora, per fronteggiare l'eterogeneità dei rapporti sulla legislazione, delle banche dati e delle informazioni rese disponibili agli utenti.

Un organo di collegamento tra le Assemblee legislative (inclusa la rappresentanza italiana al Parlamento europeo) facilita il dialogo, la condivisione di esperienze e comporta la partecipazione a tutti i livelli di personalità qualificate e di spicco. Quest'ultimo aspetto, riguardante il sempre difficile coinvolgimento dei politici, potrebbe essere facilitato dalla peculiarità dell'organo e dalle sue interlocuzioni con Governo e Giunte. Sul piano pratico, potrebbe essere strategico per perseguire gli obiettivi sopra indicati, nel segno della convergenza

[35] L'elaborazione del Rapporto ha dato vita ad una rete istituzionale che coinvolge, oltre la Camera, il Senato, la Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative regionali e delle province autonome, i Consigli regionali, l'Osservatorio sulle fonti (università di Firenze) e l'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie del Consiglio nazionale delle ricerche (ISSIRFA-CNR).

delle regole di *drafting* e più in generale degli strumenti di *better regulation*, dei contenuti dei rapporti sulla legislazione e nella prospettiva di favorire la nascita di una rete informatica e di una banca dati condivisa; più in generale, potrebbe favorire una riflessione sulla qualità e sul ruolo della legge (statale e regionale) nell'ambito di politiche pubbliche che sempre più si dipanano nel contesto internazionale ed europeo[36].

Riferimenti bibliografici

Arabia, A. G. "La produzione normativa regionale nel 2023 e nel 2024." In *Rapporto 2024-2025 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera di deputati. Roma, Camera dei deputati, 2025.

Banterle, G. "La qualità della regolazione in Regione Lombardia." In *Annuario AIR 2023*, a cura di V. Di Porto, e E. Espa. Napoli, 2025. <osservatorioair.it>.

Barone, M. "La *better regulation* a livello regionale, nel rapporto con la forma di governo e i divari territoriali." *Italian Papers on Federalism* 3 (2024): 349-70.

Camera dei deputati. "Le relazioni da obbligo di legge." <https://temi.camera.it/leg19/temi/le-relazioni-da-obbligo-di-legge.html> (2025-08-03).

Cappelletti, M. "La *policy* di qualità della regolazione nelle regioni: tratti comuni e prime differenziazioni." *www.astridonline.it*, Rassegna 23 dicembre 2011, n. 149 (n. 22/2011) e Rassegna 25 gennaio 2012, n. 151 (n. 2/2012).

Cerilli, S. "L'AIR nelle Regioni." In *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica,* a cura di A. Natalini, e G. Tiberi), 153-63. Bologna, 2010.

Ciarlo, P. "L'inevitabile nanismo legislativo delle regioni e il loro avvenire amministrativo," *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali* 1 (2023).

Colasante, P. "La qualità della regolazione nelle Regioni." In *Annuario AIR 2022* a cura di V. Di Porto, ed E. Espa. Napoli, 2025. <osservatorioair.it>.

DAGL. *Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione per il 2024*. 2025.

Longo, E. *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*. Macerata: Eum – Centro Edizioni Università di Macerata, 2007.

Lupo, N. "Dai rapporti sulla legislazione ai rapporti sulle politiche pubbliche." In *Le Regioni allo specchio*, a cura di A. G. Arabia, 85-91. Milano: Giuffrè, 2010.

Mangiameli, S. "La legge regionale tra disposizioni costituzionali e ordinamento concreto." In *L'evoluzione dell'autonomia regionale tra norma e "sostanza"*. Atti del convegno (Palermo, Assemblea Regionale Siciliana, 20-21 marzo 2025), in corso di publicazione.

[36] Sulla problematica del passaggio dalle materie della legislazione alle politiche pubbliche, S. Mangiameli, "Il governo delle politiche pubbliche: un banco di prova per il regionalismo," in *Il Regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V,* a cura di S. Mangiameli (Milano, 2014). L'esigenza di uno scivolamento del focus dei rapporti regionali sulla legislazione dalle politiche legislative alle politiche pubbliche era stata suggerita nella giornata di studio del 21 novembre 2008 da N. Lupo, "Dai rapporti sulla legislazione ai rapporti sulle politiche pubbliche," in *Le Regioni allo specchio*, a cura di A. G. Arabia (Milano: Giuffrè, 2010), 85-91.

Mangiameli, S. *Il regionalismo italiano tra limiti della politica e prospettive di ripresa. Riflessioni dopo le crisi*. Milano, 2022.

Mangiameli, S. "Il governo delle politiche pubbliche: un banco di prova per il regionalismo." In *Il Regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V,* a cura di S. Mangiameli. Milano, 2014.

Pettinari, N. "La qualità della legislazione nelle Regioni: il caso umbro." *Osservatorio sulle fonti* 2 (2015).

La 'città', 'soglia giuridica': trasformazioni dello spazio urbano, 'diritto alla città' e diseguaglianze

Wladimiro Gasparri

1. *In limine*

Cecilia è stata la collega che tutti vorrebbero aver conosciuto e frequentato: sempre disponibile, mai supponente, qualità rare. Questa sua apertura d'animo, per chi l'ha avuta presenza quotidiana per tanti anni, l'associa certamente alla sua 'bella persona', ma al tempo stesso la riannoda ai suoi maggiori interessi scientifici maturati nel corso della carriera: le autonomie locali, la democrazia partecipativa, 'gli stranieri'. Riandando oggi ai suoi scritti, sempre animati da una sensibilità istituzionale non formale, capace di cogliere le contraddizioni dell'ordinamento nella loro concretissima ricaduta sulla vita delle persone, essi costituiscono l'espressione di un impegno rivolto agli spazi concreti della convivenza, alla prossimità istituzionale, ai percorsi di riconoscimento dei soggetti vulnerabili e si iscrivono in un campo di ricerca che, in controluce, ci appare quello della 'città': pur senza mai affrontarlo direttamente, questo tema ricorre in sottofondo, ne costituisce la naturale cornice. Le pagine che seguono, proprio per ricordare il lavoro scientifico e l'impegno sociale di Cecilia, vogliono riflettere sull'ambivalenza della 'città', che è al tempo stesso laboratorio dell'integrazione e officina dell'esclusione.

2. La 'città' come 'soglia giuridica' tra integrazione e emarginazione

Nel lungo processo di trasformazione che ha segnato il passaggio dalla modernità industriale alla configurazione globalizzata delle società contemporanee, lo

Wladimiro Gasparri, University of Florence, Italy, wladimiro.gasparri@unifi.it, 0009-0005-5655-9107

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)
FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Wladimiro Gasparri, *La 'città', 'soglia giuridica': trasformazioni dello spazio urbano, 'diritto alla città' e diseguaglianze*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2.22, in Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, pp. 203-220, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

spazio urbano ha progressivamente assunto una funzione che è andata ben oltre il suo ruolo di contenitore fisico e di ambiente regolato dall'amministrazione locale. La 'città' contemporanea si presenta, oggi più che mai, come un nodo cruciale di condensazione di tensioni normative, politiche, economiche e culturali, in cui si manifestano in forma amplificata le fratture che attraversano l'intero corpo sociale. In questa prospettiva, la 'città' è molto più di un agglomerato edilizio o di una configurazione demografica, ovvero della semplice sommatoria dei suoi elementi materiali: essa è stata, e continua a essere, una forma istituzionale del vivere comune, un'organizzazione spaziale in cui si riflettono e si riproducono aspettative, accessi, gerarchie, e rappresenta, nella sua morfologia profonda, tanto una forma giuridica complessa di articolazione del potere, quanto un ambito di emersione di soggettività e diseguaglianze. Pensare la 'città', allora, equivale non a descriverne la composizione urbanistica o le dinamiche funzionali, ma a interrogarne le strutture profonde e fra queste quelle che definiscono chi può abitare, in che modo, con quali garanzie o esclusioni e, quindi, impone di considerare il tessuto urbano non come mera cornice neutra del vivere associato, ma come sede nella quale l'ordinamento elabora e applica regole, distribuisce competenze e definisce i rapporti tra interessi pubblici e privati, incidendo in maniera diretta sulla configurazione dei diritti e delle condizioni di cittadinanza sostanziale.

Questo profilo è particolarmente significativo perché la 'produzione dello spazio urbano' non rinvia soltanto alla trasformazione materiale del territorio, ma al complesso dei procedimenti e degli atti attraverso cui l'ordinamento orienta la distribuzione delle risorse, regola la mobilità di persone e merci, disciplina l'accesso ai servizi e agli spazi, attribuisce riconoscimenti o impone esclusioni. È in questo quadro che la 'città' si configura come luogo in cui l'ordinamento sperimenta nuove forme di appartenenza. Le categorie tradizionali del diritto pubblico, a partire dalla cittadinanza e dalla residenza, risultano sottoposte a tensioni costanti, ridefinite sotto la spinta delle esigenze di governo del territorio, delle dinamiche del mercato immobiliare e delle istanze legate alla sicurezza urbana. La 'città' si presenta così come laboratorio istituzionale, nel quale tali nozioni si trasformano non tanto attraverso riforme legislative organiche, quanto piuttosto per effetto di pratiche amministrative, interventi regolamentari e politiche selettive di accesso ai servizi e agli spazi, in cui ogni decisione di pianificazione, ogni intervento di trasformazione sociale e urbanistica, ogni scelta regolativa produce conseguenze di inclusione ed esclusione, con effetti diretti sulla giustizia distributiva, sull'effettività dei diritti, sulle condizioni di abitabilità, di condivisibilità e di coesistenza nello scenario urbano.

Lo stesso orizzonte territoriale della città non è neutro: l'accesso alla 'città' (alla casa, ai servizi, alla mobilità, ai circuiti della vita civile) è sempre condizionato da un reticolo normativo che opera anche laddove tace, o si presenta come puramente tecnico. La 'città' appare, dunque, quale 'soglia giuridica': un luogo in cui l'ordinamento prende corpo in modo non uniforme, generando inclusioni e esclusioni che non si lasciano ricondurre alla sola dicotomia cittadino/non cittadino, regolare/irregolare, residente/non residente. Lo spazio urbano assume un carattere stratificato: esso è al contempo ambito di interazione e di separa-

zione, luogo dell'incontro e della marginalità, sito dell'ospitalità e della sorveglianza. La dicotomia centro-periferia si trasforma in una cartografia molto più complessa, in cui le diseguaglianze non si distribuiscono soltanto secondo l'asse geografico, ma attraversano il tessuto urbano in modo trasversale, rendendo instabile ogni tentativo di categorizzazione rigida.

La 'città' è, al tempo stesso, il contesto per eccellenza in cui si esprime, e spesso si incrina, la pretesa universalistica dell'ordinamento, in cui l'effettività del principio di eguaglianza è verificabile, dove l'uguaglianza formale si misura con le diseguaglianze sostanziali, e le norme generali si confrontano con la concretezza delle differenze sociali, culturali ed economiche. La 'città' rende visibile ciò che altrove rimane astratto: l'accoglienza promessa e la marginalità prodotta, la cittadinanza riconosciuta e quella negata, la protezione accordata ad alcuni e sottratta ad altri. Questa permanente 'tensione' assume una particolare intensità e rilevanza poiché le fratture materiali che attraversano lo spazio sociale non restano circoscritte alla sfera urbanistica o economica, ma incidono direttamente sulla dimensione giuridica della convivenza, mettendo in discussione la stessa 'promessa' di un'appartenenza comune che dovrebbe costituire il fondamento della cittadinanza urbana.

È dunque nella 'città' che si giudicano, nella loro densità materiale, le promesse e le mancanze dell'ordinamento democratico. Ed è nella 'città' che si addensano oggi molte delle sfide che attraversano le nostre società: la trasformazione del *welfare*, la mobilità transnazionale, la crescente disuguaglianza nella distribuzione dell'abitare, la precarizzazione del lavoro e le incertezze dell'esistenza. Se la 'città' è lo spazio in cui il conflitto si fa visibile, in cui le domande di riconoscimento si esprimono con forza, in cui la funzione amministrativa e quella di governo si misurano con la pluralità delle esigenze, delle fragilità e delle potenzialità sociali, nondimeno, all'interno di questo scenario complesso, essa continua a rappresentare uno spazio simbolico centrale per la costruzione dell'identità collettiva, nel quale si sedimentano le esperienze comuni, si elaborano linguaggi condivisi, si costruiscono, o si decostruiscono, le appartenenze. Ed è proprio sotto questo profilo che emerge la giuridicità della 'città', non tanto in quanto nuovo soggetto di diritto, ma perché l'ordinamento non può ignorare questa loro dimensione costitutiva, dovendo piuttosto riconoscere la pluralità degli attori urbani, valorizzare le pratiche di solidarietà e di cooperazione, ridefinire le categorie tradizionali in modo da renderle capaci di rispondere alle sfide della complessità urbana. È in questo intreccio dinamico tra norma e prassi, tra forma e conflitto, tra governo e resistenza, che si gioca la possibilità di pensare un assetto normativo che non sia solo regolazione, ma anche riconoscimento, redistribuzione e, in ultima istanza, possibilità di vita comune.

3. Il 'diritto alla città': una chiave interpretativa della trasformazione giuridica dello spazio urbano

Entro tale orizzonte, un passaggio necessario è costituito dalla riflessione sul 'diritto alla città' non quale ulteriore categoria giuridica del già complesso lessico

urbanistico, ma quale concetto in grado di rappresentare la 'città' stessa come terreno in cui le domande di riconoscimento, le pratiche di convivenza e i conflitti redistributivi prendono forma giuridica. Ogni processo di trasformazione dello spazio urbano, infatti, veicola una precisa idea di 'città', seleziona modalità di appartenenza e distribuisce risorse materiali e simboliche e costituisce un banco di prova paradigmatico della capacità dell'ordinamento di misurarsi con l'istanza, più ampia, di riconoscere la 'città' come luogo di diritti e non soltanto come supporto di funzioni economiche o amministrative. È qui che emerge, in tutta la sua forza critica, la nozione di 'diritto alla città' quale categoria giuridica capace di problematizzare l'assetto normativo e di interrogare l'idoneità di quest'ultimo a tradurre in regole la pluralità delle istanze di inclusione che emergono dalle pratiche sociali e la sua capacità di trasformare la 'città' in spazio di diritti concreti, di riconoscimento sociale e di accesso equo alle risorse urbane, piuttosto che in arena di valorizzazione selettiva e accumulazione concentrata. Il 'diritto alla città' diventa allora una chiave analitica imprescindibile per valutare la reale portata delle trasformazioni urbane, per misurare se la regolazione e gli interventi progettuali generino condizioni effettive di inclusione, partecipazione e coesione sociale, oppure se, al contrario, favoriscano meccanismi di selezione, marginalizzazione e concentrazione di potere economico, culturale e amministrativo.

L'opacità che ha accompagnato l'affermazione di questa nozione appare oramai dissolta: il 'diritto alla città' non è né una semplice formula retorica, né rappresenta un'estensione dei diritti già positivamente codificati, non prende la forma di alcuna situazione giuridica soggettiva azionabile in giudizio, ma si configura piuttosto come istanza normativa di riconoscimento, che precede o eccede la formalizzazione legislativa e che interroga l'ordinamento nella sua capacità di includere domande sociali non pienamente tipizzate. Essa esprime la tensione critica che caratterizza la capacità delle collettività di incidere in maniera effettiva sulle forme della vita urbana e sui processi di trasformazione e consente di leggere il conflitto strutturale tra dinamiche di accesso e pratiche di esclusione, tra l'universalismo dei principi costituzionali e la selettività dei meccanismi applicativi, tra la destinazione pubblica degli spazi e i processi di privatizzazione che ne limitano la fruizione collettiva. In questo senso, appare collocabile all'incrocio tra rivendicazione politica, azione collettiva e articolazione regolativa, nel quale la stessa nozione di 'cittadinanza' tende a lasciare spazio a forme più diffuse di appartenenza fondate sulla residenza di fatto, sulla stabilità delle relazioni, sull'uso quotidiano e vitale degli spazi urbani, che reclamano un riconoscimento giuridico pur senza rientrare nei confini della 'cittadinanza' in senso stretto. La sua valorizzazione ha, pertanto, un obiettivo specifico: riconoscere la 'città' non soltanto quale luogo di applicazione delle norme, ma ambito in cui le norme prendono forma e i poteri sono redistribuiti ed è anche in funzione di questo obiettivo che il riconoscimento del Comune quale 'ente autonomo' acquista il suo significato più profondo.

Dissolto l'equivoco che il 'diritto alla città' possa essere ricondotto a una dimensione individuale, la sua portata si misura non tanto sulla base di un catalogo statico di prerogative, quanto nella capacità di orientare le politiche pubbliche

e le scelte regolative verso la promozione di forme di inclusione, partecipazione e accessibilità, radicandosi, in termini relazionali, nell'uso condiviso e nella destinazione sociale degli spazi urbani. Esso si traduce, quindi, in un criterio di scrutinio critico dell'azione amministrativa e legislativa, che consente di misurare la distanza tra l'universalismo proclamato e le prassi selettive che, attraverso strumenti di pianificazione urbanistica, discipline edilizie ovvero politiche abitative o, ancora, modalità di produzione e erogazione dei servizi, spesso riproducono gerarchie sociali e consolidano diseguaglianze. In questa chiave, il 'diritto alla città' assume il contenuto e il ruolo di parametro in grado di far emergere le asimmetrie implicite nella regolazione dello spazio e di sollecitare un ripensamento continuo dei suoi presupposti.

4. La 'rigenerazione urbana' quale campo giuridico 'multiforme'

Assumere il 'diritto alla città' come prospettiva di analisi significa riconoscere che le trasformazioni urbane non si esauriscono in procedure di pianificazione o in interventi edilizi, ma incidono sulla sostanza stessa dei rapporti giuridici che strutturano la vita collettiva, consente di cogliere le tensioni che attraversano l'ambito urbano nella sua dimensione più profonda (come luogo di conflitto, di inclusione e di esclusione, di appropriazione e di resistenza) e di valutare la portata e gli effetti delle relative politiche pubbliche. In questo quadro la 'rigenerazione urbana' rappresenta un banco di prova decisivo: essa mobilita strumenti normativi, indirizza risorse pubbliche e private e misura concretamente la capacità dell'ordinamento di tradurre in pratica le promesse di inclusione insite nella nozione di 'diritto alla città'. Invero, la posta in gioco non è soltanto la riqualificazione urbanistica di aree degradate o la valorizzazione del patrimonio edilizio, ma comprende anche quegli aspetti sociali ed economici preordinati a promuovere o rilanciare ambiti soggetti a situazioni di disagio o degrado socioeconomici, finendo per incidere sugli aspetti relativi a chi possa abitare, fruire e trasformare la 'città', con quali diritti e con quali limiti, e per ridefinire le condizioni di accesso agli spazi comuni.

La 'rigenerazione urbana' non è collocabile in un orizzonte neutro di modernizzazione, come se fosse una mera operazione tecnica o una sequenza di procedure edilizie, ma impone scelte politiche che incidono direttamente sulle modalità di fruizione del contesto cittadino, sui meccanismi di distribuzione delle risorse e, in definitiva, sulle condizioni concrete di cittadinanza. È proprio nella tensione tra la pretesa universalistica del 'diritto alla città' e la selettività delle pratiche di 'rigenerazione' che si colloca il nodo critico: comprendere se gli interventi normativi e amministrativi riescano a dare corpo a processi inclusivi, o se, invece, finiscano per riprodurre e consolidare, talvolta in forme più sofisticate, processi selettivi di esclusione e per trasformare lo spazio urbano in campo di estrazione di rendita e concentrazione di potere. In questa prospettiva, l'esame della 'rigenerazione urbana' deve, innanzitutto, interrogare la trama giuridico-istituzionale, evidenziando in che modo l'ordinamento regoli le forme di fruizione, trasformazione e appropriazione dello spazio della città.

Benché l'espressione 'rigenerazione urbana' evochi la trasformazione materiale dei territori urbani, una sorta di loro riscatto materiale e sociale, essa incarna in realtà una delle operazioni più significative e ambigue di riconfigurazione selettiva dello spazio urbano. In relazione alle sue differenti declinazioni la 'rigenerazione' è in grado di produrre effetti profondamente asimmetrici e iniqui. Interventi di valorizzazione edilizia, infrastrutturale e culturale, spesso legittimati in nome dell'efficienza, della sicurezza o del decoro, finiscono per attivare dinamiche di marginalizzazione e di espulsione, nel quale i soggetti più vulnerabili vengono in modo 'gentile' allontanati da una somma di vincoli normativi, pressioni economiche e narrazioni ideologiche: frammentazione del tessuto sociale originario, privatizzazione degli spazi pubblici, restrizione dell'accesso ai servizi, aumento dei canoni abitativi. In questa prospettiva, essa solleva interrogativi profondi: qual è lo statuto giuridico della 'città' che cambia? chi decide cosa deve essere 'rigenerato'? e in base a quali valori? quali soggettività risultano legittimate ad abitare gli spazi trasformati, e quali vengono percepite come incompatibili con il nuovo disegno urbano? Le risposte a queste domande difficilmente si trovano nei testi normativi, piuttosto indeterminati sul punto specifico, ma riposano soprattutto nelle scelte delle amministrazioni locali, nelle politiche abitative, nei criteri di accesso ai servizi, nei dispositivi di partecipazione o di esclusione dal processo decisionale.

La 'rigenerazione', insomma, è una vera e propria 'costruzione giuridica stratificata' legata non a un singolo provvedimento amministrativa isolato, ma a un insieme articolato e pervasivo di strumenti, regole, decisioni e prassi che, nel loro intreccio, riescono a ridefinire in profondità l'uso dello spazio, le forme di appartenenza, i diritti dei residenti e le relazioni sociali. La sua sempre più ampia previsione è dovuta proprio al fatto che essa non configura un 'semplice' 'programma edilizio', ma piuttosto una concreta forma di governo della 'città' che investe l'intera trama dei rapporti urbani (dalla disciplina degli spazi pubblici alla sicurezza, dalla fiscalità immobiliare alle politiche sociali, dal *welfare* locale alle forme di partecipazione) mediante una 'multifome' pluralità di atti (dalla legislazione statale e regionale ai regolamenti comunali, dagli atti di pianificazione alle forme di partenariato pubblico-privato, dalle clausole contrattuali alle prassi informali).

Sotto questo profilo, tra i suoi elementi più rilevanti sono da annoverare tanto gli effetti redistributivi (o, più propriamente, sottrattivi), quanto la trasformazione lessicale che essa produce nel modo stesso in cui l'ordinamento rappresenta la 'città'. La retorica della 'rigenerazione' si lega infatti a un vocabolario normativo e amministrativo sempre più sedimentato, nel quale termini come 'attrattività', 'resilienza', 'sicurezza urbana', 'innovazione sociale', 'cittadinanza attiva' assumono una valenza regolativa che eccede l'apparente neutralità tecnica. Attraverso questi lemmi si producono veri e propri effetti normativi, che non si limitano a orientare le scelte di governo del territorio, ma contribuiscono a prefigurarne e selezionarne gli esiti.

L''attrattività', ad esempio, diventa criterio guida nella definizione delle politiche abitative e degli investimenti pubblici, orientando l'azione degli enti locali verso progetti che privilegiano il ritorno economico o simbolico rispetto

alla soddisfazione di bisogni primari in un contesto dominato dalle istanze di competitività. La 'resilienza', lungi dal designare una semplice capacità adattiva, introduce una logica di responsabilizzazione dei soggetti vulnerabili, chiamati a riorganizzarsi autonomamente di fronte alla sottrazione di tutele e servizi. La 'sicurezza', declinata in senso urbano, tende a confondere la dimensione della vivibilità con quella del controllo, legittimando interventi selettivi sullo spazio pubblico e sulla presenza dei soggetti. La 'partecipazione', infine, rischia spesso di ridursi a procedura, ossia a formale legittimazione di scelte già tracciate, priva di reale incidenza nella definizione delle priorità o delle strategie urbanistiche.

In questo modo, i processi di valorizzazione urbana, formalmente giustificati con richiami al decoro, all'innovazione, alla sicurezza incidono direttamente tanto sulla composizione sociale degli insediamenti, quanto sulle effettive condizioni di fruibilità dell'abitare per ampie fasce di popolazione. Senza ricorrere a divieti o comandi espliciti, la 'rigenerazione' orienta prassi, giustifica decisioni e legittima scelte regolative mediante strumenti di indirizzo 'soft', capaci di ristrutturare in profondità i rapporti di forza nello spazio urbano. Non è un caso che molte dinamiche di marginalizzazione non derivino da atti formalmente discriminatori, ma da combinazioni sottili di regolazioni settoriali, prassi amministrative e criteri selettivi che operano a monte dell'accesso al bando, al servizio, al territorio. Cosicché la 'rigenerazione urbana' si configura come uno dei campi in cui l'ordinamento sperimenta nuove tecniche di governo dello spazio, chiamato a bilanciare esigenze di sviluppo, di inclusione sociale e di tutela dei beni comuni. Essa è un vero e proprio laboratorio giuridico nel quale si ridefiniscono i presupposti stessi di abitabilità, l'accesso ai servizi essenziali e la portata dei diritti sociali in ambito urbano, contribuendo ad evidenziare come le politiche territoriali non siano un mero esercizio tecnico-amministrativo, ma il luogo di produzione e redistribuzione di garanzie giuridiche.

5. La 'rigenerazione urbana' al servizio del mutamento dello spazio urbano

Originariamente concepita come risposta all'obsolescenza fisica e sociale di alcune aree, al degrado edilizio e alla marginalizzazione sociale, la 'rigenerazione urbana' si è, come appena ricordato, progressivamente consolidata come strumento di 'riorganizzazione istituzionale' dello spazio urbano. Nei contesti oggetto di intervento, la trasformazione materiale degli edifici e degli spazi pubblici si accompagna quasi sempre a una ridefinizione delle condizioni giuridiche di accesso e permanenza, incidendo di fatto sulla conformazione della cittadinanza sostanziale, tracciando nuovi confini tra inclusione e esclusione, che riguardano non soltanto coloro che pretendono di insediarsi, ma anche chi abbia titolo e capacità a rimanere all'interno del tessuto urbano trasformato. La sua parabola si colloca all'incrocio tra l'evoluzione delle politiche urbanistiche e il progressivo mutamento del ruolo dei Comuni come attori centrali di governo del territorio. Per comprenderne la portata occorre richiamarne brevemente la genealogia normativa che ha condotto a farne oggi un paradigma trasversale, al tempo stesso strumento (e politica) di 'riqualificazione' e di 'selezione'.

Il punto di partenza è la previsione del piano regolatore generale quale atto attorno al quale costruire la disciplina dello spazio urbano (legge 17 agosto 1942, n. 1150), cui era sottesa la logica di un governo del territorio gerarchico e prescrittivo, improntato alla separazione funzionale delle aree e a una visione modernista della 'città'. Con gli anni Settanta, tale assetto ha incontrato crescenti difficoltà: la crisi economica, l'espansione disordinata delle periferie e l'emergere di nuovi bisogni sociali hanno mostrato i limiti di una pianificazione rigida a fronte della rinnovata complessità urbana.

Negli anni Ottanta e Novanta, sono stati previsti strumenti di pianificazione più flessibili, orientati al recupero del costruito e alla valorizzazione dei tessuti urbani esistenti. La legge 5 agosto 1978, n. 457, sul recupero edilizio, e le esperienze dei programmi complessi, come i 'programmi di recupero urbano' (PRU) (art. 11, legge 4 dicembre 1993, n. 493) e i 'programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio' (PRUSST) (d.m. 8 ottobre 1998) degli anni Novanta, hanno segnato il passaggio da una logica di espansione a una logica di 'rigenerazione': l'intervento pubblico non si limitava più a prescrivere, ma mira a promuovere partenariati con attori privati, introducendo modalità di *governance* negoziale, preordinate al 'riuso' dell'esistente. Con la riforma del Titolo V della Costituzione e l'attribuzione alle Regioni della competenza legislativa concorrente in materia di governo del territorio si è sviluppato un mosaico di legislazioni regionali sulla 'rigenerazione urbana', spesso caratterizzate da definizioni non univoche e da ampi margini di discrezionalità per le amministrazioni locali. Alcune legislazioni regionali hanno privilegiato la semplificazione edilizia e l'incentivazione volumetrica, altre hanno favorito il recupero sociale dei quartieri degradati, ma complessivamente è mancato un quadro nazionale coerente.

Negli anni più recenti, il legislatore statale è intervenuto soprattutto in funzione incentivante, facendo della 'rigenerazione urbana' un obiettivo strategico legato anche a politiche fiscali e finanziarie. Si pensi al c.d. 'decreto sviluppo' che ha abilitato le Regioni ad approvare specifiche leggi con l'obiettivo di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili, prevedendo, altresì, misure premiali (aumento di volumetrie, modifiche di destinazioni d'uso ovvero della sagoma) applicabili a interventi di demolizione e ricostruzione (art. 5, co. 9, d.l. 13 maggio 2011, n. 70, conv. con modif. da legge 12 luglio 2011, n. 106), agli interventi di riqualificazione di aree interessate da edifici individuati nello strumento urbanistico come «non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione» (art. 17, co. 1, lett. *b*, d.l. 12 settembre 2014, n. 133, conv. con modif. da legge 11 novembre 2014, n. 164, c.d. 'Sblocca Italia') o, ancora, alla previsione di fondi specifici per progetti di rigenerazione, fino ai più recenti interventi del PNRR, che hanno destinato risorse significative al recupero delle periferie. Tuttavia,

l'assenza di una legge organica nazionale sulla 'rigenerazione urbana' ha continuato ad alimentare la frammentazione regionale e locale, favorendo disomogeneità e incertezze applicative.

Rispetto all'assetto urbanistico-legislativo precedente, la 'rigenerazione urbana' ha rappresentato un passaggio rilevante, almeno sul piano delle intenzioni e delle retoriche che l'hanno accompagnata. Tre, in particolare, possono essere indicati come i principali profili di innovazione rispetto al paradigma urbanistico tradizionale.

Il primo riguarda il superamento della logica puramente espansiva della pianificazione: dopo decenni di consumo progressivo di suolo, la 'rigenerazione' ha introdotto l'idea che la crescita della 'città' non debba coincidere con la sua estensione fisica. Recupero, riuso, densificazione sono diventati termini chiave per giustificare una maggiore attenzione al patrimonio esistente, alla riduzione degli sprechi, alla sostenibilità ambientale. La promessa era quella di una pianificazione più consapevole e attenta agli equilibri ambientali, in linea con i principi costituzionali di tutela del paesaggio (art. 9 Cost.) e della funzione sociale della proprietà (art. 42 Cost.). Tuttavia, la stessa logica del 'recupero' si è rivelata ambivalente laddove il riuso è stato declinato in termini di riqualificazione selettiva, volta più alla valorizzazione immobiliare che alla ricomposizione delle fratture sociali. In questo modo, se la trasformazione interna al tessuto costruito rappresenta certamente un'alternativa all'espansione, al tempo stesso rischia di produrre selettivi effetti strutturali di sostituzione sociale, alimentando la pressione sui residenti a reddito più basso.

Il secondo è rappresentato dalla capacità della 'rigenerazione' di integrare politiche tradizionalmente separate. La disciplina urbanistica, storicamente centrata su strumenti tecnici di pianificazione, ha trovato nella 'rigenerazione' un contenitore capace di saldare obiettivi ambientali ed edilizi, economici e sociali. Le amministrazioni locali hanno visto aprirsi la possibilità di ricondurre sotto un'unica cornice progetti di politiche abitative, misure di *welfare* di prossimità, piani di sviluppo commerciale, mobilità sostenibile. In questa prospettiva, la 'rigenerazione' costituisce un laboratorio di amministrazione integrata, in cui la dimensione spaziale è utilizzata come punto di incontro tra politiche settoriali. Anche in questo caso, però, l'ampiezza semantica della categoria, che costituisce il presupposto della sua duttilità, diventa anche il suo limite: l'integrazione rischia di ridursi a giustapposizione, senza coerenza effettiva tra programmi e senza vincoli chiari che obblighino le amministrazioni locali a perseguire obiettivi di giustizia spaziale o redistribuzione.

Il terzo aspetto innovativo riguarda la valorizzazione della dimensione partecipativa. La 'rigenerazione urbana' è stata presentata come occasione per rilanciare il coinvolgimento delle comunità locali, promuovendo processi di consultazione, co-progettazione e inclusione dei cittadini nelle scelte di trasformazione dello spazio urbano. Dal punto di vista dei principi costituzionali, ciò ha rappresentato una potenziale valorizzazione della partecipazione procedimentale in funzione dell'adeguata ponderazione degli interessi coinvolti (art. 97 Cost.), in grado di rafforzare la legittimazione democratica delle decisioni

urbanistiche. Tuttavia, anche questo elemento, come si dirà, si è progressivamente rivelato ambiguo.

Osservati assieme, questi tre profili lasciano chiaramente trasparire come la forza innovativa della 'rigenerazione urbana' sia inseparabile dalla sua intrinseca fragilità. Superare l'espansione, integrare le politiche, aprire alla partecipazione: ciascuno di questi obiettivi contiene già in sé il rischio di una deriva opposta, in cui il recupero diventa selezione, l'integrazione si riduce a giustapposizione e la partecipazione a formalità.

6. Le 'debolezze' della 'rigenerazione urbana', premesse ad una 'città selettiva'

Lungo le 'faglie' appena richiamate le politiche e gli strumenti della 'rigenerazione' rischiano, se non adeguatamente governati dalla 'mano pubblica', di trasformarsi in una grammatica di esclusione più che di inclusione, anticipando le criticità che emergono con evidenza in molte delle concrete dinamiche di attuazione.

Sotto questo aspetto, il primo punto di debolezza riguarda, come già accennato, l'ambivalenza intrinseca della 'rigenerazione urbana'. Nata come risposta al degrado fisico e sociale dei tessuti esistenti, essa finisce spesso per operare come leva di riallocazione selettiva di risorse e popolazioni. Gli strumenti incentivali e le semplificazioni in deroga alla pianificazione ordinaria (dall'uso estensivo delle varianti *ex* art. 14, d.P.R. 380/2001, ai 'programmi complessi' e agli accordi negoziali) tendono a privilegiare gli interventi ad alta redditività immobiliare e a bassa intensità di tutela sociale. In assenza di clausole cogenti su dotazioni residenziali a canone calmierato, standard qualitativi e garanzie di permanenza dei residenti, la 'rigenerazione' si traduce in processi di sostituzione sociale, turistificazione e gentrificazione, con effetti sperequativi sull'accesso alla casa e ai servizi. La neutralità apparente di indicatori come 'valorizzazione', 'riuso', 'densificazione' rischia di mascherare la scelta di un ordine di priorità orientato alla rendita, cosicché tanto la funzione sociale della proprietà, quanto l'eguaglianza sostanziale restano principi evocati, ma scarsamente operativi. Lo stessa quadro normativo disegnato dalla legislazione regionale, seppure ricco di sperimentazioni, è disomogeneo: dove l'incentivo volumetrico e la flessibilità d'uso prevalgono sulle condizioni sociali di contesto, l'esito è una riqualificazione fisica che ridefinisce gli usi più che i diritti, consolidando un *mix* funzionale orientato al consumo e all'attrattività più che alla residenza stabile. È qui che la retorica del 'recupero' incontra i suoi limiti: recuperare edifici e spazi non equivale di per sé a ricomporre fratture sociali, se la matrice regolativa non integra *standard* di accessibilità economica e di tutela della permanenza.

La seconda criticità investe il ruolo dei Comuni e, più in generale, la struttura di *governance* degli interventi. La legislazione degli ultimi decenni ha ampliato la capacità regolamentare locale (pianificazione strutturale e operativa, regolamenti edilizi 'unici', poteri di ordinanza, accordi di programma *ex* art. 34, d.lgs. 267/2000, conferenze di servizi semplificate), ma la compressione finanziaria e la competizione orizzontale tra 'città' hanno reso l'ente dipendente da capitali

privati e da filiere decisionali esterne (fondi immobiliari, 'società veicolo' o 'di progetto', partenariati). Ne deriva il consolidarsi di pratiche di urbanistica contrattata, nelle quali l'interesse pubblico è 'tradotto' in obbligazioni convenzionali: cessioni di aree, standard compensativi, contributi straordinari. In astratto, tali strumenti consentono di internalizzare esternalità e di distribuire oneri; in concreto, però, l'asimmetria informativa e contrattuale tra amministrazione e operatori economici, unita alla pressione temporale dei bandi finanziati (nazionali o europei), sposta l'ago della bilancia verso soluzioni 'finanziariamente chiudibili' più che socialmente eque. Anche gli strumenti di partenariato pubblico-privato contemplati nell'ambito dei contratti pubblici (*project financing*, concessioni) tendono a vincolare per lungo tempo la gestione di beni e servizi rigenerati a logiche di recupero dell'investimento, con rischi di *lock-in* tariffario e di selezione dell'utenza. Cosicché, l'efficienza finanziaria diventa criterio sovraordinato, mentre la 'co-produzione' di politiche, la 'co-città' come è stato recentemente affermato, si riduce spesso a co-legittimazione formale di decisioni preconfezionate.

Sullo sfondo della *governance*, si coglie poi con chiarezza la tensione strutturale che attraversa la stessa 'partecipazione' esposta a ridursi a procedura formale, a contrarsi in forme di consultazione a valle, utili a conferire legittimazione a scelte già definite, maturate in 'tavoli' tecnici o negoziali e, dunque, con una scarsa incidenza sulla loro costruzione e sulle relative priorità (localizzazione, funzioni, standard). Da un lato, essa è invocata come garanzia di trasparenza e inclusività; dall'altro, rischia di tradursi in una forma di riconoscimento condizionato, in cui gli attori ammessi a intervenire sono selezionati in base alla loro compatibilità con le logiche del progetto. L'individuazione di alcuni soggetti quali interlocutori legittimi, la definizione preventiva delle priorità ammissibili, la canalizzazione delle istanze in schemi predefiniti finiscono per trasformare la partecipazione in uno strumento di regolazione del consenso più che in un luogo in grado di condizionare e co-determinare il contenuto della decisione. La conseguenza è che le pratiche partecipative, pur formalmente orientate all'inclusione, possono divenire parte integrante della grammatica regolativa della 'rigenerazione': una grammatica che tende a consolidare equilibri già dati, a legittimare scelte compiute in anticipo e a neutralizzare conflitti difficilmente conciliabili con la logica della valorizzazione economica. Talché, la stessa 'rigenerazione urbana' finisce per presentare il proprio volto ambivalente: promessa di apertura e di redistribuzione da un lato, rischio di selezione e di esclusione dall'altro.

Il terzo profilo di debolezza riguarda l'efficacia orizzontale delle politiche di 'rigenerazione urbana': mentre il loro contenuto va oltre la logica dei comandi e dei divieti, il ricorso a concetti indeterminati (quali 'attrattività', 'resilienza', 'decoro', 'sicurezza integrata') nella conformazione dello spazio urbano finisce per predefinire problemi e soluzioni, orientare la prassi amministrativa e legittimare decisioni e opzioni regolative. Invero, l'utilizzo di tali concetti contribuisce, innanzitutto, a selezionare gli attori considerati legittimi e a definirne i confini di liceità: l'intervento che genera 'valore' è favorito, mentre quello che tutela permanenze fragili senza ritorni misurabili è relegato a posizione residuale. La

prevalenza di bandi a regia esterna, con criteri di valutazione centrati non tanto su indicatori di impatto sociale quanto su parametri di immagine e posizionamento competitivo della 'città' (attrattività turistica, capacità di attrarre investimenti, visibilità mediatica), rafforza questa deriva: ciò che non è facilmente quantificabile in termini di ritorno immediato tende a scomparire dall'agenda, mentre i bisogni primari di gruppi vulnerabili slittano verso politiche di contenimento o di 'accompagnamento' alla mobilità forzata.

Al fondo di queste debolezze si colloca, infine, un'idea forte e ambivalente di 'sicurezza urbana'. Inscritta in regolazioni trasversali (dalle ordinanze di polizia locale alle misure di accesso selettivo a spazi pubblici 'riqualificati'), essa diventa la cerniera tra 'rigenerazione' e 'governo dell'alterità': l'abbellimento dello spazio si associa a dispositivi di 'esclusione gentile', ottenuti tramite filtri amministrativi, requisiti di accesso, *standard* di fruizione che alzano soglie economiche e comportamentali. La 'città' è sempre più pensata come 'ambiente' da proteggere e valorizzare, piuttosto che come luogo da abitare e condividere. L'obiettivo implicito di molte politiche pubbliche, comprese quelle rigenerative, è quello di garantire una forma di stabilità istituzionale fondata su visibilità selettive, su presenze legittimate, su usi controllabili, che al tempo stesso produce espulsioni silenziose, invisibilità istituzionali, marginalità normalizzate. La 'città' come spazio di emarginazione non è, dunque, il prodotto di fallimenti dell'ordinamento: è, al contrario, spesso il risultato di scelte 'efficienti' in grado di determinare effetti selettivi e differenziali, incidendo sulla distribuzione degli spazi e sulle condizioni di vita di specifiche categorie di residenti. L'esclusione non è casuale o accidentale, ma spesso il risultato di politiche che producono conseguenze sociali e territoriali non neutre. In questo scenario, la promessa di universalismo si frammenta in regimi differenziati: la 'città' che si fa più 'bella' e 'vivibile' per alcuni diventa meno abitabile per altri, senza che un atto formalmente discriminatorio lo dichiari. L'eguaglianza si gioca così nella 'microfisica' delle decisioni amministrative, più che nei grandi enunciati.

Se si mette a fuoco la trama che lega tutti questi profili, emerge sia la necessità di rendere vincolanti gli standard sociali della 'rigenerazione' (quote obbligatorie di alloggi a canone sostenibile, clausole di permanenza e rientro, servizi di prossimità), sia quella di rafforzare trasparenza e *accountability* delle negoziazioni pubblico-private (motivazione sostanziale dell'interesse pubblico prevalente, monitoraggio civico e accesso agli atti in tempo utile), nonché di riequilibrare i dispositivi allocativi legati ai bandi introducendo criteri ponderati su giustizia spaziale e impatto redistributivo. Soltanto entro una simile cornice la 'rigenerazione' può tradursi da grammatica della competitività urbana a politica di coesione territoriale, ricomponendo, almeno in parte, la frattura tra riqualificazione dell'ambiente costruito e effettività dei diritti nello spazio della 'città'. Una prospettiva fatta propria dalla stessa giurisprudenza costituzionale che intervenendo in materia di rigenerazione urbana e recupero edilizio ha ritenuto incostituzionale una disposizione della Regione Lazio (art. 4, co. 4, legge reg. Lazio 18 luglio 2017, n. 7) che, consentendo in via transitoria interventi di trasformazione edilizia con mutamento di destinazione d'uso in deroga alle

previsioni dello strumento urbanistico comunale e senza previa valutazione del consiglio comunale, comportava il rischio di un aumento incontrollato del carico urbanistico e degli insediamenti abitativi, risultando così 'distonica' rispetto alle stesse finalità degli interventi di recupero e riqualificazione, così come individuate dalla stessa legge, e preordinate a promuovere una 'rigenerazione' 'intesa in senso ampio e integrato', comprendente non solo aspetti edilizi e urbanistici, ma anche profili economici e sociali, con l'obiettivo di 'aumentare le dotazioni territoriali mediante l'incremento di aree pubbliche', di 'promuovere lo sviluppo del verde urbano', nonché di 'rilanciare territori soggetti a situazioni di disagio o degrado sociali ed economici' al fine di migliorare la qualità della vita dei cittadini (Corte cost., 18 aprile 2025, n. 51).

7. La 'rigenerazione urbana' tra 'redistribuzione' di risorse e 'logiche estrattive': la 'città' come laboratorio

Mentre i punti di debolezza fin qui sottolineati mettono in luce i limiti della 'rigenerazione urbana' dal lato, per così dire, 'formale' della definizione dei suoi contenuti, vi è poi una più rilevante sfida strutturale che investe la *governance* delle politiche rigenerative: ciò significa interrogare la distribuzione dei poteri decisionali, il ruolo delle istituzioni locali, le modalità di raccordo con i livelli sovraordinati e la capacità degli apparati pubblici di bilanciare l'iniziativa privata con l'interesse collettivo. La *governance* delle politiche rigenerative, infatti, non investe soltanto il profilo tecnico-amministrativo in cui si definiscono procedure e strumenti, ma è il luogo in cui si misura il rapporto tra istituzioni e società. Il disegno dei processi decisionali può far emergere una dinamica istituzionale che rafforza la capacità inclusiva delle comunità locali, favorendo forme di cooperazione e di corresponsabilità, oppure, al contrario, un assetto che concentra il potere nelle mani di pochi attori economici e politici, riducendo le possibilità di incidere effettivamente sulle scelte collettive. Essa può assumere una funzione di apertura, orientata a legittimare modelli di cittadinanza urbana e di partecipazione sostanziale per la promozione di una politica pubblica di coesione, capace di dare effettività ai principi di eguaglianza e solidarietà, oppure trasformarsi in un meccanismo di concentrazione decisionale che, sotto il profilo istituzionale, riduce la pluralità a compatibilità economiche e procedurali, calibrate su criteri di competitività e attrattività economico-finanziaria. È proprio a questo livello che prende forma la tensione più significativa: la struttura istituzionale e il modo in cui essa organizza i processi decisionali diventano il varco attraverso cui la 'rigenerazione urbana' si piega a logiche di competizione e di selezione, predisponendo il terreno per la diffusione di pratiche estrattive, trasformandosi in un meccanismo di appropriazione selettiva delle risorse urbane.

Sotto questo profilo le 'logiche estrattive' che tendono a connotare la 'rigenerazione urbana' non si esauriscono in mere dinamiche di natura economica o culturale, ma si traducono in veri e propri assetti regolativi: esse prendono forma negli strumenti di pianificazione territoriale, nei regimi autorizzatori e concessori, nelle ordinanze e nei vincoli che disciplinano l'uso degli spazi urbani,

conferendo così consistenza giuridica a un modello di governo che orienta selettivamente l'accesso, la fruizione e la valorizzazione del territorio. Esse si manifestano, in primo luogo, negli strumenti di pianificazione urbanistica ed economica che trattano il territorio come fonte di rendita immobiliare e orientano la sua trasformazione secondo immediate prospettive di valorizzazione immobiliare e turistica ovvero quale marchio competitivo da immettere sui circuiti globali: la definizione di destinazioni d'uso funzionali all'attrattività turistica, le previsioni di trasformazione di aree industriali dismesse in complessi residenziali o commerciali di pregio, i programmi integrati di intervento che privilegiano il partenariato pubblico-privato come veicolo di finanziamento ne rappresentano la conseguenza più immediata. Allo stesso modo, esse emergono nei regimi di disciplina della mobilità definiti in modo da assicurare la massimizzazione delle utilità economiche e sociali attribuite agli spazi urbani e che quindi subordinano l'accesso e la fruizione degli spazi alla compatibilità con la produttività dei luoghi: zone a traffico limitato calibrate sulle esigenze del commercio e della ricettività, piani della mobilità che favoriscono i flussi turistici e i collegamenti strategici a discapito della mobilità di prossimità, sistemi di tariffazione differenziata che incidono sull'eguaglianza sostanziale degli accessi. Infine, le 'logiche estrattive' si rivelano nelle pratiche regolative della differenza sociale intesa come rischio da contenere piuttosto che quale risorsa da integrare: ordinanze di sicurezza urbana che limitano la presenza di determinati soggetti nello spazio pubblico, misure amministrative che condizionano l'accesso ai servizi o agli alloggi popolari a criteri selettivi e restrittivi, regolamenti locali che vietano pratiche informali di sostentamento o di aggregazione.

Queste forme indirizzano la trasformazione urbana verso traiettorie di valorizzazione economica, traducendo la 'città' in risorsa da sfruttare piuttosto che in spazio di convivenza da garantire. Questa tensione scorge nella 'rigenerazione urbana' il proprio campo elettivo innanzitutto perché l'obiettivo dichiarato di riqualificazione del tessuto edilizio e sociale si intreccia con dinamiche di valorizzazione economica che trovano nell'ordinamento strumenti idonei a consolidarsi. Le varianti urbanistiche, i regimi di deroga in materia edilizia, le agevolazioni fiscali connesse agli interventi di recupero, così come le ordinanze che disciplinano l'uso degli spazi pubblici, costituiscono meccanismi attraverso i quali la logica estrattiva si istituzionalizza, trasformando il territorio in occasione di rendita e selezionando le forme di presenza sociale ritenute compatibili con la narrazione della 'città' attrattiva e competitiva. La 'rigenerazione' rischia così di essere declinata sempre più come mera strategia di riconversione funzionale e immobiliare, piuttosto che come occasione di redistribuzione di risorse e di riconoscimento dei diritti collettivi. Tanto più che la nozione di 'interesse pubblico' che le sorregge si presenta come un contenitore elastico, suscettibile di essere declinato secondo priorità diverse: talvolta improntate alla coesione sociale e alla sostenibilità, talaltra orientate alla valorizzazione immobiliare e all'attrattività territoriale.

Lungo questa traiettoria, la 'rigenerazione urbana' assume allora un ruolo centrale, non tanto (o non solo) come strumento di riqualificazione spaziale, ma

come strumento giuridico (e politico) attraverso cui diviene possibile la ristrutturazione della composizione sociale della città. Al pari dello 'spazio urbano', anche le politiche di 'rigenerazione' sfuggono a ogni pretesa di neutralità: esse incorporano una determinata idea di 'città' e del suo equilibrio economico-sociale, presuppongono scelte, talora non dichiarate, sulla destinazione funzionale del territorio, sulla funzione sociale della proprietà, sulla conformazione degli spazi pubblici e sulla soglia minima degli standard abitativi. In tale prospettiva, la normativa statale mostra di orientare il campo con interventi 'orientati', che agiscono in senso selettivo e attribuiscono alle amministrazioni locali, così come agli operatori privati, ampi margini di discrezionalità nei processi di trasformazione urbana: il d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. con modif. dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, la disciplina del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) con le relative linee guida per i progetti di rigenerazione, nonché il più recente d.d.l. A.S. 1309 (c.d. 'Salva-Milano') confermano una tendenza ad impostare la 'rigenerazione' secondo criteri premiali e logiche di partenariato pubblico-privato. Si tratta di un orientamento che, pur potenziando la capacità selettiva del sistema urbano, rischia di tradursi in un arretramento delle istanze di solidarietà e inclusione che dovrebbero presidiare le scelte collettive sullo 'spazio urbano'.

Escludere l'idea che la 'rigenerazione urbana' possa costituire un terreno imparziale di modernizzazione o che la sua valutazione debba arrestarsi a un esame formale e procedurale delle politiche e dei connessi profili partecipativi che l'accompagnano, significa assumerla per ciò che effettivamente è: un 'ambito conteso' nel quale si riflette la struttura profonda della 'produzione dello spazio'. Lungi dall'essere una mera tecnica amministrativa di riordino o di riuso delle aree dismesse, essa è un concetto attraverso cui si ridefiniscono i rapporti di potere, si redistribuiscono le risorse e si stabiliscono nuove gerarchie di accesso ai beni collettivi e allo 'spazio urbano'. In tale quadro, il riferimento al 'diritto alla città' non ha carattere meramente retorico, ma diviene strumento concettuale indispensabile per valutare la direzione degli interventi: da un lato, quelli effettivamente orientati a rafforzare i processi di inclusione, ampliando le forme di cittadinanza urbana; dall'altro, quelli che, pur invocando obiettivi di innovazione e sostenibilità, finiscono per consolidare dinamiche di selezione sociale e di concentrazione del potere economico nelle mani di pochi attori privilegiati.

8. Per continuare

Il percorso sin qui sviluppato consente, dunque, di mettere a fuoco la funzione critica che il 'diritto alla città' può assumere rispetto alle pratiche e alle politiche di 'rigenerazione urbana'. La 'città', come si è visto, non è mero contenitore di rapporti sociali, ma spazio giuridico nel quale si intrecciano riconoscimento e conflitto, inclusione ed esclusione, redistribuzione e appropriazione. È in questa dimensione che il 'diritto alla città' si rivela non già come semplice rivendicazione retorica, ma come principio capace di orientare l'ordinamento di fronte alle trasformazioni dello 'spazio urbano'. La 'rigenerazione', in tale

prospettiva, appare insieme opportunità e rischio: opportunità di rinnovare la forma urbana e di redistribuire risorse materiali e simboliche, rischio di consolidare meccanismi selettivi e logiche estrattive che finiscono per marginalizzare le soggettività più fragili.

La dialettica tra 'diritto alla città' e 'rigenerazione' si misura, anzitutto, proprio sul terreno della redistribuzione. Ogni intervento di 'rigenerazione' produce inevitabilmente effetti di ridefinizione delle condizioni di accesso all'abitare, ai servizi, agli spazi pubblici. La questione non è soltanto urbanistica, ma investe la capacità di governare il processo senza tradurlo in occasione di accumulazione per pochi. Le politiche di 'rigenerazione' possono dirsi coerenti con il 'diritto alla città' solo se riducono disuguaglianze, moltiplicano occasioni di accesso, rafforzano la dimensione collettiva dello 'spazio urbano'. Laddove, invece, la 'rigenerazione' diventa pretesto per l'espulsione delle fasce più vulnerabili, o per l'incremento di rendite immobiliari concentrate, essa rivela la sua vocazione estrattiva e la sua distanza dal principio di inclusione.

In secondo luogo, la 'rigenerazione urbana' si presenta come banco di prova della capacità di valorizzare le pratiche sociali e di cooperazione che si sviluppano nei territori. Il 'diritto alla città' non si limita a domandare redistribuzione di beni materiali, ma esige riconoscimento delle forme di vita che abitano l'ambiente urbano e tutto ciò, per quanto qui interessa significa che la 'rigenerazione' non può essere solo pianificazione dall'alto, guidata da logiche di mercato o da obiettivi meramente estetici: essa deve aprirsi a processi partecipativi effettivi, in cui i cittadini non siano semplici destinatari di progetti già definiti, ma soggetti attivi della trasformazione.

Al tempo stesso, non si possono sottovalutare le contraddizioni che la 'rigenerazione' porta con sé. La sua stessa forza trasformativa rischia di produrre un paradosso: nel momento in cui rigenera, può dislocare; nel momento in cui restituisce valore a un'area urbana, può renderla inaccessibile a chi vi abitava; nel momento in cui dichiara di voler risanare, può innescare processi di privatizzazione che restringono l'uso collettivo degli spazi. La 'città selettiva' che ne deriva rappresenta uno dei punti più problematici: 'selettiva' perché decide chi può restare e chi deve essere espulso, chi può partecipare alla vita urbana e chi ne viene escluso. È su questa linea di frattura che il 'diritto alla città' acquista la sua maggiore capacità critica, perché obbliga l'ordinamento a interrogarsi non solo sui fini dichiarati della 'rigenerazione', ma sugli effetti reali che essa produce.

Giunti a questo punto, le conclusioni non possono essere univoche. Da un lato, la 'rigenerazione' costituisce un passaggio ineludibile: le 'città' non possono rimanere immobili di fronte al degrado degli spazi, alla crisi ambientale, alla necessità di infrastrutture nuove e sostenibili. Essa promette di rivitalizzare aree dismesse o degradate, di migliorare la qualità della vita, di creare nuove opportunità economiche. In questo senso, la 'rigenerazione' è, in linea di principio, strumento potentissimo al servizio del mutamento dell'ambiente urbano, capace di sanare ferite e di rispondere alle molteplici domande poste dalla 'città' e la sua 'forza' risiede nella capacità di mobilitare capitali, energie e risorse umane superando l'approccio settoriale e puntiforme in favore di una pianificazione

integrata. In tal senso, è strumento indispensabile per ripensare la forma urbana e per restituire vitalità a quartieri marginalizzati. Dall'altro lato, se lasciata interamente alle logiche del mercato o a visioni tecnocratiche, essa rischia di allontanare la 'città' dalla sua funzione di spazio comune, trasformandola in merce. Le dinamiche di gentrificazione, la speculazione immobiliare e la pressione economica sui residenti originari rappresentano i più evidenti punti di debolezza di un modello che, nel nome del progresso, finisce per escludere. I programmi di 'rigenerazione urbana' orientati unicamente alla logica della valorizzazione economica e a criteri di mera redditività, con la finalità di accrescere il valore economico degli spazi, finisce per generare effetti di progressiva espulsione delle fasce sociali meno tutelate, compromettendo la promessa di una 'città' realmente inclusiva. La progressiva estromissione delle comunità radicate nei quartieri storici costituisce la prova più tangibile che la 'rigenerazione', se priva di specifici indirizzi politici e di adeguati strumenti normativi, può trasformarsi da occasione di inclusione a veicolo di emarginazione. Il rischio da evitare è quello di trasformare la città in un 'bene estrattivo', un asset finanziario, una merca da scambiare sul mercato globale, dove le dinamiche di inclusione e partecipazione sono subordinate alla massimizzazione del ritorno economico, un luogo, in altre parole, dove la rendita prevale sulla funzione sociale, in cui la capacità di generare profitto dalla trasformazione dello 'spazio urbano' assume centralità a scapito dei diritti e del benessere delle persone.

In questa prospettiva, il 'diritto alla città' diviene una chiave interpretativa e, insieme, un parametro di valutazione, capace di restituire ai processi di 'rigenerazione urbana' una fisionomia politica, non più riducibile alla sola dimensione tecnico-amministrativa. Esso impone di leggere la trasformazione dello spazio non soltanto come questione di norme edilizie o di procedure urbanistiche, ma come terreno nel quale sono in gioco la qualità democratica delle decisioni, l'effettiva redistribuzione delle risorse e il riconoscimento delle forme di appartenenza sociale. In questa prospettiva, la 'rigenerazione' non può essere confinata a strategia di valorizzazione economica o a strumento di governo selettivo delle presenze urbane, ma deve misurarsi con la necessità di rendere effettiva la partecipazione, di promuovere la redistribuzione e di tradurre in forme stabili le istanze di giustizia che emergono dalla vita urbana.

In ultima istanza, ciò che emerge è la necessità di saper governare le trasformazioni senza neutralizzare il 'conflitto', ma anzi assumendolo come motore di innovazione. La 'città' non è mai data una volta per tutte, ma è costantemente in divenire: rigenerarla significa, inevitabilmente, ridefinire rapporti di potere, forme di accesso, spazi di condivisione. Il 'diritto alla città' indica la via per trasformare questo processo in occasione di inclusione, piuttosto che in strumento di esclusione. Non offre soluzioni precostituite, ma una prospettiva critica che permette di valutare, di volta in volta, se le trasformazioni urbane contribuiscono a costruire una comunità più equa e solidale o se, al contrario, consolidano un modello estrattivo e diseguale.

Le conclusioni non chiudono, dunque, il discorso, ma lo rilanciano. La tensione tra 'diritto alla città' e 'rigenerazione urbana' non è destinata a risolversi in

una sintesi pacificata; essa rappresenta piuttosto il campo aperto in cui si gioca la qualità della vita urbana e, con essa, la capacità dell'ordinamento di rispondere alle prove della contemporaneità. La sfida, dunque, non è quella di marginalizzare la 'rigenerazione', ma di 'governarla' in modo che diventi uno strumento concreto per la realizzazione del 'diritto alla città' e non una sua negazione. È in questo spazio di tensione che si misura il futuro della 'città' come luogo di democrazia, di solidarietà e di possibilità comune.

Il Consiglio d'Europa e l'autonomia locale di fronte alle regressioni democratiche. Percorsi di collaborazione tra il Congresso dei poteri locali e regionali e la Commissione di Venezia[1]

Tania Groppi

1. L'autonomia locale nell'ambito del Consiglio d'Europa

L'autonomia locale, che connota il modello di democrazia europeo almeno a partire dal Secondo dopoguerra[2], ha trovato pieno riconoscimento nell'ambito del Consiglio d'Europa soltanto a far data dalla metà degli anni 1980, dopo decenni di tentativi infruttuosi[3]. Il passaggio decisivo è stata l'adozione, nel 1985, e l'entrata in vigore, nel 1988, della Carta europea dell'autonomia loca-

[1] Questo testo è destinato a ricordare con affetto Cecilia Corsi, con la quale ho nutrito un dialogo fruttuoso sui temi dell'autonomia locale fin dagli inizi della mia attività accademica. Si basa su una ricerca che è stata pubblicata, in una versione più ampia, in T. Groppi, "La Commissione di Venezia e l'autonomia locale: una priorità ancora da sviluppare pienamente. Prime considerazioni," in *Percorsi costituzionali* 2 (2023), *La Commissione di Venezia oggi*, 397-421. L'autrice riveste dal 2024 il ruolo di Constitutional Advisor del Congresso dei poteri locali e regionali.

[2] Per un'ampia panoramica su questa nozione, si vedano molteplici scritti di Cecilia Corsi, e specialmente il volume C. Corsi, *L'autonomia statutaria dei comuni e delle province* (Milano: Giuffrè, 1995).

[3] Si veda la storia della Carta europea dell'autonomia locale come ricostruita da G. Boggero, *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe* (Leiden: Brill, 2018), specie pp. 17 sgg. In particolare si veda il Report of the Committee on Regional Planning and Local Authorities (Doc. 210, of 23 September 1953).

Tania Groppi, University of Siena, Italy, tania.groppi@unisi.it, 0000-0003-2874-4936

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)
FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Tania Groppi, *Il Consiglio d'Europa e l'autonomia locale di fronte alle regressioni democratiche. Percorsi di collaborazione tra il Congresso dei poteri locali e regionali e la Commissione di Venezia*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2.23, in Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, pp. 221-232, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

le[4]: a tutt'oggi, l'unico trattato internazionale esistente nel mondo volto ad assicurare che gli enti locali godano di spazi di autonomia e operino secondo il metodo democratico.

Pochi anni dopo, nel 1994, il Congresso dei poteri locali e regionali (d'ora in avanti, 'il Congresso') fu istituito come 'seconda camera' del Consiglio d'Europa, rappresentante degli enti territoriali[5]. Anche in questo caso, si tratta del risultato di un cammino iniziato già negli anni 1950, quando venne creata la Conference of Local Authorities of Europe (1957). La Conferenza, formata da 135 membri, lo stesso numero di componenti della Consultative Assembly (che diverrà poi l'Assemblea parlamentare), aveva il potere di adottare pareri, raccomandazioni e risoluzioni in vista delle decisioni dell'Assemblea aventi una dimensione locale. Il Congresso, oltre a mantenere un ruolo consultivo, per cui deve essere consultato dal Comitato dei Ministri e dall'Assemblea parlamentare su questioni che possono incidere sulle competenze e sugli interessi degli enti locali e/o regionali rappresentati dal Congresso[6], svolge anche una funzione di monitoraggio dell'applicazione della Carta europea dell'autonomia locale (dal 2000) e prepara relazioni e raccomandazioni a seguito dell'osservazione delle elezioni locali e/o regionali[7].

In particolare, l'attività di monitoraggio della Carta, svolta sistematicamente attraverso una serie di rapporti periodici sulla sua applicazione negli Stati membri, fa del Congresso – specialmente del suo Monitoring Committee, un organo politico, ma supportato da un organo tecnico, il "Gruppo degli esperti indipendenti sulla Carta europea dell'autonomia locale"[8] – il principale interpre-

[4] La Carta (European Charter of Local Self-Government-ETS No. 122) fu adottata il 15 ottobre 1985. Il processo di firma e ratifica della Carta è stato formalmente aperto il 15 ottobre 1985 e si è concluso il 23 ottobre 2013, quando San Marino ha depositato il proprio strumento di ratifica. Di conseguenza, dal 2013, la Carta è firmata e ratificata da tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa.

[5] Statutory Resolution (94) 3 Relating To The Setting Up of The Congress of Local and Regional Authorities of Europe (adopted by the Committee of Ministers on 14 January 1994, at the 506th meeting of the Ministers' Deputies). Su questo passaggio storico, si veda B. Wassenberg, *Histoire du Conseil de l' Europe. 75 ans de cooperation européenne* (Strasbourg: Conseil de l'Europe, 2024), 100 sgg. e 149 sgg.

[6] C. Himsworth, "Treaty-Making for Standards of Local Government: The European Charter of Local Self-Government and its Possible Application Beyond Europe," *Edinburgh Law School Working Papers* 24 (2011): 9.

[7] Così art. 1.2. della Statutory Resolution CM/Res(2020)1 relating to the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe and the revised Charter appended thereto (Adopted by the Committee of Ministers on 15 January 2020 at the 1364th meeting of the Ministers' Deputies). Altre funzioni del Congresso sono elencate nell'art. 1.3 della stessa Statutory Resolution. Sul monitoraggio della Carta si veda specialmente A. M. Moreno Molina, "El seguimiento, por el Consejo de Europa, de la aplicación de la Carta europea de Auronomia Local en sus Estados miembros," in *La Carta Europea de la Autonomia Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas*, editado por T. Font i Llovet, M. Vilalta i Reixach (Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2019), 309-52.

[8] Sul quale F. Merloni, "Prospects for strengthening the role of the European Charter of Local Self-Government," in CoE, *The European Charter of Local Self-Government—20th anniversary*

te della Carta. Nel corso degli anni il Monitoring Committee ha messo a punto molteplici strumenti per armonizzare l'interpretazione della Carta contenuta nei suoi rapporti[9], cercando di rispettare i propri precedenti, con un comportamento assai vicino a quello di un organo di stampo «quasi-giurisdizionale»[10].

Proprio grazie al monitoraggio sulla Carta europea dell'autonomia locale, il Congresso è venuto acquisendo un ruolo di primo piano nello sviluppo della democrazia a livello locale[11]. La Carta, infatti, fin dal preambolo, sancisce che «gli enti locali rappresentano il fondamento di qualsiasi regime democratico». Come sottolineato dal "Contemporary Commentary by the Congress on the Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government", un testo adottato dal Congresso nel 2020 allo scopo di ricompilare in un unico documento l'interpretazione evolutiva della Carta emersa dai rapporti di monitoraggio,

> il preambolo sottolinea il legame tra autonomia locale e democrazia, che dovrebbe essere considerato il fulcro della Carta. Sulla base di un approccio guidato dal principio del decentramento, la Carta presuppone che la democrazia locale sia una pietra angolare della democrazia. Così facendo, il preambolo collega la Carta con gli obiettivi fondativi del Consiglio d'Europa: gli enti locali sono considerati uno dei fondamenti principali della democrazia, che è la missione principale del Consiglio d'Europa[12].

Negli stessi anni (1990) è stata istituita la Commissione per la democrazia attraverso il diritto (meglio conosciuta come Commissione di Venezia), organo consultivo del Consiglio d'Europa fondato nel pieno delle transizioni democratiche post-1989, che è andato acquisendo una crescente autorevolezza nel corso dei decenni, fino ad ergersi come un pilastro dei valori (Stato di diritto[13], democrazia, diritti umani) che connotano il Consiglio d'Europa[14]. Fin dagli albori,

(Strasbourg, 2005), 51. Vedi anche <https://www.coe.int/en/web/congress/group-of-independent-experts-on-the-european-charter-of-local-self-government-gie-> (2026-07-19).

9 Ad esempio, il c.d. 'Carta-Monitor', una piattaforma che mette a confronto i rapporti realizzati sui singoli paesi, sulla base di una ricerca per singoli articoli della Carta: <https://www.congress-monitoring.eu/en/> (2026-07-19).

10 Boggero, *Constitutional Principles*, 63.

11 A. Kiefer, "Building Europe on democracy, human rights and the rule of law from the grassroots: the role and responses of the Congress of Local and Regional Authorities," *Revista General de Derecho Publico Comparado* 32 (diciembre 2022).

12 Congress of Local and Regional Authorities, A contemporary commentary by the Congress on the Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government, CG-FORUM (2020)02-05prov, 12 February 2020, , par. 5, <https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149> (2026-07-19).

13 Utilizzo in questo testo, alternativamente, l'espressione italiana «Stato di diritto» e quella inglese «rule of law». Ho scelto di tradurre in italiano molti testi e documenti, per rendere più agevole la lettura dell'articolo. Tutte le traduzioni dall'inglese sono mie.

14 Sulla Commissione di Venezia, si vedano i numerosi studi che sono elencati nel sito della medesima, costantemente aggiornato: <https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_01_Articles&lang=EN> (2026-07-19).

tra le priorità della Commissione figura anche quella relativa al «contributo dell'autonomia locale e regionale ("local and regional self-government") al rafforzamento ("enhancement") della democrazia»[15].

Considerando che entrambi gli organi sono chiamati ad occuparsi dell'autonomia locale, si potrebbe supporre che esistano tra essi specifici canali di collaborazione. Le pagine che seguono sono volte ad esplorare tale tematica, focalizzandosi sulle richieste di parere del Congresso alla Commissione di Venezia (paragrafo 2). In conclusione, si evidenzierà come la regressione democratica in atto in molti degli Stati membri ha imposto al Consiglio d'Europa nuove strategie, ivi compresa la promozione di una maggiore collaborazione tra gli organi qui esaminati (paragrafo 3).

2. Il rapporto tra Congresso dei poteri locali e regionali e Commissione di Venezia nel prisma delle richieste di parere

Benché le due istituzioni del Consiglio d'Europa (Commissione di Venezia e Congresso) abbiano tra le proprie finalità quella di sviluppare la democrazia a livello locale, non sono previsti tra di loro specifici raccordi istituzionali.

Lo Statuto della Commissione si limita a stabilire che rappresentanti del Congresso, al pari di quelli di altri organi del Consiglio d'Europa, possono assistere alle sessioni della Commissione (art. 2.4).

L'unico organo misto ha una portata limitata: si tratta del Council for Democratic Elections (CDE)[16], formato da rappresentanti della Commissione di Venezia, del Congresso dei poteri locali e regionali e dell'Assemblea parlamentare[17], istituito nel 2002 a seguito di una risoluzione di quest'ultima con la precisa finalità di discutere con regolarità questioni elettorali[18]. Il Council for Democratic Elections ha sede presso la Commissione di Venezia e si riunisce in

[15] Infatti, le priorità della Commissione sono elencate nell'art.1, comma 2, del suo Statuto che, nel testo vigente, come revisionato nel 2002 recita: «The Commission shall give priority to work concerning: a. the constitutional, legislative and administrative principles and techniques which serve the efficiency of democratic institutions and their strengthening, as well as the principle of the rule of law; b. fundamental rights and freedoms, notably those that involve the participation of citizens in public life; c. the contribution of local and regional self-government to the enhancement of democracy». (si veda: <https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_01_Statute>, 2026-07-19). Il comma è rimasto pressoché immutato rispetto al testo originario del 1990 e alla "Final declaration of the Conference: Democracy through Law" del 10 aprile 1989, atto iniziale del processo che ha portato alla creazione della Commissione, ora in *Venice Commission – Thirty-Year Quest for Democracy through Law / Trente ans à la recherche de la démocratie par le droit*, edited by S. Granata-Menghini, and Z. C. Tanyar (CDL-PI(2020)013).

[16] Si veda: <https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_CED&lang=EN> (2026-07-19).

[17] CDL-EL(2022)003 Revised Internal Rules of Procedure of The Council For Democratic Elections Adopted by the Council for Democratic Elections at its 74th meeting (Venice, 20 October 2022), art. 1.

[18] Parliamentary Assembly, Resolution 1264 (2001)1 Code of good practice in electoral matters.

occasione delle riunioni di quest'ultima[19], di fatto funzionando come una commissione che istruisce e approva deliberazioni che devono successivamente essere adottate dal plenum della Commissione medesima.

Il principale strumento per porre in contatto Commissione e Congresso è di stampo procedurale: il Congresso, infatti, figura espressamente tra i soggetti che possono sottoporre richieste di pareri alla Commissione.

L' articolo 3.2 dello Statuto della Commissione di Venezia stabilisce che essa può fornire, nell'ambito del suo mandato, pareri su richiesta presentata dal Comitato dei Ministri, dall'Assemblea parlamentare, dal Congresso dei poteri locali e regionali, dal Segretario generale, o da uno Stato, organizzazione internazionale o istituzione che partecipa ai lavori della Commissione. Inoltre, la Commissione può portare avanti su sua propria iniziativa ricerche, studi e *guidelines*, ai sensi dell'art. 3.1 dello Statuto.

A quanto ci risulta, non esistono dati statistici pubblicati sul sito della Commissione, né studi di tipo quantitativo sulle richieste, se si escludono sintetiche schede annuali[20]. Dai dati disponibili[21], emerge che la maggior parte dei pareri conseguono a richieste degli Stati: per fare un solo esempio, la Commissione nel 2022 ha adottato 50 testi di cui 47 pareri su 20 paesi e 3 testi di natura generale. 31 richieste provengono dagli Stati, 10 dall'Assemblea parlamentare, 1 dal Comitato dei ministri, 1 dall'Unione europea, 1 dall'OSCE, 6 sono *amicus curiae* richiesti da Corti costituzionali.

Tra le istituzioni del Consiglio d'Europa, le richieste di gran lunga più numerose sono quelle dell'Assemblea parlamentare. Secondo i dati disponibili, dal 2000 al 2017 la Commissione di Venezia ha ricevuto 771 richieste di pareri e rapporti, 182 delle quali da parte dell'Assemblea parlamentare. Molto spesso, in tali casi lo Stato non soltanto non ha chiesto l'*opinion*, ma neppure la desidera.

Tra i 'clienti' della Commissione, il Congresso resta uno dei meno attivi[22]. La maggior parte delle questioni sull'autonomia locale giunge alla Commissione di Venezia nell'ambito delle richieste presentate dagli Stati, molte delle quali riguardano l'assistenza nell'adozione di nuove costituzioni o nelle revisioni costituzionali[23].

[19] Secondo l'art. 6., «Unless otherwise decided, the CDE shall hold its meetings on the day preceding the plenary session of the Venice Commission». In base all'art. 11.3, «After their approval by the CDE, the opinions and reports are submitted to the Venice Commission for adoption at its Plenary Session».

[20] Si veda: https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?match=CDL-RA&lang=EN> (2026-07-19).

[21] Oltre all'esame dei pareri e rapporti pubblicati sul sito della Commissione, ho potuto disporre di una raccolta di dati statistici effettuata dalla Commissione stessa, che copre il periodo 1990-2022. Ringrazio Tatiana Mychelova, responsabile delle relazioni esterne della Commissione di Venezia per il supporto.

[22] Boggero, *Constitutional Principles*, 62.

[23] Si vedano le *opinions* raccolte dalla Commissione stessa: CDL-PI(2023)001 Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Constitutional and Legal Provisions on The Protection of Local Self-Government. Ci riferiamo qui alla edizione dell'8 marzo 2023: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2023)001-e> (2026-07-

Benché la partecipazione di rappresentanti del Congresso ai lavori della Commissione sia risalente[24] e sia capitato più volte che uno di essi presieda il Council for Democratic Elections, soltanto 11 sono le richieste pervenute dal Congresso[25]. Tra l'altro, le regole di procedura del Congresso non fanno riferimento alla possibilità di presentare richieste alla Commissione (prevista, come abbiamo detto, dallo Statuto di quest'ultima). L'unico riferimento alla Commissione nelle regole di procedura del Congresso riguarda l'eventualità che «the national member of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)» figuri nella lista degli incontri che la delegazione del Congresso effettua durante l'attività di monitoraggio della Carta europea dell'autonomia locale[26].

Esaminando le richieste di parere presentate dal Congresso, è difficile trovarvi un filo conduttore: esse sembrano ispirate da contingenze specifiche e non sempre facilmente comprensibili. Sul piano cronologico, possono essere individuate due fasi: agli inizi degli anni 2000 le richieste riguardano questioni elettorali, mentre quelle presentate a partire dal 2017 presentano un tono più propriamente costituzionale.

Alla richiesta più antica, risalente al 1992, concernente un *Preliminary draft* che l'antenato del Congresso, il CLRAE, ha sottoposto alla Commissione prima della sua approvazione, seguono quattro richieste in materia elettorale.

In tutti questi casi, la Commissione, in maniera più o meno strutturata e approfondita (le opinioni più risalenti, in particolare quella del 1992 e quelle del 2001, risultano formulate come veri e propri sintetici pareri sulle singole norme contenute negli atti oggetto della richiesta) esprime la sua *opinion* sulla base di standard internazionali in materia elettorale, senza alcun riferimento alla Carta europea dell'autonomia locale.

Assai diverse sono le richieste più recenti, che si collocano nell'ambito del *democratic backsliding* vissuto da molti paesi europei negli ultimi anni. In particolare, tre riguardano la situazione di emergenza venutasi a determinare in Turchia a seguito del fallito colpo di Stato del 15 luglio 2016 e l'impatto sugli enti locali delle misure assunte dal governo, ivi compreso il caso dell'arresto del sindaco di Istanbul, il 19 marzo 2025, che ha generato particolare clamore e ha ricevuto una speciale attenzione da parte del Congresso[27].

19). L'analisi di queste *opinions* è sviluppata in Groppi, "La Commissione di Venezia e l'autonomia locale," 409 sgg.

[24] Negli anni più recenti tale partecipazione, in alcuni casi anche con la presenza del Segretario generale, è sottolineata nei comunicati stampa del Congresso. Vedi ad es. <https://www.coe.int/t/congress/sessions/19/news-session_fr.asp?p=nwz&id=7818&lmLangue=1> (2026-07-19).

[25] La prima di esse, in realtà, del 1992 fu presentata dall'antenato del Congresso, ovvero la "Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe" (CLRAE), istituita nel 1983: <https://www.coe.int/en/web/congress/origins-and-history#{%2250399899%22:[0]}> (2026-07-19).

[26] Rules and Procedures of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe Revised at the Statutory Forum, on 12 February 2021 (Resolution 462 (2021), Rule 86.

[27] Si veda: <https://www.coe.int/en/web/congress/-/council-of-europe-congress-meets-istanbul-mayor-imamo%C4%9Flu-in-detention> (2026-07-19).

Tabella 1 – Le richieste di parere da parte del Congresso.

Opinion N. 51/1992	CDL(1992)051e-restr (cf. CDL-RA(1992)001 adopted in November 1992) Opinion on the preliminary draft Convention on interregional cooperation between territorial communities or authorities
Opinion N. 173/2001	CDL-INF(2001)024 Opinion on the Act of 4 July 2001 on Elections To Bodies of Self-Government Regions and on Amendment to the Code of Civil Procedure of the Slovak Republic
Opinion N. 174/2001	CDL-AD(2002)003 Consolidated Opinion on the Law on the Election of Members of the Representative Bodies of Local and Regional Self-Government Units of Croatia
Opinion N. 427/2007	CDL-AD(2007)033 Opinion on the Law of the Gagauz Autonomous Territorial Unit on the Election of the Governor of Gagauzia (Moldova)
Opinion N. 879/2017	CDL-AD(2017)006 Joint opinion on the draft checklist for compliance with international standards and best practices preventing misuse of administrative resources during electoral processes at local and regional level of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe
Opinion N. 888/2017	CDL-AD(2017)021 Turkey – Opinion on the Provisions of the Emergency Decree-Law N° 674 of 1 September 2016 which concern the exercise of Local Democracy
Opinion N. 910/2017	CDL-AD(2019)011rev-e Report on the recall of mayors and local elected representatives, adopted of by the Council for Democratic Elections
Opinion N. 979/2019	CDL-AD(2020)011 Turkey – Opinion on the replacement of elected candidates and mayors
Opinion N. 1227/2024	CDL-AD(2025)016 Georgia – Opinion on the amendments to the organic law "Election code of Georgia" pertaining to local elections
Opinion N. 1197/2024	CDL-AD(2025)049 – Study on the status of the European Charter of Local Self-Government in the domestic legal systems of Council of Europe member States
Opinion N. 1257/2025	CDL-AD(2025)045 Turkey – Opinion on the impact of the prolonged pre-trial detention of opposition mayors on the exercise of local democratic governance

Fonte: Elaborazione propria su dati della Commissione di Venezia.

Anche la richiesta relativa alla legge elettorale della Georgia può essere letta nell'ambito della regressione democratica vissuta da tale paese a seguito delle elezioni del 26 ottobre 2024[28].

Infine, il Congresso ha sottoposto alla Commissione due questioni di carattere più generale. Circa la compatibilità con gli standard internazionali del *recall* dei sindaci e degli altri rappresentanti eletti a livello locale, il Congresso ha

[28] CDL-AD(2025)016 Georgia – Opinion on the amendments to the organic law "Election code of Georgia" pertaining to local elections.

preso spunto dalla normativa e dalla prassi della Repubblica di Moldova, ma la Commissione ha scelto di procedere, anziché ad un parere, alla realizzazione di un più esaustivo studio. In questo testo, ampio e approfondito, la Commissione ha utilizzato tra gli standard la Carta europea dell'autonomia locale e il relativo Protocollo addizionale sul diritto di partecipare alle decisioni locali (CETS No. 207), con estese citazioni dell'*Explanatory Report* e di raccomandazioni del Congresso rilevanti per l'interpretazione di singoli articoli della Carta[29]. Ancora pendente è lo studio sullo status della Carta europea dell'autonomia locale negli ordinamenti nazionali.

Se le richieste presentate dal Congresso risultano assai limitate nel numero, esse denotano un cambiamento di prospettiva negli anni più recenti, specie per il loro rinnovato tono costituzionale. Il Congresso pare sempre più orientato a rivolgersi alla Commissione in cerca di solidi appoggi giuridici su questioni delicate e controverse emerse nella sua attività di monitoraggio della Carta o di osservazione elettorale. D'altra parte, altri dati spingono verso tali considerazioni, come quello della crescente citazione di pareri o studi della Commissione da parte del Congresso nei propri rapporti, secondo quanto rilevato anche dalla stessa Commissione di Venezia nei più suoi più recenti report annuali[30], o la nomina, da parte del Congresso, di due «constitutional advisors», con il compito tra l'altro di contribuire a rafforzare la complementarità con gli altri attori impegnati nella tutela del *rule of law*, sia all'interno che all'esterno del Consiglio d'Europa[31].

3. Il Consiglio d'Europa di fronte alle regressioni democratiche: verso una difesa multilevel della democrazia e del *rule of law*

Tali tendenze debbono essere lette entro uno scenario più ampio, che ha spinto anche il Consiglio d'Europa a confrontarsi in maniera aperta e sistemica con il fenomeno del *democratic backsliding*. Benché ormai da diversi anni si assista a una regressione democratica, o, più propriamente, a una crescente autocratizzazione di molti Stati membri, è soltanto a seguito dell'aggressione della Russia all'Ucraina che il Consiglio d'Europa ha avviato un vero e proprio ripensamento della sua mission e delle sue strategie.

A tale scopo, è stato organizzato il quarto summit nella storia dell'organizzazione, il vertice di Reykjavík, che si è svolto il 16 e 17 maggio del 2023[32].

[29] CDL-AD(2019)011rev-e Report on the recall of mayors and local elected representatives, adopted of by the Council for Democratic Elections, specie parr. 90-99.

[30] «The Congress of Local and Regional Authorities referred to the Commission's work in 10 of its adopted texts in 2024, with a total number of 49 references overall»: si veda <https://search.coe.int/cm?i=0900001680b5b581> (2026-07-19).

[31] Si veda: <https://rm.coe.int/terms-of-reference-for-the-appointment-of-two-congress-advisers-on-con/1680ae6232> (2026-07-19).

[32] Si veda: <https://www.coe.int/en/web/portal/fourth-council-of-europe-summit> (2026-07-19).

Nella dichiarazione finale del vertice, i Capi di Stato e di Governo si sono impegnati ad assicurare

> il rispetto rigoroso dello Stato di diritto, a vantaggio di ogni cittadino, e la costruzione di una comunità giuridica europea fatta di valori condivisi e di dialogo tra le giurisdizioni dei suoi Stati membri, anche attraverso la valorizzazione e il rafforzamento della Commissione di Venezia, ad esempio dando maggiore visibilità e ruolo alla sua *Rule of law Checklist*, e ad esplorare i modi con cui l'Organizzazione può supportare l'attuazione delle sue raccomandazioni[33].

In riferimento all'autonomia locale, i "Reykjavik Principles for Democracy"[34], che costituiscono una delle appendici della Dichiarazione, non si riferiscono solo alla necessità di consentire e incoraggiare attivamente la partecipazione democratica a livello nazionale, regionale e locale attraverso elezioni libere e corrette, ma anche alla separazione dei poteri. I Capi di Stato e di Governo si impegnano a «sostenere la separazione dei poteri con adeguati controlli ed equilibri tra le diverse istituzioni statali, *a tutti i livelli*, per evitare qualsiasi eccessiva concentrazione di potere» (il corsivo è mio)[35].

Dal vertice di Reykiavik emerge che una «genuine democracy» (per riprendere le parole del preambolo dello Statuto del Consiglio d'Europa)[36], in quanto democrazia basata sullo Stato di diritto, richiede un sistema di divisione dei poteri. Ed è qui che si vengono ad inserire, secondo una prospettiva innovativa, anche gli enti locali. A margine del vertice di Reykjavik, i rappresentanti di molteplici associazioni di enti locali hanno sottoscritto una *Call for action*, affermando tra l'altro espressamente che «la democrazia locale e regionale è alla base di società forti, democratiche, inclusive, sostenibili e coese», basate sullo Stato di diritto[37].

Se il federalismo fin dai suoi albori è stato letto nell'ottica della separazione (verticale) dei poteri, si tratta invece di una visione non sempre adeguatamente sviluppata in riferimento agli enti locali, dei quali è prevalsa una lettura amministrativa, piuttosto che costituzionale[38]. Anche per ovviare a questa lacuna, il

[33] Council of Europe Reykjavik Declaration "United around our values", <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680ab364c> (2026-07-19).

[34] Reykjavik Principles for Democracy (Appendix III to the Reykjavik Declaration).

[35] Reykjavik Principles for Democracy, Appendix III, par. 4.

[36] Sulla base dello Statuto del Consiglio d'Europa (ETS No.1, Preambolo), i principi di «libertà individuale, libertà politica e *rule of law*» sono stati riconosciuti come principi che costituiscono la base di «ogni autentica democrazia» (*genuine democracy*).

[37] Si veda: <https://rm.coe.int/call-for-action-congress-high-level-conference-in-the-margins-of-the-c/1680ab3b97> (2026-07-19).

[38] In questo senso si veda G. Pavani, S. Profeti, e C. Tubertini, *Le città collaborative ed eco-sostenibili. Strumenti per un percorso multidisciplinare* (Bologna: il Mulino, 2023), 18. Si veda anche T. Groppi, "Local Authorities as Guarantors of the Rule of Law: Recent Developments in the Council of Europe," *Int'l J. Const. L. Blog* (May 17, 2024), <http://www.iconnectblog.com/local-authorities-as-guarantors-of-the-rule-of-law-recent-developments-in-the-council-of-europe/> (2026-07-19).

Congresso nella sua sessione del marzo 2024 ha adottato un rapporto dal significativo titolo di *Local and Regional Authorities as Actors and Guarantors of the Rule of Law*[39], che, appoggiandosi in larga misura sui documenti della Commissione di Venezia, e in primo luogo sulla *Rule of Law Checklist*, sottolinea il ruolo degli enti locali nella difesa della democrazia e dello Stato di diritto. Il rapporto evidenzia che gli enti locali e regionali sono fondamentali per sostenere e difendere la democrazia, i diritti umani e lo Stato di diritto, non solo all'interno delle loro comunità, ma anche come parte del sistema di pesi e contrappesi che rappresenta la spina dorsale di un'autentica democrazia pluralistica[40].

Nella risoluzione allegata al rapporto, il Congresso invita il proprio Monitoring Committee a

> collaborare con le altre istituzioni del Consiglio d'Europa, in particolare con la Commissione di Venezia e la Corte europea dei diritti dell'uomo, per includere l'autonomia locale nelle attività di monitoraggio del *rule of law*.

Nella raccomandazione, inoltre, invita il Comitato dei Ministri a

> utilizzare i rapporti di monitoraggio del Congresso come meccanismo di allerta precoce per prevenire o affrontare sviluppi preoccupanti in merito al rispetto degli standard e delle pratiche democratiche negli Stati membri.

Il rapporto sottolinea infatti che

> la Carta dovrebbe essere considerata il documento fondamentale che stabilisce gli standard che le autorità statali devono rispettare per tutelare l'autonomia locale e creare un ambiente in cui prevalga il *rule of law*, permettendo così alle autorità locali di svolgere efficacemente il loro ruolo di attori e garanti dello Stato di diritto, della democrazia e dei diritti umani. Il monitoraggio dell'attuazione della Carta negli Stati membri da parte del Congresso dei poteri locali e regionali rappresenta quindi un contributo importante al rafforzamento dello Stato di diritto. Costituisce uno strumento rilevante in grado di segnalare possibili segnali di erosione della democrazia e dello Stato di diritto negli Stati membri[41].

Il Congresso fa qui riferimento ai rapporti di monitoraggio che

> negli ultimi anni hanno messo in evidenza questo aspetto, sottolineando come molto spesso i processi di regressione democratica, attraverso un accumulo di cambiamenti frammentari che portano al degrado delle strutture e della sostanza della democrazia costituzionale, vadano di pari passo con processi

[39] Report CG(2024)46-20 26 March 2024 Local and Regional Authorities as Actors and Guarantors of the Rule of Law, <https://www.coe.int/en/web/congress/-/congress-calls-for-greater-involvement-of-local-and-regional-authorities-in-strengthening-the-rule-of-law> (2026-07-19).

[40] Report CG(2024)46-20 26 March 2024 Local and Regional Authorities as Actors and Guarantors of the Rule of Law, par. 40.

[41] Così i parr. 74-77.

> di ricentralizzazione, erodendo il livello di autonomia delle autorità locali. La regressione democratica che si sta verificando in tutto il mondo e anche in Europa – e che si traduce in un indebolimento del sistema di pesi e contrappesi e del ruolo dell'opposizione, in ostacoli e restrizioni all'esercizio dei diritti e delle libertà civili e politiche, in un'erosione dello Stato di diritto, in limitazioni all'autogoverno locale e in processi di ricentralizzazione – mina la democrazia autentica, come sancita dallo Statuto del Consiglio d'Europa.

Il rapporto conclude quindi affermando che:

> Per tutte queste ragioni, è essenziale che i risultati del monitoraggio dell'applicazione della Carta europea dell'autonomia locale e dell'attuazione dello Stato di diritto da parte delle autorità locali, inclusa l'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo a livello locale, vengano utilizzati dal Comitato dei Ministri, dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e dalla Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto nelle loro attività in materia di democrazia e *rule of law* negli Stati membri del Consiglio d'Europa[42].

La dichiarazione di Reykjavík sembra in definitiva aprire una nuova frontiera, volta a valorizzare pienamente il ruolo di 'contropoteri' svolto dagli enti locali: un ruolo che, se può rivelarsi significativo per evitare uno scivolamento completo verso l'autoritarismo in contesti di *democratic backsliding* (come dimostrano le esperienze della Polonia e della Turchia)[43], può costituire altresì un punto di partenza per un rafforzamento 'dal basso' della democrazia, attraverso la partecipazione e il controllo popolare, in paesi finora considerati democratici ma attraversati da una crescente crisi di sfiducia nei confronti dei governanti e delle élite[44].

[42] Nel documento "Supervision of The Execution of Judgments and Decisions of The European Court of Human Rights 2023" del Comitato dei Ministri si fa espresso riferimento al fatto che «The Congress of Local and Regional Authorities has underlined its will to strengthen its contribution to the execution of judgments concerning the activities of local and regional authorities. To this end, the DEJ and the Secretariat of the Congress are in close contact and are exploring the areas in which actions from local authorities are required for the execution process». <https://www.coe.int/en/web/execution/-/latest-annual-report-on-the-execution-of-the-european-court-s-judgments-and-decisions-significant-progress-but-important-challenges-remain> (2026-07-19).

[43] In entrambi i paesi, infatti, l'opposizione, sia pure depotenziata a livello nazionale nel quadro di processi di regressione democratica, è stata capace di affermarsi a livello locale: si vedano ad es. le elezioni locali del 1° aprile 2024 in Turchia, e in precedenza quelle del 21 ottobre 2018 in Polonia. Tuttavia, il dibattito sul ruolo che l'assetto istituzionale decentrato (persino nella sua forma 'forte' di assetto federale) può avere nel rafforzare la democrazia a fronte dei nuovi autoritarismi è aperto, anzi la maggior parte degli autori sembra mostrare che si tratti di una influenza minima: R. R. Kaufman, R. D. Kelemen, and B. Kolcak, "Federalism and Democratic Backsliding in Comparative Perspective," *Perspectives on Politics* 23, 1 (2025): 15-34; J. A. Gardner, "Democratic Backsliding in Federal States," in *The Global Rise of Autocracy. Its Threat to a Sustainable Future*, edited by B. Wejnert (London-New York: Routledge, 2025), 295 sgg.

[44] A. Poggi, "Autonomie locali e democrazia. Presupposti, condizioni e limiti," *Revista General de Derecho Publico Comparado* 32 (diciembre 2022).

In tale percorso, volto ad includere l'autonomia locale nella nozione di «*rule of law* costituzionale»[45], la collaborazione tra le diverse istituzioni del Consiglio d'Europa (e in particolare tra la Commissione di Venezia e il Congresso dei poteri locali e regionali) può contribuire a supportare gli Stati, e in specie la società civile e i sostenitori della democrazia, nei nuovi e complessi scenari in essere.

Riferimenti bibliografici

Boggero, G. *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*. Leiden: Brill, 2018.

Corsi, C. *L'autonomia statutaria dei comuni e delle province*. Milano: Giuffrè, 1995.

Gardner, J. A. "Democratic Backsliding in Federal States." In *The Global Rise of Autocracy. Its Threat to a Sustainable Future,* edited by B. Wejnert, 295 sgg. London-New York: Routledge, 2025.

Granata-Menghini, S., and Z. C. Tanyar, edited by. *Venice Commission – Thirty-Year Quest for Democracy through Law / Trente ans à la recherche de la démocratie par le droit*. (CDL-PI(2020)013).

Groppi, T. "La Commissione di Venezia e l'autonomia locale: una priorità ancora da sviluppare pienamente. Prime considerazioni." *Percorsi costituzionali* 2 (2023), numero monografico *La Commissione di Venezia oggi*: 397-421.

Groppi, T. "Local Authorities as Guarantors of the Rule of Law: Recent Developments in the Council of Europe." *Int'l J. Const. L. Blog*, 17 maggio 2024.

Himsworth, C. "Treaty-Making for Standards of Local Government: The European Charter of Local Self-Government and its Possible Application Beyond Europe." *Edinburgh Law School Working Papers* 24 (2011).

Kaufman, R. R., R. D. Kelemen, and B. Kolcak. "Federalism and Democratic Backsliding in Comparative Perspective." *Perspectives on Politics* 23, 1 (2025): 15-34.

Kiefer, A. "Building Europe on democracy, human rights and the rule of law from the grassroots: the role and responses of the Congress of Local and Regional Authorities." *Revista General de Derecho Público Comparado* 32 (dicembre 2022).

Merloni, F. "Prospects for strengthening the role of the European Charter of Local Self-Government." In *The European Charter of Local Self-Government—20th anniversary*, 51. Strasbourg: Council of Europe, 2005.

Moreno Molina, A. M. "El seguimiento, por el Consejo de Europa, de la aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local en sus Estados miembros." In *La Carta Europea de la Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas*, editado por T. Font i Llovet, i M. Vilalta i Reixach, 309-52. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2019.

Pavani, G., S. Profeti, e C. Tubertini. *Le città collaborative ed eco-sostenibili. Strumenti per un percorso multidisciplinare.* Bologna: il Mulino, 2023.

Poggi, A. "Autonomie locali e democrazia. Presupposti, condizioni e limiti." *Revista General de Derecho Público Comparado* 32 (dicembre 2022).

Wassenberg, B. *Histoire du Conseil de l'Europe. 75 ans de coopération européenne*. Strasbourg: Conseil de l'Europe, 2024.

[45] Dopo la chiusura di questo articolo, la Commissione di Venezia ha adottato, nella seduta del 12-13 dicembre 2025, la Updated Rule of Law Checklist, CDL-AD(2025)002, che al paragrafo 26 sottolinea l'importanza di un approccio multilivello al rule of law,che includa anche gli enti locali.

I limiti ai mandati consecutivi: una garanzia indispensabile, ma solo per i vertici di Esecutivi eletti direttamente

Nicola Lupo

1. Premessa

La tesi che si vuol sostenere in questo contributo è che il divieto di svolgere più mandati consecutivi – spesso sinteticamente chiamato come 'divieto di terzo mandato', visto che perlopiù esso è riferito a chi ha esercitato due mandati consecutivi – si giustifichi, e sia anzi costituzionalmente necessario, solo ove riferito a cariche di vertice del potere esecutivo per le quali sia prevista l'elezione diretta da parte dei cittadini. Tale divieto, indubbiamente di natura piuttosto drastica e rigida, come tutti i *term limits*, si presenta però come un adeguato contrappeso per evitare un accentramento dei poteri che altrimenti rischia di minare in profondità il funzionamento delle democrazie costituzionali; e si giustifica solo in quanto riferito a una carica monocratica eletta direttamente dai cittadini, e perciò dotata dei poteri del capo di un esecutivo sovraordinato rispetto ai componenti di questo e altresì in grado di condizionare, con le sue dimissioni – per effetto della regola del *simul stabunt simul cadent*, che perlopiù accompagna l'elezione diretta – la durata dell'organo assembleare che è stato eletto contestualmente al vertice dell'esecutivo.

Si tratta di una tesi invero abbastanza semplice, che ho già provato ad argomentare sommariamente altrove[1], e che, soprattutto, mi pare altresì in linea con

[1] Cfr. N. Lupo, "Il no al "terzo mandato" come garanzia costituzionale," *Rivista Il Mulino on line* (17 gennaio 2024). E, per alcuni cenni, "Revisioni costituzionali "puntuali" e "a tappe" della

Nicola Lupo, Luiss Guido Carli, Italy, nlupo@luiss.it, 0000-0002-6405-066X

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)
FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Nicola Lupo, *I limiti ai mandati consecutivi: una garanzia indispensabile, ma solo per i vertici di Esecutivi eletti direttamente,* © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2.24, in Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, pp. 233-248, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

gli orientamenti di fondo che emergono dalla giurisprudenza costituzionale, da ultimo riaffermati con chiarezza dalla sentenza n. 64 del 2025. Quest'ultima pronuncia, come invero era abbastanza facile da prevedere[2], ha dichiarato costituzionalmente illegittima la legge della Regione Campania intesa ad aggirare, per quella Regione, il divieto di terzo mandato consecutivo posto dal legislatore statale con riferimento ai presidenti di regioni ordinarie, purché eletti appunto direttamente dai cittadini.

Eppure, nel dibattito pubblico continua a farsi, spesso, una grande confusione in proposito. Da un lato, si levano critiche sul preteso contrasto del divieto di terzo mandato con i principi democratici e con la volontà degli elettori, ignorando l'importanza dei limiti al potere, caratteristici del costituzionalismo e di ogni garanzia costituzionale. Dall'altro, i *term limits* tendono ad essere considerati tutti assieme, confondendo quelli previsti per i vertici dell'esecutivo nell'ambito di forme di governo a elezione diretta, con quelli riferiti ai presidenti o ai componenti di esecutivi i quali derivano, invece, la loro legittimazione unicamente da un voto assembleare; e altresì con i *term limits* che a volte sono stati introdotti, mediante regole interne di partito o in taluni casi anche attraverso norme di legge, con riguardo a cariche quali componenti di organi collegiali di rappresentanza politica (ossia, di parlamentare, consigliere regionale ecc.).

Per questa ragione – senza alcuna pretesa di completezza, ma, anzi, con un approccio dichiaratamente selettivo – si ritiene non inutile provare a ribadire, nella prima parte di questo contributo, alcuni dei contro-argomenti che possono richiamarsi in risposta alle principali critiche che sono state rivolte, specie dai diretti interessati e da figure a loro vicine, nei confronti del divieto dei tre mandati consecutivi previsto per i sindaci e per i presidenti di regione eletti direttamente: divieto introdotto nel primo caso dallo stesso legislatore statale che, nel 1993, ha disciplinato la loro elezione diretta; e, nel secondo caso, per le Regioni ordinarie, con la legge di principio approvata nel 2004, in attuazione dell'art. 122 Cost., 5 anni dopo la previsione, introdotta con legge costituzionale n. 1 del 1999, dell'elezione diretta dei Presidenti di Regione (in alternativa alla forma di governo parlamentare).

Per poi, nella seconda parte del contributo – dopo aver accennato a come il divieto di terzo mandato sia stato inserito, per il presidente del consiglio dei ministri eletto direttamente, nel disegno di legge di riforma costituzionale sul c.d. 'premierato' – soffermarsi più specificamente sulla peculiare disciplina vigente nella Regione Valle d'Aosta. Si tratta di un caso anomalo, perché in questa Regione a statuto speciale il limite di mandati consecutivi è stato previsto nell'ambito di una forma di governo parlamentare: una disposizione introdotta

forma di governo. Perché no?," *Riforme istituzionali e forme di governo*, a cura di G. Pitruzzella, A. Poggi, F. Fabrizzi, V. Tondi della Mura, e F. Vari (Torino: Giappichelli, 2023), 265-76.

[2] Cfr., ad esempio, oltre agli scritti succitati, F. Pagano, "Il divieto di svolgimento di un terzo mandato consecutivo per i Presidenti delle regioni alla luce delle previsioni dello Statuto speciale siciliano," *forumcostituzionale.it* 1 (2025): 177-80.

con legge regionale del 2007, che si sosterrà essere di dubbia legittimità costituzionale, ha previsto il divieto di terzo mandato consecutivo con riguardo a presidenti e componenti di Giunte che sono eletti dal Consiglio regionale, oltre che con riferimento agli stessi consiglieri regionali, purché in entrambi i precedenti mandati siano stati in carica per oltre metà della durata normale della legislatura.

2. I principali argomenti critici avanzati nei confronti dei *term limits* e la loro confutazione

2.1 L'"offesa' nei confronti degli elettori

Un primo argomento, avanzato in più occasioni da coloro che si oppongono ai *term limits*, è quello secondo cui il divieto di essere eletti per più di un certo numero di mandati consecutivi si rivelerebbe lesivo dei principi democratici e 'offensivo' verso gli elettori: costoro, infatti, sarebbero così considerati come degli 'idioti', incapaci – si suppone – di rimuovere un Presidente (uscente) sgradito; o dimidiati, ove intendano confermare un presidente che ha già svolto due mandati[3].

L'argomento, pur diffuso, non regge ad un raffronto, foss'anche superficiale, di tipo comparatistico. Non mi pare, per dirla in estrema sintesi, che gli elettori statunitensi[4], e neppure quelli delle numerose democrazie che prevedono, in vario modo, forme di *term limits* a corredo e come contrappeso dell'elezione diretta dei vertici dell'esecutivo, possano considerarsi offesi o limitati nelle loro possibilità di scelta. Né mi pare si possa seriamente dubitare del carattere democratico di tali ordinamenti sulla base dell'operatività di un divieto siffatto[5].

Semmai, è noto come sia stata frequente, specie nei presidenzialismi degli Stati latinoamericani, la tentazione di forzare o di aggirare in qualche misura il limite dei mandati, perlopiù previsto da norme costituzionali. Tentazione manifestatasi praticamente ogni qualvolta il limite in questione è venuto a maturazione, dovendosi cioè applicare al capo di Stato o di governo in carica: con esiti a volte anche drammatici, che hanno condotto quegli Stati alla soglia di vere e proprie guerre civili[6].

Ovviamente, giova in proposito ricordare che il limite di mandati consecutivi non è di per sé una misura sufficiente a impedire del tutto ogni continuità nell'esercizio sostanziale di ruoli di governo. Esso, proprio in quanto costituisce un meccanismo rigido, finisce per essere aggirabile con una qualche facilità: per esempio, interrompendo la continuità dei mandati con l'elezione di una figura

[3] Tra gli altri, ha usato questo argomento il Presidente della Regione Veneto Zaia: <https://www.repubblica.it/politica/2023/11/02/news/zaia_intervista_autonomia_premierato-419360418/> (2025-11-02).

[4] Non a caso, muove da un richiamo dell'esperienza statunitense F. Musella, "Ricomincio da tre? Il limite di mandato dei Presidenti di Regione," *Le istituzioni del federalismo* 1 (2023): 99 sg.

[5] Conformemente, cfr. T. E. Frosini, "Elezione diretta dei Sindaci e limitazione del mandato," *Quaderni costituzionali* 2 (2001): 355-57, spec. p. 356.

[6] Cfr., per tutti, A. Baturo, *Democracy, Dictatorship, and Term Limits* (Ann Arbour: University of Michigan Press, 2014)

assai vicina al Presidente uscente, il quale poi resta libero di essere rieletto nei mandati immediatamente successivi.

2.2 La mancanza di un limite analogo per i parlamentari

Un secondo argomento fa leva sull'inesistenza di un limite analogo per cariche di tipo rappresentativo, come i deputati, i senatori o per i consiglieri regionali, per le quali non vige alcun limite al numero di mandati consecutivi[7].

Chi usa questo argomento trascura un elemento macroscopico: ossia, che vi è una profonda differenza tra la titolarità della carica di vertice di poteri esecutivi, o di governo, e quella di poteri di rappresentanza politica all'interno di assemblee elettive. Il rischio di concentrazione e di personalizzazione del potere sostanzialmente non sussiste nel secondo caso, mentre appare elevato per i vertici dell'esecutivo, soprattutto allorquando questi siano eletti direttamente dai cittadini e possano perciò vantare una legittimazione di tipo popolare. Una legittimazione popolare diretta invocabile perciò a supporto delle decisioni che esse assumono, in solitudine o in seno all'organo collegiale da essi presieduto (il Consiglio dei Ministri, la Giunta ecc.): con una profonda differenza rispetto ai singoli parlamentari, che quella legittimazione popolare possono sì vantare, ma soltanto a sostegno della loro azione rappresentativa all'interno di un collegio ampio e per definizione pluralistico.

In una politica in cui si moltiplicano le spinte alla personalizzazione e alla concentrazione dei poteri in capo all'esecutivo, il limite dei mandati si profila come uno dei più efficaci contrappesi. Esso, invece, appare poco giustificabile ove lo si riferisca a cariche rappresentative, che si esercitano nell'ambito di organi assembleari.

Un discorso un po' diverso può farsi con riferimento alle *policies* o alle regole statutarie o regolamentari che, all'interno dei singoli partiti, siano rivolte ad assicurare un qualche ricambio della loro pattuglia di parlamentari o consiglieri regionali. Qui non si dispone nessuna deroga al diritto di elettorato passivo dei cittadini, ma, a coloro che intendono presentarsi come candidati per quel partito, si impone una regola intesa a evitare una permanenza eccessivamente lunga in quella carica rappresentativa.

In nome di una logica non dissimile, in qualche limitato caso (penso ad una prassi in essere nel partito radicale negli anni Settanta) il partito si spinge a chiedere a chi venga eletto di non svolgere l'intero mandato, ma di dimettersi a metà dello stesso, in modo da assicurare l'elezione anche al primo dei non eletti. Con un impegno che non si può certamente far valere davanti ad un giudice, visto che esso risulterebbe in palese contrasto con il divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67 Cost., e che parrebbe altresì sostanzialmente elusivo della volontà espressa dagli elettori, ma che può avere un qualche ausilio

[7] Lo si veda impiegato, tra gli altri, dall'allora sindaco di Bari e Presidente dell'ANCI, Decaro: <https://www.rainews.it/tgr/puglia/articoli/2023/10/decaro-terzo-mandato-dei-sindaci-linea-e-di-far-esprimere-i-cittadini-7d5b1045-0fde-4533-8211-8f11096ced7a.html> (2025-11-02).

nella vita interna del partito, in particolare per attenuare i conflitti al suo interno, specie in occasione dell'individuazione delle candidature e nel rapporto tra dirigenti e iscritti.

Ovviamente, queste misure interne ai singoli partiti possono ben essere ritenute non condivisibili nel merito, ma hanno comunque una natura decisamente diversa rispetto alle norme imperative che affermano divieti per Costituzione o per legge, e che siano applicabili a tutti: tant'è che l'aggiramento delle prime risulta tutt'altro che infrequente, anche perché il loro *enforcement* è comunque rimesso agli organi dirigenti del partito in questione.

2.3 L'accentuazione del 'presentismo'

Un terzo ordine di argomenti – a mio avviso di una qualche maggiore solidità – fa leva sull'esigenza di disporre, per i titolari degli organi di governo, di un orizzonte temporale più lungo, al duplice fine di consentire loro di 'apprendere il mestiere' e di creare le condizioni idonee a mettere in cantiere e adottare misure lungimiranti: riforme volte cioè a perseguire interessi non contingenti e di breve periodo, ponendo così rimedio al problema del 'presentismo' (o *short-termism*).

A questi argomenti se ne può legare un altro, che consiste nell'esigenza di consentire l'esplicarsi dei meccanismi della responsabilità politica, sui quali com'è noto si reggono le democrazie contemporanee, in coerenza con le teorizzazioni, tra gli altri, di Schumpeter e di Popper[8]. I *term limit*, infatti, impedendo al titolare di una carica di ricandidarsi ulteriormente alla medesima, finiscono per incrinare, con riferimento all'ultimo mandato ricoperto, l'applicabilità di tali meccanismi: in altre parole, gli elettori alla scadenza di un mandato non più rinnovabile non sono posti nelle condizioni di esprimersi sull'operato di chi li ha governati, né di sanzionarli non rieleggendoli.

Le risposte a queste critiche si richiamano soprattutto al fatto che le politiche, così come la responsabilità politica, non fanno capo tanto al singolo, quanto al partito politico di appartenenza: sono i partiti a dover delineare misure e riforme (anche) di lungo periodo e a rispondere poi agli elettori alle elezioni successive, anche a prescindere dalla possibilità di ri-candidare il vertice dell'esecutivo uscente.

Tuttavia, come si accennava, un qualche fondamento, specie in tempi di elevata personalizzazione della politica e di presidenzializzazione delle forme di governo, non può non essere riconosciuto a questo genere di argomenti. A maggior ragione, evidentemente, a livello di enti locali, e in particolare dei comuni più piccoli, laddove il peso dei partiti politici tende ovviamente ad essere minore.

Non è probabilmente un caso che proprio a livello di comuni e province si sia disposto, con il testo unico di cui al d.lgs. n. 267 del 2000, l'allungamento da 4 a

[8] Cfr. J. A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, Democracy* (London: Allen and Unwin, 1946[2]), cap. 22, e K. R. Popper, *The Open Society and Its Enemies. The Spell of Plato* (London: Routledge, 1966), trad. it. a cura di D. Antiseri, *La società aperta e i suoi nemici. I. Platone totalitario* (Roma: Armando, 1996[5]), 160 sg.

5 anni del mandato di sindaci e presidenti di provincia eletti direttamente[9]: così comportando, evidentemente, altresì un'attenuazione degli effetti del divieto di terzo mandato, che, rispetto alla previsione originaria, è diventato operativo dopo 10, anziché dopo 8 anni di titolarità della carica in questione. Nella stessa logica, come si vedrà tra breve, recentemente si sono altresì stabiliti la non riferibilità del *term limit* in questione ai comuni più piccoli e l'allungamento del medesimo per i comuni piccoli, ma non piccolissimi.

2.4 La non applicabilità a realtà amministrative e nei piccoli comuni

Un quarto argomento, infine, tende a porre l'attenzione sulla dimensione territoriale nella quale il limite dei mandati è destinato a trovare applicazione. Ad esempio, si è autorevolmente sostenuto che per le cariche 'amministrative' non si porrebbero le medesime esigenze, riscontrabili a livello nazionale, nel senso di evitare una sorta di 'monarca elettivo'[10]. O si è fatto leva sulla difficoltà, a livello locale, di poter contare su personale politico di livello adeguato a garantire un ricambio costante, senza far scadere eccessivamente la qualità della classe politica.

Come si accennava, argomenti di questo tipo hanno portato a una importante evoluzione della normativa sui *term limit* relativamente ai comuni minori. La portata applicativa originaria del divieto in questione è stata infatti significativamente ridotta: per un verso, essendosi escluso del tutto tale divieto per i comuni inferiori ai 5.000 abitanti; per altro verso, essendosi consentito un mandato in più, trasformandolo perciò in divieto di quarto mandato consecutivo, per i comuni tra i 5.000 e i 15.000 abitanti[11].

Questi argomenti, peraltro, pur diffusi ed evidentemente almeno in parte condivisi dal legislatore, mi paiono anch'essi piuttosto discutibili. I rischi di concentrazione e di personalizzazione del potere non si riducono di certo solo perché l'elezione riguarda un numero limitato di cittadini e un'area più ristretta di territorio. Anzi, si può persino sostenere la tesi esattamente opposta, ossia che il limite di mandati si riveli essere particolarmente utile proprio nelle realtà mino-

[9] L'art. 2, comma 2, della legge n. 81 del 1993, nel testo originario, disponeva che chi ha ricoperto per due mandati consecutivi (allora di durata quadriennale) la carica di sindaco e di presidente della provincia "non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente rieleggibile alle medesime cariche". Ora tale disposizione è presente nell'art. 51 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dove è stata riferita a mandati divenuti di durata quinquennale e precisata, limitandosene l'applicabilità con riguardo a due successivi incarichi ricoperti per almeno due anni, sei mesi e un giorno (ossia, in pratica, per più di metà della legislatura).

[10] Cfr. l'intervista di B. Dallarovere a P. Pombeni dal titolo, "Il nodo del terzo mandato ai presidenti di Regione: È un paletto senza senso, serve solo a liberare poltrone", *il Resto del Carlino*, 17 dicembre 2023: <https://www.ilrestodelcarlino.it/emilia-romagna/politica/terzo-mandato-presidenti-regione-pombeni-c7151444>.

[11] Art. 51, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato prima dalla legge 12 aprile 2022, n. 35, e poi dal decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7, come convertito dalla legge 25 marzo 2024, n. 38.

ri, al fine di evitare clientelismi e il prodursi di meccanismi di conservazione del potere tali da impedire ogni ricambio nell'esercizio dei poteri di governo locale.

3. L'introduzione del divieto di terzo mandato nel disegno di legge di riforma costituzionale sul c.d. premierato

Proprio le contro-argomentazioni che si sono appena accennate, nei confronti del rilievo della dimensione territoriale di riferimento, fanno comprendere come mai sia diffusa l'esigenza di un trattamento sostanzialmente omogeneo delle cariche di governo, nei diversi livelli territoriali, nel momento in cui per i loro vertici è stata introdotta l'elezione diretta. Da questo punto di vista, le recenti vicende del disegno di legge costituzionale del Governo sul c.d. premierato, che com'è noto intende introdurre l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, non possono non apparire particolarmente significative.

In particolare, la mancata previsione, nel testo del disegno di legge, di un limite di mandati per il Presidente del Consiglio nel momento in cui si propone una modifica alla Costituzione volta a prevederne l'elezione diretta, ha rappresentato un elemento che ha indebolito non poco la tenuta di tale limite per sindaci e presidenti di regione eletti direttamente.

Tuttavia, tale omissione è stata colmata nel corso dell'*iter* parlamentare: nel testo approvato in prima lettura dal Senato compare il divieto di tre mandati consecutivi per il Presidente del Consiglio direttamente eletto (sempreché uno dei due mandati svolti non sia durato meno di metà della legislatura). E ciò anche a seguito di una indicazione emersa abbastanza chiaramente da parte di alcuni degli esperti auditi dalla Commissione affari costituzionali del Senato[12]. Un'indicazione rispetto a cui la stessa Presidente del Consiglio Meloni ha espresso una significativa apertura, nel corso della conferenza stampa di inizio 2024[13], e che è stata prontamente recepita tre mesi dopo, per effetto dell'approvazione di un emendamento del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo[14].

Pertanto, nell'art. 92 Cost. come sarebbe emendato sulla base del testo approvato dal Senato[15], subito dopo la statuizione secondo cui «Il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per cinque anni», si è aggiun-

[12] Cfr., per tutti, N. Zanon, "Su quanto possa o debba essere "forte" un Presidente del Consiglio eletto direttamente," rielaborazione dell'audizione tenuta in data 30 novembre 2023 presso la I Commissione permanente Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, *osservatorioaic.it* 1 (2024): 90-105.

[13] Cfr. l'audio video della conferenza stampa, svoltasi il 4 gennaio 2024 (disponibile su <https://www.youtube.com/live/1NHrmv-aAbc>).

[14] Cfr. l'emendamento 3.2000 del Governo, approvato dalla Commissione affari costituzionali del Senato in sede referente nella seduta del 2 aprile 2024. Per una valutazione positiva di tale modifica sia consentito rinviare a N. Lupo, "La riforma costituzionale del "premierato"," in *Politica in Italia 2025. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, a cura di M. Bull, e L. Polverari (Bologna: il Mulino, 2025), 117-35.

[15] A.C., XIX legislatura, n. 1921.

to che ciò può accadere «per non più di due legislature consecutive, elevate a tre qualora nelle precedenti abbia ricoperto l'incarico per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi».

Una disciplina che – ovviamente, a maggior ragione ove confermata nei successivi passaggi richiesti dall'art. 138 Cost. – sembra dunque ribadire, una volta ancora, la connessione tra elezione diretta del vertice dell'Esecutivo e divieto di più di due mandati consecutivi, così ponendo rimedio ad un'assenza riscontrabile nella formulazione originaria del disegno di legge costituzionale del Governo.

4. La peculiare disciplina del divieto di terzo mandato in Valle d'Aosta, in una forma di governo parlamentare

Il caso più significativo di introduzione del divieto di terzo mandato consecutivo in una forma di governo parlamentare è rappresentato, come si accennava, dalla Regione Valle d'Aosta. Ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge regionale 7 agosto 2007, n. 21 (Disposizioni in materia di modalità di elezione del Presidente della Regione e degli Assessori, di presentazione e di approvazione della mozione di sfiducia e di scioglimento del Consiglio regionale)[16], si è stabilito che

> Chi ha ricoperto per due legislature consecutive cariche all'interno della Giunta regionale non è, allo scadere della seconda legislatura, eleggibile all'interno della Giunta nella successiva legislatura. È consentito ricoprire una carica all'interno della Giunta nella terza legislatura consecutiva, se in una delle due legislature precedenti la carica ricoperta ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi ed un giorno.

Come si è accennato, e come è risaputo, mentre l'elezione diretta del Presidente della Regione è stata l'opzione adottata, sulla scorta della legge costituzio-

[16] La l.r. n. 21 del 2007 è la legge statutaria prevista dall'art. 15 dello Statuto speciale di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, come modificato dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, ai sensi del quale «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto disposto dal presente Titolo, la legge regionale, approvata con la maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati, determina la forma di governo della Regione e, specificatamente, le modalità di elezione del Consiglio della Valle, del Presidente della Regione e degli assessori, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, i rapporti tra gli organi della Regione, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione [...] Se la legge è stata approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio della Valle, si fa luogo a referendum soltanto se, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, la richiesta è sottoscritta da un quindicesimo degli aventi diritto al voto per l'elezione del Consiglio della Valle». La l.r. n. 21 del 2007 è stata, in effetti, approvata dal Consiglio regionale a maggioranza dei due terzi dei componenti ed è stata pubblicata sul *BUR-Bollettino Ufficiale Regionale* una prima volta, a fini notiziali, il 2 maggio 2007, e poi una seconda volta, senza che nei tre mesi successivi fosse presentata alcuna richiesta di referendum, il 14 agosto 2007, dopo essere stata promulgata. Peraltro, il 18 novembre 2007 si svolse in Valle d'Aosta un referendum propositivo allo scopo, tra l'altro, di introdurre l'elezione diretta del Presidente della Regione, il quale però non raggiunse il *quorum* strutturale del 45%, attestandosi al 27,6% degli aventi diritto, e non produsse dunque effetto alcuno.

nale 22 novembre 1999, n. 1 e delle leggi costituzionali di modifica degli Statuti speciali, da tutte le Regioni a statuto ordinario e altresì dalle Regioni a statuto speciale, la Regione Valle d'Aosta, assieme alla Provincia autonoma di Bolzano, hanno optato in senso diverso[17]. In particolare, la succitata l.r. n. 21 del 2007 ha previsto l'elezione da parte del Consiglio regionale sia del Presidente della Regione, tra i suoi componenti, sia degli assessori (artt. 2 e 4). Entrambe le elezioni devono aver luogo a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta dei consiglieri. L'elezione degli assessori ha luogo con un'unica votazione, su proposta del Presidente, dopo l'elezione di quest'ultimo.

A completamento della disciplina della forma di governo regionale, sempre la l.r. n. 21 del 2007 ha previsto e disciplinato la mozione di sfiducia costruttiva (art. 5) e la mozione di sfiducia individuale, nei confronti dei singoli assessori (art. 6). E ha altresì prefigurato lo scioglimento del Consiglio regionale anche in caso di «incapacità di funzionare per l'impossibilità di formare una maggioranza entro sessanta giorni dalle elezioni, dalle dimissioni del Presidente della Regione o dal verificarsi delle altre ipotesi di cui all'art. 7, comma 1» (ossia dalla morte o dall'impedimento permanente del Presidente stesso) (art. 8).

Tutti gli istituti fin qui richiamati concorrono nel delineare con chiarezza la forma di governo della Regione Valle d'Aosta come una forma di governo parlamentare. La presenza di alcuni elementi volti alla razionalizzazione del parlamentarismo spinge ad escludere una sua qualificazione in chiave di forma di governo assembleare, anche se il fatto che l'elezione del Presidente della Regione e degli assessori avvenga a scrutinio segreto, seppure a seguito di un'illustrazione del programma e di un apposito dibattito, rischia di ostacolare una univoca identificazione dei consiglieri e delle forze politiche che compongono la sua maggioranza[18].

In una forma di governo di tipo parlamentare, l'introduzione di un limite ai mandati consecutivi per le cariche di governo costituisce un'evidente anomalia. L'unico altro caso in cui il divieto di più mandati è previsto in assenza dell'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo è quello della Provincia autonoma di Bolzano, in cui la legge prov. 19 settembre 2017, n. 14, ha previsto un divieto di quarto mandato[19]. Un divieto, quello di un quarto mandato consecutivo per il Presidente della Provincia autonoma di Bolzano, introdotto relativamente di recente, e dunque ancora inidoneo a produrre effetti.

[17] Cfr., per tutti, S. Troilo, *Lineamenti multimediali di diritto costituzionale e pubblico* (Torino: Giappichelli, 2025), 307.

[18] Cfr. E. Albanesi, "La Giunta regionale," in *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, a cura di P. Costanzo, R. Louvin, e L. Trucco (Torino: Giappichelli, 2020), 188 sg.

[19] L'art. 69, comma 1, della legge prov. 19 settembre 2017, n. 14 (Disposizioni sull'elezione del Consiglio provinciale, del presidente della Provincia e sulla composizione ed elezione della Giunta provinciale) stabilisce in particolare che »Non è immediatamente rieleggibile alla carica di presidente della Provincia, e comunque prima che siano decorsi 48 mesi, chi ha espletato tale carica consecutivamente per tre legislature o comunque ininterrottamente per 15 anni. Esclusivamente a tal fine si considera legislatura l'espletamento della carica per almeno 48 mesi».

5. La problematica estensione del divieto di mandati consecutivi agli assessori regionali

La sopra riportata disciplina valdostana del divieto dei mandati appare peculiare anche per un altro aspetto. Essa è riferita non soltanto al vertice dell'Esecutivo, ma a tutti i suoi componenti, come si è osservato, anch'essi eletti dal Consiglio regionale.

Con l'avvertenza, correttamente formulata dalla dottrina, che il divieto di eleggibilità va inteso in chiave estensiva o, se si vuole, cumulativa (onde evitare comportamenti strumentali, volti ad eluderlo): ossia, «come riferito alla carica di Presidente della Regione per colui che abbia ricoperto per due legislature consecutive la carica di Presidente della Regione ovvero di assessore». E correlativamente come «riferito alla carica di assessore per colui che abbia ricoperto per due legislature consecutive la carica di assessore ovvero di Presidente della Regione»[20].

Pure questa peculiarità è condivisa con la Provincia autonoma di Bolzano ove l'appena citato art. 69 della legge regionale n. 14 del 2017, al comma 2, estende agli assessori la medesima disposizione che il comma 1 detta con riferimento alla carica di presidente.

Riguardo al divieto dei mandati per gli assessori regionali, può altresì segnalarsi il caso della Regione Veneto – nella quale com'è noto è prevista l'elezione diretta del Presidente della Regione – ove dal 2015 si è stabilito che «non possono essere immediatamente rinominati assessori regionali coloro che hanno rivestito ininterrottamente per due mandati consecutivi la carica di componente della Giunta». Tuttavia, è consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti «ha avuto una durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno»[21].

6. I *term limits* in forme di governo parlamentari: incostituzionali per violazione del limite dell'armonia e per contrasto con il criterio di proporzionalità

Questo carattere per più versi anomalo della disposizione vigente in Valle d'Aosta sul limite di mandati per il Presidente della Regione e per gli assessori, contenuta nell'art. 3, comma 3, della l.r. n. 21 del 2007, fa sì che possano nutrirsi seri dubbi rispetto alla conformità a Costituzione di tale disposizione.

I dubbi di legittimità costituzionale sembrano porsi anzitutto sotto il profilo della sua 'armonia' con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, secondo un parametro richiamato esplicitamente anche dall'art. 15 dello Statuto valdostano. E poi altresì, più in generale, quanto al contrasto di tali divieti con il criterio di proporzionalità, trattandosi di limitazione del diritto di elettorato passivo e del diritto di accedere a cariche pubbliche non proporzionata rispetto all'obiettivo con essa perseguito.

[20] Così Cfr. Albanesi, "La Giunta regionale," 185.

[21] Così la l.r. 16 gennaio 2012, n. 5 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale), all'art. 6, commi 3 e 4, come modificati dalla legge regionale 27 gennaio 2015, n. 1.

Per quanto riguarda la finalità del divieto, è vero che una qualche *ratio* si può rinvenire anche alla base di *term limits* posti, come in questo caso, per cariche di governo non direttamente elettive: si può infatti invocare l'obiettivo della fisiologica esigenza di ricambio della classe politica e dei titolari di funzioni pubbliche, al fine di limitare in tal modo la continuità del potere. Tuttavia, le restanti finalità perseguite dal divieto di terzo mandato consecutivo per i Presidenti di Regione direttamente eletti, posto dal legislatore statale nel 2004 e ribadito dai legislatori regionali, espressamente riconosciute come di rilievo costituzionale dalla giurisprudenza costituzionale, non paiono replicabili in casi siffatti.

Non sembra infatti possibile invocare, in casi come quello valdostano, né «l'effettiva *par condicio* tra i candidati», né «la libertà di voto dei singoli elettori», né infine «la genuinità complessiva della competizione elettorale»: per citare gli obiettivi richiamati dalla Corte costituzionale, a supporto del divieto di terzo mandato per i sindaci, nella sentenza n. 60 del 2023[22].

In quell'occasione, la Corte costituzionale, nel dichiarare l'illegittimità della legge della Regione Sardegna che consentiva ai sindaci dei comuni sardi con popolazione fino a 3.000 abitanti un numero massimo di quattro mandati consecutivi, e permetteva lo svolgimento di un massimo di tre mandati consecutivi ai sindaci dei comuni sardi con popolazione fino a 5.000 abitanti, ha tra l'altro sottolineato che

> La previsione del numero massimo dei mandati consecutivi – in stretta connessione con l'elezione diretta dell'organo di vertice dell'ente locale, a cui fa da *ponderato contraltare* – riflette infatti una scelta normativa idonea a inverare e garantire ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: l'*effettiva par condicio tra i candidati*, la *libertà di voto* dei singoli elettori e la *genuinità* complessiva della competizione elettorale, il *fisiologico ricambio* della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa *democraticità* degli enti locali (corsivi aggiunti).

Ed ha precisato che

> Tali ulteriori interessi costituzionali sono destinati ad operare in armonia con il principio presidiato dall'art. 51 Cost., in base ad uno specifico punto di equilibrio la cui individuazione deve essere lasciata nelle mani del legislatore statale.

Dall'insieme di questi elementi pare potersi ricavare la non manifesta infondatezza di un eventuale dubbio di legittimità costituzionale della disposizione in questione, che difficilmente sopravviverebbe a uno scrutinio in termini di armonia con la legge n. 165 del 2004, la quale, con riferimento alle Regioni a statuto ordinario, ha stabilito la non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo dei soli Presidenti di Regione eletti a suffragio universale e diretto[23].

[22] Sulla sentenza n. 60 del 2023 cfr. M. Gorlani, "Elezione diretta dei sindaci e numero massimo di mandati consecutivi: note a margine della sentenza della Corte Costituzionale n. 60 del 2023," *Diritti regionali* 3 (2023): 548-764.

[23] L'art. 2, comma 1, lett. f), della legge n. 165 del 2004 ha infatti disposto la «non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale in materia».

Una disposizione di principio, questa di cui all'art. 2, comma 1, lett. f), della legge n. 165 del 2004, che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 64 del 2025, ha ulteriormente valorizzato, richiedendone il rispetto da parte della Regione Campania e riaffermando (secondo quanto già affermato nella sentenza n. 60 del 2023) come il divieto di terzo mandato, introdotto con riferimento ai sindaci, rappresenti un «temperamento "di sistema" rispetto all'elezione diretta del vertice monocratico, cui fa da "ponderato contraltare"».

Il limite di due mandati rappresenta, sempre ad avviso della Corte costituzionale, un «ponderato contraltare» che il legislatore statale ha correttamente ritenuto necessario anche con riferimento ai presidenti di regione, sempreché eletti direttamente:

> quanto affermato da questa Corte con riferimento ai sindaci vale, *a fortiori*, per i Presidenti di Giunta regionale eletti a suffragio universale e diretto, dato che costoro [...] assommano in sé ampi poteri, sino al punto che in dottrina la relativa forma di governo è anche stata definita "iperpresidenziale"[24].

Come la Corte costituzionale ha ricordato nella recentissima sentenza n. 148 del 2025, infatti, «la disciplina regionale d'accesso alle cariche elettive deve essere strettamente conforme ai principi della legislazione statale, a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 288 del 2007), venendo in considerazione un diritto, quello di elettorato passivo protetto dall'art. 51 Cost., che assurge a «diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità (ex art. 2 della Costituzione) (sentenze n. 25 del 2008, n. 288 del 2007 e n. 539 del 1990)» (ancora, sentenza n. 143 del 2010) e che, come tale,

> può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la regione o il luogo di appartenenza (sentenza n. 235 del 1988)[25].

Inoltre, la disposizione valdostana sopra riportata, di cui all'art. 3, comma 3, della l.r. n. 21 del 2007, non sembrerebbe idonea a resistere ad uno scrutinio, sempre da parte della Corte costituzionale, quanto al rispetto del criterio di proporzionalità.

Da tempo la Corte costituzionale ha infatti affermato che le clausole limitative dell'elettorato passivo sono soggette a uno scrutinio stretto di ragionevo-

[24] Così ancora la sentenza n. 64 del 2025. Su di essa cfr., tra gli altri, con varietà di posizioni, E. Rinaldi, "Il "terzo mandato" del Presidente della Giunta regionale. Riflessioni sulla sentenza n. 64 del 2025 della Corte costituzionale," *Osservatorio AIC* 5 (2025): 117-33, e M. Cosulich, "Dix ans, ça suffit? Il dilemma del terzo mandato, da Napoli a Trento, fra autonomia e uniformità," *federalismi.it* 29 (2025): 46-71.

[25] Così la sentenza n. 148 del 2025 della Corte costituzionale, che ha accolto un conflitto di attribuzioni tra enti sollevato dalla Regione autonoma della Sardegna a seguito di una pronuncia del Collegio regionale di garanzia elettorale che ha chiesto la decadenza dalla carica del candidato eletto a Presidente della Regione.

lezza e di proporzionalità, stante l'inerenza della materia a principi supremi, e debbono essere giustificate alla stregua di beni o interessi costituzionalmente rilevanti[26].

Del criterio di proporzionalità, del resto, proprio in tema di *term limits*, la Corte costituzionale ha fatto applicazione nella sentenza n. 184 del 2023 (con riferimento al presidente e agli organi direttivi delle federazioni sportive nazionali), con cui sono state dichiarate fondate, per violazione degli artt. 2, 3 e 18 Cost., le questioni di legittimità costituzionale di una disposizione che aveva introdotto il divieto di quarto mandato per i vertici delle federazioni sportive nazionali[27].

Un ultimo elemento deve essere aggiunto, al fine di sottolineare ulteriormente le criticità che tale disposizione solleva. In forme di governo di tipo parlamentare la disciplina sui *term limits* finisce per risultare, in concreto, difficilmente applicabile, stante la varietà delle vicende politico-istituzionali che incidono sulla durata della legislatura e sul mandato degli Esecutivi.

Le forme di governo parlamentari, diversamente dai sistemi in cui opera un'elezione diretta, non sono infatti caratterizzate da una durata fissa degli organi legislativi ed esecutivi, e neppure da meccanismi rigidi del tipo *simul stabunt, simul cadent*, ma sono per definizione contraddistinte da una durata incerta: sia degli Esecutivi, i quali possono essere sostituiti, una o più volte, in corso di legislatura; sia dello stesso organo consiliare, il quale, come si è osservato, può essere sciolto anticipatamente anche perché non in grado di promuovere e supportare la formazione di un nuovo Esecutivo[28].

7. L'illegittimità costituzionale della disciplina valdostana sul limite ai mandati consecutivi da consigliere regionale

Per inciso, sulla base di argomenti almeno in parte analoghi sembrano sussistere dubbi di legittimità costituzionale altresì in merito alla disciplina vigente dal 2019 in Valle d'Aosta, che ha introdotto un limite ai mandati consecutivi da consigliere regionale, e che risulta al momento essere un *unicum* nel panorama

[26] Cfr., tra le altre, le sentenze n. 376 del 2004, n. 141 del 1996, n. 510 del 1989 della Corte costituzionale.

[27] Sulla sentenza n. 184 del 2023 della Corte costituzionale cfr. A. M. Gambino e F. Piergentili, "Federazioni sportive: l'incostituzionalità del divieto definitivo di accesso alle cariche direttive nella sentenza n. 184 del 2023," *Giurisprudenza costituzionale* 5 (2023): 1917 sg.

[28] Nella Regione Valle d'Aosta, in particolare, la XV legislatura (dal 26 giugno 2018 al 19 ottobre 2020) ha avuto una durata pari a due anni, tre mesi e ventitré giorni, e dunque chiaramente inferiore ai due anni, sei mesi e un giorno indicati dal secondo periodo dell'art. 3, comma 3, della l.r. n. 21 del 2007, come tempo minimo necessario in ambedue le legislature precedenti, affinché scattasse la clausola del divieto del terzo mandato consecutivo contenuta nel primo periodo del medesimo comma. È questa la tesi che si è fatta propria in occasione di una consulenza legale chiesta allo scrivente dal Consiglio regionale della Valle d'Aosta (cfr. <https://www.ansa.it/valledaosta/notizie/2025/10/22/testolin-e-bertschy-possono-avere-ruoli-in-nuova-giunta_9c607998-6cfb-453e-bc36-dd67b0a7a4a8.html>, 2025-11-02).

delle Regioni italiane[29]. Essa ha fissato un divieto di quarto mandato, disponendo che «Non sono immediatamente rieleggibili alla carica di Consigliere regionale coloro che hanno rivestito per tre mandati consecutivi la carica medesima». Anche in questo caso, vi è una deroga in caso di mandato inferiore alla metà legislatura: «È consentito un quarto mandato consecutivo se uno dei tre mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno»[30].

Tali limitazioni al diritto all'elettorato passivo, previste non con riferimento alla permanenza ai vertici dell'Esecutivo regionale, bensì per essere ri-eletti quali membri dell'assemblea rappresentativa, risultino assai più difficilmente giustificabili alla stregua di beni o interessi costituzionalmente rilevanti.

Ciò soprattutto in considerazione dei poteri decisamente più limitati spettanti ai singoli consiglieri regionali, i quali non sono evidentemente titolari di poteri di governo, rispetto ai quali la giurisprudenza costituzionale prima richiamata ha a più riprese sottolineato la necessità di prevedere adeguati contrappesi – in particolare laddove a tali cariche si sia eletti direttamente –, ma si limitano a concorrere a processi deliberativi in qualità di membri di un organo collegiale per definizione a composizione pluralistica e con modalità di lavoro caratterizzate da elevati livelli di pubblicità e di trasparenza.

8. Conclusioni

È chiaro che il tetto al numero di mandati elettivi è tra i limiti più difficilmente digeribili, tra quelli che il diritto (costituzionale) pone alla politica. Si tratta di un limite drastico, comprensibile a tutti, il quale, come si è visto, può sì essere aggirato con la candidatura e l'elezione di figure assai vicine al sindaco/presidente uscente, ma che comunque incide profondamente e spesso scombina i giochi e gli equilibri politici: chiama le forze politiche e le coalizioni sia a individuare un nuovo nominativo in grado di sostituire il sindaco/presidente uscente, sia a proporre a quest'ultimo un incarico adeguato al suo peso politico che, specie dopo lo svolgimento di due mandati in cariche prestigiose, è in genere assai ragguardevole. Mentre la ricandidatura dell'*incumbent* si rivela essere una scelta per più versi più facile e più 'naturale', e perdipiù spesso vincente.

Da ciò discendono due conseguenze, solo apparentemente contraddittorie tra di loro.

[29] Per un breve lasso temporale, una disciplina di tal tipo era stata introdotta nella Regione Veneto, dove un divieto di terzo mandato consecutivo per i relativi consiglieri regionali era stato stabilito dalla l.r. 27 gennaio 2015, n. 1, con disposizione aggiunta quale comma 3-*bis* all'art. 6 della l.r. 16 gennaio 2012, n. 5. Tale disposizione è stata poi abrogata ad opera della l.r. 25 maggio 2018, n. 19.

[30] Così la disposizione che la l.r. 4 giugno 2019, n. 7 (Disposizioni in materia di elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta, ai sensi dell'articolo 15, secondo comma, dello Statuto speciale. Modificazioni alla legge regionale 12 gennaio 1993, n. 3 – Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta) ha aggiunto, quale art. 3.1, alla l.r. n. 3 del 1993.

Da un lato, si ricava che di un limite siffatto occorra fare un uso accorto, ricorrendo ad esso solo come contrappeso di uno sbilanciamento tra i poteri quale quello che deriva dall'elezione diretta dell'esecutivo, di cui rappresenta un chiaro meccanismo di riequilibrio, senza estenderlo, come invece è accaduto in Valle d'Aosta (e nella Provincia di Bolzano) a forme di governo di tipo parlamentare.

Dall'altro, si spiega come mai i 'nemici' del limite ai mandati consecutivi siano tanti, e diffusi nelle varie forze politiche e nelle varie istituzioni, secondo le circostanze e convenienze del contesto; e altresì come mai le loro voci si facciano sentire ogni volta che di quel limite debba farsi applicazione, nella speranza di riuscire a forzarlo e a derogarvi, grazie magari a qualche stratagemma.

Eppure, se si riflette sull'esperienza fin qui verificatasi, se ne ricavano una serie di indicazioni che confermano i problemi connessi a una lunga permanenza in una carica di vertice dell'esecutivo, per la quale è prevista l'elezione diretta.

Si può richiamare, in proposito, la vicenda dei 'primi' Presidenti di Regione eletti direttamente nel 2000 in due Regioni importanti e ritenute tra quelle meglio governate della Penisola, quali la Lombardia e l'Emilia-Romagna (Roberto Formigoni e Vasco Errani, peraltro già titolari della carica di vertice l'uno dal 1995, l'altro dal 1999)[31]. Ebbene, in entrambi i casi la rielezione nel 2010, avvenuta per entrambi con ampio consenso (56,11% Formigoni; 52,1% Errani) e in virtù di un'interpretazione del ricordato art. 2, comma 1, lett. f), della legge n. 165 del 2004 come disposizione non retroattiva, con il sostanziale aggiramento del divieto di terzo mandato, non si è rivelata particolarmente felice[32]. L'ulteriore mandato si è infatti rivelato foriero di problemi e di inchieste giudiziarie, conclusesi con esiti diversi (con la condanna per il primo; con l'assoluzione in appello per il secondo), ma che hanno portato entrambi a non terminare alla scadenza naturale il loro ultimo mandato; e determinato perciò elezioni anticipate.

Insomma, paradossalmente sia il sistema regionale, sia forse la biografia politica di entrambi i protagonisti avrebbero con ogni probabilità tratto giovamento da un'applicazione più rigorosa della norma sul divieto del terzo mandato per i Presidenti di Regione eletti direttamente. A riprova del fatto che, se viste con la giusta distanza, le garanzie costituzionali finiscono spesso per fare l'interesse delle istituzioni e dei loro titolari, anche quando sembrano apparentemente porre ostacoli allo sviluppo delle dinamiche prettamente politiche.

[31] Sulla rielezione di Formigoni, a commento della sentenza n. 1404/2011 della Corte d'Appello di Milano, cfr. A. Lollo, ""Non c'è due senza tre". È legittima la terza elezione consecutiva del Presidente della Regione eletto a suffragio universale diretto," *dirittiregionali.it* (31 maggio 2011).

[32] Sulla questione della retroattività della disposizione di cui all'art. 2, comma 1, lett. f, della legge n. 165 del 2004, cfr., tra gli altri, L. Castelli, "Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione," *Le Regioni* 4-5 (2009): 487-518, e G. Perniciaro, *Autonomia politica e legislazione elettorale regionale* (Padova: Cedam, 2013), spec. p. 44 sg.

Riferimenti bibliografici

Albanesi, E. "La Giunta regionale." In *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, a cura di P. Costanzo, R. Louvin, e L. Trucco, 188 sg. Torino: Giappichelli, 2020.

Baturo, A. *Democracy, Dictatorship, and Term Limits*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2014.

Castelli, L. "Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione." *Le Regioni* 4-5 (2009): 487-518.

Cosulich, M. "Dix ans, ça suffit? Il dilemma del terzo mandato, da Napoli a Trento, fra autonomia e uniformità." *federalismi.it* 29 (2025): 46-71.

Dallarovere, B. "Il nodo del terzo mandato ai presidenti di Regione: È un paletto senza senso, serve solo a liberare poltrone." *il Resto del Carlino*, 17 dicembre 2023. <https://www.ilrestodelcarlino.it/emilia-romagna/politica/terzo-mandato-presidenti-regione-pombeni-c7151444> (2025-11-02).

Frosini, T. E. "Elezione diretta dei Sindaci e limitazione del mandato." *Quaderni costituzionali* 2 (2001): 355-57.

Gambino, A. M., e F. Piergentili. "Federazioni sportive: l'incostituzionalità del divieto definitivo di accesso alle cariche direttive nella sentenza n. 184 del 2023." *Giurisprudenza costituzionale* 5 (2023): 1917 sg.

Gorlani, M. "Elezione diretta dei sindaci e numero massimo di mandati consecutivi: note a margine della sentenza della Corte Costituzionale n. 60 del 2023." *Diritti regionali* 3 (2023): 548-764.

Lollo, A. ""Non c'è due senza tre". È legittima la terza elezione consecutiva del Presidente della Regione eletto a suffragio universale diretto." *dirittiregionali.it*, 31 maggio 2011.

Lupo, N. "Il no al "terzo mandato" come garanzia costituzionale." *Rivista Il Mulino on line*, 17 gennaio 2024.

Lupo, N. "La riforma costituzionale del "premierato"." In *Politica in Italia 2025. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, a cura di M. Bull, e L. Polverari, 117-35. Bologna: il Mulino, 2025.

Lupo, N. "Revisioni costituzionali "puntuali" e "a tappe" della forma di governo. Perché no?" In *Riforme istituzionali e forme di governo*, a cura di G. Pitruzzella, A. Poggi, F. Fabrizzi, V. Tondi della Mura, e F. Vari, 265-76. Torino: Giappichelli, 2023.

Musella, F. "Ricomincio da tre? Il limite di mandato dei Presidenti di Regione." *Le istituzioni del federalismo* 1 (2023): 99 sg.

Pagano, F. "Il divieto di svolgimento di un terzo mandato consecutivo per i Presidenti delle regioni alla luce delle previsioni dello Statuto speciale siciliano." *forumcostituzionale.it* 1 (2025): 177-80.

Perniciaro, G. *Autonomia politica e legislazione elettorale regionale*. Padova: Cedam, 2013.

Popper, K. R. *The Open Society and Its Enemies. The Spell of Plato*. London: Routledge, 1966. Trad. it. a cura di D. Antiseri, *La società aperta e i suoi nemici. I. Platone totalitario*, 160 sg. Roma: Armando, 1996[5].

Rinaldi, E. "Il "terzo mandato" del Presidente della Giunta regionale. Riflessioni sulla sentenza n. 64 del 2025 della Corte costituzionale." *Osservatorio AIC* 5 (2025): 117-33.

Schumpeter, J. A. *Capitalism, Socialism, Democracy*. London: Allen and Unwin, 1946[2].

Troilo, S. *Lineamenti multimediali di diritto costituzionale e pubblico*. Torino: Giappichelli, 2025.

Zanon, N. "Su quanto possa o debba essere "forte" un Presidente del Consiglio eletto direttamente." *osservatorioaic.it* 1 (2024): 90-105.

L'autonomia dei Comuni e delle Province come esigenza di una società plurale. Rileggendo un libro di Cecilia Corsi[1]

Orlando Roselli

1. Parlerò di Cecilia Corsi al presente, come tendo a fare quando parlo e penso di chi si trova in un'altra dimensione, per la ragione che il passato altro non è che un eterno presente immodificabile: ciò che è stato *è*, lo è per sempre.

Tanti di noi possono dire di avere conosciuto, nel senso profondo, non superficiale, Cecilia, pur in un apparente paradosso, quello di sapere poco o nulla degli aspetti più significativi di una persona: della sua dimensione personale e familiare; delle sue convinzioni politiche (nel senso non delle banali appartenenze); del suo rapporto eventuale con una confessione religiosa.

Della sua stessa passione ed attitudine di farsi viaggiatrice lo si viene a sapere casualmente, magari dai racconti dei viaggi di Luigi Lombardi Vallauri che finisce inevitabilmente per ricordare che della comitiva alla ricerca non solo di territori, ma di percorsi spirituali da esplorare, Cecilia è tra più assidui.

Anche di riconoscimenti accademici non si viene a conoscenza da Lei.

Eppure, in tanti, possiamo dire di conoscerla.

Perché Cecilia parla poco di sé, ma narra molto di sé.

Attraverso uno stile naturalmente sobrio, gentile, perché quello è il modo di rapportarsi con gli altri, con la rigorosissima coerenza dei comportamenti.

[1] Si tratta dell'intervento alla giornata di ricordo e di riflessione "Cecilia Corsi. Il segno di una studiosa", tenutosi all'Università degli Studi di Firenze il 22 maggio 2024. Mantengo nel testo scritto il tono colloquiale che esprime il mio sentimento di affetto verso Cecilia.

Orlando Roselli, University of Florence, Italy, orlando.roselli@unifi.it, 0000-0002-4242-1730

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)
FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Orlando Roselli, *L'autonomia dei Comuni e delle Province come esigenza di una società plurale. Rileggendo un libro di Cecilia Corsi,* © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2.25, in Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, pp. 249-253, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

Nondimeno, in controluce a quei tratti sobri e gentili, si intravede una intensissima severità: ma è una severità rivolta non agli altri, ma a se stessa, che si manifesta nella quotidianità anche dell'impegno universitario, in quel volto spesso stanco perché una volta preso un impegno chiede molto a se stessa.

2. Non so se sia una costante universale (a certe pretese di universalità credo poco), ma certamente è un fenomeno diffuso e prevalente: uno studioso finisce per orientare i propri studi verso temi che gli corrispondono nel profondo, che rappresentano per lui o per lei un'esigenza.

Beninteso, una parte degli ambiti di studio possono ben trovare ragione in motivi occasionali, ma poi l'attenzione viene orientata da esigenze profonde, non solo originate da ragioni scientifiche.

È quello che si riscontra anche in Cecilia Corsi, nella scelta di temi come l'autonomia dei Comuni e delle Province e nel diritto degli stranieri, a cui dedica non solo monografie, ma uno studio continuo e appassionato.

Del secondo tema parleranno altri, mi soffermo sul primo, quello delle autonomie locali, non prima di una constatazione: i temi hanno oggetti molto diversi, ma l'afflato che li esprime ha un sotterraneo sottofondo: l'esigenza, che è obbligo costituzionale, della costruzione di un ordinamento ispirato ad una concezione plurale e partecipata a cui debbono pervenire Istituzioni e società.

3. Ma i temi, ispirati da passione, poi li affronta con onestà. In genere si dice con 'onestà intellettuale', ma ritengo riduttivo l'aggettivo qualificativo: con onestà, ché quella intellettuale è per Cecilia solo un corollario inevitabile del suo essere onesta.

Onestà sul piano scientifico che esprime con l'ancoraggio ad un solidissimo retroterra culturale e metodologico.

La sua monografia del 1995, *L'autonomia statutaria dei Comuni e delle Provincie*[2], ha come punto di riferimento l'attuazione dell'originario art. 128 della Costituzione, «Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati dalle leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni», attraverso le previsioni della legge 142 del 1990.

Articolo 128 della Costituzione che viene, come noto, poi abrogato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, ma, nondimeno, la monografia conserva una preziosa utilità e una capacità argomentativa che va oltre la futura revisione costituzionale.

L'impostazione del libro trova conferma sia dalle successive riforme legislative, rispetto alla legge 142 del 1990, che da quelle costituzionali di revisione del tit. V della Costituzione.

Sembra quasi che Cecilia, in quelle considerazioni degli anni Novanta, abbia anticipato quei due primi commi del nuovo art. 114 del 2001 della Costituzione: quel definire la Repubblica, nel primo comma, con il riferimento alle sue articolazioni territoriali ispirato al principio di sussidiarietà, dai Comuni sino

[2] C. Corsi, *L'autonomia statutaria dei Comuni e delle Provincie* (Milano: Giuffré, 1995).

allo Stato; e con il richiamo esplicito, al secondo comma, che «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione».

4. Non è un caso che della legge 142 del 1990, la studiosa coglie il profilo costituzionalmente più rilevante, quello del riconoscimento (art.4) dell'autonomia statutaria dei Comuni e delle Province e della ricaduta particolarmente significativa sul sistema delle fonti, come risulta anche dall'art. 5 della legge che finisce per collocare gli statuti non come un qualsiasi regolamento, ma come una fonte che riveste una propria posizione nell'ordinamento in relazione all'essere espressione di una autonomia costituzionalmente riconosciuta, ai sensi non solo dell'allora art. 128, ma soprattutto di quell'articolo 5 dei 'principi fondamentali' della Costituzione che delineano una forma di Stato capace di costruire l'unità ed indivisibilità della Repubblica attraverso anche il riconoscimento e la promozione delle 'autonomie locali'.

5. Cecilia segue un iter argomentativo dalle solide fondamenta: muove dalla constatazione delle difficoltà incontrate da molti costituenti nell'immaginare l'autonomia di enti territoriali che la storia costituzionale del nostro Paese ha sino allora negato (non solo durante il fascismo, ma anche durante la forma di Stato liberale); pone in rilievo il permanere, a lungo anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione, delle difficoltà della dottrina a ragionare con categorie giuridiche, come quella di autonomia riferita agli enti locali, che devono essere coniugate in modo coerente con l'impianto della nuova Costituzione (non sono molti, inizialmente, gli stessi studiosi di diritto amministrativo capaci di analisi come quelle svolte prontamente da Giovanni Miele).

Difficoltà che si combinano con motivi politici.

Viene così rilevato come l'impianto della legge 142 del 1990 rappresenti un momento significativo della stessa attuazione della Costituzione, legge non a caso coeva della 241 del 1990 sul «procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi», testi normativi che segnalano l'avvenuto profondissimo rinnovamento della cultura giuridica.

Un percorso lungo, ma, con le difficoltà che si è detto, già impiantato nella Costituzione del 1948. Si pensi alla portata di quel riferimento contenuto nell'art. 128 della Costituzione a leggi che debbono essere 'generali' quando trattano di profili attinenti all'autonomia di «Province e Comuni» (citati allora dall'art. 128 nell'ordine della loro ampiezza territoriale).

Tema, quello dei caratteri delle 'leggi generali', che introduce quello del ragionare per 'principi' e non per previsioni puntuali, come pone in rilievo l'Autrice della monografia.

Un profilo questo oggi particolarmente interessante se si pensa che l'evoluzione degli ordinamenti giuridici contemporanei, con la difficoltà di ricondurre, in moltissimi ambiti, la disciplina a puntuali fattispecie giuridiche, si va sempre più imponendo ad un interprete chiamato, per dirla con Tullio Ascarelli, a fare da ponte tra la disposizione ed una realtà in transizione.

6. La giovane, ma scientificamente matura studiosa, procede pertanto con un metodo che combina ricerca di chiarezza dei concetti con la loro funzionalità a dare soluzione alle prescrizioni costituzionali.

Scrive così, ad esempio:

> [...] col termine autonomia si è venuti indicando una pluralità di nozioni, cosicché l'espressione può risultare di per sé priva di un determinato valore semantico. La stessa Costituzione richiama in più articoli (artt. 5, 33, 104, 128) il termine autonomia, senza però riferirsi ad una nozione unitaria e ciò si comprende, in quanto si tratta di un concetto di relazione e dai contenuti non assoluti. Parlare pertanto di autonomie locali, senza una previa 'costruzione' di tale espressione, finisce per diventare assolutamente sfuggente. E per compiere tale operazione non si può che prendere avvio dal testo costituzionale, al fine di comprendere quale sia la posizione ad esse attribuita nel nostro ordinamento[3].

Richiamo questo passo della monografia, perché vi è un metodo che talora qualche costituzionalista sembra avere smarrito, avendo questi ultimi la pretesa di far coincidere il significato delle previsioni costituzionali con le proprie predeterminate convinzioni.

7. La scelta di occuparsi dell'autonomia statutaria, ad un livello di approfondimento scientifico elevatissimo, segnala l'aver compreso la svolta che il suo concretizzarsi comporta per il funzionamento della nostra forma di Stato: i circa 7.900 Comuni italiani condividono lo stesso DNA di un modo storicamente radicato d'intendere il senso di comunità, ma rappresentano al tempo stesso contesti enormemente differenziati, che necessitano modelli organizzativi corrispondentemente differenziati, come è possibile prevedere esercitando, appunto, l'autonomia statutaria.

8. Il panorama che ricompone l'Autrice è così articolato che in questa sede non mi è possibile darne cognizione neppure a grandi linee, non solo per motivi di tempo, ma perché non possiedo le conoscenze di Cecilia Corsi, non ho alle spalle quegli studi che gli hanno consentito un tale livello di approfondimento.

Ma non è solo questione di tempo dedicato, i risultati scientifici derivano da una peculiarità della studiosa: l'essere al tempo stesso costituzionalista ed amministrativista.

Questa caratteristica gli consente, sul piano metodologico e contenutistico, un notevole salto di qualità. Quello di raccordare le previsioni costituzionali con le discipline e gli istituti di quel diritto amministrativo che deve poi confrontarsi con il terragnolo funzionamento degli apparati amministrativi.

Questo rappresenta il contemporaneo procedere di una studiosa attenta ai profili di natura costituzionale, ma capace di decodificarli sul terreno dei pun-

[3] Corsi, *L'autonomia statutaria*, 15-6.

tuali istituti di un diritto amministrativo che si vanno sempre più ridefinendo proprio alla luce dei principi costituzionali.

Siamo in presenza di una studiosa capace di comprendere le conseguenze degli ambiti attribuiti all'autonomia statutaria da, cito dai suoi approfondimenti: la «"forma di governo" locale» alle «circoscrizioni di decentramento comunale»; «dall'ordinamento degli uffici» a quello dei «servizi pubblici locali»; dalle «forme associative e di cooperazione», alla «partecipazione popolare», al «procedimento amministrativo e l'accesso agli atti»[4].

Neppure il tema della 'contabilità' sfugge alla Sua attenzione, sia pure, scrive, «non sia ricordato dall'art. 4 della l. n 142, all'art. 57 si attribuiscono, esplicitamente, agli atti normativi locali alcune competenze in materia, sia in ordine alle funzioni del collegio dei revisori che in ordine alla previsione di forme di controllo economico interno della gestione»[5].

Cecilia ha ben chiaro che sul rendimento dell'autonomia degli enti locali si gioca una parte significativa della capacità di tutela dei diritti e di tenuta sociale del Paese.

È così anche oggi, dove le metamorfosi sociali e fattuali mutano lo scorrere dei nostri vissuti e delle nostre comunità e le nostre autonomie locali devono attrezzarsi per fronteggiare le esigenze del presente e del futuro.

Ecco dunque che l'insegnamento di Cecilia non attiene al passato, ma al presente ed al futuro, a conferma che il passato non è che un eterno presente.

Riferimenti bibliografici

Corsi, C. *L'autonomia statutaria dei Comuni e delle Provincie*. Milano: Giuffré, 1995.

[4] Corsi, *L'autonomia statutaria*, 164 sgg.

[5] Corsi, *L'autonomia statutaria*, 206.

Le Città metropolitane e la loro autonomia statutaria: potenzialità, delusioni, opportunità

Andrea Simoncini, Giuseppe Mobilio

1. Introduzione: l'importanza degli statuti degli enti locali, tra forma di stato e sistema delle fonti

Uno dei filoni privilegiati nella riflessione scientifica di Cecilia Corsi è senza dubbio quello dedicato alla potestà statutaria di Comuni e Province[1]. Il suo primo studio monografico, risalente al 1995, si colloca in un periodo di rinnovata attenzione per l'autonomia locale, a seguito dell'adozione della legge n. 142/1990[2]. Questo studio di Cecilia Corsi rappresenta un lascito prezioso per i colleghi che l'hanno conosciuta e per chiunque voglia occuparsi di questi temi. Con il presente contributo si vuole sottolineare la perdurante utilità di alcuni profili metodologici e contenutistici che emergono da quel volume, validi come chiavi di lettura per leggere ancora oggi la realtà degli enti locali.

[1] C. Corsi, *L'autonomia statutaria dei Comuni e delle Province* (Milano: Giuffrè, 1995).

[2] Ad esempio, e per ulteriori profili qui non sviluppati, si veda T. Groppi, *Autonomia costituzionale e potestà regolamentare degli enti locali* (Milano: Giuffrè, 1994), 27 sgg., per le diverse prospettazioni teoriche sui fondamenti del potere normativo degli enti locali; oppure L. Pegoraro, *Gli statuti degli enti locali. Sistema delle fonti e problemi di attuazione* (Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 1993), 137 sgg., per considerazioni sui contenuti statutari; oppure S. Staiano, *Gli statuti comunali. Ruolo, contenuti, tendenze* (Napoli: Liguori, 1992), 21 sgg. sui rapporti tra legge e statuti; tutti profili affrontati nel volume di Cecilia Corsi.

Andrea Simoncini, University of Florence, Italy, andrea.simoncini@unifi.it, 0000-0002-2766-7257
Giuseppe Mobilio, University of Florence, Italy, giuseppe.mobilio@unifi.it, 0000-0002-5709-922X

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)
FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Andrea Simoncini, Giuseppe Mobilio, *Le Città metropolitane e la loro autonomia statutaria: potenzialità, delusioni, opportunità,* © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2.26, in Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, pp. 255-269, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

Innanzitutto, la riflessione di Cecilia Corsi muove da un solido inquadramento teorico – potremmo dire – della forma di stato. L'analisi sugli statuti sarebbe del tutto decontestualizzata, e quindi fuorviata, se non venisse accompagnata dallo sforzo scientifico e culturale di superare la concezione degli enti locali come enti autarchici e come ordinamenti derivati dallo Stato[3]. Gli artt. 5 e 128 della Costituzione consacrano invece un nuovo pluralismo territoriale, che si accompagna al riconoscimento della "politicità" di questi enti e all'ingresso in Costituzione della nozione di "autonomia", rivolta anche alle collettività locali di cui gli enti locali sono esponenziali. La potestà statutaria di questi enti, intesa come potestà auto-organizzativa, viene collocata entro nuove coordinate: la sovranità popolare, di cui le autonomie locali sono un canale di espressione; il principio democratico, di cui gli enti locali sono manifestazione; il pluralismo, inteso come pluralità di forme di partecipazione al potere pubblico[4]. Sul piano delle fonti, di conseguenza, gli statuti locali non derivano più dalla legge, ma, al pari della potestà auto-organizzativa dello Stato, trovano limite nei vincoli costituzionali[5]; la legge, semmai, in virtù dell'art. 128 Cost., deve «fissare la 'cornice' entro la quale dovranno operare le autonomie locali»[6], così da rendere possibile «una normativa differenziata tra i vari enti locali [...] il più aderente possibile alle caratteristiche ed alle necessità della propria realtà locale»[7].

Contestualizzare gli statuti nel quadro dei principi costituzionali e della loro carica innovativa è la prima indicazione di cui occorre far tesoro, tenendo presente la flessibilità della Costituzione e la sua capacità adattiva nei confronti del contesto socio-economico sottostante.

Il secondo indirizzo metodologico/contenutistico è dato dall'attenzione al rendimento delle previsioni normative. Oltre all'inquadramento teorico, occorre guardare a come questa potestà di auto-organizzazione viene effettivamente esercitata. Una volta inquadrate le potenzialità, quindi, non bisogna nascondersi come si possa anche provare una certa delusione per i risultati concretamente ottenuti. Tra i motivi di questa insoddisfazione verso le fonti statutarie concretamente adottate, in generale, è possibile fare riferimento alla pervasività dei vincoli posti dalla disciplina legislativa, ma anche allo scarso coraggio dimostrato dagli stessi enti responsabili[8]. Non sono mancati però enti che hanno invece sfruttato gli spazi ottenuti e hanno cercato di avviare un processo di "svecchiamento" dell'amministrazione locale[9]. Questo stesso sguardo attento alla prassi, e critico sui risultati, portava Cecilia Corsi a osservare come a distanza di anni vi fossero ulteriori ragioni che spiegano questa mancata «appropriazione dei propri spazi

[3] Corsi, *L'autonomia statutaria*, 22 sgg.
[4] Corsi, *L'autonomia statutaria*, 27 sgg.
[5] Corsi, *L'autonomia statutaria*, 48 sgg.
[6] Corsi, *L'autonomia statutaria*, 47.
[7] Corsi, *L'autonomia statutaria*, 50.
[8] Corsi, *L'autonomia statutaria*, 212 sgg.
[9] Corsi, *L'autonomia statutaria*, 215.

normativi»[10]: un mancato forte decentramento delle funzioni amministrative sulla base del principio di sussidiarietà; la limitatissima autonomia finanziaria effettivamente riconosciuta agli enti locali; la polverizzazione dei nostri Comuni; l'inerzia o il timore della classe dirigente locale ad assumersi responsabilità per contribuire a spezzare un quadro uniformante.

Di conseguenza, le riflessioni sulle fonti del diritto non possono prescindere dalla prassi degli organi di produzione e dall'uso effettivo che è stato fatto dei relativi poteri; senza questo sguardo il diritto rischia di rivelarsi distante dalla realtà, l'osservatore ne perde di vista la capacità conformativa, mentre le fonti smettono di essere un indicatore privilegiato della forma di stato e di governo[11].

Come anticipato, l'intento di queste brevi riflessioni è di porsi lungo il solco di queste opzioni di metodo e di merito per leggere un fenomeno particolare della realtà degli enti territoriali odierni, ovvero le Città metropolitane (CM) e la loro autonomia statutaria. Con ciò verranno ripresi alcuni interrogativi formulati dagli stessi Autori in un contributo oramai risalente a dieci anni fa[12], per stabilire come gli elementi nel frattempo emersi possano offrire spunti utili per ipotizzare possibili risposte.

2. Le Città metropolitane: potenzialità statutarie e modelli possibili

L'interrogativo che ci si poneva all'indomani dell'istituzione delle CM da parte della legge n. 56/2014, con la trasformazione di dieci Province in altrettanti nuovi enti metropolitani, era se si fosse in presenza della creazione di un nuovo tipo di autonomia locale, tramite un ente dotato di caratteri (strutturali e funzionali) inediti rispetto agli altri elencati dall'art. 114 della Costituzione, ovvero se esso rappresenti una sorta di «update» della Provincia, aggiornato ed adattato alle peculiarità dei contesti metropolitani[13]. Questo interrogativo nasceva dal fatto che la legge istitutiva tratteggia le caratteristiche del nuovo ente in senso ampio, al limite della genericità[14]. Il compito di integrare le previsioni legislative viene rimesso proprio agli statuti metropolitani, chiamati a definire una serie di contenuti innovativi rispetto alla legislazione sugli altri enti locali, specialmente nel TUEL[15]. Tramite la propria capacità di auto-organizzazione,

[10] C. Corsi, "La potestà normativa degli enti locali nel progetto di riforma costituzionale," *Osservatorio sulle fonti* 2 (2016): 19 sgg.

[11] U. De Siervo, "Rappresentanza politica e ruolo della legge," *Osservatorio sulle fonti* 3 (2012).

[12] A. Simoncini e G. Mobilio, "L'identità delle Città metropolitane attraverso i loro Statuti: sintomi di una sindrome «bipolare»?," *Le Regioni* 4 (2016): 669 sgg.

[13] Simoncini e Mobilio, "L'identità delle Città metropolitane," 669-70.

[14] G. M. Salerno, Introduzione a *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, a cura di F. Fabrizzi, G. M. Salerno (Napoli: Jovene, 2014), 9.

[15] Cfr. le considerazioni di L. Vandelli, "Commi 10-11. I contenuti dello statuto," in L. Vandelli (a cura di), Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014, 66 sg.

ciascuna CM ha quindi definito «le modalità e gli strumenti di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano»[16], compreso le «attribuzioni degli organi» politici, fra cui la scelta di fondo sull'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano[17], nonché la disciplina dei rapporti tra la Città metropolitana e i Comuni e le loro unioni[18], o l'articolazione del territorio in zone omogenee[19].

Guardando alle fonti statutarie nel concreto adottate[20], è possibile osservare l'emergere di due modelli di CM, che esprimono diverse concezioni di fondo sul nuovo ente e sui relativi compiti[21]. Da una parte, vi sono le CM che si atteggiano come «ente di rappresentanza delle istituzioni»[22], nate con la finalità di offrire coordinamento e supporto alle funzioni dei Comuni. In questo senso, un soggetto istituzionale del genere non dovrebbe configurarsi come ente propriamente "politico", nel senso di preordinato a perseguire finalità generali, ma dovrebbe rimettere questo compito propriamente ai Comuni e limitarsi ad operare come "facilitatore" rispetto alle funzioni comunali e inter-comunali per il perseguimento di politiche su scala di area vasta. A questo modello, grossomodo, si ispirano le CM di Firenze e Bologna, ma anche, nella medesima logica, di Genova e Cagliari. Dall'altra, vi sono le CM che si connotano più come «ente di rappresentanza della comunità»[23] metropolitana, quale livello di governo esponenziale di tale comunità. In questo caso, si tratta di un livello di governo analogo a quello comunale, ma di area più vasta e capace di perseguire finalità di carattere generale; dunque, un soggetto preordinato all'elaborazione e all'attuazione diretta di politiche a carattere sovra-comunale. A questo modello, invece, si ispirano grossomodo le CM di Milano, Roma Capitale e Napoli, ma anche, nella medesima logica, Venezia, Torino, Bari e Sassari.

3. Il rendimento degli statuti metropolitani, tra innovazione e continuità

Fin dal momento della nascita dei nuovi enti era evidente come vi fossero alcuni elementi che supportavano e valorizzavano l'innovazione istituzionale da essi rappresentata, ed altri che invece favorivano una maggior continuità rispetto alle vecchie Province – una continuità che trova evidente riflesso nella perimetrazione delle CM. Con il passare del tempo, tuttavia, la prassi che si

[16] Art. 1, c. 11, lett. a, l. n. 56/2014.

[17] Art. 1, cc. 10 e 22, l. n. 56/2014.

[18] Art. 1, c. 11, lett. b e d, l. n. 56/2014.

[19] Art. 1, c. 11, lett. c, l. n. 56/2014.

[20] Su cui si veda anche L. Vandelli, "L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane," *Ist. Fed.* (2014); A. Lucarelli, F. Fabrizzi, D. Mone, a cura di, *Gli Statuti delle Città metropolitane* (Napoli: Jovene, 2015).

[21] Sul punto, più approfonditamente, cfr. G. Mobilio, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria* (Torino: Giappichelli, 2017), 257 sgg.

[22] Cfr. Simoncini e Mobilio, "L'identità delle Città metropolitane," 705.

[23] Cfr. Simoncini e Mobilio, "L'identità delle Città metropolitane," 705.

è sviluppata e una serie di fattori di contesto hanno condizionato l'attuazione della legge istitutiva e la possibilità di realizzare a pieno i modelli delineati dalle fonti statutarie, nel senso di affievolire il carattere innovativo dei nuovi enti.

3.1 La cornice costituzionale

Le CM sono state concepite entro un progetto di profondo rinnovamento istituzionale. Non bisogna dimenticare che il loro d.d.l. costitutivo veniva presentato in parallelo ad un disegno di riforma costituzionale volto a "semplificare" la geografia dei livelli territoriali di governo (c.d. d.d.l. cost. Quagliariello)[24]. Lo scopo era quello di eliminare dalla Costituzione le Province e cancellare le CM dagli enti costitutivi della Repubblica all'art. 114 Cost., rimettendone la disciplina alla legge statale. L'obiettivo era quello di lasciare solamente i Comuni e le Regioni quali enti direttamente rappresentativi delle popolazioni, mentre la Città metropolitana avrebbe acquisito caratteristiche del tutto specifiche e "funzionali" all'azione comunale[25]. È da questa logica di fondo che la legge n. 56/2014 traeva ispirazione quando tratteggiava i nuovi enti metropolitani.

La vita istituzionale delle CM è stata però segnata dal referendum costituzionale del dicembre 2016 sulla riforma c.d. Renzi-Boschi, la quale si poneva sul punto in continuità con la citata riforma c.d. Quagliariello[26]. Con la mancata entrata in vigore della riforma costituzionale, la CM rischiava di essere da lì in poi percepita come un "corpo estraneo" nel tessuto territoriale, perché priva di una base costituzionale che giustificasse un ruolo meramente funzionale di supporto ai Comuni.

Una volta fallito questo tentativo, dunque, rimaneva da chiedersi se un modello così diverso dalla nostra tradizione locale fosse incompatibile con il quadro costituzionale vigente. A parere di chi scrive sembra di poter affermare come la notevole elasticità della Costituzione e il suo grado di apertura non crei alcuna incompatibilità. Se – come ben colto da Cecilia Corsi – il riferimento alle "autonomie locali" all'art. 5 Cost. è sinonimo di autonomia politica, e se nell'ordinamento repubblicano risulta presente un notevole grado di pluralismo istituzionale e territoriale, allora il nesso tra ente esponenziale e il proprio territorio può assumere molteplici forme ed esprimersi in termini diversi[27]. La democraticità di un ente non implica necessariamente l'essere guidato da organi eletti immediatamente dal popolo o l'esercizio di funzioni di

[24] Camera Dei Deputati, XVII Legislatura, n. 1543, *Abolizione delle province*, 20 agosto 2013.

[25] Cfr. A. Poggi, "Sul disallineamento tra il ddl Delrio ed il disegno costituzionale attuale," *federalismi.it* 1 (2014): 2.

[26] Sul punto si veda G. Mobilio, "La disciplina sull'"area vasta" nella riforma della Costituzione: tra continuità nel segno della giurisprudenza costituzionale ed incertezze del legislatore," *Gruppo di Pisa* 3 (2015).

[27] P. Caretti, "Sui rilievi di incostituzionalità dell'introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale," *Astrid Rassegna* 19 (2013): 1.

amministrazione attiva[28]. In aggiunta, l'introduzione con la riforma del Titolo V del principio di differenziazione ha moltiplicato la carica pluralistica non solo sul piano del riparto delle funzioni amministrative, ma anche sul piano organizzativo. Da qui la possibilità – quanto meno in astratto – di governare diversamente le aree metropolitane, che, come la dottrina sociologica insegna, possono presentare caratteristiche del tutto peculiari, perché abitate da flussi di "attori sociali" che non richiamano comunità stabili e che si presentano come aree funzionali dai confini non così netti[29]: non a caso le CM sono gli unici enti costitutivi della Repubblica che non suddividono continuativamente l'intero territorio nazionale.

Per questo, proprio una lettura in combinato disposto degli artt. 1, 5 e 114 Cost., e del principio di differenziazione, potrebbe aprire le porte a regimi diversificati nei confronti di un ente che di per sé si presenta come "disomogeneo" rispetto agli altri[30]. Occorre però verificare se questa apertura sul piano costituzionale si sia concretizzata effettivamente in una diversa realtà istituzionale.

3.2 Il bisogno di un "finanziamento minimo vitale"

Uno dei principali obiettivi di fondo della riforma metropolitana era quello di affidare il governo di specifiche aree del Paese a enti rispondenti a caratteristiche peculiari e differenziate rispetto agli altri livelli territoriali. La relazione di accompagnamento al disegno di legge inquadrava le nuove CM – in maniera piuttosto altisonante – come il «motore di sviluppo per tutto il nostro sistema economico e produttivo», in quanto «capace di inserire le aree più produttive della nostra realtà nella grande rete delle città nel mondo e, soprattutto, dell'Unione europea e dei suoi programmi di sviluppo»[31].

Fin da subito, però, era evidente come si manifestassero delle controspinte che muovevano in direzione opposta a questo disegno. I nuovi enti nascevano infatti in un contesto di politiche dirette a fronteggiare la crisi economico-finanziaria, declinate come obiettivo di ridurre i "costi della politica"[32] e destinate a colpire soprattutto le Province, ma anche a interessare le CM quali enti di area vasta.

La promessa di costruire questi "motori di sviluppo" non si sarebbe inoltre avverata per ulteriori motivi, a partire dalla necessità che lo Stato offrisse adeguate risorse economiche a questo scopo. Come già osservato all'indomani della riforma, lo Stato ha adottato una serie di decisioni di bilancio che rischiavano fin da subito di compromettere la nascita dei nuovi enti privandoli del "finanzia-

[28] Si veda anche C.cost., sent. n. 50/2015, 3.4.3 cons. dir.

[29] E. Ercole, "La crescita metropolitana," in *La dimensione metropolitana*, a cura di G. Martinotti (Bologna: il Mulino, 1999), 192.

[30] Mobilio, *Le Città metropolitane*, 466 sgg.

[31] Camera Dei Deputati, XVII Legislatura, n. 1542, *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*, 20 agosto 2013.

[32] F. Pizzetti, "Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio)," *Astrid Rassegna* 9 (2014): 14.

mento minimo vitale"[33]. Di conseguenza, si sono rese necessarie misure con cui venire incontro alle CM incapaci di formulare un bilancio triennale in pareggio[34]. Nel primo triennio di vita, quindi, le entrate e la capacità di spesa per le CM e, più in generale, per gli enti di area vasta, sono complessivamente diminuite[35].

Durante la pandemia, in aggiunta, si sono resi necessari interventi straordinari per compensare la perdita di gettito delle entrate proprie e finanziare le funzioni fondamentali delle CM[36]. Solo a partire dal 2021 si registrano segnali di ripresa, con progressivi aumenti sul versante delle entrate e delle spese, sia di parte corrente che di conto capitale[37]. Le successive leggi di bilancio hanno poi incrementato le risorse a disposizione degli enti metropolitani[38]. Di recente, inoltre, sono state avviate politiche finanziarie in direzione di una maggiore coerenza con il disegno del c.d. "federalismo fiscale", nel senso del superamento dei trasferimenti basati sul criterio della spesa storica in favore del parametro dei fabbisogni standard[39].

Al di là di questi segnali più recenti di ripresa, dunque, non si può dire che questi enti siano stati forniti di una dotazione di risorse adeguata a strutturare e perseguire politiche strategiche, in linea con i presupposti e le speranze iniziali.

3.3 La ricerca dello sviluppo strategico tramite le funzioni metropolitane

Altro tratto innovativo del nuovo ente è costituito dal ruolo e dalle funzioni fondamentali che gli sono state affidate. In linea generale, la legge n. 56/2014 identifica espressamente le CM come «enti territoriali di area vasta» aventi una serie di «finalità istituzionali generali», quali cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse; cura delle relazioni istituzio-

[33] Cfr. Simoncini e Mobilio, "L'identità delle Città metropolitane," 670. La legge n. 190/2014 (stabilità 2015), ha infatti quantificato il contributo delle Province e delle Città metropolitane al risanamento dei conti pubblici nazionali tramite pesanti risparmi di spesa corrente ed ha previsto un concorso alla riduzione della spesa per il personale dipendente.

[34] Cfr. Camera dei Deputati, XVIII Legislatura, Servizio Studi, *Il quadro finanziario delle province e delle città metropolitane*, 27 settembre 2022.

[35] Come riportato in Corte dei Conti, Sezione delle autonomie, "Audizione sulla finanza delle Province e delle Città metropolitane" presso la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale," 23 febbraio 2017.

[36] Si veda d.l. n. 34/2020, d.l. n. 104/2020, l. n. 178/2020 (bilancio 2021), d.l. n. 41/2021.

[37] Cfr. Corte dei Conti, Sezione delle autonomie, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali. Comuni, Province e Città metropolitane. Esercizi 2020-2022*, Deliberazione n. 12/SEZAUT/2023/FRG, p. 353.

[38] Si veda sempre Camera dei Deputati, XVIII Legislatura, Servizio Studi, *Il quadro finanziario delle province*.

[39] Per le Città metropolitane delle Regioni ordinarie, a seguito della riformulazione con la legge n. 234/2021 (bilancio 2022), viene istituito un fondo unico e viene previsto un nuovo contributo statale per il finanziamento delle funzioni fondamentali. Il riparto, in logica perequativa, avviene tenendo progressivamente conto della differenza tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali, sulla base di criteri definiti dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

nali afferenti al proprio livello, comprese le aree metropolitane europee[40]. Emerge qui la differenza rispetto alla qualificazione offerta dal TUEL al Comune (e alla Provincia), inteso come ente locale che «rappresenta la propria comunità» e «ne cura gli interessi»[41], a dispetto di un ruolo "funzionale" delle CM – come anticipato introduttivamente – rispetto agli altri enti locali.

Il coerente sviluppo di questa *mission* è rappresentato dalle funzioni fondamentali affidate al nuovo ente[42]. Tra di esse figurano, in particolare, la "pianificazione strategica", quale atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni compresi al suo interno, la quale, assieme allo sviluppo economico e sociale del territorio, rappresenta il tratto caratteristico delle CM[43].

Limitando il discorso alla funzione di pianificazione strategica, occorre registrare come quasi tutti questi enti ne abbiano fatto esercizio[44], dando vita ad esperienze differenziate tra di loro[45]. Ad esempio, da una parte c'è il modello bolognese, che tramite il piano strategico mette a fuoco gli obiettivi di politica complessiva dell'area metropolitana, in connessione con i singoli Comuni e le loro Unioni, definendo gli indirizzi generali di intervento nelle diverse materie e riconducendo a logica unitaria la pluralità di azioni previste anche nella relazione con gli attori privati. Diversamente, nei casi di Firenze e Milano si ha un approccio più legato al territorio che, anche nella veste grafica di mappe, mira alla rappresentazione dello stato attuale e delle potenzialità di sviluppo. Il tutto viene espresso o per principi, come nel caso di Firenze, o per piattaforme progettuali, come Milano, sempre in una rigida sequenza che articola gli obiettivi in progetti e azioni concrete. I casi di Genova, Torino e Venezia, invece, sono quelli che più si legano al modello di pianificazione strategica precedente, basandosi su una costruzione "dal basso" realizzata attraverso la raccolta di idee progettuali e proposte dal territorio, coordinate in una visione unitaria e coerente.

Sul ruolo effettivo degli enti metropolitani, tuttavia, hanno pesato non poco le funzioni fondamentali mutuate dalle Province, fra cui la «programmazione provinciale della rete scolastica» e la «gestione dell'edilizia scolastica», assieme alla «costruzione e gestione delle strade provinciali»[46]. Qui emerge un elemento di contraddizione, dal momento che le funzioni fondamentali metropolitane aspirano ad una valenza strategica per lo sviluppo del territorio e rientrano preva-

[40] Art. 1, c. 2, l. n. 56/2014.

[41] Art. 3 TUEL. Valorizza questa differenza F. Pizzetti, "Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale," *federalismi.it* 12 (2015): 12 sgg.

[42] Art. 1, c. 44, l. n. 56/2014.

[43] Per una recente analisi, si veda D. Donati, *Città strategiche. L'amministrazione dell'area metropolitana* (Milano: FrancoAngeli, 2023), 114 sgg., cui si rinvia anche per ulteriori considerazioni circa le altre funzioni fondamentali.

[44] Tranne la CM di Sassari. Si veda l'elenco in ANCI, *Le Città Metropolitane. Dossier gennaio 2023* (2023), 14 sgg., <https://www.anci.it/wp-content/uploads/Dossier_CM_gennaio-2023.pdf>. Il Consiglio Metropolitano della CM di Bari lo ha adottato il 17 maggio 2024.

[45] Cfr. D. Donati, "La forma e la sostanza, o dell'incerta affermazione della pianificazione strategica nell'ordinamento italiano," *Le Regioni* 5 (2023): 949 sgg.

[46] Art. 1, cc. 85 e 86, l. n. 56/2014, richiamate dall'art. 1, c. 44.

lentemente in attività di programmazione, indirizzo, coordinamento e supporto ai Comuni metropolitani, mentre le principali funzioni provinciali riguardano il coordinamento comunale, ma soprattutto attività gestionali.

Un esempio emblematico dell'importanza assunta dalle ex funzioni provinciali è dato da quanto accaduto in occasione dell'attuazione del PNRR[47]. Le CM, come le altre autonomie territoriali, sono stati "soggetti attuatori", ovvero beneficiari finali dei finanziamenti con responsabilità della gestione e realizzazione dei singoli progetti finanziati con risorse PNRR[48]. Guardando però nel dettaglio ai progetti concretamente finanziati a favore delle CM, si nota come vi sia una notevole corrispondenza tra enti metropolitani e provinciali. Si tratta di progetti che rientrano principalmente tra le funzioni provinciali mutuate anche dalle Città metropolitane o comunque condivise con le Province, tra i quali spiccano, per numero e volume di finanziamenti, quelli legati ad attività gestionali nell'ambito di edilizia e infrastrutture scolastiche e della gestione del rischio idrogeologico[49].

In definitiva, oltre alla carenza di finanziamenti, occorre registrare come le funzioni provinciali esercitino ancora un peso rilevante sulle CM. Questi enti, pur mettendo a frutto le nuove competenze, sono gravati da una serie di funzioni che impongono una certa continuità istituzionale.

3.4 La travagliata vicenda dell'assetto di governo metropolitano

La novità principale dei nuovi enti metropolitani può essere considerata il loro assetto di governo[50]. Le CM – come noto – non sono più governate da un organo collegiale elettivo di indirizzo e controllo, un organo esecutivo collegiale e un organo elettivo monocratico, ma da un Sindaco metropolitano, che coincide di *default* con il Sindaco del Comune capoluogo all'interno della Città metropolitana[51]; un Consiglio metropolitano, quale organo elettivo di secondo grado composto da Sindaci e consiglieri comunali[52]; una Conferenza metropolitana, composta dal Sindaco metropolitano e da tutti i Sindaci dei Comuni della Città metropolitana, con funzioni marginali[53].

[47] Più ampiamente, cfr. G. Mobilio, "Le Città metropolitane a dieci anni dalla loro istituzione. Spunti per un bilancio," *Italian Papers on Federalism* 1 (2024), 39 sgg.

[48] Cfr. M. Cecchetti, "L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi," *Rivista AIC* 3 (2022): 295 sgg.

[49] A livello finanziario, questi progetti comuni corrispondono a circa il 50% (pari a 1 miliardo e mezzo di euro circa) del totale dei finanziamenti destinati alle CM, che per le Province pesano all'incirca come il 99% (pari a 1 miliardo e 775 milioni di euro circa) dei finanziamenti totali. Ma anche per i progetti non comuni, in alcuni casi siamo di fronte a progetti davvero in grado di promuovere lo sviluppo strategico del territorio; in molti altri casi, però, l'impressione è che si tratti di interventi che potrebbero anche rientrare nelle attività "ordinarie" svolte dalle Province.

[50] Art. 1, c. 7, l. n. 56/2014.

[51] Art. 1, c. 19, l. n. 56/2014.

[52] Art. 1, cc. 8, 20, 21 e 25 l. n. 56/2014.

[53] Art. 1, c. 42, l. n. 56/2014.

Questo modello ha una sua giustificazione che si fonda – secondo le intenzioni del legislatore – sulla costruzione di un ente metropolitano fondato sulla legittimazione degli amministratori comunali e sul particolare rilievo del Comune capoluogo. Questo impianto è stato valorizzato in un primo momento dalla Corte costituzionale che, a partire dalla sent. n. 50/2015, aveva fatta salva, fra l'altro, l'identificazione *ope legis* tra i due Sindaci e la complessiva forma di governo metropolitana[54]. In tale occasione, sebbene con una argomentazione non pienamente soddisfacente[55], la Corte era stata mossa anche dalla preoccupazione di non compromettere i primi passi compiuti dai nuovi enti. Per questo era stata giudicata non irragionevole tale identificazione «in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale», trattandosi di una scelta che «non è […] irreversibile, data la possibilità per lo statuto metropolitano di optare per l'elezione diretta[56].

Se questa è la soluzione più "innovativa", ciascuna Città metropolitana può scegliere per una soluzione più "continuista"[57], ovvero, tramite il proprio statuto, decidere che il Sindaco e il Consiglio metropolitano siano eletti a suffragio universale e diretto, in base ad un sistema elettorale che dovrà essere definito con legge statale e a patto di operare una suddivisione del Comune capoluogo[58].

Sia nel caso della soluzione "innovativa" che in quella più "continuista" la prassi e gli sviluppi successivi hanno fatto emergere alcune criticità. Quanto alla seconda, che in qualche modo depotenzia la carica innovativa dei nuovi enti metropolitani, occorre registrare come nessuna Città metropolitana abbia avuto modo di realizzare questo disegno, non fosse altro perché lo Stato non ha adottato la legge elettorale che avrebbe consentito di eleggere direttamente gli organi di governo.

La volontà di superare questa situazione di stallo e "forzare la mano" allo Stato è esemplificata inoltre da quanto accaduto in Sicilia. Qui la specialità è stata giocata nel tentativo di impostare il governo metropolitano introducendo l'elezione diretta, come accaduto con la l.r. n. 17/2017; quest'ultima, però, è stata dichiarata incostituzionale con la sent. n. 168/2018, che ha prodotto una uniformazione rispetto al modello statale[59].

[54] Si veda anche sent. n. 168/2018.

[55] Come osservato in G. Mobilio, "Le Città metropolitane non si toccano: la Corte costituzionale si pronuncia sulla legge 'Delrio'," *Osservatorio sulle fonti* 2 (2015): 10 sgg.

[56] C.cost., sent. n. 50/2015, 3.4.4.a cons. dir.

[57] Su questa distinzione, cfr. Simoncini e Mobilio, "L'identità delle Città metropolitane," 671 sgg. e, più ampiamente, Mobilio, *Le Città metropolitane*, 431 sgg.

[58] Ovvero l'articolazione del Comune capoluogo in più Comuni, oppure, per le Città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, previa costituzione di zone omogenee sul territorio metropolitano e che il Comune capoluogo sia ripartito in zone dotate di autonomia amministrativa. Si veda art. 1, c. 11, lett. c, e c. 22, l. n. 56/2014.

[59] Più in particolare, inizialmente la l.r. n. 15/2015 prevedeva: un Sindaco metropolitano eletto dall'Adunanza elettorale, composta da Sindaci e consiglieri comunali e con poteri di sfiducia; la Conferenza metropolitana, composta dai Sindaci dei Comuni interni, quale organo di indirizzo politico e controllo; la Giunta, quale organo esecutivo eletto dall'Adunanza elettorale entro una rosa di nomi stilata dal vertice monocratico. Con le successive ll.rr. nn. 5 e 8/2016 la Regione si allineava al modello statale di cui alla l. n. 56/2014. A seguire, però, la l.r. n. 17/2017 intro-

Le maggiori problematiche si sono però concentrate nella soluzione più "innovativa". Innanzitutto, sul piano della governabilità. Rispetto al Consiglio metropolitano, il suo sistema elettorale è basato su un sistema di voto proporzionale e ponderato, calibrato sulla densità demografica dei Comuni cui i soggetti elettori appartengono. Nelle tornate elettorali in cui tale sistema ha trovato applicazione, tuttavia, sono risultati favoriti il Comune capoluogo e i Comuni di medio-grande consistenza, a discapito dei piccoli Comuni, mentre intere zone delle CM sono risultate sprovviste di rappresentanti in Consiglio, a beneficio di una logica elettorale condizionata dall'appartenenza politica e non territoriale[60]. Tale sistema, inoltre, non si è dimostrato in grado neppure di assicurare un raccordo politico tra organi di governo, poiché in diverse CM il Sindaco non ha avuto una maggioranza precostituita in Consiglio che lo supportasse[61].

I maggiori ostacoli si sono però incontrati sul piano della legittimazione e della responsabilità politica. Quanto al Consiglio metropolitano, l'elezione di secondo grado non risulta di per sé costituzionalmente illegittima[62], ma vale solamente ad attenuare la rappresentatività degli organi di governo ed il principio autonomista[63]. I veri problemi sono emersi per il Sindaco metropolitano[64]. Con un evidente *revirement* rispetto alla giurisprudenza precedente, la Corte costituzionale è intervenuta con sent. n. 240/2021 e ha ritenuto come l'automatismo

duceva l'elezione a suffragio universale e diretto del Sindaco e del Consiglio metropolitano. A seguito della dichiarazione di illegittimità veniva adottata la l.r. n. 23/2018, che ripristinava il modello statale, salvo poi procrastinare l'elezione effettiva di questi organi. La Corte costituzionale interveniva nuovamente con la sent. n. 136/2023 per censurare questa situazione di incertezza. Più approfonditamente si veda G. Mobilio, "Avrà una fine la vicenda dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane in Sicilia? Spunti a partire dalla sentenza n. 136 del 2023," *Le Regioni* 6 (2023): 1348 sgg.

60 Cfr. G. Tarli Barbieri, "Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria: considerazioni introduttive," *Osservatorio sulle fonti* 2 (2018): 10 sgg., che osserva come il 34,4% dei Consiglieri metropolitani proviene dal Comune capoluogo, con punte del 50% nelle prime consultazioni di Roma e Napoli; quanto al numero di Comuni rappresentati nel Consiglio metropolitano, in 10 elezioni su 16 si attestava sotto il 20% e in nessuna raggiungeva il 30%. Più di recente si veda anche G. Gasperoni e M. Caporale, "Cinque anni dopo. Le disfunzionalità del sistema elettorale e la debole efficacia rappresentativa dei Consigli Metropolitani," *federalismi.it* 26 (2021): 85 sgg.

61 È quanto avvenuto nella seconda tornata elettorale di Torino, Roma Capitale, Bologna, Milano, Napoli del 9 ottobre 2016. Non solo, ma nella Città metropolitana di Torino il Sindaco metropolitano proveniva da un partito che non risultava neppure essere quello titolare della maggioranza relativa dei seggi.

62 C.cost. sent. n. 286/1997, punto 8 cons. dir., sent. n. 50/2015, punto 3.4.3 cons. dir., sent. n. 136/2023, punto 3.6.1 cons. dir.

63 Si veda anche G. C. De Martin e M. Di Folco, "L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza "politica"," *Giurisprudenza costituzionale* 2 (2015): 465 sg.

64 Si veda già O. Chessa, "La forma di governo provinciale nel DDL n. 1542: profili d'incostituzionalità e possibili rimedi," *federalismi.it* 25 (2013): 7; M. Cecchetti, "Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. AS n. 1212 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni)," *federalismi.it* 3 (2014): 16 sgg.

nella selezione del Sindaco metropolitano «non sia in sintonia» con le coordinate ricavabili dal testo costituzionale. In particolare, tra i profili di incompatibilità con la Costituzione, vi è il mancato rispetto del contenuto essenziale dell'eguaglianza di voto e l'assenza di strumenti idonei a garantire meccanismi di responsabilità politica e il relativo potere di controllo degli elettori locali[65]. Così facendo la Corte rivolge un duro monito al legislatore affinché intervenga al più presto per riformare l'ente metropolitano. La Corte, in particolare, giustifica la nuova visione sostenendo che se

> l'esclusione di un vulnus appariva giustificabile allora, a ridosso dell'adozione della normativa di riforma dell'organizzazione e delle funzioni degli enti di area vasta, in ragione anche della necessità di consentire l'immediata operatività di tali enti, essa potrebbe non esserlo in futuro, in considerazione del tempo trascorso e di una pluralità di ragioni legate agli sviluppi intervenuti a seguito dell'adozione della disciplina in questione.

La Corte rafforza queste conclusioni insistendo sulla gravosità dell'iter procedurale per conseguire l'elezione diretta e sulla circostanza che lo Stato non abbia definito la citata legge elettorale[66].

Di conseguenza è stato avviato l'esame in Senato di un serie di disegni di legge volti essenzialmente a ripristinare l'elezione diretta degli organi di governo di Province e CM[67]. Si tratta di interventi che incidono su un aspetto molto rilevante del sistema di governo, ma che risultano comunque limitati rispetto ad un assetto complesso, il quale dovrebbe contemperare rappresentanza politica e territoriale, equilibri fra Comune capoluogo ed altri Comuni, e che dovrebbe essere oggetto di discussione in una prospettiva più comprensiva, che non prescinda dalle funzioni che l'ente metropolitano è chiamato a esercitare.

4. Considerazioni conclusive

L'autonomia è oramai diventata un "modo di essere della Repubblica"[68], ma non si tratta di una conquista da dare per assodata. Si tratta di un concetto

[65] Cfr. G. Mobilio, "Ed infine, la Corte costituzionale intima di riformare le Città metropolitane: a proposito della sentenza n. 240 del 2021," *Le Regioni* 3 (2022): 463 sgg., e i commenti ivi citati.

[66] C.cost., sent. n. 240/2021.

[67] Si pensi all'A.S. n. 57, recante "Disposizioni per il ripristino del sistema di elezione a suffragio universale e diretto delle province, nonché introduzione del sistema di elezione a suffragio universale e diretto per le città metropolitane", presentato il 13 ottobre 2022, e i numerosi d.d.l. che sono stati presentati successivamente, poi confluiti nel testo unificato adottato dalla 1ª Commissione il 6 giugno 2023. Per una disamina dei contenuti di queste proposte, si veda C. Napoli, "Forma di governo e legge elettorale," in *La riforma delle Province. Le proposte di legge della XIX Legislatura*, a cura di UPI (I Quaderni della Rivista Amministrazione in Cammino, novembre 2023).

[68] G. C. De Martin, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie* (Milano: Giuffrè, 1984), 51; C. Esposito, "Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione," in *La Costituzione italiana. Saggi* (Padova: Cedam, 1954), 81.

"dinamico"[69] e intrinsecamente relazionale, perché si gioca in una continua tensione nei confronti del soggetto da cui ci si vuole emancipare (i.e. la Regione e lo Stato)[70]. Per questo l'autonomia rischia di essere soffocata se non opera in un contesto favorevole, ovvero se permane un rapporto di eccessiva dipendenza nei confronti delle altre parti. Un'analoga svalutazione dell'autonomia si può verificare se essa non viene esercitata a pieno dall'ente che ne è responsabile.

Il percorso delle CM è esemplificativo di queste tensioni e, conseguentemente, è segnato da numerose contraddizioni. Questi enti sono stati costituiti avendo in dote alcuni significativi tratti innovativi, a livello di assetto di governo e di funzioni fondamentali, oltre che un notevole potenziale di differenziazione, grazie soprattutto all'esercizio dell'autonomia statutaria e delle funzioni metropolitane. Nel tempo, tuttavia, sono sorti numerosi fattori di incertezza che hanno ridimensionato le aspettative, come accaduto con la mancata riforma costituzionale discussa nel biennio 2014-2016. In altri casi alcune promesse del legislatore statale non sono state mantenute, come l'idea di rendere le CM motore per lo sviluppo strategico del Paese, salvo poi non fornire le risorse finanziarie necessarie allo scopo. Vi sono stati fattori di continuità con la realtà provinciali preesistenti, come il peso delle funzioni provinciali mutuate dagli enti metropolitani. Vi è stato infine un significativo intervento della Corte costituzionale, che ha imposto di rivedere un assetto di governo metropolitano che già aveva mostrato dei limiti.

Riprendendo le notazioni di metodo e merito contenute nelle riflessioni di Cecilia Corsi, ci sembra di poter sostenere come nello studio del governo metropolitano in Italia sia cruciale mantenere un saldo ancoraggio con la cornice costituzionale e con la prassi attuativa, rispetto alla quale l'effettivo esercizio della potestà di auto-organizzazione ha un momento centrale. Ampliando lo sguardo, però, occorre anche considerare se, e come, le norme statutarie si sono inverate, guardando a quei fattori che rischiano di ridurre l'autonomia a un'occasione mancata[71]. Ma se il dato reale può aver suscitato qualche delusione, ciò non deve farci «demordere dall'operare per inverare quei principi di cui [la Costituzione] è portatrice»[72].

Riferimenti bibliografici

ANCI. *Le Città Metropolitane. Dossier gennaio 2023*. 2023. <https://www.anci.it/wp-content/uploads/Dossier_CM_gennaio-2023.pdf> (2026-07-17).

Benvenuti, F. *L'ordinamento repubblicano*. Venezia: Libreria Universitaria Editrice, 1975.

[69] E. Rotelli, "Art. 128," in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso (Bologna-Roma: Zanichelli-Il Foro italiano, 1990), 6 sg.

[70] Spunti in M. S. Giannini, "Autonomia. Teoria generale e diritto pubblico," in *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, 1959, 364 sgg.

[71] Sulle difficoltà dello Stato di adottare legislazioni e politiche sulle autonomie locali capaci di tradurre in precetti effettivi la Costituzione, si veda già F. Benvenuti, *L'ordinamento repubblicano* (Venezia: Libreria Universitaria Editrice, 1975), 70.

[72] Corsi, *L'autonomia statutaria*, 217.

Camera dei Deputati. *Abolizione delle province*. XVII Legislatura, n. 1543. 20 agosto 2013.
Camera dei Deputati. *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*. XVII Legislatura, n. 1542. 20 agosto 2013.
Camera dei Deputati, Servizio Studi. *Il quadro finanziario delle province e delle città metropolitane*. XVIII Legislatura. 27 settembre 2022.
Caretti, P. "Sui rilievi di incostituzionalità dell'introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale." *Astrid Rassegna* 19 (2013): 1.
Cecchetti, M. "L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi." *Rivista AIC* 3 (2022): 295 sgg.
Cecchetti, M. "Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. AS n. 1212 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni)." *federalismi.it* 3 (2014): 16 sgg.
Chessa, O. "La forma di governo provinciale nel DDL n. 1542: profili d'incostituzionalità e possibili rimedi." *federalismi.it* 25 (2013): 7.
Corsi, C. *L'autonomia statutaria dei Comuni e delle Province*. Milano: Giuffrè, 1995.
Corsi, C. "La potestà normativa degli enti locali nel progetto di riforma costituzionale." *Osservatorio sulle fonti* 2 (2016): 19 sgg.
Corte dei Conti, Sezione delle autonomie. *Audizione sulla finanza delle Province e delle Città metropolitane presso la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*. 23 febbraio 2017.
Corte dei Conti, Sezione delle autonomie. *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali. Comuni, Province e Città metropolitane. Esercizi 2020-2022*. Deliberazione n. 12/SEZAUT/2023/FRG, 2023.
De Martin, G. C. *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*. Milano: Giuffrè, 1984.
De Martin, G. C., e M. Di Folco. "L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza 'politica'." *Giurisprudenza costituzionale* 2 (2015): 465 s.
De Siervo, U. "Rappresentanza politica e ruolo della legge." *Osservatorio sulle fonti* 3 (2012).
Donati, D. *Città strategiche. L'amministrazione dell'area metropolitana*. Milano: FrancoAngeli, 2023.
Donati, D. "La forma e la sostanza, o dell'incerta affermazione della pianificazione strategica nell'ordinamento italiano." *Le Regioni* 5 (2023): 949 sgg.
Ercole, E. "La crescita metropolitana." In *La dimensione metropolitana*, a cura di G. Martinotti, 192. Bologna: il Mulino, 1999.
Esposito, C. "Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione." In *La Costituzione italiana. Saggi*, 81. Padova: Cedam, 1954.
Gasperoni, G., e M. Caporale. "Cinque anni dopo. Le disfunzionalità del sistema elettorale e la debole efficacia rappresentativa dei Consigli Metropolitani." *federalismi.it* 26 (2021): 85 sgg.
Giannini, M. S. "Autonomia. Teoria generale e diritto pubblico." In *Enciclopedia del diritto*, IV, 364 sgg. 1959.
Groppi, T. *Autonomia costituzionale e potestà regolamentare degli enti locali*. Milano: Giuffrè, 1994.
Lucarelli, A., F. Fabrizzi e D. Mone, a cura di. *Gli Statuti delle Città metropolitane*. Napoli: Jovene, 2015.
Mobilio, G. *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*. Torino: Giappichelli, 2017.

Mobilio, G. "Avrà una fine la vicenda dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane in Sicilia? Spunti a partire dalla sentenza n. 136 del 2023." *Le Regioni* 6 (2023): 1348 sgg.
Mobilio, G. "Ed infine, la Corte costituzionale intima di riformare le Città metropolitane: a proposito della sentenza n. 240 del 2021." *Le Regioni* 3 (2022): 463 sgg.
Mobilio, G. "La disciplina sull''area vasta' nella riforma della Costituzione: tra continuità nel segno della giurisprudenza costituzionale ed incertezze del legislatore." *Gruppo di Pisa* 3 (2015).
Mobilio, G. "Le Città metropolitane a dieci anni dalla loro istituzione. Spunti per un bilancio." *Italian Papers on Federalism* 1 (2024): 39 sgg.
Mobilio, G. "Le Città metropolitane non si toccano: la Corte costituzionale si pronuncia sulla legge 'Delrio'." *Osservatorio sulle fonti* 2 (2015): 10 sgg.
Napoli, C. "Forma di governo e legge elettorale." In *La riforma delle Province. Le proposte di legge della XIX Legislatura*, a cura di UPI. I Quaderni della Rivista Amministrazione in Cammino, novembre 2023.
Pegoraro, L. *Gli statuti degli enti locali. Sistema delle fonti e problemi di attuazione*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 1993.
Pizzetti, F. "Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale." *federalismi.it* 12 (2015): 12 sgg.
Pizzetti, F. "Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio)." *Astrid Rassegna* 9 (2014): 14.
Poggi, A. "Sul disallineamento tra il ddl Delrio ed il disegno costituzionale attuale." *federalismi.it* 1 (2014): 2.
Rotelli, E. "Art. 128." In *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, 6 s. Bologna-Roma: Zanichelli-Il Foro italiano, 1990.
Salerno, G. M. "Introduzione." In *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, a cura di F. Fabrizzi, e G. M. Salerno, 9. Napoli: Jovene, 2014.
Simoncini, A., e G. Mobilio. "L'identità delle Città metropolitane attraverso i loro Statuti: sintomi di una sindrome 'bipolare'?" *Le Regioni* 4 (2016): 669 sgg.
Staiano, S. *Gli statuti comunali. Ruolo, contenuti, tendenze*. Napoli: Liguori, 1992.
Tarli Barbieri, G. "Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria: considerazioni introduttive." *Osservatorio sulle fonti* 2 (2018): 10 sgg.
Vandelli, L. "Commi 10-11. I contenuti dello statuto." In *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, a cura di L. Vandelli, 66 s. Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 2014.
Vandelli, L. "L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane." *Istituzioni del federalismo* (2014).

La forma di governo locale tra dimensione comunale e dimensione di 'area vasta'

Claudia Tubertini

1. Autonomia locale e forma di governo

L'attenzione alle comunità locali come cellule fondamentali della nostra società deputate allo sviluppo delle libertà e dei diritti delle persone, alle quali deve, per ciò stesso, essere riconosciuta una potestà di auto-organizzazione ed auto-disciplina, costituisce senz'altro uno dei fili conduttori del pensiero di Cecilia Corsi[1]. A lei si deve aver sottolineato subito che l'eccessivo dettaglio della legge 142 del 1990 e della stessa legge 81/1993, sia pur volta ad un irrobustimento del governo locale, avrebbe potuto vanificare il tanto agognato riconoscimento dell'autonomia statutaria e regolamentare di comuni e province; di qui, l'invocazione di un *self-restraint* del legislatore statale, affinché evitasse micro-interventi tali da erodere, pezzo a pezzo, l'autonomia locale.

La richiesta appare quanto mai di attualità di fronte al più volte preannunciato (ed ora forse imminente) intervento legislativo *di sistema* sull'ordinamento degli enti locali[2], dopo una lunghissima stagione caratterizzata da interventi

[1] C. Corsi, *L'autonomia statutaria dei comuni e delle province* (Milano: Giuffré, 1995).

[2] Il riferimento è al disegno di riforma del sistema elettorale di Province e Città metropolitane racchiuso nel testo unificato predisposto dalla Commissione I del Senato (S367), il cui esame risulta tuttavia fermo al mese di settembre 2023, ma anche al progetto di legge delega alla revisione Testo Unico degli enti locali predisposto dal Ministro dell'Interno, che in

Claudia Tubertini, University of Bologna, Italy, claudia.tubertini@unibo.it

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)
FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Claudia Tubertini, *La forma di governo locale tra dimensione comunale e dimensione di 'area vasta'*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2.27, in Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, pp. 271-281, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

frammentari, aventi come comune denominatore il ridimensionamento degli apparati politici ed amministrativi, all'insegna dell'austerità economica.

Anche la legge 56/2014, nonostante le sue ambizioni riformatrici, ha in effetti contribuito all' ulteriore complessità del sistema, giustapponendosi alle fonti regolatrici dell'ordinamento locale e introducendo principi nuovi e difficili da applicare congiuntamente: si pensi al rapporto tra i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, enunciati dall'art. 118 Cost., e l'obiettivo, sotteso alla citata legge, di *semplificazione delle istituzioni territoriali*, mediante l'introduzione di meccanismi di rappresentatività mediata. È alla luce di questa finalità, che i Consigli provinciali sono stati trasformati nella loro natura, essendo divenuti organi eletti e formati da consiglieri comunali e sindaci; che le Giunte provinciali sono state soppresse, e il Presidente della Provincia ha perso la sua diretta rappresentatività; e che anche il nuovo ente metropolitano è stato disegnato, almeno in prima applicazione, con organi di secondo grado.

Il superamento del tradizionale parallelismo tra forma di governo comunale e provinciale, prodottosi già in via provvisoria a partire dalla fine del 2011 (con il blocco delle elezioni provinciali), e poi più stabilmente dalla l. 56/2014; i tentativi di riforma costituzionale volti all'eliminazione delle Province; l'ampio contenzioso costituzionale e il vivacissimo dibattito dottrinale che si è prodotto attorno a queste pronunce, ed ai progetti di riforma collegati a Province e Città metropolitane, hanno monopolizzato l'attenzione di forze politiche, opinione pubblica ed anche degli studiosi, sulla compatibilità di queste scelte legislative rispetto al principio di autonomia locale, inteso, anzitutto, come garanzia di rappresentanza democratica degli interessi della popolazione insediata nel territorio.

In questo scenario di tumultuose trasformazioni del sistema locale, la disciplina legislativa della forma di governo comunale, almeno apparentemente, non è stata oggetto di sostanziali riforme. Assai diffusa è l'idea che essa abbia portato al rafforzamento della stabilità degli esecutivi locali grazie alla clausola *simul stabunt, simul cadent*; che abbia operato nella direzione dell'efficienza amministrativa, dando al Sindaco, direttamente eletto, poteri idonei alla realizzazione del suo programma di mandato, in aperta rottura con la tradizionale impostazione assembleare del governo municipale italiano; che abbia garantito comunque una dialettica tra maggioranza e minoranza attraverso le funzioni di indirizzo e controllo assegnate al Consiglio Comunale e la possibile approvazione, da parte del Consiglio, della mozione di sfiducia nei confronti del Sindaco eletto.

Nonostante questa apparente stabilità, dovuta agli indubbi pregi del modello, vi sono stati comunque dei cambiamenti negli equilibri tra gli organi di governo

base alle reiterate dichiarazioni dello stesso Ministro dovrebbe a breve essere riproposto per l'approvazione definitiva, dopo il sostanziale stallo seguito ad un primo esame preliminare da parte del Consiglio dei Ministri nel mese di agosto 2023.

del comune di fronte ai quali è opportuno chiedersi se l'autonomia comunale (intesa, come si è detto, nella sua dimensione di attuazione a livello comunale del principio democratico), sia stata valorizzata, o, piuttosto, messa in discussione.

È su questi aspetti che si proverà ora a svolgere qualche riflessione.

2. La forma di governo 'di area vasta': tra dubbi di legittimità e difetti di funzionalità

Partiamo dalla discussa forma di governo 'di area vasta': una forma davvero inedita per la nostra tradizione amministrativa, certamente ispirata al modello delle *Diputaciones provinciales* spagnole, ma comunque minoritaria nel panorama delle istituzioni europee[3], per la presenza di una assemblea (il Consiglio provinciale/metropolitano) molto ridotta, di una ulteriore, più ampia, Assemblea, ma con funzioni solo consultive e propositive (l'Assemblea dei Sindaci/Conferenza metropolitana), e di un esecutivo monocratico, dotato solo nelle province di legittimazione sia pur indiretta, essendo eletto dai sindaci e consiglieri comunali dell'ambito provinciale, coincidendo, invece, nelle Città metropolitane con il sindaco del comune capoluogo. È noto che, a fronte dei tanti dubbi espressi dalla dottrina sulla legittimità di questo modello, la Corte Costituzionale ne ha invece confermato a più riprese la compatibilità con il principio democratico e con quello autonomistico, escludendo che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado, e stigmatizzando solo la carica *ex lege* del sindaco del comune capoluogo quale sindaco metropolitano[4].

Sulla scelta effettuata dal legislatore è prevalsa in dottrina la convinzione che l'unico intento fosse di indebolire la rappresentatività delle Province, per realizzare un risparmio di spesa e favorirne la soppressione. Senz'altro la diminuzione della rappresentatività era collegata all'idea di ridimensionarne quanto meno il ruolo amministrativo, che invece era andato via via accrescendosi nel periodo precedente, ed in questa direzione è stata impostata tutta la procedura di riordino delle funzioni provinciali e di riduzione della loro dotazione finanziaria ed organica. Questa forma di governo è stata scelta però, si noti bene, anche per le Città metropolitane, destinate comunque a restare, in quanto enti costitutivi della Repubblica ai sensi dell'ar.t 114 della Costituzione. Ma allora, forse, non sbagliava del tutto chi riteneva che la scelta di questa forma di governo rappresentasse anche un tentativo di garantire un più stretto raccordo tra comuni ed enti di area vasta, una sorta di esperimento di *integrazione* tra livello municipale e livello comunale, volto ad eliminare quel-

[3] Per un' analisi dei punti di contatto, e quelli di distanza dal modello spagnolo, si veda G. Gardini, "La eterna transición de la provincia: breve historia de un ente inconcluso. Una comparación entre Italia y España," in *Anuario del Gobierno local 2023*, 145 sgg.

[4] Il riferimento è alle note sentt. 50/2015, 168/2018, e 240/2021, in cui la Corte si è pronunciata (sia prima, sia dopo la celebrazione del referendum costituzionale) sulla nuova forma di governo metropolitana e provinciale.

la contrapposizione che si era in molti casi evidenziata per la compresenza di due livelli locali, entrambi con vertice esecutivo eletto direttamente[5]. Questo obiettivo di integrazione, di sintesi, non ha convinto, però chi continua a sostenere l'illegittimità del modello non solo alla luce dell'art. 5 Cost, ma anche della Carta Europea dell'Autonomia locale, che in effetti la Corte Costituzionale ha dovuto svalutare nella sua portata cogente per non ammetterne la violazione. Proprio in coerenza con la Carta europea delle autonomie locali e lo statuto costituzionale dell'ente, per assicurare l'autonomia provinciale *anche rispetto ai comuni*, in particolare, per lo svolgimento delle funzioni di area vasta, sia pure in un disegno di collaborazione e condivisione, si ritiene generalmente opportuno immaginare un ritorno ad un ente di primo livello, con organi direttamente eletti[6].

A prescindere dagli obiettivi immaginati del legislatore, non possiamo non rilevare che in sede di pratica attuazione vi sono stati difetti di funzionamento così evidenti da mettere in secondo piano qualsiasi valutazione sull'impatto che il nuovo modello di governo avrebbe potuto avere in termini di riduzione della conflittualità a livello locale tra comuni ed enti di area vasta, e tali da minare l'autonomia effettiva della Provincia[7]. Si elencano, di seguito, i principali:

- la dimensione troppo ridotta e la scarsa rappresentatività territoriale dei Consigli (il collegio elettorale uniprovinciale, unito al sistema di voto ponderato, non è tale da garantire la rappresentanza di tutte le parti del territorio provinciale e favorisce il comune capoluogo);
- la difficoltà di funzionamento di molte Assemblee provinciali e Conferenze metropolitane, per la struttura pletorica;
- l'eccessivo carico di competenze e responsabilità in capo al solo Presidente/Sindaco Metropolitano, privo di una Giunta;
- la mancanza di un meccanismo di fiducia tra Consiglio e Presidente/Sindaco metropolitano tale da consentire al Consiglio di far valere la responsabilità di questo, e quindi sfiduciarlo; cosa ancor più grave per il Sindaco Metropolitano, perché per le Città metropolitane in caso di perdita della carica del Sindaco Metropolitano, anche il Consiglio metropolitano si scioglie;
- per le Province, la durata eccessivamente breve dei Consigli, e per le Città metropolitane, la sovrarappresentazione del comune capoluogo, a discapito del territorio circostante.

[5] L. Vandelli, "Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016," *Regioni* 1-2 (2017): 35 sgg.

[6] Per una sintesi efficace di questo dibattito, in aderenza a questa lettura, E. Carloni, "Strade provinciali e dove trovarle. Prospettive e sfide dell'ente intermedio," *Istituz. Fed.* (2023): 787 sgg.

[7] Per una panoramica dei punti di forza e di debolezza delle soluzioni adottate, si vedano gli scritti raccolti in W. Gasparri, a cura di, *Alla ricerca dei modelli di governo dell'area vasta* (Torino: Giappichelli, 2020).

Per superare questi difetti sono state avanzate ipotesi correttive, tra le quali anche quella di un vertice monocratico direttamente eletto dai cittadini, affiancato da un organo collegiale esecutivo, in capo al quale concentrare in modo più evidente le responsabilità relative alle funzioni proprie di area vasta svolte nell'interesse della comunità provinciale, e di un organo collegiale espressione dei comuni, in capo al quale concentrare da un lato i compiti di concorso alle decisioni di esercizio delle funzioni di area vasta e dall'altro i compiti di partecipazione attiva, incidendo in modo più marcato sulle decisioni corrispondenti alle funzioni svolte nell'interesse dei comuni. In questa proposta intermedia si coglieva la necessità di mantenere un raccordo ed una integrazione tra livello comunale e livello provinciale anche in un sistema nuovamente basato sull'elezione diretta del vertice dell'esecutivo.

La scelta di tornare al sistema pre-legge 56/2014 sembra, tuttavia, ormai divenuta un impegno irreversibile assunto dalle forze di maggioranza dell'attuale legislatura[8], al punto da tale da non consentire alcun intervento meramente correttivo: con il paradosso che, perdurando lo stallo sulla riforma, anche i difetti dell'attuale modello sono destinati a rimanere irrisolti. Anche laddove dovesse riattivarsi il percorso di riforma degli enti di area vasta, sarà comunque necessario chiarire, primo tra tutti, il rapporto tra revisione delle funzioni provinciali e funzioni dei comuni: si prevede la possibilità di un irrobustimento delle prime anche mediante sottrazione di funzioni ai comuni, o si pensa di stimolare, piuttosto, forme di collaborazione o di avvalimento della Provincia da parte dei comuni[9]? In una (futura) Provincia nuovamente ad elezione diretta, appare difficile (e forse anche poco corretto sul piano costituzionale[10]) ipotizzare un particolare sviluppo di questa seconda ipotesi. Evidentemente, sarà forse più semplice che siano le Regioni a riattribuire alle Province funzioni che nell'ultimo decennio hanno svolto in loro vece. Ma questo 'ritorno al passato' come sarà vissuto? È facile immaginare che il tutto potrà avvenire solo se le Regioni avranno la intenzione (e, prima ancora la possibilità) di trasferire alle Province le risorse finanziarie necessarie allo svolgimento delle funzioni riattribuite, essendo difficile immaginare che il personale già transitato nei ranghi regionali voglia rientrare nelle province, ed assai difficile che l'individuazione di nuove funzioni fondamentali provinciali porti ad un aumento delle risorse di provenienza statale.

[8] Per una ricostruzione di tutte le proposte di revisione avanzate nell'ultimo decennio. M. De Donno, "La nuova Provincia," *Astrid Rassegna* 5 (2023).

[9] Secondo una prospettiva di differenziazione, specializzazione e cooperazione per la ricostruzione delle funzioni di area vasta già prospettata in dottrina (cfr. E. Di Carpegna Brivio, "Per la ricostruzione delle funzioni provinciali: ripensare l'area vasta oltre uniformità ed esecuzione," *Regioni* 5-6 (2018), 877 sgg.).

[10] C. Napoli, "Nessuno si salva da solo». Prospettive de iure condendo in materia di Province tra atavica diffidenza del legislatore e consolidate chiusure del giudice costituzionale," *Regioni* 6 (2023), 1273 sgg.

Del resto, proprio il timore che un ritorno all'elezione diretta delle Province porti ad un aumento dei costi sembra costituire, al momento, il principale motivo di stallo del percorso di approvazione della riforma. Sul punto, tuttavia, è necessaria una considerazione. I costi di svolgimento delle elezioni e per le indennità non sono 'costi della politica' nel senso negativo che normalmente si attribuisce a questa espressione; non può essere solo il criterio della spesa, quello che deve guidare la scelta dell'una o dell'altra forma di governo. L'attenzione del Parlamento sembra essere prevalentemente concentrata sul sistema elettorale: la volontà è di restituire alla Provincia il suo profilo di ente titolare di un proprio autonomo e separato indirizzo politico-amministrativo. Ma per fare cosa? La nostra tradizione del diritto pubblico ci dice che in principio ci sono le funzioni, e che la forma di governo deve essere adattata al tipo di funzioni che un ente svolge, per cui se si decide di tornare all'elezione diretta delle Province senz'altro serve un consolidamento delle funzioni provinciali attuali, ed anzi, un loro irrobustimento.

In attesa della scelta definitiva di Governo e Parlamento, sarebbe comunque importante investire proprio sul rafforzamento dell'organizzazione amministrativa delle Province, in modo tale che possano essere almeno in grado di svolgere le funzioni di cui sono già titolari, senza essere condizionate, come è ora, dall'aiuto finanziario della Regione, e possano risultare adeguate a ricevere eventuali nuovi compiti: si tratta di una condizione fondamentale per evitare che i cittadini vengano chiamati ad eleggere degli organi di una Provincia *con i piedi d'argilla*. Sulla forma di governo, nell'attesa che si compia la tanto invocata elezione diretta, si potrebbe intanto sostenere il Presidente con una Giunta da lui nominata anche tra esterni ai Consigli comunali, come già proposto senza successo nella scorsa legislatura, almeno per risolvere i gravi problemi generati dalla concentrazione della responsabilità di governo in capo al solo Presidente; altrettanto necessario ed urgente sarebbe intervenire sulla dimensione e sulla durata dei Consigli provinciali, rivedendo il sistema di voto ponderato previsto dalla legge 56/2014, in modo da assicurare una più equilibrata rappresentanza territoriale. Si tratta di interventi alla portata del legislatore, ma che, come si è detto, sono ancora in attesa che si sciolga il nodo complessivo della forma di governo provinciale.

3. La forma di governo comunale e la sua torsione monocratica

Veniamo, ora, alla forma di governo comunale, per verificare se, anche senza riforme strutturali, vi siano state comunque state delle trasformazioni di cui occorre esaminare gli effetti sull'autonomia locale.

Sotto questo profilo, vi è da considerare anzitutto che, se le competenze del Consiglio comunale sono rimaste formalmente invariate, si è però assistito ad interventi normativi che hanno progressivamente rafforzato le competenze del Sindaco, in particolare, su due fronti: i poteri di ordinanza e quelli commissariali. L'esercizio di questi nuovi poteri ha posto problemi di convivenza con le prerogative riservate ai Consigli Comunali, generando in alcuni casi la necessi-

tà dell'intervento del giudice amministrativo anche per tutelare le competenze riservate all'area tecnica, rispetto alle ingerenze del Sindaco. Anche durante la Pandemia, come è noto, tramite l'uso dei poteri emergenziali i Sindaci hanno dimostrato un forte protagonismo, che in alcuni casi ha reso necessario anche interventi da parte del Governo nazionale[11].

Sempre nella direzione del rafforzamento delle prerogative dei Sindaci hanno finito per operare, del resto, anche le riforme che, come sopra ricordato, hanno modificato il sistema di governo delle Province ed hanno portato all' istituzione delle Città metropolitane, attribuendo ai Sindaci la possibilità di cumulare la loro carica con quella di consigliere provinciale o metropolitano; senza considerare che tutti i Sindaci fanno parte dei nuovi organi assembleari creati dalla l. 56/2014, che partecipano all'adozione di alcuni fondamentali atti di competenza dei Consigli. La composizione attuale dei Consigli provinciali e metropolitani mostra, peraltro, come una buona percentuale degli eletti sia rappresentato proprio da Sindaci, evidente segnale della loro influenza ed autorevolezza, che spinge le forze politiche a candidarli, e i consiglieri a votarli.

A chi vede in questa progressiva valorizzazione del ruolo dei Sindaci una torsione monocratica della forma di governo comunale[12], in contrasto con il principio democratico, si contrappone chi fa presente che la perdita di autorevolezza dei Consigli comunali e la scarsa incisività delle funzioni di indirizzo e di controllo da essi svolte non è da imputarsi a difetti del modello, ma piuttosto a fattori esterni alla dinamica tra gli organi comunali: la crisi dei partiti politici, l'emersione di nuovi movimenti operanti con tecniche di comunicazione fortemente orientate a non utilizzare i canali tradizionali del dibattito politico, il crescente disagio sociale e, infine, la crisi economica, che avrebbero fortemente indebolito la fiducia dei cittadini nei confronti delle assemblee elettive, spingendoli a rivolgersi all'Esecutivo – ed al suo principale titolare e rappresentante a livello locale, il Sindaco – per ottenere più rapida ed efficace risposta alle loro istanze.

Quel che è certo è che i tradizionali strumenti di controllo riservati ai Consiglieri non appaiono ormai più sufficienti a garantire una reale influenza del Consiglio e finiscono per essere utilizzati quasi solo come strumenti di ostruzionismo. Benché l'ordinamento si premuri di assicurare che i regolamenti attribuiscano ai Consigli comunali adeguate risorse finanziarie, personale, e sedi, risulta inoltre evidente lo squilibrio tra gli apparati e le risorse di cui può beneficiare l'esecutivo, e le (spesso assai ridotte, e non inesistenti) strutture del Consiglio. Rare sono, peraltro, le ipotesi nelle quali si fa ricorso, da parte dei Consigli comunali, allo strumento della mozione di sfiducia (a causa del già ricordato meccanismo *simul stabunt, simul cadent*, che genera quella che è stata

[11] Per un'analisi più approfondita del tema mi sia consentito rinviare a C. Tubertini, "Il ruolo e i poteri del Sindaco e la loro evoluzione," *Riv. Dir. Econ. Comuni* 3 (2023); 2011 sgg.

[12] S. Staiano, "Dai Sindaci ai Governatori," *federalismi.it* 19 (2012): 7.

definita una «stabilità per dissuasione»[13]), mentre più frequente è la decadenza del Sindaco per cause esterne (come inchieste giudiziarie che fanno emergere episodi di reato, o cause di incompatibilità) o lo scioglimento dei Consigli comunali per l'intervento repressivo dello Stato. Non si può non considerare, infine, come ulteriore elemento di disequilibrio tra posizione dei Consiglieri e dei membri dell'esecutivo, che mentre Sindaco e Assessori percepiscono una indennità fissa[14], proprio recentemente incrementata in maniera significativa[15], i primi godono solo di un più modesto gettone di presenza, che le misure anti-crisi hanno peraltro imposto ai comuni di ridurre del 10 percento, rispetto all'importo percepito nel 2005[16]; ed infine lo stesso numero dei Consiglieri comunali ha subito una riduzione non trascurabile[17].

Che vi sia questa torsione della forma di governo comunale sembra, peraltro, confermato dal superamento dell'inderogabilità di una regola che si riteneva immanente alla forma di governo locale, quale contrappeso ai poteri assegnati al Sindaco: quella del divieto di terzo mandato consecutivo. Oggi questo divieto vige solo per i comuni sopra i 15.000 abitanti, e nessun limite alla rielezione consecutiva è previsto ormai per tutti i comuni fino a 5.000 abitanti. Sul punto, però, va ricordato che la giurisprudenza ha sempre considerato l'esistenza di questo limite come

[13] P. Mazzina, "Sistemi elettorali comunali e rappresentanza politica: un bilancio dei rapporti tra maggioranza e minoranza/e consiliare/i," *federalismi.it* 12 (2018): 16.

[14] Gli assessori percepiscono un importo dal 10 al 65 percento dell'indennità del Sindaco, anche in tal caso variabile in base alla popolazione.

[15] La Legge di bilancio 2022 (Legge 30 dicembre 2021, n. 234) ha previsto un incremento delle indennità di funzione dei sindaci metropolitani e dei sindaci dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario, parametrata al trattamento economico complessivo dei presidenti delle Regioni. L'incremento è adottato in misura graduale per il 2022 e 2023 e in misura permanente a decorrere dal 2024. Si passa così da un massimo di 13.800 euro per i sindaci metropolitani (che prima percepivano massimo 7.800 euro) a 2.208 euro per i sindaci dei comuni sotto i 3.000 abitanti (che prima avevano una indennità massima di 1300 euro).

[16] Il gettone varia da un minimo di 17 euro, nei comuni fino a 1000 abitanti, ad un massimo di 103 euro, nei Comuni con oltre 500.000 abitanti. Il gettone si riferisce alle sedute del Consiglio e delle Commissioni a cui ciascun Consigliere partecipa. La legge prevede la possibilità, in presenza di alcune condizioni (riferite al carattere turistico del comune, o alla presenza di buone condizioni finanziarie dell'ente), che i comuni decidano una maggiorazione (in una percentuale che va dal 2 al 5 percento, a seconda delle diverse ipotesi). Si consideri che in alcuni comuni in condizioni di dissesto finanziario, i Consiglieri hanno addirittura deliberato di rinunciare al gettone di presenza.

[17] Sulla riduzione del numero dei consiglieri il legislatore è intervenuto, negli ultimi anni, ripetutamente: cfr. la legge finanziaria per il 2010 (l. 191 del 2009), il d.l. 2 del 2010, convertito in l. 42 del 2010; l'art. 16, comma 17, del d.l. 138 del 2011 (convertito in l. 148) e, da ultimo, la stessa l. 56 del 2014, comma 135, in senso inverso. In conseguenza di queste previsioni, prima del 2010, il numero di consiglieri variava da un massimo di 60 (nei Comuni di oltre un milione di abitanti) a 12 (nei Comuni fino a 3000 abitanti), mentre attualmente il numero varia da un massimo di 48 a un minimo di 10.

> punto di equilibrio tra il modello dell'elezione diretta dell'esecutivo e la concentrazione del potere in una sola persona che ne deriva, con effetti negativi anche sulla *par condicio* delle elezioni successive, suscettibili di essere alterate da rendite di posizione

e, ancora, come il necessario raggiungimento di tale equilibrio risulti

> particolarmente pressante nei livelli di governo locale, data la prossimità tra l'eletto e la comunità, onde il rischio di una sorta di regime da parte del primo in caso di successione reiterata nelle funzioni di governo;

anche se è poi stata la stessa giurisprudenza costituzionale a riservare al legislatore statale la prerogativa di graduarne l'applicazione[18].

Come si è detto, l'innovazione recentemente introdotta elimina del tutto il limite alla rielezione consecutiva per tutti i comuni fino a 5.000 abitanti, consente tre mandati tra i 5 e i 15.000, e mantiene il limite dei due mandati solo per i comuni sopra questa soglia demografica, che sono in tutto solo 730.

Quali possibili riforme è lecito attendersi in futuro, sulla forma di governo comunale, non è ancora del tutto chiaro. Quel che è certo è che il legislatore statale sembra essere intenzionato a consolidare il principio della «centralità della figura dell'organo monocratico di comuni» (così si legge, ameno, nel disegno di legge delega alla revisione del TUEL proposto dal Ministro dell'Interno nell'attuale legislatura), valorizzandone, peraltro, il ruolo di indirizzo politico separando nettamente le responsabilità da attribuirsi alla parte tecnica da quelle del Sindaco come capo dell'amministrazione comunale. Tale tendenza non può che alimentare i dubbi di chi già contesta l'investitura diretta come unica e sola manifestazione di maggiore democrazia, laddove sarebbe auspicabile che il coinvolgimento degli elettori nelle scelte fondamentali per la collettività avvenisse nella quotidianità, e non solo alla chiusura di mandato[19].

4. Osservazioni conclusive

Nel concludere questa breve rassegna sulle trasformazioni, già avvenute ed *in itinere*, della forma di governo locale, non si può non ritornare all'opera di Cecilia Corsi, ed alla sua particolare attenzione per la democrazia locale, nel

[18] Il riferimento è a Corte Cost. n. 60/2023, che ha dichiarato l'incostituzionalità, per violazione dell'art. 3, lett. b), dello statuto speciale sardo e degli artt. 3 e 51 Cost., dell'art. 1 della legge regionale Sardegna n. 9/2022 che aveva portato il numero massimo dei mandati consecutivi dei sindaci a quattro nei comuni con popolazione sino a 3.000 abitanti e a tre nei comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti, così derogando alla legislazione nazionale in materia.

[19] Così, in relazione al dibattito sul c.d. terzo mandato dei Presidenti di Regione, C. Buzzacchi, "Il principio fondamentale del divieto del terzo mandato come «ponderato contraltare» dell'elezione diretta," *Oss. Fonti* 2 (2025): 388.

suo senso più ampio ed inclusivo[20]. Essa richiede istituzioni locali in grado di assicurare l'effettivo godimento dei diritti civili e sociali da parte delle rispettive comunità. Il pensiero volge, di nuovo, al tema delle funzioni amministrative: il nostro sistema locale, nel suo complesso, in questi anni non ha perso competenze, anzi, queste sono, almeno sulla carta, sempre in aumento. Ma il contesto complessivo nel quale comuni e province si trovano attualmente ad esercitare le proprie ampie competenze è inserito in un sistema di stretti vincoli e limiti derivanti da più fronti, che rendono la realizzazione dei programmi di mandato assai difficile. I margini di discrezionalità politica sono sempre più stretti e questo stressa ancora di più le responsabilità degli amministratori, formalmente titolari di una serie amplissima di poteri ma di fatto spesso privi di armi per la loro attuazione. Eventuali interventi di riforma dovrebbero, quindi, tener conto anzitutto dell'esigenza di assicurare agli enti locali una autonomia sostanziale. Nell'eventuale ridisegno della loro forma di governo, sarebbe dunque necessario tener conto dell'ontologica diversità tra province, città metropolitane e tra gli stessi comuni di diversa dimensione, e del differente modo di atteggiarsi delle relazioni tra forze politiche di maggioranza e minoranza nei centri minori e in quelli di medie o grandi dimensioni; senza dimenticare la necessità di assicurare un forte collegamento tra i vari assi della riforma locale, e, in particolare, con le scelte che saranno compiute sulla fiscalità locale, per ricomporre in un quadro armonico anche le modifiche che eventualmente si vorranno apportare alla forma di governo.

Riferimenti bibliografici

Buzzacchi, C. "Il principio fondamentale del divieto del terzo mandato come «ponderato contraltare» dell'elezione diretta." *Oss. Fonti* 2 (2025): 388.

Carloni, E. "Strade provinciali e dove trovarle. Prospettive e sfide dell'ente intermedio." *Istituz. Fed.* (2023): 787 sgg.

Corsi, C. *L'autonomia statutaria dei comuni e delle province*. Milano: Giuffrè, 1995.

De Donno, M. "La nuova Provincia." *Astrid Rassegna* 5 (2023).

Di Carpegna Brivio, E. "Per la ricostruzione delle funzioni provinciali: ripensare l'area vasta oltre uniformità ed esecuzione." *Regioni* 5-6 (2018): 877 sgg.

Gardini, G. "La eterna transición de la provincia: breve historia de un ente inconcluso. Una comparación entre Italia y España." *Anuario del Gobierno local 2023*: 145 sgg.

Gasparri, W., a cura di. *Alla ricerca dei modelli di governo dell'area vasta*. Torino: Giappichelli, 2020.

Mazzina, P. "Sistemi elettorali comunali e rappresentanza politica: un bilancio dei rapporti tra maggioranza e minoranza/e consiliare/i." *federalismi.it* 12 (2018): 16.

Napoli, C. "Nessuno si salva da solo». Prospettive de iure condendo in materia di Province tra atavica diffidenza del legislatore e consolidate chiusure del giudice costituzionale." *Regioni* 6 (2023): 1273 sgg.

[20] Sul punto rinvio alle riflessioni già svolte in C. Tubertini, "L'autonomia locale come strumento per l'affermazione dei diritti. Spunti per l'attualità a partire dalle opere di Cecilia Corsi," *Istituz. Fed.* (2024): 461 sgg.

Staiano, S. "Dai Sindaci ai Governatori." *federalismi.it* 19 (2012): 7.
Tubertini, C. "Il ruolo e i poteri del Sindaco e la loro evoluzione." *Riv. Dir. Econ. Comuni* 3 (2023): 2011 sgg.
Tubertini, C. "L'autonomia locale come strumento per l'affermazione dei diritti. Spunti per l'attualità a partire dalle opere di Cecilia Corsi." *Istituz. Fed.* (2024): 461 sgg.
Vandelli, L. "Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016." *Regioni* 1-2 (2017): 35 sgg.



Figura 4 – Cecilia in uno dei suoi viaggi in paesi lontani.

PARTE QUARTA

Diritti

Itinerari costituzionali per un 'diritto' alla pace (disarmata e disarmante)

Leonardo Bianchi

> Noi gente della strada diciamo che la parola "ripudia" è molto più ricca di significato, abbraccia il passato ed il futuro. È un invito a buttare tutto all'aria: all'aria buona (don Lorenzo Milani, *Lettera ai giudici*).

1. L'art. 11 della Costituzione in prospettiva diacronica.

Com'è noto, l'art. 11 della Costituzione italiana si esprime per il ripudio della guerra «come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali». A questo proposito, mette conto rilevare come tale formulazione esprima anche lessicalmente un salto di qualità rispetto alla proposta inizialmente avanzata e poi approvata dalla Prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione dell'Assemblea Costituente, laddove si parlava a tal proposito di semplice «rinunzia»[1].

Tale presa di posizione, pur netta, non risultò sufficientemente forte, perché avrebbe presupposto in qualche maniera l'idea di un diritto al quale si rinuncia, mentre l'assunto di base era piuttosto che non vi sia nessun diritto a fare la guerra. Di conseguenza, l'espressione «ripudia» assume un tenore ben più energico, con la manifestazione non solo della rinuncia alla guerra, ma della condanna

[1] Il Testo approvato all'unanimità in Prima Sottocommissione, a partire dalla proposta del Relatore Giuseppe Dossetti così recitava: «La Repubblica rinunzia alla guerra come strumento di conquista o di offesa alla libertà degli altri popoli e consente, a condizioni di reciprocità, le limitazioni di sovranità necessarie alla difesa e alla organizzazione della pace» (*Atti AC*, 3 dicembre 1946)

Leonardo Bianchi, University of Florence, Italy, leonardo.bianchi@unifi.it

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)
FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Leonardo Bianchi, *Itinerari costituzionali per un 'diritto' alla pace (disarmata e disarmante)*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2.29, in Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, pp. 285-297, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

della guerra stessa, sul piano etico oltreché giuridico[2]: il Costituente intendeva, così, rinnegare per il futuro qualsiasi intervento aggressivo, in linea con la volontà di edificare un ordine internazionale basato sulla pace, la giustizia e la cooperazione fra i popoli.

La prospettazione dell'art. 11 addirittura come ricognitivo di un principio supremo della Costituzione[3] porta a valorizzarne stabilmente la dimensione programmatica (secondo questa lettura, anche con un vincolo al legislatore costituzionale) volta ad orientare l'azione dei pubblici poteri in funzione del raggiungimento di determinate finalità di carattere generale; in questo caso, per indirizzare la politica nazionale verso una condizione di pace, o almeno di non belligeranza, ferma restando l'acquisizione consolidata del superamento della distinzione tra norme programmatiche e precettive, a partire dalla prima, storica sentenza n.1/1956 della Corte costituzionale, che sancì l'utilizzabilità di tutte le norme costituzionali quale parametro nel giudizio di legittimità costituzionale.

Se, poi, la guerra viene ripudiata anche «come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali» oltreché come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli, la «guerra giusta» secondo il criterio costituzionale sarebbe soltanto quella difensiva intesa come salvaguardia dei confini nazionali, ad oggi mai deliberata né dichiarata a' termini di Costituzione.

Il ripudio della guerra di cui alla prima proposizione dell'art. 11 non è solo un'affermazione di ordine essenzialmente morale, ma identifica un preciso limite giuridico all'uso della forza anche nell'ambito degli interventi decisi per garantire la pace e la sicurezza internazionali. Di tale ripudio è generalmente apprezzata la portata immediatamente precettiva «come comando immediato per i titolari dei pubblici poteri, in quanto direttiva di azione negli affari esteri e militari, oltre che come criterio di qualificazione generale dell'ordinamento»[4].

Così, l'uso della forza può essere ammesso nelle ipotesi di diritto di difesa individuale e collettivo di cui all'art. 51 Carta ONU, ma deve svolgersi secondo modalità rigorosamente delimitate e con l'assoluto divieto dell'uso e della detenzione delle armi di distruzione di massa. Sicché un comportamento minaccioso tenuto da un potenziale nemico, attraverso un progressivo riarmo o

[2] Così già M. Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione dell'AC, per cui «la parola "ripudia" [...] ha un accento energico ed implica così la condanna come la rinuncia alla guerra» (*Atti AC*, 24 marzo 1947). Su questa scelta terminologica, si veda per tutti M. Benvenuti, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano* (Napoli: Jovene, 2010), 33 sgg. Fondamentale resta, poi, L. Carlassare, "L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti," *Costituzionalismo.it* 1 (2013).

[3] Si veda L. Chieffi, *Il valore costituzionale della pace. . Tra decisioni dell'apparato e partecipazione popolare* (Napoli, 1990), 61 sgg.; U. Allegretti, "Guerra del Golfo e Costituzione," *Foro it.* 5 (1991): 382 sgg.; "La pace e il suo statuto," *Forumcostituzionale.it* (2001); V. Onida, "Guerra, diritto, Costituzione," *Quaderni costituzionali* (1999): 1. Diversamente, si veda per tutti da ultimo G. De Vergottini, "La Costituzione e il ritorno della guerra," *Osservatorio costituzionale* 3 (2022): 73 sgg.

[4] Così G. Grasso, "Guerra: II) disciplina costituzionale," in *Enciclopedia giuridica*, vol. XVII (Roma: Treccani, 1989), 4.

movimenti di truppe al confine non dovrebbe giustificare un'azione di difesa preventiva (esclusa dagli artt. 11 Cost. e 51 Carta ONU), bensì consentire un intervento essenzialmente diplomatico, anche di tipo economico, come l'embargo degli armamenti, il congelamento delle risorse finanziarie all'estero ed il blocco dei finanziamenti[5].

Occorre, nondimeno, alla luce dell'esperienza storica, porsi il problema se della guerra stia cambiando, piuttosto, la nozione o addirittura il nome. In questo senso, perplessità che proprio tutte le «operazioni di polizia internazionale» di carattere militare cui ha partecipato l'Italia siano difensive sono ragionevolmente fondate. L'interpretazione delle missioni militari italiane all'estero affermatasi nella prassi è nel senso della legittimità sotto il profilo costituzionale quando si tratti di operazioni delle Nazioni Unite o, comunque, dall'ONU autorizzate (ad esempio, la partecipazione all'operazione di liberazione del Kuwait occupato dagli iracheni nel 1991).

Differente è il caso dell'intervento in Kosovo nel 1999, deciso ed attuato nell'ambito della NATO senza l'avallo dell'ONU. Controverso risulta pure il caso della guerra in Iraq del 2003, con il sostegno dell'Italia alla coalizione guidata dagli USA, attraverso il consenso all'utilizzo delle basi americane presenti sul territorio nazionale e, a regime abbattuto, l'invio di un contingente militare.

Va, poi, sottolineato che, nell'impianto costituzionale dell'art. 11, le tre proposizioni fanno sistema, sicché il ripudio della guerra non può andare disgiunto da quelle «limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e a giustizia fra le nazioni», cui l'Italia consente (cioè, deve consentire), purché «in condizioni di parità con gli altri Stati», così come «promuove e favorisce» (cioè, deve promuovere e favorire) «le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo». Il riferimento è ritenuto univocamente declinato con riferimento all'ONU, come evidenziato dalla stessa Corte costituzionale, fin dalla sentenza n. 183 del 1973, leggendo l'art. 11 come disposizione che, «non a caso collocata tra i "principi fondamentali" della Costituzione, segna un chiaro e preciso indirizzo politico: il costituente si riferiva, nel porla, all'adesione dell'Italia alla Organizzazione delle Nazioni Unite»[6].

L'unitarietà sistemica nella strutturazione complessiva dell'art. 11 porta con sé il condizionamento delle limitazioni di sovranità ad un ordinamento che as-

[5] Si veda M. Cartabia e L. Chieffi, "Art. 11," in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, e M. Olivetti (Torino: UTET, 2006), 268; C. De Fiores, "Costituzione e guerre di globalizzazione," *Quest. Giust.* 1 (2003): 92; F. Rigano, "La guerra. Profili di diritto costituzionale interno," in *La guerra. Profili di diritto internazionale e diritto interno* (Napoli: ESI, 2002), 34.

[6] L. Paladin, "I "principi fondamentali" della Costituzione repubblicana: una prospettiva storica," *Giur. cost.* (1997): 3056, afferma in termini pienamente condivisibili che, nella «sua formulazione testuale, la seconda parte dell'art. 11 allude con tutta evidenza all'Organizzazione delle Nazioni Unite (anche se l'Italia è entrata a farne parte in virtù di una successiva decisione dell'Assemblea generale, adottata appena il 14 dicembre 1955)». Cfr. Carlassare, "L'art. 11 Cost.," 7.

sicuri pace e giustizia fra le nazioni. La stessa Corte costituzionale si è espressa con grande chiarezza a tal proposito fin dalla sentenza n. 304 del 1984, riconoscendo che l'art. 11 non giustifica limitazioni necessarie a raggiungere qualunque fine dell'organizzazione internazionale, ma soltanto limitazioni necessarie alla pace e la giustizia fra i popoli: «le condizioni e le "finalità" cui … sono subordinate le "limitazioni di sovranità", sono quelle stabilite "ivi", cioè… nell'art.11 della Costituzione». Non dunque le finalità proprie di ogni trattato giustificano limitazioni: «è il trattato che, quando porta limitazioni alla sovranità, non può ricevere esecuzione nel Paese se non corrisponde alle condizioni e alle finalità dettate dall'art.11 Cost.».

Tale assetto può ingenerare, peraltro, pure seri dubbi sulla competenza ad acconsentire alle limitazioni di sovranità riguardo al Trattato NATO, che dispone un parziale 'cartello' delle forze armate dei Paesi contraenti, soprattutto in ordine all'ambito in cui disporre tali limitazioni di sovranità senza bisogno di ricorrere alla revisione della Costituzione, salvo, comunque, l'inquadramento dello stesso art. 11 tra i principi supremi che si pongono a limitare la stessa revisione costituzionale.

2. L'interesse delle future generazioni tra tutela dell'ambiente e principio della pace

Secondo un'interpretazione di sistema, la Costituzione impone, dunque, di rispettare le norme internazionali come limite alle decisioni sovrane dello Stato (artt. 10, 11 e 80), naturalmente nel rispetto a sua volta del supremo principio democratico (art. 1, co. 2), che riconosce al popolo l'appartenenza della sovranità[7]. Questa apertura internazionalista, che deve tener conto anche del principio della subordinazione degli obblighi internazionali al rispetto dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili, sancito soprattutto nella sentenza della Corte costituzionale n. 238 del 2014, può rendere ragione anche della prospettazione di un allargamento dello stesso concetto di Patria: la Costituzione affida, cioè, ai governanti il compito di operare per integrare l'Italia in modo sempre più efficace e pacifico nella comunità internazionale e non isolarla.

Sembra di poter prospettare che un'ulteriore chiave di lettura di tale allargamento possa poggiar sul combinato disposto dell'art. 11 con l'art. 9, comma 3, della Costituzione, introdotto dalla l. cost. n. 1/2022. Questa, com'è noto, introduce il principio della «tutela dell'ambiente anche nell'interesse delle future generazioni», facendosi carico di un approccio improntato ai doveri di solidarietà ed al principio costituzionale di fraternità, basato sulla dimensione del dono, declinato in una prospettiva non soltanto spaziale, ma anche temporale in termini di solidarietà e fraternità intergenerazionale.

[7] G. Amato, "Poteri e sovranità nel mondo globale," Relazione al Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Costituzionalismo e globalizzazione*, Salerno 23-24 novembre 2012, *associazionedeicostituzionalisti.it*, <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2011-2018/download/jb5kPXP4zinecEqMjPk9qB0umYRDCtO2gD1L-lUOeL-c/Relazione%20Amato.pdf>.

L'inserimento nell'art. 9 dell'«interesse delle future generazioni» rappresenta una novità in quanto, non ultima in ragione anche del suo inserimento all'interno dei principi fondamentali, risulta in condizione di rafforzare il 'peso' delle esigenze del domani sulle scelte attuative e quindi, l'ottica dell'equità intergenerazionale[8]. Tale espressione costituzionale sembra aver davvero, nel mutato testo costituzionale, la potenzialità di moltiplicare i significati degli 'oggetti' di tutela contenuti nell'art. 9 e di estendere l'orizzonte e la forza della loro protezione; l'unica che, in maniera davvero innovativa, presenti quella capacità di 'pretendere' che le azioni pubbliche tengano conto già oggi degli effetti futuri sull'ambiente; in altri termini, è l'attenzione alle generazioni future che favorisce un salto qualitativo sul piano di un'interpretazione costituzionalmente orientata in termini storico – evolutivi.

Uno spunto interessante di riflessione viene dall'art. 20a *GrundGesetz*, introdotto con legge di riforma costituzionale nel 1994, secondo il quale

> Lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita […] mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale […].

A tal proposito, risulta particolarmente significativa la sentenza *BundesVerfassungGericht* del 24 marzo 2021 laddove, pur riconoscendo che (come l'art. 9 della Costituzione italiana) l'art. 20a GG non riconosce un diritto soggettivo all'ambiente, quella Corte favorisce un'interpretazione anticipatoria delle interferenze («advance interference-like effect») per cui le scelte legislative di non prevedere impegni vincolanti dopo il 2030 producono una «interferenza» nei diritti fondamentali costituzionalmente riconosciuti, cioè nelle libertà future; interferenza che può essere rilevabile già adesso in quanto è possibile anticipare le implicazioni nelle varie attività del domani. La criticità sotto il profilo costituzionale risiede nei «disproportionate risks»; non vi è alcuna certezza dei pregiudizi futuri nei diritti fondamentali dei ricorrenti ma il punto centrale è che la legislazione statale già oggi deve dimostrare di farsene adeguatamente carico in modo da non rendere eccessive le limitazioni da porre in essere domani.

Parimenti, l'aver previsto nell'art. 9 che l'ambiente debba essere tutelato anche nell'interesse delle generazioni future potrà rappresentare un fondamento idoneo a sostenere istanze di protezione del domani; tali interessi, per essere soddisfatti, devono trovare risposta anche nei doveri che vengono imposti oggi e senza dimenticare che, specie quando l'orizzonte temporale si accorcia, il futuro può essere già ben tutelato pensando al futuro delle attuali giovani generazioni[9].

Alla luce di tali considerazioni, si consideri inoltre – come fa la Corte costituzionale italiana – la tutela ambientale come

[8] Si veda su tutto questo il fondamentale lavoro di R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale* (Milano: Giuffré, 2008).

[9] Cfr. anche G. Vivoli, "La modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione: una svolta storica per l'ambiente o "molto rumore per nulla"?," *Queste istituzioni* 1 (2022): 37.

> valore costituzionale che si configura come sintesi, in una visione globale ed integrata, di una pluralità di aspetti e di una serie di altri valori che attengono non soltanto ad interessi meramente naturalistici o sanitari, ma anche ad interessi culturali, educativi, ricreativi e di partecipazione, tutti caratterizzati dall'importanza essenziale che rivestono per la vita della comunità (sentenze 302 e 356/1994),

individuandosi nella promozione, tutela e conservazione di condizioni ambientali idonee a garantire la salute della persona un valore costituzionale fondamentale che deve ispirare l'azione delle istituzioni pubbliche nazionali e sovranazionali. Tale valore comporta una strategia di gestione del rischio nei casi in cui si evidenzino indicazioni di effetti negativi sull'ambiente o sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante, ma i dati disponibili non consentano una valutazione completa del rischio. E la stessa Corte costituzionale ha già fatto applicazione del nuovo parametro dell'art. 9, co. 3, con riferimento alla tutela dell'ambiente nell'interesse non solo dei singoli e della collettività nel momento presente, ma anche, appunto, delle future generazioni (sentenza n. 105 del 2024).

Meritevole di attenzione, in termini di riconoscimento di un diritto al clima è pure la sentenza della Corte EDU 9 aprile 2024 (Verein KlimaSeniorinnen Schweiz c. Svizzera), laddove afferma che l'art. 8 CEDU contempla anche il diritto a una protezione effettiva da parte delle autorità statali contro le gravi minacce che i cambiamenti del clima costituiscono per il godimento dei diritti umani, quali la salute, il benessere, la qualità della vita e la vita stessa. Pertanto, il principale dovere di ogni Stato contraente è di adottare provvedimenti idonei a mitigare gli effetti potenzialmente irreversibili del cambiamento climatico, in grado di interferire negativamente con il godimento dei diritti umani, la cui protezione esige che le disposizioni convenzionali siano interpretate e applicate in modo da garantirne un esercizio concreto ed effettivo.

Alla luce di queste considerazioni, e di contro a quelle interpretazioni riduttive dell'art. 11 orientate a neutralizzare la forza del fermo divieto di cui alla prima proposizione[10], occorre valutare che lo scenario collegato ad uno scenario bellico caratterizzato dalla possibilità di impiego, ad opera di alcuni Stati ed Organizzazioni internazionali regionali, di armi nucleari di distruzione di massa su larga scala, comporta la necessità di riflettere sulla prospettazione che la prima forma pregiudiziale di tutela nell'interesse delle nuove generazioni ad esempio alla tutela ambientale, *a fortiori* sulla base della giurisprudenza costituzionale, europea dei diritti dell'Uomo e comparata, è quella dell'interesse a che nuove generazioni, appunto, effettivamente ci siano. Un interesse di cui non ci si sente di escludere, ma caso mai a questo punto di prospettare che, sulla base del combinato disposto degli articoli 2, 3, 9 e 11 della Costituzione, sia meritevole di tutela sul piano costituzionale.

In questo senso, determinante risulta muovere dalla configurazione della pace come valore fondamentale «con riferimento al cosiddetto nucleo essenziale»

[10] P. Caretti, "Il dibattito sulla riforma costituzionale nel decennio 1993/2003," in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. I (Torino: Giappichelli, 2005), 559 afferma che l'art.11 Cost. è stato sottoposto a 'interpretazioni deformate'.

della Costituzione, e cioè al suo «spirito informatore», alle sue «scelte ideologiche di fondo», e programmatiche[11]. La norma costituzionale portatrice di un valore fondamentale «individua, pertanto, quello che in una determinata fase storica si ritiene costituisca l'interesse prevalente della collettività»[12]. Se questo è vero per i sistemi giuridici nazionali, anche in relazione all'ordinamento giuridico internazionale è possibile individuare con certezza la pace come valore supremo, desumibile dall'impianto generale della Carta delle Nazioni Unite e dalla Dichiarazione del 1984 sul diritto dei popoli alla pace[13].

Ivi, insieme al riconoscimento del sacro dovere di ogni Stato di assicurare ai popoli le condizioni di una pacifica convivenza, sono dichiarate la volontà e l'aspirazione a eradicare la guerra dalla vita dell'umanità – in una prospettiva che, quasi per definizione, trascende la generazione presente – quale condizione indispensabile a garantirne la sopravvivenza nell'era della minaccia nucleare. Tale Dichiarazione, seppur non vincolante, concorre a creare un consenso internazionale sulla portata delle scelte programmatiche che hanno ispirato la Carta ONU. A tal proposito, gli ordinamenti nazionali ed internazionale si influenzano reciprocamente, in una fase ascendente, in cui gli ordinamenti interni, di matrice democratica, hanno contribuito all'affermazione della pace sul piano internazionale, ed in una discendente, in cui l'ordinamento internazionale consolida il valore, favorendone la protezione in chiave universalistica[14].

Si afferma, così, il principio dell'equità intergenerazionale come guida nella produzione normativa e nell'interpretazione dei diritti e degli obblighi sussistenti in capo alla generazione presente, cosicché essi, attraverso una valutazione prognostica, vengano orientati ad assicurare la sopravvivenza stessa dell'umanità, preservandone nel tempo l'ambiente e le forme di civiltà che essa ha espresso. L'equità intergenerazionale viene così a tradursi in «possibili forme di tutela giuridica, azionabili dagli uomini appartenenti alla generazione vivente, a favore degli interessi degli uomini ancora non esistenti»[15].

3. Principio della pace, sovranità e doveri dell'Uomo

Problema più generale che interseca diritto costituzionale e diritto internazionale attiene a quell'insieme di principi, regole e procedure che riguardano la gestione e il governo di una società globale attraverso le sue istituzioni, cioè

[11] Così Chieffi, *Il valore costituzionale della pace*, 61.

[12] Chieffi, *Il valore costituzionale della pace*, 63

[13] Assemblea generale, *Declaration on the Right of Peoples to Peace*, UN Doc. A/RES/39/11 (12 novembre 1984), punto 2.

[14] Così, M. Iovane e D. Greco, "L'interesse delle future generazioni al mantenimento della pace," in *L'interesse delle generazioni future nel diritto internazionale e dell'Unione Europea*, a cura di M. Frulli (Napoli: Editoriale Scientifica 2023), 53.

[15] Così Bifulco, Bifulco, *Diritto e generazioni future*, 27. Nella stessa direzione D'Aloia, "Generazioni future (diritto costituzionale)," in *Enciclopedia del diritto. Annali IX* (2016), 311 sgg., in particolare pp. 374 sgg. Cfr. Iovane e Greco, "L'interesse delle future generazioni," *passim*.

di quel fenomeno collettivo convenzionalmente chiamato *governance*[16]. A questo proposito, un problema generale che investe la Comunità internazionale, a partire dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, è quello del rapporto, da un lato, con il principio di sovranità, declinato a livello costituzionale dagli articoli 1, co. 2, e 11, dall'altro, con quella posizione politica che propugna la difesa o la riconquista della sovranità nazionale da parte di un popolo o di uno Stato, in contrapposizione alle dinamiche della globalizzazione ed alle politiche sovranazionali di concertazione, che convenzionalmente va sotto il nome di sovranismo[17].

Del supremo – e, dunque, intangibile anche in sede di revisione costituzionale – principio democratico, basato sul riconoscimento della sovranità popolare nelle forme e nei limiti della Costituzione, va data un'interpretazione sistematica in combinazione con l'apertura internazionalista – che si configura, insieme al principio della pace, come una delle caratteristiche fondamentali della Costituzione repubblicana –, e di questa con quello.

Nondimeno, va osservato come si ponga in una prospettiva contraria a quella costituzionale la lettura della sovranità in termini di opposizione al trasferimento di poteri e competenze dallo Stato nazionale ad un livello superiore, sovranazionale (come nel caso dell'Unione Europea) o internazionale, quale processo di indebolimento della propria identità storica e di declino del principio democratico: in tal senso, l'accezione del c.d. 'sovranismo' finisce per porsi fuori dalla prospettiva costituzionale, al contrario di una concezione di sovranità espressiva di un'identità aperta, che si definisce, si precisa e si consolida nel dialogo ed anche nella dialettica con gli altri Stati ed Organizzazioni internazionali, e che, purché in condizioni di parità con gli altri Stati, consente alle limitazioni della stessa[18]. Tale concezione di sovranità può trovare espressione anche in quella nozione di 'sistema Paese', quale insieme coordinato di tutte le componenti istituzionali, culturali, economiche, sociali e produttive che contribuiscono, definendoli e promuovendoli, allo sviluppo ed al funzionamento di un'intera nazione[19].

Nell'epoca della globalizzazione dilagano, com'è noto, poteri privati a livello globale, oltremodo influenti sui Governi nazionali e sulle organizzazioni internazionali, inizialmente originati a partire dal legittimo esercizio della libertà d'impresa, ma in definitiva privi di legittimazione democratica. Un approccio

[16] Si veda L. D'Andrea, "Brevi riflessioni su *governance* globale e costituzionalismo interlivello," *Consultaonline*, <https://giurcost.org/contents/giurcost/studi/dandrea2.pdf>.

[17] Si veda la vasta indagine di G. Allegri, A. Sterpa, e N. Viceconte, a cura di, *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo* (Napoli: Editoriale Scientifica, 2019). Sulla sovranità, fondamentali i lavori di F. Bilancia, "Sovranità, di alcune grandi categorie del diritto costituzionale," *Rivista AIC* 3 (2017), e O. Chessa, "Sovranità: temi e problemi di un dibattito giuspubblicistico ancora attuale," *Rivista AIC* 3 (2017).

[18] Cfr. B. Pezzini, "Per un ordine della sovranità disarmata," *Osservatorio costituzionale AIC* 3 (2022): 65 sgg.

[19] Assai interessante l'approfondita lettura critica di A. Spadaro, "Italia, Patria, Nazione, Paese, Stato, Repubblica: il soggetto è lo stesso, ma i termini sono "sempre" fungibili, ossia sinonimi in senso stretto?," *federalismi.it* 8 (2023).

«non sovranistico» non solo non esonera, ma anzi esige con realismo in questo contesto che si porti l'esercizio della sovranità popolare a misurarsi con l'attualizzazione della seconda parte dell'art. 11 della Costituzione:

> L'Italia [...] consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

Tale assetto finisce per scalfire la sovranità statuale, che è legata a precisi ambiti spaziali e frontiere presidiate, concorrendo ad esaltare una sorta di eterogenesi dei fini della globalizzazione[20].

A questo proposito, è opportuno sottolineare l'uso ambiguo del termine «diritti dell'Uomo» nel quadro dell'internazionalizzazione della rispettiva tutela, laddove vengano accomunati sotto un'etichetta di sapore universalista posizioni soggettive in realtà ad oggi profondamente diversificate. Alcuni soggetti o gruppi sociali hanno progressivamente acquisito in sé una somma tale di diritti che richiede, anche sul terreno della tutela dei diritti di libertà tradizionali, non un arretramento dei pubblici poteri, bensì un loro intervento alla ricerca di nuove garanzie contro gli abusi di chi esercita un'attività che riveste, oltre ai profili di una libertà, quelli di un «potere»[21].

È , allora, ipotizzabile che una rinnovata organizzazione internazionale che si ponga il problema di un nuovo equilibrio della sovranità statuale possa costituirsi attorno al catalizzatore di una Dichiarazione Universale dei Doveri di solidarietà internazionale, che completi l'art. 2 della Carta ONU e si affianchi alla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 10 dicembre 1948 e tradotta in termini giuridicamente vincolanti nei Patti Internazionali sui Diritti Civili e Politici e sui Diritti Economici, Sociali e Culturali di New York del 16 dicembre 1966 (ratificati e resi esecutivi in Italia con l. 881/1977).

Vero è che già la Dichiarazione del 1948 contiene una previsione dedicata ai doveri, all'art. 29, laddove si dichiara che

> Ogni individuo ha dei doveri verso la comunità, nella quale soltanto è possibile il libero e pieno sviluppo della sua personalità. Nell'esercizio dei suoi diritti e delle sue libertà, ognuno deve essere sottoposto soltanto a quelle limitazioni che sono stabilite dalla legge per assicurare il riconoscimento e il rispetto dei diritti e delle libertà degli altri e per soddisfare le giuste esigenze della morale, dell'ordine pubblico e del benessere generale in una società democratica. Questi diritti e queste libertà non possono in nessun caso essere esercitati in contrasto con i fini e principi delle Nazioni Unite.

[20] Su contraddizioni e rischi presenti nell'attuale tendenza all'internazionalizzazione della tutela dei diritti fondamentali, si veda , fra gli altri, P. Caretti e G. Tarli Barbieri, *I diritti fondamentali* (Torino: Giappichelli, 2022), 118 sgg. Cfr. Amato, Poteri e sovranità nel mondo globale".

[21] Si veda Caretti e Tarli Barbieri, *I diritti fondamentali*, 120.

Vi è, tuttavia, da chiedersi se tale previsione, alla prova dei fatti, si sia dimostrata sufficientemente articolata o presenti, piuttosto, dei margini di ambiguità che richiedano una più compiuta enunciazione testuale del dovere di garantire e promuovere la pace con la previsione, ad esempio, dei doveri: a) di favorire la riconversione industriale dell'industria bellica e sfavorire la riconversione in bellica dell'industria pesante[22]; b) di favorire la limitazione dello sfruttamento economico e commerciale delle scoperte medico – farmaceutiche su patologie virali acute altamente contagiose, in modo da contenere il prezzo per garantire una più vasta diffusione della cura; c) di promuovere il pluralismo delle piattaforme digitali globali e la piena tutela dell'utente nei loro confronti.

In quest' ultimo caso, va considerato che le piattaforme digitali, poderosi strumenti di libertà additivi di pluralismo sul piano teorico, in pratica si sono affermate, nei canali di distribuzione dell'informazione in rete, come poche grandi piattaforme ad altissimo livello di concentrazione (Google, FB, Twitter – X –, Instagram, YouTube, TikTok), in grado di acquisire ed utilizzare enormi quantità di dati per i fini più diversi, commerciali, politici, di ricerca, dati che tutti gli utilizzatori della rete forniscono, consapevolmente o meno (*Big data*), per cui finisce per essere smentita in ambito commerciale e politico l'idea di una rete per sua natura orizzontale, in cui ciascuno possa essere parimenti fruitore e produttore di messaggi, allargando al massimo la propria sfera di libertà. Invece, le più sofisticate tecniche di marketing usano algoritmi in grado di costruire e diffondere con progressione geometrica messaggi e parole d'ordine «virali» ed individuano gusti ed abitudini degli utenti della rete (vale a dire, oltre il 60% della popolazione mondiale), permettendo di influenzare su larga scala il cittadino, come consumatore ed elettore, favorendo fortemente la polarizzazione delle posizioni a livello globale[23].

[22] Cfr. gli spunti di C. Corsi, "La disciplina legislativa del commercio internazionale di armamenti," *Foro amm.* (1991): 2799.

[23] Si veda , fra gli altri, P. Caretti e A. Cardone, *Il diritto dell'informazione della comunicazione nell'era dell'intelligenza artificiale* (Bologna: il Mulino), 237 sgg. e 265 sgg. In questo senso, sulla delimitazione della responsabilità delle piattaforme ed i limiti alla concentrazione, si veda A. Simoncini, "La co-regolazione delle piattaforme digitali," *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* (2022): 1031 sgg.; ed E. Longo, "La disciplina del "rischio digitale"," in F. Pizzetti ed altri, *La regolazione europea della società digitale* (Torino: Giappichelli, 2024), 53 sgg. Significative, in questo senso, le previsioni del Digital Service Act (Regolamento UE 2022/2065), che, con l'obiettivo di riequilibrare il potere delle piattaforme nella gestione degli «ecosistemi» digitali, disciplina le procedure per la segnalazione di contenuti che non rispettino i termini d'uso, prevedendo, a carico della piattaforma l'obbligo di motivazione degli interventi di rimozione e la proporzionalità della sanzione; obbliga le piattaforme a progettare, organizzare e gestire le interfacce online in modo da non ingannare e manipolare i destinatari dei servizi, in modo che i destinatari dei servizi prendano «decisioni libere e informate»; obbliga le piattaforme più grandi ad individuare e mitigare i «rischi sistemici» attraverso azioni volte ad incidere sulla presentazione e diffusione dei contenuti (ad esempio, con la necessità di contrassegnare i *deepfake*, cioè foto, video ed audio creati grazie a *software* di intelligenza artificiale, falsi tuttavia estremamente realistici).

Attorno ad una strategia così disegnata, la difficoltà di individuare un livello di intervento regolatorio efficace e, soprattutto, di apprestare gli strumenti, sul piano degli enti, degli organi e delle fonti del diritto, dovrebbe investire tanto il livello dell'Unione Europea, incorporando in una modifica dei Trattati il divieto di accordi bilaterali tra gli Stati membri che alterino quelle condizioni di parità con gli altri Stati che, sole, legittimano limitazioni di sovranità secondo l'art. 11 della Costituzione[24], quanto il livello internazionale, riprofilando il rapporto tra Assemblea Generale e Consiglio di Sicurezza dell'ONU quanto ai poteri di attivazione delle forze internazionali di pace. In questo senso, gli intervenuti mutamenti dello scenario geopolitico globale possono far tornare d'attualità non come espediente (come ebbe a dimostrarsi in quel caso storico), ma come indice di una visione rinnovata la Risoluzione 377/1950 dell'Assemblea Generale ONU *Uniting for peace* diretta ad affermare una sorta di potere sostitutivo dell'Assemblea Generale, anche riguardo all'uso della forza, in caso di paralisi del Consiglio di Sicurezza, di nuovo in applicazione di quelle condizioni di parità con gli altri Stati che legittimano costituzionalmente ex art. 11 limitazioni di sovranità[25].

È , infatti, sulla base della previsione dell'art. 11 che l'Italia ha chiesto ed ottenuto nel 1955 di far parte dell'ONU ed ha svolto un ruolo da protagonista nella fondazione delle Comunità europee (oggi unificate nell'Unione Europea) che originariamente avevano, sì, finalità economiche, ma anche il preciso obiettivo politico di scongiurare il rischio del riprodursi in Europa delle condizioni di conflittualità che avevano portato a ben due conflitti mondiali nel volgere di un trentennio. Forte risultò, allora, la volontà di ricostruire un'Europa all'insegna della pace, con il fermo proposito di evitare in futuro contrapposizioni e conflitti come quelli che avevano condotto alla catastrofe della Seconda Guerra Mondiale ed, a questo fine, anche di reintegrare la Germania, che tale guerra aveva causato, in un'Europa prospera, pacificata e legata al blocco occidentale nell'unica convinzione che almeno i popoli europei condividessero un'eredità comune, sia morale che spirituale. In questo quadro, anche la difesa militare ed i problemi economici, tra cui il problema dell'accessibilità a tutti delle materie prime, erano avvertiti come qualificanti ed essenziali, non meno di oggi.

In questo quadro, risulta metodologicamente obbligato farsi carico, oltreché della predisposizione di condizioni armistiziali, di un 'approccio eziologico', orientato all'analisi delle cause dei conflitti ed alla loro risoluzione in un raggio di medio – lungo periodo. Ad esempio, nel caso del conflitto russo – ucraino, con un approfondimento delle cause del mancato rispetto e della mancata attuazione del Protocollo di Minsk del 2014, predisposto da Russia, Ucraina ed Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), tornando

[24] Cfr. le criticità segnalate da G. Allegri e A. De Petris, "Il Trattato franco-tedesco di Aquisgrana: pericolo o opportunità per il futuro dell'integrazione europea?," *federalismi.it* 3 (2019).

[25] Cfr., più in generale, M. Benvenuti, "Le conseguenze costituzionali della guerra russo – ucraina. Prime considerazioni," *Osservatorio costituzionale AIC* 3 (2022): 20, *passim*

a recuperare lo spirito sia dei Trattati istitutivi delle Comunità europee (e delle loro successive modificazioni), sia degli Accordi di Helsinki del 1975.

Sicché la grande attenzione dimostrata anche dagli studiosi al mantenimento della pace tra popoli[26] è chiamata a concorrere oggi più che mai a dar corpo, in vista dell'elaborazione di un 'diritto' alla pace, all'affermazione con cui si apriva la Dichiarazione di Robert Schuman del 9 maggio 1950: «La pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano».

Riferimenti bibliografici

Allegretti, U. "Guerra del Golfo e Costituzione." *Foro it.* 5 (1991): 382 sgg.

Allegretti, U. "La pace e il suo statuto." *Forumcostituzionale.it* (2001).

Allegri, G., e A. De Petris. "Il Trattato franco-tedesco di Aquisgrana: pericolo o opportunità per il futuro dell'integrazione europea?" *federalismi.it* 3 (2019).

Allegri, G., A. Sterpa e N. Viceconte, a cura di. *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2019.

Amato, G. "Poteri e sovranità nel mondo globale." Relazione al Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Costituzionalismo e globalizzazione*, Salerno, 23-24 novembre 2012.

Assemblea generale. *Declaration on the Right of Peoples to Peace*. UN Doc. A/RES/39/11, 12 novembre 1984.

Benvenuti, M. "Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni." *Osservatorio costituzionale AIC* 3 (2022): 20.

Benvenuti, M. *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*. Napoli: Jovene, 2010.

Bifulco, R. *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*. Milano: Giuffrè, 2008.

Bilancia, F. "Sovranità, di alcune grandi categorie del diritto costituzionale." *Rivista AIC* 3 (2017).

Caretti, P. "Il dibattito sulla riforma costituzionale nel decennio 1993/2003." In *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. I, 559. Torino: Giappichelli, 2005.

Caretti, P., e A. Cardone. *Il diritto dell'informazione della comunicazione nell'era dell'intelligenza artificiale*. Bologna: il Mulino.

Caretti, P., e G. Tarli Barbieri. *I diritti fondamentali*. Torino: Giappichelli, 2022.

Carlassare, L. "L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti." *Costituzionalismo.it* 1 (2013).

Cartabia, M., e L. Chieffi. "Art. 11." In *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, e M. Olivetti, 268. Torino: UTET, 2006.

Chessa, O. "Sovranità: temi e problemi di un dibattito giuspubblicistico ancora attuale." *Rivista AIC* 3 (2017).

Chieffi, L. *Il valore costituzionale della pace. Tra decisioni dell'apparato e partecipazione popolare*. Napoli, 1990.

Corsi, C. "La disciplina legislativa del commercio internazionale di armamenti." *Foro amm.* (1991): 2799.

[26] Tra gli altri, C. Corsi, "Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici," *Rivista AIC* 1 (2018).

Corsi, C. "Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici." *Rivista AIC* 1 (2018).
D'Aloia. "Generazioni future (diritto costituzionale)." In *Enciclopedia del diritto. Annali IX*, 311 sgg. Milano: Giuffrè, 2016.
D'Andrea, L. "Brevi riflessioni su governance globale e costituzionalismo interlivello." *Consultaonline*. <https://giurcost.org/contents/giurcost/studi/dandrea2.pdf>.
De Fiores, C. "Costituzione e guerre di globalizzazione." *Quest. Giust.* 1 (2003): 92.
De Vergottini, G. "La Costituzione e il ritorno della guerra." *Osservatorio costituzionale* 3 (2022): 73 sgg.
Grasso, G. "Guerra: II) disciplina costituzionale." In *Enciclopedia giuridica*, XVII, 4. Roma: Treccani, 1989.
Iovane, M., e D. Greco. "L'interesse delle future generazioni al mantenimento della pace." In *L'interesse delle generazioni future nel diritto internazionale e dell'Unione Europea*, a cura di M. Frulli, 53. Napoli: Editoriale Scientifica, 2023.
Longo, E. "La disciplina del 'rischio digitale'." In *La regolazione europea della società digitale*, a cura di F. Pizzetti ed altri, 53 sgg. Torino: Giappichelli, 2024.
Onida, V. "Guerra, diritto, Costituzione." *Quaderni costituzionali* (1999): 1.
Paladin, L. "I 'principi fondamentali' della Costituzione repubblicana: una prospettiva storica." *Giur. cost.* (1997): 3056.
Pezzini, B. "Per un ordine della sovranità disarmata." *Osservatorio costituzionale AIC* 3 (2022): 65 sgg.
Rigano, F. "La guerra. Profili di diritto costituzionale interno." In *La guerra. Profili di diritto internazionale e diritto interno*, 34. Napoli: ESI, 2002.
Simoncini, A. "La co-regolazione delle piattaforme digitali." *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* (2022): 1031 sgg.
Spadaro, A. "Italia, Patria, Nazione, Paese, Stato, Repubblica: il soggetto è lo stesso, ma i termini sono 'sempre' fungibili, ossia sinonimi in senso stretto?" *federalismi.it* 8 (2023).
Vivoli, G. "La modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione: una svolta storica per l'ambiente o 'molto rumore per nulla'?" *Queste istituzioni* 1 (2022): 37.

Le garanzie costituzionali al cospetto dell'invecchiamento: sostenibilità sociale e solidarietà tra generazioni[1]

Luisa Cassetti

1. Invecchiamento della popolazione e garanzie dei diritti. Il valore costituzionale della solidarietà nella prospettiva della sostenibilità sociale

Studiare l'invecchiamento con le categorie del diritto costituzionale implica lo sforzo di raggiungere una adeguata consapevolezza in merito ai dati che illustrano il fenomeno. L'invecchiamento è un processo naturale che coinvolge gli esseri umani e quindi l'organizzazione delle società in ogni parte del mondo, anche se è in Europa che le statistiche mostrano una accelerazione decisamente più rapida. Il processo di invecchiamento, in costante crescita specie in alcune aree del nostro paese, rappresenta in effetti una netta connotazione della società europea: a livello globale si prevede che entro il 2050 la popolazione *over* 65 supererà il livello di 1,6 miliardi[2].

[1] Il presente scritto rielabora alcuni spunti contenuti nella relazione al Convegno "Le persone anziane tra vulnerabilità, vita attiva e inclusione sociale: quale tutela giuridica?" (Perugia, 26 e 27 giugno 2025), organizzato nell'ambito del Progetto di ricerca "Elderly People, Vulnerability, Inclusive Society. Ageing and Law (*ELVIS*)" finanziato dall'Unione Europea – *Next Generation EU*, PNRR, Missione 4, Componente 2, Investimento 1.1. –Bando PRIN 2022 (D.D. n. 104 del 02/02/2022) (codice id.: 2022YP7KH5; CUP: J53D23006050006). (*Principal Investigator* Luisa Cassetti). <https://www.elvisproject.it/>.

[2] United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *Leaving No One Behind In An Ageing World* (World Social Report, 2023), 3. Sulla base dei dati del 2020, in America Latina

Luisa Cassetti, University of Perugia, Italy, luisa.cassetti@unipg.it, 0000-0001-7678-5535

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)
FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Luisa Cassetti, *Le garanzie costituzionali al cospetto dell'invecchiamento: sostenibilità sociale e solidarietà tra generazioni*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2.30, in Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, pp. 299-309, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

L'approccio tradizionale degli studi giuridici a oggi sviluppati attorno al tema dell'invecchiamento si fonda sulla ricostruzione e sulla descrizione della cornice costituzionale dei principi e dei diritti che possono interessare direttamente (o indirettamente) l'età anziana della persona.

In questo contesto si evidenziano in particolare i profili collegati al diritto alla salute, declinato come diritto fondamentale dall'art. 32 Cost., muovendo dal presupposto che il declino fisico e cognitivo della persona anziana può richiedere alle strutture del sistema sanitario nazionale forme di intervento per gestire le malattie croniche fino ad arrivare alla gestione/presa in carico delle persone anziane non autosufficienti. L'altro pilastro affonda le sue radici nella costruzione dei diritti previdenziali di cui la Costituzione repubblicana si fa carico ponendo le premesse per garantire il diritto dei lavoratori ad avere i mezzi necessari per fare fonte alla vecchiaia (oltre che nei casi di infortunio, malattia, invalidità e disoccupazione volontaria di cui all'art. 38 Cost.). Questi fondamentali diritti sociali si inscrivono in realtà nel disegno personalistico e solidaristico della Costituzione repubblicana: l'inviolabilità dei diritti della persona e il riferimento ai doveri inderogabili di solidarietà (art. 2) sono premesse tanto più sfidanti nell'età anziana – quando si possono acuire anche repentinamente le fragilità fisiche e psicologiche – così come maggiore attenzione deve essere accordata all'effettività del divieto costituzionale di trattamento discriminatorio (art. 3) eventualmente fondato sull'età[3].

L'obiettivo di questa ricerca è di fornire una rilettura del dato costituzionale che possa contenere e valorizzare il profilo della sostenibilità 'sociale' ponen-

più dell' 8% della popolazione ha 65 anni o più mentre per l'Europa la percentuale è decisamente più elevata (18%). Tuttavia, questa differenza è destinata ad assottigliarsi in quanto si stima che nel 2050 per l'America latina la cifra raddoppierà sino ad arrivare al 17,5% e sul finale del secolo potrebbe raggiungere il 30%. Cfr. H. Miranda Bonilla, "La tutela de las persones mayores en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos," *Iustitia* 26, 303 (julio-setiembre 2022): 25 sgg.; S. Huenchuan, editado por, *Envejecimiento,personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Perspectiva regional y de derechos humanos* (Santiago: Naciones Unidas – CEPAL, 2018).

[3] Come sottolinea C. M. Cascione, *Il lato grigio del diritto. Invecchiamento della popolazione e tutela degli anziani in prospettiva comparatistica* (Torino: Giappichelli, 2022), 60 sgg. L'*ageismo* è in realtà rinvenibile dappertutto e si manifesta sia negli stereotipi sui luoghi di lavoro, sia nella vita familiare e sociale ed è presente in tutte le culture. Nonostante l'assenza del fattore 'età' tra le fonti di possibile discriminazione sia nell'art. 3 Cost. che nell'art. 14 della CEDU, esiste ormai un tessuto normativo di protezione nel diritto e nella giurisprudenza dell'Unione europea, anche in virtù della formulazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione che all'art. 21 stabilisce il divieto di discriminazione fondato su diversi fattori che includono l'età (ivi, p. 67 sgg.). Rispetto al fondamentale diritto alle cure degli anziani ultrasessantacinquenni permane nel nostro paese una forte discriminazione territoriale certificata dai dati diffusi dall'Istituto Superiore di Sanità secondo i quali il 13 % rinuncia alle cure nelle regioni del Nord, il 18 % al Centro e il 23 % tra Sud e Isole: cfr. "Anziani. Iss: cala il numero di quelli che "rinunciano alle cure", ma persistono disuguaglianze territoriali e socioeconomiche," *Quotidianosanità.it* (29 settembre 2025), <https://www.quotidianosanita.it/studi-e-analisi/articolo.php?articolo_id=132270&fr=n>.

do in primo piano il rapporto tra generazioni (presenti e future)[4] in un'ottica di relazioni (da riscrivere in alcuni casi) fondate sul principio-valore dei doveri di solidarietà[5]e della pari dignità sociale (artt. 2 e 3 Cost.).

La sostenibilità riferita a una «società longeva»[6] rappresenta un punto di equilibrio da costruire e raggiungere di fronte alla realtà che i dati statistici e gli andamenti demografici ci restituiscono con riferimento al tema dell'invecchiamento progressivo della popolazione che si combina con l'allungamento delle aspettative di vita delle persone (quantomeno nella parte di mondo che favorisce e sostiene condizioni di benessere materiale e psicologico). La società della longevità non può solo guardare al (sacrosanto) bisogno di protezione peculiare della popolazione anziana, ma deve prendere altresì atto delle reali ed effettive condizioni di quella parte di anziani che, godendo di buona salute, possono essere coinvolti nella vita attiva, nelle forme e nei limiti che il legislatore dovrà necessariamente ricalibrare.

Il quadro della società longeva è offerto dai dati della demografia, scienza sociale che ha le sue regole e il suo metodo, alla quale il giurista deve necessariamente attingere per riflettere sulle trasformazioni sociali che inevitabilmente potrebbero rendere alcuni istituti e alcune garanzie giuridiche persino obsolete, in quanto pensate e sperimentate in una fase storica ben diversa da quella che stiamo vivendo[7].

I dati ISTAT sulla longevità in Italia evidenziano che la speranza di vita alla nascita è stimata in 81,4 anni per gli uomini e in 85,5 anni per le donne (+0,4 in decimi di anno), valori superiori a quelli del 2019. Occorre peraltro considerare che su questi dati ha avuto un peso importante la pandemia: in realtà sono stati necessari quattro anni per tornare a registrare un incremento dell'aspettativa di vita[8].

[4] Cfr. L. Cassetti, "Le coordinate costituzionali dell'*Ageing*: sostenibilità e solidarietà tra le generazioni," in *Le persone anziane tra vulnerabilità, vita attiva e inclusione sociale: quale tutela giuridica?*, a cura di L. Cassetti, F. G. Pizzetti, A. Papa (Torino: Giappichelli, 2026), 33 sgg., <https://www.giappichelli.it/le-persone-anziane-tra-vulnerabilita-vita-attiva-e-inclusione-sociale-quale-tutela-giuridica-9791221118926>.

[5] Sulla autonomia del valore della solidarietà nell'impianto costituzionale italiano, si veda A. Riviezzo, *Di norma solidale: Costituzione e progetto sociale nell'acquis della solidarietà* (Milano: FrancoAngeli, 2024).

[6] A. Rosina, "Longevità sostenibile e ricambio per le nuove generazioni," *Il Sole 24 Ore* (1° maggio 2025), ricorda che, secondo le previsioni ISTAT, da qui al 2050 la popolazione *under* 75 crollerà da 51,4 milioni a 43,3 milioni, con una perdita di oltre 8 milioni di persone. Aumenteranno invece di quasi 4 milioni gli italiani di 75 anni e oltre. Con la progressiva riduzione della popolazione giovane, per effetto del continuo e inesorabile calo demografico, è fondamentale immaginare già oggi come vivranno le persone *over* 75.

[7] Lo ricorda V. Zeno Zencovich, Prefazione a Cascione, *Il lato grigio del diritto*, xi-xii.

[8] Cfr. ISTAT, *Indicatori demografici*, Anno 2024 (31 marzo 2025, 4). Nel Nord la speranza di vita alla nascita è di 82,1 anni per gli uomini e di 86,0 per le donne; i primi recuperano cinque mesi rispetto all'anno precedente, le donne invece quasi quattro mesi. Il Trentino-Alto Adige si conferma ancora come la regione in Italia con la speranza di vita più alta sia tra gli uomini (82,7) sia tra le donne (86,7).Nel Centro la speranza di vita alla nascita è 81,8 anni per gli uomini e

I dati sull'invecchiamento e sulla longevità vanno letti in combinato disposto con la situazione dei nuovi nati: prosegue il calo delle nascite che, secondo i dati provvisori, sono pari a 379.339 unità nel 2023. La diminuzione sul 2022 è del 3,6%, per un totale di circa 14.000 nati in meno. Questo significa che il quoziente di natalità diminuisce ulteriormente, passando dal 6,7 per mille del 2022 al 6,4 per mille del 2023[9].

L'incremento progressivo dell'aspettativa di vita disegna una longevità che infonde alla vecchiaia nuove e più marcate sfumature: l'immagine dell'anziano molto fragile e bisognoso di cure mette a fuoco solo una frazione dei soggetti in età anziana e quindi accentua un dato che è fondamentale nello studio di questo fenomeno, ovverosia il fatto che l'età anziana non può essere in alcun modo considerata una categoria omogenea.

La struttura composita di quella parte di società che definiamo genericamente anziana costituisce dunque una premessa fondamentale per immaginare qualsiasi ipotesi di intervento normativo. Da questo punto di vista lo stesso sforzo definitorio che è stato introdotto dal legislatore nazionale in attuazione della legge delega n. 33/2023 certifica il bisogno di distinguere la persona anziana (che ha compiuto 65 anni) dalla persona grande anziana (dagli 80 anni in avanti)[10]. Vale la pena ricordare tuttavia che anche all'interno di queste categorie il gruppo degli anziani e dei grandi anziani può presentare una marcata disomogeneità, trattandosi di un processo che risente, come è noto, di una serie di fattori storici, economici, politici e anche religiosi[11].

Questa complessità si riflette nella ampiezza dei settori della società e della vita produttiva che devono essere coinvolti nella gestione e nell'organizzazione di un fenomeno così variegato: è doveroso pensare, in un'ottica di programmazione degli interventi, alla necessità di

> formare professionisti, volontari, *caregiver* familiari e anche politici consapevoli delle sfide da affrontare e dei metodi che possono sostenere l'innovazione e il benessere di tutti, al fine di tendere al conseguimento della giustizia sociale[12].

85,7 anni per le donne, con un incremento di quasi quattro mesi rispetto al 2023 per entrambi i sessi. In questa ripartizione geografica le Marche sono la regione dove si vive più a lungo, con un valore della speranza di vita alla nascita di 82,2 anni per gli uomini e 86,2 per le donne. Nel Mezzogiorno si registrano valori più bassi della speranza di vita alla nascita, 80,3 anni per gli uomini e 84,6 anni per le donne. L'Abruzzo è la regione che consegue guadagni di sopravvivenza maggiori tra gli uomini, oltre 8 mesi in più sul 2023. Significativi, sempre nel Mezzogiorno, sono i guadagni ottenuti tra le donne in Sicilia, Basilicata e Calabria, ben 6 mesi in più. La Campania, nonostante un considerevole recupero, rimane la regione con la speranza di vita più bassa tanto tra gli uomini (79,7) quanto tra le donne (83,8).

9 Cfr. ISTAT, *Annuario Statistico Italiano* (2024), 124: cap. 3 "Popolazione e famiglie".

10 Art. 2, co. 1 del d.lgs. n. 29/2024.

11 Come sottolinea Cascione, *Il lato grigio del diritto*, 5.

12 Così V. Boffo, "Anziani e lavoro," in *Accompagnare la longevità. Buone pratiche educative e formative per l'invecchiamento attivo*, a cura di V. Boffo, M. Bertani, D. Bramanti, R. Chattat, e L. Formenti (Firenze: Firenze University Press, 2025), 552.

In prospettiva occorre poi guardare ai nuovi nati di oggi e immaginare quale potrebbe essere il loro percorso di vita, dal momento che la società dei prossimi decenni potrebbe avere un assetto affatto peculiare in cui si riducono i sostegni della famiglia di origine, ci saranno magari adulti che saranno trattenuti ancora più a lungo nella fascia dell'età lavorativa e che forse non diventeranno genitori ovvero nonni.

Il complesso quadro sociale che ci restituiscono i dati e le proiezioni demografiche non può certo lasciare indifferente il metodo degli studi giuspubblicisti giacché la cornice costituzionale dei diritti, così come desunta dalle norme di garanzia citate in apertura, risente di una serie di trasformazioni e di revisioni che incidono direttamente sulla effettività dei diritti e sulla composizione degli interessi tra le varie porzioni della società.

Ricostruire l'odierno assetto costituzionale di riferimento è il primo passo per orientare ovvero valutare l'intervento del legislatore, le sue eventuali lacune e per proporre soluzioni appropriate in vista della realizzazione delle politiche che, nei differenti livelli di governo, si occupano direttamente o indirettamente di *Ageing*.

Per ricercare le coordinate costituzionali della sostenibilità sociale dell'invecchiamento ci sembra utile muovere dal riconoscimento implicito dello 'sviluppo sostenibile' che sembra essere stato tessuto nella trama costituzionale dopo che la riforma in materia ambientale (l.cost.n1/2022) ha riconosciuto il valore dell'«interesse delle future generazioni» nel proclamare l'impegno della Repubblica nella tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi (art. 9 Cost.).

In realtà, la cultura della sostenibilità era già entrata nel lessico costituzionale con la riforma del 2012 che ha formalizzato, nell'ottica di raggiungere la sostenibilità dei conti pubblici, il principio dell'equilibrio-pareggio di bilancio (artt. 81 e 97 Cost.), aprendo così la strada agli studi sulla possibilità di immaginare un percorso in grado di salvaguardare, di fronte alla indifferibilità di ridimensionare il debito pubblico accumulato, la tenuta dei diritti e delle garanzie costituzionali nell'ottica di salvaguardare e rendere effettiva la solidarietà tra le generazioni[13].

Per ricercare le premesse di una reale ed effettiva sostenibilità sociale alla luce delle problematiche che emergono dall'*Ageing* è necessario riannodare i fili di quelle declinazioni del principio di sostenibilità nella parte in cui coinvolge il rapporto tra generazioni: qui la ricerca dell'equilibrio intergenerazionale è evidentemente legata al rapporto tra le generazioni di coloro che oggi sono giovani e di quelli che rientrano nel multiforme panorama degli anziani. La sfida è

[13] Cfr. D. Porena, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale* (Torino: Giappichelli, 2017), 197 sgg.: nel descrivere le diverse 'materie' in cui si declina il principio di sostenibilità l'Autore muove appunto dalla centralità dell'obiettivo della sostenibilità del debito pubblico, alla luce della riforma introdotta dalla l.cost. n. 1 del 2012, e quindi ragiona sulle prospettive della sostenibilità/mantenimento del sistema sanitario universalistico per poi ricostruire il concetto di sviluppo sostenibile per come codificato nella normativa nazionale e sovranazionale in materia di tutela dell'ambiente introdotta a partire dagli anni Settanta del secolo scorso.

quella di immaginare, alla luce dei dati che abbiamo e delle proiezioni statistiche per il futuro, una convivenza armoniosa tra diritti/bisogni degli anziani di oggi e di quelli che anziani lo diventeranno nei prossimi decenni.

Questa sfida è quantomai concreta e si fonda su dati oggettivi incontrovertibili e sulla ragionevole aspettativa di chi oggi vive in salute la sua giovinezza/maturità di avere, nella prospettiva naturale dell'invecchiamento, garanzie, opportunità e diritti. L'invecchiamento pone dunque tutti i pubblici poteri dinanzi alla necessità di immaginare strumenti di intervento e politiche in grado di non perdere mai di vista questo fondamentale aspetto della sostenibilità sociale. In questo quadro di diritti da ricomporre e riequilibrare non si può dimenticare lo squilibrio nei rapporti tra i generi: il peso della cura degli anziani coinvolge diverse fasi della vita delle donne e in misura nettamente più estesa rispetto agli uomini di pari età e questo genera non solo un *gap* nella equa distribuzione dei compiti di cura tra i sessi, ma potrebbe nel lungo periodo produrre effetti negativi sulla sostenibilità sociale di un fenomeno che coinvolge la dimensione lavorativa delle donne (possibili lacune contributive per il periodo di cura dei figli alle quali si sommano altrettanti problemi a svolgere appieno l'attività lavorativa ai tempi della cura dei genitori anziani e malati) e quindi in prospettiva generare difficoltà nel raggiungimento della pensione e probabile riduzione significativa dell'assegno medesimo[14].

2. Cultura e politiche per l'*Active Ageing*

La rivoluzione della longevità è accompagnata dalla narrazione e dallo studio trasversale (in ambito medico e psicologico come anche nelle scienze sociali e umane) della vecchiaia che ha subito un radicale mutamento di prospettiva già negli anni Ottanta del secolo scorso, quando è emersa la concettualizzazione dell'*ageing well* spesso associato agli aggettivi che connotano il processo di *Active Ageing* con riferimento allo stato di buona salute (*healthy*), all'essere produttivi (*productive*), all'essere persone gratificate (*successfull*).

La definizione a livello globale di *Active Ageing* è arrivata all'inizio di questo secolo quando l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha ricollegato questa nozione al processo che porta a ottimizzare le opportunità per la salute, la partecipazione e la sicurezza al fine di sviluppare la qualità della vita.

La nozione di *Active Ageing* appare quindi nel II Piano internazionale d'azione adottato a Madrid dalle Nazioni Unite (2002) in cui furono dettati i princi-

[14] Cfr. lo studio di N. De La Vega and S. Federman, "The Aging Parent Penalty Across Countries" (November 04, 2024), <https://ssrn.com/abstract=5024306>. Il divario in questione potrebbe altresì aggravare la potenziale povertà retributiva delle donne e metterle nella condizione di non poter pagare le cure nell'ultima fase della loro vecchiaia. Sulle questioni relative ai costi della LTC in Europa e sulla necessità di immaginare per tempo soluzioni in merito all'organizzazione e gestione di persone molto anziane bisognose di assistenza continua nell'ultima parte della loro età anziana si veda da ultimo i dati riportati in "A crisis in long-term care of Europe's elderly. The costs of neglect are huge," *The Economist* (25 settembre 2025).

pi in grado di guidare in tutte le aree del mondo politiche in grado di affrontare le conseguenze collegate al repentino e inarrestabile cambiamento demografico della popolazione che invecchia, a cominciare dall'Europa che definirà una agenda per la ricerca nell'ambito del Settimo Programma Quadro della Commissione europea al fine di pianificare politiche, azioni e iniziative nella prospettiva dell'*Active Ageing*[15].

Le critiche che in ambito scientifico sono state rivolte al modello e alla cultura sottostante l' *Active Ageing* contestano il fatto che si tratterebbe di una visione che raramente tiene conto delle esigenze e delle esperienze di vita dei singoli, giacché l'essere nato in un determinato ambiente o parte del mondo, avere goduto di un certo livello di istruzione e di relazioni sociali sono tutti fattori che hanno un grande impatto sulla possibilità di arrivare alla terza età in buona salute, inseriti in una solida rete lavorativa e di relazioni sociali[16].

Proprio al fine di includere la complessità delle precondizioni individuali e sociali che possono favorire l'invecchiamento attivo, la Commissione europea, insieme con la Commissione economica delle Nazioni Unite (UNECE), ha redatto un documento che reca tutta una serie di indicatori (Indice per l'invecchiamento attivo) raggruppati all'interno degli spazi dell'occupazione, delle attività sociali, della vita autonoma in salute e in sicurezza e dell'ambiente in grado di favorire l'invecchiamento attivo[17].

In una recentissima ricerca scientifica (pubblicata da *Nature Medicine*) svolta a livello globale su quaranta paesi si prende atto della necessità di indagare i fattori di rischio e i fattori di protezione rispetto a degenerazioni di tipo fisico e psichico negli anziani tenendo in considerazione anche l'ambiente socio-politico di riferimento: anche sistemi politici fortemente polarizzati e contrapposti incidono sui fattori di rischio, nel senso che inducono politiche talora contrastanti e facilitano la precaria risposta dei sistemi di *welfare* sanitario, aumentando così le probabilità di produrre sistemi inefficienti e incapaci di rispondere al bisogno di cura degli anziani. La conclusione è che per avere davvero un invecchiamento sano è necessario svolgere azioni e trovare soluzioni integrate a livello ambientale, sociale e politico[18].

[15] Sul legame tra la rivoluzione della longevità e la nozione di *Active Ageing* si veda A. Kalache, I. Volcher, and M. Louvison, "Active Aging and the Longevity Revolution," in *Handbook of Active Ageing and Quality of Life*, edited by F. Rojo-Pérez, and G. Fernández-Mayoralas (Springer, 2021), 43 sgg.

[16] Su questa letteratura si rinvia a A. Serpe, "Active Ageing tra scienza e diritto. Trionfo o sfida?" in *Invecchiamento della popolazione e passaggi generazionali*, vol. I: *Questioni critiche*, a cura di D. Velo Dalbrenta (Napoli: ESI, 2022), 179 sgg., 202, ove si mette in guardia dal rischio di ghettizzare e acuire ulteriormente la precarietà di quella porzione di anziani che per condizioni personali e sociali di svantaggio originarie non potrebbe rientrare nel modello di *Active Ageing*.

[17] UNECE, European Commission, *Active Ageing Index 2014: Analytical Report* (Geneva- Brussels: United Nations Economic Commission for Europe-European Commission's Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2015).

[18] H. Hernandez, H. Santamaria-Garcia, S. Moguilner. et al. "The exposome of healthy and accelerated aging across 40 countries," *Nat Med* 31 (2025): 3089-100, https://doi.org/10.1038/

Queste recentissime evidenze scientifiche sembrano confermare l'importanza di valutare in modo appropriato tutte le plurime componenti in grado di prefigurare l'andamento del processo di invecchiamento in una società longeva, in modo da fornire al decisore pubblico e agli operatori politici un quadro che esprima tutta la complessità e le sfumature di un processo naturale che è destinato ad avere un ruolo sempre più centrale nella gestione della cosa pubblica.

3. L'invecchiamento attivo nell'ottica della solidarietà tra generazioni. Il lavoro e la vita sociale

L'esistenza di almeno dieci milioni di anziani pensionati che godono oggi di buona salute è un dato degno di considerazione sul quale si sono già innestate ricerche e sperimentazioni volte a creare le condizioni oggettive e strutturali presso le imprese affinché le stesse siano incentivate a garantire il diritto al lavoro di questa fascia di popolazione.

Non si tratta in realtà di rimediare solo al calo di produttività collegato al processo, assai marcato in Italia, di riduzione progressiva della forza lavoro in virtù della denatalità. Premesso che non si può fare finta di non vedere ciò che già siamo in grado di prevedere e cioè una riduzione progressiva del numero di individui in età lavorativa nei prossimi decenni, con un conseguente squilibrio rispetto al monte di anziani che fruiscono di pensione, è opportuno ragionare sulle forme di intervento capaci di rimediare a questa realistica previsione.

In un'ottica di promozione della solidarietà tra generazioni si dovrebbe valorizzare il legame tra anziani ai quali viene garantito il diritto al lavoro, nelle forme e nei limiti che gli accordi sindacali con le imprese sono in grado di definire, e giovani che si avviano al percorso lavorativo in azienda essendo affiancati da figure professionali più mature. Per questa via, mediante gli opportuni interventi normativi volti a disciplinare questo tipo di prestazione lavorativa, si possono ottenere benefici che coinvolgono diverse fasce di età. I benefici interesserebbero oltre all'anziano ultrasessantacinquenne in pensione, i lavoratori maturi vicini all'età pensionabile, che potrebbero essere preparati al lavoro da prestare subito dopo il raggiungimento dell'età pensionabile, e i giovani NEET (Not in Education, Employment or Training) che avrebbero l'opportunità di fruire dell'esperienza degli anziani attivi nel loro fondamentale percorso di formazione e avviamento al lavoro[19].

Qualora il legislatore si facesse carico di questa necessità non potrebbe adottare norme 'settoriali', ma avrebbe bisogno di un approccio alle garanzie dei diritti ispirato alla logica che abbiamo evidenziato in apertura: non ci sono interessi o diritti di singole categorie potenzialmente in conflitto (pensionati e nuovi as-

s41591-025-03808-2.

[19] Sull'esperienza maturata nell'ambito di associazioni di promozione sociale e sulla necessità di rivedere la normativa e le relazioni tra le parti sociali per rendere stabile ed effettiva questa sperimentazione, si veda G. Pacini, "Per una longevità generativa di valore per la società. L'evoluzione demografica in corso impone un ridisegno dei ruoli delle diverse fasce d'età," in Boffo et al. *Accompagnare la longevità*, 607 sgg.

sunti), ma si tratta piuttosto di concepire le relazioni più sostenibili tra le diverse generazioni avendo ben chiaro un obiettivo multiforme, in quanto coniuga l'esigenza di mantenere un livello adeguato di produttività con la sostenibilità dei rapporti tra generazioni diverse mediante la valorizzazione delle strategie utili a cogliere i frutti delle politiche per l'invecchiamento attivo.

Attraverso questa chiave interpretativa possono dunque essere concretamente sviluppate, con il necessario ausilio delle regioni nelle materie di loro competenza, le diverse politiche per l'invecchiamento attivo descritte nel decreto legislativo n. 29 del 2024 che vede nei luoghi di lavoro un volano per organizzare forme di partecipazione al lavoro delle persone anziane attraverso il coinvolgimento, da parte del datore di lavoro, di personale in età anziana eventualmente anche in modalità agile in armonia con la disciplina dettata dai contratti collettivi nazionali di settore vigenti[20].

La pubblica amministrazione sembra in verità aver colto l'importanza di gestire nelle migliori condizioni l'invecchiamento dei propri lavoratori avendo inserito nel nuovo contratto collettivo *l'age management*[21]. Si tratta di un complesso di pratiche volte a garantire la fruttuosa e reciproca collaborazione tra le diverse generazioni di lavoratori con l'obiettivo di aumentare la produttività e garantire la qualità del lavoro in un ambiente fondato su relazioni possibilmente armoniose. L'affiancamento dei neoassunti a lavoratori *senior* dovrà convivere con la flessibilità lavorativa da riconoscere ai dipendenti più anziani affinché sia loro garantito il diritto al lavoro in condizioni che riducano lo stress lavorativo e al contempo valorizzino l'esperienza da loro maturata.

Risponde alla stessa logica e presuppone analogo sforzo organizzativo e attenta analisi delle relazioni tra generazioni il coinvolgimento degli anziani nelle attività di utilità sociale e di volontariato: anche in questo ambito le istituzioni scolastiche, in stretta collaborazione con i centri di promozione sociale, le organizzazioni di volontariato, gli enti locali ovvero i soggetti appartenenti al terzo settore, possono inserire nell'offerta formativa iniziative volte a prevenire forme di emarginazione sociale delle persone anziane[22]. Per le stesse finalità di inclusione e di prevenzione della marginalizzazione degli anziani le regioni e gli enti locali possono realizzare iniziative in grado di sostenere l'integrazione sociale degli anziani e il contatto con le nuove generazioni[23]. Anche il servizio civile

[20] Così art. 5 del d.lgs. n. 29/2024.

[21] Inserito nell'art. 27 intitolato "Obiettivi e strumenti di age management" del Contratto collettivo nazionale "funzioni centrali" della PA: sul punto si veda A. Feoli, "Nella PA arriva la novità dell'age management," *LaVoce.info* (19 marzo 2025), <https://lavoce.info/archives/107391/nella-pa-arriva-la-novita-dellage-management/>.

[22] Cfr. art. 6, co. 1 del d.lgs. n. 29/2024.

[23] Le iniziative di cui all'art. 6,co. 2 comprendono l'agricoltura sociale, gli orti e il giardinaggio urbano in collaborazione con i ragazzi, l'insegnamento presso istituti scolastici da parte di persone collocate in quiescenza, le azioni di formazione per favorire la costruzione di competenze finanziarie negli anziani, onde prevenire truffe a loro danno, e favorire la conoscenza di stili di vita finalizzati al mantenimento di buone condizioni di salute.

universale è stato ripensato per essere rivolto a persone anziane e risponde alla logica dell'integrazione tra il bisogno di protezione di alcune fasce di persone anziane e la possibilità di favorire il dialogo tra generazioni nell'ottica di promuovere l'inclusione delle persone anziane nella vita sociale, economica e culturale[24].

Le norme sopra richiamate forniscono un quadro di principi che attendono di essere concretamente calati nelle differenti realtà regionali. L'odierno panorama delle regole regionali è del resto assai variegato dal momento che in alcune regioni la disciplina dell'invecchiamento attivo è stata introdotta diversi anni prima del decreto legislativo n. 29/2024, mentre in altre la disciplina è più recente e comunque non in tutte le realtà regionali esistono norme specifiche sulla promozione dell'invecchiamento attivo[25]. La repubblica delle autonomie è quindi chiamata a rendere effettivi sul territorio opportunità, diritti e formazione necessari per organizzare la società longeva.

Riferimenti bibliografici

Boffo, V. "Anziani e lavoro." In *Accompagnare la longevità. Buone pratiche educative e formative per l'invecchiamento attivo*, a cura di V. Boffo, M. Bertani, D. Bramanti, R. Chattat, e L. Formenti, 552. Firenze: Firenze University Press, 2025.

Cascione, C. M. *Il lato grigio del diritto. Invecchiamento della popolazione e tutela degli anziani in prospettiva comparatistica*. Torino: Giappichelli, 2022.

Cassetti, L. "Le coordinate costituzionali dell'Ageing: sostenibilità e solidarietà tra le generazioni." In *Le persone anziane tra vulnerabilità, vita attiva e inclusione sociale: quale tutela giuridica?*, a cura di L. Cassetti, F. G. Pizzetti, e A. Papa, 33 sgg. Torino: Giappichelli, 2026. <https://www.giappichelli.it/le-persone-anziane-tra-vulnerabilita-vita-attiva-e-inclusione-sociale-quale-tutela-giuridica-9791221118926>.

Cassetti, L., e S. Rotolo. *Report di ricerca Invecchiamento attivo. elvisproject.it*, 2025. <https://www.elvisproject.it/wp-content/uploads/2025/06/Report-Invecchiamento-ELVIS-definitivo.pdf>.

De La Vega, N., and S. Federman. "The Aging Parent Penalty Across Countries." 4 november 2024. <https://ssrn.com/abstract=5024306>.

Feoli, A. "Nella PA arriva la novità dell'age management." *LaVoce.info*, 19 marzo 2025. <https://lavoce.info/archives/107391/nella-pa-arriva-la-novita-dellage-management/>.

Hernandez, H., H. Santamaria-Garcia, S. Moguilner, et al. "The exposome of healthy and accelerated aging across 40 countries." *Nature Medicine* 31 (2025): 3089-100. https://doi.org/10.1038/s41591-025-03808-2.

Huenchuan, S., editado por, *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Perspectiva regional y de derechos humanos*. Santiago: Naciones Unidas–CEPAL, 2018.

ISTAT. *Annuario Statistico Italiano 2024*. 2024.

ISTAT. *Indicatori demografici. Anno 2024*. 31 marzo 2025.

[24] Così art. 14 del d.lgs. n. 29/2024.

[25] I dati aggiornati sulla realtà normativa regionale si possono leggere in L. Cassetti e S. Rotolo, *Report di ricerca Invecchiamento attivo, elvisproject.it*, <https://www.elvisproject.it/wp-content/uploads/2025/06/Report-Invecchiamento-ELVIS-definitivo.pdf>.

Kalache, A., I. Volcher e M. Louvison. "Active Aging and the Longevity Revolution." In *Handbook of Active Ageing and Quality of Life*, edited by F. Rojo-Pérez, and G. Fernández-Mayoralas, 43 sgg. Springer, 2021.

Miranda Bonilla, H. M. "La tutela de las persones mayores en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos." *Iustitia* 26, 303 (luglio-settembre 2022): 25 sgg.

Pacini, G. "Per una longevità generativa di valore per la società. L'evoluzione demografica in corso impone un ridisegno dei ruoli delle diverse fasce d'età." In *Accompagnare la longevità. Buone pratiche educative e formative per l'invecchiamento attivo*, a cura di V. Boffo, M. Bertani, D. Bramanti, R. Chattat, e L. Formenti, 607 sgg. Firenze: Firenze University Press, 2025.

Porena, D. *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*. Torino: Giappichelli, 2017.

Quotidianosanità.it. "Anziani. Iss: cala il numero di quelli che 'rinunciano alle cure', ma persistono disuguaglianze territoriali e socioeconomiche." *Quotidianosanità.it*, 29 settembre 2025. https://www.quotidianosanita.it/studi-e-analisi/articolo.php?articolo_id=132270&fr=n.

Riviezzo, A. *Di norma solidale: Costituzione e progetto sociale nell'acquis della solidarietà*. Milano: FrancoAngeli, 2024.

Rosina, A. "Longevità sostenibile e ricambio per le nuove generazioni." *Il Sole 24 Ore*, 1° maggio 2025.

Serpe, A. "Active Ageing tra scienza e diritto. Trionfo o sfida?" In *Invecchiamento della popolazione e passaggi generazionali*, vol. I, *Questioni critiche*, a cura di D. Velo Dalbrenta, 179 sgg. Napoli: ESI, 2022.

The Economist. "A crisis in long-term care of Europe's elderly. The costs of neglect are huge." *The Economist*. 25 settembre 2025.

UNECE, and European Commission. *Active Ageing Index 2014: Analytical Report*. Geneva-Brussels, 2015.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs. *Leaving No One Behind in an Ageing World. World Social Report 2023*. 2023.

Zeno Zencovich, V. Prefazione a C. M. Cascione, *Il lato grigio del diritto. Invecchiamento della popolazione e tutela degli anziani in prospettiva comparatistica*, xi-xii. Torino: Giappichelli, 2022.

La Corte costituzionale nel difficile cammino della parità tra i due sessi

Maria Cristina Grisolia

1. La Corte costituzionale nel difficile cammino della parità tra i due sessi: alcuni esempi significativi. La sentenza n.1 del 2022

Tra i molti interessi che hanno accompagnato gli studi di Cecilia nel corso della sua troppo breve vita accademica certamente non c'era quello relativo alle problematiche sulle pari opportunità fra i due sessi.

Tuttavia Cecilia si stava avvicinando a questo tema, assecondando il progetto che un gruppo di costituzionaliste, e fra queste anch'io, ha realizzato di creare un Blog sul quale scambiare idee ed opinioni proprio su tali problematiche.

Non so dire quali sarebbero stati gli sviluppi di questo suo nuovo interesse. Certo è che il tema delle pari opportunità tra i due sessi è sì lontano dai suoi studi scientifici, ma non ad essi del tutto estraneo. Esso, infatti, coinvolge profili cari alla sua sensibilità di studiosa: la ferma difesa dei diritti fondamentali, l'affermazione del principio di uguaglianza contro ogni discriminazione, la naturale predisposizione all'analisi dei fatti e delle più forti contraddizioni sociali.

Nel ricordo di quella comune esperienza, ho voluto così lasciarne una traccia, dedicandole alcune brevi considerazioni proprio su questo tema.

L'occasione di soffermarmi ancora una volta su tale problematica mi è stata fornita da alcune ancora recenti sentenze della Corte costituzionale. Le quali

Maria Cristina Grisolia, University of Florence, Italy, cristina.grisolia@unifi.it, 0000-0002-1344-5055

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)
FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Maria Cristina Grisolia, *La Corte costituzionale nel difficile cammino della parità tra i due sessi,* © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2.31, in Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, pp. 311-319, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

– come del resto ho avuto modo di sottolineare in altre sedi – mettono in luce talune non trascurabili reticenze e contraddizioni nel pur lungo e proficuo cammino percorso dal giudice costituzionale in questa materia. Un esame, quello a cui mi appresto, certo incompleto e parziale, ma forse utile a fornire nuovi spunti ed interrogativi.

Queste le pronunce sui cui mi vorrei soffermare: la sentenza n. 1 del 2022, relativa alla disposizione che prevede, nell'ambito della disciplina del reclutamento del personale educativo negli educandati e nei convitti, una rigida distinzione di genere collegata al sesso degli allievi. (v. art. 4 ter., comma 3, d. l. 3 luglio 2001 n.225, convertito in l. 20 agosto 2001 n. 333). Le due sentenze 'parallele', la n. 219 del 2023 e n. 52 del 2025, relative alle norme dell'ordinamento penitenziario che disciplinano, rispettivamente, i casi di detenzione domiciliare 'ordinaria' e 'speciale' per i genitori con prole in età inferiore a dieci anni. (v. rispettivamente, art. 47-ter, lettere a) e b), l. 26 luglio 1975 n.354 e art-47-quinques, comma 7, della stessa legge). La sentenza n. 161 del 2023, relativa alla norma che limita la revocabilità del consenso alla procreazione medicalmente assistita al momento della fecondazione dell'ovulo (art. 6, comma 3, ultimo periodo, l. n. 40 del 2004).

La sentenza n.1 del 2022.

Come già detto, essa riguardava la norma che prevede, nell'ambito della disciplina relativa all'assunzione del personale educativo negli educandati e nei convitti, una rigida distinzione di genere collegata al sesso degli allievi.

La sentenza prendeva le mosse dal ricorso presentato da una educatrice nei confronti del Ministero dell'istruzione la quale, nonostante la sua posizione apicale nella graduatoria ad esaurimento della provincia di Trapani, si era vista esclusa, in quanto donna, dai posti disponibili, riservati dall'ente educatore ai soli aspiranti di sesso maschile.

Il giudice del rinvio, nel sollevare la questione di legittimità, lamentava la 'vistosa' deroga, ex artt. 3 e 51 Cost., al principio di non discriminazione per questioni di sesso. Una deroga – sosteneva il giudice – che risultava anacronisticamente operata sulla base di esigenze educative non più in linea con le nuove logiche formative, basate su concezioni 'globali' e 'unisex' fortemente radicate nella società contemporanea.

È un fatto che la Corte, a fronte di una questione che le avrebbe quanto meno imposto di considerare con una qualche problematicità i denunciati mutamenti sociali rispetto ad una legislazione sviluppatasi soprattutto in epoca fascista (una legislazione che il giudice di rinvio aveva appunto definito non più in linea con le nuove logiche formative), si è decisa per una sentenza di inammissibilità. Con la quale, rifiutando di esprimere una qualche considerazione a riguardo, ha affidato al solo legislatore ogni scelta. Legislatore al quale soltanto – come ebbe a dire il giudice costituzionale – spetta il compito di riconsiderare per intero la disciplina delle istituzioni educative, verificando – quale «principale interprete della volontà della collettività» – la perdurante rispondenza della norma impugnata «alle finalità e agli orientamenti e valori radicati nella coscienza sociale» (punto 3, considerato in diritto).

Una motivazione, questa, certo un po' troppo affrettata e che, come dicevo, non può non sorprendere per la scelta operata dalla Corte di affidare *in toto* la questione al solo legislatore, astenendosi da ogni giudizio. Quasi che – e questo è il punto – essa abbia coscientemente voluto evitare di fare i conti con un'antica questione, quella che emergeva dall'ordinanza di rinvio, relativa a quel requisito attitudinale, che tanto fu dibattuta all'Assemblea costituente e che, dopo la lunga strada percorsa per abbatterne gli effetti sul sistema ordinamentale, veniva a riproporsi inaspettatamente dalle pieghe della nostra legislazione, quale elemento discriminante ogni pretesa di parità.

Vero è che tutte le perplessità sembrerebbero essere state fugate da una di poco successiva sentenza (la sentenza n. 181 del 2024), con la quale la Corte, nell'affrontare un caso analogo (relativo alle disposizioni che stabilivano una rilevante differenza quantitativa nel definire i posti da mettere a concorso per il ruolo di ispettore, nella dotazione organica, in considerazione al sesso dei detenuti) ha dichiarato questa volta l'illegittimità costituzionale delle norme oggetto del giudizio (art. 44, commi 7 e art. 11, d.lgs. n. 95 del 2017).

Il giudice costituzionale, infatti, dando dimostrazione di interpretare quel 'disturbante' requisito attitudinale evocato nella precedente sentenza in modo affatto estensivo, non ha esitato ad emettere una sentenza di incostituzionalità. E ciò – ha dichiarato la Corte – non rivenendosi nel caso di specie alcun elemento atto a giustificare ragionevolmente una distinzione tra i due sessi,

> svolgendo il personale incardinato nel ruolo di ispettori funzioni di coordinamento e di direttiva, oltre che di raccordo fra i vari ruoli della polizia penitenziaria, che escludono ogni diretto e continuativo contatto con i detenuti (punti 14 e15, considerato in diritto).

Una pronuncia dunque diversa, ma, a guardar bene, non così tanto dal dissipare del tutto le denunciate perplessità. E ciò là dove il giudice costituzionale, soppesando un po' superficialmente i suoi precedenti, ha dato dimostrazione di un ragionamento non del tutto risolto.

Ciò che non convince, infatti, è il richiamo alla sentenza n. 56 del 1958, e non alla più concludente sentenza n. 33 del 1960 (la sentenza con la quale, con effetti dirompenti, era stata dichiarata l'illegittimità dell'art.7 dell'allora l. n. 1176 del 1919, che escludeva le donne dagli impieghi che implicassero «poteri pubblici giurisdizionali o l'esercizio di diritti e di potestà politiche o che attengono alla difesa militare dello Stato»).

Quale l'ambiguità – e forse il difetto – di quel richiamo.

Non il fatto che in quella pronuncia la Corte finiva per salvare le disposizioni che stabilivano che nei collegi giudicanti delle corti di assise il numero delle donne non potesse essere superiore a quello degli uomini, negando un po'apoditticamente che tale limitazione non attenesse ad un requisito di non idoneità, ma piuttosto tendesse a garantire un più «appropriato funzionamento dei collegi».

E neppure il fatto che il giudice costituzionale, sempre in quella sentenza, avesse optato per una interpretazione della riserva di legge richiamata dall'art.51

Cost. nel senso che ammettesse, in via generale, che essa potesse tenere conto, «nell'interesse dei pubblici servizi, delle differenti attitudini proprie degli appartenenti a ciascun sesso» (purché – disse la Corte – «a condizione che non restasse infranto il canone fondamentale dell'eguaglianza giuridica»).

Il vero limite di quella sentenza – e di quella ora in esame che la rievoca – sta soprattutto nel non aver la Corte allora indicato con sufficiente chiarezza il senso di un tale richiamo.

Se cioè esso dovesse essere riferito, secondo una lettura più tradizionale, a particolari attitudini considerate apriori necessarie allo svolgimento di determinate mansioni, ovvero, secondo una lettura più evoluta, esso riguardasse solo la natura oggettiva dell'attività lavorativa e/o le ragioni di contesto, le quali risultassero tali da giustificare (in via eccezionale naturalmente) la preferenza verso il personale maschile o femminile.

Una prospettiva, questa, che possiamo anche ritenere sottintesa dalla sentenza da noi presa in esame, ma tuttavia sorretta da argomentazioni che appaiono un po' contraddittorie e non perfettamente in linea con il positivo esito del giudizio.

2. Le sentenze 'parallele' n. 219 del 2023 e n. 52 del 2025

E veniamo alle due sentenze 'parallele': la sentenza n. 219 del 2023 e la n. 52 del 2025. Esse riguardano le norme dell'ordinamento penitenziario che disciplinano, rispettivamente, i casi di detenzione domiciliare 'ordinaria' e 'speciale' per i genitori con prole in età inferiore a dieci anni (v. art. 47 ter, comma 1, lett. a) e b) e art. 47-quinques, comma 7, l. n.354 del 1975).

Tali disposizioni prevedono, in entrambi i casi, che mentre la madre può essere ammessa agli arresti domiciliari – sempre che non sussistano ragioni ostative di pericolosità sociale – alla sola condizione che il figlio sia con lei convivente, il padre può vantare la stessa pretesa solo nel caso in cui la madre sia deceduta, ovvero assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole.

Di nuovo infondate per la Corte le due questioni. E ciò, sia che (come nella prima sentenza) il ricorso si fondasse sul diritto del minore ad una relazione continuativa con entrambe le figure genitoriali; sia che attenesse invece (come nella seconda sentenza), alla diversa considerazione dei diritti-doveri che fanno capo al padre e alla madre e alla discriminazione in base a sesso delle due figure genitoriali).

Inutile sottolineare il rilievo di tutti i profili sollevati, rispetto ai quali la Corte, avvezza lo sappiamo a ben altro coraggio, avrebbe potuto tranquillamente intervenire. Confortata da una giurisprudenza sempre attenta e sensibile verso le relazioni genitoriali e verso la posizione che al loro interno caratterizza gli interessi dei minori.

Essa si è invece prudentemente retratta, evitando di esprimere una qualche posizione a riguardo. E ciò – e questo più meraviglia – nonostante l'esplicita ammissione fatta dal giudice costituzionale dell'indubbia esistenza di una qualche distonia tra le norme impugnate e l'attuale quadro ordinamentale, «tutto

volto» – ha sottolineato la Corte – «a riconoscere l'equivalenza delle due figure genitoriali» (sentenza n. 52 del 2025, punto n. 5.2, considerato in diritto):

> l'estensione delle medesime regole vigenti oggi per le detenute madri anche ai detenuti padri – ha invece sottolineato il giudice costituzionale nella sentenza n. 219 – potrebbero certamente essere valutate dal legislatore, nel quadro di un complessivo bilanciamento tra tutti gli interessi individuali e collettivi coinvolti: ma non può (…) essere allo stato ritenuta costituzionalmente necessaria, dal punto di vista che in questo giudizio unicamente rileva, della tutela degli interessi del bambino, la quale richiede soltanto – ha concluso la Corte – che di regola sia assicurato al bambino stesso un rapporto continuativo con almeno uno dei due genitori. Ciò che la disciplina censurata indubbiamente assicura (punto 4.4, considerato in diritto).

Ed, ancora, nella sentenza più recente del 2025, si legge:

> Giova riflettere anzitutto sulla circostanza che l'art.31, secondo comma, Cost. impone alla Repubblica di tutelare la "maternità", dunque di introdurre specifiche previsioni che favoriscano l'assunzione e il concreto svolgimento della responsabilità materna nei confronti dei figli. Il che implica l'adozione di misure calibrate sulla figura materna e non su quella paterna; misure che – peraltro – non mettono di per sé in discussione il principio della parità morale e giuridica dei coniugi… per la semplice ragione che operano su un piano diverso: non quello dei rapporti fra i coniugi, ma quello dei rapporti tra i genitori – non necessariamente uniti in matrimonio – e i figli (sentenza n. 52 del 2025, punto 5.2.3, considerato in diritto).

Ho richiamato le due motivazioni, proprio perché, nonostante le ragioni addotte dal giudice costituzionale, esse non sembrano tenere in alcun conto i più comuni indirizzi pedagogici che, per esplicita ammissione della stessa Corte, tendono oggi a dare nuovo valore al ruolo e alla figura paterna nello sviluppo della personalità dei minori.

Vero è che, in entrambi i casi, a rendere più difficile la decisione, confluivano vari interessi, di natura individuale e collettiva, propri dello stato di detenzione; fra cui – come la stesso giudice costituzionale ha sottolineato – la necessità di tenuta del sistema carcerario nel suo complesso, in ragione in primo luogo della ridotta proporzione delle donne, rispetto agli uomini, nell'ambito della complessiva popolazione carceraria (sentenza n. 52 del 2025, punto 5.2.2, considerato in diritto).

E, tuttavia, ci pare, che più che la tenuta del sistema carcerario, emerga nel ragionamento della Corte la preoccupazione di non mettere in discussione la scelta, a suo tempo operata dal legislatore, dell'assoluta prevalenza del ruolo materno nella crescita del bambino/a: una scelta fatta alle origini della legislazione in questione e poi rimasta costante in tutti gli interventi successivi. Quasi che, anche a fronte dell'ormai mutato contesto sociale, non si sia voluto prendere partito sulla possibilità di interrompere, nella già difficile situazione penitenziaria, il rapporto inizialmente instaurato tra madre e figlio/a, a favore dell'altro genitore.

Nessuno, naturalmente, mette in discussione le ragioni che affidano alla donna la cura del bambino/a nei suoi primi anni di vita.

Difficile, sotto questo profilo, sarebbe contestare l'appropriato richiamo fatto dalla Corte all'articolo 31 Cost. che – come già sopra sottolineato – «implica necessariamente l'adozione di misure calibrate sulla figura materna e non su quella paterna»: dire il contrario sarebbe davvero una imperdonabile oltre che erronea assurdità.

Quello che sorprende è piuttosto la totale rinuncia ad una riconsiderazione di scelte ormai retaggio di un modello sociale non più in linea con le attuali concezioni del ruolo genitoriale, che rendono irragionevole il prolungamento nel tempo (addirittura fino a 10 anni!) della preminente funzione materna.

3. La sentenza n. 161 del 2023. Spunti conclusivi

E veniamo all'ultima decisione: la più delicata e problematica fra quelle che stiamo esaminando: la sentenza n. 161 del 2023.

Essa riguardava la legittimità dell'art. 6, comma 3, ultimo periodo, della legge n. 40 del 2004 (la legge sulla procreazione medicalmente assistita), là dove tale norma limita la revocabilità del consenso, debitamente prestato dai componenti della coppia, fino al momento – precisa la disposizione – della «fecondazione dell'ovulo», ovvero prima della formazione dell'embrione.

Il caso nasceva proprio in riferimento al consenso, debitamente prestato dai due coniugi alla procreazione medicalmente assistita, durante la quale non era avvenuto l'immediato impianto degli embrioni; impianto rinviato per volontà della coppia, che aveva chiesto la loro crioconservazione.

Il problema era sorto allorché la donna si era vista rifiutare dalla struttura sanitaria alla quale i due coniugi si erano rivolti il trasferimento in utero dell'ovulo fecondato. E ciò per la revoca del consenso da parte dell'uomo, il quale nel frattempo aveva interrotto il rapporto coniugale.

Ciò che rendeva il problema assai complesso e delicato era il fatto che nel mentre erano radicalmente mutate le condizioni temporali che regolavano nella legge l'impianto dell'embrione (originariamente fissato in un intervallo di tempo non superiore a sette giorni dalla richiesta di procreazione medicalmente assistita). E questo in ragione dei ripetuti interventi realizzati nel frattempo dalla Corte, la quale ha progressivamente ampliato il tempo per l'impianto dell'ovulo, autorizzando, prima, la produzione di un numero di embrioni superiore a quello originariamente stabilito, con la possibilità di una loro crioconservazione (sentenza n. 151 del 2009) e, poi, rimuovendo il divieto della diagnosi preimpianto in caso di coppie portatrici di malattie geneticamente trasmissibili (sentenza n. 96 del 2015). Con il risultato di allungare di molto l'intervallo di tempo che può intercorrere tra il rilascio del consenso (e la sua revoca) e l'impianto dell'embrione.

Di nuovo una sentenza di infondatezza, quella pronunciata dal giudice costituzionale, basata su un'ampia motivazione, della quale qui interessa soprattutto i caratteri essenziali della relazione fra i due componenti della coppia. E ciò sia

sotto il profilo strettamente riferito alla parità di trattamento fra i due sessi (essendo chiara la non applicazione alla donna del divieto di revoca del consenso per le inevitabili conseguenze sulla sua integrità psicofisica), sia sotto quello della reciproca libertà di autodeterminazione.

Nel ragionamento della Corte emerge la netta preferenza nei confronti della posizione della donna in virtù del suo «incommensurabile» – così lo ha definito il giudice costituzionale – coinvolgimento nel progetto procreativo. Alla quale soltanto – essa ha aggiunto – «si impone il grave onere di mettere a disposizione la propria corporalità»; con un «investimento fisico ed emotivo» che giustifica e rende ragionevole il sacrificio imposto all'autodeterminazione dell'uomo. E ciò in quanto «funzionale a salvaguardare la (sua) integrità psicofisica» (punto 12.1, considerato in diritto).

Uno *specifico femminile*, quello su cui poggia il ragionamento del giudice costituzionale che finisce per assumere rilievo non solo rispetto alla coppia, ma anche rispetto all'interesse del bambino/a, che verrà alla luce. Sottolinea infatti la Corte:

> Dal momento che la considerazione dell'ulteriore interesse del minore a un contesto familiare non conflittuale non può essere enfatizzata al punto da far ritenere che essa integri una condizione esistenziale talmente determinante da far preferire la non vita (punto 12.4, considerato in diritto).

L'alternativa posta dal giudice costituzionale è troppo netta per poter essere messa in discussione. E, d'altra parte, nessuno di nuovo pensa di negare – come la Corte ha sottolineato – la indubbia particolarità della condizione femminile nell'affrontare il lungo ed impegnativo percorso che porta alla procreazione medicalmente assistita. Come se, proprio nel momento in cui lo *specifico femminile* assume la sua dovuta centralità, se ne volesse improvvisamente disconoscere il rilievo: dire il contrario – lo ripetiamo – sarebbe davvero una imperdonabile oltre che erronea assurdità.

E, tuttavia, non possiamo ancora una volta non sottolineare una qualche contraddittorietà nella posizione del giudice costituzionale. Il quale, di nuovo, sembra aver voluto a tutti i costi evitare di scalfire quello che costituisce il 'nocciolo duro' della diatriba sulla parità dei sessi. E ciò riaffermando, come valore assoluto, il prevalere di quel ruolo materno riconosciuto in Costituzione alla donna, da sempre fonte, chiamiamoli così, di 'previlegi', ma anche di forti 'limiti' nello sviluppo della sua vita pubblica e privata.

Esso ha così ancora una volta preferito non assumere una qualche posizione a riguardo, lasciando ad un assai distratto legislatore la scelta – come si legge alla fine di questa pronuncia – di poter disciplinare diversamente la materia. Ancora una volta sordo, il giudice costituzionale, all'evolversi di un contesto sociale che ha profondamente modificato il 'verso' che caratterizza i ruoli che definiscono le relazioni all'interno della coppia.

Non vogliamo, (né possiamo) entrare nel merito dell'annosa questione che da tempo si dibatte sui rapporti tra Corte e legislatore e sulle modalità di questa relazione. Né tanto meno prendere partito a favore del discusso attivismo

dimostrato dal giudice costituzionale, che pure nei casi sopra esaminati abbiamo più volte auspicato.

Il nostro intento è stato solo quello di sottolineare, nei limiti imposti a questa trattazione, le perduranti ambiguità, se non proprio contraddizioni, del cammino – quello che da tempo ha intrapreso il giudice costituzionale – verso una più evoluta definizione delle relazioni che caratterizzano i rapporti uomo/donna. Relazioni, divenute sempre più articolate e complesse, rispetto alle quali le improvvise resistenze dimostrate dalla Corte potrebbero rischiare di favorire il perdurare di una visione ancora arretrata e tradizionale.

Riferimenti bibliografici

Crivelli, E. "La Corte costituzionale di fronte ad una nuova 'scelta tragica': l'irrevocabilità del consenso di diventare padre con la PMA." *federalismi.it* 23 (2023).

De Dominicis, S. "La differente condizione di accesso alla detenzione domiciliare speciale tra condannate madri e padre detenuto: brevi riflessioni a margine di Corte costituzionale, sentenza n. 52 del 2025." *Osservatorio Costituzionale* 5 (2025).

Deffenu, A. "Parità di genere e pubblici uffici nel dialogo fra giudice costituzionale e legislatore." *Osservatorio Costituzionale* 5 (2021).

Frontoni, E. "Superiore interesse del minore e pene da scontare. Quando madre e padre non sono uguali nella relazione con i figli." *Nomos* 1 (2024).

Gonnella, P. "Essere padri in carcere. La sentenza n. 219 della Corte costituzionale salva la differenza di trattamento per le madri." *Nomos* 1 (2024).

Grisolia, M. C. "Il limite del 'requisito attitudinale' nella parità tra i sessi: una questione dimenticata e di nuovo attuale?" In *Scritti in memoria di Gladio Gemma*, a cura di S. Aloisio, R. Pinardi, S. Scagliarini. Torino, 2023.

Grisolia, M. C. "La tutela della maternità tra Corte costituzionale e legislatore. Replica alla 'lettera': Genitorialità, famiglia e Corte costituzionale." *Associazione Italiana Costituzionalisti*, 20 luglio 2025.

Iadicicco, M. P. "'Cosa resta del padre?'. A margine della decisione della Corte costituzionale sulla revoca del consenso alla PMA da parte dell'ex partner." *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto* 1 (2024).

Mauri, F. "La Corte costituzionale tra questione di genere, discrezionalità del legislatore e esigenza di preservare l'armonia del sistema (a margine della sentenza 1/22 della Corte costituzionale)." *Consulta OnLine. Studi* 2 (2022).

Niccolai, S. "Una decisione di infondatezza per rispetto della discrezionalità del legislatore? Scelte tragiche e tragiche non scelte in Corte cost. n. 161/2023." *Dirittocomparati.it* (2023).

Parodi, M. "La Corte costituzionale si pronuncia (ancora) sulla questione di genere nell'ordinamento del personale del corpo di polizia penitenziaria e coglie l'occasione per ritornare sul tema della disapplicazione." *Osservatoriosullefonti.it* 1 (2025).

Pezzini, B. "Uno sguardo di genere nella sentenza n. 33 del 1960." *Osservatorio Costituzionale* 5 (2021).

Pitino, A. "La sentenza n. 181/2024 e l'affermazione del principio di non discriminazione e pari opportunità tra le donne e gli uomini nell'accesso al ruolo di ispettore della polizia penitenziaria (con qualche osservazione sull'ambigua rilevanza del genere come 'requisito attitudinale' nell'accesso al lavoro)." *lecostituzionaliste.it*, aprile 2025.

Razzano, G. "L'irrevocabilità del consenso dell'uomo alla fecondazione tramite PMA e 'gli interessi costituzionalmente rilevanti attinenti alla donna' nella sentenza n. 161 del 2023 della Corte costituzionale." *dirittifondamentali.it* 1 (2024).
Siccardi, C. "La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2022 tra coscienza sociale e uguaglianza." *federalismi.it* 7 (2022).
Vassallo, R. "Il principio di pari opportunità e di parità nell'accesso al lavoro nella disciplina dei convitti nazionali: alcune considerazioni a margine della sentenza n. 1 del 2022 della Corte costituzionale." *dirittifondamentali.it* 2 (2022).

Diritti processuali: il contraddittorio nella prospettiva dell'accesso al giudizio sulle leggi della Corte costituzionale[1]

Elena Malfatti

1. Premessa. Il contraddittorio nel giudizio della Corte costituzionale; un tema apparentemente (troppo) distante dagli interessi culturali di Cecilia Corsi

Pur avendo conosciuto Cecilia Corsi oltre trent'anni addietro, entrambe facendo parte dell'ampia comunità scientifica dei giuspubblicisti e dunque incontrandoci talvolta nel contesto accademico, soltanto nel 2016 e per una circostanza fortuita ho avuto modo di instaurare con Lei una relazione più diretta, che si è trasformata ben presto in un vero e proprio rapporto amicale, oltreché professionale; il caso ha infatti voluto che fossimo sorteggiate insieme a far parte della commissione per le abilitazioni scientifiche nazionali (ASN) nel settore del Diritto costituzionale e pubblico, offrendoci pertanto la prospettiva di un biennio di serrata attività comune, che mi ha consentito di conoscerla maggiormente, e di apprezzarla moltissimo. Cecilia ha svolto il ruolo di segretaria di quella commissione, con una competenza e un'efficienza davvero straordinarie, ma ancor più ho avuto modo di coglierne il grande equilibrio, nelle valutazioni che eravamo chiamate a operare, la capacità di argomentare sempre puntualmente i giudizi che stilava, la pacatezza con la quale affrontava le discussioni in se-

[1] Il testo richiama, con gli opportuni adattamenti, la relazione presentata dalla sottoscritta nell'ambito di un seminario dottorale svoltosi presso l'Università di Messina il 13 aprile 2026, e rimasta finora inedita.

Elena Malfatti, University of Pisa, Italy, elena.malfatti@unipi.it, 0000-0003-3970-7794

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)
FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Elena Malfatti, *Diritti processuali: il contraddittorio nella prospettiva dell'accesso al giudizio sulle leggi della Corte costituzionale*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2.32, in Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, pp. 321-337, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

no alla commissione; e se pure qualche rara volta nel merito non ci trovavamo d'accordo, ciò non ha posto ostacolo al dialogo che venivamo imbastendo, sui temi di ricerca offerti alla nostra attenzione dai candidati alla ASN, che erano talvolta i temi da Lei prediletti, o invece quelli che affrontavo io, nella comune – ma diversamente caratterizzata – attività scientifica che ciascuna ha portato avanti nel tempo.

Questa premessa – davvero stringata rispetto al sentimento di stima e affetto che ho maturato per Cecilia, nel privilegio di una frequentazione che è proseguita nel tempo – è utile per sottolineare la diversità dei nostri interessi di ricerca, e la non lieve distanza, almeno apparente, di un tema processuale quale quello che qui brevemente proporrò, dagli orizzonti culturali della mia carissima Amica e Collega. Eppure il tema del contraddittorio nel giudizio sulle leggi della Corte costituzionale mi offre l'occasione di renderle ulteriormente omaggio, rammentando la squisita attenzione che Cecilia riservava ai miei studi e l'apprezzamento in particolare, che risuonava genuino nelle Sue parole, dei miei lavori di giustizia costituzionale, utilissimi a Suo dire per alcune lezioni specialistiche che si era trovata a fare nel contesto dei propri insegnamenti. Se io ammiravo la varietà delle Sue ricerche, e la sensibilità in particolare espressa sui temi dell'immigrazione, Cecilia non mancava di rincuorarmi sui fronti che più mi impegnavano, giungendo a offrirmi più volte il Suo prezioso ausilio nel dottorato in Scienze giuridiche dell'Università di Pisa, che dal 2020 ho coordinato per la parte giuspubblicistica, e della giustizia costituzionale in special modo. Ecco che dedicarle un piccolo contributo in quest'ambito non è forse peregrino come potrebbe sembrare, ma mi consente anzi di proporre una Sua meravigliosa immagine, di studiosa attenta, curiosa, rispettosa degli interessi altrui, gratificante nella conversazione, sempre leale nel confronto delle idee. Se inoltre il tema del contraddittorio viene spogliato di quell'aura di tema puramente tecnico che superficialmente potrebbe offrire di sé, per rivestire la dimensione dei diritti, sia pure di natura processuale, di coloro che, variamente coinvolti, chiedono ingresso ai giudizi della Corte costituzionale – giudizi i quali, a loro volta e come sappiamo, sovente vivificano e rendono pregnanti, 'fanno camminare', i diritti fondamentali garantiti dalla Carta repubblicana – questo breve scritto riacquista, spero, una coerenza col Volume dedicato all'Amica e Collega prematuramente scomparsa, così attenta ai diritti sostanziali come a diversi altri temi sui quali ci ha offerto pagine che rimangono Sua preziosa eredità.

2. Il contraddittorio nella prospettiva più specifica dell'accesso al giudizio sulle leggi in via incidentale: polisemia del termine «accesso» e valorizzazione della dimensione della tutela dei diritti fondamentali della persona

Imposterò allora il discorso sul contraddittorio nella prospettiva dell'*accesso*, un termine che – riferito alla giustizia costituzionale – può assumere una pluralità di significati. Il primo significato, è quello dell'accesso alla giustizia costituzionale inteso in un senso più tradizionale, ovvero come considerazione dei soggetti che possono attivare i giudizi della Corte, e quindi consentire che

essa giudichi; è piuttosto evidente che questo primo significato si collega molto da vicino al complesso delle attività svolte dalla Corte, e non dobbiamo allora confonderlo con esse, altrimenti faremmo un discorso troppo ampio. Tuttavia, tengo ad accennare a questo significato, per sottolineare due cose. La prima. Avveduta dottrina[2] ha da tempo evidenziato come, in una prospettiva anche comparatistica, la capacità di un sistema di giustizia costituzionale di difendere libertà e diritti fondamentali, di tutelare, dunque, interessi soggettivi, specifici e concreti, si correli strettamente al fatto che esso preveda un meccanismo di accesso – diretto o almeno indiretto – a favore dei singoli cittadini e dei gruppi sociali. Ciò significa che se invece manchi un meccanismo di accesso, diretto o indiretto che sia, dei consociati alla giustizia costituzionale, allora le Corti e i Tribunali costituzionali inevitabilmente finiranno per tutelare interessi di altra natura: interessi oggettivi, quale l'interesse astratto alla legalità costituzionale dell'ordinamento, oppure l'interesse al corretto sviluppo della forma di governo (ad esempio risolvendo conflitti tra organi costituzionali), o ancora l'interesse al corretto svolgimento della forma di stato nell'esercizio delle competenze legislative (ad esempio risolvendo conflitti tra Stato e Regioni nelle forme di stato regionali, o tra Federazione e i suoi membri se la forma di stato è di tipo federale, e così via).

La seconda sottolineatura si correla perciò alla consapevolezza del fatto che il sistema italiano di giustizia costituzionale prevede soltanto il giudizio in via incidentale, che è una forma di accesso indiretto e relativamente ristretto, al giudizio della Corte, mentre non vi è alcuna possibilità di ricorso diretto individuale, in nessuna delle sedi nelle quali la Corte costituzionale esercita le proprie funzioni; piuttosto, è necessario un impulso, una sollecitazione alla Corte che venga da un giudice comune nel corso di un proprio giudizio. Si tratta invero, come noto, di un canale di accesso utilizzato moltissimo, e che ha determinato dal 1956 ad oggi oltre il 75% del lavoro complessivo della Corte[3], ma che affida, in buona sostanza, alla sensibilità del giudice civile, penale, amministrativo, la possibilità per la Corte di occuparsi di delicatissime questioni, con ricadute eventualmente benefiche sui diritti e gli interessi fondamentali implicati. Si può dire di più, ovvero che la quasi totalità degli istituti, delle regole e delle nozioni processuali inerenti l'accesso alla giustizia costituzionale per il tramite del giudizio in via incidentale risultano, nella loro conformazione concreta, frutto dell'apporto decisivo fornito direttamente dagli orientamenti giurisprudenziali della stessa Corte[4]. È vero, altresì, che attraverso tali orientamenti, il giudizio in via incidentale ha assunto progressivamente nel tempo un carattere,

[2] Paolo Carrozza, Roberto Romboli e Emanuele Rossi, "I limiti all'accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento," in *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, a cura di Roberto Romboli (Napoli: ESI, 2006), 679.

[3] Elena Malfatti, Saulle Panizza e Roberto Romboli, *Giustizia costituzionale* (Torino: Giappichelli, 2024), 66.

[4] Lorenzo Madau, *Le forme di autoregolamentazione del processo costituzionale. I poteri della Corte costituzionale nella "disciplina" del giudizio in via incidentale* (Napoli: ES, 2025), 336.

un'anima come si usa dire, più 'soggettiva', volta cioè alla garanzia dei diritti fondamentali della persona, oltreché della legalità costituzionale dell'ordinamento; ma è anche vero che la Corte non ha mai codificato le proprie scelte in tema di accesso (inteso nel primo significato che ho proposto) trasponendole nelle norme integrative dei giudizi costituzionali (di qui innanzi: n.i.), che è la stessa Corte a elaborare. Dunque la Corte non esprime, da questo punto di vista, veri e propri *standard* di comportamento, che offrirebbero – lo notava ad esempio una dottrina autorevole come quella di Leopoldo Elia[5] – maggiori prospettive di certezza ai giudici comuni e agli stessi cittadini.

Da queste prime sintetiche considerazioni deriva l'esigenza di vagliare più approfonditamente un ulteriore significato di accesso, che si correla al tema del contraddittorio, e che dovrebbe conferirgli un certo *appeal*; intendo riferirmi all'accesso al processo costituzionale, ovvero, una volta che il giudizio in via incidentale della Corte costituzionale sia stato correttamente attivato, è utile chiedersi chi possa concretamente parteciparvi, chi possa dunque interloquire davanti alla Corte e con i membri della Corte nella *seconda fase* di questo giudizio, visto che della prima fase il giudice comune è il *dominus* assoluto. Detto diversamente, la lente di osservazione va posta ancora sull'accesso, ma intendendolo come facoltà di partecipazione di alcuni soggetti al processo costituzionale (che non coincidono affatto con i giudici comuni che hanno attivato il canale del giudizio in incidentale) per capire se e come tali soggetti possano vivificare il contraddittorio, compensando le strettoie del canale di accesso al giudizio sulle leggi in Italia; se non addirittura, valorizzando ulteriormente le esigenze di tutela dei diritti fondamentali, e dunque l'anima soggettiva del giudizio sulle leggi (nella prospettiva, suggestiva e tracciata da alcuni pubblicisti esperti anche di diritto comparato, come ad esempio Tania Groppi[6], di un processo costituzionale *aperto*). Perciò è da capire se l'ampliamento dell'accesso per così dire interno, tramite il contraddittorio, sia in grado di compensare le ristrettezze dell'accesso esterno, caratterizzato nel nostro Paese, come già si osservava, dall'assenza di strumenti di ricorso individuale diretto.

3. I soggetti che vivificano il contraddittorio nella fase del giudizio in via incidentale che si svolte di fronte alla Corte; costanti e novità, anche problematiche, nell'esperienza italiana

L'esperienza italiana, da questo punto di vista, è abbastanza interessante, perché mostra alcune costanti, nel corso del tempo, ma anche alcune novità significative negli ultimi anni; nel contesto cioè di una disciplina legislativa che non è certo dettagliata come quella degli altri processi, differenti da quello co-

[5] Leopoldo Elia, "Considerazioni sul tema", in *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale*. Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 13 e 14 novembre 1989 (Milano: Giuffrè, 1990), 98.

[6] Tania Groppi, "L'apertura del processo costituzionale ai soggetti esterni nell'epoca delle "regressioni democratiche"," in *I terzi nei processi nazionali e sovranazionali: poteri e tutele*, a cura di Chiara Amalfitano, Zeno Crespi Reghizzi, e Simonetta Sincre (Torino: Giappichelli, 2023), 412.

stituzionale, vi sono state alcune riforme autoprodotte, ossia avvenute internamente alla giurisprudenza della Corte, che in qualche caso sono state pure 'codificate', ovvero trascritte nelle n.i. Quali allora le costanti e quali le novità, e di conseguenza anche alcune problematiche, nella seconda fase del giudizio in via incidentale?

Da sempre, hanno facoltà di costituirsi davanti alla Corte le parti del giudizio da cui è sorta la questione di legittimità costituzionale, le parti del giudizio *a quo* come si usa dire, ovvero i soggetti coinvolti davanti al giudice comune, e dunque i singoli individui o i gruppi eventualmente; questo perché la legge n. 87/1953 espressamente e fin dall'inizio lo prevede. Come si ricorderà, le parti *si possono costituire* davanti alla Corte, *ma non sono obbligate a* farlo, quindi costituirsi o meno è frutto di una loro precisa scelta. Si tratta di soggetti che subirebbero direttamente le conseguenze dell'applicazione della legge di cui si dubita, e sono quindi le persone più idonee a portare elementi tratti dalla propria esperienza concreta, la quale verrà assunta dalla Corte non nella sua specificità, ma piuttosto nella sua tipicità, nella sua esemplarità. Può a tali soggetti convenire o non convenire, costituirsi davanti alla Corte? Dipende, naturalmente, dalla posizione che rivestono nel giudizio *a quo*, e dalle aspettative che in esso ripongono. Per questo si parla di giudizio 'a parti eventuali', diversamente da altre sedi di giudizio della Corte che sono definite invece 'a parti necessarie', come il giudizio in via principale o i conflitti di attribuzione. Qualora tuttavia le parti del giudizio *a quo* effettivamente si costituiscano davanti alla Corte, esse potranno apportare, attraverso le proprie deduzioni – nelle memorie scritte, e anche nel dibattimento orale che si svolgerà in udienza pubblica – elementi di interesse per il giudizio della Corte stessa, valorizzando aspetti del *thema decidendum*, così come impostato dal giudice *a quo*; oppure sottolineando sopravvenienze normative o giurisprudenziali, rispetto al momento della trasmissione dell'ordinanza di rinvio, che possono a loro volta incidere sul giudizio della Corte. È davvero interessante, fruendo delle moderne tecnologie, anche semplicemente ascoltare qualche udienza pubblica dal sito ufficiale della Corte, tutte fruibili 'in diretta' come pure nella versione registrata, perché ci si rende immediatamente conto del valore aggiunto che possono portare al contraddittorio soprattutto (come ovvio) gli avvocati più capaci e avveduti che rappresentano le parti costituite in giudizio.

Tra le parti, ad ogni modo, non è compreso il pubblico ministero, che pure è coinvolto massimamente nel processo penale, rappresentando l'autorità chiamata ad esercitare appunto l'azione penale e dunque la parte pubblica che si confronterà con l'imputato, con la parte privata, nel dibattimento di fronte al giudice. È un punto delicato questo, che poteva indubbiamente essere integrato in via giurisprudenziale oppure nelle n.i., per tre ordini di motivi: perché la legge n. 87/1953 si riferisce genericamente e indistintamente, all'art. 26, alla costituzione delle parti; perché il pubblico ministero è destinatario anch'egli della notificazione dell'ordinanza di rinvio, *ex* art. 23 della stessa legge; e perché la fisionomia del processo penale è sicuramente cambiata, nel corso del tempo, rendendo appunto il pubblico ministero vera e propria parte (pur caratterizzata da un'«asimmetria strutturale» rispetto alla parte privata, come ha spiegato

a più riprese la stessa Corte costituzionale) del giudizio penale. La Corte italiana, invece, non ha mai cambiato posizione su questo tema, nonostante che dottrina autorevole, ad esempio Roberto Romboli[7], abbia più volte evidenziato il problema. Il pubblico ministero, infatti, ad oggi non può proporre direttamente la questione alla Corte, perché da questo punto di vista è equiparato alle parti private, e può quindi solo *suggerire* al giudice di sollevare il dubbio di costituzionalità; però, poi, non può nemmeno costituirsi nel processo davanti alla Corte, perché qui cessa immediatamente l'equiparazione alle parti private, che invece – come si è detto – si possono costituire. Viceversa, potrebbe risultare estremamente utile un intervento del pubblico ministero nel giudizio costituzionale, quando si discute della legittimità delle leggi penali, perché il pubblico ministero potrebbe assumere, in certo senso, la veste di rappresentante di tutti i destinatari delle norme impugnate.

Tralascio il profilo dell'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato in giudizio dall'Avvocatura generale dello Stato, perché come si ricorderà si tratta di un'esperienza, tutto sommato, abbastanza deludente: come in un vero e proprio gioco delle parti, infatti, il Presidente del Consiglio dei ministri – allorché si costituisca, giacché non sempre lo fa – tende a sviluppare argomenti in chiave difensiva e conservativa della legge impugnata, quasi mai sostenendone l'incostituzionalità (credo che i casi contrari si contino sulle dita di una mano, o poco più, in settanta anni ormai di esperienza della nostra Corte). Più interessante invece, molto più interessante direi, l'apertura che nel corso del tempo la Corte ha mostrato all'intervento di altri soggetti, non coinvolti in prima battuta nel giudizio *a quo*, ma che avessero chiesto di intervenire nel processo costituzionale vero e proprio; questo è stato realmente un aspetto di cambiamento, pur con molte cautele, un'apertura della Corte, modesta sul piano quantitativo e tuttavia importante, perché essa ha finito per ammettere al contraddittorio soggetti terzi che vantassero un interesse qualificato.

Le sentenze capostipite, in questa materia, si collocano all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso (sentt. nn. 429/1991 e 314/1992, dopo un isolato precedente del 1982), e in esse la Corte viene a sottolineare l'esigenza di tutelare, *anche* attraverso il proprio giudizio, il fondamentale diritto di difesa *ex* art. 24 Cost.: la Corte sottolinea cioè la necessità di consentire a determinati soggetti, che si trovino in situazioni particolarissime e *che non abbiano potuto formalmente costituirsi* nel giudizio *a quo*, di difendere nel giudizio costituzionale le proprie posizioni giuridiche soggettive (processuale la prima, sostanziale la seconda); posizioni giuridiche soggettive sulle quali poi la pronuncia della Corte stessa è destinata ad incidere direttamente. La Corte stabilizzerà questo proprio orientamento innovativo nel 2004, inserendo una nuova previsione nelle n.i., che nella versione aggiornata di queste si trova all'art. 4; è una previsione

[7] Roberto Romboli, "Relazione conclusiva," in *I 70 anni della legge n. 87 del 1953: per un "bilancio" sul processo costituzionale*, a cura di Giorgio Grasso, e Alice Stevanato (Napoli: ES, 2024), 646-48.

nuova anche rispetto alla legge n. 87/1953, silente sul punto, e viene a riconnettere la possibilità di interventi di soggetti terzi, nel giudizio costituzionale, alla titolarità di interessi dicevamo qualificati, inerenti (cioè collegabili) in modo diretto e immediato al rapporto volta per volta dedotto in giudizio. Come si è osservato efficacemente in dottrina (da ultimo, ancora Lorenzo Madau[8]), la Corte ha finito per consolidare una nozione pretoria che risulta sfuggente e severa, allo stesso tempo; due esempi del 2020 rendono comprensibile questa osservazione [traggo gli esempi da quel frangente poiché immediatamente successivi alla conferma dell'art. 4 nelle n.i., nel momento in cui la Corte mette ulteriormente mano alle n.i. medesime, specificando il regime processuale dell'intervento (art. 4-*bis*, oggi art. 5) e inserendo la nuova previsione dell'*amicus curiae* (di cui dirò al par. 5)].

La nozione di terzo, dicevamo, è sfuggente: con l'ord. n. 37/2020, ad esempio, la Corte ammette l'intervento del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti (CNOG), rispetto ad una questione che riguardava alcune norme penali in tema di diffamazione a mezzo stampa; a tale organismo viene riconosciuto un interesse qualificato ad intervenire, perché possedeva e possiede poteri disciplinari, verso i giornalisti. Esso poteva dunque avviare un'azione disciplinare nei confronti del giornalista imputato nel giudizio *a quo*, e che pertanto avrebbe potuto essere condannato in sede penale, e poi anche in sede disciplinare; a meno che la Corte non pervenisse a dichiarare illegittime quelle previsioni penali oggetto del giudizio in via incidentale, come poi in effetti è avvenuto (sent. n. 150/2021) perché la responsabilità disciplinare si agganciava, in questo caso alla (e dunque sarebbe venuta meno in mancanza della) responsabilità penale. Ma i poteri disciplinari – come tali – del CNOG non sarebbero stati posti in discussione dalla pronuncia della Corte; dunque l'ammissibilità dell'intervento di tale soggetto collettivo a mio avviso non era del tutto evidente e cristallina (almeno alla stregua del ragionamento che aveva condotto la Corte a innovare il proprio orientamento in materia), in questa circostanza.

La nozione di terzo accolta dalla Corte, aggiungevamo, è severa: con la successiva ord. n. 271/2020, in tema di maternità surrogata, la Corte nega l'ammissibilità della richiesta di intervento della donna gestante, perché il giudizio *a quo* riguardava le posizioni del padre biologico e del padre di intenzione, in una coppia *same sex*, e la gestante non era mai stata designata genitore del minore, né nell'atto di nascita in Canada, né nei registri dello stato civile italiani. Dunque sul piano formale ella non vantava alcuna posizione giuridica soggettiva, ma è evidente che dal punto di vista sostanziale avrebbe potuto portare un contributo al giudizio della Corte, in una materia fra l'altro così tanto eticamente sensibile.

Comunque – più in generale – si è trattato e si tratta di pochi casi di ammissione di richieste di intervento di terzo, da parte della Corte; e quei pochi terzi che vengono concretamente ammessi al giudizio costituzionale partecipano ormai, nella sostanza, pienamente al contraddittorio davanti alla Corte, proprio

[8] Madau, *Le forme di autoregolamentazione*, 390.

come le parti che si siano costituite in giudizio; partecipano cioè a un contraddittorio che consente di visionare gli atti processuali depositati in cancelleria, e anche di essere presenti al dibattimento: ovvero alla discussione orale in udienza pubblica, vivacizzata a sua volta dalle n.i. a seguito di un *restyling* operato dalla Corte nel 2022, perché in buona sostanza, sia le parti costituite, sia il Presidente del Consiglio dei ministri, sia i terzi ammessi in giudizio, potranno essere tutti destinatari di *quesiti*, ovvero domande scritte comunicate almeno dieci giorni prima della data fissata per l'udienza, posti loro dal giudice relatore d'intesa col Presidente della Corte, e anche di *brevi domande* che ciascuno degli altri giudici della Corte decida eventualmente di rivolgere loro a conclusione dello svolgimento delle difese orali (art. 19 n.i.).

Inoltre, nel periodo più recente, l'istituto dell'intervento di terzo sembra aver assunto una diversa e per certi versi problematica curvatura processuale, in un ambito peculiare quale quello del fine vita (non in altri ambiti, giacché ad esempio la recentissima ord. n. 81/2026 si limita a richiamare la disciplina dell'art. 4 delle n.i., e pochi precedenti in termini, per dichiarare inammissibile la richiesta di intervento di una persona offesa nel processo penale, con riferimento alla questione di legittimità costituzionale delle norme del c.p.p. che non lo legittimano a ricusare il giudice per le indagini preliminari, a causa della mancata qualità di parte della fase delle stesse indagini preliminari; dunque in una vicenda che in certo modo richiamava con una qualche simmetria la vicenda che aveva determinato il differente e innovativo orientamento espresso dalla Corte con la sent. n. 429/1991 (*supra*), e che avrebbe meritato pertanto un maggior impegno, nel ragionamento dei giudici costituzionali). Avvisaglie del peculiare orientamento della Corte in tema di fine vita si sono avute già con l'ordinanza allegata alla sent. n. 135/2024: qui la Corte ha ammesso infatti l'intervento *ad adiuvandum* di due donne affette da gravi patologie, che avevano presentato richiesta di verifica delle proprie condizioni di accesso al suicidio assistito, richiesta che era stata respinta dalle AA.SS.LL. territorialmente competenti; ma la posizione giuridica soggettiva delle due signore sarebbe potuta cambiare, se la Corte avesse acceduto a un nuovo intendimento del presupposto di accesso al suicidio assistito, costituito dalla dipendenza da trattamenti di sostegno vitale: un presupposto che era già stato introdotto nella nota vicenda Antoniani-Cappato, con l'importantissima sent. n. 242/2019, ma che poi in effetti è stato riletto, 'reinterpretato' per così dire, dalla sent. n. 135/2024, appunto.

Qual è il dubbio, ovvero il mio punto di domanda? Le due signore non si erano rivolte all'autorità giudiziaria, quando però avrebbero potuto astrattamente farlo, e dunque non si ricalcava esattamente il figurino dell'art. 4 delle n.i. Non a caso, vi è un'eco piuttosto marcata in questa pronuncia, o meglio nell'ordinanza allegata alla pronuncia, dell'esigenza di assicurare tutela al diritto di difesa nella sua essenziale dimensione di effettività; quel diritto di difesa che era emerso nelle sentenze capostipite di inizio anni Novanta di cui accennavo in precedenza, e che la Corte sottolinea fortemente, evidenziando come l'evoluzione delle patologie comportasse il rischio di non consentire alle due signore, in pratica, di far valere in tempo utile le proprie ragioni di fronte a un giudice.

Nelle vicende successive delle ordinanze allegate alle sentt. nn. 66 e 132/2025 e dell'ord. n. 101/2026, sempre in tema di suicidio assistito la prima e la terza, e di eutanasia la seconda, si va addirittura oltre, a mio modo di vedere: la Corte infatti ammette l'intervento *ad opponendum* di altre persone affette da gravi patologie, pur estranee al giudizio *a quo*, e per il solo fatto che l'eventuale pronuncia di incostituzionalità della Corte (che estendesse ancora, eventualmente, l'area di non punibilità del suicidio assistito o addirittura escludesse la punibilità dell'omicidio del consenziente) sarebbe risultata contraria, in buona sostanza, alla percezione del diritto alla vita e della dignità di queste persone. Quindi la Corte si allontana vistosamente dalla previsione delle proprie norme integrative, ammettendo l'intervento dei terzi per motivi molto stringati: primo, la questione di legittimità costituzionale coinvolgeva personalissime decisioni attinenti alla vita; secondo, in ragione delle patologie da cui erano affetti gli intervenienti, essi avrebbero trovato nel giudizio della Corte l'unica sede in cui far valere le proprie ragioni (vale a dire, il proprio *punto di vista*).

Che cosa manca quindi, per poter ricondurre tali vicende nella previsione dell'art. 4 delle n.i., e nel perimetro dello stesso art. 24 Cost.? Manca qualsiasi incidenza, diretta ma perfino indiretta, della pronuncia della Corte sulle posizioni giuridiche soggettive degli interventori, che non avrebbero avuto nulla da temere – evidentemente – dall'estensione dell'area di non punibilità del suicidio assistito o dell'omicidio del consenziente (estensione che, fra l'altro, non vi è stata), non essendo certamente obbligati né obbligabili a chiedere l'ammissione alle procedure di fine vita. Questa vicenda processuale mi pare perciò sintomatica di una singolare e ancora differente prospettiva accolta dalla Corte; e non a caso, nella pronuncia intermedia fra le tre (sent. n. 132/2025), la Corte (per onestà intellettuale?) abbandona qualunque riferimento all'esigenza di tutelare il diritto di difesa degli interventori, salvo tuttavia averlo esibito nella sent. n. 66/2025 e ripreso infine nella più recente ord. n. 101/2026 (si veda anche *infra*, par. 4).

Si tratta dunque, almeno a mio avviso, di un'ulteriore apertura giurisprudenziale all'intervento di terzo, troppo poco motivata e dunque insoddisfacente, ma comunque interessante: oltre al fatto che la Corte sembrerebbe accogliere il più ampio 'principio di utilità degli apporti processuali', tesi già sostenuta autorevolmente da Massimo Luciani prima che entrasse a far parte della Corte[9] (e poi divenuto membro della Corte proprio a partire dal 2025), viene qui ad evidenziarsi un caso di applicazione duttile del diritto processuale auto-imposto: non siamo cioè di fronte ad un caso di intendimento elastico del diritto eteroimposto alla Corte, criticato giustamente dalla dottrina, laddove la Corte si allontani dalle poche previsioni di legge costituzionale e ordinaria che regolano il suo processo (il caso per antonomasia, direi, è quello della sent. n. 10/2015,

[9] Massimo Luciani, "L'incognita delle nuove norme integrative," *Rivista dell'AIC*, 2 (2020): 420, che riferisce il principio all'introduzione degli *amici curiae*, e ritiene dovrebbe essere applicato *a fortiori* (come in parte è effettivamente poi avvenuto con la novella delle n.i. del 2026, *infra* par. 4) agli interventi dei terzi che subiscano la sospensione impropria o siano parti di controversie *interamente* pregiudicate dall'esito del giudizio costituzionale.

che come noto ha manipolato gli effetti temporali del dispositivo di accoglimento, fissati dall'art. 136 Cost. nel combinato disposto con l'art. 30 della legge n. 87/1953). La vicenda in esame segna invece un passaggio ulteriore, *un discostarsi* della Corte *dalle stesse n.i.* che sul punto avevano in realtà già effettuato una scelta, rispetto al silenzio del legislatore; questo scostamento avrebbe potuto dunque forse risultare prodromico a un nuovo intervento della Corte sulle n.i., ad una precisazione all'interno delle medesime, che sotto questo aspetto non caratterizza però la novella operata dalla stessa Corte con delibera 12 marzo 2026 (si veda *infra*, par. 4); e colpisce anche il fatto che nell'ultima relazione annuale sulla giurisprudenza della Corte, esposta alla stampa e pubblicata sul sito della Corte[10], il Presidente Giovanni Amoroso non vi abbia neppure accennato.

4. I soggetti che non possono (*rectius*: che non potevano) partecipare al giudizio, e le aporie rispetto alla posizione dei terzi interventori, di cui ha tenuto parzialmente conto la Corte nella più recente 'messa a punto' delle norme integrative

Tornando ad una riflessione di carattere più generale, l'apertura all'intervento di terzi è risultata problematica anche da un altro punto di vista, ovvero ha lasciato affiorare un'aporia che a mio avviso è evidente, nelle scelte complessive della Corte costituzionale, continuando essa a dichiarare inammissibile l'intervento di altri soggetti (come veniva facendo, del resto, da lunghissimo tempo), che pure si trovassero in una posizione assai disagevole: mi riferisco qui alle parti (alle vere e proprie parti) di giudizi analoghi a quello in cui fosse stata sollevata una questione di legittimità costituzionale, delle parti cioè di giudizi similari (nei quali si stava per applicare la stessa previsione di legge indubbiata) ma che fossero stati semplicemente sospesi, in attesa della decisione della Corte, senza dunque che gli ulteriori giudici comuni, d'ufficio o su impulso di una delle parti medesime, avessero avvertito la necessità di proporre alla Corte questioni simmetriche.

Questa prassi è assai frequente (ed è nota come 'sospensione impropria') con questi altri giudici comuni che – potremmo dire semplicemente – preferiscono 'stare alla finestra', aspettare dunque l'esito del giudizio costituzionale, piuttosto che non impegnarsi essi stessi nel formulare ulteriori ordinanze di rimessione alla Corte. Il problema, evidenziato da molti autori in dottrina, è (o meglio in certa misura era, come dirò fra un momento) che le parti di questi ulteriori giudizi, se non vengono ammesse a partecipare al giudizio costituzionale, non possono rappresentare la propria prospettiva davanti alla Corte, pur avendo astrattamente i requisiti delle parti del giudizio costituzionale. In tal modo la Corte, con una granitica posizione di chiusura, che era motivata dalla necessità di non alterare la struttura incidentale del giudizio (e pur accompagnata da una stigmatizza-

[10] Giovanni Amoroso, *Relazione sull'attività della Corte costituzionale relativa all'anno 2025*, <https://www.cortecostituzionale.it/annuario2025/pdf/Relazione_annuale_2025.pdf> (2026-03-26).

zione della prassi della sospensione impropria), smentiva di fatto quella stessa esigenza fondamentale di garantire il diritto di difesa, nel cono di luce dell'art. 24 della Costituzione (letto a sua volta in un senso ampio e poco tecnico, perché sia le parti sia i terzi non difendono direttamente a Palazzo della Consulta determinate posizioni giuridiche soggettive, ma semplicemente prospettano una determinata lettura della disposizione indubbiata che se accolta dalla Corte potrebbe riflettersi, poi, nella propria sfera personale), che aveva viceversa dato avvio al cambio di prassi nel 1991, consentendo alla Corte di motivare in positivo, almeno a tratti, l'ammissibilità degli interventi di terzo (*supra*, par. 3).

Un'esigenza fondamentale che, come si è visto, paradossalmente è riecheggiata nella stessa giurisprudenza costituzionale relativa alle vicende di fine vita, con riferimento a soggetti ammessi al contraddittorio come intervenienti *ad adiuvandum*, ma che processi in corso non ne avevano, pur potendoli attivare, e per i quali – quindi – la Corte non avrebbe nemmeno dovuto temere in astratto una lesione del diritto di difesa. Perciò sarebbe davvero servito un ripensamento organico della materia del contraddittorio, che avrebbe dovuto portare ad una ristrutturazione, da questo punto di vista, del quadro delle n.i. Una 'pezza', se così si può dire, al problema derivante dalla prassi della sospensione impropria, l'aveva messa recentemente la giurisprudenza amministrativa, con l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, la quale con la sent. n. 4 del marzo 2024[11] ha congegnato una soluzione che in sostanza legittima tale prassi: essa, infatti, troverebbe fondamento nei principi di economia processuale e della ragionevole durata del processo, considerati con riguardo alla giurisdizione nel suo insieme, dal momento che la sospensione impropria comporterebbe un risparmio di tempi e di costi per tutti i soggetti coinvolti, evitando un inutile dispendio di attività processuali e accelerando i tempi di definizione delle liti. Determinante – qui – sarebbe la volontà delle parti coinvolte nel giudizio amministrativo di evitare la rimessione diretta della questione alla Corte, con un accordo del quale dovrà darsi atto nel verbale di udienza e nell'ordinanza di sospensione impropria. In mancanza di accordo, viceversa, l'eventuale ordinanza di sospensione impropria di un tribunale amministrativo regionale sarà appellabile, mentre nei giudizi dinanzi il Consiglio di Stato sarà possibile chiedere la revoca dell'ordinanza medesima; in tal modo l'Adunanza Plenaria ha evidenziato anche rimedi endoprocessuali per i casi patologici in cui i giudici amministrativi dispongano la sospensione senza interpellare le parti, o comunque senza il loro consenso; difficilmente tuttavia, come si è osservato prontamente in dottrina, a fronte di questi casi patologici i rimedi endoprocessuali saranno tempestivi, e dunque altrettanto difficilmente le parti potranno giungere a costituirsi di fronte alla Corte costituzionale.

[11] Reperibile al seguente link: <https://www.giustizia-amministrativa.it/-/158197-100> (2024-04-23).

La stessa Corte, da ultimo (delibera 12 marzo 2026, entrata in vigore l'8 maggio 2026[12]) si è mossa in un'altra direzione, e ha scelto la strada non dell'auspicabile razionalizzazione della materia del contraddittorio, ma di un ritocco delle n.i., invero non limpidissimo, che si ricava dall'inserimento nelle stesse di un nuovo comma 4 nel più volte menzionato art. 4, oltreché dalla riscrittura integrale dell'art. 5 (dedicato all'*iter* per il cui tramite la Corte valuta l'ammissione degli interventi). Da tali nuove previsioni emerge la possibilità per la Corte di autorizzare l'intervento nel giudizio costituzionale (con lo stesso procedimento in camera di consiglio che riguarda l'ammissibilità di richieste di intervento di soggetti terzi *tout court*) di soggetti che siano appunto parti di altri giudizi pendenti, nei quali debba essere applicata la disposizione censurata; deve trattarsi tuttavia di soggetti che abbiano già formulato di fronte al proprio giudice un'eccezione di illegittimità costituzionale concernente la medesima disposizione sottoposta al giudizio della Corte (sia che l'ulteriore giudice abbia ritenuto di non accoglierla, sia che più semplicemente non si sia ancora pronunciato sulla stessa), e tale attivazione deve essere avvenuta, più in particolare, entro la data di pubblicazione dell'ordinanza di rimessione in Gazzetta Ufficiale; richiedendo dunque la nuova previsione un dinamismo per così dire autonomo delle parti negli altri giudizi comuni, sganciato dalla consapevolezza di un giudizio pendente di fronte alla Corte costituzionale, del quale evidentemente non può esservi contezza prima che sia data pubblicità a quest'ultimo con le forme previste dalla stessa legge n. 87/1953. Si tratta dunque di una scelta in qualche modo tangenziale, rispetto alle problematiche connesse alla sospensione impropria, e che premia unicamente i soggetti più vigili, rispetto agli eventuali vizi di legittimità costituzionale che affliggano la normativa da applicare nel giudizio comune, ed in grado di fatto di prevenire la scelta del proprio giudice, che certo non sarebbe ortodossa, di sospendere il processo dopo aver appreso della pendenza di una questione pendente in Corte costituzionale, senza altresì interloquire in autonomia con quest'ultima attraverso un'ulteriore provvedimento di rinvio. Le n.i. in niente invece innovano rispetto a soggetti che semplicemente subiscano la scelta della sospensione impropria, senza avere previamente formulato un'istanza al giudice nel senso di sollevare questione di legittimità costituzionale.

Ambigua, in questo contesto, la scelta della più recente ord. n. 101/2026, ancora in tema di fine vita, la quale, valutando una questione sollevata nelle more delle modifiche alla disciplina autoprodotta, ha ammesso la richiesta di intervento *ad adiuvandum* nel giudizio costituzionale (depositata dopo il 21 maggio 2026, pertanto dopo l'entrata in vigore delle n.i. nel testo novellato) di una persona affetta da patologia irreversibile, la cui domanda di accesso al suicidio assistito era stata respinta in prima battuta dalla A.S.L. competente, e che tuttavia, avverso tale provvedimento, aveva proposto ricorso ai sensi dell'art. 700 c.p.c. Qui la Corte poteva forse suggellare sul piano giurisprudenziale la sostanza del-

[12] Tra i primi commenti, Sara Lieto, "Il processo costituzionale in espansione. Note a margine delle modifiche delle norme integrative del 2026," *Consulta online* 3 (2026): 1325.

la scelta normativa che aveva maturato nei mesi precedenti, data la sottolineatura dell'ulteriore contenzioso pendente, ma sceglie di motivare diversamente: ovvero, la Corte non viene a precisare se fosse stata formulata o meno eccezione di illegittimità costituzionale in questo diverso giudizio (ciò che le avrebbe consentito in buona sostanza di ricondurre la vicenda nello spartito del nuovo art. 4, comma 4), evidenziando piuttosto l'analogia della situazione in cui versava l'aspirante interventore con quella delle due donne (che pure erano intervenute *ad adiuvandum*) ammesse al contraddittorio con l'ordinanza allegata alla sent. n. 135/2024 (*supra*, par. 3); e dunque facendo prevalere la dimensione fattuale della vicenda, ossia la delicatezza massima del tema implicato, che porterà la Corte a ridiscutere, ancora una volta, del requisito della dipendenza da un trattamento di sostegno vitale al fine di escludere dalla punibilità condotte di agevolazione del suicidio altrui (con le conclusioni poi enucleabili dalla sent. n. 152/2026). Sembra pertanto emergere, in estrema sintesi, un vero e proprio canale privilegiato nel processo costituzionale, che assicura la partecipazione dei soggetti implicati a vario titolo nelle vicende di suicidio assistito o di eutanasia, e che implica per la Corte ancora una volta un discostarsi dalle (o meglio a *ignorare il piano formale delle*) *n.i.*; circostanza tanto più notevole al cospetto di una disciplina parzialmente rivisitata, e che dunque le avrebbe consentito di vagliare facilmente, dal punto di vista formale, la richiesta del terzo.

5. Altri soggetti che, pur non partecipando al contraddittorio in senso pieno, possono dare un contributo al giudizio della Corte: gli *amici curiae*

E' il caso di accennare infine a un grosso aspetto di novità, nelle n.i., di cui si è parlato molto in questi ultimi anni[13], ma che si pone su un piano ancora diverso: si tratta cioè di una novità che non rimedia ai problemi che ho esposto, ma che costituisce – su un piano ancora differente – un elemento di significativa apertura dell'accesso al processo costituzionale; la Corte italiana, infatti, nel gennaio 2020 ha previsto con il nuovo art. 4-*ter* delle n.i – oggi art. 6, a seguito di una riscrittura completa delle n.i. che fu operata nel 2021 – che contributi al giudizio costituzionale, nella sua seconda fase, possano venire da soggetti particolari che prendono il nome di *amici curiae*: la Corte ha sottolineato questa novità con un comunicato stampa dal titolo emblematico "La Corte costituzionale si apre all'ascolto della società civile", cercando forse una sorta di contrappunto nella pubblica opinione, e lasciando in ogni caso intravedere un terzo, possibile significato di accesso alla giustizia costituzionale, di cui accennerò alla fine di questa riflessione.

Ma che cosa significa, intanto, consentire la partecipazione al processo degli *amici curiae*? E in quali più precisi termini dobbiamo considerare tale partecipazione? Si tratta anzitutto di un istituto che non fa parte della tradizione italiana,

[13] *Ex multis*, Giulia Battaglia, Amici curiae *e giudizio incidentale sulle leggi. Contributo allo studio della recente "apertura" della Corte, anche nella prospettiva della tutela multilivello dei diritti* (Torino: Giappichelli, 2024).

e direi nemmeno di quella europea (solo la Corte europea dei diritti umani ne fa uso, nel nostro Continente); piuttosto, questo istituto fa parte della tradizione dei Paesi anglosassoni. Chi sono, concretamente, gli *amici curiae*? Secondo la nuova n.i. essi devono presentare certe caratteristiche, ovvero deve trattarsi di formazioni sociali senza scopo di lucro, oppure di soggetti istituzionali, comunque portatori di interessi collettivi o diffusi, attinenti alla questione di costituzionalità. Il Presidente della Corte, sentito il giudice relatore, con proprio decreto ammetterà al giudizio *brevi* opinioni scritte, preparate dagli stessi *amici curiae*, se ritenga che esse possano offrire elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso, anche in ragione della complessità del caso stesso. Pur quando gli *amici curiae* siano ammessi a presentare le proprie opinioni, essi non partecipano al contraddittorio in senso stretto, nel senso che non possono accedere agli atti processuali, né partecipare all'eventuale udienza pubblica, e dunque al dibattimento, come invece possono fare le parti del giudizio *a quo* che si siano costituite, il Presidente del Consiglio dei ministri, oppure quei (pochi, sul piano quantitativo) terzi che vengano concretamente ammessi dalla Corte. Gli *amici curiae* invece possono soltanto, *prima* che la Corte affronti collegialmente la questione di legittimità costituzionale, presentare appunto brevi opinioni scritte, attinenti alla questione, le quali, se ammesse dalla Corte, rimarranno poi a disposizione dei soggetti costituiti in giudizio (così come della Corte stessa). Quindi alla fine, il contraddittorio, cui pure essi non partecipano formalmente e direttamente, potrà comunque arricchirsi anche in base alle opinioni ammesse.

Come ha osservato in dottrina Vittorio Angiolini[14], si tratta di un istituto polivalente, di un grosso contenitore potremmo dire, dentro il quale può stare un po' di tutto, vale a dire organizzazioni di tendenza, rappresentanti di gruppi di interesse, sindacati, associazioni dedicate alla promozione di specifici diritti di ordine costituzionale, associazioni di tipo culturale (ad esempio, associazioni di docenti universitari come i penalisti o i processualpenalisti, che hanno già fruito parecchio del nuovo istituto, in questi primi sei anni di esperienza applicativa). Insomma, si tratta davvero di una gamma molto variegata di ipotesi. La stessa definizione delle n.i. – prosegue ancora Angiolini – è imprecisa e generica, e anche un po' strana, a prenderla sul serio; ad esempio, ci si potrebbe chiedere perché gli *amici curiae* non debbano avere finalità lucrative; oppure, che cosa vuol dire più precisamente soggetti istituzionali, e via dicendo). Dal sito Internet della Corte costituzionale si può facilmente evincere quali soggetti sono stati concretamente ammessi, in questa prima fase di applicazione dell'istituto, perché la Corte li sta evidenziando in una sezione apposita, che si trova subito nella *home page* del sito in questione: nel sessennio 2020-2025, si è trattato di alcune decine di casi ogni anno, nel giudizio in via incidentale, più ulteriori casi negli altri giudizi di competenza della Corte.

[14] Vittorio Angiolini, "Un "nuovo" processo costituzionale," in *Il processo costituzionale dopo la riforma delle norme integrative*, a cura di Marilisa D'Amico, e Costanza Nardocci (Napoli: ES, 2023), 29.

Faccio un solo esempio che mi parrebbe significativo: l'Associazione Antigone, associazione per i diritti e le garanzie nel sistema penale e penitenziario, che ha a cuore il trattamento dei detenuti in carcere, è stata ammessa a presentare un'opinione il 19 ottobre 2023, in vista della trattazione di un giudizio in materia di colloqui dei detenuti stessi. Il dubbio di costituzionalità riguardava la mancata previsione di incontri intimi, a carattere anche eventualmente sessuale, con persone non detenute, che secondo Antigone sacrificava in modo indistinto il diritto del detenuto alla sessualità, senza che vi potesse essere alcun margine di apprezzamento da parte del magistrato di sorveglianza; e la Corte, in effetti, poi è intervenuta con un'importante sentenza, la n. 10/2024, affermando che le visite in carcere del partner, la loro durata e le loro modalità, devono consentire di preservare relazioni affettive stabili. La Corte ha restituito quindi all'amministrazione penitenziaria e al magistrato di sorveglianza una valutazione complessiva della condotta del detenuto, che unitamente alla sua eventuale pericolosità sociale potrebbero risultare ostative, per ragioni di sicurezza, a colloqui con il partner senza il controllo a vista del personale di custodia. Colloqui anche intimi che dunque, *altrimenti*, dovranno aver luogo. Ma nell'economia di questa importante decisione della Corte, quale peso ha avuto l'opinione dell'*amicus curiae*? Non è dato saperlo: la Corte vi si diffonde di più nel *Ritenuto in fatto*, vi dedica due righe appena nel *Considerato in diritto*, e ad ogni modo lo fa richiamando il punto di vista dell'*amicus curiae* 'frammisto' a quelli della parte costituita in giudizio e dello stesso giudice *a quo*. Forse, tra i giudici costituzionali attuali, si può dire che sia Francesco Viganò – quando si trova nella veste di relatore-redattore – a valorizzare maggiormente le opinioni degli *amici curiae*, in modo talvolta paritario rispetto alla posizione del giudice *a quo*; specie quando esse provengano da associazioni di professori universitari, evidenziando così una dialettica, in qualche modo, tra formante dottrinale e formante giurisprudenziale.

Più in generale, come ha ben evidenziato Roberto Romboli[15] se si scorrono i nominativi degli *amici curiae* che hanno via via presentato le proprie opinioni alla Corte dal 2020, ci si accorge che si tratta, per la maggior parte, di soggetti che in passato provavano a chiedere di essere ammessi come terzi, vantando un interesse collettivo o diffuso; ma la Corte dichiarava questo genere di richieste inammissibili, perché abbiamo visto che è differente il presupposto per l'ammissibilità dell'intervento di terzi. Questo ci consente di dire che il cambiamento del 2020 delle n.i. ha significato un passo in avanti molto apprezzabile, perché introduce quantomeno un elemento, se non di assoluta chiarezza, comunque di trasparenza: anche in passato, infatti, la Corte leggeva queste richieste, probabilmente qualche volta ne teneva pure conto nella sostanza, ma formalmente le dichiarava inammissibili. Adesso la diversa prospettiva degli interessi particolari, che stanno a cuore dei singoli costituiti come parti o come terzi, e degli interessi

[15] Roberto Romboli, "Corte costituzionale e opinione pubblica. Genesi, forme, modalità," *Quaderni costituzionali* (2023): 49.

esponenziali portati avanti dagli *amici curiae* si staglia più nitidamente, e la Corte può coniugarle nel proprio giudizio fruendo di strumenti processuali distinti.

6. Una considerazione finale: accesso alla seconda fase del giudizio in via incidentale, tutela effettiva dei diritti fondamentali, accessibilità alle scelte (intesa come maggiore fruibilità delle decisioni) dell'organo di giustizia costituzionale in Italia

Direi, in conclusione di questo breve saggio dedicato a Cecilia Corsi, che l'ampliamento del contraddittorio, inteso come accesso in senso lato alla fase del giudizio che si svolge di fronte alla Corte costituzionale (e dunque ricomprensivo dell'ipotesi degli *amici curiae*) – al netto dei tratti poco limpidi che evidenziavo precedentemente nella disciplina (e nelle applicazioni della disciplina) dell'intervento di terzo, e delle stesse aporie rispetto all'ipotesi della sospensione impropria – è un ampliamento che consente alla Corte non soltanto di far entrare nel processo differenti punti di vista, e dunque di poter operare, in questo senso, nella direzione di ampliare la latitudine dell'accesso (accesso interno, nella seconda accezione che ho proposto) e di rendere, almeno indirettamente, una tutela ancora più effettiva ai diritti e agli interessi in gioco; ma è un ampliamento che permette anche alla Corte di meglio sostenere il proprio ragionamento, logico e giuridico, ed eventualmente di far transitare questi diversi punti di vista, in modo più o meno chiaro ed esplicito, nella motivazione delle decisioni. Dunque, in estrema sintesi, l'allargamento dell'accesso al processo costituzionale può (e potrà) non solo favorire, come è evidente, l'ingresso di determinati soggetti al giudizio della Corte, ma potrà anche in un certo senso *aiutare la stessa Corte* a non rimanere confinata nelle proprie mura domestiche (quelle mura 'chiuse' del Palazzo nelle quali tradizionalmente, manteneva le proprie attività), raggiungendo viceversa efficacemente, e con decisioni comprensibili e in sostanza *più accessibili*, tutti i consociati. Ecco che affiora un terzo possibile significato di accesso, inteso come accessibilità all'organo di giustizia costituzionale e alle sue pronunce, il quale richiederebbe sicuramente riflessioni ulteriori che in questa sede non posso sviluppare, ma che si lega inestriscabilmente al secondo significato di accesso (acceso al processo, con la sua relativa apertura) che invece è stato esaminato.

«Si passa da un monologo al dialogo», nel segno della trasparenza e della responsabilità, ha affermato la giudice costituzionale Emanuela Navarretta, in un seminario che si è svolto nel giugno 2024 all'Università di Pisa, intervenendo nella discussione sul volume del Presidente emerito Giuliano Amato e della giornalista Donatella Stasio dedicato più ampiamente alla presenza della Corte costituzionale nella società[16]. Io credo che l'apertura della seconda fase del giudizio in via incidentale, e l'apertura della stessa Corte alla società civile, non debbano mai perdere di vista l'esigenza di mantenere un equilibrio: superare sì l'autoreferenzialità più tipica del passato, ma allo stesso tempo non cedere alla

[16] G. Amato e D. Stasio, *Storie di diritti e di democrazia. La Corte costituzionale nella società* (Milano: Feltrinelli, 2023).

tentazione di un protagonismo improprio, che potrebbe rappresentare il primo passo verso il condizionamento, la deferenza, la permeabilità ad indicazioni che vengano dall'esterno. Per questo è indispensabile un uso accorto degli strumenti processuali di cui la Corte dispone anche per regolare il contraddittorio, i quali rimangono delicati e preziosi; e ad uno sguardo ravvicinato – che è quello che ho cercato di offrire con queste brevi riflessioni – si tratta di strumenti non meramente tecnici, ma che consentono una fruizione meno asfittica di quanto non potesse apparire, osservandoli da lontano, e maggiormente servente le esigenze di giustizia sostanziale che anche il processo costituzionale tiene in considerazione. Cecilia forse ne avrebbe apprezzato gli sviluppi.

Riferimenti bibliografici

Amato, Giuliano e Donatella Stasio. *Storie di diritti e di democrazia. La Corte costituzionale nella società*. Milano: Feltrinelli, 2023.

Amoroso, Giovanni. *Relazione sull'attività della Corte costituzionale relativa all'anno 2025*. <https://www.cortecostituzionale.it/annuario2025/pdf/Relazione_annuale_2025.pdf> (2026-03-26).

Angiolini, Vittorio. "Un "nuovo" processo costituzionale?" In *Il processo costituzionale dopo la riforma delle norme integrative*, a cura di Marilisa D'Amico, e Costanza Nardocci, 27-34. Napoli: ES, 2023.

Battaglia, Giulia. Amici curiae *e giudizio incidentale sulle leggi. Contributo allo studio della recente "apertura" della Corte, anche nella prospettiva della tutela multilivello dei diritti*. Torino: Giappichelli, 2024.

Carrozza, Paolo, Romboli Roberto, ed Emanuele Rossi. "I limiti all'accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento." In *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, a cura di Roberto Romboli, 679-804. Napoli: ESI, 2006.

Elia, Leopoldo. "Considerazioni sul tema." In *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale,* Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 13 e 14 novembre 1989, 95-8. Milano: Giuffrè, 1990.

Groppi, Tania. "L'apertura del processo costituzionale ai soggetti esterni nell'epoca delle "regressioni democratiche"." In *I terzi nei processi nazionali e sovranazionali: poteri e tutele*, a cura di Chiara Amalfitano, Zeno Crespi Reghizzi, e Simonetta Sincre, 407-33. Torino: Giappichelli, 2023.

Lieto, Sara. "Il processo costituzionale in espansione. Note a margine delle modifiche delle norme integrative del 2026." *Consulta online* 3 (2026): 1325-344.

Luciani, Massimo. "L'incognita delle nuove norme integrative." *Rivista dell'AIC* 2 (2020): 420-25.

Malfatti, Elena, Panizza Saulle e Roberto Romboli. *Giustizia costituzionale*. Torino: Giappichelli, 2024.

Madau, Lorenzo. *Le forme di autoregolamentazione del processo costituzionale. I poteri della Corte costituzionale nella "disciplina" del giudizio in via incidentale*. Napoli: ES, 2025.

Romboli, Roberto, "Corte costituzionale e opinione pubblica. Genesi, forme, modalità." *Quaderni costituzionali* (2023): 45-72.

Romboli, Roberto. "Relazione conclusiva". In *I 70 anni della legge n. 87 del 1953: per un "bilancio" sul processo costituzionale*, a cura di Giorgio Grasso, e Alice Stevanato, 635-65. Napoli: ES, 2024.



Figura 5 – Cecilia al suo 60° compleanno.

PARTE QUINTA

Fonti e amministrazione

Quale modello (teorico e organizzativo) per la regolazione del pluralismo democratico in Rete?

Andrea Cardone

1. I rischi del pluralismo democratico in Rete e la problematica sorte della democrazia rappresentativa nell'era dell'intelligenza artificiale

Quattro rilevanti e ben note vicende, nell'ultimo decennio, hanno contribuito in maniera determinante ad aprire gli occhi al mondo intero sui rischi che la democrazia rappresentativa corre per effetto della pervasività degli algoritmi e della loro capacità di profilazione e *data mining* all'interno della Rete. La prima, del 2016, è quella del c.d. *Russiagate*, nell'ambito della quale ben 126 milioni di elettori americani sono stati oggetto di una martellante campagna di disinformazione online attraverso messaggi di Facebook provenienti da operatori basati in Russia. La seconda è quella della propaganda politica operata da Donald Trump nella campagna presidenziale del 2020, realizzata attraverso tweet che hanno raggiunto in pieno periodo elettorale circa 12 milioni di americani e che, un anno dopo, hanno 'bersagliato' circa 42 milioni di cittadini statunitensi, alimentando una campagna mediatica tesa alla delegittimazione del risultato che aveva visto l'affermazione dell'allora Presidente Biden. La terza è quella della società *Cambridge Analytica*, che, come noto, ha svolto attività analitica nel campo dei *big data*, dei *codes* e della profilazione ai fini della captazione del consenso degli elettori nella campagna elettorale del senatore Ted Cruz nelle primarie repubblicane del 2016, in quella dello stesso Donald Trump nelle presidenziali dello stesso anno e, infine, in quella referendaria per la *Brexit* del

Andrea Cardone, University of Florence, Italy, andrea.cardone@unifi.it, 0000-0002-7700-9498

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)
FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Andrea Cardone, *Quale modello (teorico e organizzativo) per la regolazione del pluralismo democratico in Rete?* , © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2.34, in Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, pp. 341-369, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

2020[1]. L'ultima, a noi più vicina, è quella che trova il suo apice nella sentenza della Corte costituzionale rumena del 6 dicembre 2024, n. 32, che, a due giorni dal previsto ballottaggio, ha annullato le elezioni presidenziali del precedente novembre perché il candidato risultato vincitore al primo turno, Calin Georgescu, aveva beneficiato di una massiccia promozione politica nei giorni di silenzio elettorale grazie anche ad 'attacchi ibridi' provenienti dalla Russia[2].

L'analisi di queste vicende dimostra che nei *Social Networks* e nelle *Platforms* la spendita di argomenti targettizzati, la disinformazione e la propaganda online – tutti fenomeni amplificati dalla sistematica profilazione algoritmica degli utenti a fini elettorali[3] – consentono di agire sul singolo utente e di perseguire lo specifico obiettivo di condizionarne le determinazioni politiche e, persino, quelle più propriamente elettorali.

Si tratta, certamente, di una delle aberrazioni più gravi che si può immaginare in democrazie, come quelle contemporanee, che sono sempre più costruite sul modello del *government by information*[4]. Anche a tacere degli accennati rischi di distorsione/manipolazione dell'informazione[5] e di indebolimento del *marketplace of ideas*[6], che amplificano i problemi di compatibilità con il pluralismo democratico propri di tutte le forme di profilazione basate su *big data*[7], infatti,

1 Tra i primi commentatori italiani di queste vicende cfr. P. Ciarlo, "Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della Rete, *Rivista AIC* 2 (2018): 10 sgg.; G. Resta, "Governare l'innovazione tecnologica: decisioni algoritmiche, diritti digitali e principio di eguaglianza," *Politica del diritto* 2 (2019): 214; F. Lagioia e G. Sartor, "Profilazione e decisione algoritmica: dal mercato alla sfera pubblica," *federalismi.it* 11 (2020): 101 sgg.; nonché A. Simoncini e S. Suweis, "Il cambio di paradigma nell'intelligenza artificiale e il suo impatto sul diritto costituzionale," *Rivista di filosofia del diritto* 1 (2019): 94.

2 Sul merito della decisione cfr. il primo commento di S. Sassi e A. Sterpa, "La Corte costituzionale della Romania difende la democrazia liberale dalla disinformazione. Prime note sulla sentenza n. 32 del 6 dicembre 2024," *federalismi.it*, 4 (2025): 162 sgg.

3 Su cui, volendo, A. Cardone, "Profilazione a fini politico-elettorali e tenuta della democrazia rappresentativa: una lezione per le riforme istituzionali e per la regolazione del pluralismo democratico in Rete," in *Protezione dei dati personali e nuove tecnologie. Ricerca interdisciplinare sulle tecniche di profilazione e sulle loro conseguenze giuridiche*, a cura di A. Adinolfi, e A. Simoncini (Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2022), 157 sgg.

4 Come afferma N. Urbinati, *Democracy Disfigured. Opinion, Truth and the People* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2014), *passim*, part. 6.

5 Su cui cfr., *ex multis*, J. Martín Reyes, "Social network, polarizzazione e democrazia: dall'entusiasmo al disincanto," in *Web e società democratica. Un matrimonio difficile*, a cura di E. Vitale, F. Cattaneo (Torino: Accademia University Press, 2018), 18 sgg.; R. Montaldo, "Le dinamiche della rappresentanza tra nuove tecnologie, populismo, e riforme costituzionali," *Quaderni costituzional* 4 (2019): 789 sgg.; M. Fasan, "Intelligenza artificiale e pluralismo: uso delle tecniche di profilazione nello spazio pubblico democratico," *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto* 1 (2019): 101 sgg. e, soprattutto, S. Sassi, *Disinformazione contro Costituzionalismo* (Napoli: Editoriale Scientifica, 2021), *passim*.

6 Ben evidenziati da C. Casonato, "Intelligenza artificiale e diritto costituzionale: prime considerazioni," *DPCE* (speciale 2019): 11.

7 Problemi già evidenziati, in particolare, da F. Donati, "Il pluralismo delle fonti informative al tempo di Internet," *Percorsi costituzionali* 1 (2014): 21, e O. Pollicino, "Tutela del plurali-

non ci si può non interrogare sulle conseguenze che questa tendenza rischia di produrre sul meccanismo democratico-rappresentativo, e quindi, in definitiva, sulla produzione del diritto politico, che, almeno secondo il nostro impianto costituzionale, trae proprio dalla rappresentanza politica generale il suo principale, se non esclusivo, fattore di legittimazione democratica.

Come si è cercato di mettere altrove in evidenza, tali conseguenze appaiono particolarmente rilevanti se lette in 'combinato disposto' con gli effetti che il ricorso all'intelligenza artificiale produce sul piano delle strategie degli attori politico-costituzionali rispetto alla formazione del diritto politico, quale è, per eccellenza, quello di produzione parlamentare. Su tale piano, infatti, si riscontra che i gruppi parlamentari calibrano la propria azione nei lavori parlamentari – a loro volta sempre più caratterizzati da una diretta incidenza degli strumenti di I.A.[8] – attraverso sistemi di interpretazione del consenso che si basano su algoritmi, anche in maniera scollegata dagli indirizzi politici dei partiti di riferimento o senza che i medesimi abbiano manifestato alcun indirizzo sulla decisione politica da prendere[9].

Si è, altresì, osservato che, mentre quegli effetti disarticolano la rappresentanza sul piano dei rappresentanti – in quanto il 'giunto cardanico' rappresentato dalla diretta filiazione dei gruppi parlamentari dai partiti politici[10], già messo sotto sforzo dai diffusi episodi di transfughismo e dall'accresciuta rilevanza dei gruppi misti, si espone al pericolo di nuove rotture, perché la mancata trasmissione dell'indirizzo politico dai secondi ai primi lo fa girare fondamentalmente 'a vuoto' – le conseguenze del ricorso agli algoritmi nella comunicazione a contenuto politico operano sul piano dei rappresentati[11], determinando una frammentazione delle istanze degli individui che diventa ancor più estrema di quanto non sarebbe comunque in forza del carattere pluralistico degli ordinamenti giuridici contemporanei[12].

smo nell'era digitale: ruolo e responsabilità degli *Internet service provider*," *Percorsi costituzionali* 1 (2014): 45.

[8] Per una prima panoramica, volendo, cfr. A. Cardone, "Algoritmi e ICT nel procedimento legislativo: quale sorte per la democrazia rappresentativa?," *Osservatorio sulle fonti* 2 (2022): 357 sgg.

[9] A. Cardone, *"Decisione algoritmica"* vs *decisione politica*? A.I.*, Legge, Democrazia* (Napoli, 2021), 59 sgg.

[10] Che pone i secondi al centro di due rapporti distinti, uno con gli elettori/rappresentati e l'altro con gli eletti/rappresentanti, su cui cfr. N. Bobbio, "Rappresentanza e interessi," in *Rappresentanza e democrazia*, a cura di G. Pasquino (Roma-Bari: Laterza, 1988), 24, il quale sottolinea che questa peculiare posizione del partito è comune sia alle teorie che declinano la rappresentanza come «situazione», sia a quelle che la declinano come «rapporto».

[11] Cardone, *"Decisione algoritmica"*, 68 sgg.

[12] Cfr., per tutti, M. Luciani, "Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato," in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. Zanon, e F. Biondi (Milano: Giuffrè, 2001.), 109 sgg., e S. Niccolai, *Il governo* (Roma-Bari: Laterza, 2003), 39. *Contra*, per l'opposta tesi secondo cui la crisi della rappresentanza sarebbe «sempre crisi del rappresentante», cfr. I. Massa Pinto, "Crisi della rappresentanza e nuove tecnologie tra domanda e offerta politiche," *MediaLaws* 1 (2020): 187, secondo cui l'effetto delle nuove tecnologie potrebbe, ma solo nel lungo periodo, contribuire alla creazione di una «sfera pubblica cosmopolita».

Da tale processo, che certamente porta a conseguenze estreme una tendenza già presente per effetto dell'avvento dei mezzi di comunicazione di massa[13], la sfera dell'opinione pubblica esce, infatti, sostanzialmente frantumata in una miriade di ristrette cerchie tendenzialmente autoreferenziali; il che rende gli individui, già 'sradicati'[14], irrappresentabili da parte di qualsivoglia rappresentante, perché ciascuna delle numerosissime istanze che i medesimi avanzano nell'ambiente pluralistico viene discusa e sviluppata senza confronto con chi ha opinioni diverse e solo all'interno di ciascuna 'bolla monotematica'[15], per cui ogni soggetto viene ad essere frammentato in una pluralità indefinita di dimensioni autoreferenziali, che non gli permettono di confrontarsi né con chi è portatore di un pensiero diverso, né con chi sviluppa istanze differenti[16].

L'effetto ultimo di questa tendenza non può che essere la disarticolazione della rappresentanza politica generale sul versante dei governati, che, isolati sempre più nelle loro plurime appartenenze, manifestano «individualità limitate, effimere e contingenti»[17] ed esprimono esigenze e bisogni che non possono più – ma nemmeno reclamano di – essere ricomposti ad unità attraverso il meccanismo rappresentativo.

Il fenomeno innescato dall'enorme sviluppo di cui il pluralismo è divenuto protagonista all'interno della Rete, del resto, va consapevolmente letto all'interno di una più ampia linea di tendenza che ha portato gli ordinamenti pluralistici contemporanei ad enfatizzare – financo a dismisura – la dimensione delle identità individuali, mettendo in crisi quelle collettive e innescando pericolosissime tendenze disgregative della comunità politica[18].

Per il concorso di queste radicatissime tendenze, il popolo perde la capacità di agire rappresentativamente e, secondo una efficace metafora, assume la sem-

[13] *Ex multis*, cfr. F. Marchianò, "La democrazia dei postmoderni," in *Le reti della comunicazione politica. Tra televisioni e* social network, a cura di E. Cioni, e A. Marinelli (Firenze: Firenze University Press, 2010), 102, con particolare riferimento all'abuso dei sondaggi e alla manipolazione delle informazioni.

[14] Come bene hanno messo in evidenza J. Meyrowitz, *No sense of place. The Impact of the Electronic Media on Social Behavior*, Oxford University Press, Oxford, 1987; J. P. Balligand, D. Maquart, *La fin du territoire jacobin*, Albin Michel, Paris, 1990; B. Badie, *La fin des territoires*, Fayard, Paris, 1995, 253.

[15] È il notissimo fenomeno delle c.d. *Filter Bubbles* di cui parla Eli Pariser, *The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding from You* (New York: Penguin Group, 2011), e/o delle *Echo Chambers* descritte da Casgg. R. Sunstein in *#republic. Divided Democracy in the Age of Social Media* (2017), trad. it. A. Asioli, *#republic. La democrazia nell'epoca dei social media* (Bologna: il Mulino, 2017), 16 sgg.

[16] Di un vero e proprio condizionamento mentale a fini politici ragiona F. Foer, *World Without Mind. The existential Threat of Big Tech* (London: Vintage, 2017), 193 sgg.

[17] Come sottolinea, proprio a proposito del mondo della comunicazione, G. Vattimo, *La società trasparente* (Milano: Garzanti, 1989), 17.

[18] Di recente, cfr. Y. Mounk, *The Identity Trap. A Story of Ideas and Power in Our Time* (2023), trad. it. F. Pe', *La trappola identitaria. Una storia di potere e idee del nostro tempo* (Milano: Feltrinelli, 2024), *passim*.

bianza di uno sciame[19], ossia un insieme subitaneo, instabile e volatile di soggetti che si aggregano attorno a un bersaglio polemico per attaccarlo in modo virulento e irriflesso, prima di disperdersi nuovamente. E ciò indipendentemente da ogni questione circa la 'qualità' dei rappresentanti, cui non si può imputare l'incapacità di agire in maniera rappresentativa rispetto ad una realtà che non si lascia più cogliere né in funzione 'mimetica' e/o di rispecchiamento, né in funzione 'integrativa' e/o 'costitutiva'[20].

2. La necessità di una regolazione pubblica e le sue possibili coordinate

Non è, dunque, un caso se, da anni ormai, in tutto il mondo la dottrina si sta interrogando su come provare, con la regolazione pubblica, a porre rimedio al dilagare della logica privatistica e mercantilistica che presiede alla gestione delle piattaforme e dei *Social Networks* in cui si realizza la comunicazione politica e si esplicano le libertà di informazione (di essere informati, ma anche di informare)[21].

È, infatti, passata tanta acqua sotto i ponti da quando, nel 1996, John Perry Barlow promuoveva la *Dichiarazione di indipendenza del cyberspazio*[22] e sono ormai divenute recessive le impostazioni che negano in radice che sia ammissibile una regolazione eteronoma sulla Rete, perché questa contravverrebbe alla radice libertaria di Internet[23].

Il tema, come ovvio, è della massima rilevanza[24] e non a caso nel corso degli anni è stato oggetto anche di poco utili prese di posizione ideologiche, che hanno visto contrapposti quanti, muovendo da una concezione civica e repubblicana, habermasianamente ancorata alla dimensione positiva e partecipativa delle libertà, ritengono che il pubblico potere debba costituire e regolare un agone demo-

[19] B. C. Han, *In the Swarm. Digital Prospects* (Boston: MIT Press, 2017).

[20] Sul punto, anche solo per qualche ragguaglio bibliografico, sia consentito rinviare nuovamente a Cardone, *"Decisione algoritmica"*, 113 sgg.

[21] In particolare, ad essere impegnata su questo fronte, è la c.d. *New School Speech Regulation*, ad alimentare la quale J. M. Balkin, "Old-School/New-School Speech Regulation," *Harvard Law Review* 127 (2014): 2296 sgg. ha proposto di superare, perché inefficace nel contesto della Rete, il tradizionale modello regolatorio basato su «criminal penalties, civil damages, and injunctions to regulate individual speakers and publishers».

[22] Disponibile all'indirizzo: <https://www.eff.org/it/cyberspace-independence> (2026-07-16).

[23] Cfr., per tutti, G. Teubner, *Global Law without a State* (Aldershot: Darthmouth, 1997); L. Lessig, *Code and Other Laws of Cyberspace* (New York: Basic Books, 1999); A. Murray, *The Regulation of Cyberspace. Control in the Online Environment* (Abingdon: Routledge-Cavendish, 2007). Per una ricostruzione critica delle prime posizioni 'anarchiche' si veda il lavoro di M. Bassini, *Internet e libertà d'espressione. Prospettive costituzionali e sovranazionali* (Roma: Aracne, 2019), 40 sgg., che opportunamente qualifica nei termini di «mito da sfatare» l'idea della «rete come "luogo" di anarchia».

[24] In un certo senso, infatti, esso pone il problema della perdurante autonomia della dimensione pubblica rispetto a quella privata, la quale, come noto, segna l'inizio della modernità giuridica: cfr., per tutti, P. Grossi, *Mitologie giuridiche della modernità* (Milano: Giuffrè, 2007), 26 sgg.

cratico delle opinioni in Rete e quanti, invece, prendendo all'opposto le mosse da una concezione libertaria, individualistica e spencerianamente fiduciosa nel progresso, sviluppata intorno all'idea del *free marketplace of ideas* e alla dimensione negativa delle libertà economiche, teorizzano che l'ordinamento si debba limitare a garantire la parità di accesso e la concorrenzialità delle opinioni[25].

Forse, per uscire dalle strettoie delle contrapposizioni ideologiche, può essere utile ricorrere al concetto di diversificazione o diversità delle idee[26], che appare particolarmente efficace per unire sotto l'egida del pluralismo tutti coloro che sono disposti a convenire sul fatto che la Rete deve essere disciplinata in maniera tale da garantire una offerta di opinioni che non sia inquadrabile né nella mera molteplicità, che esprime una dimensione meramente quantitativa, né nella semplice varietà, che implica alternative preconfezionate da chi offre nel mercato, ma appunto dalla diversità, che presuppone la possibilità per gli utenti di «scegliere anche tra contenuti emarginati dal mercato, che rivestano però un valore significativo nella rigenerazione del dibattito democratico»[27].

In questa prospettiva, allora, può essere utile leggere alcuni dei contributi più significativi del dibattito che si è originato sulla regolazione del pluralismo democratico in Rete, il quale merita di essere anche sinteticamente ricostruito nei suoi aspetti essenziali perché consente di evidenziare che diverse sono le 'direzioni' verso cui l'intervento pubblico potrebbe orientarsi.

Da un primo punto di vista, ad esempio, è stato sostenuto che un dibattito autenticamente democratico su Internet è possibile solo se esiste una parità di trattamento dei dati veicolati in Rete e a questa corrisponde «la facoltà degli utenti di accedere liberamente a contenuti, servizi e applicazioni di propria scelta, in ossequio ad un principio di neutralità della rete»[28] (*net neutrality*). Va, però, al riguardo tenuto presente che parte della dottrina ravvisa, invece, nelle discipline che vietano ai fornitori dei servizi di connettività (cioè, i *providers*) di attribuire priorità a determinati pacchetti di dati un fattore produttivo di pericolosi effetti distorsivi del mercato, che finiscono per danneggiare i consumatori, ovvero i fruitori dei contenuti della Rete[29].

Da un secondo punto di vista, è stato proposto[30] di fare applicazione alle Internet Platforms della dottrina americana della c.d. *state action doctrine*, in base

[25] Per una ricostruzione di questo dibattito si vedano P. K. Lunt and S. Livingstone, *Media Regulation. Governance and the Interests of Citizens and Consumers* (London: Sage, 2012), 38 sgg.

[26] D. Freedman, *The Politics of Media Policy* (Cambridge: Polity Press, 2008), 74 sgg.

[27] Così, assai acutamente, S. Mannoni, *La regolazione delle comunicazioni elettroniche* (Bologna: il Mulino, 2014), 230.

[28] Così F. Donati, "Internet (diritto costituzionale)," in *Enc. dir., Annali, VII* (Milano: Giuffrè, 2014), 536. Nello stesso senso, tra gli altri, G. De Minico, "*Net neutrality* come diritto fondamentale di chi verrà," *Costituzionalismo.it* 1 (2016): 12.

[29] T. W. Hazlett, *The Fallacy of Net Neutrality* (New York: Encounter Books, 2011), 12, secondo cui «Champions of net neutrality not only miss the efficiency of price competition, but the rules they advance do great violence to the rivalry that advances it».

[30] In Italia da M. Monti, "Le *Internet platforms*, il discorso pubblico e la democrazia," *Quaderni costituzionali* 4 (2019): 819 sgg.

alla quale, quando non esistono luoghi fisici altrettanto efficaci per l'esercizio delle libertà comunicative, i privati devono garantire nei propri spazi il medesimo rispetto della libertà di espressione, prevista dal Primo Emendamento, che assicurerebbe la proprietà pubblica del luogo[31]. E ciò sulla base del duplice rilievo che gli spazi virtuali sono assimilabili a quelli fisici e che, nell'attuale contesto tecnologico e commerciale, le *Social Media Platforms* sono tra loro complementari e non alternative, perché non vi è possibilità per l'utente di scegliere un *Social Network* o una piattaforma per le *policies* che pratica in punto di accesso e censura[32].

Ancora, è stata avanzata in dottrina l'idea che il legislatore dovrebbe disciplinare dei *deliberative domains*, ovvero dei siti Internet pubblicamente sovvenzionati e funzionanti sul modello dei *deliberative polls* (sondaggi deliberativi) ideati da James Fishkin[33]. Dovrebbe trattarsi di una serie di spazi moderati in cui soggetti con differenti opinioni possono confrontarsi su svariati argomenti, potendo così comprendere un punto di vista diverso dal proprio e determinando l'effetto ultimo di implementare il pluralismo informativo[34].

In una prospettiva ancora diversa, ma animata dalla medesima finalità di assoggettamento del fenomeno ad una regolazione pubblicistica, è stato sostenuto che, muovendo dall'assimilazione della comunicazione politica alla pubblicità commerciale[35] e aderendo alla logica, praticata da alcuni gestori (ad esempio Twitter), secondo cui la sponsorizzazione di contenuti politici sia esercizio di una libertà economica e non della libera manifestazione del pensiero, si dovrebbe far

[31] K. Klonick, "The New Governors: The People, Rules, and Processes Governing Online Speech," *Harvard Law Review*, 131 (2018): 1599 sgg.

[32] F. Pasquale, "Privacy, Antitrust, and Power," *George Mason Law Review* 20, (2013): 1009 sgg. *Contra*, per tutti, D. G. Post, "Anarchy, State, and the Internet: An Essay on Law-Making in Cyberspace (article 3)," *Journal of Online Law* (1995): 8, secondo cui Internet e le Social Platforms sarebbero in concorrenza tra loro e si porrebbero, quindi, come alternative per le scelte dell'utente.

[33] J. Fishkin, *The Voice of the People: Public Opinion & Democracy* (New Heaven: Yale University Press, 1995). Su questa esperienza si veda B. Murray, "Promoting Deliberative Public Discourse on the Web," in *A Communications Cornucopia: Markle Essays on Information Policy*, edited by R. G. Noll, and M. E. Price (Washington DC: Brookings Institution Press, 1998), 243.

[34] Sunstein, *#republic*, 268.

[35] Di recente, in maniera assai efficace, scrive G. L. Conti, "Il condizionamento dell'opinione pubblica in campo politico ed economico," *Rivista AIC* 3 (2025): 381-2, che «se il modello delle democrazie contemporanee si è stancato di ideologie che, a ben vedere, erano estranee alla gran parte dei loro elettori anche ottanta anni fa, e preferisce delle immagini più semplici per identificare il proprio messaggio, allora, il modello della comunicazione politica si avvicina molto al modello della comunicazione pubblicitaria di tipo commerciale. Di qui, due movimenti convergenti: da una parte, la comunicazione in campo economico si appropria di *issues* che sono caratteristiche della comunicazione politica, ma, dall'altra parte e nello stesso tempo, la comunicazione in campo politico è sempre più orientata da logiche di tipo commerciale».

applicazione di alcuni istituti tipicamente anticoncentrazionistici o, comunque, con effetti *pro*concorrenziali[36].

In disparte, per ora[37], ogni considerazione sull'opportunità delle singole misure anticoncentrazionistiche, giova in questa sede rilevare che, proprio in questa direzione, per una efficace tutela delle libertà di informazione, è apparso fondamentale che la disciplina *pro*concorrenziale tenga conto che il fenomeno della convergenza tecnologica rende scarsamente performanti le discipline *antitrust* che, al di là della definizione dei mercati rilevanti, continuano considerare separatamente e a distinguere tra mezzi di comunicazione utilizzati (stampa, televisione, telefonia, Internet) e servizi erogati (informazione, comunicazione, pubblicità, connettività)[38]. Così come si è sottolineato che bisogna tenere di conto che anche la televisione continua ad avere un ruolo centrale nella comunicazione politica e nella formazione dell'opinione pubblica e che ancora insufficiente è, nel nostro ordinamento, il grado di pluralismo raggiunto nel settore radiotelevisivo, su cui l'attenzione del dibattito pubblico è vistosamente calata negli ultimi anni[39].

Non deve, inoltre, essere sottovalutato che qualsiasi disciplina anticoncentrazionistica va incontro a controindicazioni da valutare attentamente dal punto di vista della politica del diritto e degli effetti economici della regolazione. È, infatti, ormai sensibilità diffusa che, soprattutto in Europa, scoraggiare concentrazioni di grande portata nel mercato delle *ICT* vuol dire rischiare una perdita netta di competitività del vecchio continente rispetto alla «dura concorrenza dei *players* globali»[40].

In questo senso, del resto, un inquietante monito è venuto dal rapporto «Il futuro della competitività europea», presentato il 9 settembre 2024 da Mario Draghi in una conferenza stampa congiunta con la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, il quale evidenzia che l'approccio precauzionale adottato dalla regolazione europea con il già citato *AI Act* rischia di rappresentare un ostacolo alla capacità delle imprese europee di cogliere le grandi oppor-

[36] Cfr., per tutti, J. M. Balkin, "Free Speech is a Triangle," *Columbia Law Review* 118 (2018): 2011 sgg., part. p. 2035. In Italia le ragioni della necessaria riaffermazione del controllo sulla concorrenzialità del mercato digitale sono state sostenute con forza da S. Mannoni e G. Stazi, *Is competition a click away? Sfida al monopolio nell'era digitale* (Napoli: Editoriale Scientifica, 2018), *passim*.

[37] Sul tema si tornerà *infra*, par. 5.

[38] P. Caretti e A. Cardone, *Diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era dell'intelligenza artificiale* (Bologna: il Mulino, 2024), 182 sgg. e 231 sgg.

[39] Lo ricorda R. Borrello, "La comunicazione politica in transizione e la persistente centralità della par condicio televisiva," *Lo Stato* 15 (2020): 21 sgg.

[40] Si veda, per tutti, Mannoni, *La regolazione delle comunicazioni elettroniche*, 227 sgg. e 241 sgg., il quale propone una interessante distinzione tra «rimedi statici» e «rimedi dinamici», propendendo per i secondi in quanto presuppongono «una procedura complessa di analisi della realtà sottostante e l'individuazione di misure ritagliate sulle sue risultanze» e annovera tra questi i «limiti dinamici alla dominanza», basati sul modello dell'art. 43 del Testo unico sui servizi di media audiovisivi e radiofonici.

tunità di crescita economica legate all'intelligenza artificiale generativa, in cui i meno regolamentati mercati americano e cinese stanno consolidando una posizione dominante a livello mondiale[41].

3. Dentro o fuori l'indirizzo politico? Un nodo teorico con rilevanti riflessi organizzativi: l'attualità della riflessione di Cecilia Corsi su Agenzie e Autorità indipendenti

Alla luce di questa sintetica considerazione delle proposte avanzate in dottrina per la regolazione del pluralismo democratico in Rete, pare difficile negare che il mercato rappresenti il vero contesto in cui i diritti e i poteri – pubblici e privati[42] – sono chiamati a vivere nell'era dell'intelligenza artificiale e che, quindi, in una certa misura, quello della disciplina *pro*concorrenziale costituisca un tema trasversale, la cui rilevanza si apprezza se si tiene presente come gli effetti lesivi e/o distorsivi del mercato derivanti dal ricorso sempre più massiccio agli algoritmi nella gestione in Rete delle informazioni e dei dati, anche personali, si producono non solo sul piano delle posizioni giuridiche soggettive, ma anche su quello generale dell'interesse della collettività a che certe attività di rilievo economico vengano svolte in maniera concorrenziale e plurale, certamente anche nella prospettiva – oggetto delle presenti riflessioni – della tribolata sopravvivenza della democrazia rappresentativa[43].

Si pensi, ad esempio, alla profilazione a fini elettorali, al *microtargeting*, alla diffusione dei *bot*, alle campagne d'odio in rete, ma anche alla stessa disinformazione online. Si tratta di fenomeni che certamente pongono problemi di tutela delle posizioni giuridiche soggettive (prima fra tutte la *privacy*, ma non solo) coinvolte dalle operazioni di *data mining* e profilazione, ma che sollevano anche non meno delicate questioni di tenuta democratica e di inquinamento nei processi formativi dell'opinione pubblica.

Ciò che, a modesto avviso di chi scrive, merita di essere evidenziato del dibattito che si è sinteticamente ricostruito è che la sottolineatura operata dalla dottrina del carattere tendenzialmente assorbente che la regolazione del mercato (*rectius*, dei mercati) viene ad avere rispetto al governo del pluralismo democratico in Rete ha consentito di far emergere come nella problematica in questio-

[41] Un'efficace sintesi del c.d. "Rapporto Draghi" è stata predisposta, in lingua italiana, dall'Ufficio Rapporti con l'Unione Europea della Camera dei Deputati ed è disponibile all'indirizzo: https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/AT033.pdf.

[42] Questi ultimi sempre più invasivi, come ampiamente rilevato in dottrina: cfr., *ex multis*, M. Betzu, *I baroni del digitale* (Napoli: Editoriale Scientifica, 2022), *passim*, nonché i contributi apparsi nel fascicolo monografico di *Diritto pubblico* 3 (2021): *Poteri privati*.

[43] Chi scrive ha cercato di evidenziare il legame tra dimensione individuale e dimensione più propriamente politica della regolazione della comunicazione politica in Rete in A. Cardone, "Brevi note di sintesi sulla distinzione tra misure individuali e decisioni politiche nella regolazione degli algoritmi e nella definizione dei poteri delle Autorità garanti," in *Sistema delle fonti e nuove tecnologie. Il ruolo delle autorità indipendenti*, a cura di A. Simoncini (Torino: Giappichelli, 2023), 245 sgg.

ne aleggi la dilaniante tensione determinata dalla contestuale necessità, da un lato, di proteggere i diritti e i principi costituzionali – primo, fra quest'ultimi, quello democratico-rappresentativo – dalla logica del mercato e, dall'altro, di regolare tale logica in maniera da orientare la disciplina *pro*concorrenziale a favorire lo sviluppo e la crescita produttiva che la diffusione delle tecnologie può generare, anche perché l'abbrivio di una fase non avversa del ciclo economico costituisce un presupposto fattuale indefettibile per coltivare l'effettività di quegli stessi principi e diritti costituzionali (si pensi, per tutti, ai diritti sociali) che il mercato minaccia.

Quest'ultima considerazione pone un problema di non poco momento. Alla sua base si situa proprio la consapevolezza che nell'ambito normativo della regolazione del pluralismo democratico in Rete si addensano, per un verso, le istanze derivanti dall'innegabile complessità tecnico-scientifica del settore, le quali impongono a qualsivoglia potere pubblico che voglia governare i fenomeni in essere di dotarsi degli strumenti di conoscenza necessari per sfuggire al sempre più presente rischio di 'cattura del regolatore', per l'altro, la necessità di coniugare la protezione dei diritti e dei principi costituzionali con la non secondaria esigenza che le politiche di regolazione pubblica di questo cruciale ambito perseguano il fine della crescita e contrastino efficacemente le fasi recessive del ciclo economico.

Tale consapevolezza, infatti, permette di comprendere come il nodo di fondo che la regolazione pone in questa delicata materia è, dal punto di vista teorico generale, se e quanto essa debba rifluire nella funzione di indirizzo politico, la quale, per quanto certamente logorata dal nuovo contesto tecnologico nella sua accezione tradizionale di determinazione dei fini della comunità politica[44], rappresenta tutt'ora uno strumento utile per comprendere le dinamiche ordinamentali dell'organizzazione del potere. Appare, infatti, evidente che, per un verso, una più piena riconduzione della disciplina del pluralismo democratico all'indirizzo politico comporta maggiori margini di governo dei fenomeni macroeconomici ma una meno intensa protezione dei diritti e dei principi costituzionali, che in questa prospettiva vedono attenuare la propria connotazione contromaggioritaria, mentre, per l'altro, una più marcata separatezza della regolazione della Rete dall'indirizzo politico sterilizza in parte la capacità di assecondare e contrastare gli andamenti favorevoli e avversi delle grandezze macroeconomiche ma assicura una protezione più efficace ai diritti e ai principi costituzionali interessati, i

[44] Sul punto, se si vuole, si può vedere A. Cardone, "La palingenesi democratica della Rete: nuove mitologie dell'indirizzo politico?," in *Scritti in onore di Pietro Ciarlo*, vol. I (Napoli: Esi, 2022), 157 sgg., in cui chi scrive ha provato ad argomentare che il contesto della Rete – in cui, come si è evidenziato (*supra*, par. 1), si assiste ad una disarticolazione del rapporto rappresentativo e a una parallela disintermediazione nella formazione dell'opinione pubblica – mette in crisi la concezione finalistica dell'indirizzo politico perché non consente più di rappresentare la sua formazione come una procedura di selezione di fini, né da affidare *a priori* ai partiti perché la traducano in azione politica, né da ricostruire *a posteriori* in base alla concreta attività posta in essere dal Governo.

quali, in questa diversa prospettiva, si contrappongono al mercato e lo limitano al netto di qualsiasi discrezionalità che non sia – tendenzialmente – solo tecnica.

È, pero, naturalmente, appena il caso di dire che l'avverbio da ultimo utilizzato non solo si giustifica, ma si impone, perché è ingenuo pensare che la discrezionalità tecnica che si pone alla radice delle scelte regolatorie di governo dei settori contraddistinti da elevata incidenza dei fattori tecnico-scientifici e, allo stesso tempo, da potenziale pericolosità per i diritti e i principi costituzionali sia sprovvista di una dimensione 'politica' in senso proprio e che, quindi, tale discrezionalità non comporti anche l'adozione di vere e proprie scelte 'politiche'.

Ma non è su tale pur rilevantissimo profilo teorico che si vuole portare l'attenzione in questo passaggio. Adesso si intende, piuttosto, mettere in evidenza come il tema della possibile (e della misura della) riconduzione delle istanze regolatorie del pluralismo democratico in Rete alla funzione di indirizzo politico ponga anche un problema essenzialmente organizzativo, relativo a quale modello amministrativo prescegliere, appunto, per organizzare il governo del settore.

Ed è su questo specifico – e assai rilevante dal punto di vista ordinamentale – profilo che ancora oggi appare di grande attualità la riflessione sviluppata da Cecilia Corsi nella sua monografia del 2005, *Agenzia e agenzie: una nuova categoria amministrativa?*. Tale riflessione, infatti, consente di mettere utilmente a punto la distinzione tra il modello dell'Agenzia e quello dell'Autorità amministrativa indipendente.

Più precisamente, per Cecilia Corsi, in relazione all'esperienza del nostro ordinamento, quello dell'Agenzia non può essere considerato un vero e proprio modello organizzativo. Con la sua tipica capacità di leggere i fenomeni giuridici alla luce del dato normativo e al di là delle ideologie che li accompagnano, assai efficacemente scrive al riguardo che la scelta da parte del legislatore italiano di utilizzare questa espressione

> è in parte influenzata dall'irrompere della terminologia anglo-sassone [...] e dalla terminologia scelta in ambito europeo che dà il nome di agenzia a strutture dotate di personalità giuridica che svolgono compiti strumentali nei confronti delle istituzioni comunitarie, ed in parte è influenzata dall'etimologia del termine che sta ad indicare una struttura che 'agisce', che 'fa' e attraverso la quale si è inteso sottolineare il lato di azione, di efficienza del nuovo ente che si va ad istituire,

senza che, però, sia possibile «cogliere dei tratti distintivi di questi enti pubblici che individuino, in qualche modo, un modello, né dal punto di vista funzionale o organizzativo, né dal punto di vista dei rapporti con l'autorità politica»[45].

E, a fugare ogni dubbio sulla propria opinione, aggiunge che

> Certamente il legislatore nello scegliere questo norme risente di alcune suggestioni: quella che deriva da ordinamenti stranieri dove tradizionalmente è sempre stata più netta la separazione tra politica e amministrazione e quindi si

[45] C. Corsi, *Agenzia e agenzie: una nuova categoria amministrativa?* (Torino: Giappichelli, 2005), 121-22, cui si riferisce anche il virgolettato che precede.

> vuol dare l'idea di una maggiore responsabilizzazione del personale burocratico e di una maggiore autonomia dall'autorità politica, ma in realtà non emergono tratti distintivi o caratterizzanti che ne facciano, in qualche maniera, un modello e che li contraddistinguano da tanti altri enti del nostro ordinamento[46].

Al netto delle vicende evolutive specifiche del nostro apparato ammnistrativo, però, per Cecilia Corsi il 'modello' dell'Agenzia, per come emerge nel diritto comparato, non solo esiste, ma presenta caratteristiche strutturali che valgono a differenziarlo da quello delle Autorità amministrative indipendenti. In proposito, infatti, ancora una volta come era tipico del suo periodare asciutto ed efficace, scrive molto nettamente che «il *quid proprium* delle autorità è dato dalla separazione del potere politico, caratteristica del tutto assente nelle agenzie»[47] e precisa che «assimilare o anche trattare congiuntamente i due istituti rischia di essere fuorviante»[48] perché «in realtà, si tratta di istituti assai diversi tra loro con problematiche, organizzazione e funzioni non assimilabili»[49].

Appare, dunque, chiaro che i due profili evocati – quello teorico della riconducibilità o meno della regolazione della vita democratica in Rete alla funzione di indirizzo politico e quello organizzativo della più opportuna struttura amministrativa – non possono essere affrontati disgiuntamente l'uno dall'altro perché il modello dell'Agenzia presuppone una piena assunzione di responsabilità politica della regolazione di settore, mentre il modello dell'Autorità indipendente richiede una marcata soluzione di continuità rispetto alla funzione di governo.

4. Un modello di democrazia per risolvere le questioni di organizzazione amministrativa

Di necessità, dunque, il discorso deve conseguentemente tornare sul piano teorico generale del rapporto tra funzione di indirizzo politico e funzione regolatoria del pluralismo democratico in Rete.

Da quanto si è detto dovrebbe risultare condivisibile l'idea che una visione unitaria dei problemi che il governo della vita democratica pone in relazione al contesto della Rete richiede, soprattutto alla luce delle sempre più invasive forme di intelligenza artificiale che operano nel mercato dei servizi e dei dati, di considerare sia gli effetti del modello regolatorio sulle grandezze macroeconomiche, sia le strettissime connessioni esistenti tra tutela delle posizioni giuridiche soggettive e tenuta dei meccanismi della democrazia rappresentativa.

Da tale idea deriva la consapevolezza che il tema della regolazione richieda in quest'ambito un approccio non ideologico, perché ha meno senso di quanto non sia anacronistico pensare che gli evidenziati problemi della democrazia di-

[46] Corsi, *Agenzia e agenzie*, 122-23.
[47] Corsi, *Agenzia e agenzie*, 126.
[48] Corsi, *Agenzia e agenzie*, 126.
[49] Corsi, *Agenzia e agenzie*, 127.

gitale possano essere risolti azzerando il grado autonomia degli attori della rete attraverso una disciplina pubblicistica.

In questo senso, ancora oggi può tornare utile la lezione più matura della teoria della poliarchia democratica di Robert A. Dahl, per intendersi quella dei *Dilemmas of Pluralist Democracy* del 1982, che sviluppa e porta a ulteriori conseguenze, nella nostra prospettiva particolarmente illuminanti, le intuizioni originarie di *A Preface to Democratic Theory* del 1956. Le relazioni di autonomia e controllo non possono essere ricostruite in termini di alternativa secca, ma si deve prendere atto che esse si strutturano secondo canoni di mutualità, reciprocità e cooperazione, per cui quel fenomeno di emersione e di consolidamento di organizzazioni indipendenti (siano esse istituzioni politiche, economiche o tecniche), che porta a concludere che la poliarchia è il carattere dominante delle democrazie pluraliste contemporanee, deve essere affrontato non in termini binari, ma in termini di gradualità.

Un sistema democratico, di conseguenza, va in equilibrio quando i controlli e gli scambi reciproci sono tali da non consentire a nessuna organizzazione di esercitare una volontà definitiva sulle altre. Questo vale anche per il potere politico, che non deve cedere alla tentazione di credere che il suo rapporto con i poteri tecnici ed economici privati possa essere strutturato in termini di controllo unilaterale e di relazioni di dominio rispetto alle altre forze presenti nella comunità. Questa prospettiva appare particolarmente feconda rispetto ai problemi di democratizzazione della Rete, o meglio di democratizzazione della comunicazione politica in Rete, e rispetto alle questioni di protezione sia della riservatezza, sia del grado di autonomia della formazione dell'opinione pubblica su *Social Networks*, *Platforms* e motori di ricerca.

È necessario, infatti, uscire dalla strettoia cui il pensiero filosofico-politico e giuridico si è infilato per effetto della contrapposizione tra Rousseau e Tocqueville, che portava il primo a negare che la presenza di società parziali potesse essere compatibile con la formazione della volontà generale e il secondo a rivendicare che la libertà di associazione, basata sul diritto di coalizione, fosse il motore fondamentale della democrazia[50]. Il che significa, nel nostro contesto, smettere di pensare che il percorso di democratizzazione della Rete sia unilaterale e proceda dal potere politico verso quello economico e tecnologico per ridurre progressivamente (ovvero sempre di più) sotto il controllo del primo il grado di autonomia dei secondi[51].

Bisogna, invece, accettare e valorizzare l'idea che, a loro volta, anche quei poteri sono internamente animati e governati da poliarchie, che, controllandosi e limitandosi a vicenda, si bilanciano e, quindi, 'controbilanciano' anche il potere politico.

[50] Sul punto cfr. S. Veca, Premessa a R. A. Dahl, *I dilemmi della democrazia pluralista* (Milano: Est, 1996), viii sgg.

[51] Chi scrive ha già provato a sviluppare quest'idea in A. Cardone, "Democrazia dell'algoritmo e democrazia rappresentativa," in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 26. Seminario 2022* (Torino: Giappichelli, 2023), 126 sgg.

Detto altrimenti, è necessario abbandonare la pretesa normativistica di affrontare il tema della democratizzazione di Internet e della tutela delle libertà fondamentali al suo interno come se fosse un problema di 'più o meno Rete', per abbracciare una diversa impostazione che consenta, attraverso gli istituti regolatori, di mantenere il sistema in equilibrio tra le sue fisiologiche istanze e pretese egemoniche.

In altre parole, ancora, occorre affrontare il problema in termini di 'qualità della Rete', ossia, come direbbe Ronald Dworkin, di «solidità» della struttura argomentativa del dibattito pubblico che vi si svolge[52]. Per evitare di essere fraintesi, è bene precisare anche in questo passaggio che, nel fare riferimento alla dimensione normativistica dell'approccio, non si intende accennare – per adesso[53] – al problema della preferibilità delle forme di *soft law* e/o *coregulation*, ma al profilo sostanziale del grado di autonomia che deve essere lasciato ai 'corpi intermedi della Rete', ovvero ai suoi attori, istituzionali (cioè, organizzati) e non.

Si è detto che l'evoluzione della comunicazione politica e dei processi di formazione dell'opinione pubblica in Rete accelerano i meccanismi di disintegrazione del rappresentato in atto per effetto dell'erompere del pluralismo fattuale, rendendo l'individuo parcellizzato e *sempre più* autoreferenziale[54]. Va, però, adeguatamente valutato anche che le 'bolle' e le 'camere' in cui vive l'utente-consumatore-elettore gli consentono e lo inducono, anche qui *sempre più*, a esprimere contestualmente più appartenenze e a disperderle in più microcontesti in cui il potere politico, quello economico e quello tecnologico sono presenti in maniera e misura diversa, con la conseguenza che le pretese di controllo dell'uno e dell'altro risultano ridimensionate, come a maggior ragione lo sono quelle dei singoli attori che operano all'interno di ciascuno dei tre poteri.

Ognuno di noi 'entra' ed 'esce' da decine di 'bolle' e 'camere'. Lo fa decine di volte al giorno. Cerca e trova informazioni senza sapere da chi siano state confezionate, viene raggiunto da più campagne di comunicazione politica di cui solo in apparenza, spesso, comprende il messaggio, è profilato continuamente da più soggetti che rivendono i suoi dati a più intermediatori, che li mettono a servizio di più committenti. È, dunque, evidente come alla frantumazione dell'individuo corrisponda una dispersione del potere, che, come si accennava, ben si presta a essere compresa attraverso la lettura dei dilemmi del pluralismo propria della teoria delle poliarchie democratiche.

Ma – come dimostrano i fenomeni torsivi di cui si è detto[55] – questa dispersione e questo bilanciamento di contrapposte pretese egemoniche non sono in

[52] Cfr. R. Dworkin, *Is Democracy Possible Here? Principles for a New Political Debate* (2006), trad. it. L. Cornalba, *La democrazia possibile. Principi per un nuovo dibattito politico* (Milano: Feltrinelli, 2007), 148, in cui la struttura del discorso pubblico è indicata come presupposto per l'effettività del principio dell'*equal respect and concern*, che, come noto, rappresenta il fulcro della teorizzazione della prescrittività del diritto universale alla dignità umana.

[53] Ma si veda quanto si dirà *infra*, par. 5.

[54] Vedi *supra*, par. 1.

[55] Vedi *supra*, par. 1.

grado di assicurare la sopravvivenza della democrazia rappresentativa nel contesto della Rete, tanto che, come si è evidenziato, è largamente condivisa l'idea che una regolazione pubblica sia necessaria[56]. La teoria delle poliarchie democratiche, però, può essere di aiuto ad individuare quali strumenti deve istituzionalizzare l'ordinamento per mantenere il sistema in equilibrio.

In particolare, il convincimento che la proliferazione delle istanze organizzate che esprimono tendenziale egemonia nei confronti del dibattito pubblico in Rete sia un fattore di protezione della democrazia rappresentativa consente di apprezzare, da un lato, come possano essere ridimensionati i problemi che derivano dall'eventuale sottrazione alle leve regolatorie della capacità di governare le grandezze macroeconomiche che dipendono dai mercati delle piattaforme, dall'altro, che la creazione di apparati amministrativi di regolazione che siano indipendenti dal potere politico non è da valutare positivamente solo dal punto di vista della loro capacità performativa rispetto alla tutela dei diritti e dei principi costituzionali, ma anche sotto il profilo del rafforzamento di quelle istanze che possono svolgere il ruolo di contropoteri rispetto al potere economico e allo stesso potere politico, il quale versa in una evidente fase di aristocratizzazione[57]. In questo senso la lezione weberiana sull'autoreferenzialità della burocrazia organizzata torna di attualità non come *caveat* sulla degenerazione della democrazia rappresentativa, ma come strumento di individuazione di una risorsa da asservire alla garanzia del pluralismo democratico[58].

Ne esce, quindi, una chiara indicazione di preferenza per quei modelli organizzativi che, come quello delle Autorità amministrative indipendenti e a differenza di quello delle Agenzie, si fondano sulla separatezza della funzione regolatoria dalla funzione di indirizzo politico.

5. Agenzia o Autorità indipendente?

Quanto detto può avere non secondarie ricadute anche sugli aspetti sostanziali della regolazione, oltre che sui profili organizzativi fin qui considerati. Anche alla luce dell'intenso dibattito che si è sviluppato su quale sia il più opportuno dosaggio in questa materia di autonormazione, *soft law* e *hard law*[59], pare, infatti,

[56] Vedi *supra*, par. 2.

[57] Sul punto cfr., per tutti, P. Pinna, "La aristocratizzazione del governo rappresentativo," in *Scritti in onore di Pietro Ciarlo*, vol. I, 475 sgg.

[58] Il riferimento è, ovviamente, a M. Weber, *Politik als Beruf* (1919), trad. it. A. Giolitti, *La politica come professione*, in *Il lavoro intellettuale come professione* (Torino: Einaudi, 1966), 88 sgg., in cui la critica alla burocratizzazione dei partiti politici – sorti per organizzare la rappresentanza dei gruppi e delle classi sociali, ma presto trasformatisi in una macchina per la creazione di «politici di professione» – si accompagna alla ricostruzione del «mercato dei voti» e delle resistenze degli apparati amministrativi come unici limiti a quella «democrazia con leadership plebiscitaria» in cui i rappresentanti eletti altro non sono che un «branco ben disciplinato».

[59] Tema, come ovvio, molto arato e su cui, per una prima impostazione, si possono vedere le considerazioni di D. De Grazia, *Il governo di Internet* (Milano: FrancoAngeli, 2010), 272 sgg.; M. Betzu, *Regolare Internet. Le libertà di informazione e di comunicazione nell'era digitale* (Torino:

di poter osservare in proposito che, da un lato, la valutazione dei rischi che caratterizzano la vita del pluralismo all'interno della Rete e degli effetti che tali rischi determinano sul piano della forma di stato democratica, dall'altro, la consapevolezza dei già rilevati problemi di 'cattura del regolatore', portano a concludere che si possono considerare più performanti modelli di regolazione di tipo misto, ispirati al modello anglosassone della *co-regulation*, proprio per la loro capacità di coniugare, per un verso, la responsabilizzazione dei gestori delle piattaforme nei confronti della protezione dei diritti individuali, per l'altro, il controllo pubblicistico di carattere sanzionatorio, anche a presidio delle ricadute che le violazioni dei diritti individuali hanno in punto di democraticità del sistema rappresentativo.

Questa considerazione dei profili sostanziali della disciplina appare particolarmente utile perché consente di tornare sugli aspetti organizzativi con ulteriori argomenti. In questa prospettiva, infatti, sembra potersi trarre più di un'indicazione perché la preferenza per il modello dell'Autorità indipendente si sostanzi attraverso la previsione di un sistema in cui la prima forma di tutela del pluralismo democratico e delle posizioni soggettive coinvolte sia affidata agli stessi *players* della Rete.

Un'ipotesi su cui pare interessante provare a ragionare, infatti, è quella[60] di affidare la regolazione del *political speech* e dell'informazione in Rete in prima battuta alle stesse Platforms, su cui far gravare sia l'adozione di *policies* di accesso e censura conformi ai principi costituzionali, sia la garanzia dell'effettività del loro rispetto a fronte delle richieste in tal senso formulate dagli utenti. In questa direzione, una significativa esperienza appare quella della Piattaforma Facebook, che ha istituito un organo indipendente interno per giudicare sui reclami degli utenti, il c.d. *Oversight Board*[61]; esperienza di cui si trova traccia oggi anche nell'ordinamento dell'Unione Europea, per effetto della disciplina del *notice and take down* imposta alle piattaforme dall'art. 16 del *Digital Services Act* (*DSA*), il quale prevede appunto che i prestatori di servizi di memorizzazione di informazioni debbano prendere contezza dei contenuti pubblicati su richiesta di chi se ne assuma leso e adottare, su apposito reclamo, provvedimenti espressi di conferma o rimozione dei contenuti medesimi[62].

Giappichelli, 2012), 19 sgg.; T. E. Frosini, "Internet come ordinamento giuridico," in *Internet e Costituzione*, a cura di M. Nisticò, e P. Passaglia (Torino: Giappichelli, 2014), 59 sgg.; P. Costanzo, "Osservazioni sparse su nodi, legami e regole su Internet," in *Nodi virtuali, legami informali: Internet alla ricerca di regole*, a cura di P. Passaglia, e D. Poletti (Pisa: Pisa University Press, 2017), 17 sgg.; G. De Minico, *Libertà in Rete. Libertà dalla Rete* (Torino: Giappichelli, 2020), 263 sgg.; G. Mobilio, "L'intelligenza artificiale e i rischi di una "*disruption*" della regolamentazione giuridica," *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto* 2 (2020): 401 sgg.

60 Già avanzata in tema di contrasto alle fake news, ma che pare suscettibile di generalizzazione, da G. Pitruzzella, "La libertà di informazione nell'era di Internet," *MediaLaws* 1 (2018): 19 sgg.

61 Sulla prima prassi dell'organo cfr. G. Cerrina Feroni, "L'Oversight Board di Facebook: il controllo dei contenuti tra procedure private e norme pubbliche," *Key4Biz* (16 febbraio 2021).

62 Per una sintetica ricostruzione della disciplina nel quadro delle finalità perseguite dal regolamento cfr., volendo, P. Caretti e A. Cardone, *Il diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era dell'intelligenza artificiale* (Bologna: il Mulino, 2024), 267 sgg.

In seconda battuta, poi, potrebbe operare un'Autorità amministrativa indipendente, in grado di vigilare *ex post* e di decidere su eventuali contestazioni avanzate dagli utenti avverso le decisioni o le omissioni dei gestori delle piattaforme. Un ruolo sussidiario del potere amministrativo, del resto, appare preferibile atteso che l'individuazione degli strumenti più adatti da far operare in prima istanza è resa particolarmente complessa dalla particolare caratteristica del mercato da regolare, in cui, a causa dell'elevato tasso di innovazione tecnologica che presidia le barriere all'ingresso, alla moltiplicazione degli operatori non corrisponde necessariamente un arricchimento dei contenuti e dei servizi offerti, perché non vale l'equazione democratizzazione del mercato = diversificazione dell'offerta[63].

In tema di Autorità indipendenti per la regolazione della Rete, è stata avanzata in dottrina anche la proposta della loro costituzionalizzazione[64]. Nella prospettiva di chi scrive, quale che sia la fonte che regoli tale Autorità, è fondamentale, per le ragioni che si sono prima evidenziate a partire dalla riflessione di Cecilia Corsi[65], che la relativa disciplina garantisca in maniera effettiva la piena indipendenza dall'indirizzo politico. Quest'ultima affermazione abbisogna di due precisazioni.

La prima è, per come si è evoluta nel nostro ordinamento la dinamica di funzionamento della forma di governo parlamentare, non possono essere considerati sufficienti i meccanismi di nomina invalsi nelle varie legislazioni di settore istitutive delle Autorità esistenti, perché, come la prassi del diritto parlamentare testimonia in maniera sempre più inequivoca, la riserva di poteri di nomina ai Presidenti di Assemblea e il ricorso al voto limitato non assicurano affatto una piena indipendenza dei componenti dalla maggioranza parlamentare[66]. Né, a modesto avviso di chi scrive, potrebbero farlo ove le procedure di nomina non siano adeguatamente accompagnate da requisiti di indipendenza e professionalità più stringenti e rispettati sul piano sostanziale e non meramente formale.

La seconda, strettamente collegata alla prima, è che, come dimostra l'esperienza nordamericana, la cesura con la funzione di indirizzo politico deve essere declinata con riferimento esclusivo alla maggioranza di governo e non – genericamente e populisticamente – rispetto al potere politico *tout court*. Da questa sottolineatura, infatti, deriva non solo la necessità, poc'anzi evidenziata, di mettere in sicurezza i meccanismi di nomina dalle logiche egemoniche delle mag-

[63] Cfr., per tutti, P. Iosifidis, "Pluralism and Concentration of Media Ownership: Measurements Issues," *Javnost – The Public* 3 (2010): 17 sgg.

[64] A. Simoncini, "Sistema delle fonti e nuove tecnologie. Le ragioni di una ricerca di diritto costituzionale, tra forma di stato e forma di governo," *Sistema delle fonti e nuove tecnologie*: 8 sgg.

[65] Vedi *supra*, par. 3.

[66] Sul punto cfr., per tutti, M. Manetti, "Poteri e garanzie (Autorità indipendenti)," in *Enc. dir., I tematici*, vol. V, *Potere e Costituzione*, diretto da M. Cartabia e M. Ruotolo (Milano: Giuffrè, 2023), 797 sgg., la quale opportunamente evidenzia che «una significativa inversione di rotta nel significato della partecipazione parlamentare si è avuta con l'avvento del maggioritario, in virtù del quale l'originaria investitura unitaria dei membri delle autorità indipendenti è venuta a mancare».

gioranze parlamentari, ma anche l'imprescindibilità di un raccordo – ulteriore a quello del momento dell'investitura – con il sistema democratico-rappresentativo, che costituisce un fattore fondamentale di attenuazione della tradizionale crisi di legittimazione di cui le Autorità amministrative indipendenti soffrono, soprattutto in relazione ai poteri normativi che sono loro attribuiti[67].

Con riferimento, poi, alla nostra specifica esperienza nazionale, non può non considerarsi al riguardo che davvero poco confortante risulta la prassi in materia di relazioni annuali al Parlamento – che di questi momenti di raccordo può essere uno dei più significativi[68] – la quale viene praticata più come un adempimento che come uno strumento per focalizzare il dibattito parlamentare sugli eventuali interventi legislativi di riforma del settore e di implementazione delle garanzie costituzionali (sia del pluralismo democratico che delle posizioni soggettive)[69]. Così come non si può sottolineare che l'esperienza italiana, come insegna anche la sofferta vicenda di cui è stato protagonista in passato il settore radiotelevisivo, appare problematica sul punto anche perché evidenzia che spesso ad essere insofferente nei confronti delle Autorità garanti è il sistema politico-partitico nel suo complesso e che tale insofferenza aumenta tanto più cresce la connotazione – come detto[70] – inevitabilmente politica della discrezionalità apparentemente solo tecnica esercitata dalle medesime Autorità.

[67] Sul punto la letteratura è ormai vastissima. Si vedano, almeno, M. Manetti, *Poteri neutrali e Costituzione* (Milano: Giuffrè, 1994), *passim*; S. Niccolai, *I poteri garanti della Costituzione e le autorità indipendenti* (Pisa: Ets, 1996), 243 sgg.; G. De Minico, *Antitrust e Consob: obiettivi e funzioni* (Padova: Cedam, 1997), 149 sgg. e 273 sgg.; *Regole. Comando e consenso* (Torino: Giappichelli, 2004), 9 sgg.; R. Manfrellotti, *Autorità indipendenti e funzione sociale del mercato. Programmazione della concorrenza e modelli di tutela giurisdizionale* (Torino: Giappichelli, 2012), 17 sgg., e, più di recente, M. E. Bucalo, *Autorità indipendenti e* soft law. *Forme, contenuti, limiti e tutele* (Torino: Giappichelli, 2018), *passim*, e F. Zammartino, *Il modello molteplice. La potestà normativa delle autorità amministrative indipendenti* (Torino: Giappichelli, 2020), spec. p. 207 sgg. Inoltre, per una disamina riferita alle singole autorità si veda il risalente, e ormai classico, volume dell'*Osservatorio sulle fonti* relativo agli anni 2003-2004, ovvero P. Caretti, a cura di, *Osservatorio sulle fonti 2003-2004. I poteri normativi delle autorità indipendenti* (Torino: Giappichelli, 2005), *passim*, nonché, per quanto riguarda nello specifico la regolazione delle decisioni algoritmiche, i contributi raccolti nel numero speciale 2 (2021) della rivista *Osservatorio sulle fonti*, dal titolo *Autorità amministrative indipendenti e regolazione delle decisioni algoritmiche*.

[68] Per un tentativo di argomentare come residuino significativi margini di compatibilità con l'architrave costituzionale dei processi normativi in relazione a tutti quei fenomeni evolutivi del sistema delle fonti che, nonostante testimonino la recessività della legge, non determinano per ciò stesso una definitiva estromissione del Parlamento dal circuito della legittimazione democratica della produzione giuridica, quando tale legittimazione si esprime attraverso istituti diversi da quelli della funzione legislativa in senso proprio, volendo si può vedere A. Cardone, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)* (Bologna: il Mulino, 2023), 51-3.

[69] Su tale prassi cfr. E. Bruti Liberati, "Le autorità amministrative indipendenti. Virtù e vizi di un modello istituzionale," *Analisi giuridica dell'economia* (2020): 63 sgg.

[70] Vedi *supra*, par. 3.

In forza di quanto prima accennato, dunque, al cuore del modello di cui si sta discutendo si porrebbe il consumatore-utente, al quale spetterebbe, con la quotidiana costanza dell'utilizzatore finale, il compito di assumere quelle vesti di *Watchdog of Democracy* che la rivoluzione digitale e un certo servilismo rispetto al potere politico hanno sottratto all'azione storicamente svolta dal giornalismo d'inchiesta[71]. Tale modello presenta, a giudizio di chi scrive, il pregio di affermare a livello ordinamentale – e, conseguentemente, di far maturare negli utenti finali, allo stesso tempo consumatori e elettori – il convincimento che la tutela delle posizioni soggettive e la garanzia del pluralismo democratico sono, in realtà, due facce della stessa medaglia, perché se entrambe non convergono nella vita concreta dell'ordinamento non vi può essere regime che possa essere qualificato come democratico.

Sempre sul piano dell'organizzazione amministrativa, la riflessione sul modello proposto deve oggi fare i conti con la disciplina introdotta dall'Unione europea, la quale consente di apprezzare come l'attuale evoluzione dell'ordinamento ponga un altro rilevante problema di carattere organizzativo. In disparte ogni considerazione sul complesso sistema di rapporti tra la Commissione europea e le autorità nazionali prefigurato dal *Digital Services Act* in base alla dimensione degli operatori[72], ci si intende adesso riferire essenzialmente alla previsione dell'art. 70 dell'*AI Act*[73], il quale chiama ad applicare la nuova disciplina europea anche le autorità amministrative degli Stati membri.

L'ordinamento italiano ha operato la designazione richiesta dall'*AI Act* attraverso la legge 23 settembre 2025, n. 132, con un ritardo, seppur lieve, rispetto alla scadenza indicata nel Regolamento (2 agosto 2025, cfr. art. 70, par. 2): una circostanza che, a ben vedere, testimonia le difficoltà e le peculiarità dell'*iter* di approvazione del provvedimento che risulta interessante nella prospettiva di questo contributo. Sul punto giova premettere che nel contesto italiano vengono in rilievo come possibili soggetti designati l'AGCOM (già designata come autorità nazionale competente per l'applicazione delle norme del *DSA* e che ha istituito un «Comitato sull'intelligenza artificiale»), il Garante per la protezione dei dati personali (che ha già maturato un *expertise* in materia di IA nell'applicazione dell'art. 22 GDPR), l'Agenzia per l'Italia digitale (AGID) e l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN). Delle quattro organizzazioni, solo le prime due sono classificabili alla stregua di autorità amministrative indipendenti, essendo l'AGID e l'ACN organizzate come agenzie e, quindi, in rapporto di maggiore dipendenza dal Governo. Proprio da tale rilievo, in forza delle ragioni anzidette a proposito del pensiero di Cecilia Corsi[74], dovrebbe de-

[71] Su quest'aspetto si veda il feroce, quanto condivisibile, atto d'accusa mosso al giornalismo americano contemporaneo da H. Thomas, *Watchdogs of Democracy?: The Waning Washington Press Corps and How It Has Failed the Public* (New York: Simon & Schuster, 2006).

[72] Su cui, volendo, cfr. Caretti e Cardone, *Il diritto dell'informazione*, 271.

[73] Dei cui profili sostanziali si dirà nel paragrafo che segue.

[74] Vedi *supra*, par. 3.

rivarsi la conclusione che le ultime due avrebbero dovuto essere considerate le meno idonee a farsi carico delle complesse funzioni di regolazione del pluralismo democratico in Rete.

Non si può, conseguentemente, non esprimere perplessità nei confronti della scelta italiana che è ricaduta proprio sulle due agenzie governative. L'art. 20 della legge n. 132, risultato delle modifiche operate nel corso dell'esame in sede referente al Senato (A.S. n. 1146, presentato dal governo il 20 maggio 2024) ha qualificato come autorità nazionali per l'intelligenza artificiale *ex* art. 70 cit. sia l'AGID, come autorità di notifica, sia l'ACN, come autorità di vigilanza del mercato e 'interfaccia' unica con le istituzioni dell'Unione europea, con l'unica eccezione, prevista dal co. 2, dell'attribuzione a Banca d'Italia, CONSOB e IVASS del ruolo di Autorità di vigilanza del mercato secondo quanto stabilito, in materia di operatori finanziari, dall'art. 74, par. 6, dell'*AI Act*. L'art. 20, co. 3, aggiunge, inoltre, che le due autorità individuate «assicurano il coordinamento e la collaborazione con le altre pubbliche amministrazioni e le autorità indipendenti, nonché ogni opportuno raccordo tra loro per l'esercizio delle funzioni» e istituisce, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, un «Comitato di coordinamento», composto dai direttori generali delle due Agenzie e dal capo del Dipartimento per la trasformazione digitale della stessa Presidenza del Consiglio.

Per le ragioni esposte la scelta dell'ordinamento nazionale sarebbe, invece, dovuta ricadere su una autorità non legata all'indirizzo politico di maggioranza. E tra le due Autorità indipendenti, una volta tramontata l'idea di istituirne una nuova in materia di intelligenza artificiale – cosa che a chi scrive è sempre parsa poco opportuna per la frammentazione che ne sarebbero derivate e per le inevitabili questioni di sovrapposizione delle competenze che si sarebbero poste – quella che sarebbe sembrata apparire maggiormente idonea allo scopo è l'AGCOM, salve naturalmente le considerazioni prima proposte circa l'effettiva indipendenza e il necessario raccordo con il sistema democratico-rappresentativo. E ciò considerato che la regolazione del pluralismo negli ambienti virtuali presenta caratteristiche analoghe a quella del pluralismo nel settore radiotelevisivo, sui cui essa ha sviluppato un'esperienza e una competenza ormai pluridecennale, soprattutto sui profili anticoncentrazionistici, e che la tutela dei dati personali rappresenta, di certo, un aspetto centrale del fenomeno regolatorio, ma non in grado di esaurirne la gestione per il carattere assorbente proprio delle questioni relative al diritto della concorrenza e al pluralismo democratico.

Si deve, però, prendere atto che proprio il Garante per la protezione dei dati personali è stato molto attivo nel 'rivendicare' il proprio ruolo nel corso dell'*iter* che ha portato all'approvazione della legge n. 132 del 2025. Con una «Segnalazione al Parlamento e al Governo sull'Autorità per l'i.a.» del 25 marzo 2024[75], infatti, il Garante ha sottolineato l'opportunità di vedersi attribuite le funzioni di cui all'art. 70 del Regolamento e, successivamente, il 24 luglio 2024, il Presi-

[75] Disponibile all'indirizzo internet: <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9996493> (2026-07-16).

dente dell'Autorità ha ribadito la medesima posizione in un'audizione di fronte alle Commissioni parlamentari competenti[76], mentre in un parere reso il 2 agosto 2024 sullo schema di disegno di legge poi approvato, lo stesso Garante ha poi formulato una serie di rilievi segnalando l'utilità di un suo coinvolgimento permanente nel prima citato «Comitato di coordinamento» e ha suggerito, ipotizzando una forma stretta di collaborazione, che AGID e ACN gli trasmettano

> gli atti dei procedimenti in relazione ai quali emergano profili suscettibili di rilevare in termini di protezione dati, richiedendo altresì il parere dell'Autorità rispetto a fattispecie, al loro esame, che coinvolgano aspetti di protezione dei dati,

a condizione di reciprocità.

6. Alcune considerazioni conclusive sui profili sostanziali della regolazione

Ancora, dalla considerazione unitaria dei problemi che la regolazione del pluralismo democratico in Rete pone sia sul piano delle posizioni giuridiche individuali, sia su quello delle distorsioni del mercato, che ancora su quello della tenuta della democrazia rappresentativa, deriva un'ulteriore conseguenza in punto di 'metodo' e di 'forma' della regolazione. Si intende fare riferimento all'opportunità di introdurre un'apposita disciplina la quale coniughi poteri (o anche solo istituti) anticoncentrazionistici, regolatori del pluralismo democratico e di tutela della *privacy*. Un chiaro esempio dell'efficacia di questi sistemi 'misti' si ricava dalla nota decisione sul 'caso Facebook' del *Bundeskartellamt* tedesco del 6 febbraio del 2019, che, come noto[77], ha applicato in sede di giudizio anticoncentrazionistico alcuni istituti tipici della tutela della *privacy* per giungere ad imporre al colosso social importanti limitazioni nella raccolta dei dati personali proprio sulla base del rilievo che la gestione dei dati in violazione del regime di tutela della riservatezza, da un lato, costituisce una forma di concorrenza sleale nei confronti delle imprese che rispettano le nome sul trattamento dei dati personali, dall'altro, genera un mercato anticoncorrenziale in cui il bene allocato è, per l'appunto, la disponibilità a fini economici di detti dati.

La consapevolezza che, sia sul versante delle libertà individuali che su quello della formazione dell'opinione pubblica, a venire in considerazione sono essenzialmente questioni di tenuta democratica dell'ordinamento consente, inoltre, di

[76] Disponibile all'indirizzo: <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/10037983> (2026-07-16). Durante l'audizione, il Presidente dell'Autorità ha aggiunto che «il Garante dovrebbe, inoltre, essere annoverato tra le autorità competenti alla tutela dei diritti fondamentali in relazione all'uso dei sistemi di I.A. ad alto rischio, a norma dell'articolo 77, parr. 1 e 2, dell'*AI Act*. Il Garante è, infatti, peraltro per espressa previsione dello stesso art. 74, par. 8, autorità deputata alla tutela di un diritto fondamentale (quale, appunto, il diritto alla protezione dei dati personali: art. 8 CDFUE) "in relazione all'uso dei sistemi di IA ad alto rischio di cui all'allegato III"».

[77] Cfr., *ex multis*, F. Bostoen, "When Competition Law Met Data Protection: the Bundeskartellamt's Facebook Decision," *CoRe Blog* (18 February 2019).

insistere sui profili sostanziali della disciplina per individuare più chiaramente le misure di regolazione che, dal punto di vista delle singole previsioni da adottare, appaiono maggiormente in grado di contenere i problemi e arginare le derive cui si è accennato in queste pagine.

Sul punto vale la pena di indugiare preliminarmente per chiarire che, nella prospettiva di chi scrive, tali misure dovrebbero essere il più possibile tipizzate a livello legislativo, coerentemente con una lettura del principio di legalità in senso sostanziale e come tale postulante non solo la norma attributiva del potere all'autorità amministrativa, ma anche la definizione del suo contenuto e la sua limitazione. E ciò sia per fornire la necessaria legittimazione democratica ai poteri regolatori dell'Autorità, sia per contenere i fenomeni di delegazione 'in bianco' cui si è frequentemente assistito nella prassi del legislatore italiano[78].

Naturalmente, quanto appena detto pone il problema del 'livello' al quale individuare il legislatore capace disciplinare utilmente i fenomeni di cui si tratta. Al riguardo pare di poter dire che pare condivisibile il convincimento ormai maturato in dottrina che i fenomeni di globalizzazione impongano di ritenere inadeguato il livello statale[79] e preferibile un intervento per lo meno a livello europeo, come avvenuto con l'adozione del *DSA* e dell'*AI Act*, su cui si tornerà a brevissimo.

Quanto, invece, alle previsioni da introdurre, pare di poter dire che apparirebbero particolarmente efficaci regole sull'utilizzo parlamentare degli algoritmi nel procedimento legislativo, sulla comunicazione politica delle *Internet Platforms* e dei *Social Networks* in campagna elettorale (ma non solo), così come la definizione di politiche attive per ampliare l'accesso alla Rete da parte degli utenti attraverso *Terms and Conditions* uniformemente imposti ai gestori[80], op-

[78] Su tale prassi si veda E. Frediani, "La progressiva "torsione" di un modello tra deleghe "tecniche", deleghe "in bianco" e conferimento di poteri normativi alle autorità amministrative indipendenti," in *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e XV legislatura*, a cura di E. Rossi (Padova: Cedam, 2009), 327 sgg.

[79] Cfr., *ex multis*, A. Celotto, "Come regolare gli algoritmi. Il difficile bilanciamento fra scienza, etica e diritto," *Analisi giuridica dell'economia* 1 (2019): 56 sgg.; B. Caravita, "Principi costituzionali e intelligenza artificiale," in *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, a cura di U. Ruffolo (Milano: Giuffrè, 2020), 457-8; G. L. Conti, "La *lex informatica*," *Osservatoriosullefonti.it* 1 (2021): 318 sgg., di cui si veda già "La *governance* della rete," in *Lo stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, a cura di P. Caretti, e M. C. Grisolia (Bologna: il Mulino, 2010), 265 sgg.

[80] Qualcosa di più, dunque, di quanto fatto con il *DSA*, il quale si limita a stabilire, all'art. 14, par. 1, che «I prestatori di servizi intermediari includono nelle loro condizioni generali informazioni sulle restrizioni che impongono in relazione all'uso dei loro servizi per quanto riguarda le informazioni fornite dai destinatari del servizio. Tali informazioni riguardano tra l'altro le politiche, le procedure, le misure e gli strumenti utilizzati ai fini della moderazione dei contenuti, compresi il processo decisionale algoritmico e la verifica umana, nonché le regole procedurali del loro sistema interno di gestione dei reclami. Sono redatte in un linguaggio chiaro, semplice, comprensibile, facilmente fruibile e privo di ambiguità e sono disponibili al pubblico in un formato facilmente accessibile e leggibile meccanicamente» e a precisare, al successivo par. 4, che «I prestatori di servizi intermediari agiscono in modo diligente, obiettivo e proporzionato nell'applicare e far rispettare le restrizioni di cui al paragrafo 1, tenendo debitamente conto dei

pure l'introduzione dell'obbligo di garantire il pluralismo informativo in certi luoghi virtuali e/o la creazione di appositi *deliberative domains* e, più in generale, l'approvazione di misure atte a garantire la concorrenzialità del 'mercato unico' definito dal diritto della convergenza.

Proprio sul piano più strettamente anticoncentrazionistico, gli strumenti cui ricorrere a tal fine potrebbero essere diversi e sono stati già individuati dalla dottrina nell'imposizione di un tetto massimo agli investimenti dei partiti nelle sponsorizzazioni su Internet[81], nell'obbligo di offerta di servizi pubblicitari a parità di condizioni economiche per tutte le forze politiche[82], nel divieto di utilizzare il *microtargeting* e i *bot*[83] e/o nell'obbligo di avvertire l'utente quando viene raggiunto da una comunicazione politica e di specificare chi ne è il committente[84]. Alcune di queste misure, del resto, sono già state adottate dall'ordinamento dell'Unione Europea.

È il caso, ad esempio, dell'*AI Act*, il quale muove espressamente dalla condivisibile premessa che «Certain AI systems intended for [...] democratic processes should be classified as high-risk, considering their potentially significant impact on democracy, rule of law, individual freedoms» (Considerando 61) e vieta – anche a garanzia dell'integrità dei meccanismi democratici che si basano sulle procedure elettorali e, quindi, con la finalità scongiurare il rischio che lo stesso voto degli elettori possa essere, come già accaduto, il frutto di condizionamenti operati da algoritmi –

> l'immissione sul mercato, la messa in servizio o l'uso di un sistema di IA che utilizza tecniche subliminali che agiscono senza che una persona ne sia consapevole o tecniche volutamente manipolative o ingannevoli aventi lo scopo o l'effetto di distorcere materialmente il comportamento di una persona o di un gruppo di persone, pregiudicando in modo considerevole la loro capacità di prendere una decisione informata (art. 5, par. 1, lett. a).

L'*AI Act* prevede, inoltre, particolari obblighi di trasparenza per gli sviluppatori, i c.d. *deployer*, di contenuti *deep fake*, i quali sono ora tenuti a rendere noto che il contenuto è stato generato o manipolato artificialmente (art. 50). La stessa disposizione prevede il medesimo obbligo anche per il *deployer* di un sistema di

diritti e degli interessi legittimi di tutte le parti coinvolte, compresi i diritti fondamentali dei destinatari del servizio, quali la libertà di espressione, la libertà e il pluralismo dei media, e altri diritti e libertà fondamentali sanciti dalla Carta».

[81] O. Grandinetti, "La *par condicio* al tempo dei *social*, tra problemi "vecchi" e "nuovi" ma, per ora, tutti attuali," *MediaLaws* 3 (2019): 126 sgg.

[82] B. Caravita, "*Social network*, formazione del consenso, istituzioni politiche: quale regolamentazione possibile?," *federalismi.it* 2 (2019): 4-5.

[83] G. D'Ippolito, "Comunicazione politica *online*: dal messaggio politico commercializzato alle sponsorizzazioni sui *social network*," *MediaLaws* 1 (2020): 173 sgg.

[84] Suggerita anche dalla Dichiarazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 13 febbraio 2019, *On the manipulative capabilities of algorithmic processes*, par. 31, <https://rm.coe.int/090000168092dd4b> (2026-07-16).

IA che «genera o manipola testo pubblicato allo scopo di informare il pubblico su questioni di interesse pubblico».

Quanto al problema del *microtargeting*, invece, esso è stato affrontato soprattutto dal Regolamento UE 2024/900 «sulla trasparenza e sul targeting della pubblicità politica». Tale Regolamento impone, per ogni forma di comunicazione pubblicità politica (sia essa online o meno), la contestuale indicazione (a) della natura politica dell'annuncio (b) della identità del finanziatore e (c), se inserita in una campagna elettorale, delle elezioni cui l'annuncio si riferisce. Quanto alla profilazione a fini elettorali, esso prevede che sia obbligatorio, se avvenuto, dichiarare l'impiego di tecniche di *targeting* con un'informativa contenente una numerosa serie di dati. Tra questi dati sono inclusi tra l'altro: la somma spesa, in danaro o in natura, per la pubblicazione dell'annuncio; la provenienza (pubblica o privata, interna o estera) delle risorse impiegate; le caratteristiche principali dell'algoritmo impiegato per il *targeting* e l'eventuale uso di intelligenza artificiale; le modalità per revocare il consenso all'uso dei dati personali sfruttati per il *targeting*. Una disciplina, dunque, che non vieta la profilazione a fini elettorali in quanto tale, ma che cerca di circoscrivere il ricorso alla suddetta pratica secondo un approccio che avrebbe meritato, forse, maggiore coraggio.

In sintesi, ciò di cui si sente la mancanza è una disciplina complessiva che – senza trascurare e, anzi, accompagnando coerentemente la risoluzione delle questioni organizzative di cui si è detto – miri, allo stesso tempo, da un lato, alla protezione dei dati personali e delle altre libertà, soprattutto politiche e dell'informazione, che si esercitano nella Rete e, dall'altro, alla salvaguardia del pluralismo democratico nei confronti delle invasive tecnologie algoritmiche.

Su questi problemi è necessario intervenire quanto prima e questo principalmente allo scopo di non far passare in secondo piano che la Rete e le tecnologie algoritmiche che la abitano sono sì fonte di gravi rischi per le libertà individuali e per le democrazie contemporanee, ma sono anche un formidabile contesto perché queste ultime possano essere ripensate – in termini di potenziamento della partecipazione popolare e di ampliamento dei canali di emersione della responsabilità politica – per superare la crisi strutturale in cui tali istituti versano ormai da oltre un secolo.

In chiusura non ci si può, però, certo nascondere come l'attuale contesto geopolitico, caratterizzato dalle sempre più forti tensioni tra l'Europa e gli Stati Uniti della presidenza Trump, non rappresenti la premessa ideale perché le proposte, in un certo senso 'ambiziose', oggetto di queste pagine possano essere sposate dal legislatore europeo e, per la propria parte, da quello nazionale. L'esperienza ci ha, infatti, insegnato che le iniziative regolatorie poste in essere dagli Stati nel campo delle tecnologie presuppongono una rivitalizzazione di quella che molti credevano fosse la defunta sovranità statale[85] e il clima di corsa al riarmo e di

[85] Sul punto cfr., per tutti, S. Mannoni, G. Stazi, *Sovranità.com. Potere pubblico e privato ai tempi del cyberspazio* (Napoli: Editoriale Scientifica, 2021), *passim*, e, più di recente, nell'ambito di una riflessione sulla forma dello stato quale artificio del diritto, L. Buffoni, "La forma di vita dello Stato e l'artificio naturale," *Quad. cost.* 4 (2024): 837.

guerra dei dazi ormai diffuso a livello geopolitico rischia inevitabilmente di far sì, da un lato, che tali rigurgiti di sovranità si rivolgano verso tutt'altra direzione rispetto a quella auspicata (quella, appunto, della difesa e degli armamenti), dall'altro, che l'eventuale implementazione di politiche regolatorie del discorso pubblico online nel vecchio continente venga interpretato come un attacco commerciale mascherato in danno dei colossi della Silicon Valley e venga criticato su basi ideologiche come una forma di censura[86].

Riferimenti bibliografici

Adinolfi, A., e A. Simoncini, a cura di. *Protezione dei dati personali e nuove tecnologie. Ricerca interdisciplinare sulle tecniche di profilazione e sulle loro conseguenze giuridiche*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2022.

Badie, B. *La fin des territoires*. Paris: Fayard, 1995.

Balkin, J. M. "Old-School/New-School Speech Regulation." *Harvard Law Review* 127 (2014): 2296 sgg.

Balkin, J. M. "Free Speech is a Triangle." *Columbia Law Review* 118 (2018): 2011 sgg.

Balligand, J. P., e D. Maquart. *La fin du territoire jacobin*. Paris: Albin Michel, 1990.

Barlow, J.P. *Dichiarazione d'indipendenza del cyberspazio*. <https://www.eff.org/it/cyberspace-independence> (2026-07-16).

Bassini, M. *Internet e libertà d'espressione. Prospettive costituzionali e sovranazionali*. Roma: Aracne, 2019.

Betzu, M. *Regolare Internet. Le libertà di informazione e di comunicazione nell'era digitale*. Torino: Giappichelli, 2012.

Betzu, M. *I baroni del digitale*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2022.

Bobbio, N. "Rappresentanza e interessi." In *Rappresentanza e democrazia*, a cura di G. Pasquino, 24. Roma-Bari: Laterza, 1988.

Borrello, R. "La comunicazione politica in transizione e la persistente centralità della par condicio televisiva." *Lo Stato* 15 (2020): 21 sgg.

Bostoen, F. "When Competition Law Met Data Protection: the Bundeskartellamt's Facebook Decision." *CoRe Blog*, 18 febbraio 2019.

Bruti Liberati, E. "Le autorità amministrative indipendenti. Virtù e vizi di un modello istituzionale." *Analisi giuridica dell'economia* (2020): 63 sgg.

Bucalo, M. E. *Autorità indipendenti e soft law. Forme, contenuti, limiti e tutele*. Torino: Giappichelli, 2018.

Buffoni, L. "La forma di vita dello Stato e l'artificio naturale." *Quaderni costituzionali* 4 (2024): 837.

Caravita, B. "Social network, formazione del consenso, istituzioni politiche: quale regolamentazione possibile?" *federalismi.it* 2 (2019): 4-5.

[86] Rivelatore sul punto quanto si legge in J. Smialek and A. Satariano, "Europe's digital law deepens divide with U.S. on free speech," *International New York Times* (7 April 2025): 7, ovvero che «Trump and tech companies see moves to curb illegal content as censorship» e in cui, molto significativamente, si premette che «President Trump and Europe are clashing over tariffs, the ewar in Ukraine and the very purpose of European Union's existence. But they are also divided over free speech – with potentially farreaching implications for how the digital world is regulated».

Caravita, B. "Principi costituzionali e intelligenza artificiale." In *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, a cura di U. Ruffolo, 457-58. Milano: Giuffrè, 2020.
Cardone, A. *"Decisione algoritmica" vs decisione politica? A.I., Legge, Democrazia*. Napoli, 2021.
Cardone, A. "Algoritmi e ICT nel procedimento legislativo: quale sorte per la democrazia rappresentativa?" *Osservatorio sulle fonti* 2 (2022): 357 sgg.
Cardone, A. "La palingenesi democratica della Rete: nuove mitologie dell'indirizzo politico?" In *Scritti in onore di Pietro Ciarlo*, a cura di AA.VV., vol. I, 157 sgg. Napoli: Esi, 2022.
Cardone, A. "Profilazione a fini politico-elettorali e tenuta della democrazia rappresentativa: una lezione per le riforme istituzionali e per la regolazione del pluralismo democratico in Rete." In *Protezione dei dati personali e nuove tecnologie. Ricerca interdisciplinare sulle tecniche di profilazione e sulle loro conseguenze giuridiche*, a cura di A. Adinolfi, e A. Simoncini, 157 sgg. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2022.
Cardone, A. "Democrazia dell'algoritmo e democrazia rappresentativa." In *Quaderno n. 26. Seminario 2022*, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, 126 sgg. Torino: Giappichelli, 2023.
Cardone, A. "Brevi note di sintesi sulla distinzione tra misure individuali e decisioni politiche nella regolazione degli algoritmi e nella definizione dei poteri delle Autorità garanti." In *Sistema delle fonti e nuove tecnologie. Il ruolo delle autorità indipendenti*, a cura di A. Simoncini, 245 sgg. Torino: Giappichelli, 2023.
Cardone, A. *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*. Bologna: Il Mulino, 2023.
Caretti, P., a cura di. *Osservatorio sulle fonti 2003-2004. I poteri normativi delle autorità indipendenti*. Torino: Giappichelli, 2005.
Caretti, P., e A. Cardone. *Diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era dell'intelligenza artificiale*. Bologna: il Mulino, 2024.
Casonato, C. "Intelligenza artificiale e diritto costituzionale: prime considerazioni." *DPCE*, speciale (2019): 11.
Celotto, A. "Come regolare gli algoritmi. Il difficile bilanciamento fra scienza, etica e diritto." *Analisi giuridica dell'economia* 1 (2019): 56 sgg.
Cerrina Feroni, G. "L'Oversight Board di Facebook: il controllo dei contenuti tra procedure private e norme pubbliche." *Key4Biz*, 16 febbraio 2021.
Ciarlo, P. "Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della Rete." *Rivista AIC* 2 (2018): 10 sgg.
Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa. *On the manipulative capabilities of algorithmic processes*. Dichiarazione del 13 febbraio 2019, par. 31. <https://rm.coe.int/090000168092dd4b> (2026-07-16).
Conti, G. L. "La governance della rete." In *Lo stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, a cura di P. Caretti, e M. C. Grisolia, 265 sgg. Bologna: il Mulino, 2010.
Conti, G. L. "La lex informatica." *Osservatoriosullefonti.it* 1 (2021): 318 sgg.
Conti, G. L. "Il condizionamento dell'opinione pubblica in campo politico ed economico." *Rivista AIC* 3 (2025): 381-2.
Corsi, C. *Agenzia e agenzie: una nuova categoria amministrativa?* Torino: Giappichelli, 2005.
Costanzo, P. "Osservazioni sparse su nodi, legami e regole su Internet." In *Nodi virtuali, legami informali: Internet alla ricerca di regole*, a cura di P. Passaglia, e D. Poletti, 17 sgg. Pisa: Pisa University Press, 2017.

De Grazia, D. *Il governo di Internet*. Milano: FrancoAngeli, 2010.
De Minico, G. *Antitrust e Consob: obiettivi e funzioni*. Padova: Cedam, 1997.
De Minico, G. *Regole. Comando e consenso*. Torino: Giappichelli, 2004.
De Minico, G. "Net neutrality come diritto fondamentale di chi verrà." *Costituzionalismo.it* 1 (2016): 12.
De Minico, G. *Libertà in Rete. Libertà dalla Rete*. Torino: Giappichelli, 2020.
D'Ippolito, G. "Comunicazione politica online: dal messaggio politico commercializzato alle sponsorizzazioni sui social network." *MediaLaws* 1 (2020): 173 sgg.
Diritto pubblico. Fascicolo monografico: *Poteri privati*, 3 (2021).
Donati, F. "Il pluralismo delle fonti informative al tempo di Internet." *Percorsi costituzionali* 1 (2014): 21.
Donati, F. "Internet (diritto costituzionale)." In *Enciclopedia del diritto. Annali, VII*, 536. Milano: Giuffrè, 2014.
Dworkin, R. *La democrazia possibile. Principi per un nuovo dibattito politico*, traduzione di L. Cornalba. Milano: Feltrinelli, 2007 (ed. orig.: *Is Democracy Possible Here? Principles for a New Political Debate*, 2006).
Fasan, M. "Intelligenza artificiale e pluralismo: uso delle tecniche di profilazione nello spazio pubblico democratico." *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto* 1 (2019): 101 sgg.
Fishkin, J. *The Voice of the People: Public Opinion & Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1995.
Foer, F. *World Without Mind. The Existential Threat of Big Tech*. London: Vintage, 2017.
Frediani, E. "La progressiva "torsione" di un modello tra deleghe "tecniche", deleghe "in bianco" e conferimento di poteri normativi alle autorità amministrative indipendenti." In *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e XV legislatura*, a cura di E. Rossi, 327 sgg. Padova: Cedam, 2009.
Freedman, D. *The Politics of Media Policy*. Cambridge: Polity Press, 2008.
Frosini, T. E. "Internet come ordinamento giuridico." In *Internet e Costituzione*, a cura di M. Nisticò, e P. Passaglia, 59 sgg. Torino: Giappichelli, 2014.
Grandinetti, O. "La par condicio al tempo dei social, tra problemi "vecchi" e "nuovi" ma, per ora, tutti attuali." *MediaLaws* 3 (2019): 126 sgg.
Grossi, P. *Mitologie giuridiche della modernità*. Milano: Giuffrè, 2007.
Han, B. C. *In the Swarm. Digital Prospects*. Boston: MIT Press, 2017.
Hazlett, T. W. *The Fallacy of Net Neutrality*. New York: Encounter Books, 2011.
Iosifidis, P. "Pluralism and Concentration of Media Ownership: Measurements Issues." *Javnost – The Public* 3 (2010): 17 sgg.
Klonick, K. "The New Governors: The People, Rules, and Processes Governing Online Speech." *Harvard Law Review* 131 (2018): 1599 sgg.
Lagioia, F., e G. Sartor. "Profilazione e decisione algoritmica: dal mercato alla sfera pubblica." *federalismi.it* 11 (2020): 101 sgg.
Lessig, L. *Code and Other Laws of Cyberspace*. New York: Basic Books, 1999.
Luciani, M. "Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato." In *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. Zanon, e F. Biondi, 109 sgg. Milano: Giuffrè, 2001.
Lunt, P. K., e S. Livingstone. *Media Regulation. Governance and the Interests of Citizens and Consumers*. London: Sage, 2012.
Manetti, M. *Poteri neutrali e Costituzione*. Milano: Giuffrè, 1994.
Manetti, M. "Poteri e garanzie (Autorità indipendenti)." In *Enciclopedia del diritto. I tematici*, vol. V, *Potere e Costituzione*, diretto da M. Cartabia, e M. Ruotolo, 797 sgg. Milano: Giuffrè, 2023.

Mannoni, S. *La regolazione delle comunicazioni elettroniche*. Bologna: il Mulino, 2014.
Mannoni, S., e G. Stazi. *Is competition a click away? Sfida al monopolio nell'era digitale*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2018.
Mannoni, S., e G. Stazi. *Sovranità.com. Potere pubblico e privato ai tempi del cyberspazio*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2021.
Manfrellotti, R. *Autorità indipendenti e funzione sociale del mercato. Programmazione della concorrenza e modelli di tutela giurisdizionale*. Torino: Giappichelli, 2012.
Marchianò, F. "La democrazia dei postmoderni." In *Le reti della comunicazione politica. Tra televisioni e social network*, a cura di E. Cioni, e A. Marinelli, 102. Firenze: Firenze University Press, 2010.
Martín Reyes, J. "Social network, polarizzazione e democrazia: dall'entusiasmo al disincanto." In *Web e società democratica. Un matrimonio difficile*, a cura di E. Vitale, e F. Cattaneo, 18 sgg. Torino: Accademia University Press, 2018.
Massa Pinto, I. "Crisi della rappresentanza e nuove tecnologie tra domanda e offerta politiche." *MediaLaws* 1 (2020): 187.
Meyrowitz, J. *No Sense of Place. The Impact of the Electronic Media on Social Behavior*. Oxford: Oxford University Press, 1987.
Mobilio, G. "L'intelligenza artificiale e i rischi di una "disruption" della regolamentazione giuridica." *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto* 2 (2020): 401 sgg.
Montaldo, R. "Le dinamiche della rappresentanza tra nuove tecnologie, populismo, e riforme costituzionali." *Quaderni costituzionali* 4 (2019): 789 sgg.
Monti, M. "Le Internet platforms, il discorso pubblico e la democrazia." *Quaderni costituzionali* 4 (2019): 819 sgg.
Mounk, Y. *La trappola identitaria. Una storia di potere e idee del nostro tempo*, traduzione di F. Pe'. Milano: Feltrinelli, 2024 (ed. orig.: *The Identity Trap. A Story of Ideas and Power in Our Time*, 2023).
Murray, A. *The Regulation of Cyberspace. Control in the Online Environment*. Abingdon: Routledge-Cavendish, 2007.
Murray, B. "Promoting Deliberative Public Discourse on the Web." In *A Communications Cornucopia: Markle Essays on Information Policy*, edited by R. G. Noll, and M. E. Price, 243. Washington DC: Brookings Institution Press, 1998.
Niccolai, S. *I poteri garanti della Costituzione e le autorità indipendenti*. Pisa: Ets, 1996.
Niccolai, S. *Il governo*. Roma-Bari: Laterza, 2003.
Pariser, E. *The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding from You*. New York: Penguin Group, 2011.
Pasquale, F. "Privacy, Antitrust, and Power." *George Mason Law Review* 20 (2013): 1009 sgg.
Pinna, P. "La aristocratizzazione del governo rappresentativo." In *Scritti in onore di Pietro Ciarlo*, vol. I, 475 sgg. Napoli: Esi, 2022.
Pitruzzella, G. "La libertà di informazione nell'era di Internet." *MediaLaws* 1 (2018): 19 sgg.
Pollicino, O. "Tutela del pluralismo nell'era digitale: ruolo e responsabilità degli Internet service provider." *Percorsi costituzionali* 1 (2014): 45.
Post, D. G. "Anarchy, State, and the Internet: An Essay on Law-Making in Cyberspace (article 3)." *Journal of Online Law* (1995): 8.
Resta, G. "Governare l'innovazione tecnologica: decisioni algoritmiche, diritti digitali e principio di eguaglianza." *Politica del diritto* 2 (2019): 214.
Sassi, S. *Disinformazione contro Costituzionalismo*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2021.
Sassi, S., e A. Sterpa. "La Corte costituzionale della Romania difende la democrazia liberale dalla disinformazione. Prime note sulla sentenza n. 32 del 6 dicembre 2024." *federalismi.it* 4 (2025): 162 sgg.

Simoncini, A. "Sistema delle fonti e nuove tecnologie. Le ragioni di una ricerca di diritto costituzionale, tra forma di stato e forma di governo." In *Sistema delle fonti e nuove tecnologie*, a cura di Id., 8 sgg. Torino: Giappichelli, 2023.

Simoncini, A., e S. Suweis. "Il cambio di paradigma nell'intelligenza artificiale e il suo impatto sul diritto costituzionale." *Rivista di filosofia del diritto* 1 (2019): 94.

Smialek, J., e A. Satariano. "Europe's digital law deepens divide with U.S. on free speech." *International New York Times*, 7 April 2025: 7.

Sunstein, C. R. *#republic. La democrazia nell'epoca dei social media*, traduzione di A. Asioli. Bologna: il Mulino, 2017 (ed. orig.: *#republic. Divided Democracy in the Age of Social Media*, 2017).

Teubner, G. *Global Law without a State*. Aldershot: Darthmouth, 1997.

Thomas, H. *Watchdogs of Democracy?: The Waning Washington Press Corps and How It Has Failed the Public*. New York: Simon & Schuster, 2006.

Ufficio Rapporti con l'Unione Europea della Camera dei Deputati. *Rapporto Draghi*. Sintesi in lingua italiana. < https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/AT033.pdf> (2026-07-16).

Urbinati, N. *Democracy Disfigured. Opinion, Truth and the People*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 2014.

Vattimo, G. *La società trasparente*. Milano: Garzanti, 1989.

Veca, S. Premessa a R. A. Dahl, *I dilemmi della democrazia pluralista*, viii sgg. Milano: Est, 1996.

Weber, M. "La politica come professione," traduzione di A. Giolitti. In *Il lavoro intellettuale come professione*, 88 sgg. Torino: Einaudi, 1966 (ed. origi.: *Politik als Beruf*, 1919).

Zammartino, F. *Il modello molteplice. La potestà normativa delle autorità amministrative indipendenti*. Torino: Giappichelli, 2020.

La Costituzione e le sue modificazioni (1948-2025)

Carlo Fusaro

Cecilia Corsi non si appassionò mai al tema delle riforme istituzionali, ed anzi nutrì sempre un marcato scetticismo a proposito di certi slanci riformatori di cui tendeva a sottolineare più le problematicità che le supposte potenzialità. Nondimeno desidero partecipare al ricordo della collega amica proponendo un'analisi delle modificazioni costituzionali proposte e approvate dal 1948 ad oggi. È anche un aggiornamento di un contributo pubblicato dieci anni fa sul tema delle riforme istituzionali, integrato da una serie di nuove tabelle sulla progettazione costituzionale. Sono le cose di cui so qualcosa e su cui posso dire, forse, qualcosa di non scontato.

1. Introduzione

Gli ordinamenti costituzionali sono cosa viva. Con rare eccezioni ancorati a più o meno dettagliate carte costituzionali scritte mutano tuttavia incessantemente per l'evolversi delle prassi, delle interpretazioni, della giurisprudenza. Metro e parametro resta in ogni caso il testo scritto: che a sua volta conosce modificazioni formali, vuoi perché la sua capacità di adattamento interpretativo viene giudicata dalle forze politiche in Parlamento e nella società, magari solo in parte, esaurita; vuoi perché quelle stesse forze giudicano necessario promuovere o certificare mutamenti considerati utili ed opportuni. Naturalmente ogni ordinamento procede a modo suo. Le vicende dell'ordinamento costituzionale

Carlo Fusaro, University of Florence, Italy, carlo.fusaro@unifi.it, 0000-0002-9728-8869

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)
FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Carlo Fusaro, *La Costituzione e le sue modificazioni (1948-2025)* , © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2.35, in Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, pp. 371-395, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

italiano e della costituzione sul quale esso si fonda non fanno eccezione. Questo scritto si ricollega a un precedente lavoro[1] ed è dedicato a ragionare sulle modificazioni alla Costituzione entrata in vigore il 1° gennaio 1948: quelle apportate effettivamente e quelle proposte secondo strategie che nel tempo sono via via a loro volta cambiate, con particolare riferimento all'ultimo decennio (2015-2025).

2. Dalla Costituzione approvata il 22 dicembre 1947 al testo attuale

La seduta dell'Assemblea Costituente per l'approvazione finale della Costituzione si tenne il 22 dicembre 1947.

Dei 139 articoli votati allora, ne rimangono oggi 134[2]. Le leggi di revisione sono state 20 ed hanno inciso su 34 articoli (a parte i cinque abrogati), in alcuni casi modificandoli più volte. Le prime leggi di revisione furono approvate nel 1963, quindici anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione; una nel 1967; quattro fra il 1989 e il 1993; cinque fra il 1999 e il 2001; altre tre nel 2003, 2007 e 2012; ben cinque in meno di tre anni fra il 2020 e il 2023.

Un quarto del testo, dunque, quantitativamente parlando, non è più quello del 1948. A veder meglio, i principi fondamentali (artt. 1-12) hanno conosciuto una sola modificazione; la prima parte (artt. 13-54) ha subito cinque modifiche, pari a poco meno del dieci per cento; mentre sono stati modificati trentatré degli 87 articoli della seconda parte, quasi il quaranta per cento. Alcuni sono stati modificati più volte: fra questi, quattro volte il 57 (composizione del Senato); tre volte il 56 (composizione della Camera) e il 119 (finanza regionale e locale). Il grosso delle modifiche, anche sul piano quantitativo, ha riguardato il titolo V, integralmente cambiato (art. 133 escluso), a seguito delle due revisioni del 1999 e del 2001 prima, e di successive integrazioni (nel 2012 e nel 2022) poi.

Più in dettaglio, ecco cosa è cambiato nei 77 anni dal 1948 al 2025 si veda Tab. 1.

I principi fondamentali e la prima parte della Costituzione sono stati modificati (*rectius*, integrati): all'art. 9 (aggiunto un comma 3 sulla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, nonché sulla tutela degli animali, 2022); all'art. 27 (non è ammessa – in alcun caso – la pena di morte, 2007); all'art. 33 (aggiunto un comma sul riconoscimento del valore educativo dello sport, 2023); all'art. 41 (subordinazione dell'iniziativa privata alla tutela della salute e dell'ambiente, 2022); all'art. 48 (istituzione della circoscrizione Estero ed esercizio effettivo del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero, 2000); all'art. 51 (promozione delle pari opportunità fra donne e uomini, 2003). Come si vede, dopo che per oltre cinquanta anni un consenso largamente maggioritario aveva sempre escluso i principi fondamentali e l'intera parte prima da qualsiasi anche minima revisione, specie dal 2022, il Parla-

[1] C. Fusaro, "Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)," *Riv. Trim. Dir. Pubblico* 65, 2 (2015): 431-555.

[2] Gli articoli 115, 124, 128, 129, 130 furono abrogati dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

mento si è sbizzarrito in aggiornamenti, invero non imposti dal contesto giurisprudenziale[3]. Infatti, non si registrano modifiche fino al 2000 e quattro su sei sono del biennio 2022-23.

Tabella 1 – Cronologia delle modificazioni apportate al testo costituzionale del 1948.

Anno (legisl.)	**Articoli modificati**	**Oggetto**
1948-1962	Nessuna modificazione (15 anni)	
1963 (IV)	Art. 56, Art. 57, Art. 60; Art. 57, Art. 131	*Composizione fissa delle Camere, durata del Senato* *Istituzione della regione Molise*
1964-1966	Nessuna modificazione (3 anni)	
1967 (IV)	Art. 135	*Durata dei giudici Corte, estrazione a sorte dei membri aggiuntivi (processo penale costituzionale)*
1968-1988	Nessuna modificazione (20 anni)	
1989 (X)	Art. 96, Art. 134, Art. 135	*Reati ministeriali alla giustizia ordinaria*
1990	Nessuna modificazione (1 anno)	
1991 (X)	Art. 88	*Semestre bianco (eccezione)*
1992 (X)	Art. 79	*Amnistia e indulto (maggioranza aggravata)*
1993 (XI)	Art. 68	*Abolizione dell'autorizzazione a procedere*
1994-1999	Nessuna modificazione (6 anni)	
1999 (XIII)	Art. 111 Art. 121, Art. 122, Art. 123, Art. 126	*Giusto processo* *Riforma della forma di governo regionale*
2000 (XIII)	Art. 48	*Effettività del voto dei cittadini residenti all'estero*
2001 (XIII)	Art. 56, Art. 57 Art. 114, Art. 115, Art. 116, Art. 117, Art. 118, Art. 119, Art. 120, Art. 123, Art. 124, Art. 125, Art. 127, Art. 128, Art. 129, Art. 130, Art. 132	*Istituzione delle circoscrizioni estero* *Riforma del titolo V su regioni ed enti locali*
2002	Nessuna modificazione (1 anno)	
2003 (XIV)	Art. 51	*Pari opportunità fra donne e uomini*
2004-2006	Nessuna modificazione (3 anni)	

[3] Unica eccezione, la l. cost. 21 giugno 1967, n. 1 che, prudentemente, senza rimaneggiare il testo costituzionale, aveva escluso dal divieto di estradizione, ancorché espressamente rafforzato nel caso di reati politici, i delitti di genocidio (non applicazione dell'art. 10 u.c. e dell'art. 26 u.c.).

Anno (legisl.)	Articoli modificati	Oggetto
2007 (XV)	Art. 27	*Abolizione completa della pena di morte*
2008-2011	Nessuna modificazione (4 anni)	
2012 (XVI)	Art. 81, Art. 97, Art. 117, Art. 119	*Finanza pubblica: equilibrio di bilancio*
2013-2019	Nessuna modificazione (7 anni)	
2020 (XVIII)	Art. 56, Art. 57, Art. 59	*Riduzione del numero dei deputati e dei senatori*
2021 (XVIII)	Art. 58	*Elettorato attivo del Senato alla maggiore età*
2022 (XVIII)	Art. 9, Art. 41	*Tutela dell'ambiente*
2022 (XIX)	Art. 119	*Peculiarità delle isole*
2023 (XIX)	Art. 33	*Valore dell'attività sportiva in tutte le sue forme*
2024- ad oggi	Nessuna modificazione	

La seconda parte della Costituzione, come si è già detto, è stata modificata in ben 33 articoli per un totale di 43 emendamenti[4]: l'art. 56 (composizione della Camera dei deputati) è stato modificato a tre riprese (1963, 2001 e 2020); l'art. 57 (composizione del Senato della Repubblica) è stato modificato quattro volte (è il record: 1963, 1963, 2001 e 2020); l'art. 58 (equiparazione dell'elettorato attivo alla maggiore età, 2021); l'art. 59 (numero massimo dei senatori a vita, 2020); l'art. 60 (equiparazione della durata delle due Camere a cinque anni, 1963); l'art. 68 (abolizione dell'autorizzazione a procedere contro i parlamentari, 1993); l'art. 79 (maggioranza iperqualificata per le leggi di amnistia e indulto, 1992); l'art. 81 (riscrittura del pareggio di bilancio e riserva di legge costituzionale per la disciplina delle leggi finanziarie, 2012); l'art. 88 (divieto di scioglimento delle Camere nel semestre bianco escluso in caso di coincidenza con la fine della legislatura, 1991); l'art. 96 (abolizione della giustizia costituzionale per i reati ministeriali, 1989); l'art. 97 (obbligo di bilanci in equilibrio e sostenibilità del debito pubblico in coerenza con l'ordinamento UE, 2012); l'art. 111 (giusto processo, 1999); la forma di governo regionale, 1999) e il resto del titolo V (artt. dal 114 al 132, con soppressione degli artt. 124, 128, 129, 130, 2001; l'art. 134 (attribuzioni della Corte costituzionale: soppressione del riferimento alle accuse promosse contro i ministri, 1989); l'art. 135 (durata dei giudici costituzionali e composizione della Corte nei giudizi di accusa contro il presidente della Repubblica, 1967 e 1989).

Può essere utile dare un'occhiata alla tabella cronologica riassuntiva. Si nota che le 49 modificazioni in 20 leggi di revisione costituzionale sono state vara-

[4] Si aggiungono tre interventi sulle disposizioni transitorie e finali (vedi più avanti la Tabella 4 nel par. 4).

te nel corso di soli 16 anni su 77. Si nota inoltre che le riforme istituzionali vere e proprie[5] hanno riguardato due titoli della parte seconda della Costituzione: il I sul Parlamento e il V sulle Regioni, le province, i comuni (per un totale di 29 modificazioni su 49). A queste si possono aggiungere due temi: la giustizia penale costituzionale (per altre 5 modificazioni) e la disciplina della finanza pubblica (quattro). Infine un recente sviluppo è dato da una serie di discutibili emendamenti manifesto a integrazione (più che a modificazione) della parte prima e perfino dei principi fondamentali.

3. Le diverse fasi del riformismo costituzionale

Consultando la Tab. 1 si rilevano inoltre, *ictu oculi*, le diverse fasi riformatrici che si sono susseguite: anni Sessanta del Ventesimo secolo (IV legislatura), ultimo decennio del Ventesimo secolo (X e XI legislatura), primo decennio del Ventunesimo (XIII-XV legislatura), secondo e terzo decennio (XVI, XVIII e XIX legislatura). La gran parte delle modificazioni si registrano a partire dal 1999, cioè negli ultimi 25 anni.

Alcune ulteriori tabelle consentono di approfondire le valutazioni sui cambiamenti costituzionali. Ne presento quattro: la Tab. 2 sul numero complessivo dei progetti di revisione presentati nei due rami del Parlamento, suddivisi per legislatura e titolari dell'iniziativa; la Tab. 3 con l'elenco cronologico (anno per anno) degli articoli di cui è stata proposta revisione dal 1950[6] ad oggi; la Tab. 4 contenente le proposte di revisione di disposizioni transitorie e finali (escluse dal computo nelle tabelle precedenti); la Tab. 5, infine, con l'elenco dei progetti di revisione costituzionale d'iniziativa governativa[7].

Dalla Tab. 2 si evince che, tenendo conto dei soli progetti di legge di revisione in senso stretto, escludendo cioè le «altre leggi costituzionali» e anche quelle riguardanti le disposizioni transitorie e finali, sono stati presentati alle Camere al settembre 2025 (in 77 anni) 2.701 progetti: 41 da parte di regioni, 20 d'iniziativa popolare, 27 dal governo (tutti gli altri, 2.613 d'iniziativa parlamentare). La media è di oltre 35 proposte all'anno: in realtà furono pochissime nelle prime cinque legislature (1948-1972), solo 60 in 25 anni. Una vera e propria esplosione si registra a partire dall'XI legislatura: non a caso

[5] Considero vere e proprie 'riforme istituzionali' quelle innovazioni che incidono sul funzionamento del sistema politico-istituzionale, non qualsiasi innovazione del testo costituzionale (ma su questo più avanti).

[6] Non ci furono proposte di revisione fino al 1950: la prima fu l'AC 1168 del 17 marzo 1950 e riguardò l'art. 27.4 («Non è ammessa la pena di morte, se non nei casi previsti dalle leggi militari di guerra»). Proposta dal deputato democristiano Florestano Di Fausto, intendeva estendere la deroga al divieto ai casi di reati gravissimi contro i minori. Il legislatore di 57 anni dopo sarebbe andato in direzione opposta, sopprimendo qualsiasi deroga.

[7] Le tabelle di questo articolo costituiscono mie elaborazioni sulla base dei dati raccolti da Luca Stroppiana che ringrazio anche per i numerosi suggerimenti e le correzioni di alcune mie sviste. Gli eventuali errori residui sono tutti colpa mia.

la legislatura della crisi del sistema politico-istituzionale della prima fase repubblicana (anni 1992-1994). Si registrano 173 progetti in due anni, pochi meno per anno nelle successive XII e XIII legislatura (1994-2001): rispettivamente 74 e 85 ogni anno. Dopo una legislatura di progettazione più contenuta (la XIV, 2001-2006, con 58 proposte all'anno), il picco è raggiunto nella XV (2006-2008) con quasi 100 progetti ogni anno. Va detto che le legislature brevi presentano medie più alte a causa dell'impatto del primo anno di legislatura: non solo in materia costituzionale ma in tutti gli ambiti, l'avvio di legislatura è il periodo in cui viene presentato il maggior numero di progetti di iniziativa parlamentare (che sono la gran parte come abbiamo visto) sia per una sorta di gara dei parlamentari ad essere i primi nella presentazione sia per la tendenza a riproporre sistematicamente i progetti presentati nel corso della precedente legislatura dal medesimo parlamentare o anche da altri presentatori (magari dello stesso gruppo). Le legislature successive (XVI, XVII, XVIII e XIX) segnano un calo significativo (nei primi tre anni della attuale legislatura sono stati presentati nelle due Camere solo 40 progetti per anno: un calo attribuibile anche alla drastica riduzione del numero dei parlamentari da 945 elettivi a 600).

Tabella 2 – Numero dei progetti di revisione del testo della Costituzione presentati (e approvati dal Parlamento) [1948-2025].

Leg.	Anni	n.	Cam.	Sen.	Tot.	Index	Reg.	Pop.	Gov.	Approvati e contenuto
I	1948-1953	5	2	-	2	0.4	-	-	-	
II	1953-1958	5	3	3	6	1.2	-	-	1	
III	1958-1963	5	3	4	7	1.4	-	-	1	Composizione e durata delle Camere
IV	1963-1968	5	9	6	15	3.0	-	-	2	Istituzione della regione Molise, durata del mandato dei giudici della Corte cost.
V	1968-1972	4	19	11	30	7.5	-	-	-	
VI	1972-1976	4	38	8	46	11.5	-	1	-	
VII	1976-1979	3	31	13	44	14.7	-	1	-	
VIII	1979-1983	4	34	17	51	12.8	-	-	-	
IX	1983-1987	4	40	27	67	16.8	4	1	-	

Leg.	Anni	n.	Cam.	Sen.	Tot.	Index	Reg.	Pop.	Gov.	Approvati e contenuto
X	1987-1992	5	82	50	132	26.4	-	-	4	Reati ministeriali, semestre bianco, amnistia e indulto
XI	1992-1994	2	125	48	173	86.5	12	-	1	Immunità parlamentari
XII	1994-1996	2	88	59	147	73.5	3	-	1	
XIII	1996-2001	5	262	163	425	85.0	3	2	3	Forma di governo reg., giusto processo, voto estero, circ. estere, riforma titolo V (confermata nella XIV legislatura)
XIV	2001-2006	5	177	112	289	57.8	12	3	2	Parità di genere, riforma parte II (bocciata al referendum nella XV legislatura)
XV	2006-2008	2	116	73	189	94.5	1	-	1	Pena di morte in tempo di guerra: divieto
XVI	2008-2013	5	209	175	384	76.8	1	2	6	Finanza pubblica e pareggio di bilancio
XVII	2013-2018	5	175	142	317	63.4	3	5	2	Superamento del bicameralismo paritario e titolo V (bocciata al successivo referendum)
XVIII	2018-2022	4	139	117	256	64.3	2	4	-	Riduzione dei parlamentari, elettorato attivo per il Senato, ambiente, insularità (promulgata nella XIX legislatura)
XIX	2022-2025	(3)	73	48	121	40.3	-	1	3	Sport in costituzione
	Tot.	**77**	**1.625**	**1.076**	**2.701**	**35.1**	**41**	**20**	**27**	

Legenda: Index indica il rapporto fra il totale dei pdl costituzionali presentati diviso per il numero di anni della legislatura; nel corso della V legislatura è stata approvata la legge 352/1970 che ha disciplinato il referendum confermativo costituzionale (in precedenza qualsiasi progetto di legge costituzionale necessitava del voto favorevole dei due terzi dei deputati e dei due terzi dei senatori); la XIX legislatura è la prima dopo la riduzione del numero dei componenti delle due Camere; nella tabella è indicato il numero delle iniziative popolari, regionali, governative: si intende che tutte le altre sono iniziative parlamentari. Fino al 1970-71 non c'erano regioni a statuto ordinario. La Tabella censisce *solo* le iniziative volte a modificare il testo della Costituzione (non le «altre leggi costituzionali»); sono parimente escluse le proposte di modifica delle disposizioni transitorie e finali.

Se poi si prende in considerazione l'oggetto delle proposte di revisione negli anni (ovvero gli articoli del testo costituzionale di cui è stata proposta la modifica o l'abrogazione) si vede parimenti (con rare eccezioni) il riproporsi del medesimo schema: in genere il primo anno di legislatura è quello in cui si affolla il maggior numero di proposte con progressiva riduzione annua man a mano che la legislatura procede e poi si avvia alla conclusione. Al riguardo l'eccezione più significativa è la XIII legislatura, quella segnata dai lavori della Commissione parlamentare bicamerale per le riforme costituzionali presieduta da Massimo D'Alema. Essa operò fra 1997 e 1998: e infatti il maggior numero di proposte di modificazione si colloca non all'inizio di legislatura (1996), ma nell'anno di istituzione della Bicamerale (1997).

Considerando la tripartizione della Costituzione (principi fondamentali, artt. 1-12; parte I, diritti e i doveri dei cittadini, artt. 13-54; parte II, ordinamento della Repubblica, artt. 55-139), i principi fondamentali sono stati oggetto di proposte di riforma in misura comparativamente meno limitata di quanto si possa immaginare: la prima proposta risale al 1972 e riguardava gli artt. 7 ed 8 (e 19) per la parità fra tutte le confessioni religiose sulla base di intese, con abrogazione del Concordato[8]. È interessante notare che le proposte relative a questa coppia di articoli nel senso dell'abrogazione del Concordato sono state regolarmente ripresentate fino al 1987: una ventina di anni dopo altre proposte di revisione di questi articoli sono invece andate in direzione ideologicamente opposta nel senso di non toccare il Concordato ma anzi introdurre riferimenti alle asserite radici giudaico-cristiane dell'Italia (nello stesso senso anche proposte di modifiche dell'art. 1). Pure interessante osservare che di tutti i primi dodici articoli quello di cui è stato più frequentemente proposta la modifica (dal 1987 in ben 29 anni su 34, praticamente ogni anno) è stato l'art. 9, non a caso infine modificato nel 2022 con inserimento del comma sulla tutela dell'ambiente[9].

Quanto alla parte I, abbiamo visto che alla modifica dell'art. 27 era stata dedicata la prima proposta di revisione mai presentata in Parlamento. Si dovrà poi attendere il 1967 per una seconda proposta, relativa all'art. 48 (diritto di voto): si tratta di uno degli articoli maggiormente oggetto di attenzione riformatrice, poi emendato in una sola occasione, per consentire l'esercizio del diritto di voto a distanza per i residenti all'estero[10]. Il grosso delle proposte di emendamento si registra negli anni Novanta del secolo scorso. Elettorato a parte, gli articoli più frequentemente oggetto di proposte di modifica sono stati, nell'ordine, l'art. 53 (diritti del contribuente); il 41 (sull'iniziativa

[8] AC 4033 del 23 febbraio 1972 presentato da Lelio Basso (Partito socialista di unità proletaria) con una relazione di 19 pagine.

[9] L. cost. 11 febbraio 2022, n. 1.

[10] L. cost. 17 gennaio 2000, n. 1. Le ulteriori modifiche proposte hanno riguardato nel tempo il riconoscimento del diritto di voto amministrativo e referendario agli stranieri (questa iniziativa deve aver raccolto certamente il consenso di Cecilia Corsi), il voto ai diciottenni e poi ai sedicenni.

economica e i suoi limiti); il 27 (sulla responsabilità penale e la pena di morte, vedi *supra*); il 33 sulla scuola (quello emendato più di recente, aggiungendo un comma sul riconoscimento del valore educativo dello sport[11]); l'art. 32 (sulla salute); l'art. 21 (per aggiornare la tutela della libertà di manifestazione del pensiero, in ultimo prevedendo, talora con l'aggiunta di un art. 21-*bis*, il c.d. diritto ad internet). Nel complesso, peraltro, la Parte I ha visto un numero relativamente limitato di proposte di modificazione. Del resto, proprio nel periodo di maggiore ansia riformatrice, quando sembrava essersi coagulato un consenso generalizzato nei confronti di riforme organiche (i trent'anni dal 1983, prima Commissione bicamerale per le riforme istituzionali presieduta da Aldo Bozzi, al no referendario alla riforma Renzi-Boschi nel 2016, passando per altre due Bicamerali, De Mita-Iotti e D'Alema, e un'altra riforma approvata dal Parlamento ma bocciata in sede referendaria, la riforma Berlusconi del 2005-2006), si era parimenti consolidato l'impegno, non solo politico ma espressamente previsto in testi normativi, a limitare il processo riformatore alla sola Parte II[12].

In effetti se si pone attenzione alle venti revisioni effettivamente approvate ed entrate in vigore (vedi *supra*) si vede che fino al 2000 (art. 48) nessun articolo della Parte I è stato modificato; fino al 2022 nessun articolo incluso fra i principi fondamentali lo è stato (poi, l'art. 9)[13]. Sono invece cambiati (o sono stati abrogati) 34 articoli della Parte II. Conferma puntualmente il prevalente impegno manifestato attraverso le proposte di revisione costituzionale all'ordinamento della Repubblica rispetto al quale si mostrava di percepire l'esigenza di un perfettibile rendimento l'analisi di quei 2.701 progetti di revisione di cui alla Tab. 2, integrata dall'analisi dell'elenco delle singole proposte. Solo il titolo VI sulle garanzie costituzionali, nonostante un certo numero di proposte relative alla disciplina del procedimento di revisione (art. 138, specie in relazione ai quorum richiesti e al referendum confermativo), risulta oggetto di un'attenzione relativamente contenuta. Per il resto emerge con nitidezza il moltiplicarsi degli sforzi riformatori dedicati ai titoli I e V, su un piano di quasi matematica equipollenza quantitativa: in poche parole, le arcinote e irrisolte questioni (a) del bicameralismo paritario indifferenziato e (b) dei rapporti Stato-autonomie locali con particolare riferimento alle competenze regionali.

Un esame più dettagliato articolo per articolo (Tab. 3) giunge a confermare quanto noto a tutti coloro che seguono le grandi questioni politico-istituzionali nel nostro paese.

[11] L. cost. 26 settembre 2023, n. 1.

[12] Si vedano la l. cost. 1/1993 (che escludeva anche il titolo IV sezione II) e la l. cost. 1/1997. Si potrebbe aggiungere il progetto del governo Letta (AS 813 del 2013) che però non fu approvato.

[13] Come si è già visto al par. 2, le altre poche modifiche ai primi 54 articoli della Costituzione hanno riguardo gli artt. 27, 33, 41, 51: pena di morte, sport, ambiente e salute come limiti all'iniziativa economica, promozione della parità di genere.

Tabella 3 – Elenco cronologico degli articoli di cui è stata proposta la modifica nelle proposte di revisione presentate in Parlamento (1948-2025).

Anno	Leg.	Camera dei deputati	Senato della Repubblica
1948	I	-	-
1949	I	-	-
1950	I	27.4, 72.3	-
1951	I	-	-
1952	I	-	-
1953	I	-	-
1953	II	-	-
1954	II	-	-
1955	II	-	-
1956	II	Titolo V	-
1957	II	83 + 59, 74, 87, 135	57, 58, 59, 60, 88
1958	II	116, 131	-
1958	III	Titolo V	57, 59, 60, 131
1959	III	116, 131	-
1960	III	-	-
1961	III	56	-
1962	III	-	-
1963	III	-	56
1963	IV	55.2, 72, 85, 88	131, 135
1964	IV	-	85.1, Titolo V
1965	IV	83	-
1966	IV	Titolo V	68
1967	IV	48, 59, 68, 85.1	85, 88, 135
1968	IV	-	-
1968	V	42, 48.1, 55.2, 56.2, 58, 68, 72, 83, 85.1, Titolo V,	68, 85, 86, 88
1969	V	48.1, 56.2, 85, 88, 133	7, 8, 83, 84, 85, 134
1970	V	-	-
1971	V	27, 57, 68, 79, 96, 104, 105, 107	64.3
1972	V	7, 8, 19	83

Anno	Leg.	Camera dei deputati	Senato della Repubblica
1972	VI	48, 56, 57, 58, 64.3, 68, 83, 85, 86, 96	48, 56, 57, 68, 79, 83, 84, 85, 86.1, 88, 134
1973	VI	59	-
1974	VI	27, 48, 56, 58, 59, 72, 104, 131, 135	-
1975	VI	28, 55, 56, 57, 58, 59, 70, 72, 73, 74, 77, 81.1, 82, 94.3	-
1976	VI	-	-
1976	VII	28, 48, 56, 57, 58, 59, 68, 70, 74, 77, 82, 83, 85, 86, 88, 96, 126, 131, incomp.	56, 57, 68, 70, 72, 73, 81.1, 82, 83, 85, 88, 94.3, 134
1977	VII	27, 75, 96, 103, 138	-
1978	VII	56, 58, 83, 84, 85, 86, 88, 117	58, 85, 88, 92.2, 114, 118, 119, 128, 129, 130, 132, 133
1979	VII	7, 8, 96	96
1979	VIII	56, 58, 68, 83, 84, 85, 86, 88, 96, 114, 117, 118, 119, 128, 129, 130, 132, 133	37, 56, 58, 68, 85, 88, 92, 96, 114, 118, 119, 128, 129, 130, 132, 133
1980	VIII	32, 48, 77, 80, 83, 85, 87, 90, 91, 96, 104, 117, 135	70, 72, 73, 81.1, 82, 94.3
1981	VIII	40, 75, 77, 83, 85, 88, 96, 114, 118, 119, 128, 132, 133, 134, 138	90, 96, 135
1982	VIII	37, 56, 58, 68, 99	71, 75, 114, 118, 119, 128, 132, 133
1983	VIII	100	-
1983	IX	48, 68, 77, 80, 83, 85, 86, 87, 96	58, 68, 70, 72, 73, 75, 81.1, 82, 83, 85, 90, 91, 94.3, 96, 104, 134, 135
1984	IX	7, 8, 27, 48, 56, 57	90, 96, 114, 118, 119, 128, 130, 132, 133, 134, 135
1985	IX	Unicam, 81, 83, 85, 88, 100, 116, 117, 118, 119, 129, 133	99, 116, 117, 118, 119, 129, 133
1986	IX	Parte I, 11, 39, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 70, 72, 74, 75, Bicam., 81, 82, Pdr, Governo, Titolo IV, Titolo V,	55, 56, 57, 59, 60, 70, 71, 72, 75, 81, 82, 83, 85, 86, 88, 94
1987	IX	56, Bicam.	
1987	X	7, 8, 9, 21, 24, 29, 32, 36, 37, 39, 40, 41, 48, 49, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 68, 69, 70, 72, 75, 77, 80, 81, 82, 83, 85, 92, 93, 94, 95, 96, 98, 100, Titolo IV, Titolo V, 134, 135	7, 8, 11, 56, 57, 58, 59, 60, 68, 70, 71, 72, 75, 80, 81, 82, 83, 85, 86, 88, 90, 93, 94, 96, 99, 134, 135

Anno	Leg.	Camera dei deputati	Senato della Repubblica
1988	X	2, 9.2, 17, 18, 32.1, 36, 37, 49, 50, 51, 54, 56, 57, 58, 68, 70, 74, 75, 114, 138	48, 50, 51, 54, 56, 57, 59, 70, 72, 73, 77, 79, 80, 82, 85, 88, 90, 94, 96, 104, 105,126, 127, 135
1989	X	17, 18, 36, 39, 48, 50, 51, 54, 58, 66, 68, 77, 79, 104.4 e 6, 114, 129	2, 3, 29, 30, 31, 36, 37, 39, 79, 118
1990	X	9, 11, 24, 32, 75, 83, 85, 88, 94	9, 24, 32, 66, 97
1991	X	56, 57, 64, 75, 77, 81, 83, 85, 87, 88, 92, 93, 94, 95, 104, 138	24, 64, 81.3-4, 83, 85, 87, 88, 92, 93, 94, 95, 138
1992	X	4-bis, 47-bis, 53, 97, 81, 132	4
1992	XI	1, 2, 4-bis, 9, 10, 11, 17, 18, 24, 27, 32, 36, 37, 39, 40, 48, 49, 50, 53, 54, 55, 56, 57, 58, Bicam., Senato reg., 60, 62, 64, 68.2 e 3, 69, 70, 70-bis, 72, 72-bis, 75, 77-bis, 81, 82, 83, 84, 85, 88, 92, 93, 94, 94-bis, 95, 95-bis, 97, 98, 100, 101, 104, Titolo V, 138	2, 3, 9, 21, 24, 29, 30, 31, 32, 34, 36, 37, 49, 51, 53, 55, 56, 57, 58, 65, 68, 69, 70, 72, 73, 81, 83, 88, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 104, 105, Titolo V, 122, 127, 128, 138
1993	XI	4-bis, 9, 11, 21, 24, 38, 41, 42, 47, 48, 53, 56, 57, 60, 66, 68, 69, 73, 75, 80, 82, 88, 92, 93, 94, 95, 96-bis, 101, 102, 104, 107, 114, 117, 122, 131, 133-bis, 135, 138.3	5, 48, 53, 56, 57, 59, 60, 68, 70, 71, 72, 73, 77, 79, 94, 95, Titolo V, 135, 138.3
1994	XI	53, 81, 100, Parte II Cost. (progetto Comm. Bicamerale De Mita-Iotti)	Parte II Cost. (progetto Comm. Bicamerale De Mita-Iotti)
1994	XII	Rep. federale (Costituz. interam. nuova), 9, 17, 18, 36, 39, 48, 49, 50, 53, 54, Parte II, 56, 57, 58, 59, 60, 66, 72, 73, 77, 81, 83, 88, 93, 94, 95, 96, 97, 116, 117, 122, 128, 131, 133-bis	2, 3, 9, 21, 21-bis, 24, 29, 30, 31, 32, 36, 37, 48, 51, 53, 58, 59, 60, 69, 70, 77, 78, 81, 82, 83, 92, 93, 94, 95, 97, 98-bis, Titolo IV, 102, 103, 104, 106, Titolo V, 122, 127, 136, 137, Parte II
1995	XII	11-bis, 12, 13-bis, 33, 38, 47, 48, 52, 53, 56, 57, 60, 64, 66, 74, 75, 75-bis, 77, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 92, 93, 94, 95, Titolo V, 116, 117-bis, 131, 132, 132-bis, 134, 135, 136, 138	Rep. federale (Cost. interam. nuova), 2, Bicam., 48, 56, 57, 58, 65, 68, 71, 75, 77, 83, 84, 85, 88, 92, 93, 94, 95, 96, 102, 104, 122, 131, 135, 138
1996	XII	2, 56, 58, 66, FdG presid., Bicameralismo	Parte II
1996	XIII	1, 2, 9, 17, 18, 19, 20, 21, 36, 39, 44, 48, 49, 50, 52, 53, 54, Parte II, 56, 57, 58, 59, 60, 64, 66, 71, 72, 75, 75-bis, 77, 81, 83, 85, 86, 87, 88, 92, 94, 95, 97, 102, 104, 106, 114, 116, 117, 117-bis, 122, 130, 131, 132, Titolo V, 134, 138	2, 3, 9, 29, 30, 31, 33, 36, 37, 48, 51, Parte II senso federale, Titolo I, 56, 57, 58, 67, 75, 77, 78, Titolo II, Titolo III, 92.2, 100, 104, 105, 107, Titolo V, 116, Titolo VI

Anno	Leg.	Camera dei deputati	Senato della Repubblica
1997	XIII	Rep. federale (Costituz. interam. nuova), Revisione Costituzione, 3, 12, 41, 42, 43, 48, Parte II, 55, 56, 57, 59, 63.1, 68, 69-bis, 70, 71, 72, 73.2, 75, 76, 77, 82, 82-bis, 82-ter, 83, 85, 86, 87, 92, 94, 98, 100, Titolo IV, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 111, 113-bis, Titolo V, 116, 122, 131, 132, 133-bis, 135, 137, 138, 139, 139-bis	Revisione Costituzione, 2, 32, 33, 39, Parte II, Titolo I, 55, 57, 65, 70, 71, 72, 75, 81, 82, Titolo II, 83, 85, 86, 87, 88, Titolo III, 92, 93, 94, 95, 97, 98, 99, 100, Titolo IV, 102, 103, 104, 106, 107, 108, 111, 113, Titolo V, 114, 116, 117, 119, 131, 132, 134, 136, 137, 138
1998	XIII	2, 3, 5, 9, 18, 24, 25, 32, 33, 48, 56, 57, 83, 85, 86, 92, 94, Titolo IV, Titolo V, 110-bis, 111, 116, 122, 123, 135, 136	Revisione Costituzione, 24, 33, 48, 56, 57, 79, 81, 83, 101, 110-bis, 111, 116, 119, 136, 137
1999	XIII	Ordinamento federale della Rep., 3, 9, 25, 31, 33, 51, Titolo I, 55, 56, 57, 59, 60, 63, 67, 75, 77-bis, Titolo II, 83, 85, 86, 88, 90, 95.2, 97, 98, 107, 110, 111, 113-bis, Titolo V, 114, 116, 117, 118, 122, 126, 134, 137-bis	49, 51, 55, 56, 58, 67, 75, Titolo II, 87, 88, Titolo III, 92, 107, 110, 111, Titolo V, 116, 122, 126, 128
2000	XIII	9, 51, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 65-bis, 67, 71, 71-bis, 75, 79, 88, 92, 93, 94, 95, 96, 103, 113, 126, 134, 138	12, 31, 48, 50, 56, 59, 65, 65-bis, 71, 75, 92, 93, 94, 95, 138
2001	XIII	53, 56, 57, 59, 72	3
2001	XIV	2, 3, 9, 12, 27, 32, 33, 41, 42, 43, 48, 49, 50, 51, 53, Parte II, 56, 57, 58, 59, 60, 64, 67, 71, 75, 77, 78, 79, 82-bis, 83, 85, 86, 87, 88, 92, 98, 100, 101, 103, 104, 107, 110, 111, 113-bis, 117, 118, 126, 131, 132, 133-bis, 134, 135, 137, 137-bis, 138	Repubblica federale (costituz. Interam. nuova), 3, 9, 33, 39, 48, 49, 50, 51, 56, 58, 65, 67, 70, 72, 75, Titolo III, 92, 104, 116, 122
2002	XIV	2, 9, 11, 12, 27, 33, 41, 48, 51, 54, 57, 58, 65, 66, 68, 70, 72, 79, 83, 85, 86, 90, 92, 94, 99, Titolo IV, 122, 123, 131, 133, 134, 138	2, 7, 9, 15, 29, 31, 32, 33.3, 48, 51, 53, Titolo I, 55, 58-bis, 59, 68, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 77, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, Titolo III, 92, 94, Titolo IV, 105, 107, 117, 131, 134, 135, 138
2003	XIV	1, 8, 9, 21, 39, 48, Parte II, 56, 57, 58-bis, 60, 61, 63, 64, 66, 68, 70, 73, 75, 82, 88, Titolo III, 90, 92, 92-bis, 94, 96, 107, 111, 112, titolo V, 114, 116, 117, 122, 123, 127, 131, 134, 135, 138	2, 8, 9, 12, 21, 48, 51, 53, Parte II, Titolo I, 55, 56, 60, 63, 68, 70, 75, 77-bis, 79, 88, 90, Titolo III, 92, 94, Titolo V, 117, 121, 122, 123, 126
2004	XIV	9, 13, 27, 32, 48, Parte II, 56, 57, 59, 68, 75, 80, 103, 104	8, 9, 31.2, 48, 87, 97, Titolo IV
2005	XIV	9, 56, 58, 103, 104	9, 15, 48, 75, 87, 116
2006	XIV	27, 116	-

Anno	Leg.	Camera dei deputati	Senato della Repubblica
2006	XV	2, 3, 9, 12, 13, 27, 31, 33, 48, 51, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 63, 66, 68, 72, 75, 79, 82, 83, 85, 86, 87, 88, 92, 99, 103.3, 111, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 123, 126, 132, 133, 137-bis, 138	Revisione Costituzione, 2, 3, 9, 12, 15, 27, 31.2, 32, 33, 48, 49, 56, 57, 59, 63, 67, 68, 72, 75, 79, 79-bis, 82, 87, 90, 99, Titolo IV, 111, 111-bis, Titolo V, 114, 117, 118, 119, 120, 121, 123, 132, 133, 137-bis, 138
2007	XV	1, 6, 7, 8, 9, 19, 22, 27, 41, 42, 43, 49, 51, Parte II, Titolo I, 56, 57, 58, 63, 65, 66, 68, 69, 71, 72, 75, 77, 82, 84, 92, 93, 94, 99, Titolo IV, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 112, 114, 117, 118, 120, 121, 122, 126, 132, 133, 134, 136, 138	3, 5, 12, 48, Titolo I, 55, 56, 57, 58, 59, 66, 67, 68, 81, 81-bis, 88, 92, 94, 97, 114, 116, 117, 119, 120, 132, 133, 138
2008	XV	30, 98-bis, 112, 114, 117, 130-bis	23, 53, 77, 78, 87, 97, 117
2008	XVI	2, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 19, 22, 27, 31, 33, 47-bis, 48, 49, 50, 51, 53, Parte II, 56, 57, 58, 59, 63, 65, 66, 68, 71, 72, 75, 82, 87, 92, 93, 97, 99, Titolo IV, 105, 107, 111, 112, Titolo V, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 126, 132, 133, 134, 136, 138	1, 2, 3, 5, 9, 11, 12, 15, 23, 24, 32, 33.3, 48, 49, 50, 51, 53, Titolo I, 55, 56, 57, 58, 59, 64, 64-bis, 66, 67, 68, 69, 71, 72, 73, 74, 75, 78, 82, Titolo II, 84, 87, 90, Titolo III, 92, 94, 97, Titolo IV, 102, 104, 105, 107, 111, 111-bis, 112, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 127, 132, 133, 135, 137-bis, 137-ter, 137-quater, 138, 139
2009	XVI	1, 2, 8, 9, 21, 32, 33, 41, 45, 47, 53, 56, 57, 68, 72, 75, 83, 85, 86, 103, 104, 105, 107, 107-bis, 110, 110-bis, 110-ter, 113, Titolo V, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 131, 132, 133, 136	12, 21, 21-bis, 29, 49, 51, Parte II, Titolo I, 56, 57, 59, 68, 69, 70, 71, 73, 74, 75, 78, 84, 87, Titolo III, 99, titolo IV, 112, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 132, 133, 138
2010	XVI	9, 12, 21, 39, 41, 51, 56, 57, 58, 66, 68, 69-bis, 73, 74, 77, 82, 82-bis, 82-ter, 90, Titolo III, 96, Titolo IV, 104, 105, 106, 107, 110, 119, 122, 123, 134, 135	9, 21-bis, 33, 41, 55, 56, 58, 66, 74, 77, 114, 117, 118, 133, 134, 138
2011	XVI	1, 3, 5, 11, 9, 12, 17, 18, 19, 23, 31, 41, 42, 43, 53, Parte II, Titolo I, 56, 57, 58, 59, 69, 70, 75, 81, 81-bis, 81-ter, 82, Titolo II, 83, 94, 97, Titolo IV, 114, 115-bis, 116, 117, 118, 119, 120, 123, 132, 133, 135, 136	21, 23, 33, 39, 48, 53, Titolo I, 56, 57, 59, 67, 68, 69, 79, 81, 81-bis, 82-bis, 82-ter, Titolo III, 99, 103.3, Titolo V, 114, 117, 119, 123, 138
2012	XVI	2, 9, 11, 12, 21-bis, 23, 41, 53, Parte II, Titolo I, 56, 57, 58, 67, 75, 77, 79, Titolo II, Titolo III, 97, 100, 103.1, 111, 112, 113, 114, 116, 117, 118, 119, 123, 125, 131, 133	1, 9, 21-bis, 41, 42, Titolo I, 56, 57, 67, 68, 69, 71, 73, 75, 88, Titolo III, 94, 96, 97, 102, 103, Titolo V, 116, 117, 119, 134, 138
2013	XVI	-	-

Anno	Leg.	Camera dei deputati	Senato della Repubblica
2013	XVII	2, 3, 9, 11, 12, 17, 18, 19, 21, 21-bis, 27, 31-bis, 33, 41, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 53, Parte II, Titolo I, 56, 57, 58, 59, 66, 68, 69, 69-bis, 71, 72, 73, 75, 82, 82-bis, 82-ter, Titolo II, 84, 87, Titolo III, Titolo IV, 103.3, 105, 107, 111, 112, Titolo V, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 138, 139	12, 21, 48, 51, Parte II, Titolo I, 55, 56, 57, 59, 66, 67, 68, 71, 73, 75, 77, Titolo II, 88, 94, 96, 97, Titolo IV, 102, 103, 111, 112, 113, Titolo V, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 122, 123, 132, 133, 134, 136, 138
2014	XVII	1, 3, 4, 23, 29, 30, 31, 32, 33, 34-bis, 48, 49, 50, 52, 53, 54, Parte II, Titolo I, 56, 58, 66, 68, 71, 72, 75, 81, 83, 87, Titolo III, 97, 99, 102, 103, 111, Titolo V, 116, 117, 119, 121, 131, 134, 135, 138	9, 21, 34-bis, 38, 48, Parte II, Titolo I, 56, 57, 58, 59, 64, 65, 66, 68, 70, 80, 81, 82, 85, 87, 88, 92, 94, 95, 97, 99, 104, Titolo V, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 131, 132, 133
2015	XVII	7, 32, 34-bis, 38, 47, 48, 58, 68, 69, 73, 75, 80, 103, 113, Titolo V, 122, 131, 132, 136, 138	9, 11, 54, 56, 57, 80, 83, 88, 92, 97, 114, 117, 136, 137
2016	XVII	33, 38, 48, 51, 56, 57, 58, 67, 68, 76, 77, 81, 87, 95, 97, 99, 100, 103.1, 111, 113, 119, 125, 131	3, 8, 11, 33, Parte II, 56, 57, 58, 59, 68, 69, 70, 71, 75, 79, 99, 116
2017	XVII	11, 21-bis, 38, 48, 56, 57, 58, 66, 71, 81, 87, 88, 97, 99, Titolo IV, 117, 119, 134, 135	2, 9, 11, 41, 56, 57, 58, 66, 67, 70, 70-bis, 71, 75, 77, 81, 83, 87, 94, 97, 99, 104, 105, 106, 107, 116, 117, 119, 120
2018	XVII	-	-
2018	XVIII	2, 4, 6, 9, 11, 23, 27, 31, 32, 33, 34-bis, 41, 45, 47, 53, 56, 57, 58, 59, 69, 71, 73, 75, 77, 79, 80, 81, 84, 97, 99, Titolo II, Titolo III, Titolo IV, 111, Titolo V, 114, 116, 117, 119, 122, 131, 132, 134, 135, 138	2, 8, 9, 11, 27, 31, 32, 41, 48, 48-bis, 53, Parte II, 56, 57, 58, 59, 68, 70, 71, 75, 77, 81, Titolo II, 84, Titolo III, 97, Titolo IV, 103, 107, 110, 111, 113, Titolo V, 114, 116, 117, 119, 138
2019	XVIII	3, 7, 9, 22, 41, 42, 44, 48, 53, Titolo I, 56, 57, 58, 59, 67, 68, 72, 73, Titolo II, 83, Titolo III, 99, 110, 110-bis, 110-ter, 114, 117, 135	2, 9, 56, 57, 58, 59, 71, 73, 75, Titolo II, 83, 84, 85, 86, 99, 100-bis, 111, 117, 122, 132
2020	XVIII	21, 38, titolo I, 55-bis, 55-ter, 56, 59-bis, 67, 72, 74-bis, 79, 81, 92, 97, 99, 104, 105-bis, 111, 112, 116-bis, 117, 119, 138	Repubblica federale presidenziale, 1, 21, 31, Titolo I, 67, 81, 92, 97, 116, 116-bis, 117, 119, 138
2021	XVIII	2, 3, 9, 11, 24, 27, 32, 41, 42, 43, 48, 53, Titolo I, 67, 74, 77, 101, Titolo V, 114, 116, 117, 131, 132	9, 21-bis, 32, 33, 41, 56, 59, 70, 72, 75, 77, 83, 85, 88, Titolo III, 94, Titolo IV, 114
2022	XVIII	7, 8, 32, 37, 41, 53, 78, 85, 88, 116, 135	2, 32, 36, 37, 48, 56, 57, 59, 77, 83, 85, 88, 92, 102, 103, 111, 116.3

Anno	Leg.	Camera dei deputati	Senato della Repubblica
2022	XIX	6, 12, 11, 21, 27, 32, 33, 37, 41, 45, 44, 47, 53, 55-bis, 55-ter, 72, 74, 77, 79, 87, 99, 100-bis, Titolo IV, 110, 110-bis, 110, ter, 111, Titolo V, 114, 117, 131, 132, 134, 135, 138	12, 24, 27, 33, Titolo I, Titolo IV, 111, 114, 117
2023	XIX	2, 9, 22, 31, 33, 35, 41, 53, 68, 87, 99, Titolo III, Titolo IV, 111, 114, 116, 117, 119, 135	7, 24, 35, 41, 53, 72, 73, 77, 82, 87, Titolo III, 99, Titolo IV, 116, 117
2024	XIX	9, 32, 38, 47, 48, 52, 55, 56, Titolo IV, 111, 114, 116, 117, 133	3, 13, 27, 31, 32, 38, 72, 77, 111, 133-bis
2025	XIX	3, 9, 38, 41, Titolo I, 66, 75, 134	38, 72, 75, 77

Legenda: sono censite solo le proposte di modificazione della Costituzione, dall'art. 1 all'art. 139; non le proposte di modifica delle disposizioni transitorie e finali né le altre numerose leggi costituzionali. Quando i progetti di revisione riguardano l'intera Costituzione, l'intera Parte II o un intero Titolo (e non specifici ed individuati articoli, pur numerosi), viene così indicato, riassuntivamente. Sono altresì escluse le proposte relative all'istituzione di nuove province o regioni; ed anche quelle aventi ad oggetto l'istituzione di Assemblee costituenti.

Nel titolo I della parte II (il Parlamento) gli articoli di cui si è chiesta con più insistenza la modificazione risultano essere nell'ordine: il 56 (composizione della Camera, prime proposte nel 1957), il 57 (composizione del Senato), il 75 (referendum abrogativo), il 59 (senatori a vita), il 68 (guarentigie dei parlamentari), il 70 (bicameralismo legislativo), il 72 (procedimento legislativo), il 77 (decretazione d'urgenza) e l'81 (disciplina di bilancio). Quanto a quest'ultimo, esso fu oggetto di proposte di revisione già dal 1976 (onde rafforzare il principio del pareggio): proposte reiterate fino alla riforma del 2012[14], mentre a partire dal 2014 si registrano proposte in direzione diametralmente opposta, da parte di parlamentari contrari ad ogni disciplina fiscale.

Quanto al titolo II (il presidente della Repubblica) sono tre gli articoli oggetto di proposte emendative: l'83 (elezione del presidente: questione dei delegati regionali e questione del quorum richiesto, prime proposte nel 1969), l'85 (durata del mandato e questione della coincidenza eventuale della scadenza con quella della legislatura, prime proposte nel 1964), l'88 (il potere di scioglimento, suoi eventuali limiti, questione del semestre bianco, prima proposta nel 1966[15]).

Il titolo III (il governo) riguarda (in parte insieme al titolo II) la questione della forma di governo parlamentare da integrare, correggere o trasformare: naturale che gli articoli più oggetto di proposte di riforma siano stati il 92 (formazione del governo) e il 94 (rapporto fiduciario). Fa invece parte della terza sezione dello stesso titolo (gli organi ausiliari), l'art. 99 che istituisce il Consi-

[14] L. cost. 20 aprile 2012, n. 1.

[15] Il semestre bianco è stato parzialmente modificato con l. cost. 4 novembre 1991, n. 1.

glio nazionale dell'economia e del lavoro, oggetto dagli anni Duemila di insistite proposte di abrogazione.

Quanto al titolo IV (la magistratura) non è certamente un caso che sia divenuta oggetto di tentativi di revisione organici o di singoli articoli solo negli ultimi trent'anni, a partire dal 1994 (fanno eccezione alcune proposte di modifica su composizione e funzioni del Consiglio superiore della magistratura che risalgono al 1983 e 1988): successivamente le iniziative si sono infittite, almeno fino alla bocciatura referendaria della riforma dell'ordinamento giudiziario, che il Parlamento aveva varato, nel marzo 2026.

Del titolo V si potrebbe parlare, infine, a lungo. Oggetto di una prima proposta di revisione integrale (nel 1956) che intendeva abolire le regioni ancor prima che venissero istituite, ha conosciuto anche a pochi anni dalla loro istituzione proposte di modifica di vario genere: particolarmente insistita quella di abolire le province ripresentata legislatura dopo legislatura a partire dal 1978, e in ultimo anche dopo la riforma dell'intero titolo V intervenuta nel 2001 (riforma presto rimessa in discussione e oggetto di continue ipotesi emendative anche molto incisive): si veda il progetto presentato dal governo Monti nel 2012[16]. L'abolizione delle province sarebbe stata ripresa dal progetto Renzi-Boschi alcuni anni dopo, nel quadro di una più ampia revisione della parte II, approvata dalle Camere ma poi bocciata il 4 dicembre 2016 dal corpo elettorale. Anche nella XIX legislatura sono state presentate numerose proposte su parti varie del titolo V (specie gli artt. 116 e 117), ma nessuna risulta suscettibile di approvazione ad eccezione di quella governativa volta a prevedere nell'art. 114 un regime speciale per Roma Capitale.

Un accenno a parte meritano le proposte relative alle disposizioni transitorie e finali. Si veda in proposito la Tab. 4. Essa è interessante perché mostra come l'analisi cronologica della progettazione legislativa (anche costituzionale) è utile a documentare l'aggregarsi progressivo dei consensi suscettibile di sfociare in un esito positivo. Cinque su diciotto sono state le norme di cui si è proposta l'abrogazione o la modifica: la VII (relativa all'ordinamento giudiziario), la VIII (relativa alle elezioni regionali e provinciali), la XI relativa all'istituzione di nuove regioni senza passare per il procedimento previsto dalla Costituzione (di cui fu chiesta e ottenuta la proroga), la XII relativa al divieto di riorganizzazione del disciolto partito fascista (di cui la modifica o l'abrogazione è stata periodicamente ripresentata fino al 2002), la XIII (relativa ai diritti politici dei membri e discendenti di Casa Savoia, al divieto di ingresso nel territorio nazionale degli ex re, delle loro mogli e dei discendenti maschi, nonché all'avocazione allo Stato dei beni di costoro). Di quest'ultima una legge costituzionale del 2002 ha disposto l'«esaurimento degli effetti», limitatamente ai primi due commi[17]. Presentata una prima volta nel 1979 la proposta di modifica, dieci anni dopo essa risultava

[16] È l'AS 3520 nella XVI leg. presentato il 15 ottobre 2012, restato senza seguito come l'AC 1543 nella XVII leg. presentato dal governo Letta il 20 agosto 2013.

[17] Si tratta della l. cost. 23 ottobre 2002, n. 1.

condivisa da cinque progetti (inizio della X legislatura), da altrettanti all'inizio della XI, da nove all'inizio della XII e della XIII, e da ben venti all'inizio della XIV: quella nel corso della quale la proposta veniva infine approvata. Dal 2002 nessuna proposta ha più riguardato le disposizioni transitorie e finali.

Tabella 4 – Proposte di abrogazione o revisione delle disposizioni transitorie e finali.

	Camera	**Senato**
1952 I	XI (istituzione nuove regioni: agevolazione su art. 131), XII (riorganizzazione partito nazionale fascista)	XII, XII
1954 II		XI, XI
1963 IV		VII (giustizia ordinaria e cost.)
1979 VIII	XIII (casa Savoia)	VIII (riferimento province)
1981	XIII	
1982	XII, XIII	XIII
1983 IX	XIII	
1984	XII, XIII, XIII, XIII	XIII
1987 X	XII, XIII, XIII, XIII	XIII, XIII
1988	XIII	XIII.1-2
1989	XIII.1-2	
1992 XI	XII, XIII, XIII, XIII.1-2, Tutte	XIII.1-2, XIII.1-2
1994 XII	XII, XII, XIII, XIII, XIII, XIII, XIII	XIII.1-2, XIII.1-2, XIII, XIII,
1994	XIII, XIII.2	XIII.1-2, XIII.2
1996 XIII	XIII, XIII, XIII, XIII.1-2, XIII.1-2	XIII.2, XIII.1-2, XIII.1-2, XIII.1-2
1997	XIII, XIII, XIII	XIII
1999		XIII.1-2
2001 XIV	XIII, XIII, XIII, XIII, XIII, XIII, XIII.1-2, XIII.1-2, XIII.1-2, XIII.1-2, XIII.1-2	XIII, XIII.1-2, XIII.1-2. XIII.1-2, XIII.1-2, XIII.1-2, XIII.1-2, XIII.1-2, XIII.2
2002	XII	
Totale	51	34

Legenda: sono state modificate la disp. VII con la proroga del termine ivi previsto (l. cost. 22 novembre 1967, n. 2); la disp. XI con l'abrogazione del terzo comma (l. cost. 19 marzo 1958, n. 1); la disp. XIII con la cessazione degli effetti dei primi due commi (l. cost. 23 ottobre 2002, n. 1).

Nella Tab. 5 sono elencati, infine, i progetti di revisione presentati dai governi. Essi sono stati 27 in 77 anni, in dodici delle diciannove legislature. Ben 15 (oltre la metà) negli ultimi venticinque anni, in tutte le legislature (tranne la XVIII,

2018-2022). A parte i due progetti in corso di esame (si veda tabella), degli altri venticinque, tre sono quelli approvati dalle Camere ma bocciati nei referendum del 2006, 2016 e 2026, sei sono stati approvati in via definitiva e sedici non sono stati approvati (anche se quattro di essi sono stati approvati in forma diversa o parzialmente in legislature successive). Nel complesso dall'analisi di questi progetti emergono conferme di cose note: le proposte di revisione governative sono state rare ma comunque non eccezionali; esse si sono distribuite in modo alquanto diverso nelle due distinte fasi che hanno caratterizzato il sistema politico italiano (sette progetti in 45 anni dal 1948 al 1993, venti nei successivi 32 anni, da uno ogni sei anni a più di uno ogni diciotto mesi); il tasso di approvazione è stato nel complesso relativamente elevato (un progetto su quattro), ma più basso nella seconda fase rispetto alla prima (probabilmente per il carattere non bipartisan dei progetti presentati).

Tabella 5 – Progetti di legge di revisione costituzionale presentati dai Governi (1948-2025).

Leg.	Anno	Atto	Articoli e contenuto	Governo proponente. Esito
II	1957	AS 1931	Artt. 57, 59, 60 – Durata e composizione del Senato	Gov. Segni I. Non approvato
III	1958	AS 250	Artt. 57, 59, 60 – Durata e composizione del Senato	Gov. Fanfani II. **Approvato** con inclusione dell'art. 56 (l. cost. 9 febbraio 1963, n. 2)
IV	1963	AC 599	Artt. 85, 88 – Semestre bianco	Gov. Leone I. Non approvato
X	1988	AS 1304	Artt. 48, 50, 51, 54 – Voto residenti all'estero	Gov. Andreotti VI. Non approvato
	1989	AC 4317	Art. 79 – Amnistia e indulto	Gov. Andreotti VI. **Approvato** in testo unificato (l. cost. 6 marzo 1992, n. 1)
	1991	AS 2974	Art. 81.3-4 – Equilibrio della finanza pubblica, limiti emendamenti parlamentari	Gov. Andreotti VII. Non approvato
	1991	AC 5783	Art. 77 – Decretazione d'urgenza, limiti, procedimento	Gov. Andreotti VII. Non approvato
XI	1993	AS 1395	Artt. 48, 56, 57 – Voto residenti all'estero	Gov. Ciampi. Non approvato
XII	1994	AC 872	Art. 122 – Forma di governo regionale	Gov. Berlusconi I. Non approvato
XIII	1997	AC 4167	Art. 48 – Diritto di voto dello straniero	Gov. Prodi I. Non approvato
	1999	AC 5830	Titolo V (ordinamento federale della Repubblica)	Gov. D'Alema. **Approvato** in testo unificato (l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3)
	1999	AC 6136	Art. 95.2 – Responsabilità dei ministri	Gov. D'Alema. Non approvato

Leg.	Anno	Atto	Articoli e contenuto	Governo proponente. Esito
XIV	2001	AC 1583	Art. 51 – Parità di genere	Gov. Berlusconi II. **Approvato** in testo unificato (l. cost. 30 maggio 2003, n. 1)
	2002	AS 1187	Art. 117 – Potestà legislativa Stato-regioni	Gov. Berlusconi II. Non approvato
	2003	AS 2544	Parte II (ordinamento della Repubblica)	Gov. Berlusconi II. Approvato dalle Camere, bocciato nel referendum (2006)
XV	2007	AC 2523	Art. 132.1 – Distacco e aggregazione di comuni e province	Gov. Prodi II. Non approvato
XVI	2011	AC 4144	Artt. 41, 97, 118.4 – Sussidiarietà	Gov. Berlusconi IV. Non approvato
	2011	AC 4275	Titolo IV (magistratura)	Gov. Berlusconi IV. Non approvato
	2011	AC 4358	Artt. 31-bis, 56, 58, 84 – Partecipazione dei giovani	Gov. Berlusconi IV. Non approvato.
	2011	AC 4620	Artt. 53, 81, 119 – Pareggio di bilancio	Gov. Berlusconi IV. **Approvato** in testo unificato (l. cost. 20 aprile 2012, n. 1)
	2011	AS 2941	Titolo I (Parlamento), Titolo II (presidente della Repubblica), Titolo III (governo), artt. 117, 118, 122, 123	Gov. Berlusconi IV. Non approvato
	2012	AS 3520	Artt. 116, 117, 127 – Autonomia regionale	Gov. Monti. Non approvato
XVII	2013	AC 1543	Artt. 114, 117, 118, 119, 120, 132, 133 – Abolizione delle province	Gov. Letta. Non approvato
	2014	AS 1429	Titolo I (Parlamento), artt. 83, 85, 86, 88, 94, 96, 99, Titolo V (Stato-regioni), art. 135	Gov. Renzi. Approvato dalle Camere, bocciato nel referendum (2016)
XIX	2023	AS 935	Artt. 59, 88, 92, 94 – Forma di governo	Gov. Meloni. All'esame
	2024	AC 1917	Artt. 87, 102, 104, 105, 106, 107, 110 – Separazione carriere dei magistrati	Gov. Meloni. Approvato dalle Camere, bocciato nel referendum (2026)
	2025	AC 2564	Art. 114 – Roma capitale	Gov. Meloni. All'esame

Legenda: a questi progetti va aggiunto l'AC 3754 d'iniziativa del gov. Prodi I (XIII leg., 1997) per l'abrogazione del primo e secondo comma della XIII disposizione transitoria e finale.

4. Dal fallimento delle grandi riforme al riformismo puntuale della XIX legislatura

Fino agli anni Ottanta del secolo scorso le proposte di revisione della Costituzione del 1948 sono state limitate nel numero e nell'oggetto: ancor di più quelle approvate. Ciò non può sorprendere. Prima di tutto perché – ovviamente

– l'entrata in vigore della Costituzione era recente; in secondo luogo perché – se mai – la questione era stata per diverse legislature quella di dare attuazione a quanto già previsto in costituzione ma rinviato ad ulteriori adempimenti sia di rango legislativo ordinario sia di rango costituzionale. Questa fase di attuazione contrastata della Costituzione (tutti ricordano l'ostruzionismo delle maggioranze centriste nelle prime legislature denunciato da Piero Calamandrei) e di limitati correttivi (durata del Senato, composizione fissa delle due Camere, durata dei giudici costituzionali), si esaurisce negli anni Settanta con l'istituzione delle regioni ordinarie e la disciplina dei referendum (1948-1970).

In un'Italia assai instabile e squassata da vicende tragiche fronteggiate con crescente difficoltà (strategia della tensione, terrorismo rosso, terremoto dell'Irpinia, continui scioglimenti anticipati delle Camere, scandalo della P2), alla prima fase di attuazione costituzionale ne seguì una seconda, durata a sua volta circa un ventennio, senza significative iniziative di revisione né parlamentari né governative, né tanto meno revisioni approvate (1970-1988).

Si aprì poi una terza lunga fase, durata in pratica oltre tre decenni (1983-2016) in cui, pur in mancanza di soluzioni specifiche sufficientemente condivise, sembrava essersi raggiunto un consenso largamente maggioritario fra le forze politiche parlamentari, a cavallo fra prima e seconda fase repubblicana (1948-1993; dal 1993 in avanti), sull'opportunità di una revisione organica della parte seconda della Costituzione di cui erano emersi nel tempo i limiti, con particolare riferimento alla disciplina del bicameralismo, ai rapporti Stato-regioni e, infine, all'ordinamento giudiziario. Sempre più controversa fu invece, per comprensibili ragioni di convenienza politica immediata, la questione della forma di governo: ma perfino sull'opportunità di correttivi ad essa, di maggiore o minore impatto, pareva essere emerso infine un ampio consenso.

Ciò che peraltro caratterizzò quel trentennio, che definirei «delle fallite riforme organiche», fu un approccio incentrato su periodici sforzi di revisione onnicomprensiva dell'ordinamento repubblicano: all'insegna vuoi dell'idea di cercare una soluzione contestuale alle varie problematiche emerse (confermate del resto dalla miriade di proposte via via presentate) vuoi dell'idea che, come spesso è stato scritto e detto, in materia costituzionale 'tutto si tiene'. Per cui ripensare il bicameralismo (salva l'opzione monocamerale che pure è stata ricorrentemente avanzata) può rendere opportuna una contestuale revisione del titolo V (e viceversa); rivedere la forma di governo implica modificare titolo II e titolo III, con probabile impatto anche sul titolo I e magari VI, e così via.

Per questo a cadenza più o meno decennale il Parlamento si è misurato con questo tentativo: nel 1983-85 operò la prima Commissione Bicamerale; nel 1992-94 la seconda; nel 1997-98 la terza (l'unica ad aver proposto un testo completamente riscritto della parte seconda); nel 2005 venne approvata la riforma Berlusconi e nel 2016 la riforma Renzi. Le prime due bicamerali non ebbero alcun esito (se non di maturazione politico-culturale); la terza fallì a sua volta dopo un ben avviato esame parlamentare, lasciando però in eredità quella che sarebbe divenuta la revisione del titolo V; le due leggi di revisione approvate dalle Camere nella XIV e nella XVII legislatura, mutato l'orientamento del corpo

elettorale a danno dei governi e delle maggioranze che le avevano proposte, finirono infine travolte in occasione dei due successivi referendum confermativi: non solo per il merito del loro contenuto ma anche, e forse soprattutto, a seguito dei nuovi equilibri politici nel frattempo affermatisi[18].

5. Considerazioni conclusive

Dal complesso dei dati raccolti ed illustrati emerge una certa capacità di adattamento dell'ordinamento costituzionale italiano rispetto al contesto nel corso dei quasi ottanta anni che ci separano dall'approvazione e dall'entrata in vigore della Costituzione. La carta è cambiata ed è cambiata in più punti. Da dubitare, invece, un'altrettanta capacità di adeguamento degli istituti di cui pure nel tempo e in misura crescente, e apparentemente condivisa, si è lamentato l'inadeguato rendimento o che addirittura vengono considerati un limite serio al buon funzionamento del sistema politico-istituzionale.

Vediamo. Se dal lato quantitativo passiamo a quello qualitativo, pur dovendosi ammettere la natura valutativa e l'opinabilità ineliminabile dei giudizi che mi accingo ad esprimere, le modificazioni del testo costituzionale di cui alla Tab. 1 sono suscettibili di essere classificate su un *continuum* che va dal minore, pressoché irrilevante, al maggiore impatto sull'ordinamento.

Nel concreto considero di impatto ridotto fino ai limiti dell'irrilevanza: l'istituzione della regione Molise, l'estrazione a sorte dei membri aggiuntivi della Corte costituzionale, la specificazione che il divieto di scioglimento durante il semestre bianco non vale in caso di coincidenza con la scadenza del mandato presidenziale, l'abolizione della deroga al divieto di pena di morte, la proclamazione della peculiarità delle isole ed anche il riconoscimento del valore dell'attività sportiva; mentre all'opposto penso si debba riconoscere un impatto molto significativo alla uniformazione della durata del Senato, alla trasformazione della forma di governo regionale standard, alla riforma del resto del titolo V, all'introduzione del principio del giusto processo, all'equiparazione dell'elettorato delle due Camere. Una valenza intermedia attribuirei alla composizione fissa delle Camere, all'abolizione dell'autorizzazione a procedere, all'introduzione del principio della promozione dell'uguaglianza di genere, all'equilibrio di bilancio, alla riduzione del numero dei parlamentari; mentre una valenza inferiore attribuirei al riferimento esplicito alla tutela dell'ambiente, al quorum rafforzato per le leggi di amnistia e indulto e al voto dei residenti all'estero.

Resta peraltro confermato che alcuni cardini cui è affidato l'efficace funzionamento del sistema politico-istituzionale e di cui si lamenta da decenni l'inadeguatezza non sono stati in alcun modo incisi dal revisionismo costituzionale:

[18] Fenomeno non unicamente italiano, ma in Italia affermatosi ancor prima che in altri ordinamenti: dalla XII legislatura all'attuale XIX, ogni singola elezione generale ha visto sconfitta la maggioranza uscente, senza eccezioni (basti pensare alla sequenza dei primi governi delle diverse legislature: Berlusconi I, Prodi, Berlusconi II, Prodi, Berlusconi IV, Letta, Conte I, Meloni).

neanche da quando il Parlamento ha cominciato ad occuparsene sistematicamente e pressoché continuativamente (gli ultimi 40-45 anni). Ora se mi rendo ben conto che il giudizio sulla necessità di rivedere la forma di governo parlamentare repubblicana (oltretutto condizionata nella sua operatività da aspetti non strettamente costituzionali quali il sistema politico e la legislazione elettorale), pur prevalente, non è certo unanime, credo che sarebbe difficile contestare che sull'opportunità teorica di rivedere il bicameralismo indifferenziato per funzioni lasciatoci in eredità dai nostri costituenti vi sia da decenni la quasi unanimità[19].

A questo riguardo sono significativi e degni di riflessione i due fallimenti, a dieci anni di distanza l'uno dall'altro, in occasione dei referendum confermativi del 25-26 giugno 2006 e del 4 dicembre 2016.

Una prima riflessione è questa: procedimenti di revisione quale quello disciplinato dall'art. 138 Cost. (un processo costruito su due stadi, parlamentare, il primo, popolare il secondo, in virtù delle previsioni del terzo comma) sono difficilmente compatibili con i ritmi con cui in epoca di *social media* si formano e mutano gli orientamenti dell'opinione pubblica, in assenza – ormai – di partiti di massa in grado di costruire, canalizzare e consolidare, per il tempo minimo necessario, il consenso sufficiente ad alimentare, sostenere e condurre a buon esito grandi progetti di trasformazione. Ciò vale naturalmente non solo per le riforme istituzionali. E quanto avviene in altri ordinamenti sembra confermare che non si tratta affatto un'anomalia italiana. Viviamo in un periodo di forte contestazione di qualsiasi iniziativa appaia a torto o a ragione *establishment oriented*[20].

Una seconda riflessione è che le vicende italiane accentuano l'esigenza, in astratto, di revisioni costituzionali condivise da maggioranza e opposizione: se non che, è difficile che una condivisione del genere si realizzi altro che su modifiche di rilievo limitato, comunque politicamente non vissute come rilevanti. In epoca di *adversarial politics* è diventato particolarmente improbabile che maggioranza e opposizione trovino un'intesa su scelte considerate centrali delle proprie strategie politico-istituzionali: anche quando i presupposti tecnici potrebbero sussistere. Emblematica la vicenda della riforma approvata dal Parlamento nel 2016 alla quale la principale opposizione di destra, Forza Italia, aveva dato un contributo iniziale significativo, culminato nel voto a favore in

[19] Lo stesso relatore sul progetto di Costituzione, parlando in occasione della seduta in cui questa stava per essere approvata, il 22 dicembre 1947, lungi dal diffondersi in valutazioni trionfalistiche, si sentì in dovere di segnalare la natura a suo dire insoddisfacente di alcune delle soluzioni di cui alla parte II del testo: tanto da esprimere compiacimento per un processo di revisione che, a suo dire, avrebbe richiesto «meditata riflessione, ma che non la cristallizza in una statica immobilità…». Pochi anni dopo Meuccio Ruini avrebbe pubblicato *Il Parlamento e la sua riforma* (Milano: Giuffrè, 1952).

[20] Non posso fare a meno di ricordare che l'anno della bocciatura della riforma Renzi in Italia fu anche l'anno in cui un referendum impose, a sorpresa, l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea (*Brexit*) e le elezioni presidenziali negli Stati Uniti, con non minore sorpresa, portarono Donald Trump alla Casa Bianca. Anche in Italia fino a metà anno la strada della riforma costituzionale sembrava spianata tanto che un serie di valentissimi colleghi aveva già pronto un volume sulla «nuova parte II Costituzione» esaminata articolo per articolo.

prima lettura al Senato (agosto 2014), salvo poi schierarsi contro a partire dai primi mesi dell'anno successivo. È d'altra parte altrettanto vero che diverse delle modifiche condivise apportate al testo costituzionale sono fra quelle di cui si sarebbe ampiamente potuto fare a meno (per tutte, la peculiarità delle isole e il riconoscimento del valore dell'attività sportiva)[21].

Una terza riflessione è che l'esperienza sembra indicare che proposte di revisione le quali coprano una molteplicità di aspetti dell'ordinamento costituzionale rischiano di provocare la sommatoria vincente di tante specifiche opposizioni, per quanto ciascuna in sé largamente minoritaria. Non a caso negli anni più recenti ci si è dedicati (si veda *infra*) a interventi assai puntuali. Così si rischia di perdere i vantaggi di un approccio sistemico e di rendere più difficili le transazioni compensative fra gruppi diversi nel corso del procedimento di esame parlamentare. Soprattutto, si rischiano sfasature dannose nei confronti degli equilibri costituzionali complessivi. D'altra parte non si vedono alternative se non un ancor più dannoso immobilismo.

Abbandonato il metodo affidato a commissioni bicamerali e a procedimenti di revisione varati *ad hoc* con apposita legge costituzionale (come era avvenuto in particolare per la Commissione D'Alema, 1997-1998), sconfitti due volte i governi, uno di centro-destra (Berlusconi), uno di centro-sinistra (Renzi) che pure erano riusciti (il secondo con più fatica del primo) a mantenere compatta sul progetto la propria maggioranza in Parlamento (giungendo anche ad allargarla sia pure di poco), sembra oggi messa da parte la pretesa ambiziosa di operare una riscrittura coordinata della parte seconda della Costituzione. Negli ultimi ventidue anni (dal 2003) le otto revisioni approvate hanno modificato un articolo dei principi fondamentali (art. 9), quattro articoli della parte prima (artt. 27, 33, 41, 51) e sette della parte seconda (artt. 56, 57, 58, 59, 81, 97, 119).

Due progetti sono tornati a misurarsi nella XIX legislatura su istituti di grande rilevanza[22]: il c.d. premierato e la separazione delle carriere dei magistrati. Il secondo è stato approvato ma poi bocciato nel referendum del 22 marzo 2026. Il primo progetto, inizialmente incidente su quattro articoli della Costituzione, nel testo varato dal Senato avrebbe toccato invece sei articoli (59, 83, 88, 89, 92, 94) con incisiva trasformazione della forma di governo. Tuttavia esso langue da tempo e non sembra più effettivamente perseguito, mentre già si parla, in vista

[21] In questa categoria classificheremmo anche l'emendamento bipartisan all'art. 24 Cost., approvato in prima lettura al Senato il 14 gennaio 2025, che aggiungerebbe questo comma: «La Repubblica tutela le vittime di reato».

[22] Il terzo è la modifica dell'art. 114 per introdurre la previsione di un regime speciale per Roma Capitale, aggiungendo ben tre commi al testo vigente: «Roma è la capitale della Repubblica. Esercita la potestà legislativa nelle seguenti materie… La legge dello Stato, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, sentiti il Consiglio della Regione Lazio e l'Assemblea elettiva di Roma Capitale, disciplina l'ordinamento di Roma Capitale e prevede forme di decentramento amministrativo determinandone i principi. Attribuisce a Roma Capitale condizioni peculiari di autonomia amministrativa e finanziaria nel rispetto dell'articolo 119. Roma Capitale attua il decentramento amministrativo sulla base della legge dello Stato».

della fine di questa legislatura, di una proposta governativa in materia elettorale destinata, almeno transitoriamente, a farne le veci. Sarebbe la quinta legge elettorale in poco più di trent'anni, dal 1993: difficile sfuggire all'impressione che fra le conseguenze dell'incapacità di riformare la carta costituzionale in tema di forma di governo si è affermata di fatto una cronica propensione a percorrere la scorciatoia di sempre meno stabili e sempre più transitorie leggi elettorali. Ciò aggrava e cronicizza l'instabilità sistemica che si vorrebbe curare trascurando quanto l'esperienza ha pure mostrato abbondantemente: e cioè che l'unica via d'uscita è affrontare il tema della forma di governo contestualmente e coerentemente sia sotto il profilo ordinamentale sia sotto quello della legislazione elettorale. Il tutto mentre di superare il bicameralismo indifferenziato (che a sua volta costituisce una complicazione non da poco del rebus forma di governo) nessuno più si azzarda in concreto a parlare.

Il bilancio in sintesi è dunque questo: una Costituzione assai cambiata, ma per lo più ai margini, che fa fatica a rinnovarsi, invece, dove sarebbe più utile e necessario, nonostante il profluvio di proposte e la passata moltiplicazione dei tentativi. Quasi la nemesi dell'antico paradosso delle riforme istituzionali. Si attende ancora la classe dirigente politica in grado di liberarsene: tutti insieme, per una volta.

Riferimenti bibliografici

Fusaro, C. "Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)." *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 65, 2 (2015): 431-555.

Ruini, M. *Il Parlamento e la sua riforma*. Milano: Giuffrè, 1952.

La recente delega legislativa in materia di formazione superiore e ricerca (art. 20, l. 167/2025): un caso discutibile e problematico di riassetto normativo

Giovanni Tarli Barbieri

1. La l. 167/2025: un nuovo capitolo nella lunga storia della semplificazione normativa

La recente l. 167/2025[1], in attuazione di una delle misure c.d. abilitanti del PNRR[2] e dando seguito a quanto previsto nel Documento di economia e finanza per il 2023[3], si propone, come si legge nella relazione al disegno di legge presentato al Senato, di provvedere alla «riduzione e semplificazione del complesso della normativa vigente», nella prospettiva del «rilancio economico del

[1] Recante «Misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della normazione e deleghe al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto in determinate materie».

[2] Nella Parte 2A del PNRR si afferma, tra l'altro, che «l'eccesso di leggi e la loro scarsa chiarezza ostacolano la vita dei cittadini e frenano le iniziative economiche. La semplificazione della legislazione è intervento riformatore essenziale per favorire la crescita del Paese e supporta trasversalmente tutte e sei le missioni del PNRR» e che «la semplificazione amministrativa e normativa richiede un impegno sistematico, che va ben al di là dei tempi e dei contenuti del PNRR» (p. 68). Il testo del PNRR è rinvenibile sul sito: <https:www.governo.it>.

[3] Esso ha previsto tra i disegni di legge collegati alla manovra di bilancio anche quello contenente misure di semplificazione normativa.

Giovanni Tarli Barbieri, University of Florence, Italy, giovanni.tarlibarbieri@unifi.it, 0000-0002-1153-314X

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)
FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Giovanni Tarli Barbieri, *La recente delega legislativa in materia di formazione superiore e ricerca (art. 20, l. 167/2025): un caso discutibile e problematico di riassetto normativo,* © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2.36, in Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, pp. 397-415, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

Paese» e dell'apertura di «nuovi spazi di autonomia e di libertà per i cittadini e le attività produttive»[4].

Le linee portanti della legge sono sostanzialmente tre: *a*) previsione di una «legge annuale di semplificazione normativa», avente ad oggetto «la semplificazione, il riordino e il riassetto della normativa vigente su determinate materie, anche mediante conferimento di deleghe legislative» (art. 1, comma 1); *b*) introduzione di una congerie di strumenti finalizzati al miglioramento della qualità della normazione (capo II)[5]; *c*) conferimento al Governo di una serie di ampie deleghe al Governo finalizzate al riordino di determinati ambiti materiali (capo III)[6].

Sul primo punto, la previsione di una legge annuale di semplificazione normativa, unitamente a un corredo di «disposizioni generali per l'esercizio delle deleghe legislative conferite dalla legge annuale di semplificazione normativa», consistenti in un elenco di «principi e criteri direttivi generali, ove non espressamente modificati o derogati dalla medesima legge annuale» (art. 2, comma 1), da un lato ripropone uno strumento già previsto, sia pure in termini diversi, fino dalla l. 59/1997 e successivamente dalla l. 229/2003[7]: al netto dei problemi derivanti dal rapporto tra 'legge madre' e 'legge figlia', ampiamente esplorati dalla dottrina[8], il rendimento istituzionale delle leggi annuali di semplificazio-

[4] Senato della Repubblica, XIX legislatura, disegno di legge n. 1192, *Relazione*, 3. Nella stessa relazione si legge anche che tali spazi «tendono a ridursi nell'ordinamento italiano, per il concorrere di fenomeni generali, come l'evoluzione tecnologica, la specializzazione settoriale e la moltiplicazione delle sedi di produzione normativa, sia da fattori contingenti, quali l'assenza di presidi costituzionali efficaci idonei ad evitare la degenerazione delle tecniche della normazione e delle prassi legislative» (*ivi*).

[5] Tra questi, l'introduzione della valutazione di impatto generazionale (art. 4) e della valutazione di impatto di genere (art. 6).

[6] Si tratta di dieci disposizioni di delega contenute nel capo III in materia di: affari esteri e cooperazione internazionale (art. 12); revisione del codice della navigazione e di altre disposizioni legislative statali in materia di navigazione interna e promiscua (art. 13), revisione del testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali (art. 14), istruzione (art. 15), disabilità (art. 16), misure di protezione giuridica (art. 17), protezione civile (art. 18), politiche per la famiglia, la natalità e le pari opportunità (art. 19), formazione superiore e ricerca (art. 20), coordinamento della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nei settori portuale, marittimo, delle navi da pesca e ferroviario con le disposizioni di cui al d. lgs. 81/2008 (art. 21). A queste si debbono aggiungere le deleghe per la digitalizzazione dell'attività di produzione normativa e in materia di semplificazione, aggiornamento e riassetto del codice dell'amministrazione digitale, contenute nel capo II (rispettivamente artt. 9 e 11).

[7] Sui contenuti di tali leggi, per tutti, F. Pacini, *La ristrutturazione assente. Strumenti e limiti di un riordino complessivo della normativa primaria* (Napoli: Editoriale Scientifica, 2017), 43 sgg. e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

[8] Nonostante autorevoli opinioni in senso contrario (per tutti, P. Carnevale, "Osservazioni sparse in tema di norme sulla normazione e su talune caratteristiche del loro regime giuridico," *costituzionalismo.it* 3 (2016): 1 sgg.; F. Modugno, "È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?," in *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, a cura di M. Siclari (Napoli: Editoriale Scientifica, 2012), 3 sgg., l'effi-

ne normativa è stato sicuramente inferiore alle aspettative, in primo luogo per l'indubbia complessità della loro gestazione, come si evince dalla relazione al disegno di legge[9], ma soprattutto per la 'perenne urgenza' che ormai connota la legislazione nel nostro Paese[10] e per la sua conseguente 'precarizzazione', derivante anche dalla necessità di regolare, in un contesto di globalizzazione economico-finanziaria, ambiti materiali soggetti a continui mutamenti[11].

È noto, infatti, che l'opera di riassetto normativo è non solo complessa ma, anche per le ragioni sopra richiamate, destinata a una rapida instabilità: da questo punto di vista, è emblematico l'art. 18 della legge che autorizza il Governo ad adottare

> uno o più decreti legislativi per la semplificazione, l'aggiornamento e l'integrazione delle disposizioni legislative vigenti che disciplinano il Servizio nazionale della protezione civile e le relative funzioni (art. 18, comma 1),

in quanto la stessa disciplina è stata già raccolta in un 'codice' da non molto tempo (d.lgs. 1/2018).

Anche e soprattutto alla luce di queste tendenze di fondo, è tutt'altro che scontato che alcuni degli strumenti previsti nel capo II (quali, ad esempio, la valutazione di impatto generazionale e di genere: artt. 4 sgg.), possano avere un'attuazione coerente e che il Governo riesca ad attuare l'ampia e, si potrebbe dire, ambiziosa, mole di deleghe previste nel capo III.

2. La delega in materia di riordino e riassetto delle disposizioni legislative in materia di formazione superiore e ricerca (art. 20)

Tra le deleghe del capo III, vi è anche quella in materia di formazione superiore e ricerca di cui all'art. 20[12].

cacia delle disposizioni riportate nel testo è (e si è rivelata) alquanto fragile, stante l'assenza di sovraordinazione gerarchica rispetto alle fonti che vorrebbero disciplinare. Non solo, ma la rarefazione progressiva delle leggi annuali di semplificazione ha favorito la 'dispersione' delle disposizioni di riassetto in una pluralità di leggi anche settoriali.

9 In effetti, l'art. 20 della l. 59/1997 precedentemente in vigore prevedeva un procedimento assai articolato, in forza del quale il Governo, sulla base di un programma di priorità di interventi definito con deliberazione del Consiglio dei ministri, in relazione alle proposte formulate dai Ministri competenti, sentita la Conferenza unificata, entro il 30 aprile, avrebbe dovuto presentare al Parlamento, entro il 31 maggio di ogni anno, un disegno di legge per la semplificazione e il riassetto normativo: Senato della Repubblica, XIX legislatura, disegno di legge n. 1192, *Relazione*, 7-8.

10 E che ha favorito l'abnorme espansione della decretazione d'urgenza.

11 E. Longo, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione* (Torino: Giappichelli, 2017), 167 sgg. In questo contesto, la razionalizzazione normativa ha raggiunto risultati «più come strumento di cambiamento della mentalità degli organi della forma di governo piuttosto che come mezzo per imporre scelte cogenti per le quali risulta molto difficile sanzionare il mancato rispetto» (270).

12 Sul punto, anticipando quanto si dirà più oltre, la latitudine di tali deleghe appare non priva di incertezze, poiché nelle diverse disposizioni la legge utilizza locuzioni diverse, che po-

Nel presente lavoro sarà analizzata la parte più rilevante della delega, quella riferita alle Università.

Ai sensi del comma 1,

> il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riordino e il riassetto delle disposizioni legislative in materia di formazione superiore e ricerca,

nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 2 e di quelli specifici che, con riferimento alle Università, sono individuati come segue:

a) riordino e razionalizzazione delle disposizioni in materia di assetto organizzativo e governance interna delle università, fatte salve le materie regolate dal contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria;
b) riordino e razionalizzazione delle procedure di reclutamento dei professori e dei ricercatori, ivi comprese le procedure di abilitazione scientifica nazionale e di valutazione dei prodotti della ricerca, nonché di mobilità all'interno del sistema nazionale della ricerca;
c) riordino e razionalizzazione della normativa in materia di promozione dell'internazionalizzazione del corpo docente e degli studenti e in favore della attrattività del sistema universitario italiano, con particolare attenzione alle procedure di chiamata diretta dall'estero di studiosi stabilmente impegnati all'estero o presso istituti universitari o di ricerca esteri, anche se ubicati nel territorio italiano, in attività di ricerca o insegnamento a livello universitario;
d) riordino e razionalizzazione della normativa in materia di stato giuridico ed economico del personale universitario, con particolare riferimento all'individuazione degli obblighi didattici e di ricerca, nonché alle condizioni e alle modalità di svolgimento di attività esterne all'istituzione di appartenenza, fatto salvo il rispetto degli obblighi istituzionali;
e) riordino delle disposizioni relative all'individuazione dei principi generali a tutela dell'autonomia didattica degli atenei, anche al fine di promuovere l'interdisciplinarità dei corsi di studio e la formazione di profili professionali innovativi;
f) riordino e razionalizzazione degli strumenti a sostegno del diritto allo studio universitario, delle borse di studio e delle soluzioni di alloggio in favore degli studenti, con particolare riferimento a coloro che scelgono di intraprendere gli studi universitari in un comune diverso da quello di residenza.

L'esigenza di un processo di riordino della normativa in materia di Università e ricerca era avvertita da tempo: già l'art. 7, comma 1, e l'allegato 3 della l. 50/1999 avevano autorizzato l'adozione di un testo unico, ma il Governo non aveva dato attuazione a tale previsione.

trebbero alludere a una diversa latitudine della discrezionalità del Governo in sede di attuazione della delega.

In effetti, in materia di Università la stratificazione normativa è evidente: in alcuni importanti ambiti, infatti, continuano a trovare applicazione atti precostituzionali, soprattutto di epoca fascista, a cominciare dal r.d. 1592/1933 («Approvazione del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore»)[13].

Dopo l'entrata in vigore della Costituzione e fino agli anni ottanta si è dipanata una legislazione che ha riguardato singoli aspetti (anche se in alcuni casi significativi[14]), regolati in modo spesso parziale e frammentario[15], e talvolta assecondando una logica emergenziale o meramente congiunturale[16].

Tale tendenza non è significativamente mutata né dopo le riforme degli anni ottanta (D.p.r. 382/1980; l. 168/1989) né dopo l'entrata in vigore della l. 240/2010, quando il caos normativo è, se possibile, è divenuto ancora più evidente, sia sul piano dell'utilizzazione delle fonti[17], sia per il fatto che, in sostanziale spregio all'autonomia riconosciuta dall'art. 33, comma 6, Cost., è stata ritenuta applicabile alle Università la disciplina generale delle pubbliche amministrazione, in forza dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001.

In questo senso, un'esigenza di razionalizzazione è quindi utile, sia alla luce della confusa produzione normativa degli ultimi anni[18], sia nell'ottica dell'autonomia universitaria, per chiarire gli ambiti rimessi alla potestà normativa degli Atenei, oggi assai 'depressa' anche (ma, evidentemente, non solo) per il caos legislativo dominante.

Ciò detto, però, sulla delega in questione gravano alcuni rilevanti interrogativi.

In primo luogo, come osservato anche dal Comitato per la legislazione del Senato, i principi e criteri direttivi 'specifici' sopra richiamati appaiono in realtà articolazioni dell'oggetto della delega, degli ambiti cioè nei quali potranno intervenire il decreto o i decreti legislativi[19].

[13] La perdurante, parziale vigenza del r.d. 1592/1933 è stata confermata dalla normativa c.d. 'taglia-leggi': come è noto, infatti, l'art. 14, comma 17, lett. *a*), della l. 246/2005 ha escluso dall'abrogazione generalizzata delle disposizioni legislative anteriori al 1970, tra le altre, quelle contenute in ogni testo normativo «che rechi nell'epigrafe l'indicazione codice ovvero testo unico».

[14] Così, ad esempio, la l. 311/1958, in materia di stato giuridico del personale docente, e la l. 349/1958, in materia di stato giuridico ed economico degli assistenti universitari, entrambe ritenute parzialmente vigenti dal d.lgs. 179/2009 (c.d. 'salva-leggi').

[15] Si pensi alla l. 910/1969 in materia di elezioni studentesche.

[16] Il pensiero corre, ad esempio, al d.l. 580/1973 (convertito, con modificazioni, dalla l. 766/1973), recante «Misure urgenti per l'Università».

[17] Si pensi alla massiccia utilizzazione dei decreti-legge, all'inserimento di contenuti relativi alle Università in sede di conversione degli stessi, ma anche al ricorso ad atti regolamentari o di incerta qualificazione.

[18] Spunti in questo senso in G. Azzariti, "Appunto critico sulla crisi dell'università," *Giur. cost.* (2013): 2459 sgg.

[19] Senato della Repubblica, XIX legislatura, Comitato per la legislazione, 5 novembre 2024 (*Boll. Giunte e Commissioni*, 5 novembre 2024, n. 349, 14: «Nella delega in materia di formazione superiore e università di cui all'articolo 11, è ben individuato, a differenza di quel che accade agli articoli 7 e 8, l'ambito delle materie su cui il Governo è delegato a procedere a riordino e razionalizzazione. Restano, tuttavia, indeterminati l'indirizzo e il contenuto degli

Si tratta di una tecnica di formulazione delle disposizioni di delega assai discutibile, alla stregua dell'art. 76 Cost.[20] ma corrispondente a una prassi decisamente radicata da anni[21].

Evidentemente, se i contenuti di cui alle lett. da a) a f) sopra richiamati vanno in realtà a concretizzare l'oggetto della delega, risulta evidente la carenza dei principi e criteri direttivi, non potendosi ritenere sufficienti quelli di cui all'art. 2 della legge, proprio in quanto 'generali' e 'trasversali' e cioè riferibili a tutte le deleghe della stessa l. 167/2025 e addirittura a quelle delle future leggi di semplificazione normativa.

Non a caso, lo stesso art. 2 dichiara espressamente la non esaustività di tali principi e criteri direttivi 'generali' rispetto alle singole disposizioni di delega, laddove fa salvi «i principi e i criteri direttivi specifici stabiliti per le singole materie» (comma 1)[22].

La giurisprudenza della Corte costituzionale sui requisiti essenziali della delegazione legislativa non è particolarmente rigorosa[23], tanto che nella storia repubblicana sono state solo due le disposizioni di delega dichiarate incostituzionali per la sussistenza di questo vizio (sent. 280/2004; 192/2024).

Dall'insieme delle pronunce della Corte si evince che la delega legislativa «può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega» (da ultimo, sent. 22/2024). In base a tale giurisprudenza, il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto, oltre che del dato testuale, di una lettura sistematica delle disposizioni che la prevedono, anche

interventi. A titolo esemplificativo, alla lettera a) del comma 1 si prevedono «riordino e razionalizzazione delle disposizioni in materia di assetto organizzativo e governance interna delle università» senza specificare se ciò vada nel senso di maggiore o minore autonomia delle università e di uniformazione o differenziazione della normativa; / analogamente, alla lettera b), non è chiaro se le procedure di reclutamento di professori e ricercatori debbano essere più o meno centralizzate rispetto al modello attuale, se la valutazione della ricerca debba seguire criteri più o meno uniformi di quelli in vigore, se la mobilità all'interno del sistema nazionale della ricerca debba essere liberalizzata o sottoposta a nuovi limiti, e così via».

[20] Sulla necessità di distinguere con chiarezza l'oggetto dai principi e criteri direttivi si veda anche la circolare del Presidente della Camera dei deputati sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del 20 aprile 2001 (par. 2 lett. *b*).

[21] Sul punto, sia consentito un rinvio a G. Tarli Barbieri, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008* (Milano: Giuffrè, 2009), in particolare pp. 142 sgg.

[22] Non è quindi condivisibile quanto affermato dal Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa nella seduta del 7 maggio 2025: «Neppure si può sostenere che le deleghe presenti nel disegno di legge siano in bianco. Vi sono infatti nell'articolo 2 del provvedimento princìpi generali di semplificazione che valgono per tutte le deleghe presenti nel disegno di legge in esame e varranno anche per le deleghe dei futuri disegni di legge annuale di semplificazione normativa»: Senato della Repubblica, XIX legislatura, 300ª seduta, 7 maggio 2025, res. sten., 100.

[23] Sul punto, cfr. già L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano* (Bologna: il Mulino, 1996), 214, che, a commento della giurisprudenza costituzionale sui principi e criteri direttivi, parlava di una degradazione dei principi e criteri direttivi a una sorta di *political question*.

alla luce del contesto normativo nel quale essa si inserisce, nonché della *ratio* e delle finalità che la ispirano[24], per cui «tra l'elemento letterale e quello funzionale-teleologico esiste un rapporto inversamente proporzionale: meno preciso e univoco è il primo, più rilevante risulta il secondo» (sent. 22/2024)[25]. Pertanto,

> entro questa cornice unitaria – emergente dalla delega interpretata in chiave anche sistematica e teleologica – deve essere inquadrata la discrezionalità del legislatore delegato, il quale è chiamato a sviluppare, e non solo ad eseguire, le previsioni della legge di delega. / Ferma questa esigenza di contenere adeguatamente l'ambito del potere legislativo affidato al Governo nello svolgimento della funzione legislativa delegata, occorre peraltro ribadire che non è possibile specificare in astratto ulteriori canoni rigidamente predeterminati, valevoli per ogni evenienza, che il Parlamento sia tenuto a rispettare all'atto dell'approvazione di una legge di delegazione (sent. 104/2017)[26].

In linea di principio, interpretando in modo piuttosto lasco il concetto di «oggetti definiti»[27], la Corte ritiene che

> il delegante non è onerato di fornire una descrizione tassativa delle norme suscettibile di guidare il delegato, risultando anzi consentito "il ricorso a clausole generali, ferma la necessità che queste siano accompagnate dall'indicazione di precisi principi" […]; né il Governo è tenuto a una attività di mera esecuzione o automatico riempimento dei disposti cristallizzati nella delega (sent. 79/2019)[28].

In questo contesto, la Corte costituzionale ha preso, almeno in parte, le distanze dal Consiglio di Stato secondo il quale le deleghe finalizzate al riassetto consentirebbero non solo modifiche di coordinamento formale ma anche «consistenti innovazioni del merito della disciplina sostanziale»[29].

[24] Per tutte, sentt. 229/2014, 210/2015; 250/2016; 7 e 22/2024.

[25] Sulla sent. 22/2024, in particolare, G. Giampà, "Criteri di delega e diversificazione delle tutele contro i licenziamenti nulli. La Corte costituzionale "congeda" la distinzione tra nullità testuali e virtuali ai fini dell'applicazione della reintegrazione," *diritticomparati.it* (3 aprile 2024).

[26] *Considerato in diritto*, n. 3.1. Sulla sent. 104/2017, cfr., in particolare, B. G. Mattarella, "La Corte costituzionale sui costi standard delle Università: genesi di una norma incostituzionale," *Quad. cost.* (2017): 633 sgg.; A. Alberti, "La Corte costituzionale sui costi standard delle Università: ancora una delega illegittima salvata," *Quad. cost.* (2017): 636 sgg.; G. Serges, "Delegazione legislativa, legislazione regionale e ruolo del potere regolamentare," *Giur. cost.* (2017): 1082 sgg. e, volendo, G. Tarli Barbieri, "L'"erompere" dell'attività normativa del Governo alla luce della sent. n. 104 del 2017: conferme e novità da un'importante pronuncia della Corte costituzionale," *Giur. cost.* (2017): 1091 sgg.

[27] Da ultimo, U. Ronga, *La delega legislativa. Recente rendimento del modello* (Napoli: Editoriale Scientifica, 2020), 140 sgg.

[28] *Considerato in diritto*, n. 8.2. Su tale pronuncia, con riferimento ai profili affrontati nel presente lavoro, F. Lucianò, "Le 'coordinate ermeneutiche' delineate dalla Corte costituzionale sulla delega legislativa: note a margine delle sentenze nn. 79 e 170 del 2019," *federalismi.it* 21 (2019): 1 sgg.

[29] Cons. Stato, ad. gen., 25 ottobre 2004, n. 2, *Foro it.* 3 (2005): cc. 205 sgg.

Premesso che, ad avviso del giudice delle leggi, «l'area della codificazione è quella elettiva della delegazione legislativa ad ampio spettro ed infatti a seguito di legge di delega sono stati approvati vari codici» e che dei requisiti costituzionali della delega

> la giurisprudenza costituzionale ha dato un'interpretazione flessibile, consapevole dell'esistenza di settori dell'ordinamento che, per la complessità dei rapporti e la tecnicità e interconnessione delle regole, mal si prestano ad un esame ed approvazione diretta delle Camere[30],

le disposizioni di delega che abbiano ad oggetto il riassetto di norme preesistenti ovvero la 'revisione' o il 'riordino' di un determinato ambito materiale[31] non sono ritenute di per sé incostituzionali ma debbono essere interpretate in un'accezione per così dire 'minimale' qualora siano carenti di principi e criteri direttivi: la giurisprudenza costituzionale ritiene che tali finalità giustifichino l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente soltanto se siano stabiliti principi e criteri direttivi volti a definire in tal senso l'oggetto della delega ed a circoscrivere le scelte discrezionali del Governo (sentt. nn. 354/1998; 239/2003; 170/2007; 293/2010)[32].

Si tratta di un orientamento dal quale la Corte non si è distaccata, salvo forse nel più recente periodo fare propria un'interpretazione ancora più restrittiva del concetto di «riordino» in quanto tale, poiché ora inteso come «limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai princìpi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante» (sent. 61/2020)[33].

In questo senso, quindi, si deve ritenere che la delega di cui all'art. 20 in esame non consenta innovazioni sostanziali alla disciplina legislativa in materia di Università.

Alla stregua della giurisprudenza costituzionale è quindi giocoforza ritenere che anche il comma 5 dello stesso art. 20, nella parte in cui prevede un testo unico regolamentare, con la possibilità di un adeguamento «ove necessario, alla nuova disciplina di livello primario» deve essere interpretato in senso restrittivo: la locuzione «nuova disciplina di livello primario», per non essere sospettabile di illegittimità costituzionale, non può che essere riferita ad un'opera di mero riordino, secondo i principi e criteri direttivi generali di cui all'art. 2 della

[30] Sent. 22/2024, *considerato in diritto*, n. 7.

[31] Sul punto, la l. 167/2025 utilizza locuzioni diverse per le singole disposizioni di delega, ma esse non sono tali da alterare quanto detto nel testo: in ogni caso, una maggiore omogeneità terminologica sarebbe stata opportuna, come evidenziato implicitamente anche dal Comitato per la legislazione del Senato (*Boll. Giunte e Commissioni* 538, 29 luglio 2025: 6).

[32] Sul punto, per tutti, P. Carnevale, "Semplificazione mediante riassetto e sistema delle fonti nella legge di semplificazione per il 2001 (n. 229/2003): prime considerazioni," in *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, a cura di M. A. Sandulli (Milano: Giuffrè, 2005), 127 sgg.; Pacini, *La ristrutturazione assente*, 107 sgg.

[33] *Considerato in diritto*, n. 4.1.

stessa l. 167/2025 che alludono, in particolare: al riordino delle disposizioni per settori omogenei, mediante la redazione o l'aggiornamento di codici di settore o testi unici, assicurando l'unicità, la contestualità, la completezza, la chiarezza e la semplicità della disciplina; al coordinamento formale e sostanziale delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche opportune per garantire o migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo; al riordino delle disposizioni legislative vigenti mediante abrogazione espressa delle norme che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo, fatta salva in ogni caso l'applicazione dell'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile.

Alla luce delle considerazioni che precedono, sono di assai dubbia costituzionalità alcuni schemi di decreto legislativo attuativi dell'art. 20, informalmente pubblicati, che invece recano disposizioni di 'riforma' riferite, in particolare, all'organizzazione degli Atenei[34].

3. Segue: i problematici «principi e criteri direttivi specifici» di cui all'art. 20, comma 1, della l. 167/2025

Ulteriori aspetti problematici attengono all'impianto della delega di cui all'art. 20 della l. 167/2025.

Una prima osservazione di fondo è il fatto che essa non sembra tale da consentire un riassetto complessivo delle disposizioni in materia di Università, superando l'eterogenea congerie di atti legislativi (e non legislativi) vigenti: solo per citare un esempio, nell'art. 20 non si fa menzione della disciplina del finanziamento e della contabilità degli Atenei; similmente, continuerebbero a essere disciplinati da fonti precostituzionali profili anche rilevanti quali quello delle sanzioni disciplinari per i docenti (artt. 88 e 89, r.d. 1592/1933) e gli studenti (art. 16, r.d.l. 1071/1935, convertito dalla l. 73/1936). A ciò si aggiungano alcuni nodi irrisolti che sono desinati a rimanere tali, quali i dubbi interpretativi sulla recente disciplina del c.d. 'preruolo'[35] e il coordinamento tra quest'ultima e la normativa in materia di borse di studio per attività di ricerca post-laurea[36].

[34] Alcuni schemi di decreto legislativo sono pubblicati in <https:www.roars.it>.

[35] Si pensi, solo per citare due esempi, alla disciplina, appena abbozzata, dei contratti di ricerca e degli incarichi *post-doc* (art. 22 e art. 22-*bis*, l. 240/2010) che non chiarisce la natura di questi rapporti di lavoro. Non è poi chiaro se i titolari di un incarico *post-doc* possano ovvero debbano svolgere anche attività di collaborazione alla didattica e di terza missione (l'art. 22-*bis*, comma 1, usa ambiguamente la congiunzione «nonché»).

[36] Ai sensi dell'art. 14, comma 6-*vicies ter,* del d.l. 36/2022 (convertito, con modificazioni, dalla l. 79/2022) in conseguenza dell'istituzione dei contratti di ricerca, sono soppresse le borse post-dottorato. Tale previsione nasconde un nodo interpretativo che ha indotto il Ministero a fornire con una nota alcuni chiarimenti, peraltro non del tutto risolutivi, agli Atenei. In tale circolare si afferma che «tenuto conto della delineazione del nuovo percorso del pre-ruolo ai sensi del nuovo intervento normativo», le borse post-dottorato non sono più conferibili per lo svolgimento di attività di ricerca dopo il dottorato, pur rimanendo in

Non solo, ma l'opera di riordino autorizzata dalla l. 167/2025 dovrà fare i conti con altri disegni di legge, attualmente all'esame del Parlamento, o con leggi successivamente approvate che toccano istituti fondamentali per il funzionamento degli Atenei: è il caso della riforma del reclutamento dei professori e dei ricercatori, nonché dell'abilitazione scientifica nazionale e della revisione delle procedure di mobilità interateneo e internazionale (oggetto del d.d.l. A.C. n. 2735, in attesa di pubblicazione, e dell'art. 20, comma 1, lett. b) e c)[37]: da questo punto di vista, l'"incrocio' dell'attuazione della lett. b) e della riforma 'sostanziale' di cui al d.d.l. n. 1518 potrebbe dare luogo a evidenti problemi applicativi.

Tra le leggi successivamente entrate in vigore si deve richiamare, in particolare, la l. 182/2025 («Disposizioni per la semplificazione e la digitalizzazione dei procedimenti in materia di attività economiche e di servizi a favore dei cittadini e delle imprese») la quale contiene quattro articoli che contengono altrettante misure di semplificazione in materia di Università, relative alla procedura di conferimento del titolo di professore emerito e onorario (art. 53), alla procedura di approvazione degli statuti e dei regolamenti degli Atenei (art. 54)[38], alla procedura di riconoscimento dei consorzi universitari (art. 55), alla procedura di designazione e nomina dei rappresentanti del Ministero dell'università e della ricerca nei collegi dei revisori dei conti delle Università (art. 56).

In secondo luogo, alcuni dei principi e criteri direttivi (*rectius*: degli oggetti) di cui all'art. 20 presentano alcuni non irrilevanti dubbi e ambiguità.

Così, con riferimento alla lett. *a*), non pochi dubbi emergono dall'utilizzazione congiunta delle locuzioni «*governance* interna»[39] e «organizzazione interna»: alla stregua di quanto previsto dall'art. 2 della l. 240/2010, che più correttamente è rubricato «organi e articolazione interna delle Università», è da ritenere che esse alludano quantomeno alla disciplina degli organi centrali

vigore la disciplina delle borse post laurea, rimessa all'autonomia degli Atenei «che ne consente già molteplici possibilità di impiego» (nota del Ministro dell'Università e della ricerca 8 luglio 2022, n. 8998). Tuttavia, in attesa di una nuova compiuta regolamentazione, nella prassi gli Atenei hanno continuato a bandire borse non riservate ai dottori di ricerca ma alle quali essi possono comunque partecipare e vedersi valutato il loro titolo: considerati i costi, molto alti per gli Atenei, delle nuove figure del c.d. 'preruolo' il rischio concreto è quello di un allungamento del precariato in forme meno garantite anche rispetto agli assegni di ricerca (oggi soppressi).

[37] Laddove si riferiscono, rispettivamente, «alle procedure di chiamata diretta dall'estero di studiosi stabilmente impegnati all'estero o presso istituti universitari o di ricerca esteri, anche se ubicati nel territorio italiano, in attività di ricerca o insegnamento a livello universitario» e «alle procedure di chiamata diretta dall'estero di studiosi stabilmente impegnati all'estero o presso istituti universitari o di ricerca esteri, anche se ubicati nel territorio italiano, in attività di ricerca o insegnamento a livello universitario».

[38] L'art. 54 chiarisce che debbono essere sottoposti al controllo del Ministero soltanto il regolamento generale di Ateneo, il regolamento per il trasferimento e la mobilità interna dei docenti e il regolamento di amministrazione, finanza e contabilità.

[39] L'espressione *governance* interna è utilizzata anche in Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Referto sul sistema universitario* (maggio 2025), 35 sgg. rinvenibile in <https:www.corteconti.it>.

e delle strutture periferiche degli Atenei, a cominciare dai Dipartimenti e dalle strutture di raccordo. Altrettanto poco chiara è la salvaguardia delle «materie regolate dal contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria». Si tratta di una locuzione inserita dalla Ia Commissione permanente del Senato[40] e la cui portata avrebbe dovuto essere esplicitata in termini più univoci, posto che essa non può essere riferita ai professori e ai ricercatori, trattandosi di personale in regime di diritto pubblico

> in attesa della specifica disciplina che la regoli in modo organico ed in conformità ai principi della autonomia universitaria di cui all'articolo 33 della Costituzione ed agli articoli 6 e seguenti della legge 9 maggio 1989, n.168, e successive modificazioni ed integrazioni, tenuto conto dei principi di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 23 ottobre 1992. n. 421 (art. 3, comma 2, d.lgs. 165/2001)[41].

Con riferimento alla lett. *b*), rinviando a quanto si è già anticipato, l'altro contenuto in essa previsto, ovvero la valutazione della qualità della ricerca, è disciplinato largamente a livello regolamentare e quindi i futuri decreti legislativi dovrebbero limitarsi a riordinare le poche disposizioni di livello primario in materia, pena una forse impropria rilegificazione della materia.

La lett. *d*) autorizza il riordino e la razionalizzazione della disciplina legislativa con riferimento allo stato giuridico ed economico del personale universitario: si tratta di un obiettivo condivisibile, poiché in questa materia la stratificazione normativa è particolarmente evidente, visto che l'art. 6 della l. 240/2010, nonostante la sua rubrica («Stato giuridico dei professori e dei ricercatori di ruolo»), non contiene certo una disciplina esaustiva.

Con riferimento a tale ultima disposizione sussistono non poche incertezze: così, la disciplina delle società aventi caratteristiche di *spin off* o di *start up* universitari alle quali i professori e ricercatori possono partecipare, anche assumendo in esse responsabilità formali, è rimessa agli artt. 2 e 3 del d.lgs. 297/1999 (art. 6, comma 9, l. 240/2010), atto normativo oggetto di una delegificazione irrituale, perché affidata a un decreto di natura non regolamentare (art. 63, comma 1, lett. *b*, d.l. 83/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. 134/2012), peraltro non adottato.

Ancora, in materia di condizioni e modalità di svolgimento di attività esterne, l'art. 6 della l. 240/2010 è andato incontro a interventi legislativi successivi che non hanno reso certo più chiara la disciplina vigente. Così è a dirsi per il comma 10-*bis* dello stesso art. 6 (introdotto con l'art. 9, comma 2-*bis*, del d.l. 44/2023, convertito dalla l. 74/2023) che consente ai professori e ai ricercatori a tempo pieno, previa autorizzazione del Rettore, di assumere incarichi senza vincolo di subordinazione presso enti pubblici o privati anche a scopo di lucro,

[40] L'emendamento è stato approvato nella seduta del 10 aprile 2025 (*Boll. Giunte e Commissioni* 426, 10 aprile 2025: 9).

[41] Sul punto, per tutti, E. Castorina, "Lo *status* dei docenti universitari," *osservatorio costituzionale* 6 (2021): 73 sgg.

purché siano svolti in regime di indipendenza, non comportino l'assunzione di poteri esecutivi individuali, non determinino situazioni di conflitto di interesse con l'Università di appartenenza e comunque non comportino detrimento per le attività didattiche, scientifiche e gestionali affidate dal loro Ateneo. Si tratta di una disposizione che si sovrappone, senza alcun coordinamento, a quella più restrittiva e non formalmente abrogata, contenuta nel comma 10, che consente a professori e ricercatori a tempo pieno di svolgere, anche in questo caso, previa autorizzazione del Rettore,

> funzioni didattiche e di ricerca, nonché compiti istituzionali e gestionali senza vincolo di subordinazione presso enti pubblici e privati senza scopo di lucro, purché non si determinino situazioni di conflitto di interesse con l'università di appartenenza, a condizione comunque che l'attività non rappresenti detrimento delle attività didattiche, scientifiche e gestionali loro affidate dall'università di appartenenza.

Tra l'altro, la non chiara formulazione anche di tale disposizione ha indotto il legislatore ad una tardiva e dubbia interpretazione autentica (art. 9, comma 2-*ter*, d.l. 44/2023, convertito, con modificazioni, dalla l. 74/2023) riferita alle attività di consulenza[42].

La lett. *e*), in materia di riordino delle disposizioni relative all'individuazione dei principi generali a tutela dell'autonomia didattica degli Atenei, sconta una prassi in cui quest'ultima fino dalla l. 341/1990 è soggetta, oltre che a disposizioni legislative, anche e soprattutto a regolamenti di diverso tipo: governativi, ma soprattutto ministeriali (art. 17, commi 95 sgg., l. 127/1997)[43] e atipici[44]. In conseguenza di questo nuovo assetto, i regolamenti didattici di Ateneo sono ormai divenuti, a tutti gli effetti, fonti 'terziarie'[45]. Così, il d.m. 270/2004, ancora

[42] Ai sensi di tale disposizione, « il primo periodo del comma 10 dell'articolo 6 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, con specifico riferimento alle attività di consulenza, si interpreta nel senso che ai professori e ai ricercatori a tempo pieno è consentito lo svolgimento di attività extra-istituzionali realizzate in favore di privati o enti pubblici ovvero per motivi di giustizia, purché prestate senza vincolo di subordinazione e in mancanza di un'organizzazione di mezzi e di persone preordinata al loro svolgimento, fermo restando quanto previsto dall'articolo 23-*ter* del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214». Sulle caratteristiche delle leggi di interpretazione autentica, per tutti, G. Verde, *L'interpretazione autentica della legge* (Torino: Giappichelli, 1997).

[43] Tale disposizione ha quindi ampliato una delegificazione atipica: F. Merloni, "Università," in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. VI (Milano: Giuffrè, 2006), 6105.

[44] F. Costantino, *Libertà di scienza tra autonomia universitaria e centralizzazione amministrativa* (Napoli: Jovene, 2018), 78. Sul punto si è osservato che la l. 341/1990 ha costituito «una inattesa inversione di tendenza riguardo a quanto lasciava preludere la legge n. 168 del 1989»: E. Castorina, *Autonomia universitaria e Stato pluralista* (Milano: Giuffrè, 1992), 12; nello stesso senso, A. D'Atena, "Profili costituzionali dell'autonomia universitaria," *Giur. cost.* (1991): 2987 sgg.

[45] E ciò sulla base di quanto previsto dall'art. 2, comma 2, del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'Università e della ricerca 270/2004, ai sensi del quale «ai fini della realizzazione dell'autonomia didattica di cui all'articolo 11 della legge 19 novembre 1990, n. 341, le uni-

vigente, reca, significativamente, «Modifiche al regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei, approvato con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509»: sulla base di un fondamento legislativo assai tenue, esso detta disposizioni concernenti i criteri generali per l'ordinamento degli studi universitari e determina la tipologia dei titoli di studio rilasciati dalle università: sarebbe auspicabile che almeno alcune delle previsioni contenute in tale atto fossero 'attratte' a livello legislativo, esprimendo scelte qualificanti della materia[46].

4. Il riordino della disciplina regolamentare: un vulnus per l'autonomia universitaria?

I commi 4 e 5 dell'art. 20 prevedono, rispettivamente, che

> con un unico regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono adottate le disposizioni di esecuzione e di attuazione dei decreti legislativi di cui al comma 1 del presente articolo

e che

> con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, i regolamenti ministeriali e interministeriali relativi alle materie disciplinate dai decreti legislativi di cui al presente articolo sono riuniti in un testo unico, adeguandoli, ove necessario, alla nuova disciplina di livello primario.

I due commi si riferiscono a fonti secondarie attuative dei decreti legislativi di riordino e quindi anche di quelli in materia di Università.

Si conferma quindi un orientamento ormai da tempo radicato e avallato anche dalla giurisprudenza costituzionale per cui la riserva di legge di cui all'art. 33, comma 6, Cost. («Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato») non escluderebbe l'ingresso di fonti secondarie per integrare e svolgere in concreto i contenuti sostanziali delle fonti primarie, laddove si tratti di profili che richiedono determinazioni unitarie o comunque «tali da dover essere conformate a circostanze e possibilità materiali varie e variabili, e quindi non

versità, con le procedure previste dalla legge e dagli statuti, disciplinano gli ordinamenti didattici dei propri corsi di studio in conformità con le disposizioni del presente regolamento e di successivi decreti ministeriali». L'art. 11 si premura di precisare analiticamente i contenuti dei regolamenti didattici di Ateneo. Emblematico, a tale proposito, l'approccio squisitamente centralistico che si evince già dal comma 1: «Le Università disciplinano gli ordinamenti didattici dei propri corsi di studio nei regolamenti didattici di ateneo che sono redatti nel rispetto, per ogni corso di studio, delle disposizioni del presente regolamento e di successivi decreti ministeriali, e che sono approvati dal Ministero ai sensi dell'articolo 11, comma 1, della legge 19 novembre 1990, n. 341».

[46] Tra l'altro, il d.m. 270/2004 reca l'unica disciplina di ambiti materiali assai significativi, quali le convenzioni tra Atenei anche stranieri in materia di rilascio di titoli di studio.

facilmente regolabili in concreto secondo generali e stabili previsioni legislative» (Corte cost., sent. 383/1998)[47]; pertanto, sussistendo questi presupposti,

> nulla nella Costituzione – ivi comprese le riserve relative di legge di cui agli artt. 33, 34 e 97 – vieta alla legge di affidare l'integrazione e lo sviluppo dei propri contenuti sostanziali ad un'attività normativa secondaria di organi statali (Corte cost., sent. 104/2017)[48].

Un tale punto di arrivo solo apparentemente è in linea con la tesi secondo la quale, alla stregua dell'art. 33, comma 6, il vero problema non sarebbe quello del contenuto della riserva di legge ma il bilanciamento tra i principi costituzionali che reggono il sistema delle autonomie costituzionalmente garantite[49], posto che è quantomeno opinabile che la rilevanza di tale compito possa chiamare in causa il Governo attraverso l'utilizzazione di fonti secondarie.

Purtroppo, nella prassi ormai da anni l'autonomia universitaria è stata degradata fino a essere qualificata «sotto tutela ministeriale»[50], rinnegando la svolta 'promessa' dall'art. 6, comma 2, della l. 168/1989, ai sensi del quale

> nel rispetto dei principi di autonomia stabiliti dall'articolo 33 della Costituzione e specificati dalla legge, le università sono disciplinate, oltre che dai rispettivi statuti e regolamenti, esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento. È esclusa l'applicabilità di disposizioni emanate con circolare.

In effetti, la 'relativizzazione' della riserva di legge ha finito per ridimensionare l'autonomia universitaria[51]; poiché tale riserva

> richiede la rigorosa applicazione delle norme dettate a garanzia del pluralismo culturale (cui sono, in ultima analisi, preordinate, sia l'autonomia universitaria, sia le libertà di scienza e insegnamento, in funzione delle quali la prima è riconosciuta)[52],

[47] *Considerato in diritto*, n. 4.1.2. Su tale pronuncia, in particolare, A. D'Atena, "Un'autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell'università," *Giur. cost.* (1998): 3332 sgg.; R. Niro, "Numero chiuso all'Università e potere regolamentare del Ministro: morte della riserva di legge o sua trasfigurazione?," *Giur. cost.* (1999): 1235 sgg.

[48] *Considerato in diritto*, n. 4.3.

[49] A. Poggi, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale* (Milano: Giuffrè, 2001), 173 sgg. Similmente, si è osservato che la legge non potrebbe imporre agli Atenei qualunque vincolo, essendo essa limitata «dalla necessità di rispettare l'autonomia universitaria», che può cedere solo rispetto a valori prevalenti: così, D. Sorace, "L'autonomia universitaria negli anni Novanta: problemi e prospettive," *Dir. Pubbl* (1996): 150 sgg.; cfr. anche L. Mazzarolli, "L'autonomia delle Università e delle Accademie nella Costituzione italiana," *Dir. e soc.* (1981): 282 (anche in *Studi in onore di A. Amorth*, vol. I, Milano: Giuffrè, 1982, 375 sgg.).

[50] D'Atena, "Un'autonomia sotto tutela ministeriale".

[51] Si è addirittura parlato di una dissoluzione della stessa, a seguito della sent. 383/1998: "Numero chiuso all'Università," 1236.

[52] R. Niro, "Numero chiuso all'Università e potere regolamentare del Ministro"; Niro, D'Atena, "Un'autonomia sotto tutela ministeriale," 3338. Similmente si è osservato che in tal modo la legge è autorizzata a debordare «dalle mere questioni di principio all'amputa-

ciò significa, come si è già ricordato, che il diritto di darsi ordinamenti autonomi, nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato, deve essere inteso in modo estensivo[53].

Inoltre, la 'relativizzazione' della riserva ha favorito il disordine delle fonti che attualmente affligge le Università. Nel più recente periodo, infatti, si è assistito anche alla ulteriore, crescente espansione di atti sub-legislativi, che, come accennato, sono largamente previsti già dalla l. 240/2010[54]; solo in alcuni casi, peraltro, essi sono riconducibili a regolamenti ai sensi dell'art. 17 della l. 400/1988[55]: così, ai regolamenti ministeriali e ai «decreti di natura non regolamentare»[56] si sono accompagnati meri decreti ministeriali e numerose 'note' che appaiono in molti casi, in violazione dell'art. 6 della l. 168/1989, assimilabili a circolari, cosicché «attualmente il sistema universitario appare regolato da una *selva incolta*» di atti[57], ed è ancora più evidente che nel passato una incomprensione «della diversa qualità del rapporto tra Ministero ed enti strumentali rispetto al rapporto con soggetti dotati di autonomia costituzionalmente garantita come le Università»[58].

Vi è da chiedersi se l'opera di razionalizzazione a livello regolamentare possa indurre quantomeno un riordino 'formale' in ossequio ai contenuti della l. 400/1988[59].

Ciò detto, i commi 4 e 5 dell'art. 20 presentano alcuni elementi di diversità: mentre il comma 4 allude ad un unico regolamento governativo recante «le disposizioni di esecuzione e di attuazione» dei decreti legislativi di riordino[60], il comma 5 prevede un vero e proprio testo unico dei regolamenti ministeriali e interministeriali relativi alle materie disciplinate dai decreti legislativi.

zione pressoché totale dell'autonomia degli atenei»: R. Calvano, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana* (Napoli: Jovene, 2012), 62.

53 G. Silvestri, "L'autonomia universitaria tra vecchi e nuovi centralismi," *Quad. cost.* (2002): 336.

54 Già nei primi anni successivi all'entrata in vigore della l. 240/2010 erano oltre venti gli atti attuativi privi di forza di legge, adottati in attuazione della stessa.

55 Con riferimento alla prassi sia consentito un rinvio a G. Tarli Barbieri, "Le fonti dell'autonomia universitaria," *osservatoriosullefonti.it* 1 (2022): 157 sgg.

56 Sui quali, per tutti, A. Moscarini, "Sui decreti del governo «di natura non regolamentare» che producono effetti normativi," *Giur. cost.* (2008): 5075 sgg.; V. Marcenò, "Quando il formalismo giuridico tradisce sé stesso. I decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti," *osservatoriosullefonti.it* (2011): 1 sgg.; M. Massa, "I regolamenti ministeriali," *federalismi.it* 2 (2017): 1 sgg.

57 Azzariti, "Appunto critico," 2460.

58 R. Balduzzi, "L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione," *Ist. fed.* (2004): 270-71.

59 Sulla cui crisi, per tutti, B. Caravita, "La «débâcle» istituzionale della potestà normativa del governo. Riflessioni in ordine al mutamento del sistema delle fonti," *federalismi.it* 2 (2017): 1 sgg.

60 Con ciò confermando la difficoltà pratica di distinguere regolamenti di esecuzione e regolamenti di attuazione: sul punto, per tutti, R. Balduzzi, "Il regolamento approvato con D.p.r. 28 aprile 1993, n. 132," in *Art. 128 Supplemento*, *Comm. Cost.* (Bologna-Roma: Zanichelli-Il Foro italiano, 1996), 1095 sgg.

La distinzione è però forse più apparente che reale, se si considera che l'art. 17, comma 4-*ter*, della l. 400/1988 prevede in generale la possibilità di adottare regolamenti governativi con i quali è possibile provvedere

> al periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita e all'espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete.

5. L'art. 20 della l. 167/2025: ovvero come riordinare e razionalizzare la normativa sulle Università … senza le Università

Alla luce delle considerazioni che precedono, non può essere un codice di riassetto lo strumento per varare riforme organiche.

Tuttavia, un serio percorso riformatore appare auspicabile, se riuscisse ad aggredire i problemi di fondo che affliggono gli Atenei: per limitarsi ad alcuni di essi, si pensi in primo luogo ai finanziamenti, non solo con riferimento al *quantum*, ma prima ancora alla loro certezza, poiché nella prassi essi sono determinati dopo l'adozione dei bilanci da parte degli Atenei; in secondo luogo, al rilancio dell'autonomia, attraverso un arretramento della pervasività della normativa statale; in terzo luogo, al rilancio di serie politiche in materia di diritto allo studio, in un momento nel quale fenomeni di esclusione sociale sono crescenti soprattutto in alcune aree del Paese; in quarto luogo, al contenimento dei divari non solo territoriali, tra gli Atenei; in quinto luogo, alla necessità di politiche conseguenti alla fine della stagione del PNRR, allo scopo di non disperdere i risultati conseguiti; in sesto luogo, alla disciplina relativa agli Atenei telematici, che dovrebbe essere allineata a quella delle Università 'tradizionali', onde evitare fenomeni di 'concorrenza sleale' e il rischio di un'offerta didattica 'al ribasso'.

Rimane poi sullo sfondo una fondamentale questione di metodo, che fino ad oggi è stata sostanzialmente elusa, ovvero il coinvolgimento delle Università nell'adozione delle riforme che le riguardano.

Paolo Grossi che in una serie di importanti contributi pubblicati tra la metà e la fine degli anni Novanta ripropose con forza una concezione dell'autonomia di cui all'art. 33, comma 6, Cost. come dimensione da riconoscere, più ancora che ai singoli Atenei, al sistema universitario nel suo complesso[61].

Questa prospettiva, non adeguatamente esplorata in dottrina, ove fosse stata realmente perseguita, avrebbe probabilmente cambiato in radice i rapporti tra le Università, da una parte, e il Parlamento e il Governo, dall'altro. Sul punto, Grossi criticò a più riprese l'involuzione del C.U.N. a organo ormai puramente

[61] Sul punto, sia consentito un rinvio a G. Tarli Barbieri, "«C'era una volta l'Università in Italia». Paolo Grossi e l'autonomia (negletta) degli atenei alla prova dei principi costituzionali," in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno. Il diritto come forma dell'esperienza. Per Paolo Grossi*, vol. LII, t. I (Milano: Giuffrè Francis Lefebvre, 2023), 883 sgg. e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

consultivo del M.U.R., mentre esso avrebbe potuto e dovuto assurgere al ruolo di strumento di autogoverno del sistema universitario.

Viceversa, l'attuazione del principio dell'autogoverno avrebbe dovuto comportare fondamentali innovazioni nella produzione normativa, in ossequio a quanto previsto dall'art. 5 Cost. il quale, laddove prevede che la Repubblica «adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento», può ben essere riferito non solo alle Regioni e agli enti locali ma anche a tutti i soggetti cui siano riconosciute dalla Costituzione sfere di autonomia normativa[62].

Purtroppo, l'ultima parte dell'art. 5, che pure appare di «una modernità, vista oggi, per certi aspetti persino sconvolgente», non trova concreta applicazione[63], cosicché, mancando una seria interlocuzione istituzionale, le Università sono ridotte al ruolo «di meri ricettori passivi di decisioni assunte al centro»[64].

Riferimenti bibliografici

Azzariti, G. "Appunto critico sulla crisi dell'università." *Giurisprudenza costituzionale* (2013): 2459 sgg.

Alberti, A. "La Corte costituzionale sui costi standard delle Università: ancora una delega illegittima salvata." *Quaderni costituzionali* (2017): 636 sgg.

Balduzzi, R. "L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione." *Le Istituzioni del federalismo* (2004): 270-71.

Balduzzi, R. "Il regolamento approvato con D.P.R. 28 aprile 1993, n. 132." In *Art. 128 Supplemento. Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma: Zanichelli-Il Foro italiano, 1996, 1095 sgg.

Calvano, R. *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*. Napoli: Jovene, 2012.

[62] Spunti in questo senso in N. Occhiocupo, "Costituzione e autonomia normativa delle Università," in Associazione italiana dei costituzionalisti, *L'autonomia universitaria* (Bologna, 25-26 novembre 1988) (Padova: Cedam, 1990), 20.

[63] N. Lupo, "Il Parlamento alla luce del nuovo titolo V della Costituzione," in *Il federalismo a Costituzione variata*, a cura di G. Tarantini (Torino: Giappichelli, 2002), 120. Sul punto cfr. già A. Manzella, "I metodi della legislazione parlamentare," in *Il parlamento tra crisi e riforma*, a cura di A. Barbera, P. Barcellona, F. P. Bonifacio, G. Ferrara, e A. Manzella (Milano: Giuffrè, 1985), 23 e sgg.

[64] Del resto, e non a caso, di questa esigenza si è fatto carico il Consiglio di Stato nel parere sullo schema di d.P.C.M. relativo alle c.d. 'cattedre Natta' nel quale si afferma la necessità di consultazione sul testo «degli organismi rappresentativi della realtà universitaria (tra questi, ad esempio, la Conferenza dei rettori delle Università italiane e il Consiglio universitario nazionale) [...] senza con ciò disattendere il precetto costituzionale che attribuisce al legislatore la definizione dei limiti relativi alla dimensione interna ed esterna dell'autonomia universitaria»: Cons. Stato, sez. cons. atti norm., 28 settembre 2016, n. 2303, <https:www.giustizia-amministrativa.it>. La consultazione dei destinatari è poi prevista quale strumento previsto nell'ambito dell'AIR: così il Comitato per la legislazione del Senato ha censurato il mancato ricorso ad esso proprio con riferimento alla delega in materia di formazione superiore e ricerca (*Boll. Giunte e Commissioni*, 5 novembre 2024: 9).

Caravita, B. "La «débâcle» istituzionale della potestà normativa del governo. Riflessioni in ordine al mutamento del sistema delle fonti." *federalismi.it*, 2 (2017): 1 sgg.

Carnevale, P. "Il caso delle leggi contenenti clausole di «sola abrogazione espressa» nella più recente prassi legislativa. Per un tentativo di rimeditazione organica anche alla luce della problematica degli autovincoli legislativi." In *Trasformazioni della funzione legislativa. I. "Vincoli" alla funzione legislativa*, a cura di F. Modugno, 3 sgg. Milano: Giuffrè, 1999.

Carnevale, P. "Osservazioni sparse in tema di norme sulla normazione e su talune caratteristiche del loro regime giuridico." *costituzionalismo.it* 3 (2016): 1 sgg.

Carnevale, P. "Semplificazione mediante riassetto e sistema delle fonti nella legge di semplificazione per il 2001 (n. 229/2003): prime considerazioni." In *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, a cura di M. A. Sandulli, 127 sgg. Milano: Giuffrè, 2005.

Castorina, E. *Autonomia universitaria e Stato pluralista*. Milano: Giuffrè, 1992.

Castorina, E. "Lo status dei docenti universitari." *osservatorio costituzionale* 6 (2021): 73 sgg.

Costantino, F. *Libertà di scienza tra autonomia universitaria e centralizzazione amministrativa*. Napoli: Jovene, 2018.

D'Atena, A. "Profili costituzionali dell'autonomia universitaria." *Giurisprudenza costituzionale* (1991): 2987 sgg.

D'Atena, A. "Un'autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell'università." *Giurisprudenza costituzionale* (1998): 3332 sgg.

Giampà, G. "Criteri di delega e diversificazione delle tutele contro i licenziamenti nulli. La Corte costituzionale 'congeda' la distinzione tra nullità testuali e virtuali ai fini dell'applicazione della reintegrazione." *dirittocomparati.it*, 3 aprile 2024.

Longo, E. *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*. Torino: Giappichelli, 2017.

Lucianò, F. "Le 'coordinate ermeneutiche' delineate dalla Corte costituzionale sulla delega legislativa: note a margine delle sentenze nn. 79 e 170 del 2019." *federalismi.it* 21 (2019): 1 sgg.

Lupo, N. "Il Parlamento alla luce del nuovo titolo V della Costituzione." In *Il federalismo a Costituzione variata*, a cura di G. Tarantini, 93 sgg. Torino: Giappichelli, 2002.

Manzella, A. "I metodi della legislazione parlamentare." In *Il parlamento tra crisi e riforma*, a cura di A. Barbera, P. Barcellona, F. P. Bonifacio, G. Ferrara, e A. Manzella, 23 sgg. Milano: Giuffrè, 1985.

Marcenò, V. "Quando il formalismo giuridico tradisce sé stesso. I decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti." *osservatoriosullefonti.it* (2011): 1 sgg.

Massa, M. "I regolamenti ministeriali." *federalismi.it* 2 (2017): 1 sgg.

Mattarella, B.G. "La Corte costituzionale sui costi standard delle Università: genesi di una norma incostituzionale." *Quaderni costituzionali* (2017): 633 sgg.

Mazzarolli, L. "L'autonomia delle Università e delle Accademie nella Costituzione italiana." *Diritto e società* (1981): 267 sgg.

Merloni, F. "Università." In *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. VI, 6103 sgg. Milano: Giuffrè, 2006.

Modugno, F. "È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?" In *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, a cura di M. Siclari, 3 sgg. Napoli: Editoriale Scientifica, 2012.

Moscarini, A. "Sui decreti del governo «di natura non regolamentare» che producono effetti normativi." *Giurisprudenza costituzionale* (2008): 5075 sgg.

Niro, R. "Numero chiuso all'Università e potere regolamentare del Ministro: morte della riserva di legge o sua trasfigurazione?" *Giurisprudenza costituzionale* (1999): 1235 sgg.

Occhiocupo, N. "Costituzione e autonomia normativa delle Università." In *L'autonomia universitaria*, Atti del convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (Bologna, 25-26 novembre 1988), 13 sgg. Padova: Cedam, 1990.

Pacini, F. *La ristrutturazione assente. Strumenti e limiti di un riordino complessivo della normativa primaria*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2017.

Paladin, L. *Le fonti del diritto italiano*. Bologna: il Mulino, 1996.

Poggi, A. *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*. Milano: Giuffrè, 2001.

Ronga, U. *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2020.

Serges, G. "Delegazione legislativa, legislazione regionale e ruolo del potere regolamentare." *Giurisprudenza costituzionale* (2017): 1082 sgg.

Silvestri, G. "L'autonomia universitaria tra vecchi e nuovi centralismi." *Quaderni costituzionali* (2002): 335 sgg.

Sorace, D. "L'autonomia universitaria negli anni Novanta: problemi e prospettive." *Diritto pubblico* (1996): 150 sgg.

Tarli Barbieri, G. "«C'era una volta l'Università in Italia». Paolo Grossi e l'autonomia (negletta) degli atenei alla prova dei principi costituzionali." In *Il diritto come forma dell'esperienza. Per Paolo Grossi*, *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. LII, t. I, 883 sgg. Milano: Giuffrè Francis Lefebvre, 2023.

Tarli Barbieri, G. "La delega legislativa nei più recenti sviluppi." In *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, 142 sgg. Milano: Giuffrè, 2009.

Tarli Barbieri, G. "L''erompere' dell'attività normativa del Governo alla luce della sent. n. 104 del 2017: conferme e novità da un'importante pronuncia della Corte costituzionale." *Giurisprudenza costituzionale* (2017): 1091 sgg.

Tarli Barbieri, G. "Le fonti dell'autonomia universitaria." *Osservatorio sulle fonti* 1 (2022): 157 sgg.

Verde, G. *L'interpretazione autentica della legge*. Torino: Giappichelli, 1997.

I nomi e le cose. Appunti sulle agenzie amministrative

Claudio Tucciarelli

1. Il tema delle agenzie amministrative nella monografia di Cecilia Corsi

Nel 2005 veniva pubblicato un agile e, al tempo stesso, denso lavoro di Cecilia Corsi, dedicato alle agenzie amministrative. La difficoltà di assicurare una compiuta e coerente definizione a questo modello organizzativo della pubblica amministrazione si manifesta con forza già nel titolo del volume. In esso, infatti, la stessa figura (le agenzie) è declinata tanto al singolare quanto al plurale. Ma non solo, a essa fa seguito un interrogativo, relativo al carattere innovativo di tale categoria[1].

Queste note intendono tornare sugli argomenti sviluppati da Cecilia Corsi e toccare alcuni snodi che riguardano, ancora oggi, le forme dell'organizzazione pubblica.

Costituisce ormai un'acquisizione pacifica, anche se relativamente recente, che le strutture organizzative condizionino «la realizzazione degli interessi alla tutela dei quali sono preordinate»[2].

Si tratta di un tema – le agenzie amministrative – che ha conosciuto una fioritura decisa, tanto nella legislazione quanto nella dottrina, a cavallo dei due secoli e che poi pare avere perso vigore nel dibattito dell'ultimo quindicennio, quasi che la questione dell'organizzazione della pubblica amministrazione (o almeno quella relativa alle agenzie) non abbia più slancio o rilievo.

[1] C. Corsi, *Agenzia e agenzie: una nuova categoria amministrativa?* (Torino: Giappichelli, 2005).

[2] C. Franchini, "L'organizzazione," in *Trattato di diritto amministrativo – Diritto amministrativo generale*, a cura di S. Cassese, t. I (Milano: Giuffrè, 2003), 253.

Claudio Tucciarelli, Consiglio di Stato, Italy, c.tucciarelli@giustizia-amministrativa.it

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)
FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Claudio Tucciarelli, *I nomi e le cose. Appunti sulle agenzie amministrative,* © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2.37, in Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, pp. 417-429, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

In realtà, se si prescinde dalla questione nominalistica e ci si concentra sulle forme dell'organizzazione, ci si rende conto agevolmente che la molteplicità delle modalità strutturali per l'esercizio di pubbliche funzioni non ha cessato di manifestarsi altrimenti, ad esempio attraverso il ricorso alla indefinita figura delle 'cabine di regia'[3].

Rimane fermo e costante l'interrogativo circa il rapporto tra il nome, la denominazione della forma organizzativa, e il contenuto, come già metteva in evidenza la monografia di Cecilia Corsi.

Per tornare al titolo del volume, resta senz'altro confermata l'intuizione dell'autrice: è per lo meno da dubitare della effettiva novità delle soluzioni organizzative volta a volta proposte.

Il tema investe dunque le forme e le modalità dell'organizzazione pubblica, un tema talvolta sottovalutato. Tuttavia, la sola individuazione e assegnazione delle funzioni non è in grado di determinare e plasmare le modalità organizzative e applicative e di assicurarne l'esito. Se si può convenire che in principio siano le funzioni[4] e la loro razionale distribuzione tra le diverse branche dell'amministrazione pubblica, nessuna funzione pubblica, peraltro, può prescindere dall'organizzazione e dall'apparato amministrativo che è chiamato a farsene carico, tanto se si vuole considerare l'efficienza dell'azione amministrativa quanto se si intende tenere conto degli equilibri finanziari e di bilancio.

Occorre in definitiva insistere sulla rilevanza dell'organizzazione amministrativa e del suo ruolo nelle società complesse[5]. È ben difficile sostenere una sorta di neutralità dell'organizzazione rispetto al processo diretto alla individuazione e alla soddisfazione degli interessi[6].

Per molti versi, il tema delle agenzie ripropone la questione del rapporto tra politica e amministrazione[7], tra indirizzo e gestione, tra gerarchia e coordinamento[8].

[3] Con specifico riguardo alla Presidenza del Consiglio dei ministri, analoghe considerazioni possono essere riferite alle 'strutture di missione', articolazioni amministrative per il conseguimento di specifici obiettivi di carattere temporaneo, che generalmente tendono a consolidarsi e stabilizzarsi nel corso del tempo.

[4] M. S. Giannini, "In principio sono le funzioni," *Amministrazione civile* 1 (1957): 11-4.

[5] A. Lippi, *Modelli di amministrazioni pubbliche,* (Bologna: il Mulino, 2022), 12, osserva che la «rilevanza dell'organizzazione amministrativa e il ruolo organizzante che essa ha nelle società complesse sono tali che intrecciano sia la sfera privata, sia quella pubblica dell'economia e, ovviamente, della politica. La capacità amministrativa, di conseguenza, condiziona la capacità di tutti i settori appena visti, nonché la qualità dei diritti di cittadinanza».

[6] Cfr. M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione* (Milano: Giuffrè, 1966), 118 sgg.; da ultimo, F. Aperio Bella, "Amministrazione soggettivamente pubblica per fini pubblici e amministrazioni indipendenti e agenzie," in *P.A. persona e amministrazione* 1 (2021): 105-37, in particolare nota 1 e gli studi ivi citati.

[7] Sui diversi concetti di «separazione» e «distinzione» tra politica e amministrazione, si veda F. Merloni, "Il nuovo modello di agenzia nella riforma dei Ministeri," *Dir. Pubbl.* (1999): 727-30.

[8] In definitiva erano questi i temi che con sinteticità e nettezza Cecilia Corsi metteva in luce. Per una sintesi relativa al rapporto tra politica e amministrazione, tra discrezionalità ed esecuzione e sul ruolo di intermediazione della p.a., nella prospettiva della scienza dell'amministrazione, cfr. Lippi, *Modelli*, 20.

Le agenzie, almeno secondo una prima accezione, avrebbero potuto essere dirette a tracciare un solco più profondo tra l'indirizzo politico e l'attuazione amministrativa.

2. I tentativi di una disciplina legislativa unitaria…

Lo spartiacque, nell'ordinamento italiano, è essenzialmente costituito dalla legge delega n. 59 del 1997[9] e dal successivo decreto legislativo n. 300 del 1999, nel quadro di un disegno complessivo di modifica dell'organizzazione ministeriale e, insieme, di decentramento amministrativo.

Tra i principi e criteri direttivi di delega campeggiavano, anche con riguardo alla istituzione di agenzie, gli obiettivi di snellimento e razionalizzazione dell'organizzazione amministrativa.

Il decreto legislativo, in particolare, delineava un modello di agenzia connotato fin dall'inizio da un rilevante grado di flessibilità: sia per la distinzione tra modello generale (artt. 8 e 9, inizialmente riferito a otto agenzie[10]) e modello speciale e derogatorio (in origine, le quattro agenzie fiscali, art. 10 e Titolo V); sia per il rinvio all'esercizio del potere regolamentare da parte del Governo per la ulteriore definizione degli statuti e, al loro interno, dei tratti di autonomia di ciascuna agenzia rispetto ai poteri ministeriali[11].

Le agenzie, sebbene dotate di 'piena autonomia', venivano configurate quali strutture istituite nell'ambito dell'amministrazione centrale. Spettava loro lo svolgimento di attività di carattere tecnico-operativo di interesse nazionale esercitate dai Ministeri e da enti pubblici. Venivano poste al servizio delle amministrazioni pubbliche, comprese anche quelle regionali e locali.

Sarebbe il segnale della volontà (legislativa) di dare vita a una sorta di 'concentrazione' nelle agenzie di varie specializzazioni[12].

Le agenzie fiscali venivano invece dotate di personalità giuridica, insieme all'Agenzia industrie difesa, oltre che di autonomia patrimoniale.

[9] Si veda l'art. 12, comma 1, della legge n. 59 del 1997, in particolare la lettera g), che prevede tra i principi e criteri direttivi di delega: eliminare le duplicazioni organizzative e funzionali, sia all'interno di ciascuna amministrazione, sia fra di esse, sia tra organi amministrativi e organi tecnici, con eventuale trasferimento, riallocazione o unificazione delle funzioni e degli uffici esistenti, e ridisegnare le strutture di primo livello, anche mediante istituzione di dipartimenti o di amministrazioni ad ordinamento autonomo o di agenzie e aziende anche, risultanti dalla aggregazione di uffici di diverse amministrazioni, sulla base di criteri di omogeneità, di complementarietà e di organicità.

[10] Cui si è aggiunta una nona Agenzia, l'agenzia italiana del farmaco: a essa si applica il d.lgs. n. 300 del 1999, per quanto non diversamente disciplinato dal decreto-legge n. 269 del 2003 (convertito dalla legge n. 326 del 2003), che l'ha istituita.

[11] Cfr. in particolare l'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 300 del 1999.

[12] G. Taccogna, *La disciplina dell'organizzazione amministrativa: lezioni* (Milano-Padova: Wolters Kluver-Cedam, 2024), 210 sgg. Il medesimo autore rileva tuttavia (pp. 227-28) che, in tempi più recenti, il modello di agenzia è stato utilizzato anche per l'assolvimento di compiti amministrativi aventi natura sostanzialmente giuridico-burocratica (es. Agenzia per la coesione territoriale).

Le successive vicende legislative hanno mostrato una significativa fluidità nella ripartizione delle funzioni tra strutture organizzative diverse, riconducendo talora ai Ministeri alcune funzioni oppure ricorrendo a soluzioni organizzative distinte dall'agenzia[13].

Il decreto legislativo n. 300 del 1999 non ha tuttavia determinato una modifica o un adeguamento delle disposizioni previgenti relative alle agenzie[14]. Inoltre, la successiva affermazione con il decreto legislativo n. 165 del 2001 della distinzione tra funzione di indirizzo e funzione gestionale quale regola generale del rapporto di pubblico impiego ha in certa misura affievolito i tratti peculiari delle agenzie rispetto al modello ministeriale.

Oltre alle agenzie fiscali (all'epoca quattro), il decreto legislativo n. 300 ha previsto in origine l'istituzione di sette agenzie, secondo la disciplina generale tratteggiata dagli articoli 8 e 9[15].

Il passaggio legislativo del 1999 non è tuttavia caratterizzato da elementi di assoluta novità, se solo si pone mente alla lunga vicenda che, fin dalle origini, ha conosciuto l'assetto organizzativo della p.a. Esso segna il culmine di un processo risalente.

Dopo l'abbandono del modello sabaudo delle aziende con l'accentramento ministeriale del periodo statutario (legge Cavour n.1483 del 1855), con uffici interamente assoggettati all'autorità ministeriale, l'ordinamento aveva conosciuto una vera e propria fuga dall'ufficio ministeriale, specialmente all'inizio del XX secolo, in parallelo con l'assunzione da parte statale di servizi sempre più rilevanti ed estesi e l'affermazione delle amministrazioni autonome e degli enti pubblici per lo svolgimento di buona parte di tali servizi. Eppure si trattava di passaggi non privi di contraddizioni già nella riforma Cavour:

> da un lato, ampliandosi i compiti dello stato si complica la macchina amministrativa e sempre maggiore peso vengono ad assumere i dirigenti, dall'altro si continua a ribadire la scelta degli uffici ministeriali come meri uffici interni[16].

Anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, l'amministrazione continua a essere strutturata secondo due modelli: quello ministeriale e quello per enti pubblici. Non si tratterebbe, in astratto, di un dualismo da con-

[13] È il caso ad esempio dell'agenzia per la protezione civile o di quella per il servizio civile.

[14] Corsi, *Agenzia e agenzie*, 43-59, ne elenca undici a livello nazionale.

[15] L'Agenzia industrie difesa (art. 22), l'Agenzia per le normative ed i controlli tecnici (art. 31), l'Agenzia per la proprietà industriale (art. 32), l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (art. 38), l'Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture (art. 44), l'Agenzia di protezione civile (art. 79), l'Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale (art. 88). Un'analitica rassegna delle vicende successive mostrerebbe il ritardo nella istituzione di una parte delle agenzie in questione e la sopravvenienza di modifiche legislative che hanno modificato in radice la titolarità delle funzioni (è il caso, ad esempio, dell'Agenzia di protezione civile). Come già annotato, nel 2003 (decreto-legge n. 269 del 2003, convertito con modificazioni dalla legge n. 326 del 2003) è stata istituita l'Agenzia italiana del farmaco che, per quanto non altrimenti previsto, è disciplinata dagli artt. 8 e 9 del d.lgs. n. 300 del 1999.

[16] Corsi, *Agenzia e agenzie*, 11.

siderare negativamente, se non fosse che, in mancanza di un progetto organico di riforma, gli enti pubblici sono sorti in maniera incontrollata e irrazionale[17].

L'ampio dibattito dottrinale e i progetti di riforma amministrativa elaborati nel corso degli anni[18] non sono poi riusciti a fugare gli interrogativi circa la natura propria delle agenzie, nel quadro dei rapporti tra due principi spesso contrapposti: indirizzo politico, da un lato, e speditezza ed efficacia dell'azione amministrativa, dall'altro.

Pur non mancando taluni caratteri comuni (per struttura, funzioni e rapporti con il Governo)[19], le differenti caratteristiche delle agenzie istituite volta per volta dal legislatore prima del 1999[20], a partire dagli anni ottanta, non hanno agevolato il compito a chi tenti di ricostruire un sistema coerente o di coglierne i tratti innovativi sia per quanto riguarda l'articolazione organizzativa sia con riferimento alle relazioni con il governo e alla autonomia dal potere politico. Tanto da fare concludere che rimaneva ancora da comprendere se al termine «agenzia» corrispondesse un particolare tipo di struttura amministrativa o fosse soltanto un *nomen* al quale sono ricondotti istituti diversi. Tanto da chiedersi quale sia, se vi è, il *novum* con esso introdotto[21], se non la riproduzione del modello di organo ministeriale o ente strumentale contraddistinti da una chiara connotazione tecnica[22]. Si tratta di interrogativi destinati a rimanere senza una risposta netta a circa venti anni di distanza.

[17] Corsi, *Agenzia e agenzie*, 16.

[18] Tra i molti, il progetto Giannini, il lavoro della commissione Medici e il progetto '80. Sul rapporto tra riforme amministrative, organizzazione e nuovi modelli (quali il *New public management*), si veda F. Di Mascio e A. Natalini, "Le teorie del cambiamento amministrativo tra paradigmi e modelli. Il caso delle riforme amministrative in Italia," *Riv. Trim. Sc. Amm.* 1 (2024): 1-27. Per una sintesi del dibattito sul tema delle agenzie a partire dagli anni settanta, cfr. M. Monteduro, *Introduzione allo studio delle agenzie amministrative. Origini e trasformazioni dell'idea di agenzia* (Lecce: Argo, 2004), 109-40.

[19] Cfr. la ricostruzione relativa alle agenzie prima del 1999 (per lo più dotate di personalità giuridica) e a quelle istituite in base al d.lgs. n. 300 del 1999, svolta da L. Casini, "Le agenzie amministrative," *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* 1 (2003): 393-463.

[20] Se ne contano undici, di cui una (l'agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale) istituita nel 2000 in attuazione della legge n. 662 del 1996. Tali agenzie erano chiamate a svolgere attività prevalentemente tecniche ed erano essenzialmente enti pubblici legati alle direttive politiche da un vincolo di strumentalità (cfr. S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo,* Milano: Garzanti, 2000, 186). Analoga conclusione viene tratta da Corsi, *Agenzia e agenzie*, 62, anche con riguardo alle agenzie regionali, sviluppatesi soprattutto nel corso degli anni novanta. Il vincolo di strumentalità emerge ulteriormente con chiarezza sin dalle disposizioni di carattere generale del decreto legislativo n. 300 del 1999: i Ministeri svolgono le proprie funzioni per mezzo della propria organizzazione, nonché per mezzo delle agenzie disciplinate dal decreto legislativo (art. 2, comma 2).

[21] Corsi, *Agenzia e agenzie*, 14.

[22] Corsi, *Agenzia e agenzie*, sottolineava che «Tali agenzie, pertanto, non presentano delle peculiarità tali da poter dar vita ad un nuovo tipo di ente» (p. 57); senz'altro, quanto al grado di autonomia, non è possibile un'assimilazione alle Autorità amministrative indipendenti, anzi, termini quali «piena autonomia» delle agenzie di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 300 del 1999 risultano enfatici (p. 81) e al massimo si tratta di autonomia organizzativa (p. 82); la comparazione con l'esperienza britannica delle *Next step agencies* e i tratti distintivi di queste ultime corroborano il carattere prevalentemente enfatico del ricorso al termine «agenzie» nel nostro ordinamento (p. 83).

In definitiva risulta ancora attuale la definizione di carattere generale di Guido Zanobini: l'amministrazione centrale non si esaurisce nell'organizzazione normale dei ministeri «ma presenta anche una serie di istituzioni particolari che, pure dipendendo da alcuni di questi, sono in parte autonome»[23].

Possiamo dunque considerare il disegno organizzativo delle pubbliche amministrazioni, al cui interno si collocano anche le agenzie, nel segno della «pluralizzazione, pluricentrismo, polimorfismo»[24].

Al di là di tale definizione si corre il rischio di perdersi in ricostruzioni astratte o nella moltitudine, non sempre coordinata, delle plurime forme dell'organizzazione pubblica.

3. …e le suggestioni straniere

Per altro verso, l'esperienza di altri ordinamenti – che avrebbe esercitato un vero e proprio 'fascino'[25] sul nostro legislatore – rende ancor più evidente la polivalenza delle agenzie.

Già lo studio di Cecilia Corsi ha offerto una panoramica[26] in cui sono posti a raffronto il modello svedese (in cui le autorità amministrative, tra cui le agenzie, esercitano funzioni di tipo operativo da cui sono tendenzialmente esclusi gli uffici ministeriali), quello statunitense (in cui è più diffuso il vincolo di dipendenza, se non gerarchia, dagli uffici ministeriali federali), il modello britannico (in cui, a partire dagli anni ottanta del secolo scorso, la c.d. *agencification* porta a una disaggregazione dei dipartimenti al fine di separare la politica dall'amministrazione). Le differenze tra questi ultimi due si sono poi affievolite nel corso del tempo (maggiore dipendenza dal Governo nel sistema britannico e mitigazione del criterio fiduciario di nomina negli Stati Uniti).

Ulteriormente diverso risulta il modello europeo di agenzia, caratterizzato prevalentemente dall'esigenza di contemperare l'amministrazione indiretta, propria del diritto europeo, con la cooperazione tra apparati pubblici statali e apparati comunitari, questi ultimi distinti dalla Commissione europea[27].

[23] G. Zanobini, *Corso di diritto amministrativo,* vol. III (Milano: Giuffrè, 1958), 36, il quale prosegue sottolineando che alcune di tali istituzioni particolari hanno personalità giuridica, altre invece sono prive di questo carattere e fanno parte della «personalità generale dello Stato». M. S. Giannini, "In principio sono le funzioni," *Amministrazione civile* 1 (1957): 13, già sottolineava «l'enorme quantità e varietà di figure soggettive che i pubblici poteri annoverano, che vanno continuamente aumentando, che si rendono vieppiù complesse col proceder del tempo e che tendono ad evolversi verso figure nuove che oggi possiamo indovinare più che analizzare».

[24] G. Tabet, "Natura e funzioni delle agenzie fiscali," *Riv. Dir. Finanz. Sc. Finanze* 2 (2011): 257, il quale pone in evidenza l'atipicità delle agenzie fiscali rispetto alla categoria generale delle agenzie nel d.lgs. n. 300 del 1999.

[25] Monteduro, *Introduzione allo studio delle agenzie amministrative*, 18.

[26] Corsi, *Agenzia e agenzie*, 25-37.

[27] Sulla rilevanza e il ruolo delle agenzie europee e sulle ragioni per cui lo studio dell'organizzazione amministrativa nell'ordinamento nazionale non possa prescindere da esse (connotate da una forte capacità di adattamento ambientale e flessibilità), cfr. E. D'Alterio, "Agenzie e autorità

4. Le recenti tendenze legislative della *agentification*

È interessante verificare quale sia stato il seguito che ha avuto sul piano legislativo il tentativo del 1999 di un inquadramento legislativo coerente e tendenzialmente unitario delle agenzie amministrative. Di specifico interesse paiono le scelte legislative operate dal 2005[28] a oggi.

Considerando le Agenzie oggi esistenti, istituite dopo il 2005, si nota che il legislatore ha fatto ricorso sporadico e non sistematico al modello delineato nel 1999. Anzi, si può sostenere che vi sia stata una vera e propria fuga da quel modello, per tornare al metodo precedente della legislazione frammentata e di settore.

Da una prima ricognizione risulta infatti che sono stati istituiti non meno di dieci organismi denominati «agenzia»: l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (Anvur)[29]; l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa s.p.a. (Invitalia)[30]; l'Agenzia nazionale per l'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata[31]; l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo[32]; l'Agenzia delle entrate-riscossione[33]; l'Agenzia nazionale per la meteorologia e climatologia (Italia Meteo)[34]; l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle

europee: la diafasia dei modelli di organizzazione amministrativa," *Dir. Amm.* 4 (2012): 801-44. Sulla distinzione, in ambito unionale, tra agenzie esecutive e agenzie di regolazione, si veda R. Piselli, "Uno sguardo alle agenzie decentrate attraverso il prisma del principio di sussidiarietà," in *amministrazioneincammino.it* (19 maggio 2017). Per un raffronto tra le caratteristiche delle diverse agenzie in chiave comparata, cfr. F. Toth, "La diffusione delle agenzie amministrative in Italia," *Riv. It. Pol. Pubbl.* 1 (2007): 140-46.

[28] Anno di pubblicazione del lavoro di Cecilia Corsi.

[29] Art. 2, comma 138, del decreto-legge n. 262 del 2006, convertito con modificazioni dalla legge n. 286 del 2006. L'Agenzia ha personalità di diritto pubblico e ha sostituito quattro Comitati preesistenti.

[30] Art. 1, comma 460, della legge n. 296 del 2006. Si tratta della trasformazione della società Sviluppo Italia Spa, che ha assunto così la denominazione di «Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa Spa», società a capitale interamente pubblico.

[31] Decreto-legge n. 4 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 50 del 2010, poi abrogato e sostituito dal d.lgs. n. 159 del 2011, il cui art. 110 qualifica l'Agenzia come soggetto dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia organizzativa e contabile.

[32] Art. 17 della legge n. 125 del 2014, che riconosce all'agenzia personalità giuridica di diritto pubblico. A essa è espressamente riconosciuta anche autonomia di 'bilancio', oltre a quella organizzativa, regolamentare, amministrativa, patrimoniale, contabile.

[33] Art. 1, comma 3, del decreto-legge n. 193 del 2016, convertito con modificazioni dalla legge n. 225 del 2016, che ha istituito un ente pubblico economico, denominato «Agenzia delle entrate-Riscossione», ente strumentale dell'Agenzia delle entrate. L'ente subentra, a titolo universale, nei rapporti delle società del gruppo Equitalia. In via residuale, l'Agenzia delle entrate-Riscossione è sottoposta alle disposizioni del codice civile e delle altre leggi relative alle persone giuridiche private (comma 6).

[34] Art. 1, comma 551, della legge n. 205 del 2017. Le disposizioni di rango primario non esplicitano la natura di questa Agenzia, che è tuttavia posta sotto la vigilanza e assoggettata all'indirizzo di un Comitato di esperti nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri. Il Comitato predispone anche lo Statuto dell'Agenzia.

infrastrutture stradali e autostradali (Ansfisa)[35]; l'Agenzia per l'Italia digitale (Agid)[36]; l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (Acn)[37]; l'Agenzia italiana per la gioventù (Aig)[38].

Se ne ricava un mosaico di molteplici disposizioni aventi forza di legge, relative a disparati settori e tipologie di attività, fatto salvo il carattere generalmente tecnico di gran parte delle funzioni svolte da ciascuna di esse.

Prevale dunque la specificità delle discipline di settore ed è recessiva la possibilità di applicare le disposizioni comuni del decreto legislativo n. 300 del 1999.

Il rinvio a queste ultime è presente nella disciplina di due sole agenzie (Agenzia per la cooperazione allo sviluppo e Agid) e, almeno nel primo caso, con una evidente deroga (il riconoscimento della personalità giuridica pubblica) rispetto al modello di riferimento, con la conseguenza che risulta ancor più complesso individuare le singole disposizioni comuni del decreto n. 300 per le quali opera la clausola di residualità in loro favore. Tale clausola, infatti, trova applicazione esclusivamente per quanto non altrimenti regolato dalle disposizioni di legge.

In due casi si tratta di enti che presentano elementi propri della soggettività giuridica privata. Nel primo caso si tratta di persona giuridica privata a capitale interamente pubblico (Invitalia). Nel secondo (Ader, espressamente qualificato come ente pubblico economico a carattere strumentale), vanno applicate le disposizioni del codice civile e quelle relative alle persone giuridiche private in via residuale, ovverosia nelle parti non oggetto di diversa disciplina legislativa.

Per Acn, invece, il legislatore mostra di volere creare un ente pubblico la cui specialità assorbe l'intera disciplina nei contenuti del decreto-legge istitutivo e in quello dei provvedimenti attuativi. Tale scelta non lascia spazio, neppure in via residuale, all'applicazione delle disposizioni comuni del d.lgs. n. 300 del 1999. La fuga dal modello generale dell'agenzia, in questo caso, dovrebbe assicurare maggiore certezza e stabilità circa le disposizioni da applicare.

[35] Art. 12 del decreto-legge n. 109 del 2018, convertito con modificazioni dalla legge n. 130 del 2018. L'Agenzia ha preso il posto dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie, ha sede presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, è dotata di personalità giuridica e ha autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria. In via residuale le si applicano gli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

[36] Art. 19 del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 134 del 2012. Agid ha preso il posto di DigitPA e dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione. A essa, cui è riconosciuta autonomia organizzativa, tecnico-operativa e gestionale, si applicano in via residuale gli artt. 8 e 9 del d.lgs. n. 300 del 1999.

[37] Art. 5 del decreto-legge n. 82 del 2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 109 del 2021. L'Agenzia, cui è riconosciuta personalità giuridica di diritto pubblico, dispone di autonomia nei limiti di cui al decreto-legge istitutivo. La regolazione dell'attività dell'Agenzia è riservata al decreto-legge istitutivo e alle disposizioni la cui adozione è prevista dallo stesso.

[38] Art. 55 del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla legge n. 41 del 2023. È un ente pubblico non economico dotato di personalità giuridica e di autonomia regolamentare, organizzativa, gestionale, patrimoniale, finanziaria e contabile (non è fatto rinvio alle disposizioni sulle agenzie di cui al d. lgs. n. 300 del 1999).

A ben vedere, non sussistono elementi utili per comprendere fino in fondo le ragioni delle singole scelte legislative relative alla istituzione di agenzie e ai caratteri propri di queste ultime. In genere, l'istituzione di agenzie è collegata dai commentatori a obiettivi di efficienza, trasparenza, flessibilità nel reclutamento del personale[39].

Né risultano essere stati utilizzati (ove possibile) specifici strumenti di misurazione del rendimento delle agenzie esistenti in comparazione con il rendimento degli uffici ministeriali. Eppure sarebbe per lo meno auspicabile ricondurre l'istituzione di agenzie alla possibilità di misurare e valutare l'azione amministrativa di prestazione[40].

Tutto ciò rende, ancora una volta, pressoché impossibile una ricostruzione unitaria e coerente dell'istituto nel nostro diritto positivo. In definitiva, le varie agenzie differiscono tra di loro per forma giuridica, per settore di attività, per struttura organizzativa.

Ne esce confermata (e anzi amplificata dagli sviluppi successivi) la tesi affacciata da Cecilia Corsi, sull'utilizzazione enfatica - oltre che evocativa di talune esperienze straniere – del termine «agenzia» da parte del legislatore e sulla differente declinazione che ne è stata data nel corso del tempo. Oltre alla specializzazione e alla natura tecnico-operativa, comune a gran parte delle agenzie, per il resto i tratti prevalenti di queste oscillano tra il vincolo di strumentalità rispetto alle strutture ministeriali e una certa autonomia, per lo più organizzativa e pur sempre sotto la diretta vigilanza ministeriale. Senz'altro è da escludere il tratto dell'indipendenza, propria delle Autorità amministrative[41].

5. Il coordinamento tra politica e amministrazione: le cabine di regia

Il legislatore non ha peraltro arrestato la propria ricerca di soluzioni organizzative da adattare a plurime esigenze ed istanze, in specie sotto il profilo del coordinamento tra indirizzo politico e gestione amministrativa. La sempre maggiore complessità dell'apparato amministrativo, in concomitanza con la differenziazione delle funzioni pubbliche e la dispersione dei compiti tra amministrazioni, ha reso ancor più avvertita l'esigenza di coordinamento[42].

Ne costituisce un esempio probante il ricorso da parte del legislatore alla istituzione di cabine di regia relative ad ambiti tra loro estremamente diversificati,

[39] Si veda Toth, "La diffusione," 139-40, che, per converso, contrappone ai vantaggi potenziali i rischi di frammentazione dell'amministrazione, irresponsabilità delle agenzie, sovrapposizione tra competenze e indirizzi di diversi Ministeri.

[40] Cfr. D'Alterio, "Agenzie e autorità europee," 808-9.

[41] Tuttavia, la natura regolatoria di alcune delle attribuzioni delle agenzie rende meno netta la linea di demarcazione tra agenzie e autorità amministrative. Cfr. Aperio Bella, "Amministrazione soggettivamente pubblica," 110.

[42] È in definitiva sempre attuale il profilo critico del disegno organizzativo della pubblica amministrazione italiana, tratteggiato da Franchini, "L'organizzazione," 355-59, il quale elencava sei punti critici: i caratteri del disegno, le relazioni tra centro e periferia, la dispersione dei compiti, le dimensioni delle amministrazioni, il coordinamento e i rapporti con l'Unione europea.

quale espressione di una generalizzata esigenza di coordinamento dell'azione politica e amministrativa[43].

In passato, la legge n. 400 del 1988, prima, e il d.lgs. n. 303 del 1999, poi, hanno inteso rafforzare il ruolo di direzione e coordinamento unitario della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Le cabine di regia costituiscono tuttavia un organismo privo di uno statuto unitario. Le singole disposizioni istitutive di rango primario ne definiscono la natura, i poteri e la composizione. Come si è già visto per le agenzie, non è possibile ricostruirne i tratti fondamentali secondo un modello unitario e coerente. Senz'altro se ne può segnalare la ricorrente compresenza, al loro interno, di strutture meramente tecniche e di altre meramente politiche e, soprattutto, di strutture in cui convivono le prime e le seconde.

Generalmente, e a differenza delle strutture di missione, le cabine di regia si compongono di membri del Governo e sono eventualmente integrate con rappresentanti, a vario titolo, delle autonomie territoriali o di specifici settori amministrativi. È tuttavia ricorrente la possibilità di integrarne la composizione con membri tecnici esperti, che vengono direttamente a far parte della cabina di regia ovvero vanno a comporre organismi, variamente denominati, ad essa correlati.

In altri termini, tende a stemperarsi la distinzione tra tecnica e politica in favore di organismi in cui i vertici burocratici e quelli politico-istituzionali concorrono congiuntamente al coordinamento dell'azione di governo, alla definizione di obiettivi, alla individuazione dei mezzi per il loro conseguimento, al monitoraggio dei risultati.

Detto altrimenti, si riducono le distanze proprie della tradizionale polarizzazione tra tecnica e politica, tra indirizzo e gestione. Prevale il coordinamento (se non il condizionamento) reciproco.

Con due conseguenze di segno opposto. In termini positivi, se ne avvantaggia la determinazione di obiettivi realistici che tengano conto della capacità amministrativa e tecnica effettiva. In termini negativi, ne possono risultare condizionate le rispettive sfere di valutazione (la 'cattura' degli organi di indirizzo da parte dell'amministrazione e la politicizzazione dell'amministrazione).

Il legislatore non ha in genere fissato espressamente una durata prestabilita delle cabine di regia, tuttavia le funzioni sono spesso afferenti a settori ben determinati o comunque connesse al disbrigo di vicende singole e temporalmente circoscritte.

Nei casi in cui il legislatore abbia inteso prevedere una composizione solo governativa della cabina di regia, diventa più complesso operare una netta distinzione rispetto a modalità organizzative già note, quali i Comitati interministeriali. Analogamente è difficile individuare una distinzione netta tra una cabina di regia di cui facciano parte Governo e rappresentanti degli enti territoriali, da un lato, e, dall'altro, il sistema delle Conferenze (Stato-Regioni; Stato, città e autonomie locali; unificata), quali sedi privilegiate di raccordo e coordinamento tra i diversi livelli di governo.

[43] Su cabine di regia ed esigenza di coordinamento si veda Taccogna, *La disciplina*, 210 sgg.

Da una prima ricognizione risulterebbero istituite da disposizioni di rango primario vigenti 39 cabine di regia[44].

Per lo più, ciascuna di esse è chiamata a svolgere funzioni di coordinamento, monitoraggio, verifica nei singoli settori cui è preposta, siano essi specifici ambiti[45] oppure settori estremamente vasti delle politiche pubbliche[46].

Come si è detto, la composizione di ciascuna cabina di regia varia in base alle singole scelte legislative. Può replicare, in tutto o in parte, quella governativa oppure essere integrata da rappresentanti degli enti territoriali[47]. Alcune cabine di regia sono a composizione mista, tecnico-politica[48].

Le funzioni variano dal mero monitoraggio a quelle più incisive di indirizzo, coordinamento, elaborazione, programmazione[49].

Non vi è dubbio che la conformità delle cabine di regia al quadro ordinamentale è condizionata dalla loro neutralità rispetto alle attribuzioni costituzionalmente riservate agli organi di governo e, forse, alle rispettive competenze.

[44] Aggiornamento al 24 settembre 2025.

[45] Si veda ad esempio la cabina di regia per il risanamento ambientale di Bagnoli-Coroglio (art. 33, comma 13, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164 del 2014).

[46] Si veda ad esempio la Cabina di regia sull'utilizzazione delle risorse del Fondo sviluppo e coesione (art. 1, comma 703, lettera c), della legge n. 190 del 2014, in base a cui è istituita una Cabina di regia, composta da rappresentanti delle amministrazioni interessate e delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, incaricata di definire specifici piani operativi per ciascuna area tematica nazionale, con l'indicazione dei risultati attesi e delle azioni e dei singoli interventi necessari al loro conseguimento, con relativa stima finanziaria, dei soggetti attuatori a livello nazionale e regionale, dei tempi di attuazione e delle modalità di monitoraggio, nonché dell'articolazione annuale dei fabbisogni finanziari.

[47] Si veda ad es. la cabina di regia sull'edilizia scolastica (art. 1, comma 61, della legge n. 160 del 2019), per il monitoraggio dello stato di realizzazione dei singoli progetti, presieduta dal capo del Dipartimento per le politiche della famiglia e composta da un rappresentante, rispettivamente, del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, del Ministero dell'interno, del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dell'Autorità politica delegata per le politiche di coesione e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nonché da un componente designato dalla Conferenza unificata.

[48] Cfr. la cabina di regia per il risanamento dell'area Bagnoli Coroglio, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un Ministro o Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri da lui designato e composta dal Commissario straordinario, da un rappresentante per ciascuno dei Ministeri dello sviluppo economico, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e della cultura, nonché da un rappresentante, rispettivamente, della regione Campania e del comune di Napoli. Alle riunioni della cabina di regia possono essere invitati a partecipare il soggetto attuatore, nonché altri organismi pubblici o privati operanti nei settori connessi al predetto programma. Con riferimento all'attuazione del PNRR, cfr. G. Mobilio, "La struttura del Governo tra politica e tecnica: il caso della Cabina di regia per il PNRR," *La nuova giuridica* 2 (2023): 15-37.

[49] Ancora a titolo esemplificativo rispetto a un panorama legislativo assai frastagliato, si veda la cabina di regia per le aree interne (art. 7 del decreto-legge n. 124 del 2023, convertito dalla legge n. 162 del 2023), che assomma funzioni di indirizzo, coordinamento e monitoraggio.

6. Conclusione: gli equivoci della polisemia

Se ne trae la conclusione che, al pari delle agenzie, anche le cabine di regia abbiano costituito e costituiscano tuttora un *nomen* evocativo, privo di una caratterizzazione coerente e unitaria, un termine 'polisemantico'[50].

A cavallo tra scelta politica e mero *drafting* legislativo si conferma quindi, in continuità con il passato, la linea interpretativa suggerita a suo tempo da Cecilia Corsi, quando sottolineò l'utilizzazione reiterata di termini (allora «agenzia», oggi «cabina di regia») cui non corrispondono le medesime figure e articolazioni nelle plurime previsioni legislative. Ne derivano (o ne possono derivare) conseguenze non secondarie sul piano interpretativo e applicativo.

Anzi, le più recenti tendenze legislative sulle cabine di regia potrebbero confermare l'assunto secondo cui, in definitiva, non si sarebbe voluto sortire dal modello già noto di relazione tra politica e amministrazione[51].

Riferimenti bibliografici

Aperio Bella, F. "Amministrazione soggettivamente pubblica per fini pubblici e amministrazioni indipendenti e agenzie." *P.A. persona e amministrazione* 1 (2021): 105-37.

Casini, L. "Le agenzie amministrative." *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 1 (2003): 393-463.

Cassese, S. *Le basi del diritto amministrativo*. Milano: Garzanti, 2000.

Corsi, C. *Agenzia e agenzie: una nuova categoria amministrativa?*. Torino: Giappichelli, 2005.

D'Alterio, E. "Agenzie e autorità europee: la diafasia dei modelli di organizzazione amministrativa." *Diritto amministrativo* 4 (2012): 801-44.

Di Mascio, F., e A. Natalini. "Le teorie del cambiamento amministrativo tra paradigmi e modelli. Il caso delle riforme amministrative in Italia." *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione* 1 (2024): 1-27.

Franchini, C. "L'organizzazione." In *Trattato di diritto amministrativo – Diritto amministrativo generale*, a cura di S. Cassese, t. I, 253. Milano: Giuffrè, 2003.

Giannini, M. S. "In principio sono le funzioni." *Amministrazione civile* 1 (1957): 11-4.

Lippi, A. *Modelli di amministrazioni pubbliche*. Bologna: il Mulino, 2022.

Merloni, F. "Il nuovo modello di agenzia nella riforma dei Ministeri." *Diritto pubblico* (1999): 727-30.

Mobilio, G. "La struttrura del Governo tra politica e tecnica: il caso della Cabina di regia per il PNRR." *La Nuova giuridica* 2 (2023): 15-37.

Monteduro, M. *Introduzione allo studio delle agenzie amministrative. Origini e trasformazioni dell'idea di agenzia*. Lecce: Argo, 2004.

Nigro, M. *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*. Milano: Giuffrè, 1966.

Piselli, R. "Uno sguardo alle agenzie decentrate attraverso il prisma del principio di sussidiarietà." *Amministrazioneincammino.it*, 19 maggio 2017.

[50] Così, con riguardo alle agenzie, Casini, "Le agenzie amministrative," 461.

[51] Si veda le annotazioni conclusive di Corsi, *Agenzia e agenzie*, 134.

Tabet, G. "Natura e funzioni delle agenzie fiscali." *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze* 2 (2011): 257.
Taccogna, G. *La disciplina dell'organizzazione amministrativa: lezioni*. Milano-Padova: Wolters Kluwer-Cedam, 2024.
Toth, F. "La diffusione delle agenzie amministrative in Italia." *Rivista italiana di politiche pubbliche* 1 (2007): 139-46.
Zanobini, G. *Corso di diritto amministrativo*, vol. III. Milano: Giuffrè, 1958.



Figura 6 – Cecilia e le “Florence Dragon Lady”.

Bibliografia degli scritti scientifici di Cecilia Corsi

1. Monografie

Corsi, C. *L'autonomia statutaria dei Comuni e delle Province*. Milano: Giuffrè, 1995.
Corsi, C. *Lo Stato e lo straniero*. Padova: Cedam, 2001.
Corsi, C. *Agenzia e agenzie: una nuova categoria amministrativa?*. Torino: Giappichelli, 2005.

2. Curatele

Bortolotti, F., e C. Corsi, a cura di. *La partecipazione politica e sociale fra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*. Roma: Ediesse, 2012.
Corsi, C., a cura di. *Felicità e benessere. Una ricognizione critica*. Firenze: Firenze University Press, 2015.
Corsi, C., e A. Magnier, a cura di. *L'università allo specchio. Questioni e prospettive*. Firenze: Firenze University Press, 2016.

3. Articoli su rivista

Corsi, C. "La disciplina legislativa del commercio internazionale di armamenti." *Foro amministrativo* 10 (1991): 2789-817.
Corsi, C. "Italian legislation on the export of armaments." *Disarmament* 1 (1992): 29-42.
Corsi, C. "Il recepimento della L. 7 agosto 1990, n. 241 nelle fonti normative locali." *Osservatorio sulle fonti* 1 (1996): 299-333.
Corsi, C. "Diritti fondamentali e cittadinanza." *Diritto pubblico* 3 (2000): 793-816.
Corsi, C. "La libertà di circolazione e soggiorno tra enunciazioni di principio e vecchie normative." *Diritto pubblico comparato ed europeo* 1 (2001): 217-20.
Corsi, C. "Consorzio intercomunale: quota di partecipazione e potere di rappresentanza." *Giornale di diritto amministrativo* 7 (2001): 693-97.
Corsi, C. "L'elezione dei rappresentanti della minoranza nel consiglio della comunità montana." *Giornale di diritto amministrativo* 12 (2001): 1256-60.

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)
Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, © 2026 Author(s), CC BY 4.0, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

Corsi, C. "Le nuove disposizioni al Testo Unico sull'immigrazione tra inasprimento della disciplina e norme 'bandiera'." *Il Foro amministrativo CDS* 11 (2002): 3047-89.
Corsi, C. "Verso un mercato europeo degli armamenti." *Democrazia e diritto* 2 (2003): 254-68.
Corsi, C. "Manifestazioni contro il G8, diritti costituzionali e potere di ordinanza del prefetto." *Questione giustizia* 5 (2003): 1094-96.
Corsi, C. "Immigrazione e ruolo degli enti territoriali." *Diritto immigrazione e cittadinanza* 1 (2005): 36-50.
Corsi, C. "Politica e amministrazione nella transizione italiana." *Quale Stato* 3-4 (2005): 73-84.
Corsi, C. "Risarcimento del danno e condizione di reciprocità." *Diritto immigrazione e cittadinanza* 1 (2006): 73-7.
Corsi, C. "Il rispetto alla vita familiare può limitare il potere di espulsione?" *Diritto immigrazione e cittadinanza* 3 (2006): 75-8.
Corsi, C. "A new institutional arrangement for Italy?" *European Public Law* 2 (2007).
Corsi, C. "Il diritto all'*abitazione* è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?" *Diritto immigrazione e cittadinanza* 3-4 (2008): 141-8.
Corsi, C. "Il diritto al ricongiungimento familiare." *Minori Giustizia* 3 (2008): 60-6.
Corsi, C. "La democrazia partecipativa tra fonti statali e fonti degli enti territoriali." *Osservatorio sulle fonti* 1 (2009).
Corsi, C. "Prestazioni assistenziali e cittadinanza." *Diritto immigrazione e cittadinanza* 2 (2009): 30-47.
Corsi, C. "Recenti questioni in tema di diritto degli stranieri." *Ius Publicum* (2011).
Corsi, C., e M. Rosini. "Le fonti degli enti locali attraverso la lente della giurisprudenza (2007-2012)." *Osservatorio sulle fonti* 3 (2012).
Corsi, C. "A first important experience in participatory democracy in Italy: Region of Tuscany Law No. 69 of 27 December 2007." *Perspectives on Federalism* 4 (2012): 191-207.
Corsi, C. "Diritti sociali e immigrazione nel contraddittorio tra Stato, Regioni e Corte costituzionale." *Diritto immigrazione e cittadinanza* 2 (2012): 43-61.
Corsi, C. "La disciplina del soggiorno e rimpatrio dello straniero: fra «automatismi legislativi» e valutazioni discrezionali." *Diritto immigrazione e cittadinanza* 3 (2012): 51-69.
Corsi, C. "La politica regionale toscana in tema di emigrazione e immigrazione." *Amministrazione in cammino* (2012).
Corsi, C. "Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale." *federalismi.it* 3 (2014): 1-30.
Corsi, C. "Editoriale." *Osservatorio sulle fonti* 1 (2015).
Corsi, C. "La potestà normativa degli enti locali nel progetto di riforma costituzionale." *Osservatorio sulle fonti* 2 (2016): 1-27.
Allegretti, U., C. Corsi, e G. Allegretti. "Constituent Process and Constituent Assembly: the making of constitutions through the larger involvement of citizens." *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 27 luglio 2016: 1-25.
Corsi, C., e M. Rosini. "Statuti, regolamenti e ordinanze degli enti locali: un inquadramento giurisprudenziale (2013-2017)." *Osservatorio sulle fonti* 3 (2017): 1-56.
Corsi, C. "Social Assistance Benefits in favour of Immigrants in the Italian and European Legal Framework." *Ius Publicum* 2 (2017): 1-32.
Corsi, C. "La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali." *Le Regioni* 5-6 (2018): 1170-88.

Corsi, C. "Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici." *Rivista AIC* 1 (2018): 1-30.
Corsi, C. "Un (in)arrestabile indebolimento delle garanzie costituzionali nei confronti degli stranieri?" *Osservatorio sulle fonti* 2 (2018): 1-17.
Corsi, C. "Il diritto alla salute alla prova delle migrazioni." *Istituzioni del Federalismo* 1 (2019): 45-75.
Corsi, C. "The Right of Asylum after the 'Security Decree'. The Abolition of Humanitarian Protection." *Italian Journal of Public Law* 2 (2019): 561-87.
Corsi, C. "Between declared rigour and actual precariousness: rhetorical profiles of legislation." *DPCE online* 4 (2020): 5190-5207.
Corsi, C. "Commissione c. Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria: il principio di solidarietà nelle politiche in materia di asilo." *Quaderni costituzionali* 2 (2020): 439-42.
Corsi, C. "Il diritto di asilo tra impasse, inasprimenti della disciplina e prossime riforme." *federalismi.it* 23 (2020): 4-44.
Corsi, C. "Migranti e immigrati di fronte all'emergenza coronavirus: tra vecchie e nuove fragilità." *Diritto pubblico* 3 (2020): 901-42.
Corsi, C. "Il decreto legge 130/2020 tra continuità e cambiamento. Cenni introduttivi sui profili dell'immigrazione e dell'asilo." *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna* 1 (2021): 67-73.
Corsi, C. "Ai confini dei diritti. Recensione a C. Siccardi, I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del Mediterraneo, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021." *Rivista Gruppo di Pisa* 1 (2022): 227-32.
Corsi, C. "Il rispetto della vita privata nella protezione speciale: tra giurisprudenza delle Corti sovranazionali e riforme legislative interne." *federalismi.it* (2022): 271-91.
Corsi, C. "La cittadinanza tra istanze universalistiche e autodeterminazione della comunità statale." *Revista General de Derecho Público Comparado* (2022): 136-67.

4. Contributi in volumi collettanei

Corsi, C. "National Regulations on the export of Armaments." In *Transparency in International Arms transfers. Atti del Convegno organizzato dall'ONU e dal Forum per i problemi della pace e della guerra, Firenze, 25-28 aprile 1990*, vol. III, 105-19. New York: United Nations, 1990.
Corsi, C. "Normative nazionali in materia di esportazioni di armamenti." In *Il commercio delle armi*, 135-52. Milano: Franco Angeli, 1991.
Corsi, C. "Poteri governativi in materia di statuti degli enti pubblici." In *Norme secondarie e direzione dell'Amministrazione*, a cura di U. De Siervo, 383-418. Bologna: il Mulino, 1992.
Corsi, C. "I 'Principi generali'." In *Gli Statuti comunali*, a cura di M. Clarich, G. D'Alessio, e A. Pisaneschi, 51-73. Roma: CNR, 1995.
Corsi, C. "L'autonomia organizzativa degli enti locali." In *Gli Statuti comunali*, a cura di M. Clarich, G. D'Alessio, e A. Pisaneschi, 23-50. Roma: CNR, 1995.
Corsi, C. "Procedimento amministrativo, accesso agli atti e diritto d'informazione." In *Gli Statuti comunali*, a cura di M. Clarich, G. D'Alessio, e A. Pisaneschi, 131-62. Roma: CNR, 1995.
Corsi, C. "Il procedimento amministrativo negli Statuti dei Comuni toscani." In *Il procedimento, la partecipazione e il difensore civico negli Statuti comunali della Toscana*, a cura di M. P. Chiti, 9-33. Firenze: Consiglio Regionale della Toscana, 1996.
Corsi, C. "L'étranger dans la cite. Rapport italien." In *L'étranger*, 661-84. Parigi: L.G.D.J., 2000.

Corsi, C. "Evoluzione dei rapporti Consiglio-Giunte-Sindaco dalla l. 142 del 1990 al T.U. n. 267 del 2000." In *Il ruolo delle Assemblee elettive. La nuova forma*, a cura di M. Carli, 304-14. Torino: Giappichelli, 2001.

Corsi, C. "I diritti dei migranti." In *I diritti minacciati. Atti del Congresso organizzato dal Centro Studi Economici Sociali per la Pace e Fondazione Ernesto Balducci, Firenze, 30 novembre-2 dicembre 2001*, vol. XIII, 15-20. Firenze: Firenze University Press, 2002.

Corsi, C. "I servizi sociali in favore degli immigrati." In *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, a cura di A. Albanese, e C. Marzuoli, 189-229. Bologna: il Mulino, 2003.

Corsi, C. "Los extranieros extracomunitarios." In *Comentarios a la Constitucion europea*, cuidado por E. Alvarez Conde, i V. Garrido Mayol, 133-61. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2004.

Corsi, C. "Unione europea, Parlamenti nazionali e competenza in materia di immigrazione." In *Inmigracion y sociedad*, 63-72. Valencia, 2006.

Corsi, C. "Relazione su Outlines of italian legislation on immigration." In *Institut de dret public*. Barcellona, giugno 2007.

Corsi, C. "Il ricongiungimento familiare." In *Immigrazione e cittadinanza*, a cura di P. Morozzo Della Rocca, 283-97. Torino: UTET, 2008.

Corsi, C. "Il quadro giuridico sul controllo degli armamenti." In *Sicurezza, controllo e finanza. Le nuove dimensioni del mercato degli armamenti*, a cura di C. Bonaiuti, e A. Lodovisi, 1-31. Lucca: Jaca Book, 2009.

Corsi, C. "Il riconoscimento dell'autonomia statutaria a comuni e province." In *Le amministrazioni comunali in Italia*, a cura di F. Agostini, 129-44. Milano: FrancoAngeli 2009.

Corsi, C. "Le concessioni di lavori e di servizi." In *Il partenariato pubblico-privato*, a cura di M. P. Chiti, 11-57. Napoli: Editoriale Scientifica, 2009.

Corsi, C. "Le novità in materia di ricongiungimento familiare." In *Immigrazione e cittadinanza. Aggiornamento alla legge 15 luglio 2009, n. 94*, a cura di P. Morozzo della Rocca, 49-53. Torino: UTET, 2009.

Corsi, C. "Servizi sociali agli immigrati." In *Cittadinanza inclusiva e flussi migratori*, a cura di F. Astone, F. Manganaro, A. Romano Tassone, e F. Saitta, 95-117. Soveria Mannelli: Rubbettino, 2009.

Corsi, C. "Chi disciplina la democrazia partecipativa locale?" In *Democrazia partecipativa*, a cura di U. Allegretti, 175-82. Firenze: Firenze University Press, 2010.

Corsi, C. "I diritti delle persone rom e sinte alla circolazione, al soggiorno e all'abitazione." In *La condizione giuridica di rom e sinti in Italia*, a cura di P. Bonetti, A. Simoni, e T. Vitale, 759-89. Milano: Giuffrè, 2011.

Corsi, C. "La politica regionale in tema di emigrazione e immigrazione." In *Il tempo della Regione - La Toscana*, a cura di P. Bagnoli, M. Carli, e A. Pizzorusso, 205-27. Firenze: Consiglio Regionale della Toscana, 2011.

Corsi, C. "La potestà regolamentare in Toscana." In *La potestà regolamentare di Comuni e Province*, a cura di B. Caravita Di Toritto, 101-8. Napoli: Jovene, 2011.

Corsi, C. "Democrazia partecipativa e procedimento amministrativo: un raffronto attraverso l'esperienza della legge toscana." In *La partecipazione politica e sociale fra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, a cura di F. Bortolotti e C. Corsi, 221-68. Roma: Ediesse, 2012.

Corsi, C. "Lo statuto costituzionale del non cittadino." In *Il contrasto dell'immigrazione clandestina: esigenze di tutela, tentazioni simboliche, imperativi garantistici*, a cura di R. Sicurella, 123-56. Torino: Giappichelli, 2012.

Corsi, C. "Sovranità popolare, cittadinanza e diritti politici." In *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, 129-63. Torino: Giappichelli, 2012.
Corsi, C. "Il rimpatrio dello straniero tra garanzie procedurali e automatismo espulsivo." In *La condizione giuridica dello straniero nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, 27-94. Milano: Giuffrè, 2013.
Corsi, C. "Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenza tra Stato e Regioni." In *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, a cura di E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, e M. Vrenna, 229-51. Milano: il Mulino, 2013.
Corsi, C. "Straniero (diritto costituzionale)." In *Enciclopedia del diritto, Annali VI*, 861-84. Milano: Giuffrè, 2013.
Corsi, C. "Della felicità, tra filosofia e psicologia." In *Felicità e benessere. Una ricognizione critica*, 3-54. Firenze: Firenze University Press, 2015.
Corsi, C. "*Ius migrandi*, sovranità statale e cittadinanza." In *Il traffico di migranti. Diritti, tutele, criminalizzazione*, a cura di V. Militello, e A. Spena, 15-36. Torino: Giappichelli, 2015.
Corsi, C. Presentazione/Postfazione a *Felicità e benessere. Una ricognizione critica*, 7-13. Firenze: Firenze University Press, 2015.
Corsi, C., e A. Magnier. Presentazione a *L'università allo specchio. Questioni e prospettive*, 1-142. Firenze: Firenze University Press, 2016.
Corsi, C. "Immigrazione, accoglienza, diritto." In *Scritti per Luigi Lombardi Vallauri*, 305-20. Milano: Wolters Kluwer, 2016.
Corsi, C. "L'accesso degli stranieri ai diritti sociali." In *Cittadinanze amministrative*, a cura di A. Bartolini, e A. Pioggia, 133-58. Firenze: Firenze University Press, 2016.
Corsi, C. "Da stranieri a cittadini. Linee di un percorso." In *Società multiculturali e percorsi di integrazione*, a cura di G. Cerrina Ferroni, e V. Federico, 37-64. Firenze: Firenze University Press, 2017.
Corsi, C. "La tutela dell'unità familiare nel diritto degli stranieri. Recenti evoluzioni normative e giurisprudenziali." In *Principi, regole interpretazione. Contratti e successioni. Famiglie e successioni. Scritti in onore di Giovanni Furgiuele*, a cura di G. Conte, e S. Landini, 573-90. Mantova: Universitas Studiorum, 2017.
Corsi, C. "Percorsi accidentati d'integrazione. Il caso italiano." In *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, a cura di G. Cerrina Ferroni, e V. Federico, 649-75. Napoli: Edizioni italiane scientifiche, 2018.
Corsi, C. "Evaluating the "Salvini Decree": doubts of constitutional legitimacy." In *Policy Briefs, Migration Policy Centre*, 1-5. Fiesole: Robert Shuman Center for Advanced Studies, European University Institute, 2019.
Corsi, C. "Profili di illegittimità costituzionale." In *Il Decreto Salvini. Immigrazione e Sicurezza*, a cura di F. Curi, 1-8. Pisa: Pacini Giuridica, 2019.
Corsi, C. "Esigenze di tutela e nuovi bilanciamenti: il trattamento dello straniero in tempo di pandemia." In *Annuario ADIM 2020*, a cura di A. Bufalini, G. Del Turco, F. L. Gatta, M. Savino, F. V. Virzì, e D. Vitiello, 122-30. Napoli: Editoriale scientifica, 2021.
Corsi, C. "L'incessante disciplina "emergenziale" dell'immigrazione e dell'asilo." In *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali*, a cura di M. Giovannetti, e N. Zorzella, 15-26. Pisa: Pacini Giuridica, 2021.
Corsi, C. "Lo straniero nel diritto dei mercati." In *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, 1251-63. Napoli: Editoriale scientifica, 2021.
Corsi, C. "Le circoscrizioni comunali: storia e prospettive." In *Scritti in onore di Maria Immordino*, a cura di G. Corso, F. G. Scoca, A. Ruggeri, e G. Verde, 913-26. Napoli: Editoriale scientifica, 2022.

Corsi, C. "Noterelle su potere di ordinanza, riserva di legge e giurisprudenza della Corte costituzionale." In *Scritti in onore di Pietro Ciarlo*, 205-18. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2022.

Corsi, C. "Peripezie dell'accesso degli immigrati alle prestazioni sociali." In *Welfare. Analisi e prospettive*, a cura di C. Giorgi, 117-33. Roma: Carocci, 2022.

Corsi, C. "Un minore straniero non è mai illegalmente sul territorio dello Stato. Sui requisiti per l'acquisto della cittadinanza italiana ex art. 4, l. n. 91 del 1992." In *Annuario ADIM 2021*, 154-60. Napoli: Editoriale scientifica, 2022.

Corsi, C., e S. Dell'Oglio. "Il quadro normativo." In *Immigrazione e lavoro: quali regole?*, a cura di P. Bonetti, M. D'Onghia, P. Morozzo della Rocca, e M. Savino, 395-446. Napoli: Editoriale scientifica, 2022.

Corsi, Cecilia. "La cittadinanza come politica pubblica tra ius sanguinis, ius soli e ius culturae." In *La cittadinanza tra giustizia e democrazia. Atti della giornata di Studi in memoria di Sergio Caruso*, a cura di S. Grassi e M. Morisi. Firenze: Firenze University Press, 2023. https://doi.org/10.36253/979-12-215-0112-4.10

STUDI E SAGGI

TITOLI PUBBLICATI

ARCHITETTURA, STORIA DELL'ARTE E ARCHEOLOGIA

Acciai Serena, *Sedad Hakki Eldem. An aristocratic architect and more*

Bartoli Maria Teresa, Lusoli Monica (a cura di), *Le teorie, le tecniche, i repertori figurativi nella prospettiva d'architettura tra il '400 e il '700. Dall'acquisizione alla lettura del dato*

Bartoli Maria Teresa, Lusoli Monica (a cura di), *Diminuzioni e accrescimenti. Le misure dei maestri di prospettiva*

Benelli Elisabetta, *Archetipi e citazioni nel fashion design*

Benzi Sara, Bertuzzi Luca, *Il Palagio di Parte Guelfa a Firenze. Documenti, immagini e percorsi multimediali*

Betti Marco, Brovadan Carlotta Paola (a cura di), *Donum. Studi di storia della pittura, della scultura e del collezionismo a Firenze dal Cinquecento al Settecento*

Biagini Carlo (a cura di), *L'Ospedale degli Infermi di Faenza. Studi per una lettura tipo-morfologica dell'edilizia ospedaliera storica*

Bologna Alberto, *Pier Luigi Nervi negli Stati Uniti. 1952-1979. Master Builder of the Modern Age*

Bologna Roberto, Lambertini Anna, Solari Luca (edited by), *Nature and City. An Integrated Approach to Urban Biodiversity*

Eccheli Maria Grazia, Cavallo Claudia (a cura di), *Il progetto nei borghi abbandonati*

Eccheli Maria Grazia, Pireddu Alberto (a cura di), *Oltre l'Apocalisse. Arte, Architettura, Abbandono*

Fischer von Erlach Johann Bernhard, *Progetto di un'architettura istorica. Entwurff einer Historischen Architectur*, a cura di Rakowitz Gundula

Frati Marco, *"De bonis lapidibus conciis": la costruzione di Firenze ai tempi di Arnolfo di Cambio. Strumenti, tecniche e maestranze nei cantieri fra XIII e XIV secolo*

Gregotti Vittorio, *Una lezione di architettura. Rappresentazione, globalizzazione, interdisciplinarità*

Gulli Riccardo, *Figure. Ars e ratio nel progetto di architettura*

Gulli Riccardo, *Tempo e materia. Per un'etica del costruire*

Laurìa Antonio, Flora Valbona, Guza Kamela, *Five Albanian Villages. Guidelines for a Sustainable Tourism Development through the Enhancement of the Cultural Heritage*

Laurìa Antonio, Benesperi Beatrice, Costa Paolo, Valli Fabio, *Designing Autonomy at home. The ADA Project. An Interdisciplinary Strategy for Adaptation of the Homes of Disabled Persons*

Lisini Caterina, *Lezione di sguardi. Edoardo Detti fotografo*

Maggiora Giuliano, *Sulla retorica dell'architettura*

Mantese Eleonora (edited by), *House and Site. Rudofsky, Lewerentz, Zanuso, Sert, Rainer*

Mazza Barbara, *Le Corbusier e la fotografia. La vérité blanche*

Mazzoni Stefania (a cura di), *Studi di Archeologia del Vicino Oriente. Scritti degli allievi fiorentini per Paolo Emilio Pecorella*

Méndez Baiges Maite, *Les Demoiselles d'Avignon and Modernism*

Messina Maria Grazia, *Paul Gauguin. Un esotismo controverso*

Paolucci Fabrizio (a cura di), *Epigrafia tra erudizione antiquaria e scienza storica. Ad honorem Detlef Heikamp*

Pezone Maria Gabriella, Convertini Angela Michela (a cura di), *NeaVia La villa napoletana. Antichità e natura tra Rinascimento e Barocco. Atti del Convegno Nazionale di studi*

Pireddu Alberto, *In limine. Between Earth and Architecture*

Pireddu Alberto, *In abstracto. Sull'architettura di Giuseppe Terragni*

Pireddu Alberto, *The Solitude of Places. Journeys and Architecture on the Edges*

Rakowitz Gundula, *Tradizione, traduzione, tradimento in Johann Bernhard Fischer von Erlach*

Tonelli Maria Cristina, *Industrial design: latitudine e longitudine. Una prima lezione*

Tonelli Maria Cristina (a cura di), *Giovanni Klaus Koenig. Un fiorentino nel dibattito nazionale su architettura e design (1924-1989)*

CULTURAL STUDIES

Candotti Maria Piera, *Interprétations du discours métalinguistique. La fortune du sutra A 1 1 68 chez Patañjali et Bhartrhari*

Castorina Miriam, *In the garden of the world. Italy to a young 19th century Chinese traveler*

Castorina Miriam, Cucinelli Diego (edited by), *Food issues* 食事. *Interdisciplinary Studies on Food in Modern and Contemporary East Asia*

Cucinelli Diego, Scibetta Andrea (edited by), *Tracing Pathways* 雲路. *Interdisciplinary Studies on Modern and Contemporary East Asia*

Graziani Michela, Casetti Lapo, Vuelta García Salomé (a cura di), *Nel segno di Magellano tra terra e cielo. Il viaggio nelle arti umanistiche e scientifiche di lingua portoghese e di altre culture europee in un'ottica interculturale*

Nesti Arnaldo, *Qual è la religione degli italiani?. Religioni civili, mondo cattolico, ateismo devoto, fede, laicità*

Nesti Arnaldo, *Per una mappa delle religioni mondiali*

Pedone Valentina, *A Journey to the West. Observations on the Chinese Migration to Italy*

Pedone Valentina, Sagiyama Ikuko (edited by), *Transcending Borders. Selected papers in East Asian studies*

Pedone Valentina, Castorina Miriam (edited by), *Words and visions around/about Chinese transnational mobilities* 流动

Rigopoulos Antonio, *The Mahanubhavs*

Sagiyama Ikuko, Castorina Miriam (edited by), *Trajectories. selected papers in East Asian studies* 軌跡

Sagiyama Ikuko, Pedone Valentina (edited by), *Perspectives on East Asia*

Squarcini Federico (edited by), *Boundaries, Dynamics and Construction of Traditions in South Asia*

Vanoli Alessandro, *Il mondo musulmano e i volti della guerra. Conflitti, politica e comunicazione nella storia dell'islam*

Vinci Renata (edited by), *Navigating the Mediterranean Through the Chinese Lens. Transcultural Narratives of the Sea Among Lands*

DIRITTO

Allegretti Umberto (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*

Allegretti Umberto, Cardone Andrea, Simoncini Andrea, Tarli Barbieri Giovanni, Tucciarelli Claudio (a cura di), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*

Campus Mauro, Dorigo Stefano, Federico Veronica, Lazzerini Nicole (a cura di), *Pago, dunque sono (cittadino europeo). Il futuro dell'UE tra responsabilità fiscale, solidarietà e nuova cittadinanza europea*

Chiaromonte William, Vallauri Maria Luisa (a cura di), *Trasformazioni, valori e regole del lavoro. Scritti per Riccardo Del Punta - Volume III*

Cingari Francesco (a cura di), *Corruzione: strategie di contrasto. (legge 190/2012)*

Curreri Salvatore, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*

Curreri Salvatore, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*

Del Punta Riccardo, *Trasformazioni, valori e regole del lavoro. Scritti sceltisuldiritto del lavoro - Volume I*, a cura di Chiaromonte William, Vallauri Maria Luisa

Del Punta Riccardo, *Trasformazioni, valori e regole del lavoro. Scritti sceltididiritto del lavoro - Volume II*, a cura di Chiaromonte William, Vallauri Maria Luisa

Federico Veronica, Fusaro Carlo (edited by), *Constitutionalism and democratic transitions. Lessons from South Africa*

Ferrara Leonardo, Sorace Domenico, Cavallo Perin Roberto, Police Aristide, Saitta Fabio (a cura di), *A 150 anni dell'unificazione amministrativa italiana. Vol. I. L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*

Ferrara Leonardo, Sorace Domenico, De Giorgi Cezzi Gabriella, Portaluri Pier Luigi (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Vol. II. La coesione politico-territoriale*

Ferrara Leonardo, Sorace Domenico, Marchetti Barbara, Renna Mauro (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Vol. III. La giuridificazione*

Ferrara Leonardo, Sorace Domenico, Civitarese Matteucci Stefano, Torchia Luisa (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Vol. IV. La tecnificazione*

Ferrara Leonardo, Sorace Domenico, Cafagno Maurizio, Manganaro Francesco (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Vol. V. L'intervento pubblico nell'economia*

Ferrara Leonardo, Sorace Domenico, Chiti Edoardo, Gardini Gianluca, Sandulli Aldo (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Vol. VI. Unità e pluralismo culturale*

Ferrara Leonardo, Sorace Domenico, Comporti Gian Domenico (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Vol. VII. La giustizia amministrativa come servizio (tra effettività ed efficienza)*

Ferrara Leonardo, Sorace Domenico, Bartolini Antonio, Pioggia Alessandra (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Vol. VIII. Cittadinanze amministrative*

Fiorita Nicola, *L'Islam spiegato ai miei studenti. Otto lezioni su Islam e diritto*

Fiorita Nicola, *L'Islam spiegato ai miei studenti. Undici lezioni sul diritto islamico. II edizione riveduta e ampliata*

Fossum John Erik, Menendez Agustin José, *La peculiare costituzione dell'Unione Europea*

Gregorio Massimiliano, *Le dottrine costituzionali del partito politico. L'Italia liberale*

Lucarelli Paola (a cura di), *Giustizia sostenibile. Sfide organizzative e tecnologiche per una nuova professionalità*

Palazzo Francesco, Bartoli Roberto (a cura di), *La mediazione penale nel diritto italiano e internazionale*

Ragno Francesca, *Il rispetto del principio di pari opportunità. L'annullamento della composizione delle giunte regionali e degli enti locali*

Sorace Domenico (a cura di), *Discipline processuali differenziate nei diritti amministrativi europei*

Teixeira Anderson Vichinkeski, *Constitutionnalisme transnational . Histoire, ontologie et épistémologie*

Trocker Nicolò, De Luca Alessandra (a cura di), *La mediazione civile alla luce della direttiva 2008/52/CE*

Urso Elena (a cura di), *Le ragioni degli altri. Mediazione e famiglia tra conflitto e dialogo: una prospettiva comparatistica ed interdisciplinare*

Urso Elena, *La mediazione familiare. Modelli, principi, obiettivi*

ECONOMIA

Ammannati Francesco, *Per filo e per segno. L'arte della lana a Firenze nel Cinquecento*

Bardazzi Rossella (edited by), *Economic multisectoral modelling between past and future. A tribute to Maurizio Grassini and a selection of his writings*

Bardazzi Rossella, Ghezzi Leonardo (edited by), *Macroeconomic modelling for policy analysis*

Barucci Piero, Bini Piero, Conigliello Lucilla (a cura di), *Economia e Diritto in Italia durante il Fascismo. Approfondimenti, biografie, nuovi percorsi di ricerca*

Barucci Piero, Bini Piero, Conigliello Lucilla (a cura di), *Il Corporativismo nell'Italia di Mussolini. Dal declino delle istituzioni liberali alla Costituzione repubblicana*

Barucci Piero, Bini Piero, Conigliello Lucilla (a cura di), *Intellettuali e uomini di regime nell'Italia fascista*

Barucci Piero, Bini Piero, Conigliello Lucilla (a cura di), *I mille volti del regime. Opposizione e consenso nella cultura giuridica, economica e politica italiana tra le due guerre*

Barucci Piero, Bini Piero, Conigliello Lucilla (a cura di), *Le sirene del corporativismo e l'isolamento dei dissidenti durante il fascismo*

Bellanca Nicolò, *La forza delle comunità locali. Giacomo Becattini e la teoria della cultura sociale*

Bellanca Nicolò, Pardi Luca, *O la capra o i cavoli. La biosfera, l'economia e il futuro da inventare*

Bini Piero, Magliulo Antonio, Pagliai Letizia (a cura di), *L'Italia repubblicana in cammino. Ricostruzione, crescita, instabilità*

Cecchi Amos, *Paul M. Sweezy. Monopolio e finanza nella crisi del capitalismo*
Ciampi Francesco, *Come la consulenza direzionale crea conoscenza. Prospettive di convergenza tra scienza e consulenza*
Ciampi Francesco, *Knowing Through Consulting in Action. Meta-consulting Knowledge Creation Pathways*
Ciappei Cristiano (a cura di), *La valorizzazione economica delle tipicità rurali tra localismo e globalizzazione*
Ciappei Cristiano, Sani Azzurra, *Strategie di internazionalizzazione e grande distribuzione nel settore dell'abbigliamento. Focus sulla realtà fiorentina*
Ciappei Cristiano, Citti Paolo, Bacci Niccolò, Campatelli Gianni, *La metodologia Sei Sigma nei servizi. Un'applicazione ai modelli di gestione finanziaria*
Ciappei Cristiano, Mininni Giacomo, *A Religious Foundation for Global Business Ethics. CSR and Religious Ethics in an Age of Globalization*
Garofalo Giuseppe (a cura di), *Capitalismo distrettuale, localismi d'impresa, globalizzazione*
Laureti Tiziana, *L'efficienza rispetto alla frontiera delle possibilità produttive. Modelli teorici ed analisi empiriche*
Lazzeretti Luciana, Cinti Tommaso, *La valorizzazione economica del patrimonio artistico delle città d'arte. Il restauro artistico a Firenze*
Lazzeretti Luciana, *Nascita ed evoluzione del distretto orafo di Arezzo, 1947-2001. Primo studio in una prospettiva ecology based*
Lazzeretti Luciana (edited by), *Art Cities, Cultural Districts and Museums. An economic and managerial study of the culture sector in Florence*
Lazzeretti Luciana (a cura di), *I sistemi museali in Toscana. Primi risultati di una ricerca sul campo*
Mastronardi Luigi, Romagnoli Luca (a cura di), *Metodologie, percorsi operativi e strumenti per lo sviluppo delle cooperative di comunità nelle aree interne italiane*
Meade Douglas S. (edited by), *In Quest of the Craft. Economic Modeling for the 21st Century*
Mercuri Giuseppe, *Misure fiscali e di finanza pubblica per la cybersicurezza delle PMI. Orientamenti internazionali, europei e comparati*
Perrotta Cosimo, *Il capitalismo è ancora progressivo?*
Rizzo Michel, Grazzini Lisa, Lattarulo Patrizia, Macchi Marika, Petretto Alessandro, *Verso una nuova sanità territoriale: le Case della Salute in Toscana come laboratorio di innovazione. Una valutazione del progetto alla vigilia della riforma del PNRR*
Scarpi de Claricini Daniele, *Sport, tecnologia e co-creazione del valore. Nuovi modelli di coinvolgimento del consumatore*
Simoni Christian, *Approccio strategico alla produzione. Oltre la produzione snella*
Simoni Christian, *Mastering the dynamics of apparel innovation*
Stefani Gianluca, Cecchetti Maria Chiara, Bucelli Andrea, Martellozzo Federico, Pazienza Maria Grazia, Vecchio Bruno, *La proprietà fondiaria nelle aree interne. Un'indagine sulla Montagna Fiorentina e la Val Bisenzio*

FILOSOFIA

Baldi Massimo, Desideri Fabrizio (a cura di), *Paul Celan. La poesia come frontiera filosofica*
Barale Alice, *La malinconia dell'immagine. Rappresentazione e significato in Walter Benjamin e Aby Warburg*
Berni Stefano, Fadini Ubaldo, *Linee di fuga. Nietzsche, Foucault, Deleuze*
Borsari Andrea, *Schopenhauer educatore?. Storia e crisi di un'idea tra filosofia morale, estetica e antropologia*
Brunkhorst Hauke, *Habermas*
Cambi Franco, Mari Giovanni (a cura di), *Giulio Preti. Intellettuale critico e filosofo attuale*
Cambi Franco, *Pensiero e tempo. Ricerche sullo storicismo critico: figure, modelli, attualità*
Casalini Brunella, Cini Lorenzo, *Giustizia, uguaglianza e differenza. Una guida alla lettura della filosofia politica contemporanea*
Desideri Fabrizio, Matteucci Giovanni (a cura di), *Dall'oggetto estetico all'oggetto artistico*
Desideri Fabrizio, Matteucci Giovanni (a cura di), *Estetiche della percezione*

Di Stasio Margherita, *Alvin Plantinga: conoscenza religiosa e naturalizzazione epistemologica*
Giovagnoli Raffaela, *Autonomy: a Matter of Content*
Honneth Axel, *Capitalismo e riconoscimento*, a cura di Solinas Marco
Michelini Luca, *Il nazional-fascismo economico del giovane Franco Modigliani*
Mindus Patricia, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*
Perni Romina, *Pubblicità, educazione e diritto in Kant*
Sandrini Maria Grazia, *La filosofia di R. Carnap tra empirismo e trascendentalismo. In appendice: R. Carnap Sugli enunciati protocollari Traduzione e commento di E. Palombi*
Solinas Marco, *Psiche: Platone e Freud. Desiderio, sogno, mania, eros*
Trentin Bruno, *La città del lavoro. Sinistra e crisi del fordismo*, a cura di Ariemma Iginio
Valle Gianluca, *La vita individuale. L'estetica sociologica di Georg Simmel*

FISICA

Arecchi Fortunato Tito, *Cognizione e realtà*
Pelosi Giuseppe, Selleri Stefano, *The Roots of Maxwell's A Dynamical Theory of the Electromagnetic Field. Scotland and Tuscany, 'twinned by science'*

LETTERATURA, FILOLOGIA E LINGUISTICA

Antonucci Fausta, Vuelta García Salomé (a cura di), *Ricerche sul teatro classico spagnolo in Italia e oltralpe (secoli XVI-XVIII)*
Bastianini Guido, Lapini Walter, Tulli Mauro (a cura di), *Harmonia. Scritti di filologia classica in onore di Angelo Casanova*
Battistin Sebastiani Breno, Ferreira Leão Delfim (edited by), *Crises (Staseis) and Changes (Metabolai). Athenian Democracy in the Making*
Berté Monica (a cura di), *Intorno a Boccaccio / Boccaccio e dintorni 2021. Atti del Seminario internazionale di studi (Certaldo Alta, Casa di Giovanni Boccaccio, 9-10 settembre 2021)*
Bilenchi Romano, *The Conservatory of Santa Teresa*, edited by Klopp Charles, Nelson Melinda
Bresciani Califano Vincenza, *Piccole zone di simmetria. Scrittori del Novecento*
Caracchini Cristina, Minardi Enrico (a cura di), *Il pensiero della poesia. Da Leopardi ai contemporanei. Letture dal mondo di poeti italiani*
Cauchi Santoro Roberta, *Beyond the Suffering of Being: Desire in Giacomo Leopardi and Samuel Beckett*
Colucci Dalila, *L'Eleganza è frigidae L'Empire des signes. Un sogno fatto in Giappone*
Dei Luigi (a cura di), *Voci dal mondo per Primo Levi. In memoria, per la memoria*
Fanucchi Sonia, Virga Anita (edited by), *A South African Conviviowith Dante. Born Frees' Interpretations of the Commedia*
Ferrara Enrica Maria, *Il realismo teatrale nella narrativa del Novecento: Vittorini, Pasolini, Calvino*
Ferrone Siro, *Visioni critiche. Recensioni teatrali da «l'Unità-Toscana» (1975-1983)*, a cura di Megale Teresa, Simoncini Francesca
Francese Joseph, *Vincenzo Consolo: gli anni de «l'Unità» (1992-2012), ovvero la poetica della colpa-espiazione*
Francese Joseph, *Antonio Gramsci. Vita morale e fede socialista*
Francese Joseph, *Leonardo Sciascia e la funzione sociale degli intellettuali*
Franchini Silvia, *Diventare grandi con il «Pioniere» (1950-1962). Politica, progetti di vita e identità di genere nella piccola posta di un giornalino di sinistra*
Francovich Onesti Nicoletta, *I nomi degli Ostrogoti*
Frau Ombretta, Gragnani Cristina, *Sottoboschi letterari. Sei "case studies" fra Otto e Novecento. Mara Antelling, Emma Boghen Conigliani, Evelyn, Anna Franchi, Jolanda, Flavia Steno*
Frosini Giovanna, Zamponi Stefano (a cura di), *Intorno a Boccaccio/Boccaccio e dintorni. Atti del Seminario internazionale di studi (Certaldo Alta, Casa di Giovanni Boccaccio, 25 giugno 2014)*
Frosini Giovanna (a cura di), *Intorno a Boccaccio / Boccaccio e dintorni 2020 . Atti del Seminario internazionale di studi (Certaldo Alta, Casa di Giovanni Boccaccio, 10-11 settembre 2020)*
Frosini Giovanna (a cura di), *Intorno a Boccaccio / Boccaccio e dintorni 2019. Atti del Seminario internazionale di studi (Certaldo Alta, Casa di Giovanni Boccaccio, 12-13 settembre 2019)*

Galigani Giuseppe, *Salomè, mostruosa fanciulla*
Gigli Daria, Magnelli Enrico (a cura di), *Studi di poesia greca tardoantica. Atti della Giornata di Studi Università degli Studi di Firenze, 4 ottobre 2012*
Giuliani Luigi, Pineda Victoria (edited by), *La edición del diálogo teatral (siglos XVI-XVII)*
Gori Barbara, *La grammatica dei clitici portoghesi. Aspetti sincronici e diacronici*
Gorman Michael, *I nostri valori, rivisti. La biblioteconomia in un mondo in trasformazione*, a cura di Guerrini Mauro
Graziani Michela (a cura di), *Un incontro lusofono plurale di lingue, letterature, storie, culture*
Graziani Michela, *Il Settecento portoghese e lusofono*
Graziani Michela, Abbati Orietta, Gori Barbara (a cura di), *La spugna è la mia anima. Omaggio a Piero Ceccucci*
Guerrini Mauro, Mari Giovanni (a cura di), *Via verde e via d'oro. Le politiche open access dell'Università di Firenze*
Guerrini Mauro, *De bibliothecariis. Persone, idee, linguaggi*, a cura di Stagi Tiziana
Keidan Artemij, Alfieri Luca (a cura di), *Deissi, riferimento, metafora. Questioni classiche di linguistica e filosofia del linguaggio*
López Castro Cruz Hilda, *America Latina aportes lexicos al italiano contemporaneo*
Mario Anna, *Italo Calvino. Quale autore laggiù attende la fine?*
Masciandaro Franco, *The Stranger as Friend: The Poetics of Friendship in Homer, Dante, and Boccaccio*
Nosilia Viviana, Prandoni Marco (a cura di), *Trame controluce. Il patriarca 'protestante' Cirillo Loukaris / Backlighting Plots. The 'Protestant' Patriarch Cyril Loukaris*
Pagliaro Annamaria, Zuccala Brian (edited by), *Luigi Capuana: Experimental Fiction and Cultural Mediation in Post-Risorgimento Italy*
Pestelli Corrado, *Carlo Antici e l'ideologia della Restaurazione in Italia*
Rosengarten Frank, *Through Partisan Eyes. My Friendships, Literary Education, and Political Encounters in Italy (1956-2013). With Sidelights on My Experiences in the United States, France, and the Soviet Union*
Ross Silvia, Honess Claire (edited by), *Identity and Conflict in Tuscany*
Totaro Luigi, *Ragioni d'amore. Le donne nel Decameron*
Turbanti Simona, *Bibliometria e scienze del libro: internazionalizzazione e vitalità degli studi italiani*
Vicente Filipa Lowndes, *Altri orientalismi. L'India a Firenze 1860-1900*
Virga Anita, *Subalternità siciliana nella scrittura di Luigi Capuana e Giovanni Verga*
Zamponi Stefano (a cura di), *Intorno a Boccaccio / Boccaccio e dintorni 2015. Atti del Seminario internazionale di studi (Certaldo Alta, Casa di Giovanni Boccaccio, 9 settembre 2015)*
Zamponi Stefano (a cura di), *Intorno a Boccaccio / Boccaccio e dintorni 2018. Atti del Seminario internazionale di studi (Certaldo Alta, Casa di Giovanni Boccaccio, 6-7 settembre 2018)*
Zamponi Stefano (a cura di), *Intorno a Boccaccio / Boccaccio e dintorni 2016. Atti del Seminario internazionale di studi (Certaldo Alta, Casa di Giovanni Boccaccio, 9 settembre 2016)*
Zamponi Stefano (a cura di), *Intorno a Boccaccio / Boccaccio e dintorni 2017. Atti del Seminario internazionale di studi (Certaldo Alta, Casa di Giovanni Boccaccio, 16 settembre 2017)*

MATEMATICA
De Bartolomeis Paolo, *Matematica. Passione e conoscenza. Scritti (1975-2016)*, a cura di Battaglia Fiammetta, Nannicini Antonella, Tomassini Adriano

MEDICINA
Mannaioni Pierfrancesco, Mannaioni Guido, Masini Emanuela, *Club drugs. Cosa sono e cosa fanno*
Papini Andrea, *Origini, forma e (dis)funzioni dell'apparato masticatorio in Homo sapiens. Una prospettiva darwiniana*
Saint Sanjay, Chopra Vineet, *Le 30 regole per la leadership in sanità*, a cura di Bartoloni Alessandro, Boddi Maria, Damone Rocco Donato, Giusti Betti, Mechi Maria Teresa, Rossolini Gian Maria

PEDAGOGIA

Bandini Gianfranco, Oliviero Stefano (a cura di), *Public History of Education: riflessioni, testimonianze, esperienze*

Mariani Alessandro (a cura di), *L'orientamento e la formazione degli insegnanti del futuro*

Nardi Andrea, *Il lettore 'distratto' . Leggere e comprendere nell'epoca degli schermi digitali*

Ranieri Maria, Luzzi Damiana, Cuomo Stefano (a cura di), *Il video a 360° nella didattica universitaria. Modelli ed esperienze*

POLITICA

Attinà Fulvio, Bozzo Luciano, Cesa Marco, Lucarelli Sonia (a cura di), *Eirene e Atena. Studi di politica internazionale in onore di Umberto Gori*

Bulli Giorgia, Tonini Alberto (a cura di), *Migrazioni in Italia: oltre la sfida. Per un approccio interdisciplinare allo studio delle migrazioni*

Caruso Sergio, *"Homo oeconomicus". Paradigma, critiche, revisioni*

Cipriani Alberto, Gramolati Alessio, Mari Giovanni (a cura di), *Il lavoro 4.0. La Quarta Rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*

Cipriani Alberto (a cura di), *Partecipazione creativa dei lavoratori nella 'fabbrica intelligente'. Atti del Seminario di Roma, 13 ottobre 2017*

Cipriani Alberto, Ponzellini Anna Maria (a cura di), *Colletti bianchi. Una ricerca nell'industria e la discussione dei suoi risultati*

Corsi Cecilia (a cura di), *Felicità e benessere. Una ricognizione critica*

Corsi Cecilia, Magnier Annick (a cura di), *L'Università allo specchio. Questioni e prospettive*

Cruciani Sante, Del Rossi Maria Paola (a cura di), *Diritti, Europa, Federalismo. Bruno Trentin in prospettiva transnazionale (1988-2007)*

De Boni Claudio, *Descrivere il futuro. Scienza e utopia in Francia nell'età del positivismo*

De Boni Claudio (a cura di), *Lo stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. 1. L'Ottocento*

De Boni Claudio, *Lo stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. Il Novecento. Parte prima: Da inizio secolo alla seconda guerra mondiale*

De Boni Claudio (a cura di), *Lo stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. II Novecento. Parte seconda: dal dopoguerra a oggi*

Del Punta Riccardo (a cura di), *Valori e tecniche nel diritto del lavoro*

Gramolati Alessio, Mari Giovanni (a cura di), *Bruno Trentin. Lavoro, libertà, conoscenza*

Gramolati Alessio, Mari Giovanni (a cura di), *Il lavoro dopo il Novecento: da produttori ad attori sociali. La città del lavoro di Bruno Trentin per un'«altra sinistra»*

Grassi Stefano, Morisi Massimo (a cura di), *La cittadinanza tra giustizia e democrazia. Atti della giornata di Studi in memoria di Sergio Caruso*

Lombardi Mauro, *Transizione ecologica e universo fisico-cibernetico. Soggetti, strategie, lavoro*

Lombardi Mauro, *Fabbrica 4.0: I processi innovativi nel Multiverso fisico-digitale*

Marasco Vincenzo, *Coworking. Senso ed esperienze di una forma di lavoro*

Mari Giovanni, Ammannati Francesco, Brogi Stefano, Faitini Tiziana, Fermani Arianna, Seghezzi Francesco, Tonarelli Annalisa (a cura di), *Idee di lavoro e di ozio per la nostra civiltà*

Molteni Tagliabue Giovanni, *Rationalized and Extended Democracy. Inserting Public Scientists into the Legislative/Executive Framework, Reinforcing Citizens' Participation*

Nacci Michela (a cura di), *Nazioni come individui. Il carattere nazionale fra passato e presente*

Renda Francesco, Ricciuti Roberto, *Tra economia e politica: l'internazionalizzazione di Finmeccanica, Eni ed Enel*

Scotto Pablo, *La formazione del socialismo repubblicano in Francia. Storia politica del diritto al lavoro (1789-1848)*

Spini Debora, Fontanella Margherita (a cura di), *Il sogno e la politica da Roosevelt a Obama. Il futuro dell'America nella comunicazione politica dei democrats*

Spinoso Giovanni, Turrini Claudio, *Giorgio La Pira: i capitoli di una vita*

Tonini Alberto, Simoni Marcella (a cura di), *Realtà e memoria di una disfatta. Il Medio Oriente dopo la guerra dei Sei Giorni*

Trentin Bruno, *La libertà viene prima. La libertà come posta in gioco nel conflitto sociale. Nuova edizione con pagine inedite dei Diari e altri scritti*, a cura di Cruciani Sante
Zolo Danilo, *Tramonto globale. La fame, il patibolo, la guerra*

PSICOLOGIA
Aprile Luigi (a cura di), *Psicologia dello sviluppo cognitivo-linguistico: tra teoria e intervento*
Luccio Riccardo, Salvadori Emilia, Bachmann Christina, *La verifica della significatività dell'ipotesi nulla in psicologia*

SCIENZE E TECNOLOGIE AGRARIE
Surico Giuseppe, *Lampedusa: dall'agricoltura, alla pesca, al turismo*

SCIENZE NATURALI
Bessi Franca Vittoria, Clauser Marina, *Le rose in fila. Rose selvatiche e coltivate: una storia che parte da lontano*
Friis Ib, Demissew Sebsebe, Weber Odile, van Breugel Paulo, *Plants and vegetation of NW Ethiopia. A new look at Rodolfo E.G. Pichi Sermolli's results from the 'Missione di Studio al Lago Tana', 1937*
Sánchez Marcelo, *Embrioni nel tempo profondo. Il registro paleontologico dell'evoluzione biologica*

SOCIOLOGIA
Alacevich Franca, *Promuovere il dialogo sociale. Le conseguenze dell'Europa sulla regolazione del lavoro*
Alacevich Franca, Bellini Andrea, Tonarelli Annalisa, *Una professione plurale. Il caso dell'avvocatura fiorentina*
Bartolini Stefano, Del Rossi Maria Paola, *Il sindacato che non c'era. Venticinque anni di NIdiL CGIL*
Battiston Simone, Mascitelli Bruno, *Il voto italiano all'estero. Riflessioni, esperienze e risultati di un'indagine in Australia*
Becucci Stefano (a cura di), *Oltre gli stereotipi. La ricerca-azione di Renzo Rastrelli sull'immigrazione cinese in Italia*
Becucci Stefano, Garosi Eleonora, *Corpi globali. La prostituzione in Italia*
Becucci Stefano, Desideri Agnese, Landucci Sandro, Pezzoli Silvia, *L'università su misura. Governance, valutazione e ranking in quattro paesi europei*
Bettin Lattes Gianfranco (a cura di), *Giovani Jeunes Jovenes. Rapporto di ricerca sulle nuove generazioni e la politica nell'Europa del sud*
Bettin Lattes Gianfranco (a cura di), *Per leggere la società*
Bettin Lattes Gianfranco, Turi Paolo (a cura di), *La sociologia di Luciano Cavalli*
Burroni Luigi, Piselli Fortunata, Ramella Francesco, Trigilia Carlo (a cura di), *Città metropolitane e politiche urbane*
Catarsi Enzo (a cura di), *Autobiografie scolastiche e scelta universitaria*
Leonardi Laura (edited by), *Opening the european box. Towards a new Sociology of Europe*
Miller Virginia, *Child Sexual Abuse Inquiries and the Catholic Church: Reassessing the Evidence. Second Edition, Revised and Expanded*
Nuvolati Giampaolo (a cura di), *Sviluppo urbano e politiche per la qualità della vita*
Nuvolati Giampaolo, *L'interpretazione dei luoghi. Flânerie come esperienza di vita*
Nuvolati Giampaolo, *Mobilità quotidiana e complessità urbana*
Ramella Francesco, Trigilia Carlo (a cura di), *Reti sociali e innovazione. I sistemi locali dell'informatica*
Rondinone Antonella, *Donne mancanti. Un'analisi geografica del disequilibrio di genere in India*

STATISTICA E DEMOGRAFIA
Salvini Maria Silvana, *Globalizzazione: e la popolazione?. Le relazioni fra demografia e mondo globalizzato*

STORIA E SOCIOLOGIA DELLA SCIENZA

Angotti Franco, Pelosi Giuseppe, Soldani Simonetta (a cura di), *Alle radici della moderna ingegneria. Competenze e opportunità nella Firenze dell'Ottocento*

Cabras Pier Luigi, Chiti Silvia, Lippi Donatella (a cura di), *Joseph Guillaume Desmaisons Dupallans. La Francia alla ricerca del modello e l'Italia dei manicomi nel 1840*

Califano Salvatore, Schettino Vincenzo, *La nascita della meccanica quantistica*

Cartocci Alice, *La matematica degli Egizi. I papiri matematici del Medio Regno*

Fontani Marco, Orna Mary Virginia, Costa Mariagrazia, *Chimica e chimici a Firenze. Dall'ultimo de' Medici al padre del Centro Europeo di Risonanze Magnetiche*

Guatelli Fulvio (a cura di), *Scienza e opinione pubblica. Una relazione da ridefinire*

Massai Veronica, *Angelo Gatti (1724-1798). Un medico toscano in terra di Francia*

Meurig Thomas John, *Michael Faraday. La storia romantica di un genio*

Schettino Vincenzo, *Scienza e arte. chimica, arti figurative e letteratura*

STUDI DI BIBLIOTECONOMIA

Marangoni Elena, Pellizzari di San Girolamo Camillo Carlo (a cura di / edited by), *Wikidata e la ricerca. Condividere esperienze. Atti del Convegno, Firenze, 5-6 giugno 2025 / Wikidata and Research. Sharing Experiences. Conference Proceedings, Florence, 5-6 giugno 2025*

STUDI DI BIOETICA

Baldini Gianni, Soldano Monica (a cura di), *Tecnologie riproduttive e tutela della persona. Verso un comune diritto europeo per la bioetica*

Baldini Gianni, Soldano Monica (a cura di), *Nascere e morire: quando decido io? Italia ed Europa a confronto*

Baldini Gianni (a cura di), *Persona e famiglia nell'era del Biodiritto. Verso un diritto comune europeo per la bioetica*

Bucelli Andrea (a cura di), *Produrre uomini. Procreazione assistita: un'indagine multidisciplinare*

Costa Giovanni, *Scelte procreative e responsabilità. Genetica, giustizia, obblighi verso le generazioni future*

Galletti Matteo, Zullo Silvia (a cura di), *La vita prima della fine. Lo stato vegetativo tra etica, religione e diritto*

Galletti Matteo, *Decidere per chi non può. Approcci filosofici all'eutanasia non volontaria*

STUDI EUROPEI

Bosco Andrea, Guderzo Massimiliano (edited by), *A Monetary Hope for Europe. The Euro and the Struggle for the Creation of a New Global Currency*

Scalise Gemma, *Il mercato non basta. Attori, istituzioni e identità dell'Europa in tempo di crisi*

La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi. Il volume rende omaggio alla figura di Cecilia Corsi, professoressa di Istituzioni di Diritto pubblico all'Università di Firenze, prematuramente scomparsa nel 2023, e raccoglie i contributi inediti di numerosi studiosi di Diritto pubblico e costituzionale. Gli scritti, ordinati in diverse sezioni omogenee, si incentrano sugli interessi e sugli ambiti di ricerca che hanno caratterizzato la vita scientifica e accademica di Cecilia Corsi: i rapporti tra lo Stato e lo straniero, l'istituzione universitaria, le autonomie territoriali, i diritti fondamentali, le fonti del diritto e l'amministrazione. In coda al volume è presente la bibliografia degli scritti scientifici di Cecilia Corsi.

Umberto Allegretti (1934-2026) è stato professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico all'Università di Firenze.

Andrea Cardone è professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico all'Università di Firenze.

Andrea Simoncini è professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico all'Università di Firenze.

Giovanni Tarli Barbieri è professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico all'Università di Firenze.

Claudio Tucciarelli è consigliere di Stato.

Sommario: Prefazione – Notizie degli Autori – Parte Prima. Ricordi di Cecilia Corsi (Umberto Allegretti – Andrea Cardone – Luigi Dei – Giusto Puccini – Giovanni Tarli Barbieri – Alessandra Valastro) – Parte seconda. Lo Stato e lo straniero (Francesca Biondi Dal Monte – Paolo Bonetti – Maria Agostina Cabiddu – Valentina Carlino, Giammaria Milani – Chiara Favilli – Donatella Loprieno – Emanuele Rossi) – Parte terza. Le autonomie territoriali (Massimo Carli – Valerio Di Porto – Wladimiro Gasparri – Tania Groppi – Nicola Lupo – Orlando Roselli – Andrea Simoncini, Giuseppe Mobilio – Claudia Tubertini) – Parte quarta. Diritti (Leonardo Bianchi – Luisa Cassetti – Maria Cristina Grisolia – Elena Malfatti) – Parte quinta. Fonti e amministrazione (Andrea Cardone – Carlo Fusaro – Giovanni Tarli Barbieri – Claudio Tucciarelli) – Bibliografia degli scritti scientifici di Cecilia Corsi.

ISSN 2704-6478 (print)
ISSN 2704-5919 (online)
ISBN 979-12-215-1064-5 (Print)
ISBN 979-12-215-1065-2 (PDF)
ISBN 979-12-215-1066-9 (ePUB)
ISBN 979-12-215-1067-6 (XML)
DOI 10.36253/979-12-215-1065-2
www.fupress.com