

Giovanni Boggero

Satira, disabilità e dignità umana: una significativa sentenza della Corte suprema canadese

(doi: 10.1439/103356)

Quaderni costituzionali (ISSN 0392-6664)

Fascicolo 1, marzo 2022

Ente di afferenza:

Università di Torino (unito)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Note e commenti

Commenti

Le generazioni future «entrano» nella Costituzione

di *Giorgio Sobrino*

Con la pubblicazione della legge costituzionale n. 1 del 2022 (in G.U., Serie generale, n. 44 del 22 febbraio 2022) si conclude il procedimento di revisione degli artt. 9 e 41 della Carta fondamentale «in materia di tutela dell'ambiente». Come già al Senato, anche la Camera, lo scorso 8 febbraio, ha approvato il testo a maggioranza qualificata (con 468 voti favorevoli): la revisione costituzionale entrerà dunque in vigore subito, non essendo stato necessario un referendum confermativo. Si tratta di una riforma costituzionale di sicuro rilievo, a partire dal fatto che, per la prima volta, interviene su un Principio fondamentale della Carta. Essa, inoltre, appare suscettibile di implicazioni significative per gli interpreti della stessa Costituzione, in primo luogo la Corte costituzionale. Ciò vale soprattutto per il suo elemento più innovativo ed evocativo/simbolico: l'inserimento, nell'art. 9, comma 3, Cost., dell'«interesse delle *future generazioni*». Su questo aspetto, pertanto, si intende qui concentrare l'attenzione.

Va osservato innanzitutto – sul piano comparato – che con questo inserimento (della tutela) delle generazioni future la Costituzione italiana si «allinea» a molti altri testi costituzionali contemporanei, europei e non. Essi, in modo sempre più diffuso, contengono un riferimento alle generazioni future (spesso declinato in termini di responsabilità delle «generazioni *presenti*» verso di loro: Costituzione tedesca, svizzera e ceca, per esempio), oppure al concetto di «sviluppo sostenibile», che alla protezione delle generazioni future è intrinsecamente collegato (D. Porena, *Il principio di sostenibilità*, Giappichelli, 2017, 1 e 118 ss.; L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 4, 2021, 5 s.). L'obiettivo dello «sviluppo sostenibile», oltre ad essere sancito da molte Carte costituzionali (54 nel mondo, secondo T. Groppi, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2016, 44 e tabella A1: tra gli esempi più significativi, la Costitu-

zione belga, portoghese, argentina, boliviana e di molti altri Stati dell'America Latina), è posto a fondamento del diritto dell'Unione Europea (artt. 3, 5, 21, comma 2, del Trattato Ue; Preambolo e art. 37 della Carta dei Diritti Fondamentali): il che, evidentemente, lo rende già da tempo un principio di rango sostanzialmente costituzionale nel nostro ordinamento.

Se, come è stato affermato in dottrina, la tutela delle generazioni future – e più in generale, l'«interesse verso la dimensione del futuro» – rappresentano la cifra caratterizzante del costituzionalismo di questa prima parte di XXI secolo (per tutti, R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, 2008), la revisione costituzionale in esame segna dunque un'oggettiva modernizzazione, oltre che un'ulteriore «internazionalizzazione», della nostra Carta. La costituzionalizzazione (pur con i limiti di cui si dirà *infra*) dell'«interesse delle future generazioni», costringendo il decisore politico a «guardare oltre» le scadenze elettorali contingenti, pare suscettibile di rafforzare rispetto al passato la protezione di queste nel nostro ordinamento (pur a sua volta problematica quanto alle modalità attuative). E ciò anche attraverso il ricorso a modelli di tutela già sperimentati in altri sistemi, a cui potrebbe aggiungersi la circolazione delle tecniche e degli argomenti interpretativi tra le giurisdizioni, in particolare costituzionali (si pensi al campo della c.d. giustizia climatica), come già avviene per altri principi della Carta.

Spostando l'attenzione sulle *modalità concrete* tramite cui la protezione delle generazioni future è stata costituzionalizzata, emergono peraltro maggiori perplessità.

In primo luogo – dal punto di vista stilistico –, la formula scelta dal legislatore costituzionale («[La Repubblica] Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, *anche nell'interesse delle future generazioni*») non presenta una fattura particolarmente elegante e avrebbe potuto essere migliore. Si comprende la ritrosia all'uso del termine «diritto» per qualificare la (eventuale) posizione soggettiva delle generazioni future: categoria la cui configurabilità, in questo contesto, è ampiamente contestata in dottrina (per tutti, G. Azzariti, *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 – Modifica articolo 9 della Costituzione*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2020, 72). Ma declinato nel modo prescelto («*anche nell'interesse...*»), l'obiettivo della tutela di «chi verrà dopo» le attuali generazioni pare quasi un'appendice non necessaria al resto della disposizione costituzionale. Sarebbero state preferibili, allora, altre formulazioni (magari attingendo proprio dal diritto comparato), come ad esempio quella suggerita da Giorgio Grasso in sede di audizione parlamentare durante la fase iniziale del procedimento di revisione: «La Repubblica tutela l'ambiente e l'ecosistema, protegge le biodiversità..., promuove lo sviluppo sostenibile, *nella responsabilità verso le future generazioni*» (G. Grasso, *Appunti per l'Audizione informale resa il 4 febbraio 2020, presso la 1a Commissione (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 83 e connessi (tutela costituzionale dell'ambiente)*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2020, 10).

In secondo luogo (e soprattutto) – quanto alla sua collocazione sistematica –, il riferimento alla tutela delle generazioni future inserito nell'art. 9 Cost. lega il perseguimento dell'«interesse» di coloro che nasceranno negli anni a venire *esclusivamente* alla tutela, da

parte di chi oggi è in vita, dell'ambiente e degli altri beni indicati dal nuovo terzo comma dell'articolo (la «biodiversità» e gli «ecosistemi»). Si tratta, certamente, di un nesso eziologico esistente e pure preminente: l'ambiente è la «casa» (anche) delle generazioni future, sicché la tutela di queste e delle loro condizioni di vita deve passare attraverso la protezione (e la preservazione dell'integrità) del primo. Ma non è un collegamento esclusivo: come dimostrano gli studi e le elaborazioni ormai consolidati sul concetto di «sviluppo sostenibile», l'attenzione verso le generazioni future e la loro sorte richiede alle «generazioni presenti» – in modo altrettanto necessario – *anche* la realizzazione di interventi e politiche di natura economico-finanziaria, sociale, culturale (le diverse «dimensioni» della sostenibilità, oltre a quella ambientale: D. Porena, *op. cit.*, 106; M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021, 290, che lo definisce un concetto «poliedrico»; nella dottrina non giuridica, A. Pawlowski, *How Many Dimensions Does Sustainable Development Have?*, in *Sustainable Development*, 16, 2008, 81). È indispensabile, in altri termini, un approccio sistemico e «integrato» al problema (dell'«interesse») delle generazioni future, di cui la tutela dell'ambiente è solo una parte: un approccio ben riassunto dall'espressione «ecologia integrale», comune alla riflessione scientifica laica e – in particolare – alla dottrina sociale cattolica più recente (per quest'ultima il riferimento, ovviamente, è alla *Laudato si'* di Papa Francesco del 2015, spec. cap. IV).

Sul terreno del diritto, questa impostazione sembra seguita efficacemente, per esempio, dalla Costituzione belga (art. 7-*bis*: «lo Stato Federale, le Comunità e le Regioni perseguono gli obiettivi dello sviluppo sostenibile nei suoi aspetti sociali, economici e ambientali, tenendo conto della solidarietà tra le generazioni») e da quella del Portogallo (artt. 66 e 81, che richiamano l'obiettivo dello sviluppo sostenibile in relazione, rispettivamente, alla tutela dell'ambiente e alla «[promozione dell']aumento del benessere sociale ed economico e della qualità della vita delle persone»); oltre che – come già accennato – dal Trattato e dalla Carta dei Diritti Fondamentali Ue (in particolare art. 3 del Trattato: «L'Unione [...] si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente»). Esaminata in questa prospettiva (sottesa, tra l'altro, anche all'Agenda 2030 ONU, che contiene «obiettivi» di *molteplice* natura), e al cospetto di questi termini di raffronto, la revisione costituzionale italiana appare connotata da una visione parziale e *riduttiva* del tema della tutela delle generazioni future, eccessivamente concentrata sul profilo ambientale (pur, lo si ripete, imprescindibile nell'attuale momento storico).

Tutto ciò induce a domandarsi quali implicazioni concrete potrebbe avere, nell'«immediato *presente*» (in quanto diritto costituzionale ormai vigente), la costituzionalizzazione dell'«interesse delle future generazioni» per gli interpreti della Carta: a partire da quelli istituzionali, ossia il legislatore ordinario, la PA e i giudici, comuni e – soprattutto – costituzionali.

Al riguardo, a prima lettura, sembrano prospettarsi due principali strategie argomentative. Da una parte – privilegiando il dato letterale e «topografico» della revisione costituzionale in esame –, una maggiore valorizzazione rispetto al passato delle esigenze delle generazioni «di domani» essenzialmente in sede di realizzazione e valutazione delle politiche *ambientali* (e di tutte le attività economiche che le chiamano in causa, in base alla contestuale riforma dell'art. 41). Dall'altra parte – in una prospettiva ermeneutica più ampia –, una lettura *sistematica* del nuovo art. 9, comma 3, con altre disposizioni costituzionali, che sottendono la tutela delle generazioni future sotto profili diversi: ad esempio l'art. 81. In questo modo, le esigenze di «chi verrà dopo di noi» potrebbero essere «integrate» in un numero ben più elevato di politiche, assumendo quasi una portata trasversale. Un approdo interpretativo che pare preferibile in quanto, incidendo sul giudizio di ragionevolezza e proporzionalità delle scelte normative, amplificherebbe la potenzialità espansiva della riforma in commento.

GIORGIO SOBRINO è professore di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Torino.

Il Quirinale cura un *manuale* sulla formazione e le crisi di governo

di *Luca Gori*

Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica – Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali ha pubblicato, nel marzo del 2021, una rassegna dal titolo *Comunicati stampa della Presidenza della Repubblica relativi alla formazione e alla crisi dei governi* (<https://www.quirinale.it/elementi/55781>). Si tratta di un documento di estremo interesse, destinato a diventare un punto di riferimento sia per la prassi sia per la riflessione scientifica in tema di formazione del Governo, nel quadro della scarna disciplina costituzionale.

Il testo contiene una raccolta di comunicati stampa emessi dal Quirinale fra il 1948 ed il 2021 relativi al procedimento di formazione dei governi. I testi presentano una serie di caratteristiche formali e sostanziali comuni, che consentono di apprezzare gli elementi di continuità e, per altro verso, le innovazioni e le trasformazioni (anche sul piano lessicale e sintattico). L'elemento di maggiore interesse è che i comunicati non sono presentati secondo un criterio diacronico, che sarebbe stato il metodo espositivo più neutrale e meno impegnativo dal punto di vista istituzionale (e costituzionale), bensì attraverso una suddivisione in nove sezioni, ciascuna delle quali riferita ad una diversa fase procedimentale, a loro volta ulteriormente suddivise in sotto-sezioni. All'interno di ciascuna sezione, i comunicati sono ordinati cronologicamente, per ciascuna presidenza e talora presentano brevissime note di inquadramento dei fatti.

Si succedono, così, le sezioni dimissioni di cortesia (sez. I); dimissioni effettive (sez. II); i pre-incarichi (sez. III), ripartiti in annuncio di convocazione, conferimento, proroga e comunicazione dell'esito negativo; incarichi esplorativi (sez. IV), suddivisi in confe-

rimento, colloquio informativo dell'esploratore, comunicazione dell'esito dell'incarico esplorativo; incarico (sez. V), suddiviso in annuncio di convocazione, conferimento dopo le consultazioni, conferimento dopo l'incarico esplorativo, conferimento dopo il pre-incarico, conferimento dopo la rinuncia del precedente incaricato, conferimento con indicazione delle componenti della maggioranza, incarico e contestuale accettazione/nomina, incarico e contestuale rinuncia dell'incaricato, rinuncia all'incarico, colloqui informativi con l'incaricato; reiezione delle dimissioni (sez. VI); accettazione dell'incarico e nomina contestuale del nuovo Governo (sez. VII); accettazione dell'incarico e nomina successiva del nuovo Governo (sez. VIII); rinvio del Governo non dimissionario alle Camere (sez. IX).

Appare già evidente da questa esposizione la rilevanza del contributo dato alla ricostruzione del procedimento di formazione dei Governi e dei suoi elementi accidentali. Ad esempio, l'indicazione di una tipologia di dimissioni «di cortesia», in occasione dell'elezione del Presidente della Repubblica, sebbene costante nella prassi e classificata dalla dottrina come consuetudine, trova uno specifico riconoscimento. Oppure, il riferimento all'«incarico esplorativo» – termine che la Presidenza della Repubblica non ha mai utilizzato nei comunicati, ma che viene indicato nel documento per identificare una fattispecie precisa, di cui si considera pacifica la definizione – appare rilevante, e rivela il margine di azione presidenziale quanto alla sua finalità (*l'esplorazione* in merito ad una certa formula politica esplicita, cui Mattarella ha fatto ricorso, ricollegandosi forse ad un precedente di Gronchi; ma si veda anche l'esplorazione di tipo più programmatico del Presidente del Senato Marini nel 2008). Colpisce pure l'attenzione con la quale le diverse varianti dell'*incarico* sono classificate, mettendo in relazione – con una breve illustrazione – i fatti precedenti (esistenza di un pre-incarico o di un mandato esplorativo precedenti, rinuncia di altro incaricato in precedenza, ecc.) con la scelta presidenziale di conferire l'incarico ad un determinato soggetto. Ancora – e sempre a mo' di esempio – la ricognizione effettuata consente di apprezzare come il pre-incarico, nelle ultime presidenze che vi hanno fatto ricorso (Scalfaro e Napolitano), sia orientato a «verificare l'esistenza di un sostegno parlamentare certo» (in precedenza, si parlava di incarico «a prendere i necessari contatti per la formazione del nuovo Governo» con invito a riferire con sollecitudine al Presidente).

L'assunzione dell'angolo visuale dei comunicati stampa lascia fuori una serie di passaggi delle crisi di Governo che, al contrario, hanno rivestito importanza decisiva per la ricostruzione del diritto costituzionale delle *crisi*. I comunicati, cioè, rivelano la parte più *superficiale* di una serie di accadimenti *ufficiali*, e risultano da completare con le esternazioni atipiche rese dal Presidente della Repubblica o dagli altri attori (in particolare, il Presidente incaricato, l'esploratore o il pre-incaricato), a motivazione o illustrazione delle scelte compiute nello sviluppo della crisi di Governo (ad es., nomina dei Ministri).

Un passaggio che, significativamente, manca nella ricognizione sono i comunicati stampa contenenti i calendari delle consultazioni. È noto come l'elenco dei *consultati* si sia stabilizzato a partire dalla Presidenza Pertini, salvo pochissime eccezioni: tuttavia, interessante sarebbe stato ricostruire l'ordine di consultazione (dal gruppo meno numeroso al più numeroso, per coalizione, ecc.), il numero di *giri* ed i casi di *restrizione* a solo alcune

delle forze politico-parlamentari. Probabilmente, su tali aspetti, ciò indica come non vi sia ancora un completo consolidamento di prassi tale da consentire una esposizione pacifica del tema. È noto che la risorsa *tempo* – sia in rallentamento sia in accelerazione delle dinamiche politiche – rappresenti uno dei fattori più importanti per dipanare le crisi ministeriali, condizionando il tempo a disposizione delle forze politiche per far decantare la conflittualità politica.

Cionondimeno, sotto il profilo giuridico-costituzionale, si può affermare che il documento rappresenti una fonte di cognizione, formata dall'attore principale della vicenda della crisi di Governo (quasi una sorta di auto-comprensione della funzione presidenziale), di consuetudini, convenzioni e mere prassi stabilizzate nel tempo, ad integrazione della Costituzione in senso formale, inedita per la provenienza istituzionale. Evidentemente, il documento non entra nel merito della qualificazione precisa, in termini di fonti-fatto, dei singoli passaggi procedimentali o istituti, ma già il menzionarli costituisce quantomeno una indicazione della loro riconosciuta esistenza all'interno del diritto costituzionale informale che disciplina le vicende formative del Governo e lascia propendere, prudentemente, per una loro qualificazione non già come mere *prassi* o *regolarità*, bensì come consuetudini o convenzioni costituzionali. La scelta stessa di come organizzare l'esposizione tradisce una chiara idea di come è organizzato, sul piano costituzionale, il procedimento. Infatti, non si tratta di una rivelazione di documenti prima ignoti o inaccessibili (essi sono disponibili, per ciascuna presidenza, sul Portale storico della Presidenza), ma di una loro impegnativa rielaborazione sistematica.

Quali possono essere gli intenti che hanno animato questa pubblicazione?

Oltre ad un fine di documentazione storico-costituzionalistica di indubbia utilità, pare trattarsi di un tentativo di reagire ad un certo sfaldamento delle regole convenzionali che hanno assicurato, nel corso della vicenda repubblicana, un (tutto sommato) ordinato svolgimento delle fasi di formazioni del Governo. Il Presidente della Repubblica – secondo la dottrina – avverte da tempo l'esigenza di motivare agli attori istituzionali ed all'opinione pubblica le ragioni di talune scelte compiute, nei diversi ambiti. In special modo, ciò ha riguardato la formazione del Governo ed ha subito una accelerazione a partire dalla presidenza Napolitano: le motivazioni sono divenute sempre più ricche, articolate e circostanziate, anche a motivo della *rottura* da parte delle forze politiche di quel velo di riservatezza che ha storicamente coperto l'attività di mediazione del Capo dello Stato. Proprio questa necessità presidenziale di *esternare* in relazione alla gestione delle crisi rende il documento in commento assai utile. Se, infatti, il Presidente della Repubblica è posto nella condizione di dover *motivare* le proprie scelte, questa *mappatura* ragionata delle modalità con le quali le crisi di Governo si sono sviluppate nel corso della storia istituzionale del Paese, può dare un solido contributo ad inquadrare e legittimare le decisioni nel solco di una prassi consolidata da più di settant'anni. È come se si intendesse realizzare una ricucitura di diversi passaggi procedimentali, all'interno di un quadro possibilmente unitario e condiviso, in una sorta di vero e proprio *Cabinet manual* del Regno Unito (rivisto, da ultimo, nel 2010 proprio in relazione alle complesse vicende dell'*hung parliament*).

È indubbio, almeno nella scelta dell'oggetto, il peso giocato dalle convulse vicende della XVIII legislatura (e, pure, dell'inizio della XVII), le quali ancora continuano a rappresentare un termine di confronto indispensabile per la loro *eccezionalità*. Ma proprio all'*eccezionalità* di quelle si è risposto – come nello stile della Presidenza Mattarella (non è pensabile che un documento di questa portata non abbia avuto un avallo del Presidente, quasi a *suggerimento* della fine del mandato) – attraverso la piana rassegna degli *attrezzi* di cui la *cassetta* del Presidente dispone, dando ordine all'*accumulo* della prassi e rendendolo accessibile al pubblico. Pur trattandosi di una *retrospettiva* e con un oggetto limitato (i soli comunicati stampa), si può ritenere che una intenzione di fondo sia da rintracciare nell'esigenza, molto presente nel pensiero mattarelliano, di «salvaguardare ruolo, poteri e prerogative dell'istituzione che riceve dal suo predecessore e che, esercitandoli pienamente fino all'ultimo giorno del suo mandato, deve trasmettere integri al suo successore», secondo una citazione einaudiana ripresa più volte dal Capo dello Stato nel corso suo mandato (da ultimo, nel messaggio di saluto per la fine dell'anno 2021). Potrebbe essere così letto, quindi, come tentativo di ripristinare un minimo consenso intorno alle regole procedurali fra gli attori politico-istituzionali, a partire dal linguaggio utilizzato.

LUCA GORI è ricercatore in Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

La democrazia *nei* partiti: dall'ordinanza del Tribunale di Napoli sul M5S nuovi spunti per un tema sempiterno

di *Salvatore Curreri*

Con ordinanza dello scorso 3 febbraio il Tribunale civile di Napoli ha sospeso in via cautelare le delibere con cui, nel 2021, gli iscritti all'*Associazione Movimento 5 Stelle* avevano modificato lo Statuto (3 agosto) e, di conseguenza, nominato Giuseppe Conte loro Presidente (5 agosto), perché assunte senza la partecipazione della maggioranza degli aventi diritto. Per il giudice, infatti, la decisione di escludere da tali votazioni gli iscritti da meno di sei mesi (81.839 sui 195.387 complessivi), nel timore di «truppe cammellate» dell'ultima ora, è illegittima perché adottata senza che a tal fine il Comitato di garanzia (su proposta del Comitato direttivo) avesse approvato lo specifico regolamento previsto dall'art. 6.a), dello Statuto del 17 febbraio 2021 allora vigente.

Le prime reazioni a tale ennesimo episodio della «saga» del M5S sono state per lo più allarmate. Complice il senso di minore fedeltà a partiti ormai de-ideologizzati, i conflitti al loro interno – quando non trascinano nella creazione di nuovi soggetti, dal dubbio effettivo seguito elettorale, grazie anche all'attuale disciplina parlamentare sui gruppi politici – tenderebbero sempre più a risolversi non per via politica o tramite procedure conciliative e arbitrali ma dinanzi al giudice, chiamato a sindacare sull'interpretazione e applicazione dei loro statuti e regolamenti (cfr. G. Donato, *Modello costituzionale dei par-*

titi politici e sindacato giurisdizionale, Editoriale scientifica, 2021). Paradossalmente, quei partiti finora rifiutatisi di auto-regolarsi, preferendo la tutela della loro libertà offerta dalla *comfort zone* della disciplina privatistica (v. P. Rescigno, *Sindacati e partiti nel diritto privato*, in *Jus*, 1956, 1, 1 ss.), sarebbero ora sempre più esposti alla regolazione dei giudici, con conseguente rischio di un'eccessiva loro ingerenza nei propri affari. Da qui le rinnovate richieste per una legge *attuativa* dell'art. 49 Cost. che, contemperando autonomia organizzativo-procedurale e tutela degli iscritti, dia forza politica, strutturazione democratica e articolazione territoriale agli attuali partiti. Partiti deboli, non più di massa ma di opinione se non personali, operanti nelle istituzioni alla stregua di «agenzie pubbliche», presenti per lo più nei *media* perché di scarso radicamento territoriale; partiti nei quali il tema della democrazia e della tutela del dissenso si pone inevitabilmente in termini più esigenti, specie in relazione a quella essenziale estrinsecazione del loro peculiare ruolo costituzionale che è la selezione e la presentazione di candidature, tanto più se bloccate (C. cost. sent. n. 35/2017, 11.2 *cons. dir.*).

Tali reazioni, in sé certamente condivisibili, meritano però qualche puntualizzazione, anche ai fini di una riflessione più generale sul sempiterno tema della democrazia *nei* partiti politici.

Innanzitutto, non è completamente esatto lamentare la mancata attuazione dell'art. 49 Cost., dato che tale articolo non prevede un adempimento legislativo in tal senso. È arcinoto che il suo riferimento al «metodo democratico» sia stato sempre inteso in relazione alla competizione esterna dei partiti e non alle finalità perseguite o al loro funzionamento interno (in tema, v. Corte cost., ord. n. 79/2006). Quella a favore dell'autonomia dei partiti fu una precisa scelta dei costituenti, i quali respinsero gli emendamenti contrari (tra cui quello di Mortati) per il timore delle opposizioni, specie del Partito comunista, d'ingerenze del Governo e della magistratura. Del resto, quando i costituenti vollero riferirsi alla democrazia dentro un'associazione, lo fecero espressamente imponendo ai sindacati «un ordinamento interno a base democratica» per potersi registrare (art. 39 Cost. rimasto inattuato a causa degli stessi timori da parte principalmente della CGIL).

Ciò precisato, ormai superate le ragioni storico-politiche di tale scelta, oggi è certamente possibile dare all'art. 49 Cost. un'interpretazione sistematica che miri a garantire «i diritti inviolabili dell'uomo» nei partiti, quali «formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità» (art. 2 Cost.). I partiti, infatti, come ogni altra associazione, non possono perseguire i propri obiettivi politici «mediante organizzazioni di carattere militare», basate sul rapporto di subordinazione e sul dovere di obbedienza (v. artt. 1, comma 4, d.lgs. n. 43/1948 e 1346, comma 2, d.lgs. n. 66/2010) per l'evidente e dirimente considerazione che «se non esiste una base di democrazia interna, i partiti non potrebbero trasfondere un indirizzo democratico nell'ambito della vita politica del Paese» (Moro, *Assemblea costituente*, seduta del 22 maggio 1947).

Inoltre, non è del tutto esatto lamentare l'inesistenza di norme sulla democrazia *nei* partiti. In occasione della riforma del loro finanziamento pubblico (d.l. n. 149/2013), fu stabilito infatti che vi potessero accedere solo quelli dotati di uno statuto contenente taluni elementi essenziali di democrazia interna e di trasparenza nei confronti degli elettori.

Si tratta, invero, di disciplina minima ed esteriore, che richiede solo la presenza di alcune regole fondamentali (ad esempio su composizione e attribuzioni degli organi interni, cadenza delle assemblee, diritti e doveri degli iscritti, modalità di selezione delle candidature, ecc.), senza dare indicazioni specifiche sull'effettiva tutela dei diritti degli iscritti e sul funzionamento degli organi del partito per non lederne l'autonomia organizzativa e la libertà d'azione politica. Una disciplina, dunque, *soft* e per questo poco incisiva, come confermano gli statuti finora adottati (v. F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Giappichelli, 2017) ma comunque significativa perché denota il superamento della volontà dei partiti di non sottostare a ogni seppur minima regolazione atta a mitigarne le ferree tendenze oligarchiche.

A tale pur minima disciplina il M5S si è sempre potuto sottrarre sia per aver finora rinunciato al finanziamento pubblico indiretto (salvo comunque fruire dei contributi erogati ai rispettivi gruppi parlamentari e consiliari), sia per l'improvvida abrogazione dell'obbligo in tal senso previsto dall'art. 2.7*b*) l. 52/2015 per la partecipazione alle elezioni politiche, oggi subordinata alla presentazione di una dichiarazione minimale che indichi il legale rappresentante del partito e la composizione e le relative attribuzioni dei suoi organi (art. 14.1 T.U. legge elettorale Camera).

La sequenza di sconfitte giudiziarie, unitamente alla decisione dello scorso 30 novembre di accedere al suddetto finanziamento, impone ora al M5S di affrontare il tema della propria organizzazione interna nell'ambito del percorso di radicale trasformazione da tempo avviato. Mentre, infatti, negli altri partiti cambiano (non lo Statuto ma) i dirigenti, nel M5S non cambiano i dirigenti ma lo Statuto, così da modellare – volta per volta – una struttura organizzativa funzionale a chi è destinato a comandare: Grillo (Statuto 2012), Di Maio (il Capo Politico previsto dallo Statuto del 2017), un Comitato direttivo (mai eletto benché previsto dallo Statuto del febbraio 2021) e ora Conte (il Presidente previsto dallo Statuto dell'agosto 2021). Tutte modifiche ratificate in modo plebiscitario dagli iscritti, con percentuali di partecipazione al voto talora risibili (il 17 febbraio 2021 votarono in media 11.514 iscritti su 119.721 aventi diritto, pari al 9,61%; il 3 agosto 2021 60.940 iscritti su 113.894 aventi diritto, pari al 53,5%). Il risultato è oggi una struttura particolarmente complessa, dove spiccano i fortissimi poteri del Presidente, «unico titolare e responsabile della determinazione e dell'attuazione dell'indirizzo politico del Movimento 5 Stelle» (art. 11 Statuto), sotto il controllo del Garante Beppe Grillo «custode dei principi fondamentali della linea politica» (art. 12) e del Comitato di garanzia (art. 17), entrambi i quali possono sfiduciarlo con decisione che gli iscritti devono ratificare e che se respinta determina la decadenza di tale Comitato (ma non, ovviamente, dell'*Elevato*: art. 11.*l*) e *m*). Una struttura in cui la distribuzione dei poteri tra questi tre organi determina un precario equilibrio ed esprime l'irrisolto, e forse irrisolvibile, problema di conciliare l'anima assembleare del Movimento e l'istanza fortemente dirigista che ne ha sempre caratterizzato i vertici, a conferma di un modello di democrazia dove il «*diretta*» va inteso come participio passato anziché come aggettivo.

La ossessiva, leguleia pretesa di disciplinare ogni anfratto della vita politica interna si è tradotta in una massa di regole organizzative e procedurali talora incomplete, non

chiare e non ben coordinate tra loro, che il M5S non ha potuto e, talora, voluto rispettare, finendo per avvitarsi su se stesso. I timori di cui scrivevamo all'inizio circa un'eccessiva ingerenza del giudice civile sull'attività interna dei partiti sembrano dunque eccessivi laddove non considerino adeguatamente come sia stato lo stesso M5S ad aprire i varchi in cui il sindacato giurisdizionale si è potuto incuneare, come conferma nel caso specifico la mancata approvazione del Regolamento per escludere dal voto gli iscritti da meno di sei mesi.

Se è certamente vero che i partiti non possono essere trattati alla stregua di una qualunque bocciofila, è parimenti vero che il rispetto delle regole interne che liberamente i partiti si sono dati, a garanzia di tutti gli iscritti e in special modo delle minoranze, non può certo essere esclusivamente affidato alla lotta politica dove prevale la forza dei numeri sulla certezza del diritto. I giudici civili si sono potuti pronunciare non in nome di un astratto e generico mancato rispetto del metodo democratico interno *ex art. 49 Cost.*, ma a seguito della rilevata difformità dei provvedimenti impugnati rispetto alle regole procedurali che lo stesso M5S si era dato. Per questo motivo, i giudici non sono mai entrati nel merito delle scelte politiche del partito, limitandosi piuttosto a verificare il rispetto formale delle procedure con cui esse sono state prese (Trib. Roma 12 aprile 2016 e 17 gennaio 2017), criticandone talora la lacunosità (Trib. Napoli, 14 luglio 2016; Trib. Genova 10 aprile 2017), oppure applicando, come il giudice napoletano, le norme a tutela degli iscritti previste per le associazioni riconosciute (artt. 23-24 c.c.) in luogo di quelle, inadeguate, valide per le associazioni non riconosciute (artt. 36-38 c.c.).

Quello della democrazia *nei* partiti è certamente – con la legge elettorale, le norme regolamentari sui gruppi parlamentari e la riforma del finanziamento pubblico – uno dei tasselli fondamentali se si vuole cercare di rimediare alla loro attuale debolezza (testimoniata dal calo dei votanti e degli iscritti), aumentando le garanzie degli iscritti, imponendo sedi pubbliche di confronto politico (quanti partiti celebrano congressi nazionali?) e rendendo le loro necessarie *leadership* contendibili, anche attraverso i canali digitali. L'importante è che, nel superare l'attuale disciplina legislativa, chiaramente inadeguata, si trovi un punto di equilibrio tra la tutela dei diritti dei singoli e l'autonomia del partito, così da non correre il rischio che un'eccessiva regolamentazione della sua vita interna possa, per eterogenesi dei fini, «giurisdizionalizzare» dispute intrise di politica.

SALVATORE CURRERI è professore di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Enna «Kore».

PNRR e Mezzogiorno

di Antonio Barone e Francesco Manganaro

La questione del riequilibrio territoriale è un asse portante dell'intero Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), in quanto prevede misure per la riduzione del divario

di cittadinanza come una delle tre priorità trasversali alle sei Missioni. La coesione è invero il punto focale di tutto il *Next Generation EU*. I considerando nn. 2 e 3 del regolamento (Ue) 2021/241 richiamano gli artt. 174 e 175 del TFUE, che stabiliscono l'obbligo per gli Stati membri di coordinare le proprie politiche economiche al fine di raggiungere gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale. Obiettivo dell'Unione è quello di diminuire il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni e superare il ritardo di quelle meno favorite. Tra gli ambiti di applicazione, il regolamento individua la coesione economica come elemento di una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva (art. 3, comma 1, lett. c), indicando come obiettivi la coesione sociale e territoriale (art. 3, comma 1, lett. d). Riprendendo tali principi, il PNRR individua la coesione sociale, economica e territoriale come una delle riforme trasversali (il termine «coesione» ricorre ben 42 volte nel Piano). Lo scopo è quello di ridurre le disparità locali, regionali e fra centri urbani ed aree rurali, nonché «affrontare sfide generali come quelle legate alle disuguaglianze di genere e di reddito e alle tendenze demografiche», al fine di «contribuire a combattere la povertà e ad affrontare la disoccupazione», coniugando la ripresa dell'economia degli Stati «senza lasciare nessuno indietro» (in questo senso già Agenda ONU 2030) e rafforzando «il dialogo sociale, le infrastrutture e i servizi e i sistemi di protezione sociale e di welfare» (considerando n. 14).

Se la coesione territoriale è un obiettivo generale del Piano (G.P. Manzella, *Il «tempo» della politica di coesione*, in *Federalismi.it*, 13, 2021), è innegabile che il riequilibrio Nord-Sud del Paese costituisca la principale questione nazionale ed al contempo un tema di interesse europeo (*Il PNRR alla prova del sud*, a cura di L. Bianchi e B. Caravita, ES, 2021) non solo allo scopo di garantire maggiori risorse al Mezzogiorno, ma al fine più generale di impedire che disuguaglianze accentuate tra territori danneggino l'intero sistema socio-economico del Paese, così come ha insegnato l'analoga questione della riunificazione tedesca. È noto, infatti, come confermato in un recente studio della Banca d'Italia, che la crescita della produttività si modifica secondo il modo in cui si attuano (o non si attuano) politiche di convergenza tra Nord e Sud (F. Balassone, *Il Mezzogiorno: una «questione nazionale»*, in *www.bancaditalia.it*, 23 marzo 2021).

Il nostro Paese è stato il maggiore beneficiario dei fondi del NGEU, per la gravità della situazione pandemica. L'Italia riceve dal Dispositivo per la Ripresa e Resilienza risorse per 191,48 miliardi di euro a fronte di risorse molto più ridotte per gli altri Stati, ad esempio vanno alla Francia 39,37 miliardi, 25,6 alla Germania, 69,51 alla Spagna. A ciò si aggiungono le ingenti risorse dei Fondi strutturali 2021-2027 per le Regioni in ritardo di sviluppo. Il regolamento (Ue) 2021/1060 prevede un investimento di 330 miliardi di euro per il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e il Fondo di coesione e 7,5 miliardi di euro per il Fondo per una transizione giusta (JTF). La novità di questa nuova programmazione è una convergenza tra le finalità del NGEU e gli obiettivi dei fondi strutturali. Non è un caso che tra i cinque obiettivi dei nuovi Fondi si preveda un'Europa più sociale e inclusiva attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali e più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio e delle iniziative locali (art. 5 del regola-

mento (Ue) 2021/1060). Nel complesso tra PNRR e altri strumenti come *React Ue*, Fondi Strutturali, Fondi di Sviluppo e Coesione, le risorse destinate al Mezzogiorno superano i 200 miliardi di euro nei prossimi sette/otto anni, allo scopo di superare una consolidata crisi di un territorio, in cui il prodotto lordo si è ridotto di dieci punti percentuali rispetto al 2008, con tutti gli indicatori economici e sociali negativi, che certificano la crescita della povertà assoluta e la mancanza di servizi pubblici. È lo stesso Piano a riconoscere che «sono ormai più di quarant'anni che il divario, in termini di PIL pro capite, è rimasto sostanzialmente inalterato, se non aumentato» (p. 37).

Può essere scontato ricordare che gli interventi perequativi euro-unitari coincidono con le analoghe previsioni costituzionali degli artt. 2, 3, 119 Cost. Di conseguenza, sul fronte amministrativo, si configura la prospettiva di un dovere amministrativo inderogabile di perequazione (M. Monteduro, *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in *P.A. Persona e amministrazione*, 2, 2020, 543 ss.), che configura come doverosa la funzione amministrativa dell'intervento perequativo, rappresentata, ad esempio, nella perequazione infrastrutturale (R. Gallia, *Il PNRR e la perequazione infrastrutturale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2021, 1035 ss.). Questo spiega i riferimenti del PNRR alla garanzia dei LEP a tutti i cittadini ed a tutti i territori, ma in un'ottica perequativa, con la scelta di attribuire alle Regioni del Mezzogiorno almeno il 40% delle risorse, con punte del 54% nel caso delle infrastrutture.

Accertato che le politiche di coesione come obiettivo dell'intervento euro-unitario mettono a disposizione eccezionali risorse economiche, la questione che si pone è quella di verificare in che modo vengano utilizzate e quali siano i rimedi agli eventuali ritardi strutturali ed organizzativi, già verificatisi in casi precedenti di gestione dei Fondi europei. La vera partita del PNRR, soprattutto per la sua attuazione nel Mezzogiorno, si gioca tutta – a nostro avviso – sulla *governance* degli interventi previsti e sulla capacità amministrativa degli enti attuatori. Ci limitiamo a segnalare, a questo proposito, due recenti atti.

Nella prima relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR del 23 dicembre dell'anno scorso, il Governo dà conto dei passi compiuti per l'attuazione del PNRR (italiadomani.gov.it/it/). Si deve innanzitutto notare, sotto l'aspetto della *governance* del Piano, un accentramento delle funzioni nella cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, in nome di un'esigenza di rapidità delle decisioni. Vengono, invero, istituiti diversi tavoli di coordinamento (Tavolo permanente per il partenariato sociale, economico e territoriale; Tavoli settoriali e territoriali con le parti sociali; Tavoli territoriali per il Dipartimento per gli affari regionali e le Autonomie). Tuttavia, se la funzione di coordinamento svolta in queste sedi istituzionali sono certamente utili per concordare modalità di attuazione degli interventi, la funzione meramente consultiva loro affidata ne riduce l'efficacia rispetto ai poteri decisori del governo. Quanto agli interventi per la coesione e il riequilibrio territoriale, il punto 3.3 del documento ribadisce l'impegno di investire almeno il 40% delle risorse nel Mezzogiorno. Ma, nello stesso tempo, si prefigurano alcune eccezioni, come nel caso già segnalato dal Ministero dei Trasporti secondo cui non tutti gli investimenti previsti nel Piano possono essere ripartiti su base territoriale.

Sotto questo aspetto, il riconoscimento della «valenza di carattere generale» agli investimenti nell'alta velocità/capacità (di media-lunga distanza) effettuati anche nel centro-nord, rischia di eludere il vincolo perequativo di destinazione in favore del Mezzogiorno del 54% delle somme destinate dal PNRR agli investimenti infrastrutturali. Il secondo profilo attiene al rafforzamento della capacità amministrativa. È vero che si tratta di una questione che riguarda l'intero ordinamento nazionale, ma è anche vero che la debolezza delle strutture amministrative del Mezzogiorno è più evidente, come già dimostrato proprio nella critica gestione dei Fondi europei. Sotto questo profilo, l'attività di attuazione del PNRR indicata nella relazione governativa (punto n. 3.4) prevede forme di sostegno a tutte le amministrazioni (supporto tecnico con convenzioni con società a partecipazione pubblica, ampliamento delle assunzioni, utilizzazione di esperti, supporto tecnico dell'Agenzia per la coesione), nonché alcune misure specifiche per le amministrazioni del Mezzogiorno, come l'assunzione, con risorse a carico del bilancio statale, di 2.800 funzionari.

Il secondo più recente documento da tener presente è il recente d.l. 6 novembre 2021, n. 152, convertito in l. 29 dicembre 2021, n. 233, che prevede disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano, modificando radicalmente, in nome della semplificazione, le disposizioni normative in molti settori. Anche qui segnaliamo – nello spazio consentito dalla presente nota – le questioni attinenti alla *governance* e quelle attinenti al potenziamento della capacità amministrativa.

Quanto al primo profilo, si cerca di organizzare forme condivise di decisione, istituendo, ad esempio, un Nucleo PNRR Stato-Regioni presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, con il compito di supportare ciascuna regione nella elaborazione di un «progetto bandiera» di rilevanza strategica e coerente con gli indirizzi del PNRR. Il Nucleo assicura il coordinamento delle relazioni tra le amministrazioni statali e gli enti territoriali, costituendo al contempo un (pur timido) segnale di apertura della *governance* del PNRR alle capacità di autonoma elaborazione progettuale del sistema regionale. Lo stesso Nucleo, del resto, svolge anche compiti di concreto supporto in favore degli enti locali per l'attuazione del PNRR.

Al potenziamento amministrativo la legge dedica anche l'art. 31-*bis*. Non solo tutti i Comuni, anche se deficitari, possono assumere personale non dirigenziale per l'attuazione del Piano, ma inoltre «l'Agenzia per la coesione territoriale può stipulare contratti di collaborazione, di durata non superiore a trentasei mesi e comunque non oltre il 31 dicembre 2026, con professionisti e personale in possesso di alta specializzazione, da destinare a supporto degli enti locali del Mezzogiorno».

Nella legge si trovano altresì altre specifiche norme per le Regioni meridionali, come ad esempio la previsione di attribuire nella misura di almeno il 40% agli enti locali del Mezzogiorno i contributi per investimenti relativi ad opere pubbliche per la messa in sicurezza di edifici e del territorio, previsti dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 (art. 20, comma 2).

Queste misure sono sufficienti per un effettivo miglioramento della qualità della vita del Mezzogiorno, nel quadro di una rinascita dell'intero Paese? Lo scopriremo solo vivendo. Ai giuristi che esercitano la propria attività scientifica ed il loro impegno civile in un contesto complesso spetta il compito di proporre modalità normative ed organizzative

che sappiano in concreto tutelare la dignità delle persone, che in ogni parte del Paese hanno diritto ai livelli essenziali di prestazioni garantiti dalla Costituzione.

ANTONIO BARONE è professore di Diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Catania

FRANCESCO MANGANARO è professore di Diritto amministrativo nell'Università *Mediterranea* di Reggio Calabria.

L'ordine pubblico ideale redivivo? Manifestazioni di piazza, Covid-19 e «direttiva Lamorgese»

di *Corrado Caruso*

Lo scorso novembre il Ministro dell'Interno Luciana Lamorgese ha adottato una direttiva volta a coordinare l'azione di prefetti e questori di fronte alle frequenti «manifestazioni di protesta e di contestazione» contro le misure sanitarie adottate da Governo e Parlamento. Tale provvedimento si inserisce in quella tendenza, inaugurata nel 2009 dalla direttiva «Maroni» (dal nome dell'allora Ministro dell'Interno), a offrire una regolazione *ex ante*, generale ed astratta, delle manifestazioni di piazza, secondo un modello eccentrico rispetto a quanto prescritto dall'art. 17, comma 3, Cost. La direttiva «Maroni» invitava i prefetti a sottrarre a cortei e manifestazioni alcune «aree sensibili individuate in zone a forte caratterizzazione simbolica per motivi sociali, culturali o religiosi (ad esempio cattedrali, basiliche o altri importanti luoghi di culto) o che [fossero] caratterizzate – anche in condizioni normali – da un notevole afflusso di persone o [...] nelle quali [fossero] collocati obiettivi critici».

La «direttiva Lamorgese», pur con alcune, non irrilevanti, differenze, ricalca questo precedente. Individuate nelle manifestazioni *no vax* e *no green pass* le cause della sua adozione, ricorda che, nello svolgimento di tali eventi, «si riscontra frequentemente un significativo livello di inosservanza delle disposizioni di prevenzione del contagio, concernenti il divieto di assembramenti, il rispetto del distanziamento fisico e l'uso dei dispositivi di protezione delle vie respiratorie, con potenziale pericolo di incremento dei contagi e, dunque, per la salute dei cittadini». Il *contenuto* e le *modalità* di svolgimento di tali manifestazioni richiedono quindi che i prefetti, all'esito di un'istruttoria condotta nell'ambito del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, «cornice istituzionale più idonea per una valutazione collegiale e complessiva delle diverse situazioni», provvedano «con apposite direttive [...] ad individuare specifiche aree urbane sensibili [...] oggetto di temporanea interdizione allo svolgimento di manifestazioni pubbliche per la durata dello stato di emergenza». Sulla base delle determinazioni adottate dai prefetti, i questori potranno individuare, ai sensi dall'art. 18 TULPS, i divieti e le prescrizioni relative alle particolari circostanze «fattuali, di tempo e di luogo» della riunione. Gli stessi sindaci, coinvolti nel comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, sono invitati ad adottare, in qualità di autorità sanitarie locali, le ordinanze previste dall'art. 50, comma 5, TUEL e dall'art. 32 della l. n. 833 del 1978.

Sotto il profilo organizzativo, dalla citata direttiva possono trarsi interessanti indicazioni sulle prassi di funzionamento della amministrazione di pubblica sicurezza: si pensi alla valorizzazione del comitato provinciale, che conferma la sua ascesa, da organo ausiliario del prefetto (almeno per come configurato, sulla carta, dalla l. n. 121 del 1981) a co-decisore delle politiche securitarie; al rapporto di subordinazione funzionale tra prefetto e questore, il primo incaricato di concretizzare, su scala provinciale, l'indirizzo politico amministrativo definito dal Ministro, il secondo preordinato all'individuazione, secondo discrezionalità tecnica, delle modalità concrete di svolgimento delle manifestazioni. All'esterno di questo rapporto viene invece collocato il vertice dell'ente locale: il richiamo, nella direttiva, al potere di ordinanza sanitaria sembra escludere, quanto meno in via ordinaria, che il sindaco possa intervenire sul diritto di riunione attraverso le ordinanze di sicurezza urbana disciplinate dall'art. 54 TUEL. La partecipazione del sindaco al comitato provinciale avviene in qualità di rappresentante della comunità locale e non come ufficiale di governo, quasi a voler rimarcare la sua posizione collaterale nella gestione della sicurezza pubblica nell'era della pandemia.

Se, dunque, sotto il profilo tecnico-organizzativo la direttiva in questione fornisce indicazioni rilevanti sul funzionamento dell'amministrazione dell'ordine pubblico, a destare perplessità è la scelta di conformare l'esercizio della libertà di riunione con un atto amministrativo generale. Manifestazioni e cortei sono specificazioni della libertà di riunione e, in quanto tali, «form[e] “atipich[e]”» della libertà di espressione, strumenti di partecipazione delle «masse disperse ed atomizzate» (A. Barbera, *Principi costituzionali e libertà di corteo*, in AA.VV., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. IV, CEDAM, 1974, 2727 e 2743). Tale inquadramento giustifica lo schema regolatorio prescritto dall'art. 17 Cost. per le riunioni in luogo pubblico: le norme ivi previste non solo non subordinano l'esercizio del diritto a una previa autorizzazione (prevedendo, piuttosto, a carico degli organizzatori, un mero onere di preavviso), ma specificano anche le ragioni della possibile limitazione (sicurezza e incolumità pubblica) da concretizzare nei «comprovati motivi» individuati a valle dell'eventuale divieto emesso dall'autorità di pubblica sicurezza. Questa *riserva costituzionale di provvedimento concreto* (C. Pettinari, *Sulla possibilità di vietare riunioni con atti generali e astratti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 2012, 626), formulata nei termini di una regola sulle modalità di limitazione di un diritto costituzionalmente garantito, non può essere surrogata da una prescrizione generale e astratta, che sostituisce, a monte, il «regime costituzionale di tendenziale libertà» con una categorica incompatibilità di determinate riunioni con l'ordinato vivere civile (in questo senso TAR Lazio, I sez., sent. n. 1432/2012, che ha annullato per eccesso di potere le ordinanze, di tenore simile alla direttiva, adottate, ai sensi della l. n. 225/1992, dal sindaco di Roma in qualità di Commissario delegato dal Presidente del Consiglio all'emergenza del traffico e della mobilità).

Peraltro, a differenza della direttiva «Maroni» che, pur offrendo una regolazione *ex ante* delle riunioni in luogo pubblico, sottraeva talune categorie di luoghi dallo svolgimento di *qualsiasi manifestazione*, l'attuale provvedimento delega i prefetti ad escludere, dalla fruibilità degli spazi urbani, le proteste avverso la campagna vaccinale e l'obbligo di

green pass. Una selezione *per contenuto*, dunque, che pone una presunzione di contrarietà all'ordine pubblico di un tipo predeterminato di manifestazioni.

Non vi è dubbio che, con tale atto, il Ministro abbia tentato di offrire copertura alle autorità provinciali di pubblica sicurezza, in difficoltà nella gestione di manifestazioni che, per le modalità del loro svolgimento, pongono un rischio concreto di propagazione del virus e, quindi, una possibile lesione dell'interesse collettivo alla salute. Tale pericolo poteva forse essere affrontato attraverso il richiamo, rivolto ai prefetti e, soprattutto, ai questori, ad adottare un atteggiamento particolarmente rigoroso nella valutazione dei «comprovati motivi» che possono portare al divieto di riunione o (come di norma avviene nella prassi) a concertare nel dettaglio, con gli organizzatori, le sue modalità di svolgimento. Sarebbe stata questa una scelta più in linea con una concezione materiale di ordine pubblico, da intendersi quale stato di pace e incolumità pubblica da salvaguardare caso per caso alla luce delle concrete forme di organizzazione della protesta.

La libertà di riunione, non diversamente dagli altri diritti fondamentali, non è un diritto «tiranno», capace di prevalere in via assiomatica sulle plurime istanze, ad essa concorrenti, che l'attuale momento storico richiede di tutelare. La limitazione di tale libertà deve però avvenire *nelle forme e secondo le procedure* previste dalla Costituzione: la regolazione astratta di manifestazioni individuate in ragione del loro contenuto non deroga solo alla lettera dell'art. 17 Cost., ma rischia di avallare un processo di funzionalizzazione delle libertà costituzionali, esercitabili fintantoché non contrastino con l'ordine di valori definito dalle istituzioni e dalle forze di maggioranza nell'attuale momento storico. Non si tratta di una «amministrativizzazione della sicurezza» (così, pure in senso critico, A. Algostino, *La libertà di manifestazione e l'ossimoro della democrazia senza conflitto. Considerazioni intorno alla «direttiva Lamorgese»*, in *Questione giustizia*, 30 dicembre 2021), quanto di una sua pericolosa politicizzazione: la tutela dell'ordine pubblico si colora di venature ideali ed eticizzanti, che rischiano, in una paradossale eterogenesi dei fini, di legittimare le idee e le battaglie di chi, oggi, in nome di un antiscientifico individualismo anarcoide, si muove ai confini della Costituzione.

CORRADO CARUSO è professore di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Bologna.

La Corte costituzionale e i d.P.C.M. pandemici

di *Luca Castelli*

Sulla gestione normativa dell'emergenza pandemica, fondata sul connubio decreto-legge/decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, fa ulteriore chiarezza la Corte costituzionale nella sentenza n. 198 del 2021. Il giudice delle leggi, infatti, aveva già (indirettamente) convalidato, nel suo complesso, questo sistema di produzione normativa nella pronuncia sulla legge regionale valdostana, allorché aveva osservato che il modello di regolazione delineato dal Codice della protezione civile – e incentrato sulle ordinanze

contingibili e urgenti – non fosse l'unico costituzionalmente ammissibile per fronteggiare una situazione di crisi; e che pertanto, al cospetto di «un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari», il legislatore statale ben poteva «introdurre nuove risposte normative e provvedimenti tarate su quest'ultima» (sent. n. 37 del 2021).

Nella decisione in commento, invece, tale impianto normativo viene espressamente legittimato proprio a partire dalla disamina dei nuovi strumenti utilizzati dallo Stato nel contrasto alla pandemia. L'occasione è offerta dalle questioni di costituzionalità sollevate dal giudice di pace di Frosinone nei confronti di alcune disposizioni dei primi due decreti-legge – il n. 6 e il n. 19 del 2020 – che hanno inaugurato la filiera normativa dell'emergenza. Secondo il rimettente tali disposizioni avrebbero leso gli artt. 76, 77 e 78 della Costituzione, poiché avrebbero delegato la funzione legislativa in materia di contrasto all'epidemia al Presidente del Consiglio, che l'avrebbe esercitata attraverso meri atti amministrativi quali i d.P.C.M.

Il giudice *a quo* era investito dell'opposizione proposta avverso una sanzione amministrativa pecuniaria comminata ad un individuo che si era allontanato dalla propria abitazione senza giustificato motivo e che contestava la legittimità di questo divieto perché attuato da un d.P.C.M. adottato sulla base di un decreto-legge asseritamente incostituzionale.

Di un primo gruppo di questioni – quelle relative al d.l. n. 6 – la Corte si libera piuttosto facilmente, accogliendo l'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza sollevata dall'Avvocatura dello Stato, in quanto l'infrazione veniva commessa, *ratione temporis*, sotto la vigenza di un diverso d.P.C.M., attuativo del successivo decreto-legge n. 19; sicché le disposizioni censurate non potevano trovare alcuna applicazione nel giudizio principale. L'Avvocatura eccepiva però l'inammissibilità delle questioni anche sotto il profilo dell'inconferenza dei parametri evocati, giacché il rimettente, nel ritenere violato il principio di legalità delle sanzioni amministrative, non faceva riferimento agli artt. 23 e il 25 Cost. Qui il giudice costituzionale ha buon gioco nel richiamare l'indirizzo secondo il quale, quando il nucleo essenziale della censura è comunque ben individuato, ciò comporta non già l'inammissibilità della questione, ma la sua non fondatezza.

Il varco per lo scrutinio nel merito è così aperto, ma la Corte si premura subito di precisare che il *thema decidendum* resta limitato ai parametri indicati nell'ordinanza di remissione, in modo da fissare il suo esame sul terreno del sistema delle fonti; precisazione, questa, che potrebbe apparire persino ovvia, stando almeno al principio di autosufficienza dell'atto di promovimento, se non le consentisse di sgombrare inequivocabilmente il campo dall'altro (scivoloso) profilo relativo alla riserva di legge. Proprio queste, infatti, sono state le due principali questioni che l'uso straripante dei d.P.C.M. ha agitato in dottrina e che rappresentano, non a caso, «il punto capitale della problematica costituzionalistica della gestione dello stato di necessità» (G. Silvestri, *Covid 19 e Costituzione*, in *www.unicost.eu*, 4 ottobre 2020). Da una parte, il rispetto del principio di legalità nel rapporto tra decreto-legge, che elenca le misure da adottare, e decreto del Presidente del Consiglio, che le attiva a seconda della situazione epidemiologica; un problema, può aggiungersi,

posto in particolare dal d.l. n. 6, il quale, nel prevedere che i d.P.C.M. avrebbero potuto adottare «ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza» (art. 2) oltre a quelle da esso espressamente individuate, introduceva una norma legislativa in bianco, del tutto inidonea per la sua estrema genericità a predeterminare come si conviene contenuti e modalità dell'azione del Presidente del Consiglio. Dall'altra, il problema è quello dei limiti cui va incontro il potere di normazione secondaria e/o di esecuzione concreta dell'autorità governativa in un ambito – l'esercizio dei diritti di libertà – presidiato appunto dalle riserve di legge; con la conseguenza che ogni limitazione di tali diritti non avrebbe potuto che essere disposta con decreto-legge.

Nel merito le questioni vengono dichiarate non fondate sulla base di un percorso argomentativo lineare e convincente, che poggia su tre passaggi fra loro strettamente conseguenti. Anzitutto, l'accertamento – in via generale – della sufficiente tipizzazione delle misure restrittive da parte del d.l. n. 19. Depongono in favore di questa conclusione una serie di previsioni che riguardano tanto le misure in sé – la loro elencazione (stavolta) tassativa e non meramente indicativa, il carattere temporaneo – quanto le ulteriori garanzie che ne circondano l'adozione, come il parere del Comitato tecnico-scientifico, l'osservanza dei «principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso», la preventiva – per quanto non obbligatoria – illustrazione del loro contenuto alle Camere. Sulla base di questi elementi la Corte esclude che il d.l. n. 19 abbia operato una delega di potestà legislativa al Presidente del Consiglio, avendolo semplicemente abilitato a rendere operative le restrizioni previste dalla fonte primaria; ma, implicitamente, sembra anche voler dire – *a contrario* – che la tipizzazione effettuata dal d.l. n. 6 non era adeguata. D'altronde la legge (o un atto ad essa equiparato) può bensì attribuire carattere di fonte dell'ordinamento a provvedimenti diversi da quelli contemplati dalle norme costituzionali sulla formazione delle leggi, ma non può mai conferire ad essi valore di legge (sent. n. 26 del 1966). Da ciò deriva il *numerus clausus* delle fonti primarie a livello costituzionale, che per l'appunto «obbedisce al principio di legalità nella sua più corretta configurazione» (G. Silvestri, «Questa o quella per me pari sono...». *Disinvoltura e irrequietezza nella legislazione italiana sulle fonti del diritto*, in *Le fonti del diritto, oggi, Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Plus, 2006, 176).

Che il decreto-legge n. 19 abbia correttamente tipizzato il potere conferito al Presidente del Consiglio di incidere, con propri decreti, nella sfera dei diritti costituzionalmente garantiti trova in secondo luogo conferma nel rapporto che esso esibisce, nello specifico, con il d.P.C.M. attuativo della misura sanzionata. Il divieto di allontanamento dalla propria abitazione senza giustificato motivo, infatti, era stato dapprima predisposto dal decreto-legge, quindi concretamente applicato dal d.P.C.M. del 10 aprile 2020 alla luce dell'evoluzione che il quadro epidemiologico aveva registrato nel periodo in cui tale d.P.C.M. era in vigore.

Infine, sulla scorta del rapporto di stretta embricazione che sussiste tra la decretazione presidenziale e la decretazione d'urgenza, la Corte riconduce i d.P.C.M. al novero degli atti necessitati (per questa tesi sia consentito rinviare a L. Castelli, *Una fonte anomala. Contri-*

buto allo studio dei decreti del Presidente del Consiglio, ES, 2021, 121 ss.), così smentendo l'opinione prevalente in dottrina che si tratti di ordinanze contingibili e urgenti. Per quanto condividano con queste il presupposto dell'urgenza e l'emanazione da parte del Presidente del Consiglio, infatti, i d.P.C.M. pandemici se ne discostano nettamente, avendo un contenuto preconfezionato dalla fonte primaria. Le misure di contenimento che vengono finalizzate e, in qualche (raro) caso, anche integrate nella loro portata dal Presidente del Consiglio, infatti, sono solo quelle che l'organo può scegliere – per rifarsi alla celebre metafora del regionalismo spagnolo – all'interno di un «vassoio di formaggi» (*tabla de quesos*) già tutto «assortito» dal decreto-legge. Le ordinanze di protezione civile, al contrario, sono espressione, quanto al contenuto, di una discrezionalità incomparabilmente più ampia. A tacere del fatto che il Presidente del Consiglio, ancorché formalmente titolare del potere di ordinanza, lo esercita di regola avvalendosi del Capo Dipartimento della Protezione civile (art. 5 cod. prot. civ.), il quale adotta atti che rivestono la forma di o.C.D.P.C. (ordinanze del capo dipartimento della protezione civile); mentre quando agisce in prima persona come autorità di protezione civile emana atti che, anche dal punto di vista formale, non hanno il *nomen iuris* di d.P.C.M., ma assumono la diversa veste giuridica di o.P.C.M. (ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri). La mancata assimilazione dei d.P.C.M. alle ordinanze di protezione civile permette così alla Corte di affermare, a più forte ragione, la «alternatività dei modelli di regolazione» offerti, rispettivamente, dal Codice di protezione civile e dal sistema decreto-legge/decreto del Presidente del Consiglio; ma induce anche a riflettere, più in generale, sulla strutturale inadeguatezza dell'impianto codicistico a far fronte ad un tipo di emergenza completamente diversa da quelle per la cui gestione è stato concepito.

Ciò su cui invece il giudice costituzionale avrebbe potuto spendere qualche parola in più è la *vexata quaestio* della natura (amministrativa o normativa) dei d.P.C.M., che si era posta già prima dell'emergenza Coronavirus e che si ripresenta oggi rispetto ai d.P.C.M. pandemici.

Contemplato nella l. n. 400 del 1988 essenzialmente per la disciplina degli uffici e dei dipartimenti della Presidenza del Consiglio, il d.P.C.M. si è ben presto emancipato da questa dimensione *intramoenia*, per assumere una valenza di normazione esterna negli ambiti più diversi – dalla dichiarazione dello stato di emergenza (fino al 2012) alla definizione dei LEA – fino alla vera e propria torsione subita durante la pandemia, quando si trasforma in strumento preferenziale di limitazione dei diritti fondamentali. Di questa *doppia identità* dei d.P.C.M., in grado di inglobare contenuti tanto amministrativi, quanto normativi, nella sentenza non v'è traccia. La Corte, infatti, sembra coglierne soltanto la caratura amministrativa, allorché li qualifica come «atti amministrativi tipizzati», espressione di una «potestà amministrativa, ancorché ad efficacia generale». Il che si spiega, verosimilmente, con la necessità di non dare adito a dubbi sul fatto che quella conferita al Presidente del Consiglio possa essere considerata una potestà legislativa, visto che al d.P.C.M. non è neppure ascrivibile alcuna funzione *lato sensu* normativa. Ma anche al netto di questa (pur comprensibile) preoccupazione, una simile lettura unidirezionale appare comunque riduttiva, perché non restituisce in tutta la sua pienezza la poliedricità di un atto che nel carattere polimorfo e nella natura giuridica anfibia rinviene due dei

suoi più peculiari tratti somatici. Su questo aspetto una minore laconicità della sentenza sarebbe stata auspicabile, quantomeno per rilevare come alla forma (amministrativa) del d.P.C.M. possa anche accompagnarsi un contenuto di tipo normativo; contenuto che poi, nella specie, la Corte avrebbe potuto benissimo negare, richiamando quella sua giurisprudenza che pone «al di fuori del modulo regolamentare» gli atti aventi una validità temporanea ed una funzione meramente applicativa della fonte primaria (sent. n. 141 del 2016); e che dunque sembra ritagliata su misura per i d.P.C.M. pandemici.

LUCA CASTELLI è professore di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Perugia.

Autonomia delle Camere e *green pass*: porte oramai sbarrate al ricorso del singolo parlamentare?

di Tommaso F. Giupponi

A quasi tre anni dall'ord. n. 17 del 2019, che per prima aveva affermato in via teorica la possibilità di attivazione del conflitto di attribuzione da parte dei singoli parlamentari a tutela delle prerogative loro riconosciute direttamente dalla Costituzione, la Corte è stata chiamata nuovamente ad esprimersi in merito a due vicende formalmente distinte, ma strettamente collegate fra loro.

La prima, in ordine di tempo, riguardava due ricorsi di parlamentari che lamentavano la menomazione delle loro prerogative, e della connessa libertà di mandato politico-rappresentativo, causata dalle deliberazioni con cui la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica avevano recepito la disciplina nazionale in materia di possesso della certificazione verde Covid-19 (il c.d. *green pass*) per accedere ai luoghi di lavoro da parte dei dipendenti pubblici. In base all'art. 9-*quinquies*, comma 12, del d.l. n. 52 del 2021 (introdotto dal d.l. n. 127 del 2021), infatti, le amministrazioni degli organi costituzionali sono tenute ad adeguare il proprio ordinamento a tale disciplina, nel rispetto della loro autonomia. Ciò, come noto, è avvenuto sia alla Camera sia al Senato. In entrambi i rami del Parlamento, infatti, sono state approvate specifiche delibere dell'Ufficio e del Consiglio di Presidenza (rispettivamente del 22 settembre e del 5 ottobre 2021), cui hanno fatto seguito misure applicative dei rispettivi Collegi dei Questori (rispettivamente del 12 e del 13 ottobre 2021). In base a tali previsioni, in caso di mancata ottemperanza da parte di deputati e senatori dei prescritti obblighi di possesso ed esibizione del *green pass* (e del conseguente invito a non accedere formulato dal personale addetto al controllo degli ingressi), si deve ritenere applicabile la sanzione prevista dagli artt. 60, comma 4, Reg. Camera e 67, comma 4, Reg. Senato. Tali disposizioni prevedono che «per fatti di eccezionale gravità» che si svolgano «fuori dall'Aula» il Presidente possa proporre all'Ufficio o al Consiglio di Presidenza le sanzioni disciplinari previste in caso di violenza o tumulti in Aula (censura con interdizione a partecipare ai lavori parlamentari fino ad un massimo di quindici giorni, alla Camera, e di dieci giorni, al Senato).

Queste previsioni sono state oggetto di due distinti ricorsi, il primo proposto da un senatore, il secondo da otto deputati appartenenti al Gruppo misto, entrambi dichiarati inammissibili dalla Corte costituzionale con le ordd. nn. 255 e 256 del 2021. Pur con diversità di argomentazioni, tutti i ricorrenti lamentavano la menomazione delle attribuzioni costituzionali dei singoli rappresentanti derivanti dalla adozione dei citati decreti-legge e dalle disposizioni con cui le due Camere ne avevano recepito il contenuto nell'ambito dell'ordinamento parlamentare. Destinatari dei ricorsi, infatti, erano sia il Governo della Repubblica che le due Assemblee (con particolare riferimento, quanto alla Camera dei deputati, all'Ufficio di Presidenza e al Collegio dei Questori). Quanto al primo ricorso, veniva *in primis* evocata un'irrazionale parificazione dei parlamentari ai «lavoratori pubblici» oggetto della normativa nazionale in materia di *green pass*, recepita poi dal Senato con proprie determinazioni, e causa di una limitazione del libero esercizio del mandato parlamentare, *ex art. 67 Cost.*; secondariamente, si lamentava una compressione dell'autonomia normativa riservata alle Camere, *ex art. 64 Cost.*, dal momento che ogni intervento in materia avrebbe dovuto comportare una modifica espressa dei regolamenti parlamentari, non ritenendo legittimo l'intervento di organi interni allo stesso Senato (quali il Consiglio di Presidenza o il Collegio dei Questori). Nel secondo ricorso, più articolato e argomentato, i deputati ricorrenti lamentavano, tra l'altro: *a*) la compressione dell'esercizio del libero mandato parlamentare derivante dalle previsioni oggetto di contestazione, in connessione con il presunto impedimento all'esercizio di specifiche attribuzioni dei singoli rappresentanti (quali la partecipazione all'esercizio della funzione legislativa, *ex artt. 71 e 72 Cost.*); *b*) la violazione della riserva costituzionale di regolamento parlamentare, *ex art. 64 Cost.*, unica fonte normativa ritenuta legittima per introdurre tali previsioni all'interno della Camera; *c*) l'irragionevolezza delle disposizioni in questione, con particolare riferimento alla previsione dell'accesso alle sedi parlamentari senza *green pass* quale comportamento idoneo a turbare l'andamento dei lavori, al pari degli atti di violenza, ai tumulti o alle minacce cui si riferisce espressamente la disciplina regolamentare oggetto di interpretazione estensiva; *d*) l'ulteriore violazione dell'art. 3 Cost., in relazione all'art. 32 Cost., in quanto verrebbe imposto «un sacrificio eccessivo del diritto alla salute [...] di chi non può o non vuole sottoporsi al vaccino», permettendo al contempo di avere accesso alle sedi della Camera non solo ai deputati «che si sono sottoposti al tampone con esito negativo», ma anche ai deputati «non sottoposti a tampone» (vaccinati o guariti), «seppur questi ultimi possono essere diffusori del virus». Per questi e altri motivi, si chiedeva alla Corte di sollevare davanti a sé stessa una questione di legittimità costituzionale relativa al d.l. in questione.

La seconda, e più recente, vicenda, invece, riguardava il ricorso di alcuni deputati e senatori, residenti in Sicilia e Sardegna, che lamentavano un «grave *vulnus* all'esercizio della funzione parlamentare» conseguente dalle disposizioni di cui al d.l. n. 229 del 2021, il quale subordina l'accesso ai mezzi di trasporto pubblico e il loro utilizzo al possesso della certificazione verde Covid-19 rafforzata (c.d. *super green pass*). Tale disposizione, infatti, impedirebbe di raggiungere la sede dei lavori parlamentari a deputati e senatori sprovvisti di tale certificazione, in quanto non vaccinati, comprimendo in maniera evidente l'esercizio delle attribuzioni costituzionali riconosciute in capo ai singoli rappresentanti, tra

le quali la partecipazione all'attività legislativa e all'imminente elezione del Presidente della Repubblica. Inoltre, la normativa impugnata violerebbe, tra gli altri, anche gli artt. 3, 16 e 32 Cost. in quanto discriminatoria, fondata su limitazioni alla circolazione di natura politica e finalizzata ad introdurre «surrettiziamente» un obbligo vaccinale, motivo per cui la Corte veniva sollecitata a sollevare davanti a se stessa una questione di legittimità costituzionale relativa al d.l. in questione. Anche tale ricorso, presentato nei confronti del Governo, è stato dichiarato inammissibile (ord. n. 15 del 2022).

Le citate ordinanze di inammissibilità (con conseguente assorbimento delle connesse istanze cautelari sospensive) hanno offerto l'occasione alla Corte per tornare su alcuni aspetti della sua più recente (e tormentata) giurisprudenza in merito alla possibilità di conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari, con argomentazioni che, tuttavia, non appaiono sempre coerenti e sembrano chiudere, forse definitivamente, la porta alla concreta possibilità di attivare questa problematica via di accesso alla giurisdizione costituzionale.

In primo luogo, il Giudice dei conflitti ha buon gioco nello sbarazzarsi rapidamente della presunta potenzialità lesiva dei decreti-legge in questione (da cui discende anche l'irrilevanza delle questioni di legittimità al centro delle citate richieste di autorimesione). Nel primo caso, infatti afferma che la disciplina oggetto di contestazione «può e deve» essere interpretata nel senso che «preservi integralmente la libera valutazione di opportunità [...] delle Camere [...] in ordine all'*an*, al *quando* e al *quomodo* del processo di adeguamento» alla normativa nazionale sul *green pass* del loro ordinamento interno. Nel secondo, invece, sottolinea che «la disposizione oggetto del conflitto [...] regola le condizioni di accesso al trasporto pubblico da parte della collettività e non ha per oggetto le specifiche attribuzioni dei parlamentari, incise in via fattuale e di riflesso»; spetta, dunque, ai «competenti organi delle Camere» garantire il loro esercizio «considerato il rilievo degli attuali impegni politico-parlamentari», pur nel rispetto «della legislazione vigente».

Venendo agli atti interni oggetto di impugnazione nell'ambito dei primi due ricorsi, si evidenziava la presunta lesione della riserva di regolamento parlamentare, *ex art.* 64 Cost. Tuttavia, la Corte ritiene «del tutto improprio sostenere la necessità che il regolamento sia modificato, quando la fattispecie in esame è già disciplinata nelle forme emerse all'esito di un processo interpretativo», come avvenuto nel caso di specie in relazione agli artt. 60, comma 4, Reg. Camera e 67, comma 4, Reg. Senato. Anzi, si direbbe, una delle conseguenze di quell'autonomia normativa così fortemente rivendicata dai ricorsi consiste proprio nella capacità delle Camere di interpretare ed applicare le norme dei propri regolamenti in piena autonomia e al riparo da interferenze esterne, non rilevando in sede di conflitto di attribuzione l'eventuale «cattiva applicazione» dei regolamenti e delle relative prassi come oggetto esclusivo del ricorso.

Ancora una volta, infatti, la Corte afferma che i ricorrenti hanno «omesso di dimostrare adeguatamente se la certificazione e i presupposti che la consentono siano tali da costruire un effettivo impedimento all'esercizio delle attribuzioni proprie dei parlamentari», e dunque le misure contestate «non producono alcuna manifesta violazione» delle prerogative loro riconosciute sulla base degli artt. 1, 67, 71 e 72 Cost. Fin dall'ord. n. 17 del 2019, infatti, il Giudice dei conflitti ha circoscritto in maniera abbastanza netta i presup-

posti del ricorso in conflitto di attribuzione del singolo parlamentare (pur con qualche sovrapposizione tra profilo soggettivo e oggettivo), tanto da far dubitare seriamente della reale possibilità di una futura declaratoria di ammissibilità di tale tipologia di ricorso.

Ora, con tali ultime decisioni, sembra chiudersi ulteriormente ogni possibile spiraglio futuro. Infatti, non solo la Corte afferma in modo perentorio che «la spiccata autonomia di cui godono gli organi costituzionali impone di escludere che la decretazione d'urgenza possa formulare condizioni atte ad interferire con (fino potenzialmente ad impedire) lo svolgimento dell'attività propria dell'organo», anche alla luce dell'esclusiva «capacità qualificatoria che il regolamento parlamentare possiede, anche quanto allo svolgimento dei lavori». Ma, cosa che sembra ancora più significativa, afferma come, in relazione alle deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza e del Collegio dei Questori, le attribuzioni costituzionali del parlamentare gli consentono «non già di sottrarsi alle regole che siano state legittimamente introdotte anche a suo carico dalle fonti a ciò deputate, ma semmai di attivarsi perché tali regole vengano abrogate o modificate, fermo restando però il dovere di rispettarle, finché in vigore». Con la conseguenza che sembrano sollevarsi alcune perplessità in merito alla portata di tali affermazioni. Se, infatti, (ordd. nn. 255 e 256 del 2021) l'autonomia parlamentare deve essere salvaguardata al punto da consentire alle Camere di valutare non solo i tempi e le modalità (*quando e quomodo*) di adeguamento dell'ordinamento interno alle previsioni legislative in questione, ma anche la sua stessa possibilità (*an*); in che senso può allora affermarsi (ord. n. 15 del 2022) che le Camere debbano garantire l'esercizio delle attribuzioni costituzionali dei parlamentari attraverso gli organi interni competenti, ma «nel rispetto della legislazione vigente»? Certo, forse solo un invito a tenere in considerazione l'emergenza sanitaria in atto (vedi, da ultimo, il d.l. n. 2 del 2022 che cerca di assicurare la possibilità di partecipazione alle imminenti votazioni per l'elezione del Presidente della Repubblica di parlamentari e delegati regionali in isolamento o in quarantena, anche sulla base degli ordini del giorno approvati dalla Camera il 19 gennaio 2022); ma quale, allora, il confine dell'autonomia delle Camere? Parallelamente, in relazione al richiamo alla necessità, per il singolo parlamentare, «non già di sottrarsi alle regole che siano state legittimamente introdotte» dalle Camere, ma di attivare le sue prerogative per giungere ad una abrogazione o ad una modifica delle contestate deliberazioni della Camera di appartenenza; quale, allora, lo spazio residuo per l'ipotizzato conflitto di attribuzione del singolo rappresentante, soprattutto di fronte a dinamiche parlamentari ormai stabilmente strutturate secondo lo schema maggioranza/minoranza?

Sicuramente l'alto tasso di politicità dei conflitti in questione, e la situazione di emergenza sanitaria in atto, hanno spinto la Corte ad un atteggiamento di grande prudenza. Tuttavia, il rischio, sempre più evidente, è quello di *nebulizzare* le teorizzate attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare a tal punto da renderle quasi impalpabili, facendole così scomparire dall'orizzonte della giustiziabilità costituzionale aperto (forse incautamente) con l'ord. n. 17 del 2019.

TOMMASO F. GIUPPONI è professore di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Bologna.

Satira, disabilità e dignità umana: una significativa sentenza della Corte suprema canadese

di Giovanni Boggero

Con sentenza del 29 ottobre 2021 (*Ward v. Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2021 SCC 43*) la Corte suprema canadese ha accolto – a maggioranza (5-4) – l'appello del comico Mike Ward avverso la pronuncia con la quale la Corte d'appello del Québec ne aveva confermato la condanna di primo grado al risarcimento del danno morale (25.000 \$) e al pagamento di *punitive damages* (10.000 \$) per aver leso il diritto alla salvaguardia della dignità di Jérémy Gabriel, un giovane cantante affetto da sindrome di Treacher-Collins, all'epoca dei fatti ancora minorenne.

L'articolata decisione della maggioranza, redatta dal *Chief Justice* Wagner e dalla *Justice Côté*, si è fondata su un inquadramento della libertà di espressione, *sub specie* di satira, non quale scusante di un atto discriminatorio comunque accertato, bensì come diritto meritevole di essere bilanciato con la salvaguardia della dignità e idoneo, pertanto, a restringere *ex ante* la portata applicativa della pretesa antidiscriminatoria garantita dalla Carta dei diritti e delle libertà fondamentali del Québec (CDLFQ). Di contro, la minoranza, nella *dissenting opinion* dei *Justice* Abella e Kasirer, ha osservato come al ricorrere fosse sufficiente dimostrare il trattamento differenziato fondato su motivi vietati e spettasse, semmai, al resistente eccepirne la giustificazione.

Venendo ai fatti, nel 2012 i genitori di Jérémy Gabriel convenivano Mike Ward, artista noto per la causticità della sua *stand-up-comedy*, davanti alla Commissione dei diritti della persona e dei diritti della gioventù del Québec, autorità amministrativa indipendente competente a istruire reclami inerenti a violazioni della Carta anche nei rapporti tra privati. I reclamanti accusavano il comico di aver discriminato il figlio, ledendo la sua dignità (artt. 4 e 10 CDLFQ) con una serie di *sketch* che ne avevano variamente messo in ridicolo l'aspetto fisico deforme. La Commissione, esperiti invano i tentativi di conciliazione, concludeva che vi fossero le basi per accertare una discriminazione e adiva così il Tribunale dei diritti umani per conto dei genitori di Gabriel. Nel 2016 il Tribunale confermava la natura discriminatoria delle battute. L'impugnazione di tale sentenza da parte di Ward innanzi alla Corte d'appello veniva respinta nel 2019 a maggioranza, ma, proprio dalla *dissenting opinion* della *Justice* Savard in detto processo, la Corte suprema, investita a sua volta di un ricorso da parte del comico, traeva ispirazione per accoglierne le doglianze.

Nel merito, la Corte suprema giudicava che gli elementi della condotta discriminatoria di cui all'art. 10 CDLFQ, da distinguere nettamente da quelli della diffamazione – fattispecie in ordine alla quale Commissione e Tribunale non avevano giurisdizione – non fossero stati integrati. A questo proposito, la maggioranza ricordava che i ricorrenti avrebbero dovuto soddisfare l'onere della prova sotto un triplice profilo, dimostrando: *a*) che vi fosse stata una qualche forma di distinzione, esclusione o preferenza, ossia una condotta che avesse direttamente ad oggetto Gabriel e non altri; *b*) che almeno una delle caratte-

ristiche protette dall'art. 10 CDLFQ (tra cui la condizione di disabilità) avesse avuto un ruolo nel trattamento differenziato; c) che siffatto trattamento minasse il pieno ed eguale esercizio ovvero il riconoscimento di una libertà o di un diritto garantito dalla Carta, segnatamente quello alla salvaguardia della dignità ex art. 4 CDLFQ. Proprio con riguardo a quest'ultimo profilo, la portata applicativa del diritto asseritamente leso avrebbe dovuto essere determinata alla luce dell'art. 9.1 CDLFQ, una clausola che tempera l'assolutezza di un diritto fondamentale, predicandone il necessario contemperamento con gli altri. Dal momento che anche il resistente rivendicava la titolarità di un diritto della Carta – la libertà di espressione (art. 3 CDLFQ) – prima di stabilire se vi fosse stata discriminazione, i giudici di prime cure avrebbero dovuto vagliare la sfera di applicazione di entrambi i diritti. Tale scrutinio implica un bilanciamento in concreto, il cui esito soltanto è suscettibile di integrare o meno la pretesa antidiscriminatoria; pretesa che non è, dunque, tutelata in quanto tale dall'art. 10 CDLFQ, ma solo in relazione all'esercizio dei diritti e delle libertà garantite dalla Carta e quindi al loro previo contemperamento. Nello specifico, il bilanciamento avrebbe dovuto essere condotto sulla base dello standard della persona ragionevole, in linea con quanto richiesto dalla giurisprudenza della Corte con riguardo alla (diversa) Carta canadese dei diritti e delle libertà. Tale standard prevede che la persona ragionevole, a conoscenza delle circostanze del caso, valuti, da un lato, se la condotta costituisca istigazione al disprezzo dell'umanità dell'individuo e, dall'altro, se essa sia idonea a provocare un trattamento discriminatorio in concreto.

Una volta correttamente inquadrato il nesso sistematico tra le diverse disposizioni, la Corte esaminava la fattispecie. In particolare, i ricorrenti avrebbero sì soddisfatto l'onere della prova sotto il primo profilo, dal momento che le battute di Ward avevano riservato proprio a Gabriel un trattamento differenziato, ma non v'era, invece, prova che, sotto il secondo profilo, il comico avesse scelto il giovane sulla base di uno dei motivi vietati dalla Carta; il Tribunale aveva, anzi, messo in luce come Ward lo avesse individuato non per la disabilità, ma per la sua notorietà di personaggio pubblico. Il Tribunale e così anche la Corte d'appello avevano, pertanto, errato nel giudicare integrato l'onere della prova sotto questo aspetto. Non è, infatti, sufficiente che i commenti siano correlati a un motivo vietato, ma occorre, semmai, che tale motivo sia determinante per il trattamento differenziato.

Se anche, poi, il comico avesse selezionato il cantante come bersaglio delle proprie battute in quanto disabile, non si sarebbe comunque potuto ritenere integrato il terzo requisito. Infatti, la salvaguardia della dignità implica una protezione contro la negazione del valore di una persona come essere umano che non può essere accertata su basi puramente soggettive, fondate sul contenuto dell'espressione proferita, né può dirsi realizzata ogniquale volta sia posta in essere una condotta che manifesti assenza di rispetto o causi un danno emotivo, pena, altrimenti, il riconoscimento di un diritto a non sentirsi offesi (su cui la Corte fa riferimento al precedente *Whatcott* deciso sulla base di: R. Dworkin, *Foreword*, in *Extreme Speech and Democracy*, a cura di I. Hare e J. Weinstein, OUP, 2009), come tale idoneo a travolgere la libertà di espressione alla stregua di un atto di censura. La lesione della dignità si verifica, semmai, ove si sottoponga una persona a un certo trattamento verbale con l'effetto di umiliarla e comprometterne l'inclusione sociale. A sua

volta, la libertà di espressione, che, pure nella sua proiezione artistica, affonda anch'essa le proprie radici nella dignità umana, presuppone e a un tempo promuove la tolleranza di esternazioni impopolari, offensive e ripugnanti quale bene pubblico. Limiti a tale libertà possono essere giustificati se vi sono buone ragioni per temere che sia cagionato un danno sufficientemente specifico ed esso non possa essere prevenuto dallo spirito critico del pubblico. Senonché, la Corte sottolineava che la tipologia di esternazioni in esame, in quanto di natura satirica, possa sì ingenerare sentimenti di disprezzo, ma non promuova, se non in situazioni estreme, la negazione dell'umanità o la marginalizzazione sociale di una persona. La satira usa, infatti, rappresentazioni volutamente esagerate e distorte della realtà che l'uditorio è in grado di discernere senza prenderle alla lettera, specie se provengono da artisti molto noti al pubblico. Il che, secondo la Corte, non significa automaticamente concedere una garanzia di impunità ai comici, ma soltanto affermare il principio in base al quale, perché vi sia discriminazione ai sensi della Carta, il rischio in tal senso deve essere sufficientemente serio.

Nell'applicare il test di ragionevolezza alla fattispecie, la Corte osservava che il caso andava inquadrato nel contesto di uno spettacolo di umorismo nero, realizzato per un pubblico consapevole. A tale *show* il comico aveva premesso la considerazione secondo cui in Québec era diventato impossibile irridere alcune persone di successo e, per ciò solo, ritenute «intoccabili», senza rischiare un procedimento giudiziario. A prescindere dalla circostanza, irrilevante ai fini della decisione, che i commenti di Ward fossero di cattivo gusto, una persona ragionevole non avrebbe potuto ritenerli idonei a istigare il pubblico alla denigrazione di Gabriel. Prendersi gioco dell'aspetto fisico di una persona, specie se minorenni e disabile, è senz'altro ripugnante, ma non di per sé idoneo a determinare l'effetto discriminatorio, che, nell'ottica della Corte, non può ritenersi insito nell'uso della parola, ma al contrario, secondo un approccio tipico dell'etica consequenzialista (su cui criticamente cfr. E. Heinze, *Hate Speech and Democratic Citizenship*, OUP, 2016) necessita di produrre effetti negativi tangibili nella realtà sociale. A tal riguardo, i genitori di Gabriel avevano eccepito come, a seguito degli spettacoli di Ward, il ragazzino fosse stato oggetto di bullismo a scuola. Ma la Corte, ricordando le premesse oggettive su cui si fonda il test, osservava che non tutto ciò che accade dopo la condotta di una persona ne è necessariamente la conseguenza. Compito del giudice era semmai verificare la probabilità degli effetti ingenerati dalle battute offensive. Che i compagni di scuola di Gabriel avessero tratto ispirazione dallo *show* non era sufficiente per accertare la sussistenza di un nesso causa-effetto. Per tali ragioni, la Corte suprema disponeva l'accoglimento del ricorso e l'annullamento delle sentenze di Tribunale e Corte d'appello, premurandosi, allo stesso tempo, di specificare che l'ordinamento non lasciava Gabriel sprovvisto di rimedi, atteso che egli avrebbe potuto invocare la protezione offerta dalla Carta contro le molestie per gli atti di bullismo subiti oppure sporgere querela per diffamazione dinanzi ai giudici comuni.

Nel complesso, la pronuncia innova la giurisprudenza della Corte suprema canadese, definendo uno standard più restrittivo affinché una denuncia di discriminazione ai sensi della Carta dei diritti e delle libertà fondamentali del Québec possa avere successo. Più

in generale, il caso è rilevante anche per il dibattito europeo, dal momento che mette in dubbio il paradigma dell'uso estensivo del diritto antidiscriminatorio nelle cause aventi ad oggetto l'esercizio della libertà di espressione a sfondo satirico. In particolare, i criteri adottati per la risoluzione della controversia – il bilanciamento eguale tra diritti parimenti meritevoli di tutela, l'indice di notorietà del personaggio, la valutazione del contesto – privilegiano un contemperamento che esclude limitazioni della libertà di espressione *content-based* e prescinde dall'impiego del divieto di abuso del diritto quale strumento per escludere dal dibattito pubblico espressioni contrarie ai valori della Carta, spingendo, semmai, il giudice a esaminare in concreto la capacità diffusiva di una certa manifestazione del pensiero, senza basarsi sulla sua lesività soltanto potenziale.

GIOVANNI BOGGERO è ricercatore in Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Torino.

