

lacittadinanzaeuropea^{online}

Rivista di studi e documentazione sull'integrazione europea

Anno 2024

Numero 1
(Gennaio-Aprile)

lacittadinanzaeuropea^{online}

Rivista di studi e documentazione sull'integrazione europea

Anno 2024

Numero 1
(Gennaio-Aprile)

Consiglio Scientifico/Scientific Council

Francisco Aldecoa Luzárraga, Guido Alpa, Domenico Amirante, Fulvio Attinà, Paola Bilancia, Roberto L. Blanco Valdés, Giuseppe Bronzini, Paolo Cappellini, Sabino Cassese, Giuseppe Cataldi, Giovanni Cazzetta, Omar Chessa, Bartolomé Clavero, Floriana Colao, Pietro Costa, Virgilio Dastoli, Maria D'Arienzo, Guerino D'Ignazio, Thomas Duve, Giorgio Fontana, Luigi Ferrajoli, Francesco Fimmanò, Ricardo M. Freire Soares, Stefano Giubboni, Tania Groppi, Jean-Louis Halperin, Lucien Jaume, Luigi Lacché, Jorge Lozano Miralles, Alberto Lucarelli, Maria Luisa Maniscalco, Marc Maresceau, Giuseppe Martinico, Marco Mascia, Luca Mezzetti, Laura Montanari, Leonardo Morlino, Giovanni Moschella, Ulrike Müßig, Giulio Napolitano, Vittorio Emanuele Parsi, Yves Petit, Julio Pinheiro Faro, Calogero Pizzolo, Elise Poillot, Oreste Pollicino, Lia Pop, Daniela Preda, Diego Quaglioni, Paolo Ridola, Roberto Romboli, Lucia Serena Rossi, Antonio Ruggeri, Gerardo Ruiz-Rico Ruiz, Carmela Salazar, Ingo Wolfgang Sarlet, Luca Scuccimarra, Jo Shaw, Pierre Serrand, Alessandro Somma, Bernardo Sordi, Antonino Spadaro, Claudia Storti, Antonio Tizzano, Ferdinando Treggiari, Chiara Tripodina, Michel Troper, Vincenzo Zeno Zencovich, Fabio Zucca

Comitato Direzione/Directors board

Direttore/Chief Editor

Luigi Moccia

Co-Direttori/Co-Editors

Francisco Balaguer Callejón, Silvio Gambino, Stéphane Pierré-Caps,

Comitato Editoriale/Editorial Board: Curatori di area - Area editors

Comparazione e integrazione giuridica: Katia Blairon, Ermanno Calzolaio, Salvatore Casabona, Giampaolo Gerbasi, Salvatore Mancuso, Antonello Miranda, Alessandra Pera, Laura Vagni

Diritto costituzionale e pubblico: Augusto Aguilar, Giuseppe Campanelli, Gianluca Famiglietti, Alberto Randazzo, Alessio Rauti

Diritto internazionale e tutela internazionale dei diritti umani: Celeste Chiarello, Michele Corleto, Marco Fasciglione, Vasco Fronzoni, Diego Praino, Natale Rampazzo, Valentina Rossi

Diritto privato: Maria Caterina Baruffi, Mirzia Bianca, Laura Carpaneto, Giovanna Chiappetta, Ilaria Queirolo, Adele Pastena, Francesco Pesce

Istituzioni e politiche UE: Massimo Fragola, Paolo Ponzano, Raffaele Torino

Politica comparata e Relazioni internazionali: Emidio Diodato, Iole Fontana, Daniela Irrera, Francesco Olmastroni, Francesco Raniolo

Storia dell'integrazione europea: Luca Barbaini, Antonella Braga, Raffaella Cinquanta, Stefano Dell'Acqua, Giorgio Grimaldi

Storia e teoria del diritto: Eliana Augusti, Riccardo Cavallo, Riccardo Ferrante, Marco Fioravanti, Loredana Garlati, Adolfo Giuliani, Massimiliano Gregorio, Anna Gianna Manca, Marco Miletto, Luigi Nuzzo, Mario Piccinini, Carlo Sabbatini, Irene Stolzi, Monica Stronati, Carmelo Elio Tavilla, Chiara Maria Valsecchi, Cristina Vano

Comitato di Redazione/Editorial Team

Ugo Adamo, Anna Alberti, Roberta Allocca, Giovanni Barozzi Reggiani, Giuseppe Barra Caracciolo, Giulia Battaglia, Bruno Brancati, Fabiana Briganti, Chiara De Capitani, Armando De Crescenzo, Claudio Di Maio, Valentina Faggiani, Anna Fazzini, Alessia Fusco, Antonello Lo Calzo, Greta Massa Gallerano, Giuseppe Mecca, Lucia Miglietti, Alessandro Nato, Walter Nocito, Marianna Pace, Flora Pirozzi, Valentina Pupo, Fernando Puzzo, Martina Rubino De Ritis, Valeria Tarditi, Sirio Zolea

Indice

Parte I

saggi e contributi

Maria Luisa MANISCALCO <i>Conflitti e transizioni geopolitiche nel mondo post-occidentale</i>	1
Silvio GAMBINO <i>Repubblica delle autonomie e (problematiche di effettività dei) diritti sociali, fra riforme costituzionali (del Tit. V), legislazione di attuazione e principi fondamentali della Costituzione</i>	19
Ermanno CALZOLAIO <i>From data property to data access and back again? Comparative remarks on the EU Data Act</i>	43
Daniela PREDA <i>Il Parlamento europeo e i suoi poteri: alcune osservazioni storiche</i>	53

Parte II

rubriche

Vasco FRONZONI <i>"7 Ottobre 2023", sicurezza, esistenza e resistenza in Medio Oriente: un'analisi a partire dal gihad</i>	1
Ugo ADAMO <i>Una questione (anche) di tempi: la Corte costituzionale italiana e i suoi organi eligenti (fine 2023 - inizio 2024)</i>	11
Andrea LOLLO <i>Autonomia differenziata e premierato: pesi e contrappesi</i>	21
Luca BARBAINI, <i>L'Europa nella prospettiva di "Études" e di "Esprit" dalla fine della seconda guerra mondiale ai primi anni Cinquanta</i>	33
Rita Daila COSTA <i>Next Generation EU, partenariato e occupazione: uno sguardo comparato alle esperienze di Italia e Spagna</i>	53
Nicoletta PATTI <i>Il ruolo del partenariato pubblico-privato dopo il Next Generation EU: un raffronto comparatistico tra Italia e Grecia</i>	65

Parte I

saggi e contributi

Conflitti e transizioni geopolitiche nel mondo post-occidentale

Maria Luisa MANISCALCO*

Sommario: 1. Premessa: l'inizio di un grande cambiamento 2. Dottrine militari non convenzionali 3. "Rivoluzioni colorate" e "primavera arabe": instabilità di area e ricadute globali 4. Un quadro geopolitico complesso e in movimento 5. Transizioni geopolitiche, connessioni e conflitti: osservazioni conclusive

1. Premessa: l'inizio di un grande cambiamento

Con l'inizio del terzo millennio sono emersi diversi fenomeni conflittuali: in realtà esito di processi iniziati decenni prima, che hanno però subito un'improvvisa accelerazione, agevolati dal contesto internazionale instabile, sempre più connesso e aperto a sviluppi imprevedibili, una volta finito l'equilibrio del terrore tra i due blocchi che aveva in un certo senso "congelato" il quadro dei rapporti internazionali.

Se già a partire dalla fine della guerra fredda il carattere "camaleontico" della guerra, di cui parlava il barone von Clausewitz, si era chiaramente manifestato¹, solo con il procedere nel nuovo millennio questo carattere si è reso ulteriormente evidente, presentando molteplici sfaccettature con una permeabilità al confine tra tempo di pace e tempo di guerra e una particolare combinazione tra arcaismo e ipermodernità tecnologica che rispecchia l'attuale assetto delle relazioni globali.

Esistono infatti profonde relazioni tra le trasformazioni delle diverse configurazioni geopolitiche, geoeconomiche e socioculturali e le trasformazioni della morfologia dei conflitti. La globalizzazione intesa come crescente interdipendenza e connessione economica e sociale a livello planetario ha improntato con nuove logiche e sostituito la precedente fase della guerra fredda incentrata sulla separatezza e sul primato dei rapporti politici e geostrategici. Di certo non ha portato a una reale pacificazione delle relazioni tra stati o aree del mondo. Come ha sostenuto Erik Gartzke, l'interdipendenza può mitigare l'intensità dei conflitti creando un'arena alternativa alla violenza militare in cui gli stati possono competere o esercitare la loro coercizione², ma non limita la conflittualità anzi può aumentarla e cronicizzarla, comportando la crescita di scontri e di violenze con il superamento di molteplici confini: innanzitutto tra attori statali e non-statali della violenza organizzata e tra tempo di pace e tempo di guerra.

Gli attentati dell'11 settembre 2001³ hanno rappresentato un importante *turning point*, segnando l'inizio di un tempo caratterizzato dall'esplosione del disordine, dell'incertezza, delle minacce

* Già professore ordinario di Sociologia generale.

¹ Si pensi per esempio alle cosiddette "nuove guerre" degli anni novanta basate sulla politica dell'identità di cui ha scritto M. Kaldor, *New & Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Cambridge, 1999, o alle guerre "postmoderne" di cui parla M. Duffield, *Postmodern Conflicts. Warlords, Post Adjustment States and Private Protection*, in *Civil Wars*, 1(1)/1998, p. 65 ss., o infine agli "interventi umanitari" ben rappresentati dal coinvolgimento della Nato nella guerra di Bosnia-Erzegovina (1995) e in Kosovo (1999).

² E. Gartzke, *Interdependence Really is Complex*, University of California San Diego, February 2010 (https://pages.ucsd.edu/~egartzke/papers/complexinterdep_02242010.pdf).

³ Il terrorismo jihadista aveva già colpito il 12 ottobre 2000 ad Aden, in Yemen, con l'attacco al cacciatorpediniere Cole in cui morirono diciassette marinai americani, i due attentatori e vi furono trentanove feriti.

complesse e di una conflittualità gestita da reti transnazionali non statuali che si avvalgono di azioni e mezzi che permettono di aggirare la superiorità militare del nemico. L'attacco alla superpotenza egemone ha avuto molteplici ripercussioni⁴: ha fatto crollare il mito dell'inviolabilità del territorio statunitense, mostrandone la vulnerabilità al di là della potenza della struttura militare; ha portato la guerra, sia pure in forma di attentato terroristico, nel cuore della vita quotidiana, colpendo come obiettivo esclusivo la popolazione civile; ha rappresentato il primo significativo indizio del declino della supremazia mondiale USA (che era seguita alla dissoluzione dell'Unione Sovietica) e della ricerca di un nuovo assetto del sistema internazionale.

Ricadute, sia dirette che indirette, si sono avute in molte altre regioni del globo: da quella euro-atlantica, al Mediterraneo, al Medio Oriente fino all'Asia centrale che è stata l'area coinvolta dalla reazione armata statunitense e dalla controreazione delle forze jihadiste. In Afghanistan nell'ottobre del 2001 iniziò l'operazione militare *Enduring Freedom*⁵ per colpire Al-Qaida e il suo leader Osama Bin Laden che avevano in quel paese la loro base operativa, alleati e protezione dal governo talebano del tempo, sotto la guida del Mullah Omar e dove era stato progettato e organizzato il disegno del jihad globale. *Enduring Freedom* inaugurò la lotta al terrorismo attraverso interventi militari⁶, ibridando uno scontro asimmetrico con un conflitto tradizionale, e dando una giustificazione della guerra come risposta legittima agli attacchi terroristici. La Nato, per la prima volta nella sua storia, ha riconosciuto l'attacco terroristico come legittima causa di risposta collettiva. In parte, e con diversa enfasi, sostenute dall'onda emotiva generata dall'attentato alle Twin Towers e conseguente presa di coscienza della vulnerabilità delle società avanzate, si è avuta poi la guerra per il cambio di regime in Iraq, considerato dagli Stati Uniti una minaccia per la sicurezza internazionale a causa dell'accusa (infondata) di detenzione di armi di distruzione di massa e di presunti rapporti organici con Al-Qaeda da parte dei servizi di intelligence iracheni.

Gli attentati sul suolo americano hanno inoltre mostrato al mondo la capacità distruttiva e le dimensioni di minaccia globale di un attore non-statuale come il network terroristico transnazionale di Al-Qaeda. Quale esempio di nuovo tipo di conflittualità (negli attori, nella strategia e negli strumenti di offesa) questi tragici eventi hanno prodotto un cambiamento di prospettiva sul significato di "guerra asimmetrica", mentre con la caduta dei confini tra "sicurezza interna" e "sicurezza esterna" il tema della sicurezza è stato posto in un'ottica diversa al centro della discussione pubblica e delle agende di governo di tutti i paesi.

2. Dottrine militari non convenzionali

Una siffatta trasformazione della conflittualità era stata già acutamente delineata da due colonnelli cinesi, Qiao Liang e Wang Xiangsui, con uno studio dal titolo *Unrestricted Warfare* pubblicato nel 1999⁷. Criticando la corsa allo sviluppo tecnologico di armi di sempre nuova concezione, pur non

⁴ Come fa notare Andrew Silke nella *Introduction* al volume da lui curato *Routledge Handbook of Terrorism and Counterterrorism*, (London, 2019) gli attentati hanno avuto un impatto fortissimo anche sugli studi e nei relativi corsi di universitari. Dal 2001 al 2016 sono apparsi 35.000 lavori con nel titolo la parola terrorismo che diventano 635000 con la parola nel testo.

⁵ Per sottolineare l'aspetto punitivo dell'intervento armato in un primo momento l'operazione era stata denominata "Giustizia infinita" (*Infinite Justice*); subito dopo però (il 25 settembre 2001) a causa di contestazioni da parte di gruppi musulmani per i quali solo Allah può produrre una giustizia infinita, fu ribattezzata "Libertà duratura" (*Enduring Freedom*). All'azione militare, iniziata da Stati Uniti e Regno Unito, si aggiunsero molti altri stati.

⁶ A seguire sono state svariate le risposte militari ad attacchi terroristici; tra le più recenti possiamo ricordare la guerra dichiarata da Israele contro Hamas l'8 ottobre 2023 e i raid aerei iraniani diretti a colpire i separatisti baluchi di *Jaish al-Adl* in territorio pakistano (16 gennaio 2024) e in risposta due giorni dopo i missili pakistani che hanno colpito il villaggio di Saravan nella provincia iraniana del Sistan-Baluchistan, al confine con il Pakistan. In questi due ultimi casi due paesi non in guerra tra loro hanno effettuato incursioni armate nei reciproci territori oltre confine per azioni antiterrorismo.

⁷ Poi tradotto in italiano con il titolo *Guerra senza limiti. L'arte della guerra asimmetrica fra terrorismo e globalizzazione*, Gorizia, 2001.

trascurandone la portata e il valore, gli autori sottolineavano l'importanza di comprendere il mutamento del più generale contesto economico, sociale e culturale in cui queste armi dovrebbero essere impiegate. Riferendosi agli effetti dell'attacco speculativo e del conseguente crollo finanziario ed economico dei paesi del sud est asiatico nel 1997, alle azioni di pirateria sul web, alle stragi del terrorismo, alle manipolazioni dei media quali esempi di una profonda trasformazione in atto, affermavano che le più svariate risorse possono, colpendo istituzioni e popolazioni, diventare armi e destabilizzare intere aree. Per cui, un approccio alla difesa e alla guerra esclusivamente centrato sullo scontro militare frontale e sulla produzione di nuovi e sempre più sofisticati sistemi d'arma era da considerarsi superato. Occorreva pensare non solo ad armi di nuova concezione, ma anche a una nuova concezione delle armi; non solo agli attori formalmente riconosciuti della guerra, ma ai protagonisti delle nuove modalità di conflitto che basano l'efficacia delle loro azioni sulla capacità di evitare il confronto diretto, quando insostenibile, colpendo invece il nemico con mezzi impensabili e su obiettivi imprevedibili. Secondo i due strateghi cinesi la guerra non è più solo uno scontro campale, limitato nel tempo, tra eserciti nemici, ma può coinvolgere tutta la popolazione, le più svariate sfere della vita collettiva e durare per un tempo indefinito. La guerra "non-guerra", non dichiarata e persino talvolta negata, pervasiva e continua ha così trovato la sua prima sistematizzazione teorica.

Seppure sull'impianto di una cultura e una tradizione militare differenti, anni dopo il generale Valerij Gerasimov, capo di stato maggiore della forze armate russe, in una conferenza all'Accademia di Scienza Militare di Mosca il 26 febbraio 2013, riflettendo sulla necessità di una rielaborazione della strategia militare non convenzionale russa, ha sostenuto una tesi simile: il ricorso a strumenti non militari per il conseguimento di obiettivi strategici e politici è in molti casi più efficace della forza delle armi⁸. Gli eventi che hanno mosso le sue riflessioni – in seguito indebitamente definite "dottrina"⁹ – sono state le "primavere arabe" dei due anni precedenti, da lui considerate come una reiterazione delle rivoluzioni "colorate" del 2004-2005 nello spazio post-sovietico in cui un *regime change* era stato prodotto dalle rivolte della popolazione civile. Dietro alle "primavere arabe" si celava, secondo Mosca, la volontà degli Stati Uniti di scatenare una nuova ondata di rivolte contro quei regimi poco allineati con gli interessi americani, con la conseguenza di produrre effetti a cascata in paesi alleati o comunque amici della Russia, come la Siria e la Libia.

Secondo Gerasimov sarebbe stato facile sostenere che gli eventi delle "primavere arabe" non fossero guerre e che quindi non presentassero interesse per il mondo militare, ma l'esperienza ha mostrato che uno stato può, in mesi e persino in giorni, trasformarsi in un'arena di sanguinosi conflitti armati, subire un intervento militare straniero e impantanarsi in una situazione di caos, catastrofe umanitaria e guerra civile. Questi eventi infatti sono tipici della conflittualità del ventunesimo secolo che presenta la tendenza ad un forte coinvolgimento delle popolazioni civili, delle loro reti e dei loro flussi, e della connettività informatica, mentre le guerre non dichiarate, una volta iniziate, procedono secondo modalità dagli esiti imprevedibili e, spesso, con ricadute geopolitiche rilevanti.

A fronte della nuova natura della conflittualità internazionale, in cui i mezzi non-militari per raggiungere obiettivi politici e strategici sono spesso più efficaci di quelli strettamente militari, occorre elaborare un'"autodifesa attiva". La Federazione Russa doveva lavorare, tra l'altro, per amplificare le divisioni interne nei paesi nemici, finanziare partiti politici e movimenti antisistema, organizzare campagne di disinformazione, sabotaggi, e favorire la destabilizzazione economica in coordinamento con la protesta potenziale della popolazione. Viene in tal modo superato il concetto di "guerra asimmetrica", facendo leva su questo tipo di strategia "grigia" o "non lineare", utilizzata in modo sistematico e strutturato. Inoltre, si pluralizzano le forze in campo: non solo truppe regolari, ma anche forze speciali, compagnie militari private, *foreign fighters*, organizzazioni non governative,

⁸ L'intervento è stato pubblicato con il titolo "Il valore della scienza è nella previsione: le nuove sfide richiedono un ripensamento delle forme e i metodi di svolgimento delle operazioni di combattimento". V. V. Gerasimov, "Tsennost' nauki v predvideniye", in *Voyenno-Promishlenniy Kurier*, 27 febbraio 2013.

⁹ Fu Mark Galeotti in un suo blog a definirla tale: "I'm Sorry for Creating the Gerasimov Doctrine", in *Foreign Policy*, March, 5, 2018 (<https://foreignpolicy.com/2018/03/05/im-sorry-for-creating-the-gerasimov-doctrine/>).

gruppi di civili lealisti su base etnica, diaspore, hackers e *cyber warriors*¹⁰. Gerasimov richiama l'importanza di avvalersi nella competizione strategica di agenti che operano per "procura"¹¹, unitamente ad un'ampia gamma di risorse aggiuntive: la tradizionale differenziazione tra combattenti e non combattenti, uno dei pilastri del diritto internazionale umanitario, viene così a sfumare.

Negli anni a seguire, la comunità militare russa ha sviluppato un insieme di principi che operano con un mix di strumenti di *hard, soft e sharp power*¹²: si tratta in sintesi di una strategia conflittuale continua che non tralascia in alcun modo il ricorso alla forza armata e alla minaccia nucleare, ma che l'accompagna con una gamma di azioni che prevedono attacchi cibernetici, disinformazione, operazioni sotto copertura, azioni tese a creare destabilizzazione e caos attraverso la creazione e/o il sostegno a gruppi interni di oppositori e altro ancora. La "dottrina" Gerasimov si presenta molto performante e particolarmente flessibile rispetto alle più diverse situazioni, ma non sostituisce e al contrario affianca e rinforza le dottrine militari *stricto sensu*. La Russia infatti non ha mai rinunciato alla sua postura di potenza nucleare e ai privilegi che ne derivano, primo tra tutti la libertà di aggressione che ha più volte esercitato senza esitazione nello spazio ex sovietico forte del ricatto del ricorso all'arma nucleare.

Nell'insieme, queste dottrine non convenzionali descrivono e prefigurano situazioni in cui la chiave di lettura prevalente è lo scontro perpetuo, è, come già detto, una guerra "non-guerra", pervasiva e diffusa, in cui la differenza tra le popolazioni civili e i militari sfuma incisivamente, anzi le prime diventano il target preferenziali della strategia offensiva. In questi contesti l'integrità dell'informazione pubblica è teorizzata come compromissibile a fini strategici, dal momento che il dominio cognitivo, ottenibile anche con la manipolazione delle percezioni, è cruciale.

A loro volta le dottrine militari – intese come complesso di principi fondamentali che informano le azioni condotte dalle forze armate per il conseguimento di obiettivi – hanno subito un continuo aggiornamento per tenere il passo con le innovazioni tecnologiche, con le dinamiche della politica, della società e di altri fattori che influenzano le operazioni militari. Negli Stati Uniti si è proseguito lungo la direttiva tracciata, a partire dagli anni '90, con la cosiddetta *Revolution in Military Affaires* (RMA)¹³, che segna una netta discontinuità dottrinale e organizzativa dei modi di condurre la guerra, prevedendo l'impiego estensivo di sistemi d'arma informatizzati e robotizzati), e con la *Network Centric Warfare* (NCW), dottrina strategica basata sull'informazione, per cui sistemi d'arma, sensori e centri di comando e controllo sono progressivamente sempre più connessi attraverso reti di comunicazione ad alta velocità.

Con il recente conflitto in Ucraina si è avuta un'ulteriore accelerazione nel processo di sviluppo di nuove tecnologie e nuove metodologie per la conduzione della guerra. Con l'uso dei droni, di posizioni satellitari, di frequenze radio e di disturbatori elettromagnetici si è realizzato un salto di qualità tecnologico rispetto ai conflitti del passato: l'*electronic warfare* è diventata l'ultima frontiera della tecnologia bellica che però, come si vedrà, ha reso più complesso il campo di battaglia.

¹⁰ N. Cristadoro, *La dottrina Gerasimov. La filosofia della guerra non-convenzionale nella strategia russa contemporanea*, San Giovanni in Persiceto, 2022.

¹¹ Il ruolo della guerra per procura è stato tematizzato dalla *Proxy War Theory* secondo la quale gli attori statali egemoni posso perseguire i propri scopi attraverso attori non statali sia in tempo di guerra che di pace. Questi infatti permettono all'attaccante di rimanere al di sotto di una soglia (rilevabile) di responsabilità, così da rendere difficoltosa sia l'attribuzione della condotta ostile, sia la predisposizione di un'eventuale risposta. Per un approfondimento: A. Moghadam, V. Rauta (eds.), *Routledge Handbook of Proxy Wars*, London, 2023.

¹² *Soft power* è un'espressione coniata negli anni novanta da Joseph Nye (*Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York, 2004) per definire l'abilità nella creazione del consenso attraverso la persuasione e l'attrazione della propria cultura, valori e istituzioni. Fonti di *soft power* sono la cultura, i media, la lingua. La nozione di *sharp power*, utilizzata per la prima volta nel 2017 dal think tank *National Endowment for Democracy*, si riferisce ad una "guerra" digitale e d'informazione a tutto campo che opera attraverso fake news, manipolazione e controllo da parte non solo di gruppi di troll e hacker con il tacito benestare dei governi di riferimento, ma anche di vere e proprie unità militari create ad hoc (P. Messa, *L'era dello sharp power. La guerra (cyber) al potere*, Milano, 2018).

¹³ La definizione apparve per la prima volta nel 1992 nel *Final Report* al Congresso, presentato dall'allora segretario alla Difesa Dick Cheney, riguardante la guerra del Golfo che ha costituito il primo eclatante esempio di sua applicazione.

3. “Rivoluzioni colorate” e “primavere arabe”: instabilità di area e ricadute globali

Nei primi anni del 2000, una serie rivolte in diversi paesi in direzione di un *regime change* hanno avuto ricadute che sono andate oltre gli effetti locali, innestando processi di trasformazione e significative reazioni. Esemplari sono le cosiddette “rivoluzioni colorate” – così chiamate dai media perché hanno avuto come loro simbolo di propaganda politica uno specifico colore o un fiore – cioè la serie di proteste popolari, spesso non violente, come quelle sviluppatasi tra il 2003 e il 2005 in alcuni repubbliche ex-sovietiche e poi, per estensione, anche in Libano (“rivoluzione del cedro”, 2005), Myanmar (“rivoluzione dello zafferano”, 2007) e Iran (“rivoluzione verde”, 2009).

Nell’arco di appena due anni, tre importanti movimenti democratico-rivoluzionari si sono manifestati nello spazio dell’ ex-Unione Sovietica: in Georgia (“rivoluzione delle rose”, 2003), in Ucraina (“rivoluzione arancione”, dicembre 2004-gennaio 2005) e in Kirghizistan (“rivoluzione dei tulipani”, 2005)¹⁴. La “rivoluzione delle rose” e la “rivoluzione arancione” sono accumulate dal fatto di aver contestato i governi filo-russi in carica (accusati di corruzione e di brogli elettorali) e di aver sostenuto le candidature di politici fautori di una politica filo-occidentale, attraverso azioni nonviolente e di disobbedienza civile, ispirate tra l’altro ai testi di Gene Sharp, in particolare al suo saggio *From Dictatorship to Democracy*¹⁵, e all’esperienza della lotta non violenta del movimento serbo *Otpor!* (Resistenza!)¹⁶, altresì caratterizzate dal ricorso alle nuove tecnologie della comunicazione e in particolare ai social media¹⁷.

Nata sul modello della “rivoluzione dei bulldozer” (Serbia 2000)¹⁸, la rivoluzione colorata in Georgia ha costituito a sua volta il modello per l’Ucraina, mentre il Kirgizstan ha seguito una via intermedia cercando in entrambe le rivoluzioni il modello di riferimento, però con differenze

¹⁴ Il 2 novembre del 2003 si tennero in Georgia le elezioni parlamentari. A trionfare fu il partito del presidente Eduard Shevardnadze, ma il fronte democratico di opposizione contestò il risultato. La folla scese in piazza a protestare contro i brogli elettorali e il 23 novembre il presidente fu costretto a dimettersi. Il 4 gennaio del 2004, il democratico filo-occidentale Mikheil Saakashvili, leader della “Rivoluzione delle Rose”, trionfò alle elezioni presidenziali con il 96% dei consensi. In Ucraina il 21 novembre 2004 si celebrò il secondo turno delle elezioni presidenziali. Vinse il leader filo-russo Viktor Yanukovich, ma il suo sfidante, il filo-occidentale Viktor Yushchenko, si appellò alla popolazione, denunciando numerosi brogli. Una folla pacifica scese in piazza a Kyiv per protestare contro il risultato e rimase lì per quasi un mese. La Commissione elettorale centrale ordinò la ripetizione del ballottaggio. Il 26 dicembre 2004 Viktor Yushchenko fu eletto Presidente.

¹⁵ J. Sharp, *From Dictatorship to Democracy*, Boston (Mass.), 1994.

¹⁶ Il movimento poi partito serbo *Otpor!* (attivo tra 1998 e il 2004) si è opposto alla presidenza di Slobodan Milošević attraverso azioni nonviolente e di resistenza passiva. In seguito alla deposizione di Milošević, si è trasformato in un’organizzazione di monitoraggio delle attività democratiche, lanciando varie campagne civiche contro la corruzione. Nel 2005 Slobodan Djindjic e Srdja Popovic provenienti da *Otpor!* hanno fondato il centro di azione non violenta CANVAS (*Center for Applied Nonviolent Action and Strategies*) per sostenere l’uso della resistenza non violenta nella promozione dei diritti umani e della democrazia. Da allora, hanno lavorato con attivisti pro-democrazia provenienti da più di cinquanta paesi. Le pubblicazioni e le attività del CANVAS sono consultabili su loro sito (<https://canvasopedia.org/>).

¹⁷ Secondo alcuni (per esempio, L. A. Mitchell, *The Color Revolutions*, Philadelphia, 2012) questi movimenti avrebbero rappresentato una speranza di democratizzazione e sarebbero stati il mezzo per un accesso ad uno stile di vita occidentale, all’economia di mercato e per un avvicinamento geopolitico all’occidente. Secondo altri invece, questi movimenti non sarebbero stati altro che un fenomeno orchestrato o utilizzato da una nuova élite, più giovane e filo-occidentale, in grado di incanalare il malcontento generale per arrivare al potere. Secondo altri ancora si sarebbe trattato di movimenti non spontanei, ma finanziati e organizzati da poteri stranieri (statali o privati), in particolare statunitensi (per esempio, G. Guidi, *La democrazia capovolta. Rivoluzioni colorate e conflitti nell’Europa dell’est*, Sesto San Giovanni, 2018).

¹⁸ La “rivoluzione dei bulldozer” è stata una rivolta popolare che ha portato alla caduta del regime di Slobodan Milošević, al potere da oltre un decennio. Viene così chiamata perché i manifestanti hanno utilizzato bulldozer e altri veicoli pesanti per sfondare le barricate erette dalla polizia e raggiungere il Parlamento serbo a Belgrado. La protesta è stata innescata dalle elezioni presidenziali che si sono svolte il 24 settembre 2000, in cui Milošević è stato dichiarato vincitore nonostante le affermazioni di brogli elettorali. Gli oppositori hanno organizzato manifestazioni di protesta; il 5 ottobre 2000 migliaia di persone hanno marciato verso il centro di Belgrado. La polizia ha evitato un confronto violento, permettendo ai manifestanti di occupare il Parlamento e altri edifici chiave. Il 6 ottobre 2000, Milošević ha accettato di annullare i risultati delle elezioni e convocare nuove elezioni. Questo ha segnato la fine del suo regime autoritario e ha aperto la strada a una transizione democratica in Serbia

significative, comprese alcune derive violente¹⁹. Fondamentale, in tutti e tre i casi, è stato il contributo di movimenti giovanili, come *Kmara* (Georgia), *Pora* (Ucraina) e *Kel-kel* (Kirghizstan), che hanno introdotto negli scenari nazionali nuovi linguaggi e nuove modalità di contrapposizione e che hanno attestato e promosso un cambiamento nella mentalità e nella cultura politica degli strati più giovani e più internazionalizzati della popolazione.

Queste “rivoluzioni” hanno preoccupato il Cremlino, dal momento che da una parte stavano a dimostrare come il modello occidentale di democrazia avesse una grande capacità di attrazione anche in quei territori dove la Russia aveva storicamente esercitato una sorta di egemonia politica e culturale e dall'altra facevano sorgere il sospetto che fossero frutto di una precisa strategia di poteri stranieri. Di qui un rinnovato impegno a ristabilire un equilibrio geopolitico ritenuto consono all'idea della Russia come potenza mondiale, leader nel suo vicinato²⁰.

Le rivoluzioni colorate in Georgia, Ucraina e Kirghizistan, sebbene coronate da successo, non hanno portato però un scambiamento tale da essere considerate rivoluzioni a tutti gli effetti. Ne è scaturita invece una fase di instabilità a causa di dinamiche sia interne (processi di democratizzazione difficili, divisioni politiche ed etniche, corruzione, squilibri nella distribuzione del potere e della ricchezza), sia esterne (gli interessi della Russia in primo luogo, ma anche dei paesi occidentali e della Cina per il Kirghizistan).

In particolare per la Georgia e l'Ucraina, a motivo di una perdurante, seppure non pienamente condivisa, aspirazione a un'autonomia nazionale e filo-occidentale è iniziato un periodo di duro confronto con la Russia che è sfociato in conflitti armati; nel 2008 Georgia e Russia hanno combattuto una breve ma sanguinosa guerra dopo che Tbilisi aveva cercato di avvicinarsi all'occidente. Seguendo l'usuale policy di sostegno alle istanze separatiste di gruppi russofoni, Mosca ha riconosciuto l'indipendenza di due regioni separatiste nel nord della Georgia, l'Abkhazia e l'Ossezia del Sud, dove da allora ha mantenuto una presenza militare che di fatto serve a controllare quei territori²¹.

D'altra parte, pur restando un paese a democrazia imperfetta e che cerca un difficile equilibrio anche con la Russia e la Cina, la Georgia ha continuato ad avvicinarsi all'Unione Europea e il 14 dicembre 2023 ha ottenuto dal Consiglio europeo la concessione dello status di paese candidato, sia pure con la raccomandazione di riforme. La popolazione e in particolare i giovani hanno accolto con entusiasmo la notizia festeggiando nella capitale²². In una sorta di contromossa le autorità separatiste dell'Abkhazia il 5 ottobre 2023 hanno annunciato la stipula di un accordo per il quale la marina russa avrà una base permanente nel distretto di Ochamchire che si affaccia sul Mar Nero.

L'Ucraina, a sua volta, a partire dalla rivoluzione arancione ha iniziato un progressivo recupero dell'identità nazionale segnando un netto distacco 'alla Russia: nel novembre 2006, il parlamento ha adottato una legge che riconosce l'*Holodomor* (la “grande fame”)²³, degli anni 1932-1933, come un

¹⁹ A marzo del 2005, in Kirghizistan, si ebbe il secondo turno delle elezioni parlamentari. Si affermò nettamente il partito del Presidente Askar Akayev, ma le opposizioni contestarono il risultato. Si mobilitarono le piazze ed iniziò così la “rivoluzione dei tulipani”. Akayev fuggì in Russia e da lì inviò le sue dimissioni. Gli succedette il leader della rivolta, Kurmanbek Bakiyev.

²⁰ Questa postura geostrategica della Federazione Russa perdura negli anni; valga tra i più recenti il caso del Kazakistan dove a gennaio del 2022 le proteste partite pacificamente con delle rivendicazioni di natura economica hanno poi assunto una dimensione politica, contro l'operato del governo così da indurre il presidente in carica Quasym-Jormat Toqayev a chiedere (e ottenere) l'intervento militare dell'Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva (CSTO), l'alleanza militare delle repubbliche dell'ex URSS. Durante una riunione dei leader dei paesi ex-sovietici aderenti alla CSTO, Putin, alludendo alla “rivoluzione arancione”, ha sottolineato che la Russia, non permetterà che si realizzino scenari di “rivoluzioni colorate” alle sue porte.

²¹ L'Abkhazia e l'Ossezia del Sud sono stati largamente non riconosciuti a livello internazionale.

²² O. J. Krikorian, “La Georgia celebra lo status di paese candidato UE”, in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 19, dicembre, 2023 (<https://www.balcanicaucaso.org/aree/Georgia/La-Georgia-celebra-lo-status-di-paese-candidato-UE-229104>). Va però aggiunto che esistono forti opposizioni alla scelta europeista da parte della destra parlamentare ed extra parlamentare; quando Josep Borrell ha visitato nel settembre 2023 Tbilisi, prima che fosse resa nota la decisione sullo status di candidato del paese, si è scatenata in rete una campagna di disinformazione anti-occidentale. Con l'ottenimento dello status di candidato dell'UE, si è intensificata ulteriormente la retorica euroscettica; diverse bandiere europee sono state bruciate.

²³ *Holodomor* è un neologismo che vuol dire “infliggere la morte mediante la fame”. La lingua ucraina ha combinato le parole *holod* (fame, carestia) e *moryty* (uccidere, esaurire, condannare a morte) per coniare un termine che vuole mettere in rilievo

atto di genocidio nei confronti del popolo ucraino da parte del regime sovietico, dedicando all'evento una Giornata della Memoria; nel 2008 è stato altresì inaugurato il Memoriale costruito a Kyiv.

È in quegli anni che il passato dell'Ucraina ha iniziato ad assumere notevole rilevanza nel dibattito pubblico interno. L'*Holodomor* è diventato elemento fondante della nuova identità dell'Ucraina. Nella narrazione pubblica e nel processo di riassetto dei rapporti con la Russia post-sovietica il trauma collettivo dello sterminio per fame si è fuso con l'esperienza storica e culturale unica maturata dal popolo ucraino in seguito al disastro di Chernobyl²⁴, consolidando il senso del "noi" nazionale ristrutturando il campo delle relazioni esterne.

Nel novembre 2013, all'indomani della decisione del governo di sospendere (anche a seguito di pressioni russe) le trattative per la conclusione di un accordo di associazione tra l'Ucraina e l'Unione europea, iniziarono una serie di manifestazioni di protesta chiamate "Euromaidan" ("europiazza", dall'*hashtag* utilizzato in rete per organizzare la mobilitazione). Contrariamente alla rivoluzione arancione del 2004, queste proteste, durate mesi, furono violente e caratterizzate da tentativi di repressione ancora più violenti da parte delle autorità. Il 20 febbraio 2014 fu uno dei giorni più sanguinosi della storia dell'Ucraina post-sovietica, in cui persero la vita oltre cento persone, uccise da cecchini appostati alle finestre dei palazzi che circondano piazza Maidan. Alla fuga del presidente Viktor Janukovyč nella notte tra il 21 e il 22 febbraio 2014 seguì l'insediamento ad interim di un governo provvisorio filo-occidentale, fino all'elezione nel maggio 2014 di Petro Porošenko che portò a compimento il processo di integrazione con l'Unione europea firmando il 27 giugno 2014 l'accordo di associazione UE-Ucraina, entrato poi in vigore il 1° gennaio 2016; inoltre ribadendo l'intenzione di Kyiv di entrare nella NATO. La reazione russa è nota: l'invasione e la relativa annessione della Crimea nel 2014²⁵; il sostegno tramite milizie proxy ai separatisti del Donbas; e anni dopo la cosiddetta "operazione militare speciale" iniziata nel febbraio del 2022, in aperta sfida all'occidente e all'Europa unita in particolare.

Nel Kirghizistan – che si muove in un contesto geopolitico fortemente condizionato dalla Russia – dopo la "rivoluzione dei tulipani" del 2005 ci sono state altre due rivoluzioni: la "rivoluzione di aprile" del 2010 e la "rivoluzione d'ottobre" del 2020, che hanno spodestato i presidenti al potere. La corruzione degli apparati pubblici, il perdurante conflitto tra kirghisi e uzbeki (i due principali gruppi etnici) e la fragilità del sistema politico, dove le rivalità tra partiti riflettono le lotte tra clan, sono la radice di una instabilità che però non ha mai riguardato la messa in discussione del legame privilegiato con Mosca²⁶.

l'intenzionalità di procurare la morte attraverso la mancanza di cibo. Lo sterminio per fame perpetrato da Stalin per imporre la collettivizzazione della produzione agricola rifiutata dai contadini aggravò gli effetti di una carestia già in atto. Secondo le prime stime conservative calcolate dallo storico britannico Robert Conquest le perdite furono di circa cinque milioni di persone (R. Conquest, *The Harvest of Sorrow: Soviet Collectivization and the Terror-Famine*, Oxford, 1986).

²⁴ Il disastro di Chernobyl, città a nord dell'Ucraina, avvenuto il 26 aprile 1986, è ritenuto il più grave incidente della storia dell'energia nucleare.

²⁵ L'invasione della Crimea è stata il banco di prova della strategia non convenzionale russa. Forze militari, senza mostrine identificative, hanno occupato i punti strategici della Crimea, prendendone il controllo del territorio e neutralizzando le poche forze militari ucraine presenti. A seguito del successo del blitz militare, l'11 marzo 2014 un nuovo governo di Crimea, filorusso, dichiarò l'indipendenza dall'Ucraina e la decisione di richiesta di annessione alla Russia in base ad un referendum popolare espressamente indetto. Il 16 marzo si tenne il referendum il cui esito, nettamente favorevole all'annessione, fu criticato e non riconosciuto da gran parte della comunità internazionale (Onu, "General Assembly Adopts Resolution Calling upon States Not to Recognize Changes in Status of Crimea Region", 27 March 2014: <https://press.un.org/en/2014/ga11493.doc.htm>). La Russia inizialmente sostenne che gli uomini in uniforme erano forze locali di autodifesa, ma in seguito ammise che i cosiddetti "omini verdi" erano unità appartenenti alle forze armate russe, di cui parte di esse dislocate nella base militare di Sebastopoli, sede operativa della Flotta russa del Mar Nero.

²⁶ Il 13 ottobre 2023 è tenuto a Biškek, capitale del Kirghizistan, il vertice della Comunità degli Stati indipendenti (CSI) a cui ha partecipato anche Vladimir Putin nella prima visita ufficiale all'estero dopo il mandato di cattura emesso dalla Corte di Giustizia Internazionale con l'accusa di crimini di guerra in Ucraina per la deportazione di bambini.

Nel mondo arabo, forme analoghe di protesta ugualmente indirizzate a un *regime change* sono iniziate in Tunisia, nel 2011²⁷, con la cosiddetta “rivoluzione dei gelsomini”, esplosa a seguito della morte di un giovane venditore ambulante, Mohamed Bouazizi, che si era dato fuoco il 17 dicembre 2010 a Sidi Bouzid esasperato dalle condizioni di vita in cui era stato costretto. L’evento diffuso dai social network ha prodotto un effetto domino che progressivamente si è esteso anche in altri paesi. Libia, Egitto, Siria e Yemen e Bahrein sono stati maggiormente coinvolti, ma anche Algeria, Iraq, Giordania, Arabia Saudita, Oman, Marocco e Kuwait hanno conosciuto movimenti di protesta. Chiamate dai media occidentali “primavere arabe”, con riferimento alle molte storiche “primavere”²⁸ e probabilmente in maniera particolare alla “primavera di Praga” del 1968, soffocata dall’intervento militare sovietico²⁹. Anche in questi casi le rivolte hanno fatto ricorso a modalità prevalentemente nonviolente³⁰.

Fattori politici (regimi autoritari, violazione dei diritti umani, corruzione) ed economici (povertà, disuguaglianza, precarietà, disoccupazione) sono stati alla base delle proteste; ma le domande di cambiamento sono state in larga parte disattese e la disillusione ha preso il posto delle speranze suscitate dalla caduta di annosi regimi. Le primavere arabe hanno avuto il forte limite di essere rimaste decisamente incompiute; mentre sono state in grado di destabilizzare i regimi target, hanno mancato poi di capacità per occupare lo spazio politico e procedere verso il rinnovamento delle rispettive società. Questo ha portato, come principale eredità, una maggiore destabilizzazione dell’area mediorientale a cui hanno fatto seguito le guerre in Siria, Libia e Yemen e l’avanzata del terrorismo e delle posizioni islamiste più radicali, anche sotto il profilo politico³¹.

Infatti, tra le ricadute delle “primavere arabe” si può annoverare il Califfato dell’Isis, sebbene le sue origini risalgano a diversi decenni prima³², alla fine degli anni novanta in Iraq. Nell’acuirsi della rivoluzione siriana, l’unione dei teatri siriano e iracheno e permise ad al-Baghdadi e alla sua organizzazione di proclamare la nascita del Califfato con la denominazione ufficiale, *al dawla al islamiya fi al Iraq wal Sham* (Daesh – stato islamico dell’Iraq e del Levante) il 29 giugno del 2014. Negli anni in cui l’Isis procedeva in una progressiva espansione (nel 2014 prese il controllo di città quali Raqqa in Siria, Falluja, Mosul e Tikrit in Iraq), contrastata però dall’intervento di una

²⁷ In precedenza, le proteste post-elettorali del 2009 (“rivoluzione verde”) nella Repubblica Islamica dell’Iran hanno in un certo senso anticipato le primavere arabe.

²⁸ Valga per tutte la “primavera dei popoli”, conosciuta anche come “rivoluzione del 1848” o “moti del 1848”, un’ondata di moti rivoluzionari avvenuti nella metà del secolo diciannovesimo.

²⁹ L’invasione sovietica portò alla protesta di Jan Palach che si diede fuoco nel gennaio 1969 seguito, in questo atto di autoimmolazione, da altre sette persone. Per protesta contro il regime sovietico prima di Jan Palach nel 1968 si diedero fuoco il polacco Ryszard Siwiec e l’ucraino Vasylyl Makuch. Questi suicidi con il fuoco come quelli dei bonzi vietnamiti a partire da 1963 fino ai più recenti dei bonzi tibetani hanno un significato sociopolitico molto forte.

³⁰ Sono stati utilizzati scioperi, manifestazioni, marce, cortei e social network come Facebook e Twitter per organizzare, comunicare e divulgare determinati eventi, a dispetto dei tentativi di repressione statale.

³¹ L. Haas e D. Lesch, *The Arab Spring: The Hope and Reality of the Uprisings*, London, 2016. La rivendicazione del ruolo rivoluzionario dell’islam e il ricorso all’islam come linguaggio politico non sono però prerogativa del più recente jihadismo sanguinario e stragista; hanno infatti costituito delle costanti nel pensiero politico musulmano, affermandosi in maniera moderna a partire dal diciannovesimo secolo. Intellettuali sia sciiti, come Jamal al-Din al Afghani (1838-1897), sia sunniti, come Muhammad Abduh (1849-1905) e Sayyid Qutb (1906-1966), teorico dei Fratelli Musulmani, elaborarono e sistematizzarono in modalità diverse l’idea che l’islam potesse esprimere lo spirito rivoluzionario di un popolo attraverso un proprio discorso e un proprio linguaggio. Nota come “teologia islamica della liberazione”, diffusa e attiva sia in ambito sciita che sunnita, questa accezione dell’islam si è poi diffusa come contro-discorso, rifugio per gli oppressi, e come strumento di resistenza al potere egemonico, arrivando a fondare le lotte dei neri americani e i movimenti nazionalisti e anticolonialisti islamici.

³² L’origine fu il gruppo iracheno al-Tawhid wal Jihad (Monoteismo e Jihad) guidato da Abu Musab al-Zarqawi che perseguiva un’agenda anti-stato e anti-sciita. Le iniziali relazioni di questo gruppo con la leadership di al-Qaeda erano piuttosto fredde, ma con il tempo le cose cambiarono; al-Zarqawi giurò fedeltà ad al-Qaeda e rinominò la sua organizzazione in al-Qaeda in Iraq (Aqi). Le capacità operative di Aqi si rafforzarono durante l’insorgenza contro la coalizione internazionale a guida statunitense in Iraq; alla morte di Abu Musab al-Zarqawi (2006), il gruppo si fuse con nuove formazioni estremiste. Alla morte di altri due leader Abu Bakr al-Baghdadi ne assunse la guida e nell’ottobre del 2006 proclamò l’Islamic State of Iraq. Il futuro califfo durante il periodo trascorso nei centri di detenzione in Iraq intrecciò forti legami con ufficiali baathisti del deposedo regime (anch’essi detenuti) che sono poi divenuti leader e comandanti del nascente stato islamico e hanno fornito *know how* di intelligence e di polizia segreta per il controllo delle popolazioni.

coalizione di paesi occidentali e arabi, si è aperto anche un “fronte lontano” con una serie di attentati che hanno insanguinato l’Europa, ma non solo, dal gennaio 2015 al dicembre del 2018.

L’iniziale successo militare, sostenuto dall’afflusso di combattenti da tutto il mondo (*foreign fighters*) fu accompagnato da una strategia di propaganda articolata e complessa dove all’ostentazione della potenza, all’amplificazione dei successi e a una pedagogia religiosa della violenza si accompagnava l’esaltazione dell’efferatezza – la più nota è stata la decapitazione di ostaggi – reiterata e spettacolarizzata (si pensi pure ai piloti abbattuti bruciati vivi) come strumento per raggiungere i propri fini e come importante risorsa identitaria³³.

4. Un quadro geopolitico complesso e in movimento

Dal primo decennio degli anni Duemila è iniziato un processo di grande rilevanza per l’assetto internazionale degli anni a venire, in cui spicca, ad oggi, il cambiamento politico-strategico della Federazione Russa che ha portato il paese ad allontanarsi da un percorso di trasformazione democratica e di liberalizzazione economica iniziato negli anni novanta: rivalutando le proprie radici storiche, rinnovando il tradizionale legame con la chiesa ortodossa del Patriarcato di Mosca – con l’obiettivo di tornare a un’unità d’intenti, la cosiddetta “sinfonia”, che caratterizzava i rapporti stato-chiesa prima della parentesi sovietica³⁴, cioè durante l’impero zarista – e ricostruendo una specifica identità nazionale tale da non essere una copia del modello occidentale.

Per rifondare la nazione e darle una rinnovata fiducia si è riscritto un passato utilizzabile a tal fine; il modo in cui vengono narrati gli avvenimenti storici è un aspetto a cui il regime di Putin ha sempre rivolto grande attenzione. In particolare, la resa dei nazisti del 9 maggio 1945, celebrata ogni anno come “Giorno della vittoria”, festa nazionale, rappresenta uno dei miti fondanti dell’identità nazionale post-sovietica. La “grande guerra patriottica”, come viene chiamata nella storiografia russa la seconda guerra mondiale, è stata un punto di forza nella strategia di ricostruzione dell’immagine della Russia come grande potenza. Lo status acquisito con la seconda guerra mondiale è stato infatti tale che, conseguentemente, il riallacciarsi a quell’evento era indispensabile per ricreare non solo il mito di grande paese dopo l’umiliazione del collasso dell’impero sovietico, ma anche per rinsaldare i sentimenti di unità nazionale e di patriottismo.

La ricerca di un riposizionamento geopolitico che rendesse giustizia al suo status di grande potenza, riproponeva la Russia come antagonista dell’occidente e in particolare degli Stati Uniti.

Il progetto egemonico russo, personificato nel suo leader Vladimir Putin che ha definito il collasso dell’Unione Sovietica come “la più grande catastrofe geopolitica del XX secolo”, è stato perseguito nel tempo con una politica mirante in primo luogo a sviluppare un’egemonia nel vicinato delle ex repubbliche sovietiche – di cui l’Ucraina rappresenta una posta irrinunciabile – senza però dimenticare la postura di grande potenza globale.

Sebbene divenuto dichiaratamente palese negli ultimi anni, la *mission* di difesa e promozione degli interessi nazionali di Vladimir Putin, visto da molti in patria come un leader “post-traumatico” il cui compito era riparare lo shock subito, ha iniziato a svilupparsi dal suo primo mandato (7, maggio, 2000). Già il testo programmatico, “La Russia alla svolta del millennio” del 30 dicembre 1999, pubblicato quando assunse la presidenza ad interim, ne anticipava le strategie di fondo: ricostruzione della grandezza perduta, nazionalizzazione delle masse attraverso i valori patriottici e tradizionali e realizzazione di una “democrazia dalle caratteristiche russe”. Per la Russia non erano adatti i valori democratico-liberali; al contrario erano necessari uno stato forte e centralizzato in

³³ M.L. Maniscalco, *Il canto delle sirene. Narrazioni jihadiste, dinamiche settarie e processi di radicalizzazione*, in M. L. Maniscalco, E. Pellizzari (cur.), *Deliri culturali. Sette, fondamentalismi religiosi, pratiche sacrificali, genocidi*, Torino, 2016.

³⁴ La transizione dall’ateismo militante alla rinnovata ortodossia militante, la cosiddetta “rinascita religiosa”, è come sostiene Stefano Caprio, un fenomeno unico di perdita e riacquisizione della fede (S. Caprio, *Lo zar di vetro. La Russia di Putin*, Milano, 2020).

grado di garantire l'ordine ed essere il motore del cambiamento e la mano regolatrice pubblica anche per le riforme di mercato e l'integrazione nell'economia mondiale³⁵.

Fu nella Conferenza di Monaco sulla Sicurezza, l'11 febbraio 2007, che il presidente russo tenne il suo storico discorso in cui sviluppò una critica approfondita del mondo unipolare e per la prima volta denunciò l'allargamento della Nato verso est. Definì quel mondo irrealistico, per la presenza di molti attori con sufficiente forza militare ed economica da poter agire in modo indipendente, e ingiusto, in quanto consegnato all'arbitrio di una sola potenza non tenuta a rispettare regole comuni. Putin aveva avvertito in modo duro che la Federazione Russa non sarebbe stata più disposta a giocare secondo regole suggerite dall'esterno. Il suo programma revanscista ha trovato realizzazione negli anni: l'annessione della Crimea nel 2014, l'intervento nella guerra civile siriana a sostegno del governo di Bashar Assad (2015) e l'invasione dell'Ucraina (2022) sono state le tappe più significative di un cambio di passo nel percorso di sfida all'egemonismo euro-atlantico. L'influenza russa si è inoltre estesa in molte altre regioni; è forte, per esempio, in diversi paesi africani dove in molte aree, grazie anche alle attività delle sue milizie *proxy*, prima tra tutte la Wagner, ha scalzato la tradizionale presenza europea e quella più recente delle missioni delle Nazioni Unite³⁶.

Altre potenze come la Cina e l'Iran – entrambe con un passato di colonialismo occidentale – sono impegnate, con diverse strategie, a dimostrare la centralità del loro posto nella storia e nella geografia del mondo. La Cina dopo essersi a lungo attenuta a una politica di attesa, costruendo lentamente la sua forza economica, politica e militare, grazie ad una straordinaria crescita, è diventata una nuova potenza mondiale, aumentando la sua influenza a livello globale e riuscendo a condizionare le relazioni economiche e gli equilibri geopolitici non solo in Asia, ma anche in molte altre aree del mondo³⁷. Attraverso le iniziative del suo leader Xi Jinping, sta portando avanti un ampio programma per sfidare e ridurre il dominio degli Stati Uniti e dell'Europa sulla scena internazionale e per modificare l'ordine mondiale attraverso un modello di governance che si propone come aperta, inclusiva e multipolare in un'ottica di mutuo beneficio³⁸. La narrazione cinese, indirizzata prevalentemente al cosiddetto *Global South*, intende allargare le distanze tra questo e l'occidente attraverso iniziative note come *Global Development Initiative* (GDI) del 2021, *Global Security Initiative* (GSI) del 2022 e *Global Civilization Initiative* (GCI) del 2023 – rispettivamente dedicate allo sviluppo, alla sicurezza intesa ad ampio raggio e alla coesistenza tra civiltà – che intendono presentarsi come impegno cinese a produrre “beni pubblici” globali per tutta la comunità internazionale³⁹.

A sua volta l'Iran, anche sulla base della sua posizione geografica, dalla rivoluzione del 1979 ha aspirato a diventare una grande potenza regionale; in questo ha indubbiamente ottenuto un successo

³⁵ La traduzione ufficiale in inglese del testo dal titolo “Russia at the Turn of the Millennium” è reperibile all'indirizzo: <https://www.uio.no/studier/emner/hf/ilos/RUS2504/v14/russia-at-the-turn-of-the-millennium.doc>.

³⁶ La strategia di Mosca in Africa si compone di un mix di strumenti diplomatici, economici e para-militari (si pensi al ruolo della Wagner), seguendo una formula sviluppata in epoca sovietica quando il Cremlino ha sostenuto fazioni coinvolte in guerre civili come quelle in Angola o nella Repubblica Democratica del Congo, tramite l'invio di armi, consiglieri e altre forme di appoggio. Negli ultimi anni Mosca ha supportato il generale Khalifa Haftar durante la guerra civile libica, garantendosi un appoggio in quel paese, e le milizie ribelli del Sudan dove ha un'importante base navale. La Russia ha conquistato un'influenza in paesi come la Repubblica Centrafricana, lo Zimbabwe e il Madagascar attraverso milizie proxy che hanno operato come provider di sicurezza, mentre Mali, Burkina Faso e, più di recente, Niger, sono esempi di come la Russia sia riuscita a sostituirsi alle controparti occidentali, anche attraverso operazioni ibride volte a sottrarre consenso ai paesi euro-atlantici. La *power projection* russa in Africa include anche lo strumento economico, realizzando una strategia ad ampio raggio che finora ha dato i suoi frutti.

³⁷ La Cina ha centinaia di miliardi di dollari in investimenti, con progetti infrastrutturali legati alla *Belt & Road Initiative* in America Latina, Africa, e Sud-Est asiatico.

³⁸ Il recente accordo tra Arabia Saudita e Iran (marzo 2023) per la ripresa dei rapporti diplomatici interrotti dal 2016 mediato dalla Cina è rivendicato come un esempio significativo.

³⁹ La via cinese alla coesistenza armoniosa e alla pace è ben rappresentata dalla proposta di composizione del conflitto russo-ucraino *China's Position on the Political Settlement of the Ukraine Crisis* di febbraio 2023 (https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/662805/202302/t20230224_11030713.html). In realtà si tratta di indicazioni generali senza soluzioni specifiche e impegni, ma fanno parte di un disegno per accreditare sempre più la Cina a livello internazionale e sostenere la propria espansione silenziosa.

strategico: con il cosiddetto “asse della resistenza” – che comprende Hezbollah, Hamas e i gruppi filoiraniani attivi in Iraq e Siria, gli Houthi nello Yemen e che, tramite Hezbollah, con il fronte Polisario giunge fino al Sahara occidentale– è riuscito a costruire un’alleanza militare che si posiziona come contrappeso al potere israeliano e americano in Medio Oriente.

Le ambizioni regionali dell’Iran in Medio Oriente, dalla Siria al Libano fino allo Yemen, sono ben note, ma Teheran sta ampliando la portata geografica del suo espansionismo anche nel Maghreb⁴⁰, in Africa⁴¹ e persino in America latina⁴². Di fatto l’Iran è andato oltre la ricerca di supremazia religiosa e regionale e sta diventando una sfida globale; la sua crescente alleanza con la Russia – che oltre alla cooperazione militare si estende alla collaborazione per eludere le sanzioni, sia sugli idrocarburi che sulle transazioni finanziarie – il negoziato di intesa con l’Arabia Saudita per la ripresa dei rapporti diplomatici, l’adesione all’Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai guidata dalla Cina e ancora più recentemente (1° gennaio 2024) la sua *membership* al gruppo dei paesi BRCS⁴³ rendono Teheran una parte centrale del riallineamento globale in corso.

Da tempo infatti potenze globali e di nuova generazione hanno iniziato a sviluppare strategie per accrescere la propria capacità economica e competitività globale inaugurando l’era di quella che Edward Luttwak ha chiamato geo-economia⁴⁴, in cui gli stati competono per le risorse, il territorio e le tecnologie creando i presupposti anche per un confronto tra diversi modelli non solo economici, ma anche politici e valoriali⁴⁵. L’interdipendenza è sempre più improntata alla conflittualità e il *soft power* si è trasformato in un’arma (*sharp power*): i vaccini, i dati, gli standard tecnologici, la reputazione internazionale sono tutti strumenti di competizione geopolitica. L’accesso all’alto mare, allo spazio extra-atmosferico e alla sfera digitale è sempre più conteso, mentre il ricorso alla coercizione economica ed energetica è sempre più frequente.

Cina, Russia, India, Brasile e Sud Africa (i paesi che dal 2010 hanno dato stabilità al gruppo BRICS) si pongono in prima linea nell’opposizione alle istituzioni internazionali e alle politiche mondiali difese dai paesi occidentali e avendo invitato nell’agosto 2023 in occasione del vertice di Johannesburg altri stati (Arabia Saudita, Egitto, Emirati Arabi Uniti, Etiopia, Iran,) ad aderire a partire da gennaio 2024 si ritengono rappresentanti di una nascente aggregazione di stati antagonisti che rivendicano spazi maggiori di influenza a livello di un mondo post-globale, o meglio post-occidentale, organizzato cioè sulla base di altri principi e di altre visioni.

Tra le minacce più destabilizzanti il primo ventennio del secolo ha visto anche la forte attività del terrorismo jihadista con una serie di attentati in Europa e nel mondo prima sotto l’egida di al-Qaeda e poi prevalentemente (se anche non esclusivamente) sotto quella dell’Isis. Tale minaccia, sebbene decisamente depotenziata, non è del tutto eliminata. In alcune aree dell’Asia, nel Caucaso, nei Balcani e in Medio Oriente il terrorismo jihadista continua a fare proseliti e soprattutto in Africa, in particolare in quella fascia che va dal Corno d’Africa a tutto il Sahel fino alla Mauritania, dove le organizzazioni terroristiche – molte delle quali mantengono stretti legami con interessi criminali – si stanno radicando e rafforzando, approfittando delle crisi politiche, sociali ed economiche di questi territori⁴⁶.

⁴⁰ Il Nord Africa è una piattaforma per il transito della droga dall’area brasiliana di tre confini – condivisa da Argentina, Brasile e Paraguay, dove Hezbollah mantiene un certo controllo – verso l’Europa.

⁴¹ L’Iran sta intessendo solidi rapporti diplomatici ed economici con diversi paesi africani che tra l’altro sono fondamentali per avere un appoggio in ambito Onu.

⁴² Hezbollah è profondamente coinvolto in operazioni di raccolta fondi, propaganda e contrabbando, mentre altre organizzazioni come per esempio Al-Tajammu, con sede in Libano e con stretti legami con Hezbollah e altre milizie sciite, giocano un ruolo significativo nell’espansione dell’influenza iraniana attraverso internet e i social media.

⁴³ Contemporaneamente, la Russia ha assunto la presidenza dei BRCS.

⁴⁴ E. Luttwak, *Endangered American Dream: How to Stop the United States from Becoming a Third-World Country and How to Win the Geo-Economic Struggle for Industrial Supremacy*, London, 1993.

⁴⁵ Si pensi alle varie risposte tese a contrastare la *Belt & Road Initiative* cinese tra cui il *Global Gateway* dell’Unione europea presentato nel dicembre 2021.

⁴⁶ Dal 2020 è iniziata una serie di colpi di stato: Mali (18 agosto 2020), Niger (31 marzo 2021; respinto), Ciad (20 aprile 2021), Mali (24 maggio 2021), Guinea (5 settembre 2021), Sudan (25 ottobre 2021), Burkina Faso (23 gennaio 2022),

Dopo la caduta del Califfato, la sopravvivenza dell'ideologia e della fascinazione che esercita su chi sogna un riscatto personale e di comunità attraverso l'islamismo radicale violento è restata affidata prevalentemente all'attivismo dei singoli, sia radicalizzati che simpatizzanti, che hanno continuato a produrre e diffondere propaganda per conto dell'organizzazione, facendo eco alle rare pubblicazioni ufficiali, condividendo materiali estemporanei (dichiarazioni di leader, rivendicazioni di attentati o prese di posizione su specifici avvenimenti internazionali⁴⁷), creando video, poster, registrazioni audio e persino app, mentre la voce della leadership dell'Isis è ristretta a un numero limitato di media formali. D'altronde per l'Isis come per al Qaeda e per tutta la galassia jihadista la comunicazione propagandistica è un pilastro irrinunciabile; cementa il senso di identità collettiva di radicalizzati e combattenti, rappresenta un moltiplicatore di forza per il reclutamento, contribuendo a creare miti, simboli e indirizzi religioso-ideologici comuni, unificando la voce dei diversi fronti di lotta in un'unica grandiosa narrazione. L'assunto di fondo è che la guerra contro gli "infedeli" è stata combattuta e va ancora combattuta sul piano sia fisico sia mediatico.

Il ricorso ai social media è diventato indispensabile per continuare a dare risonanza alla propaganda terroristica e pubblicizzare le azioni di terrore. Questa decentralizzazione di responsabilità dai canali ufficiali alla base è dominante nell'era post-califfato. Singoli o gruppi svolgono un ruolo fondamentale nel generare e distribuire contenuti, contribuendo agli sforzi mediatici in corso da parte dello stato islamico. Così tramite questo approccio adattivo è stata mantenuta una certa resilienza a fronte delle azioni tese a smantellare le reti comunicative dell'organizzazione principalmente attraverso interventi di *deplatforming*⁴⁸. Anche in questo caso la possibilità di connessione globale assicurata a tutti dalla rete in luogo di facilitare un mondo più pacifico e pacificato diventa veicolo di messaggi di odio⁴⁹.

A loro volta la guerra in Ucraina e quella tra Israele e Hamas, a seguito dell'attacco terroristico in Israele il 7 ottobre 2023, rappresentano la punta dell'iceberg di una serie di crisi che – dall'Africa subsahariana fino a Taiwan passando per il Mediterraneo allargato – stanno provocando una crescente destabilizzazione del sistema internazionale.

La situazione è in continuo peggioramento; l'impennata del numero di conflitti armati nell'ultimo decennio ha invertito un declino iniziato decenni precedenti; nel 2022 secondo il SIPRI (*Stockholm International Peace Research Institute*) è cresciuto il numero di morti e la spesa militare globale è aumentata per l'ottavo anno⁵⁰, mentre il *Global Peace Index* (GPI) 2023 segnala che il livello medio di pace globale è peggiorato per il nono anno consecutivo⁵¹. La regola di non aggressione che per decenni ha mantenuto l'ordine internazionale si sta disfaccendo; il rischio è che si vada oltre la repressione del dissenso in patria o l'ingerenza all'estero tramite *proxy*, per ricorrere abitualmente a operazioni militari vere e proprie.

Burkina Faso (30 settembre 2022), Sudan (15 aprile 2023), Niger (25 luglio 2023). Da mesi inoltre anche il Senegal, stato tradizionalmente stabile e democratico, sta dando segni di instabilità con manifestazioni di protesta.

⁴⁷ Sia la pandemia di SARS CoV2, sia la guerra in Ucraina ha avuto risalto nei media jihadisti.

⁴⁸ Nel maggio 2021, al-Naba ha lanciato una campagna intitolata "Media War" che evidenziava l'importante ruolo del jihad mediatico accanto a quello combattuto sul terreno; la campagna non ha solo cercato di fornire legittimità all'impegno dei seguaci ma li ha anche esortati a farlo unendo i loro sforzi nell'aiutare lo stato islamico a mantenere una significativa presenza on line. La richiesta è stata ripetuta l'anno seguente affermando che il supporto dei sostenitori era essenziale nel condurre una guerra mediatica.

⁴⁹ Secondo il monitoraggio dell'*International Institute for Counter-Terrorism* nel giugno 2023 si è verificata un'impennata di comunicazioni nelle chat dei sostenitori dell'Isis. Questa effervescenza è avvenuta a seguito di una campagna chiamata "Supporting Ribat and Jihad" che mirava a mobilitare nuovamente il sostegno al jihad mediatico e a difendere le piattaforme online dello stato islamico. La campagna presenta toni trionfalistici ("hanno cercato di distruggere i media dello stato islamico negli ultimi anni, ma non sono stati in grado di farlo") e la richiesta e l'incitamento ai supporters di disseminare su ogni canale possibile i messaggi ribadendo il ruolo fondamentale del jihad mediatico (E. Azani, D. Habermeld, *Media Jihad Campaign: The Islamic State's Response to Deplatforming*, Reichman University, International Institute for Counter-Terrorism, July 12, 2023 (<https://ict.org.il/wp-content/uploads/2023/07/Azani-Habermeld-Media-Jihad-Campaign-2023-07-13-1.pdf>)).

⁵⁰ SIPRI, *Yearbook 2023*, Oxford, 2023.

⁵¹ Institute for Economics & Peace, *Global Peace Index, Measuring Peace in a Complex World*, Sydney, June 2023 (<http://visionofhumanity.org/resources>).

Alle devastazioni di diversa natura – infrastrutture, ambiente, economia – si aggiunge il dramma delle popolazioni costrette a lasciare le proprie abitazioni⁵². Questa situazione genera nuove tensioni, nuovi conflitti e disequilibri di aree.

Il nuovo assetto delle relazioni internazionali è alla ricerca di un equilibrio diverso; dalla crisi finanziaria alla pandemia, agli eventi bellici in corso, gli assi geopolitici e geoeconomici del mondo si stanno modificando in direzione di una perdita di centralità politico-economica dell'occidente. Quella attuale è un'era nucleare multipolare senza precedenti che segna la fine di quella post-guerra fredda, e non offre interpretazioni certe, né linee evolutive ben definite; l'incertezza si sta sostituendo sempre più alla probabilità e al rischio misurabile.

Siffatto contesto trova rispondenza nella Nuova Agenda per la Pace (*A new Agenda for Peace*) presentata nel luglio 2023 dal Segretario generale delle Nazioni Unite⁵³, che segna una rottura con l'eredità dell'Agenda del 1992 e con il suo protagonismo, pur continuando a sottolineare l'importanza della prevenzione dei conflitti e della costruzione della pace⁵⁴. Il documento evidenzia come l'era post-guerra fredda abbia lasciato il posto a una nuova fase di competizione geostrategica e geoeconomica con una crescente violenza a livello globale a cui si sommano gli inquietanti pericoli generati dalle nuove tecnologie come le armi informatiche e l'intelligenza artificiale. Il messaggio della nuova Agenda è che gli stati devono riunirsi in nuovi formati per negoziare nuovi meccanismi – o aggiornare quelli esistenti – per affrontare le sfide urgenti⁵⁵. Infatti, la forza trainante per un nuovo multilateralismo deve essere la diplomazia, mentre le Nazioni Unite si propongono come “piattaforma” attraverso la quale gli stati possono impegnarsi a vicenda, anche quando altri canali si sono interrotti. In sintesi si tratta di un documento sulla cooperazione multilaterale in un ordine internazionale sempre più frammentato, in cui si ritiene che le Nazioni Unite debbano limitarsi a facilitare la cooperazione internazionale e non più mirare a guidarla.

5. Transizioni geopolitiche, connessioni e conflitti: osservazioni conclusive

La breve analisi fin qui condotta ci consegna uno scenario con un'evoluzione in parte inattesa delle relazioni internazionali e in cui la conflittualità ha assunto nuove e molteplici forme che vanno attentamente approfondite.

La guerra in Ucraina rappresenta un caso emblematico da molti punti di vista per le modalità in cui si sta svolgendo e per gli effetti che sta producendo. A livello geopolitico ha avuto come conseguenza primaria un'accresciuta polarizzazione del sistema internazionale. La richiesta ufficiale di ingresso nella NATO della Finlandia e della Svezia consegnata congiuntamente il 18 maggio 2022 è significativa. La percezione di questi due paesi scandinavi, membri dell'Unione Europea, di essere

⁵² L'Alto Commissariato ONU per i rifugiati (UNHCR) nel suo *Mid-Year Trends Report* denuncia una situazione molto critica sul numero degli sfollamenti forzati nei primi sei mesi del 2023: globalmente si potevano contare 110 milioni di persone costrette a sfollare, 1,6 milioni in più rispetto alla fine del 2022. Nei tre mesi che vanno da giugno a fine settembre, l'Alto Commissariato stima inoltre che il numero degli sfollati forzati sia cresciuto di 4 milioni, portando il totale a 114 milioni (<https://www.unhcr.org/mid-year-trends-report-2023>).

⁵³ Il rapporto fa parte di una serie di documenti che Guterres ha distribuito agli stati membri delle Nazioni Unite per gettare le basi di un vertice dal titolo *The Summit of the Future 2024*, previsto per settembre 2024.

⁵⁴ I crescenti segnali di carenze nell'attuale architettura di pace e sicurezza delle Nazioni Unite – come la decisione del Mali di giugno 2023 di chiedere al Consiglio di Sicurezza di ritirare le forze di pace delle Nazioni Unite dal suo territorio – hanno ulteriormente rafforzato l'interesse per la Nuova Agenda.

⁵⁵ Anche il Rapporto sulla sicurezza di Monaco 2024, esplorando le dinamiche “lose-lose” che verrebbero stimulate se sempre più governi dessero priorità ai profitti relativi, invita ad impegnarsi in una cooperazione a somma positiva e investire in un ordine internazionale che, nonostante i suoi evidenti difetti, può ancora contribuire a produrre benefici per tutti. T. Bunde, S. Eisentraut, L. Schütte (eds.), *Lose-Lose? Munich Security Report 2024* (https://securityconference.org/assets/01_Bilder_Inhalte/03_Medien/02_Publikationen/2024/MSR_2024/MunichSecurityReport2024_Lose-lose.pdf).

in presenza di un progetto espansionistico della Federazione Russa⁵⁶ ha posto fine alla lunga tradizione di non-allineamento (nel caso della Svezia la politica della neutralità durava da oltre duecento anni). Inoltre non si tratta di paesi instabili bisognosi di un ancoraggio internazionale, ma di democrazie mature che si distinguono per un robusto settore di sicurezza e per forze armate efficienti, ben organizzate e tecnologicamente avanzate⁵⁷. L'inclusione dei due paesi posiziona nella NATO (di cui sono ufficialmente membri la Finlandia, dal 4 aprile 2023, e la Svezia, dal 7 marzo 2024) il cosiddetto *High North* che ha un'importanza cruciale, soprattutto in prospettiva, per la regione dell'Artico, arena di nuove competizioni internazionali in conseguenza dei cambiamenti climatici e dello sviluppo di nuove vie di navigazione.

Anche l'Unione Europea si è ridefinita e diversi leader hanno parlato di un'Europa geopolitica che sia in grado di far fronte alle nuove sfide anche attraverso un maggior coordinamento e specializzazione nel settore della difesa. La PSDC (politica di sicurezza e difesa comune) già a partire dall'ultimo decennio aveva subito una rapida evoluzione ben espressa nel giugno 2021 nella "Bussola strategica per la sicurezza e la difesa" che definiva la strategia dell'Unione in materia di sicurezza e difesa per i prossimi cinque-dieci anni. A seguito dell'invasione dell'Ucraina si è reputato necessario apportare notevoli modifiche a quest'ultimo documento per tenere conto della destabilizzazione dell'ordine di sicurezza europeo e del conseguente cambiamento della posizione, delle ambizioni e degli strumenti nel settore della difesa⁵⁸. Nella sessione del 21 marzo 2022 il Consiglio europeo ha approvato la versione definitiva di una "Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa. Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionale"⁵⁹. Vi si afferma che in un'Unione ancora più unita, i suoi membri sono determinati a difendere l'ordine di sicurezza europeo. Dal momento che il contesto più ostile e le tendenze geopolitiche più ampie impongono di farsi carico di una parte maggiore di responsabilità per la propria sicurezza è necessario un nuovo impulso per rafforzare la politica di sicurezza e di difesa entro il 2030. L'Europa unita intende porsi come attore geopolitico forte e coerente per difendere i valori fondamentali sanciti nel trattato sull'Unione e i principi alla

⁵⁶ Questa percezione è comune in molti paesi. Significativo è il caso di un cartellone elettronico con il logo dell'agenzia di stampa statale TASS, con l'immagine di Putin e un suo commento secondo cui "i confini della Russia non finiscono da nessuna parte". Il cartello specifica che Putin ha fatto il commento nel 2023 e sembra riferirsi a una domanda che gli è stata posta durante una riunione del think tank con sede a Mosca, il *Valdai Discussion Club*, in ottobre. Il redattore della BBC in Russia Steve Rosenberg a gennaio 2024 ha postato su X la foto di questo cartellone; Putin ha ribattuto di aver fatto questo commento per la prima volta durante un incontro con un ex presidente degli Stati Uniti, di cui non ha fatto il nome. "E' stato detto per scherzo, ovviamente, guardando la mappa della Federazione Russa", ha detto Putin, spiegando che la frase ha un "significato culturale" perché "il mondo russo ha un carattere globale", con cittadini russi e la loro lingua in tutti i continenti. Ciononostante il post ha generato preoccupazione e un intenso dibattito on line. B. Cole, *Putin Billboard Raises Invasion Fears: 'Russia's Borders Do Not End'*, in *Newsweek Magazine*, Jan 16, 2024 (<https://www.newsweek.com/russia-endless-border-putin-rosenberg-bbc-threatening-comment-billboard-1861020>).

⁵⁷ Ad ulteriore testimonianza dei timori generati dalla guerra russa contro l'Ucraina, quattro paesi nordici, Danimarca, Finlandia, Norvegia e Svezia, il 16 marzo 2023 hanno firmato la *Joint Declaration of Intent (JDI)* che prevede una forza aerea nordica congiunta. G. O'Dwyer, *Nordic nations move to link air forces into 250-strong aircraft fleet*, in *Defense News*, Mar. 24, 2023 (<https://www.defensenews.com/global/europe/2023/03/24/nordic-countries-move-toward-linking-their-air-forces-250-planes/>).

⁵⁸ A seguito della guerra, la Danimarca ha rinunciato alla sua opzione del 1992 di non partecipazione alla politica di difesa dell'UE. I cittadini danesi hanno deciso di aderire alla PSDC mediante un referendum tenutosi il 1° giugno 2022 (con il 66,9 % dei voti favorevoli). In tal modo, tutti i ventisette stati membri partecipano ora alla PSDC.

⁵⁹ Il documento è consultabile all'indirizzo: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/it/pdf>. Vengono individuate azioni prioritarie nell'ambito di quattro direzioni: a) sul piano dell'azione; b) sul piano della sicurezza; c) sul piano degli investimenti; d) sul piano dei partenariati. In estrema sintesi si tratta di sviluppare capacità di dispiegamento rapido in ambienti non permissivi, per diversi tipi di crisi, di potenziare la capacità di anticipare le minacce, di rafforzare le capacità di intelligence, di creare un pacchetto di strumenti contro le minacce ibride, la manipolazione delle informazioni e le ingerenze da parte di attori stranieri, di sviluppare la politica in materia di cyber difesa, di rafforzare le azioni nei settori marittimo, aereo e spaziale, di aumentare gli investimenti in materia di sicurezza e difesa per essere un attore politico e di sicurezza più forte, per colmare le lacune strategiche e ridurre le dipendenze tecnologiche e industriali.

base delle democrazie dei paesi membri, sulla scorta di una valutazione condivisa della minaccia e di un impegno collettivo ad agire per difendere gli interessi comuni.

In realtà l'Unione già da tempo è percepita come comunità politica e futura potenza militare; negli anni infatti la sua immagine di potenza economica e civile – che agiva come *global player* sviluppando, rafforzando ed estendendo le sue relazioni esterne attraverso reti commerciali, aiuti allo sviluppo, aiuti umanitari, processo di allargamento e politiche di vicinato – ha dovuto fare i conti con l'affermarsi di un nuovo contesto globale, improntato ai criteri della geopolitica e della geoeconomia, funestato da una molteplicità di conflitti locali. Ciò ha portato alla necessità di ridefinirsi non più esclusivamente nei termini di “potenza civile” e “cosmopolita”⁶⁰; il modello europeo compete con altri e ciò ha portato a un impegno per preservare i valori a fondamento dell'Unione in un mondo che non li condivide, percependone così il particolarismo.

La polarizzazione sui diversi modelli di società riguarda anche le popolazioni: uno studio dell'*European Council on Foreign Relations*⁶¹ evidenzia che il consolidamento dell'occidente (i cittadini europei e americani hanno molti punti di vista in comune sulle principali questioni globali) sta avvenendo in un mondo post-occidentale sempre più diviso. I cittadini di Cina, India e Turchia considerano la Federazione Russa un alleato e/o un partner necessario, mentre condividono in gran parte l'idea che il modello occidentale di democrazia non possa essere considerato l'unico modello da perseguire⁶².

In un contesto di crescenti tensioni geopolitiche e di incertezza economica, la complessità della nuova conflittualità mostra diversi aspetti dovuti anche al proliferare degli attori coinvolti più o meno direttamente. Lo scenario ucraino ha emblematicamente amplificato fenomeni già presenti in altre arene conflittuali che, al di là dei protagonisti del confronto bellico, coinvolgono altri stati sia direttamente (sostenendo la difesa ucraina e inviando armi, imponendo sanzioni alla Federazione Russa, contrastando la disinformazione, accogliendo i rifugiati), sia indirettamente avendo subito le pesanti conseguenze del conflitto sui mercati dell'energia e dei prodotti alimentari. L'ombra del conflitto si è allargata molto oltre i due protagonisti.

Il campo di battaglia stesso si presenta complesso per la molteplicità di attori, con la compresenza di attori statali, come il governo russo e quello ucraino, con le rispettive forze armate, e di compagnie militari private, come nel caso della Wagner e diverse altre. Varie compagini si sono inoltre schierate con i russi: siriani, medio orientali e ceceni, i cosiddetti Kadyrovtsy, seguaci Razman Kadyrov, a capo della Cecenia e da sempre alleato di Putin. Altri ceceni supportano però il governo di Kyiv⁶³; accanto ad essi combattono contro la Russia anche alcuni volontari georgiani⁶⁴. Così, come è accaduto in altri conflitti anche nella guerra in Ucraina all'interno del conflitto primario si collocano e si intrecciano altre dinamiche conflittuali⁶⁵: così tra ceceni filo-russi e ceceni nazionalisti e tra georgiani e russi osteggiati anche per la storia pregressa tra i due paesi e per l'attuale situazione della Georgia. Ulteriori

⁶⁰ M. Telò, *L'Europa potenza civile*, Roma-Bari, 2004; U. Beck, E. Grande, *L'Europa cosmopolita*, tr. it., Roma, 2006.

⁶¹ Si tratta di un sondaggio svolto tra dicembre 2022 e gennaio 2023 che ha riguardato nove paesi dell'UE, Gran Bretagna, Cina, India, Russia, Stati Uniti, Turchia. T. Garton Ash, M. Leonard, I. Krastev, *United West, Divided from the Rest: Global Public Opinion One Year into Russia's War on Ukraine*, *European Council on Foreign Relations*, February 2023 (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/it/pdf>).

⁶² Alla domanda su quale paese si avvicina di più ad avere una “vera democrazia”, il 77% in Cina risponde “Cina”; il 57% degli indiani risponde “India”. Le risposte sono meno nette in Russia e Turchia, ma, comunque, la risposta più frequente dei turchi è il loro stesso paese (36%). Solo il 20% dei russi però assegna tale riconoscimento alla Russia, tuttavia, quasi un terzo degli intervistati in Russia non ha selezionato alcun paese come avente una vera democrazia.

L'idea che esista una pluralità di vie alla modernità e alla democrazia è stata sviluppata da diversi autori; per esempio: S. Eisenstadt, *Comparative Civilizations and Multiple Modernities*, Leiden, 2003, e A. Sen, *La democrazia degli altri. Perché la libertà non è un'invenzione dell'Occidente*, tr. it., Milano, 2004.

⁶³ I più famosi sono quelli legati al battaglione Dzochar Dudaev (primo presidente dell'Ichkeria indipendente) e al battaglione Sheikh Mansur, l'eroe settecentesco della resistenza caucasica a Caterina II.

⁶⁴ Volontari georgiani hanno iniziato ad affiancare le forze ucraine già nel 2014 nel Donbas; molti georgiani sentono di affrontare le stesse sfide degli ucraini e di condividere una causa comune.

⁶⁵ S. Kalyvas, *The logic of violence in civil war*, Cambridge, 2006.

piccole formazioni (come per esempio il battaglione siberiano), pur conservando la loro identità, sono inquadrati nella Legione Internazionale di Difesa dell'Ucraina (*International Legion for the Defence of Ukraine-ILDU*). Composta in gran parte, ma non esclusivamente, da veterani, la legione internazionale è un coacervo di nazionalità: bielorusi, statunitensi, canadesi, inglesi, australiani, neo zelandesi, europei dell'Unione, latino americani, sud coreani e altri ancora⁶⁶.

Parallela alla guerra guerreggiata corre la guerra dell'informazione (*information warfare*). L'informazione digitale e i social media sono diventati un secondo campo di battaglia, dove si scontrano narrazioni concorrenti sulla guerra; la Russia e l'Ucraina li utilizzano ampiamente per presentare le loro versioni degli eventi⁶⁷. Oggi, ogni conflitto conosce un secondo fronte di battaglia in rete. Nello scontro israelo-palestinese, Hamas ricorre massicciamente all'informazione/ disinformazione digitale e ai social network per fare leva sull'opinione pubblica internazionale e ostacolare la superiorità militare di Israele. Ciò a cui stiamo assistendo è una guerra combattuta sul web tra Hamas e Israele che ha superato di gran lunga i flussi di comunicazioni del conflitto tra Ucraina e Russia,

L'intelligenza artificiale ha ulteriormente cambiato l'arte della guerra dell'informazione; numerosi "eserciti" che operano in rete hanno militarizzato lo spazio informativo il cui dominio è diventato oggi una dimensione fondamentale della potenza degli stati.

L'esigenza di assicurare la connessione è oggi essenziale anche sul campo di battaglia perché permette di essere costantemente aggiornati sulla situazione, sugli spostamenti e le mosse delle truppe nemiche ed è indispensabile per il funzionamento dei nuovi armamenti. Per questo sia nel contesto della guerra in Ucraina sia all'interno della Striscia di Gaza, è cresciuto l'utilizzo di sistemi satellitari che permettono l'accesso alla rete, con il rischio però che un attore privato abbia un ruolo significativo anche in una guerra: il caso della costellazione di satelliti Starlink di SpaceX, azienda di Elon Musk, nel conflitto ucraino ben illustra questa possibilità. Dopo che la Russia ha messo fuori uso il servizio satellitare dell'Ucraina nelle prime ore della sua invasione nel febbraio del 2022, la fornitura di terminali di Starlink ha permesso di ripristinare la connettività aiutando l'Ucraina a evitare la sconfitta. L'ampio dispiegamento del sistema Starlink in prima linea non ha avuto precedenti in altri recenti conflitti a testimonianza di come la dimensione digitale sia diventata ormai parte integrante dei sistemi di arma. A riprova c'è stato l'*affaire* del presunto mancato attacco ucraino alla marina russa. Come è noto secondo le rivelazioni contenute nella biografia a firma di Walter Isaacson, Elon Musk avrebbe negato l'attivazione del suo servizio satellitare, Starlink, sulla Crimea, impedendo così un attacco ucraino alla marina russa. Per questo è stato fortemente criticato dall'Ucraina; il braccio destro di Zelensky ha accusato direttamente Elon Musk perché, togliendo la connessione con i suoi satelliti Starlink ai droni sottomarini che stavano per colpire le navi russe, ha consentito a queste unità di lanciare missili Kalibr su varie città ucraine provocando la morte di civili.

Isaacson poi ha ritrattato la sua descrizione dell'episodio dopo che Musk ha assicurato che l'accesso a Starlink non era ancora operativo in Crimea al momento della sua decisione. Elon Musk in effetti non ha negato di aver sventato l'attacco contro la flotta russa, ma ha smentito il suo biografo sostenendo di non aver disattivato nulla: semplicemente avrebbe risposto in modo negativo a una "richiesta d'emergenza" del governo di Kyiv di estendere la copertura Starlink alla Crimea e in particolare al porto di Sebastopoli dov'era ormeggiata la flotta russa. Musk ha comunque sostenuto che, attivando i satelliti in Crimea, si sarebbe reso responsabile di un atto di guerra di grande rilevanza che avrebbe potuto portare a un'escalation del conflitto.

Il caso Elon Musk ha proposto in modo drammatico l'anomalia di un imprenditore privato che diventa un attore in grado di operare in attività belliche nello scenario internazionale come un'entità

⁶⁶ R. Rekawek, *Foreign Fighters in Ukraine. The Brown-Red Cocktail*, Abingdon, 2022.

⁶⁷ In realtà l'*information warfare* della Russia in Ucraina, denominata dal Cremlino "controllo riflessivo" è iniziata prima dell'invasione del febbraio del 2022: l'inizio di questa strategia risale al 2014, con il tentativo (in parte riuscito) di portare gli avversari a compiere scelte vantaggiose per gli obiettivi russi, plasmando la loro percezione della situazione in Ucraina a proprio favore.

sovrana e indipendente e di condizionarle, introducendo all'ampia problematica del ruolo di soggetti o gruppi privati finanziariamente potenti che influenzano la politica interna e internazionale.

In sintesi in un mondo sempre più connesso, complesso e conflittuale, il "mondo delle tre c" come è stato definito⁶⁸, si è dissolta la distinzione tra ciò che è interno ed esterno, tra pace e guerra; quest'ultima agisce in diversi ambiti, utilizzando leve come quella migratoria ed energetica, ponendo in essere, anche attraverso il dominio cibernetico, operazioni di influenza e di interferenza per controllare idee e informazioni. Quanto avrebbe dovuto unire il mondo di fatto lo sta rendendo sempre più diviso e conflittuale.

Nell'era della "non pace"⁶⁹ sono necessarie ulteriori analisi e riflessioni per comprendere come il mondo si va trasformando e come il progetto europeo può collocarsi in esso.

Abstract

Il contributo ripercorre alcuni degli avvenimenti salienti che a partire dal nuovo Millennio hanno segnato il percorso di trasformazione dello scenario internazionale e delle forme di conflittualità. Le risorgenti rivalità geopolitiche, l'emergere di nuove potenze impegnate, con strategie non convenzionali, a dimostrare la centralità del loro posto nella storia e nella geografia del mondo e la conseguente ripolarizzazione del sistema internazionale hanno reso instabile e caotico un mondo iperconnesso e complesso. In un'era che non offre interpretazioni indubbie, né linee evolutive ben definite, la guerra nei molteplici aspetti che oggi presenta è diventata un'opzione sempre più agita: è l'altra faccia della pace.

Parole chiave: nuovi conflitti, strategie non convenzionali, guerra di informazione, transizioni geopolitiche

*

The paper retraces some of the salient events which, starting from the new Millennium, have marked the path of the international scenario' transformations. The resurgent geopolitical rivalry, the emergence of new powers committed, with unconventional strategies, to demonstrating their centrality in history and geography of the world and the consequent repolarization of the international system have made a hyper-connected and complex world unstable and chaotic. In an era that offers no clear interpretations or well-defined evolutionary lines, war has become an increasingly viable option: it is the other side of peace.

Key words: new conflicts, unconventional strategies, information warfare, geopolitical transitions

⁶⁸ L. Moccia, *Il mondo 'post-globale' (note a margine di una "operazione militare speciale")*, in *Iceonline*, 2/2022 (www.iceonline.eu).

⁶⁹ M. Leonard, *The Age of Unpeace. How Connectivity Causes Conflict*, London, 2021.

Repubblica delle autonomie e (problematiche di effettività dei) diritti sociali, fra riforme costituzionali (del Tit. V), legislazione di attuazione e principi fondamentali della Costituzione

Silvio GAMBINO*

Sommario: 1. La 'Repubblica delle autonomie' fra modello costituzionale e prassi: alcune osservazioni introduttive 2. Problematiche di attuazione dell'art. 116, comma 3 della Costituzione, fra principi costituzionali e diritti di cittadinanza 2.1. Riforme territoriali e diritti di cittadinanza (unitaria e sociale): una questione aperta 2.2. Ancora sui rapporti fra autonomia regionale, diritti fondamentali e principi costituzionali di unità e indivisibilità della Repubblica nella lettura del Giudice delle leggi 3. Alcune riflessioni di sintesi sulle problematiche attuative in tema di regionalismo differenziato.

1. La 'Repubblica delle autonomie' fra modello costituzionale e prassi: alcune osservazioni introduttive

La dottrina giuridica europea, soprattutto nell'ultimo trentennio, ha prestato approfondita attenzione alle tematiche del decentramento territoriale dei poteri statali sia nella prospettiva della sussidiarietà della funzione pubblica sia in quella dei rapporti fra decentramento territoriale e processi di governo, sia e infine – pur con orientamenti differenziati in modo significativo – in quella relativa alla garanzia di effettività dei diritti di cittadinanza (nazionale e sociale)¹. In tale quadro, gli interrogativi che si sono posti il giurista ma (soprattutto) il legislatore (di revisione costituzionale e quello ordinario) riguardano soprattutto l'evoluzione (risalente e attuale) della tradizionale organizzazione (centralistica e accentrata) dei pubblici poteri verso forme istituzionali che, nel fondo, mutuano quasi fino a confonderle quelle poste alla base degli ordinamenti di tipo federale². A fronte di tale problematica, il tema dell'analisi qui svolta affronta, dapprima, in che misura (e secondo quali modalità) le riforme costituzionali, quelle legislative e quelle amministrative intervenute nell'ultimo trentennio, costituiscano (o almeno consentano), in Italia, un superamento della tradizionale

* Professore emerito di Diritto pubblico comparato, Università della Calabria.

¹ G. Lombardi, *Lo Stato federale*, Torino, 1987; G. Lucatello, *Lo Stato federale*, Padova, 1939 (ried. 1967); A. Pace (cur.), *Quale dei tanti federalismi*, Padova, 1997; A. D'Atena, *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994; M.A. Aparicio, *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, Barcellona, 1999; S. Gambino, *Regionalismo e federalismo nell'evoluzione della forma di Stato contemporanea*, in T. Groppi, *Principio di autonomia e forma dello stato*, Torino, 1998; Id., *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, 1998; M.P. Viviani Schlein, E. Bulzi, L. Panziera, *L'Europa fra federalismo e regionalismo*, Milano, 2003; A. Truini, *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa*, Padova, 2001; A. Reposo, *Profili dello Stato autonomo. Federalismo e regionalismo*, Torino, 2005; M. Caciagli, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, 2003; T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2005; B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2006; S. Gambino, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2009. Nel testo viene inoltre richiamata, in particolare, la bibliografia intervenuta a valle della riforma del Tit. V in ragione del suo rilievo nell'approfondimento del tema.

² A. Ruggeri, *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, in *Le Regioni*, 4/2002; A. Anzon, *I poteri delle regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003; S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002; S. Gambino (cur.), *Regionalismo, federalismo, devolution. Competenze e diritti. Confronti europei (Spagna, Germania e Regno Unito)*, Rende, 2003.

organizzazione accentrata e ‘centralistica’ dei pubblici poteri. In una simile cornice, la dottrina si è chiesta quale sia il ‘baricentro’ del governo regionale-locale nell’ottica delle riforme adottate (e di quelle ancora in campo); infine, se il novellato ordinamento regionale e locale, con le nuove competenze allocate a livello regionale e la valorizzata autonomia statutaria costituzionalmente riconosciuta alle Regioni (e agli enti autonomi della Repubblica) e quello che potrà ancora seguire con l’attuazione dell’art. 116, c. 3, Cost. consentano di prefigurare possibili disequaglianze fra i cittadini in ragione dei territori/Regioni di appartenenza.

Quanto ai possibili riferimenti teorico-istituzionali di inquadramento, si ricorda in via preliminare come la revisione costituzionale del Titolo V (l. cost. n. 1/99 e l. cost. n. 3/2001) non si autodefinisse con il richiamo al modello ‘federale’. In senso contrario, si può assumere come la riforma costituzionale del regionalismo italiano (e delle autonomie locali) costituisse un mero ‘architrave’ costituzionale (indubbiamente opportuno, in ragione della numerosità e della rilevanza delle riforme legislative e amministrative intervenute) volto ad assicurare “armonia” a tutta una serie di interventi legislativi, numerosi e frastagliati, che (soprattutto nell’ultimo trentennio) avevano ormai interessato le istituzioni regionali e le autonomie locali, susseguitisi in assenza di un organico quadro di riferimento prospettico. In tale cornice, la valutazione ricorrente fra gli studiosi (e gli osservatori più attenti) della materia è che sia la legge n. 59/97, inizialmente, (con la quale era stato avviato il c.d. “federalismo amministrativo a Costituzione invariata”) sia la successiva revisione costituzionale (che sostanzialmente del federalismo amministrativo costituiva la ‘cornice’ costituzionale) non costituissero semplici ‘aggiustamenti’ del modello regionalistico costituzionale – già attuato con le regionalizzazioni dei primi e dei secondi anni ‘70 – quanto piuttosto un (vero e proprio) ‘ripensamento’ dell’intero sistema regionale e di quello autonomistico, che coinvolgeva tutti i livelli istituzionali di governo (ivi compresi quelli statali), prefiggendosi di portare a compimento la fondazione di una compiuta ‘Repubblica delle autonomie’³. In tale ottica, mentre le prime due regionalizzazioni (negli anni ‘70 e ‘80) costituivano mere attuazioni delle disposizioni costituzionali del previgente Tit. V Cost., il seguito del processo di regionalizzazione (la terza), nel suo complesso, costituiva attuazione dei principi costituzionali relativi al principio di autonomia e quindi al pluralismo istituzionale (art. 5 Cost.)⁴, principi – questi ultimi – che appaiono significativamente compromessi, rinviando alle garanzie del controllo giurisdizionale della Corte costituzionale⁵. Tali processi invero costituivano una risposta costituzionale alla esigenza di un ‘robusto’ rafforzamento della ‘funzione di governo’, debolmente definita in Costituzione, nonché dell’allocazione territoriale della ‘funzione amministrativa’ (art. 118 Cost.), che era stata ancor meno definita dai costituenti del ‘47, che si erano posti nel solco della tradizione liberale ‘ottocentesca’, dimostrandosi in tal modo poco attenti al rilievo politico-costituzionale che la funzione medesima era chiamata a svolgere in uno ‘Stato multi-amministrativo’ e rispetto alle esigenze dello ‘Stato sociale’ repubblicano.

Per come confermata dalle riforme costituzionali del 1999/2001, in tale ottica, la *ratio* delle riforme amministrative degli anni ‘90 (cc.dd. “riforme Bassanini”) non era stata quella di assegnare alle Regioni le funzioni per le stesse costituzionalmente previste, quanto piuttosto quella di riordinare e riorganizzare ‘globalmente’ lo Stato (inteso come ‘Stato-ordinamento’ e non solo come ‘Stato-apparato’). Tale riordino, d’altra parte, si svolgeva sulla base dei principi ‘orientativi’ contenuti nell’art. 5 Cost. che, come ‘riletto’ dalla legge n. 59/97, poteva perfino assumersi come una formulazione *ante litteram* del principio di sussidiarietà costituzionale. Le riforme amministrative, e in particolare i decreti attuativi della legge 59/97 (decreti legislativi n. 143/97, n. 112/98, n. 114/98, n. 123/97, n. 132/97, n. 422/97, n. 469/97, nonché la successiva riforma dei servizi sociali, accolta nella legge n.

³ T. Groppi, *Le régionalisme italien aujourd’hui: un Etat régional à tendance municipale?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 43/2000; G. Rolla, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2002; J.C. Escarras, *L’Italie, un Etat régional?*, in Ch. Bidégaray (dir.), *L’Etat autonome: forme nouvelle ou transitoire en Europe?*, Paris, 1994.

⁴ S. Gambino, *Lo Stato regionale e delle autonomie locali fra riordino dei poteri e diritti. L’esperienza italiana nella prospettiva della revisione costituzionale e in quella comparata*, Rende, 2021; S. Gambino, G. D’Ignazio, *Federalismo amministrativo e regioni*, Cosenza, 2002; AA.VV., *Seicentosei dieci anni dopo*, Roma, 1988.

⁵ Fra gli altri, cfr. anche S. Gambino, *Regionalismo differenziato e coesione nazionale*, in *lceonline*, 1/2023.

328 del 2000, ancorché non attuata) potevano in definitiva considerarsi, in tale prospettiva, se non proprio come il massimo possibile del decentramento istituzionale e amministrativo, almeno come il massimo della devoluzione conseguibile nella prospettiva della storia (risalente e recente) dello Stato (accentrato) italiano⁶.

In riferimento alla problematica del superamento dell'organizzazione accentrata dei pubblici poteri, una risposta possibile, anche alla luce della (tuttora sofferta) riforma costituzionale, non consente quindi di qualificare l'ispirazione della nuova forma di Stato al modello federale. Il modello astrattamente desumibile dalle riforme costituzionali dell'ultimo trentennio continua infatti ad ispirarsi a una forma di Stato regionale caratterizzata da un'attuazione 'spinta' della ispirazione autonomista, già presente nei principi e nelle disposizioni positivizzate nella Costituzione del '47. Rispetto a quest'ultima, le riforme (sia quelle costituzionali che quelle legislative e amministrative) si presentano più come uno 'sviluppo' dei principi costituzionali (art. 5 Cost.) in tema di decentramento politico-istituzionale che non come una effettiva 'modifica' degli stessi (nella direzione di una forma di Stato federale). Pur nell'impossibilità di desumere da tali riforme una nuova forma di Stato qualificabile come federale, le innovazioni apportate dalle riforme costituzionali sono in ogni caso da assumere come rilevanti, in quanto sono stati estesamente 'attualizzati' valori e principi che già la Costituzione del '47 conteneva, ma che erano rimasti (per così dire) 'imprigionati' in una forma accentrata ed eccessivamente debitrice dello Stato liberale ottocentesco e che avevano dovuto misurarsi con il protagonismo delle autonomie politiche (partiti politici), che avevano connotato (almeno fino ai primi anni '90 del secolo scorso) la 'Costituzione materiale' del Paese⁸. Con riguardo alla dinamica delle 'riforme territoriali' attuate, così, di null'altro sembrerebbe potersi parlare se non di una (quanto mai tardiva) attuazione della Costituzione del '47, dopo un 'congelamento' pluridecennale cui la stessa era stata sottoposta dalle forze politiche maggioritarie nel Paese⁹.

Relativamente alla modellistica cui si rifà l'approccio dottrinario, con effetti di rilievo anche ai fini della valutazione dei cambiamenti relativi alla forma di legittimazione nell'esercizio dei poteri pubblici, rileva in particolare la modifica dell'art. 114 Cost., per la quale l'accordo costituzionale positivizzato nella Carta fondamentale della Repubblica non stabilisce più che "*la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni*", bensì che "*la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*" (con una inversione del soggetto legittimante l'esercizio dei poteri quanto mai chiara)¹⁰. Tale modifica, unitamente a quella dell'art. 118 Cost. (dove è stabilito che "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane Regioni e Stato", e che "Stato, Regioni [...] favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà"), rende pertanto esplicito e pienamente operante quanto era stato già introdotto nell'ordinamento dalle 'riforme Bassanini' della seconda metà degli anni '90.

Con tali modifiche costituzionali si realizza la positivizzazione costituzionale del "principio di sussidiarietà"¹¹, divenuto uno dei *topoi* della pubblicistica giuridica (e politica), benché tale innovazione costituzionale non risultasse scevra di problematiche con riferimento alle complesse

⁶ G.D. Falcon, "Introduzione", ad AA.VV., *Lo Stato autonomista*, Bologna, 1998.

⁷ M. Luciani, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 5/1994; R. Bin, *Sette anni di riforme ma i nodi rimangono irrisolti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3(4)/2003.

⁸ S. Gambino, *Partiti politici e Parteienstaat*, in *Politica del diritto*, 1/2018.

⁹ R. Bin, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale. Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004.

¹⁰ T. Groppi, M. Olivetti, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003.

¹¹ G.U. Rescigno, *I diritti civili e sociali fra legislazione esclusiva dello Stato e delle regioni*, in S. Gambino (cur.), *Il 'nuovo' ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2003.; M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, co. 2, letto m, Cost.)*, in *Politica del diritto*, 2002; D. D'Alessandro, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004; L. Principato, *I diritti costituzionali e l'assetto delle fonti dopo la riforma dell'art. 117 della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002; A. D'Aloia, *Diritti e Stato autonomistico*, in *Le Regioni*, 6/2003.

questioni poste – in uno Stato di diritto – dal rispetto del principio di legalità e pertanto dalla tutela dei destinatari dell'azione amministrativa. Con riferimento al rapporto tra riforme costituzionali e riforme legislative/amministrative, può convenirsi che la trasformazione degli assetti istituzionali territoriali e delle funzioni pubbliche non abbia costituito lo sviluppo 'armonico' di un modello chiaramente precostituito, quanto piuttosto la risultante di interventi riformatori parziali e settoriali. Come è stato osservato, tali interventi, infatti, hanno avuto ciascuno una "storia abbastanza autonoma" e "sono stati prodotti dall'interazione di diversi attori politici ed istituzionali coinvolti nella formazione delle politiche istituzionali, senza attribuire grande risalto alla razionalità *a priori* di un dato modello"¹². Per tale ragione, lo sforzo di individuare un modello astratto, benché necessario ai fini dell'analisi scientifica, non pare risultare risolutivo ai fini delle esigenze dell'analisi. Pur tuttavia, si potrebbero avanzare alcune ipotesi, rispetto alle quali occorre però osservare che, allo stato, non risulta esperibile alcun processo di 'validificazione', giacché le variabili in gioco sono variegata e prevalentemente politiche. Rispetto a queste ultime – nel caso delle riforme costituzionali come nel caso delle riforme legislative e amministrative – non appaiono facilmente rintracciabili gli elementi di una razionalità sistemica (né l'ispirazione a precisi modelli di organizzazione territoriale dei poteri)¹³.

Le competenze normative (legislative, regolamentari e amministrative), per come innovativamente redistribuite sulla base delle riforme costituzionali intervenute, non consentono di poter individuare con sicurezza un modello valido di rapporti tra i diversi livelli di governo (statali e territoriali).

Tale quadro analitico risulta inoltre complicato da forme di gestione neo-centralistiche che, in particolare nelle regioni meridionali, possono derivare da interventi pubblici relativi alle iniziative di 'programmazione negoziata' o anche dagli interventi 'amministrati dal centro' (come la l. 488/92 o le grandi opere infrastrutturali ed ora l'attuazione del P.N.R.R.), ma anche da quelle relative alla compartecipazione regionale alla gestione dei fondi strutturali europei (per i quali, tuttavia, le regioni 'deboli' hanno finora dimostrato una scarsa capacità di programmazione e di spesa). In tale prospettiva, prima ancora della situazione che potrà risultare a seguito dell'attuazione dell'art 116, c. 3, Cost., i dati (istituzionali) già sottolineano forti asimmetrie fra Regioni a statuto speciale e quelle ordinarie in termini di personale, di politiche e, più in generale, in termini di esercizio delle competenze proprie ('esclusive') e di quelle 'concorrenti'; asimmetrie destinate a consolidarsi qualora il disegno di legge 'Calderoli' (approvato al Senato e ora in discussione alla Camera) ricevesse piena attuazione. Tale asimmetria, invero, è presente all'interno delle stesse Regioni ordinarie, fra Regioni 'bene' amministrate e Regioni che non lo sono. La risposta ad una domanda così formulata, nel fondo, porta a sottolineare, allo stato, come le principali incertezze appaiano dovute alla incompletezza (e alle carenze) della riforma del tit. V Cost., in particolare in relazione ai rapporti tra Stato e Regioni, ai fini della creazione di un assetto organizzativo-funzionale improntato ad un regionalismo precipuamente 'cooperativo ed integrato'¹⁴. In relazione, invece, ai rapporti tra autonomie locali (rapporti verticali ma anche orizzontali, finora piuttosto trascurati nella prassi), la ragione della parzialità e della difficoltà nell'attuazione delle riforme appare dovuta principalmente alle difficoltà (e talora alla stessa incapacità) delle classi dirigenti regionali (non necessariamente solo quelle politiche) di 'dare gambe' alle riforme, di rinunciare ai privilegi e di 'creare rete' tra loro e con le realtà infra-regionali, sì da assolvere, con leggi e prassi adeguate, ad un ruolo adeguato di indirizzo e programmazione¹⁵.

Così, se le cause della difficoltà a progettare e attuare le riforme sono individuate nei loro contorni di massima, gli elementi risolutivi che si potrebbero prospettare sono costituiti essenzialmente da alcuni strumenti normativi relativi ai rapporti tra diversi livelli di governo. In relazione al primo caso (rapporti Stato-Regioni), affinché le attuali riforme costituzionali non vengano percepite come

¹² G. Pitruzzella, "Editoriale", in *Le Regioni*, 1/2000.

¹³ L. Vandelli, *Devolution e altre storie. Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico*, Bologna, 2002.

¹⁴ P. Carrozza, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, cui adde anche S. Gambino, *Interessi unitari e collaborazione Stato/Regioni (prima e durante la pandemia)*, in M. Volpi (cur.), *I rapporti Stato regioni nella pandemia*, Bologna, 2024.

¹⁵ L. Chieffi, G. Clemente di San Luca, *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Torino, 2004.

il 'mascheramento' della conservazione di assetti fondamentalmente centralistici, si renderebbe necessario un intervento (delimitato e specifico) di revisione costituzionale capace di dare voce costituzionale alle Regioni, trasformando l'attuale Senato della Repubblica in una Camera delle Regioni¹⁶. Ma tale orientamento, da sempre propugnato dalla più attenta dottrina, non ha fin qui trovato seguito nel processo di riforme perseguito dalle diverse maggioranze che si sono alternate in Parlamento. Evidentemente, se la più recente riforma costituzionale non ha previsto la Camera delle Regioni, le conseguenze, oltre che sulle possibilità definitorie della modellistica utilizzata nella ricerca costituzional-comparatistica (che non è di tipo federale, per come si è osservato), si rifletteranno sul grado di conflittualità Stato-Regioni, risultando aggravate dalla risoluzione dei conflitti che insorgeranno dall'esercizio delle competenze esclusive delle regioni in ambiti materiali non delimitati dalla inerenza delle competenze alle esigenze regionali¹⁷. In un simile scenario, la Corte costituzionale è stata e sarà ancora chiamata ad arbitrare tale conflittualità, assumendo, in modo paradossale, un ruolo omologo a quello svolto da tale organo nei sistemi federali¹⁸.

In relazione ai rapporti Regioni-autonomie locali, tuttavia, la normativa statale non appare del tutto carente¹⁹. Oltre all'organica disciplina stabilita nel Testo Unico degli Enti locali (adottato con decreto legislativo n. 267/2000), all'art. 123 Cost., per come modificato dalla l. cost. 1/99, è aggiunto, come ultimo comma, la previsione del "Consiglio delle autonomie", che 'costituzionalizza' le riforme c.d. Bassanini anche su questo particolare profilo, abitualmente definito 'raccordo permanente Regione-autonomie'. In relazione all'attuazione statutaria di tale nuovo istituto, se non temere, si può forse ipotizzare che potranno insorgere problemi soprattutto nelle Regioni meridionali, in ragione della assenza nelle stesse di una solida tradizione politico-istituzionale nel senso della collaborazione inter-istituzionale. Inoltre, le Regioni non sempre hanno registrato un ricambio 'adeguato' di ceto politico di governo²⁰ e le esperienze positive di governo locale - in un quadro generale di debolezza dei sistemi politici territoriali - stentano a 'trasporsi' al livello regionale. L'esperienza registrata in materia da parte del sistema autonomistico, sotto tale profilo, offre un importante argomento di valutazione delle differenziate realtà territoriali²¹.

Il profilo centrale del tema, in tale prospettiva, non è tanto (o almeno non solo) quello funzionalista, relativo alla valorizzazione della periferia (regionale) e alla dequotazione del centro (statale), quanto piuttosto (come si vedrà meglio nel seguito di questa riflessione) quello che porta ad interrogarsi sul nuovo assetto delle competenze rispetto alla garanzia del principio di eguaglianza fra i cittadini e con esso della cittadinanza unitaria e sociale, posti a fondamento della forma repubblicana dello Stato.

Alcune considerazioni s'impongono per inquadrare tale centrale profilo. Diversamente da quanto previsto nel previgente ordinamento regionale, il novellato Tit. V Cost. e l'attuazione degli artt. 117 e 116, c. 3, Cost, introducono un rapporto esplicito e diretto fra 'nuovo' regionalismo e modalità di disciplina dei diritti sociali e civili²². Rispetto al testo costituzionale originario, la nuova formulazione

¹⁶ N. Occhiocupo, *La Camera delle regioni*, Milano, 1975; L. Paladin, *Per una riforma del bicameralismo*, in *Quaderni costituzionali*, 1984; B. Pezzini, *Il Bundesrat della Germania federale: il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Milano, 1990; M. Manetti, *Alcune riflessioni sul c.d. Senato federale*, in www.associazionedi costituzionalisti.it (12/12/2003).

¹⁷ A. Anzon, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo titolo V della Costituzione*, in *Giur. Cost.*, 2003.

¹⁸ T. Groppi, *Giustizia costituzionale e Stati decentrati: la Corte italiana dopo la revisione del 2001*, in *Amministrare*, 1/2005; Id., *La garanzia dei diritti tra Stato e regioni dopo la revisione del titolo V*, in federalismi.it, 2002.

¹⁹ AA.VV., *Legge 'La Loggia'. Commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003.

²⁰ AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, 2001; G. Giraudi (cur.), *Crisi della politica e riforme istituzionali*, Soveria Mannelli, 2005.

²¹ M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2003; *Le istituzioni del federalismo*, 2004, 2/3.

²² S. Gambino, *Regioni e diritti fondamentali. La riforma costituzionale nell'ottica comparatistica*, in Id. (cur.), *Regionalismo, federalismo*, cit.; Id., *Cittadinanza e diritti sociali fra neoregionalismo e integrazione comunitaria*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2003; Id., *Normazione regionale e locale e tutela dei diritti fondamentali (fra riforme costituzionali, sussidiarietà e diritti fondamentali)*, in A. Ruggeri, L. D'Andrea, A. Saitta, G. Sorrenti (cur.), *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*, Torino, 2007; F. Pizzetti, *La tutela dei diritti nei livelli substatuali*, in P. Bilancia, E. De Marco (cur.), *La tutela*

dell'art. 117 Cost. prevede (e consente) ambiti competenziali in materie che hanno riflessi rilevanti sui diritti fondamentali, sia sociali che civili. La quantità e la qualità della nuova allocazione delle competenze a livello regionale, a ben cogliere, risulta materialmente comparabile a quella operata nei sistemi federali (e perfino in quelli confederali), differenziandosene – oltre che per la cornice costituzionale della forma di Stato positivizzata – per le tecniche istituzionali dell'allocazione delle competenze e per la relativa legislazione attuativa e integrativa. Nell'assegnare alla legislazione esclusiva dello Stato la 'materia' – che, non di rado, tuttavia, a ben vedere, costituisce una funzione (come ha ricordato la Corte cost. in più sentenze, fra cui n. 282/2002, n. 407/2002, n. 510/2002, n. 88/2003, n. 303/2003) – della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", la novellata disposizione costituzionale (art. 117, c. 2, lettera *m*) mira ad assicurare la garanzia del principio di eguaglianza di fronte alla legge – che deve intendersi, soprattutto, come eguaglianza di fronte alla Costituzione – "su tutto il territorio nazionale".

Il legislatore di revisione, in tale prospettiva, si è mosso in una cornice costituzionale nella quale ha assunto come superato il modello di uniformità amministrative e centralismo al quale ha corrisposto, nella prassi, una legislazione regionale sostanzialmente omologa. Rispetto ad un simile orizzonte teleologico, si poneva (e si pone) fattualmente quale evenienza possibile la lesione del principio di eguaglianza dei cittadini sia all'interno di ogni singola Regione (eguaglianza interpersonale) che e soprattutto con riferimento al luogo di residenza (eguaglianza interterritoriale). Tuttavia, mentre rispetto alla prima situazione potevano risultare bastevoli le previsioni costituzionali di divieto di discriminazione fra i soggetti (art. 3, c. 1, Cost.), al contrario, le eventuali diseguaglianze interterritoriali sarebbero risultate senza copertura costituzionale; ciò soprattutto in considerazione della realtà socio-politica del Paese, tuttora caratterizzata da una persistente 'questione meridionale', da cogliersi come (forte) divario socio-economico fra Nord e Sud del Paese.

2. Problematiche di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, fra principi costituzionali e diritti di cittadinanza

Durante l'intera fase di attuazione costituzionale, le tematiche del regionalismo e le relative parabole evolutive nella cornice costituzionale hanno costituito oggetto di approfondita analisi, pur senza prefigurare soluzioni di rilievo in tema di revisione costituzionale e/o di attuazione legislativa idonee ad assicurarne la conformazione ai principi costituzionali e l'effettività dei diritti fondamentali (civili e sociali). Nel corso del più recente ventennio, tali tematiche hanno costituito un punto di snodo obbligato ai fini della stessa comprensione, in particolare, della *ratio*, dei contenuti e degli stessi limiti delle riforme costituzionali del Titolo V. In tale prospettiva, così, le più recenti evoluzioni politico-istituzionali e le stesse problematiche di attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost.²³ hanno evidenziato ambiti e limiti del modello costituzionale regionale (e autonomistico) – efficacemente colto in dottrina come *Repubblica delle autonomie*²⁴ – con riguardo specifico ai rapporti e alle prospettive attese di riassetto territoriale delle competenze rispetto alle stesse esigenze di garanzia dello statuto dei diritti di cittadinanza (unitaria e sociale). Una tematica – questa – che, anche in ragione delle problematiche (recenti) poste dall'attuazione delle misure di contrasto della pandemia da sars-cov-2²⁵ – ha

multilivello dei diritti, Milano, 2004; L. Vandelli, *Egalité et régionalisme dans la Constitution italienne*, in A.M. Le Pourhiet (dir.), *Droit constitutionnel local*, Paris-Aix-en-Provence, 1999; A. Ruggeri, *Neo-regionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Diritto e società*, 2/2001.

²³ F. Pastore (cur.), *Il regionalismo differenziato*, Atti del convegno di Cassino del 5 aprile 2019, Padova, 2019; D. Giroto, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino, 2019; L. Violini, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Torino, 2021.

²⁴ T. Groppi, M. Olivetti, *La Repubblica delle autonomie*, cit.; S. Gambino, *Lo Stato regionale e delle autonomie locali*, cit.

²⁵ A. Poggi, G. Sobrino, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti)*, in *Osservatorio costituzionale*, 4/2021; M. Luciani, *Salus*, Modena, 2022; S. Gambino, *La*

sollecitato la ripresa di una ulteriore (prospettiva di) riforma costituzionale volta al riordino dei poteri, con la proposta di riallocazione a livello statale (fra le altre) della competenza concorrente in tema di tutela della salute²⁶ e di istruzione, ma anche con il ripensamento dell'art. 116, c. 3, Cost. – se non proprio nella prospettiva abrogativa (come suggerito da una parte della dottrina) – in quella di interpretazione conforme al testo costituzionale (ovviando in tal modo alle resistenze frapposte alla sua abrogazione). Un ripensamento – questo – che nella intenzione dei proponenti era volto a rimuovere le problematiche poste dai rischi di lesione del principio di uguaglianza (a livello interterritoriale) e con esso della garanzia del principio costituzionale di unità e di solidarietà nazionale.

Una simile visione, in dottrina e nel dibattito politico-istituzionale, ha portato a prospettare le esigenze di una ulteriore “riforma della riforma” finalizzata a superare persistenti incongruenze fra centro (statale) e periferia (regionale), con la valorizzazione delle esigenze di “positivizzazione costituzionale del principio unitario, attraverso la costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e la introduzione della clausola di supremazia statale nel titolo V della parte seconda della Costituzione”²⁷, cui successivamente si è aggiunta la promozione di una iniziativa legislativa popolare volta a formalizzare la presentazione di una proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare avente ad oggetto la “modifica dell'art. 116, c. 3, della Costituzione e dell'art. 117, cc. 1-3, con l'introduzione di una clausola di supremazia della legge statale e lo spostamento di alcune materie di potestà legislativa concorrente alla potestà legislativa esclusiva dello Stato”²⁸.

In tale quadro evolutivo, invero, non può escludersi che, alla base di simili indirizzi di riforma, possa individuarsi una valutazione (forse anche molto) severa dell'indirizzo politico seguito nel più recente ventennio e nell'attualità dal legislatore di attuazione del titolo V Cost. e dei tentativi di attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost., secondo gli orientamenti prima del Governo Draghi (e degli ultimi due governi che lo avevano preceduto) e nel prosieguo del Governo Meloni, con il deposito parlamentare di un ddl di attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost.²⁹. La discussione pubblica (ora in corso) sulla base di tale disegno di legge (attuativo dell'art. 116, c. 3, Cost.), unitamente alle valutazioni problematiche (di una parte) della dottrina costituzionalistica, hanno determinato l'allarme preoccupato del Presidente della Repubblica, che vi ha letto rischi palesi per l'unità e la solidarietà nazionale e di compromissione della uniformità dei diritti (sociali e civili) al nord e al sud del Paese³⁰.

Sostenuto, nel corso dell'ultimo ventennio, dall'appoggio delle forze della maggioranza parlamentare *pro-tempore*³¹, a cavallo del 1999/2001, il legislatore di revisione costituzionale e, a seguire, il legislatore di attuazione (l. n. 42/2009), cui ora si accompagnano (contrastanti) tentativi di attuazione legislativa dell'art. 116, c. 3, Cost., avevano assunto di potersi fare carico delle esigenze rappresentate da una società in rapida trasformazione che la politica aveva colto nelle pretese (fattualmente secessive) di alcune parti del territorio del Paese (quelle fiscalmente più ricche), nel quadro di ideologie sovraniste seguite da forze politiche localistiche, secondo un indirizzo sperimentato anche in altre esperienze europee (come, fra le altre, nel decennio passato, in Catalogna). In una simile prospettiva di incertezza del regionalismo sperimentato dal Paese, così, era praticamente inevitabile che l'attuazione del titolo V costituzionale registrasse difficoltà e resistenze, determinandosi in tal modo, nel corso del più recente ventennio, le stesse condizioni per interventi reiterati della Corte costituzionale che, con le sue pronunce, come è stato sottolineato in dottrina, ha “riscritto”

lucha contra la pandemia en Italia: entre el Estado y las regiones en el contexto europeo, in *Revista de derecho constitucional europeo*, 38/2022.

²⁶ S. Gambino, *Stato regionale, principio di eguaglianza, diritti sociali. Problematiche di effettività con particolare riguardo alla tutela della salute*, in *DPCE online*, 2/2021.

²⁷ Ddl cost. n. 1825, presentato al Senato il 22 maggio 2020.

²⁸ Proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare, *Modifica dell'art. 116, comma 3, e dell'art. 117, commi 1, 2 e 3 della Costituzione*, che ha soddisfatto i requisiti parlamentari ai fini della relativa acquisizione al dibattito parlamentare.

²⁹ Cfr. il ddl recante *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione* (2 febbraio 2023).

³⁰ Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, nella Prolusione al Convegno Anci, Bergamo, 22-24 novembre 2022.

³¹ G. Viesti, *Regionalismo differenziato. Le primarie del PD e l'autonomia regionale differenziata*, in *Il Mulino*, 16 Gennaio 2023

giurisdizionalmente il riparto delle competenze fra Stato e regioni, valorizzando nell'ottica della sussidiarietà verticale ambiti competenziali che il legislatore di revisione costituzionale aveva attribuito (in modo frettoloso) alla competenza concorrente ovvero a quella esclusiva delle regioni. In tale prospettiva, si colloca da ultimo lo stesso indirizzo giurisprudenziale della Corte nel conflitto "fra Stato e regioni circa la spettanza della competenza in tema di "profilassi internazionale", in tema di contrasto della pandemia da sars-cov-2 (sent. cost. 37/2021)³².

2.1. Riforme territoriali e diritti di cittadinanza (unitaria e sociale): una questione aperta

Nella evoluzione costituzionale, il tema dei diritti fondamentali ha registrato, come era ipotizzabile che potesse accadere, un'attenzione costante della dottrina costituzionale, con particolare riguardo al dibattito intervenuto in occasione dell'attuazione degli statuti regionali e del 'federalismo fiscale', prima, e ora del regionalismo differenziato³³.

Le tematiche evocate nel titolo di questo paragrafo, pertanto, risultano fondamentali nell'analisi costituzionale (oltre che in quella comparatistica) in ragione del loro porsi le complesse questioni evocate dal rapporto fra principio di uguaglianza e principio di autonomia territoriale (regionale e locale) nel quadro istituzionale delle forme di stato unitarie a base regionale e di quelle federali; tematiche – queste – che nella prospettiva di attuazione del regionalismo differenziato sollevano ora dubbi di rilievo nella stessa ottica del principio di effettività nel costituzionalismo contemporaneo. Sia infatti che si pensi a una formulazione simil-federalistica della forma di Stato per come emersa dalle revisioni costituzionali degli anni '90 in Italia, sia che si faccia riferimento ad esse come volte al mero rafforzamento del regionalismo disciplinato nella Costituzione del '47, il tema centrale della riflessione rimane quello della forma di Stato e al suo interno dei contenuti dell'autonomia territoriale nonché della idoneità di quest'ultima a farsi carico dello stesso ambito dei diritti (in modo eventualmente anche asimmetrico rispetto alla distribuzione territoriale delle competenze fra regioni a statuto speciale, regioni ordinarie e, in futuro, se attuate, regioni a statuto differenziato, nel rispetto dei principi fondamentali della Carta)³⁴.

Il tema della riflessione appena richiamato incrocia diversi dibattiti: quello sul regionalismo politico (e sulle relative continuità e discontinuità con il federalismo), quello sul federalismo fiscale e quello infine sulla pretesa 'sovranità' da parte di alcuni territori regionali (in Italia la c.d. Padania, in Spagna la Catalogna). Considerata la natura della materia oggetto di riflessione, era inevitabile che il tema registrasse reiterati ricorsi alla Corte costituzionale e conseguenti pronunce. Più di un decennio fa, in tale prospettiva, la questione di legittimità costituzionale era stata sollevata con riguardo alla compatibilità costituzionale della "Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo" (1.r. Sardegna n. 7/2006), nella quale si prevedevano (art. 2.2.a) "idonee forme per promuovere i diritti dei cittadini sardi in relazione a condizioni connesse con la specificità dell'isola"³⁵.

In tale prospettiva, pertanto, la questione porta a interrogarsi sulla spettanza del principio di sovranità in uno Stato a base regionale e sulle relative diversità con gli Stati federali. In tale quadro, così, ci si è chiesto se il principio di eguaglianza, oltre a costituire un diritto fondamentale dei cittadini, non costituisca anche un principio essenziale di articolazione dello stesso pluralismo istituzionale, senza il cui riconoscimento non sarebbe possibile l'esistenza stessa dello Stato costituzionale contemporaneo e delle forme di riparto territoriale dei poteri da esso disciplinate. Alla questione di legittimità costituzionale a suo tempo sottoposta alla sua cognizione, la Corte aveva risposto facendo

³² U. Adamo, *¿A quién le corresponde la competencia en el ámbito de la emergencia sanitaria? alguna observación crítica sobre los motivos invocados en apoyo de la decisión de la Corte constitucional*, in *Revista de derecho constitucional europeo*, 38/2022.

³³ A. Pace (cur.). *Quale dei tanti federalismi*, Padova, 1997; A. D'Atena, *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994; T. Groppi, *L'evoluzione della forma di Stato in Italia: uno Stato regionale senz'anima*, in "La Costituzione ieri e oggi" (Convegno Accademia Nazionale dei Lincei, 9-10 gennaio 2008); S. Gambino, *Lo Stato delle autonomie*, cit.

³⁴ M. Luciani, *Un regionalismo senza modello*, cit.; F. Pastore, J. Lozano Miralles (cur.) *Autonomie territoriali e principio di indivisibilità nello Stato unitario: Italia e Spagna*, Milano, 2020.

³⁵ C. cost., sent. n. 365/2007.

giustizia dell'astratto 'nominalismo' di chi invocava in modo irragionevole terminologie ascrivibili a modelli federali e perfino confederali, osservando (si direbbe quasi in forma pedagogica) che:

il dibattito costituente [...] fu assolutamente fermo nell'escludere concezioni che potessero anche solo apparire latamente riconducibili a modelli di tipo federalistico o addirittura di tipo confederale [...] Pretendere ora di utilizzare in una medesima espressione legislativa [...] sia il concetto di autonomia sia quello di sovranità equivale a giustapporre due concezioni tra loro radicalmente differenziate sul piano storico e logico (tanto che potrebbe parlarsi di un vero e proprio ossimoro piuttosto che di una endiadi), di cui la seconda certamente estranea alla configurazione di fondo del regionalismo quale delineato dalla Costituzione e dagli Statuti speciali³⁶.

Da una simile precisazione relativa alla terminologia necessaria per inquadrare la vigente forma di Stato nazionale – per la Corte – ne consegue che, sul versante dei diritti, i soggetti dell'ordinamento statale sono tutti i cittadini il cui insieme costituisce il 'popolo', mentre i soggetti dell'ordinamento regionale sono i residenti, il cui insieme costituisce la 'popolazione' (di cui agli artt. 132 e 133 Cost.). In tale quadro: "il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. esclude che possano attribuirsi tutele e posizioni differenziate in ragione delle diverse etnie [...]. Lo stesso territorio regionale non può configurarsi come luogo della sovranità regionale, entro il quale sia esercitabile uno *ius excludendi alios*, giusta la disposizione dell'art. 16 Cost."³⁷.

Una volta assunta la centralità di tale principio come coesistente allo Stato costituzionale, si tratta di cogliere quanto della sua coesistenzialità possa rendersi disponibile alle esigenze poste dal principio di autonomia territoriale (e alle stesse sue esigenze di differenziazione), con la connessa titolarità, da parte delle Regioni e delle autonomie locali, della potestà di dotarsi di un indirizzo politico-legislativo proprio (nel caso delle Regioni) o di un indirizzo amministrativo proprio (nel caso degli enti territoriali), l'uno e l'altro da esercitarsi comunque nel rispetto dei principi di unità giuridica ed economica dell'ordinamento repubblicano e dei principi fondamentali (delle materie di competenza legislativa concorrente) riservati alla legislazione esclusiva dello Stato.

Le esigenze poste dal diritto costituzionale e, in particolare, dalla natura inviolabile e inderogabile dei diritti fondamentali (sociali e non), in tale quadro, portano a sottolineare come, in uno Stato costituzionale, la diversità (asimmetria competenziale) conosce il limite inderogabile della eguaglianza. Pertanto, nessuna diversità può giustificare la compressione (se non il vero e proprio sacrificio) dell'eguaglianza in ciò che della stessa risulta sostanziale. Detto in altri termini, con riguardo al tema ora in esame, il diritto alla differenziazione – in base al quale la posizione giuridica dei soggetti può differenziarsi nelle varie Regioni nei termini delle differenziate forme di esercizio delle competenze legislative e amministrative – non può estendersi all'ambito dei diritti e dei doveri costituzionali. In tale ambito, come è stato argomentato in modo efficace e convincente, "l'uguaglianza deve essere assoluta; non vi può essere differenziazione nel godimento dei diritti fondamentali o nell'adempimento dei doveri costituzionali"³⁸.

Con riguardo a tale tematica, vi è un ulteriore profilo da richiamare, la cui discussione appare necessaria nell'ottica di una analisi approfondita (delle problematiche) del regionalismo italiano. In tema, si deve ricordare come, al fine di garantire i valori e i principi convenuti nel 'patto costituente' stipulato fra le culture e le forze politiche del Paese nella prospettiva della lotta al nazi-fascismo (al tempo ancora presente sul territorio), l'ordinamento costituzionale italiano ha previsto un ricco catalogo di valori, di principi e di disposizioni costituzionali di riconoscimento e di tutela dei diritti fondamentali che si pongono nei confronti del legislatore come limite invalicabile allo stesso potere di revisione costituzionale. Unitamente al principio democratico e a quello di sovranità popolare, si

³⁶ C. cost., sent. n. 365/2007, cons. dir. 7 (corsivo aggiunto).

³⁷ *Ibid.*, cons. dir. 1.3.

³⁸ J. García Morillo, *Autonomia, asimmetria e principio di eguaglianza: il caso spagnolo*, in S. Gambino (cur.), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, 1998.

tratta, *in primis*, del principio di centralità della persona umana e dei principi ad esso strettamente connessi dell'eguaglianza formale e sostanziale dei soggetti e di solidarietà, da realizzarsi con misure idonee ad assicurare in ogni caso un particolare *favor* ai 'soggetti deboli', i lavoratori (*in primis*) ma non solo. Accanto al riconoscimento e alla protezione delle classiche libertà negative, e accanto ad una generale rivisitazione delle libertà economiche nel senso di una lettura conforme al relativo esercizio ai 'fini sociali' fissati dal legislatore, tali principi trovano nella positivizzazione costituzionale di cataloghi di diritti fondamentali lo strumento fondamentale di garanzia, cui si riconnette strettamente il principio di unità e di indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), relativo al riconoscimento e alla promozione delle autonomie locali, nonché all'intero Titolo V Cost.

Tali considerazioni, nell'ottica di questa osservazione, sottolineano come la Costituzione non renda negoziabile la riflessione sulla inderogabilità dei principi supremi e dei diritti fondamentali dell'ordinamento costituzionale, il cui mantenimento è essenziale – come sottolinea autorevole dottrina costituzionale – “per la conservazione della stessa identità dell'ordine costituzionale vigente, sicché l'eliminazione di quei principi determinerebbe allo stesso tempo la distruzione dell'intera Costituzione e la sua sostituzione con un ordine costituzionale completamente diverso”³⁹.

La Corte costituzionale ha confermato nel tempo tale statuto dei diritti inviolabili cogliendoli come limiti impliciti alla revisione della Costituzione. Dopo alcune rilevanti pronunce nel corso degli anni '60 e '70 del secolo passato, lo ha fatto in modo parimenti argomentato (e convincente) con la sent. n. 1146 del 1988. In tale basilare pronuncia, la Corte afferma che: “*la Costituzione italiana contiene taluni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali*” (corsivo aggiunto). Lo ha ribadito di recente – come osserveremo nel seguito – con la giurisprudenza in tema di referendum consultivo, in merito alla proposta di legge costituzionale per l'attribuzione alla Regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia. Per la Corte, in tal senso, non è difficile rendersi conto che tale proposta di legge, nel riconoscere uno spazio alla iniziativa popolare regionale, finisce con lo sconfessare il principio unitario a base dell'ordinamento, “*quasi che nella nostra Costituzione, ai fini della revisione, non esistesse un solo popolo, che dà forma all'unità politica della Nazione e vi fossero invece più popoli [...]* Non è quindi consentito sollecitare il corpo elettorale regionale a farsi portatore di modificazioni costituzionali, giacché le regole procedurali ed organizzative della revisione, che sono legate al concetto di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost. e art. 117, I co.), non lasciano alcuno spazio a consultazioni popolari regionali che si pretendano manifestazione di autonomia”⁴⁰.

Lo snodo fondamentale, così, rimane ancora una volta quello dei rapporti fra unità giuridico-politica della Nazione, forme della distribuzione territoriale del potere (anche eventualmente asimmetriche nell'ottica della previsione di “ulteriori forme e condizioni particolare di autonomia”, ai sensi dell'art. 116, c. 3., Cost.) e diritti di cittadinanza ('unitaria' e 'sociale'). Solo a partire da un simile approccio, infatti, è dato comprendere se l'indagine e la valutazione delle soluzioni perseguite dal legislatore di revisione e dal legislatore ordinario (statale e regionale) non degradino nella mera prospettiva di un regionalismo (più o meno latamente) funzionalista, ma parta, s'ispiri e si radichi nell'armonia dell'unità e della indivisibilità della Repubblica (principi indisponibili, come si è ricordato, allo stesso procedimento di revisione costituzionale), cui l'ordinamento costituzionale assegna la funzione di tutela del 'nucleo duro' del patrimonio costituzionale, individuabile nei principi e nei diritti fondamentali per come positivizzati nell'ordinamento costituzionale.

Nel quadro di una riflessione di sintesi sui diritti fondamentali nell'ambito della forma di Stato unitaria a base regionale, come quella italiana, può osservarsi, in tale prospettiva, che una indagine attenta alle filosofie istituzionali sottese al dibattito costituzionale in materia di diritti fondamentali e di forma di Stato consente di sottolineare come il costituente e il legislatore di revisione costituzionale italiano, nella distribuzione dei poteri e delle responsabilità istituzionali fra centro e periferia, hanno

³⁹ M. Luciani, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2016.

⁴⁰ C. cost., sent. n. 496/ 2000 (corsivo aggiunto).

assegnato allo Stato, nelle sue istanze centrali, la funzione di garanzia dei diritti negativi (giurisdizione, legislazione), mentre, per quanto concerne i diritti positivi (diritti sociali), essi hanno assegnato alle regioni competenze prevalentemente attuative, volte ad assicurare l'erogazione delle prestazioni legislative e amministrative, nel rispetto dei principi e delle disposizioni costituzionali relative a tali diritti e le stesse forme della partecipazione dei destinatari dell'attività amministrativa.

Nei rapporti fra autonomia territoriale, regionalismo ed (effettività dei) diritti, tuttavia, l'esperienza italiana evidenzia la perdita di un'occasione; le regioni infatti non hanno costituito quella opportunità di avvicinare la funzione pubblica al cittadino, né l'occasione per rendere maggiormente effettivo, sussidiario, e partecipato, l'esercizio di quelle competenze costituzionali assegnate al livello regionale, in modo da rendere maggiormente effettivo il modello di decentramento politico-istituzionale. Discorso omologo dovrebbe anche farsi per quanto concerne quei diritti c.d. della 'terza generazione', come, ad es., il diritto all'ambiente 'salubre', la tutela del territorio e delle persone dagli inquinamenti, ecc., per i quali sempre più evidente appare lo scarto fra aspettative sociali (interessi diffusi) ed esercizio responsabile delle competenze in materia ambientale e urbanistica da parte del sistema regionale e degli enti locali.

La tematica dei diritti fondamentali nello Stato regionale secondo quanto previsto nell'originaria formulazione del Titolo V Cost., in tale prospettiva, così, non sembra offrire una prospettiva di particolare pregio; né il livello regionale ha consentito di evidenziare, nella prassi, profili attuativi delle competenze regionali idonei ad influenzare positivamente l'effettività dei diritti sociali. In tale quadro, il tema dei diritti sociali si limita alle funzioni svolte in tema di garanzia e di effettività degli stessi da parte del giudice ordinario e soprattutto da parte di quello costituzionale.

L'ordinamento costituzionale italiano (nella sua originaria formulazione) non si preoccupa di disciplinare in modo omologo tale materia, in ragione della natura propria della sua forma di Stato che, in presenza del principio autonomistico (accolto nell'art. 5 Cost.), assegna alle Regioni competenze legislative (e amministrative) in materie enumerate nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale o con quello di altre Regioni (art. 117 Cost., testo previgente). Tali principi – in conformità a quanto consentito in una forma di costituzionalismo rigido – limitano la potestà legislativa (esclusiva e concorrente) nel suo concreto esercizio alle condizioni costituzionalmente positivizzate. Di tal ché, non appariva necessario positivizzare con altre disposizioni l'inderogabilità di principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, che si sottraggono, per come sottolineato, allo stesso potere di revisione costituzionale.

2.2. Ancora sui rapporti fra autonomia regionale, diritti fondamentali e principi costituzionali di unità e indivisibilità della repubblica nella lettura del Giudice delle leggi

In tale quadro, anche solo a muovere dalle più recenti evoluzioni del sistema regionale-locale, così, appare necessario soffermare l'attenzione sui più recenti indirizzi di attuazione costituzionale (art. 116, c. 3, Cost.), ancorché il/i testo/i legislativo/i (al momento della stesura di questo contributo), dopo un ritardo ventennale, solo da poco ha ripreso il suo *iter* attuativo destinato a perfezionarsi con le forme (inderogabili ai fini del perfezionamento dell'*iter legis*) di determinazione e di finanziamento in bilancio dei *livelli essenziali delle prestazioni* (LEP).

Alcune formule utilizzate dal legislatore di revisione costituzionale del Titolo V – come quella che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali* –, in tale ottica, apparivano attuali già al momento del dibattito sui limiti del c.d. *federalismo fiscale* (legge 5 maggio 2009, n. 42) secondo le scelte accolte, prima, nella legge c.d. Calderoli e successivamente, nei discussi indirizzi accolti nelle bozze di intesa fra alcune regioni (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna) e lo Stato-Governo.

Rispetto alle molte questioni sollevate dal (più recente) progetto governativo di 'regionalismo differenziato' (invero si era trattato di tre bozze di intesa stipulate fra Governo e tre regioni

fiscalmente ricche del Paese), potremo ora limitarci ai soli profili relativi ai rapporti fra le nuove competenze riconosciute alle regioni e agli enti autonomi della Repubblica e la garanzia dei diritti di cittadinanza (unitaria e sociale) a livello interpersonale e interterritoriale. L'analisi sul punto non può non richiamare, come appena osservato, le stesse questioni poste dalle modalità previste dall'art. 119 Cost. (e della relativa legge di attuazione, n. 42 del 2009) per assicurare alle regioni e agli enti territoriali le risorse necessarie alla integrale copertura finanziaria necessarie all'esercizio delle "funzioni pubbliche loro attribuite" (nella prospettiva di attuazione dell'art. 119, c. 4, Cost.). Tali competenze, invero, apparivano sguarnite da puntuali norme di garanzia, almeno relativamente ai contenuti essenziali della 'perequazione finanziaria', la quale, pertanto, sarebbe risultata di difficile giustiziabilità, venendo rimessa alla negoziazione politica all'interno della Conferenza Stato-Regioni, ovvero in altre istanze di concertazione politico-istituzionale istituite all'uopo. Una perequazione che, se individuata nella forma della sola redistribuzione compensativa, non avrebbe potuto porsi come garante della esigibilità dei livelli essenziali delle prestazioni relativi alla sanità, al sociale, alla scuola e al trasporto pubblico locale. Una garanzia – questa – pretesa dalla Costituzione (117, c. 2, lettera *m*; 119, c. 4) che fosse sinonimo di certezza di erogazione in favore della collettività; il tutto magari attraverso un percorso di solidarietà condizionata al conseguimento degli obiettivi di risanamento prestazionale e di rilancio dei territori (regioni ed altri enti autonomi della Repubblica) con minore capacità fiscale per abitante, beneficiari dell'intervento redistributivo.

Prima e dopo le iniziative (agli inizi meramente politiche) di attuazione del regionalismo differenziato (art. 116, c. 3, Cost.), in tale quadro il profilo centrale del tema a noi pare, innanzitutto, quello che porta ancora ad interrogarsi sul nuovo assetto delle competenze sancito dalla revisione costituzionale del Titolo V rispetto alla garanzia del principio di uguaglianza fra i cittadini e dei diritti di cittadinanza (unitaria e sociale) posti a fondamento della Repubblica. In tale ottica, si osserva che la lettera *m* dell'art. 117, c. 2, della Costituzione non attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato la sola competenza a determinare i livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti sociali, estendendosi, con formulazione dalla natura pienamente garantistica, anche ai diritti civili, di modo che i primi e i secondi siano "garantiti su tutto il territorio nazionale".

Alcune considerazioni essenziali s'impongono per inquadrare tale centrale profilo che si pone come limite nell'attuazione delle previsioni costituzionali in materia di autonomia finanziaria di entrata e di spesa. Diversamente da quanto previsto nel previgente ordinamento regionale, in tale ottica, il novellato Tit. V Cost. introduce un rapporto esplicito e diretto fra 'nuovo' regionalismo e novellate modalità di disciplina dei diritti sociali e civili⁴¹. La quantità e la qualità della nuova allocazione delle competenze a livello regionale (che potrà ora ulteriormente ampliarsi alla luce dell'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost., secondo il quale "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie [...] potranno essere attribuite ad altre Regioni") – se non proprio ai sistemi federali – risulta potersi forse accostare a quella operata nelle Comunità autonome spagnole alla luce del 'principio dispositivo' ivi costituzionalmente disciplinato, differenziandosene, oltre che per la cornice costituzionale della forma di Stato, per le tecniche istituzionali dell'allocazione delle competenze e della relativa legislazione di attuazione. In questo senso può forse comprendersi – se non certo giustificarsi – l'enfasi che il mondo parlamentare ha evidenziato quando ha utilizzato il termine federalismo per inquadrare la revisione costituzionale del Titolo V⁴². Nell'assegnare alla legislazione

⁴¹ A. Ruggeri, *Neo-regionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, cit.; L. Vandelli, *Egalité et régionalisme dans la Constitution italienne*, in A. M. Le Pourhiet (dir.), *Droit constitutionnel local*, Paris-Aix-en-Provence, 1999; S. Gambino, *Ordinamento regionale e diritti fondamentali*, in Id. (cur.), *Diritto regionale*, Milano, 2009; Id., *Normazione regionale e locale*, cit.

⁴² J.F. López Aguilar, *Lo Stato autonomo spagnolo*, Padova, 1999; F. Balaguer Callejón, *Autonomia finanziaria e pluralismo territoriale in Spagna nel contesto della crisi economica*, in S. Gambino (cur.), *Il federalismo fiscale in Europa*, Milano, 2014; R.L. Blanco Valdés, *La seconda decentralizzazione spagnola: fra riforma confederale e Stato possibile*, in S. Gambino (cur.), *Regionalismi e Statuti. Le riforme in Spagna e in Italia*, Milano, 2008; E. Aja, *El Estado autonomo. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, 1999; F. Puzzo, *Il federalismo fiscale*, Milano, 2002; C. Storini, *La interpretación constitucional y el Estado de las autonomías*, Valencia, 2002; M. Barcelò, *Derechos y deberes constitucionales en el Estado autonómico: una análisis sobre la relación entre la organización territorial del Estado y en la regulación de los derechos y deberes constitucionales*, Madrid, 1991; M.A. Cabellos Espiérrez, *La distribución competencial en materia de derechos y deberes*

esclusiva dello Stato la materia/funzione della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", l'art. 117 (c. 2, lettera *m*) della novellata disposizione costituzionale, infatti, si prefigge di assicurare la garanzia del principio di uguaglianza di fronte alla legge – che deve intendersi, soprattutto, come uguaglianza di fronte alla Costituzione – su tutto il territorio nazionale.

Anche se in modo essenziale, in tale prospettiva, pertanto, si impone una riflessione approfondita sui rapporti fra autonomia regionale, diritti fondamentali e principi costituzionali di unità e indivisibilità della Repubblica. Dopo la giurisprudenza costituzionale già richiamata, occorre ora fare riferimento a un più recente indirizzo giurisprudenziale elaborato dalla Corte in occasione del giudizio di legittimità costituzionale delle leggi della Regione Veneto n. 15/2014 (Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto) e n. 16/2014 (Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto). In tale indirizzo giurisprudenziale⁴³, il Giudice delle leggi argomenta in modo risolutivo la sua censura con riguardo alla questione di legittimità promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*.

Due questioni allora sollevate appaiono richiamare molto da vicino questioni presenti tuttora nello stesso dibattito pubblico in corso (ma anche in quello politico, che coinvolge ancora una volta la Regione Veneto, ma non solo). La prima riguarda le scelte fondamentali di livello costituzionale accolte nelle leggi oggetto di impugnazione innanzi alla Corte che, secondo la richiamata giurisprudenza, devono assumersi precluse, in quanto tali referendum regionali suggeriscono "sovertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost."⁴⁴.

A garanzia di tali principi fondamentali dell'ordinamento repubblicano, la Corte non può non sottolineare come: "L'unità della Repubblica è uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale"⁴⁵.

Quanto alla seconda questione – con una lettura conforme a Costituzione del quesito referendario oggetto del suo sindacato – la Corte assume che "così interpretato, il quesito referendario non prelude a sviluppi dell'autonomia eccedenti i limiti costituzionalmente previsti e pertanto, sotto questo profilo, la censura non è fondata", in tal modo lasciando ampio spazio alle regioni perché, nel rispetto dei richiamati principi costituzionali, possano svolgere compiutamente la loro autonomia.

Come si è già accennato, una simile lettura del Giudice costituzionale rileva anche nell'attualità con specifico riguardo alle iniziative politiche sostenute dagli ultimi governi in tema di 'regionalismo differenziato', ancorché non formalizzate in testi di legge. Pur osservando come nel quesito referendario non vi fossero richiami relativi agli ambiti di ampliamento dell'autonomia regionale su cui si intende interrogare gli elettori, la Corte ha ritenuto che:

non è men vero, però, che il tenore letterale del quesito referendario ripete testualmente l'espressione usata nell'art. 116, terzo comma, Cost. e dunque si colloca nel quadro della differenziazione delle autonomie regionali prevista dalla disposizione costituzionale evocata; *cosicché deve intendersi che le 'ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia' su cui gli elettori sono chiamati ad esprimersi possano riguardare solo le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), come esplicitamente stabilito nelle suddette disposizioni costituzionali*⁴⁶.

Un eventuale ricorso costituzionale rispetto ai dubbi sollevati da più parti relativamente alle 'intese' con lo Stato-Governo da parte delle Regioni interessate all'attuazione del regionalismo differenziato, come si osserva, potrebbe riguardare, al contempo, il parametro costituito dallo statuto

constitucionales y la incidencia del derecho comunitario, Barcelona, 2001; E. Alberti, *Autonomía política y unidad económica*, Madrid, 1995; F. Requejo, *Diferencias nacionales y federalismo asimétrico*, in *Claves de razón práctica*, n. 59/1996.

⁴³ C. cost., sent. n. 118/2015.

⁴⁴ *Ibid.*, cons. dir. 7.2 (corsivo aggiunto).

⁴⁵ *Ibid.* (corsivo aggiunto).

⁴⁶ *Ibid.*, cons. dir. 8.3 (corsivo aggiunto).

regionale e soprattutto quello costituito dai principi costituzionali. Mentre per le esigenze di questa riflessione può rinviarsi per uno specifico approfondimento al vaglio di quanto previsto in concreto da ogni singola intesa fra ognuna delle tre Regioni interessate e lo Stato/Governo, si ritiene di interesse generale (e risolutivo dei molti dubbi da più parti sollevati) l'indirizzo costituzionale che ha riguardo ai limiti posti dal rispetto dei principi costituzionali rilevanti nella materia che ora rileva nella presente analisi. A giudizio della Corte, i dubbi di legittimità sollevati nei confronti della l.r. Veneto n. 15 del 2014 sono da ritenersi fondati nel loro delineare un assetto tributario regionale nel quale "i tributi riscossi sul territorio regionale, o versati dai 'cittadini veneti', sarebbero trattenuti almeno per l'ottanta per cento dalla Regione e, nella parte incamerata dalla 'amministrazione centrale', dovrebbero essere utilizzati almeno per l'ottanta per cento nel territorio regionale 'in termini di beni e servizi'". Se, da una parte, i quesiti referendari oggetto di impugnazione alla Corte registrano un primo limite nel palese contrasto con la disciplina statutaria regionale in materia, dall'altra, non risulta meno incisiva "la violazione dei principi costituzionali in tema di coordinamento della finanza pubblica, nonché del limite delle leggi di bilancio, come interpretato dalla costante giurisprudenza di questa Corte in tema di referendum ex art. 75 Cost., valevole come canone interpretativo anche dell'analoga clausola statutaria"⁴⁷.

Per la Corte, ne segue che "i quesiti in esame profilano alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo così sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica". Gli stessi non rilevano per la loro incidenza su singole manovre finanziarie o su misure nelle stesse previste quanto piuttosto su "alcuni elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabili a garantire la coesione e la solidarietà all'interno della Repubblica, nonché l'unità giuridica ed economica di quest'ultima", conseguendone che gli stessi "si pongono in contrasto con principi di sicuro rilievo costituzionale ed entrano nel cuore di una materia in cui lo stesso statuto regionale, in armonia con la Costituzione, non ammette referendum, nemmeno consultivi"⁴⁸.

Così evocato, sia pure in modo essenziale, il persistente divario regionale (fra loro, ma in particolare fra regioni del Nord e regioni del Sud), può apprezzarsi la particolare sensibilità e la stessa lungimiranza dei costituenti repubblicani al prevedere come "compito" della Repubblica quello di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale" (art. 3, c. 2, Cost.). Una rimozione che è assicurata dalle previsioni dei Principi fondamentali costituzionali – vere e proprie "super-disposizioni costituzionali", secondo la lettura di autorevole dottrina costituzionale⁴⁹, e da un solido catalogo di diritti fondamentali, civili e sociali (dall'art. 13 all'art. 54 Cost.). Rispetto ad un simile quadro costituzionale, pertanto, è soprattutto rispetto alle possibili (ma reali, come noto) disegualianze che costituisce tutela dei principi di eguaglianza, di solidarietà e di unità garantiti dai Principi fondamentali della Carta e con essi dell'intero catalogo dei diritti di cittadinanza (civili e sociali) la richiamata previsione di cui alla lettera *m* dell'art. 117, c. 2, Cost., nonché la previsione dell'ulteriore limite costituito dai 'principi fondamentali' riservati alla legislazione dello Stato con riferimento alle competenze concorrenti delle regioni (art. 117, c. 3, Cost.) – limite da ritenersi esteso, sulla base di una lettura sistematica, anche a quelle residuali/esclusive delle stesse –. In tale prospettiva, non può non condividersi, nell'ottica della presente analisi, quell'autorevole lettura che sottolinea come non risulti fondata la lettura che coglie nell'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. una possibile via per sottrarsi al rispetto dei 'principi fondamentali' delle materie di competenza concorrente riservate alla legislazione esclusiva dello Stato⁵⁰.

Così, se alle possibili lesioni del principio di eguaglianza interpersonale e interterritoriale (anche in ragione delle previsioni di cui al novellato art. 116 Cost.) il legislatore di revisione costituzionale ha posto rimedio con le disposizioni di cui alla lettera *m* dell'art. 117, c. 2, Cost., e con i controlli sostitutori

⁴⁷ C. cost., sent. n. 118/2015, cons. dir. 8.4 (corsivo aggiunto).

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ V. Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Torino, 1970.

⁵⁰ L. Elia, "Introduzione", in A. Anzon, *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino, 2008.

previsti nell'art. 120, c. 2, Cost., nella stessa ottica di garanzia (della cittadinanza 'unitaria' e 'sociale') deve assumersi operante l'intero sistema dei *'principi fondamentali'* (e fra essi, in particolare, il principio personalistico, quello solidaristico, di cui all'art. 2 Cost., e quello egualitario, di cui all'art. 3, commi 1 e 2) e delle disposizioni costituzionali in materia di diritti fondamentali, in quanto, nel loro complesso, costituiscono 'patrimonio costituzionale' indisponibile alla discrezionalità del legislatore (ordinario e regionale), come anche alla stessa revisione costituzionale, in ragione del suo costituire "principio supremo" dell'ordinamento costituzionale, secondo una consolidata lettura del Giudice costituzionale⁵¹.

Nell'attuazione del principio di eguaglianza e di solidarietà, così, alla 'Repubblica' (ora intesa, ai sensi dell'art. 114 Cost., come l'insieme pari ordinato costituzionalmente dei pubblici poteri, statali e territoriali) spetta di far valere, a titolo di solidarietà e di 'coesione sociale', tutte quelle garanzie che concorrono, con il principio di eguaglianza sostanziale, a superare le diseguaglianze originate nel sistema economico e sociale, rimuovendone gli squilibri e favorendo l'effettivo esercizio dei diritti della persona. Al legislatore statale e regionale (e al rimanente sistema autonomistico della Repubblica), nell'esercizio dei poteri normativi di cui sono rispettivamente attribuiti in via costituzionale, e nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione, compete di assicurare la tutela dell'"unità giuridica" e dell'"unità economica"⁵². Agli stessi soggetti compete, in particolare, la tutela dei 'livelli essenziali delle prestazioni' concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali, potendo lo Stato-Governo, in tal senso, sostituirsi agli organi delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni nelle ipotesi normative fissate in Costituzione (art. 120, c. 2), nel rispetto delle procedure di legge relative a tale controllo sostitutorio (art. 8 della l. n. 131/2003). Da una simile ri-lettura del testo (di revisione) costituzionale, se ne può concludere che, se pure, in via di principio, la previsione di cui all'art. 117 Cost., c. 2, lettera *m*, poteva non apparire strettamente necessaria ai fini della tutela dei diritti fondamentali, tale disposizione costituzionale trova la sua motivazione nell'esigenza di rendere esplicito che il quadro costituzionale dei principi fondamentali non ha registrato modifiche sostanziali in tema di garanzie costituzionali accordate ai principi e ai diritti fondamentali⁵³.

Tanto richiamato, può anche sottolinearsi come le questioni interpretative sollevate dal novellato testo costituzionale (art. 117, c. 2, lettera *m*, Cost.; art. 116, c. 3, Cost.) concernono non tanto la mera *ratio* delle richiamate disposizioni quanto i relativi contenuti materiali, e quindi la tipologia dei diritti civili e sociali, da garantirsi su tutto il territorio nazionale nei 'livelli essenziali' delle relative prestazioni. La legislazione 'concorrente' nelle nuove materie di cui risultano attributarie le Regioni (fra le altre, in materia di tutela della salute, istruzione, tutela e sicurezza del lavoro, valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione delle attività culturali) – significativamente implementate rispetto al previgente art. 117 Cost. –, quella derivante da ciò che potremmo chiamare il 'principio dispositivo all'italiana' (art. 116, c. 3, Cost.) e quella infine attribuita residualmente (si pensi, in tal senso, al rilievo centrale nelle politiche pubbliche locali attinenti all'assistenza sociale – diritto fondamentale sociale diffusamente eluso nella prassi attuativa –) dovrà esercitarsi – con le possibili differenziazioni di *status* delle Regioni medesime – senza mettere in questione lo 'statuto della cittadinanza', che dovrà restare 'nazionale' e 'sociale', assicurando, in tal modo, i livelli essenziali di

⁵¹ C. cost., sent. n. 1146 del 1988, cons. dir. 2.1.

⁵² G.U. Rescigno, *I diritti civili e sociali fra legislazione esclusiva dello Stato e delle regioni*; cit. D'Aloia, *Diritti e Stato autonomistico*, cit.; L. Chieffi, G. Clemente di San Luca (cur.), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Torino, 2004; M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni*, cit.; T. Groppi, *La garanzia dei diritti tra Stato e regioni dopo la revisione del titolo V*, in *federalismi.it*, 2002.

⁵³ U. Allegretti, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, 1995; A. Spadaro, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1994; A. Ruggeri, *Potestà legislativa primaria e potestà "residuale" a confronto (nota minima a Corte cost. n. 48 del 2003)*, in *federalismi.it*, 2003; P. Caretti, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001; G. Caia, *Il problema del limite dell'interesse nazionale nel nuovo ordinamento*, in *federalismi.it*, 2003; A. Anzon, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002.

prestazioni in materia di diritti civili e sociali, nonché l'inderogabilità dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale tra i soggetti e le diverse aree del Paese.

Come è stato già sottolineato, in tale ottica, il riparto operato dal legislatore di revisione costituzionale appare complesso, confuso e perfino "ingenuo" nella sua "pretesa" di fermare il moto irreversibile degli interessi a base dell'ordinamento. Ancora una volta, così, era (ed è) all'interprete e al Giudice delle leggi che occorre (e occorre tuttora) rivolgersi al fine di poter comporre in un quadro di conformità costituzionali le opzioni differenziate (nel tempo e nello spazio) del legislatore statale e di quello regionale.

Quanto ai contenuti materiali dei livelli essenziali in materia di diritti (soprattutto ma non solo sociali), la relativa interpretazione dottrinarica dei contenuti materiali dell'art. 117 Cost. in materia di diritti (civili e sociali) rinvia a letture fra loro notevolmente differenziate, a seconda che prevalga o meno un orientamento (culturale e istituzionale) di discontinuità rispetto alla disciplina previgente⁵⁴.

La questione nasce dall'individuazione dei limiti cui risulta sottoposta la potestà legislativa regionale concorrente – alla soluzione delle cui problematiche interpretative ha provveduto in modo espresso il legislatore di revisione costituzionale quando ha limitato tale potestà con la determinazione (con legge dello Stato) di '*principi fondamentali*' – ma soprattutto dalla risposta alle questioni circa l'estensione o meno di tale regime di vincoli alla stessa potestà legislativa 'esclusiva'/'residuale' delle Regioni nonché, in futuro, ai vincoli delle materie riguardate dalle 'intese' sulle "*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*".

Per chi scrive appare pienamente fondato, in tale ottica, quell'orientamento dottrinario che invoca la finalità garantistica di tutela del bene costituzionale dell'unità, ed in particolare la protezione delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, a prescindere dai confini territoriali dei governi locali e dalle 'ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia', come titolo di legittimazione della potestà legislativa statale nel motivare l'eventuale intervento, oltre che attraverso '*principi fondamentali*' anche attraverso una specifica disciplina, di natura trasversale, capace di penetrare nell'ambito regolativo della stessa potestà legislativa regionale (oltre che, naturalmente, in quella amministrativa)⁵⁵.

Con riguardo ai (già richiamati) rischi di "sovertimenti istituzionali" connessi all'esercizio di referendum consultivi regionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost., la Corte, oltre a ribadire che "L'unità della Repubblica è uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale"⁵⁶, sottolinea che: "*Indubbiamente, come riconosciuto anche da questa Corte, l'ordinamento repubblicano è fondato altresì su principi che includono il pluralismo sociale e istituzionale e l'autonomia territoriale, oltre che l'apertura all'integrazione sovranazionale e all'ordinamento internazionale; ma detti principi debbono svilupparsi nella cornice dell'unica Repubblica [...] La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali" (art. 5 Cost.)*"⁵⁷.

Nel nuovo quadro costituzionale (letto nella prospettiva di attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost.), se per le regioni si aprono nuovi ambiti regolativi e di garanzia in ordine alla materia dei diritti (civili e sociali), al contempo, si conferma per lo Stato la competenza a intervenire in tale disciplina regionale sia attraverso la statuizione di '*principi fondamentali*' della/e materia/e che attraverso regole

⁵⁴ E. Balboni, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Evoluzione dei diritti sociali, sussidiarietà e società del benessere*, in AA.VV., *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Milano, 2003; M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni*, cit.; C. Pinelli, *Sui 'livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali' (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Diritto Pubblico*, 2002; G. Rossi, A. Benedetti, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Supplemento al n. 1; M. Belletti, *I 'livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ...' alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 3-4/2003; A. D'Aloia, *Diritti e Stato autonomistico*, cit.; G. Guiglia, *I livelli essenziali delle prestazioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Padova, 2007.

⁵⁵ *Ex multis*, C. cost., sentt. n. 222/2003; n. 259/2004, n. 407/2002; n. 282/2002.

⁵⁶ C. cost., sent. n. 1146 del 1988.

⁵⁷ C. cost., sent. n. 118/2015, cit. (corsivo aggiunto).

legislative, gli uni e le altre, in ogni caso, rispettosi dei principi fondamentali costituzionali e fra essi in particolare, del principio di uguaglianza e di quello di solidarietà.

Pur potendo la riforma costituzionale apparire, in tal senso, come operante nel segno di una (sostanziale) continuità, l'angolo di osservazione dei diritti civili e sociali dischiude un quadro ordinamentale autonomistico indubbiamente valorizzato nell'ambito dei suoi poteri e fra questi – diversamente da quanto era previsto nel previgente ordinamento – da ambiti normativi che si estendono alla stessa materia dei diritti civili e sociali. Tuttavia, tali poteri conoscono un limite negativo, nel senso che le regioni, sia nell'esercizio della potestà legislativa concorrente che in quella residuale/esclusiva, sia infine in quella relativa allo esercizio delle competenze di cui all'art. 116, c. 3, Cost., devono conformarsi – oltre ai principi fondamentali costituzionali e alle relative disposizioni di garanzia degli articolati cataloghi di diritti fondamentali – ai 'principi fondamentali delle materie' fissati dal legislatore statale e alle stesse regole legislative statali poste a garanzia dei beni fondamentali di cui alla lettera m⁵⁸.

Solo nel quadro di una simile lettura sistematica del rapporto fra forme di decentramento territoriale dei poteri e diritti, così, il rischio di uno "scivolamento verso il basso" dei contenuti della nuova disciplina delle prestazioni essenziali in materia di diritti civili e sociali (e di quelli che potranno essere previsti sulla base dall'attuazione dell'art. 116, c. 3 Cost.), e con esso di un difficile limite da opporre all'"arbitrio delle maggioranze" (parlamentari e regionali) nel tempo, può, almeno astrattamente, ritenersi scongiurato. Tale lettura può e deve farsi attingendo anche alle più avanzate (e motivate) interpretazioni della Costituzione, *magis ut valeat*, nonché alla stessa giurisprudenza costituzionale che, nelle tecniche giurisdizionali fin qui utilizzate, ha saputo dare prova di equilibrio (ma anche di prudenza) nel bilanciamento di beni costituzionali di volta in volta coinvolti nel processo costituzionale, comprensivo sia della necessaria gradualità nell'attuazione legislativa, sia dello stesso rispetto della discrezionalità del legislatore. D'altronde, non poteva essere altrimenti nel quadro di uno Stato caratterizzato da una Costituzione rigida, nel quale la materia dei 'contenuti essenziali' dei diritti fondamentali si ricollega in modo indissolubile a quella dei "principi supremi" e dei "diritti inviolabili", come la giurisprudenza (soprattutto, ma non solo, nella sent. cost. n. 1146/1988) e la dottrina costituzionale concordemente assumono quando richiamano la sottrazione della relativa disciplina costituzionale allo stesso potere di revisione costituzionale. *A fortiori* al legislatore regionale (ordinario, speciale e in futuro, forse anche, differenziato).

3. Alcune riflessioni di sintesi sulle problematiche attuative in tema di regionalismo differenziato

Senza poter ora svolgere un'analisi molto approfondita, si tratta di prospettare gli interrogativi che devono essere posti relativamente ai rapporti fra forme istituzionali (vecchie e nuove) del decentramento territoriale e problematiche di compatibilità dell'esercizio dei poteri pubblici ai diversi livelli territoriali con i principi costituzionali posti a fondamento dello Stato costituzionale (artt. 1-13, tit. V, Cost.)⁵⁹. Questi stessi principi informano di sé l'intera architettura repubblicana (sia prima che dopo la revisione costituzionale del Titolo V, negli anni 1999/2001, sia ora nell'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost.), portando ad interrogarsi su ambiti e limiti del regionalismo inteso non come mera riorganizzazione sussidiaria fra centro e periferia delle competenze statali quanto piuttosto in

⁵⁸ I. Massa Pinto, *Contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionali e concezione espansiva della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 3/1995; O. Chessa, *Bilanciamento ben temperato o sindacato esterno di ragionevolezza? Note sui diritti inviolabili come parametro del giudizio di costituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998; A. Giorgis, *La sent. n. 134 del 1994: una conferma dell'esistenza di limiti costituzionali alla riduzione dello Stato sociale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994.

⁵⁹ F. Pastore, *Il regionalismo differenziato*, cit.; L. Violini, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato?*, cit.; S. Mangiameli, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 1/2023; A. Lollo, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, *ivi*.

termini di effettività dei diritti (civili e sociali), prescindendo dai confini territoriali dei governi regionali e locali⁶⁰. Un tema – quest’ultimo – che da almeno una metà di secolo è al centro dell’analisi costituzionalistica ma anche, come si è osservato, di non insignificanti tentativi di lacerazione del tessuto sociale ed economico del Paese, che hanno portato a galla una gracilità di fondo del processo di unificazione politica (160 anni e più orsono), proponendosi come una ‘questione meridionale’ non solo non risolta, semmai aggravata nei suoi contorni economici e sociali rispetto ad una ‘questione settentrionale’, pure esistente ma dai contenuti profondamente diversi dalla prima. Una questione di dualismo territoriale che muoveva (con la Lega di Bossi) dalla minaccia politica di secessione di parti del territorio del Paese (la inesistente Padania), proseguiva con una (solo apparente) maggiore ragionevolezza nell’adozione della legge n. 42/2009, (nella quale, se venivano tutelati i livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali positivizzati nell’art. 117, c. 2, lettera *m*, della Costituzione, continuavano comunque a restare senza la integrale copertura del finanziamento pubblico le rimanenti funzioni dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni)⁶¹.

L’analisi delle relazioni esistenti fra forma di Stato e diritti (soprattutto ma non solo sociali), così, rileva soprattutto per le problematiche costituzionali relative alla *eguaglianza delle condizioni di vita dei cittadini*, che concretizzano lo ‘statuto della cittadinanza’ (unitaria e sociale), secondo una formula invalsa nell’analisi costituzionale e in quella politica. La Corte costituzionale, come si è osservato, ha confermato pienamente tale assunto con un indirizzo giurisprudenziale chiaro e stabile nel tempo. Già a partire dai primi anni ’70 del secolo passato, il Giudice delle leggi aveva avuto modo di affermare che “il principio di eguaglianza sancito dall’art. 3 Cost. consente al legislatore ordinario di dettare norme differenziate per disciplinare situazioni ritenute obiettivamente e ragionevolmente diverse”⁶². In questa direzione, la Corte costituzionale estendeva l’applicazione del principio di uguaglianza anche alla normativa statale concernente le Regioni⁶³.

Naturalmente, l’eguaglianza può convivere con forme di organizzazione statale che prevedono asimmetrie e differenziazioni nelle forme di distribuzione territoriale delle competenze purché siano fatti salvi i principi e le disposizioni costituzionali in materia di diritti fondamentali. È appunto il caso della previsione costituzionale, in Italia, accanto alle Regioni a statuto ordinario, di Regioni a statuto speciale, il cui statuto, come si ricorda, è approvato con legge costituzionale, nonché di una ulteriore differenziazione in ragione di quanto si prevede nel novellato art. 116, c. 3, Cost., alle stringenti procedure e vincoli ivi sanciti.

Se si fa salva la specialità prevista per le (cinque) regioni a statuto speciale, inoltre, può osservarsi che, nel fondo, le regioni ordinarie (e le autonomie locali) hanno registrato linee evolutive ispirate ad un sostanziale uniformismo e ad una differenziazione debole nei relativi contenuti competenziali e organizzativi. In una simile cornice politica e istituzionale, occorre porsi quegli interrogativi essenziali che da sempre vengono sollevati quando si riflette sui rapporti fra le forme istituzionali concrete del decentramento territoriale e le problematiche della loro compatibilità con i principi costituzionali posti a fondamento dello Stato repubblicano. Per quanto riguarda il sistema regionale e locale, si tratta, come noto, degli artt. 1-13 e dell’intero Tit. V della Costituzione. Ai fini di questa riflessione, fra di essi, riveste un ruolo centrale il principio di eguaglianza (formale e sostanziale), il principio personalista e il principio di solidarietà, posti nel loro insieme alla base della Costituzione repubblicana come principi fondamentali (fondanti, assiologici) dell’intero ordinamento repubblicano. In quanto tali, pertanto, essi si estendono – segnandone il limite non eludibile – alle autonomie territoriali nella concreta estrinsecazione dei loro poteri e dunque, per quanto ora si vuole sottolineare, nella concreta relazione (da prevedersi in sede di attuazione delle procedure attuative

⁶⁰ AA.VV., *Per la critica dell’autonomia differenziata*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/2023; S. Gambino, *Regionalismo differenziato e principi fondamentali della Carta*, in *Diritti regionali*, 1/2023; L. Ronchetti, *No all’autonomia delle disuguaglianze*, Roma, 2023.

⁶¹ G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, 2022; Id, *Regionalismo Differenziato. Uno Stato a pezzi*, in *Il Mulino*, 2022.

⁶² C. cost., sent. cost. n. 57 del 1967.

⁶³ C. cost., sent. cost. n. 87 del 1992.

dell'art. 116, c. 3, Cost. in tema di 'regionalismo differenziato') fra la distribuzione territoriale delle competenze, l'esercizio dell'autonomia di entrata e di spesa da parte degli enti territoriali e la perequazione delle risorse finanziarie (con particolare riguardo alle regioni fiscalmente deboli).

Tale principio è chiamato ad assicurare che l'autonomia territoriale consentita dalla (appena richiamata) previsione costituzionale non si possa tradurre nella limitazione delle prestazioni legislative e amministrative relative ai diritti fondamentali (sociali ma non solo) dei cittadini, a prescindere dal loro territorio di residenza. Si richiamano in tale ottica, in particolare (ma la elencazione è meramente indicativa), il diritto alla salute, il diritto alla istruzione, il diritto al lavoro, il diritto all'assistenza sociale e alla previdenza, il diritto all'esistenza libera e dignitosa, che costituiscono i pilastri dello Stato sociale di diritto, nonché attuazioni obbligatorie del principio di eguaglianza (soprattutto, art. 3, c. 2, Cost.) e del principio solidaristico (art. 2 Cost.)⁶⁴. Tali principi, unitamente a tutti gli altri accolti nella rubrica costituzionale dei Principi fondamentali (artt. 1/12 Cost.), informano di sé l'intera architettura costituzionale repubblicana (sia prima che dopo la revisione costituzionale del Titolo V, intervenuta negli anni 1999/2001), portando ad interrogarsi in modo problematico sugli ambiti e sui limiti del regionalismo inteso non come mera riorganizzazione (secondo una logica funzionalistica) delle competenze statali fra centro e periferia quanto in termini di effettività dei diritti (civili e sociali), prescindendo dai confini territoriali dei governi regionali e locali. Un tema – questo – che, a partire dalla riforma del Tit. V Cost., è stato al centro del dibattito pubblico e dell'analisi costituzionalistica in occasione della stagione di approvazione degli statuti regionali ma anche in seguito con riguardo alla giurisprudenza costituzionale in tema di competenza degli statuti regionali nella materia dei diritti fondamentali e dei principi fondamentali accolti negli statuti. Da almeno un ventennio, come si è ricordato, tale tema si pone alla base di non insignificanti rischi di lacerazione del tessuto sociale e politico del Paese, che hanno portato a galla, una gracilità di fondo del processo di unificazione politica del Paese (160 e più anni orsono), che ha assunto le forme di una non superata 'questione meridionale'.

La legge sul federalismo fiscale (legge n. 42/2009), con le sue poche luci e le molte ombre, in questo senso, può essere ora nuovamente richiamata, sia pure nei suoi principi essenziali⁶⁵. Se riguardata rispetto alle (già richiamate) minacce secessive, come non era scontato che accadesse negli anni di turbolenza politica in cui la legge fu approvata, si può osservare come quel testo legislativo (cui in ogni caso le maggioranze parlamentari nel tempo hanno fatto mancare la concreta attuazione) si faceva comunque carico di tutelare i 'livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali'. Rispetto a tale profilo, pertanto, la legge si presentava rispettosa delle previsioni di cui all'art. 117, c. 2, lettera m, e all'art. 120, c. 2 della Costituzione. Nella stessa, tuttavia, sarebbero rimaste senza la 'integrale copertura' finanziaria le funzioni pubbliche attribuite ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni, per come previsto dall'art. 119, c. 4, Cost.; per tale ragione non poteva che cogliersene il contrasto con lo spirito e il testo della Costituzione.

Nella Costituzione repubblicana, in una osservazione di sintesi, sussiste una relazione molto stretta fra modello di *'Stato sociale'* ed effettività dei diritti (sociali, ma non solo). In altri termini, in tale forma di Stato, il legislatore statale e quello regionale non possono esercitare la loro funzione legislativa omettendo di legiferare quando la Costituzione lo prevede o perfino adottando decisioni legislative in contrasto con le previsioni costituzionali in tema di Principi fondamentali (artt. 1-12) e di diritti fondamentali (civili e sociali). Le eventuali omissioni del legislatore e la violazione dei principi fondamentali della Costituzione e delle disposizioni in tema di diritti fondamentali conoscono la censura costituita dal sindacato di costituzionalità della Corte (ma da tempo la giurisprudenza costituzionale in tema di omissione del legislatore appare piuttosto sfuggente). Non può omettersi di richiamare come il testo costituzionale preveda risalenti procedure di controllo della

⁶⁴ S. Gambino, *Regionalismo differenziato e coesione nazionale*, cit.

⁶⁵ A. Lucarelli, *Federalismo fiscale, gestione dei servizi pubblici locali e tutela dei diritti fondamentali*, in A. Lucarelli (cur.), *Il federalismo fiscale tra processi attuativi e principi costituzionali*, Napoli, 2010; D. Mone, *Federalismo fiscale, Stato sociale e principio autonomistico*, ivi.

costituzionalità delle leggi interne alla Camere (che tuttavia risultano in concreto) condizionate nel quadro di un parlamentarismo divenuto nel tempo 'maggioritaristico'.

Da qui la stretta relazione che non può non riguardare il presente legislatore in tema di 'regionalismo differenziato' al momento di interrogarsi se le proprie scelte di riorganizzazione delle competenze legislative fra Stato e Regioni (e fra le Regioni riguardate dall'attuazione dell'art.116, c. 3, Cost.) appaiono capaci di assicurare, all'interno di ogni singola regione e in tutte le altre regioni, la pienezza della tutela costituzionale assicurata ai livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali. Lo 'statuto di cittadinanza', pertanto, costituisce il limite non aggirabile del processo legislativo di attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. avviato da parte delle tre richiamate regioni (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e in futuro delle altre regioni che sottoscrivano intese attuative con il Governo) ed ora riassunte come impegno politico nel programma dell'(odierno) Governo Meloni.

La formula utilizzata dal legislatore di revisione costituzionale nell'art. 116, c. 3, Cost. appare solo parzialmente sovrapponibile a quella utilizzata dal testo costituzionale nell'art. 116, c. 1, ove, al contempo, è positivizzata la previsione delle cinque regioni attributarie della specialità costituzionale (Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige/Südtirol e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste) e del relativo regime, per il quale le stesse *dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale*. Per le 'altre' regioni, ora (almeno astrattamente) riguardate dalla previsione costituzionale del novellato art. 116 Cost. – sussistendone i presupposti costituzionali e nel rispetto della procedura ivi sancita – esse possono attivarsi per conseguire *"ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"*, ma il loro ambito risulta comunque costituzionalmente delimitato alle *"materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s)"*. Tali materie possono costituire oggetto di riallocazione (dallo Stato alle Regioni interessate) sulla base di una *"legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata"*.

La procedura per pervenire al regionalismo differenziato, così, ribadisce il limite del rispetto dei principi sanciti nell'art. 119 Cost., come, più in generale, per l'intero ordinamento repubblicano, permangono i limiti costituiti dal rispetto dei principi fondamentali e dalla tutela della effettività dei diritti fondamentali della persona. Accanto al riassetto delle materie di legislazione concorrente e in parte anche di legislazione esclusiva (le materie indicate dal secondo comma dell'art. 117 alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), l'approccio obbligato da seguire per accostarsi alle problematiche del federalismo (fiscale) e a quelle del regionalismo differenziato, pertanto, come si sta osservando, è quello che mette al centro dell'analisi i rapporti fra federalismo/regionalismo e diritti di cittadinanza. Rispetto a tali rapporti, assumono indiscussa centralità le risorse necessarie all'esercizio delle competenze riconosciute alle regioni, sguarnite da espresse norme costituzionali di garanzia, almeno relativamente alla 'perequazione finanziaria' e a quella infrastrutturale (art. 119, c. 5, c. 3. Cost.), che per questo, come già osservato risulterà difficilmente giustiziabile restando affidata alla negoziazione politica all'interno della Conferenza Stato-Regioni. Una perequazione che, se individuata nella forma della sola redistribuzione compensativa, non potrà porsi come garante della esigibilità dei livelli essenziali delle prestazioni afferenti la sanità, il sociale, la scuola e il trasporto pubblico locale. Garanzia – quest'ultima – pretesa dalla Costituzione (art. 117, c. 2, lettera m; art. 119, c. 3).

Il profilo centrale del tema (ieri, con riguardo alla legge sul federalismo fiscale, oggi, con riguardo al regionalismo differenziato), pertanto, è rappresentato dall'interrogativo (e dalle relative risposte) che riguarda/no la compatibilità del nuovo assetto delle competenze regionali risultanti dalla procedura seguita (art. 116, c. 3, Cost.) con la garanzia del principio di eguaglianza fra i cittadini e, con esso, della garanzia dei diritti di cittadinanza (unitaria e sociale).

Nell'assegnare alla legislazione 'esclusiva' dello Stato la *"determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"*, la disposizione costituzionale prima richiamata (art. 117, c. 2, lettera m, Cost.) mira a garantire la garanzia del principio di eguaglianza di fronte alla legge

“su tutto il territorio nazionale”. Rispetto a tale previsione costituzionale, si ponevano, dunque, e tuttora si pongono (fattualmente) come evenienze possibili la lesione del principio di eguaglianza dei cittadini all'interno di ogni singola Regione ma (soprattutto) con riferimento al luogo di residenza. È soprattutto rispetto a tale possibile disegualianza che costituisce garanzia dei diritti di cittadinanza la richiamata previsione costituzionale, nonché quella dell'ulteriore limite costituito dai *'principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato'* con riferimento ai limiti posti alle competenze concorrenti (ma anche a quelle esclusive) delle Regioni. Tematica – questa – che risulterà indubbiamente fondamentale nell'ottica delle garanzie giurisdizionali nei confronti delle eventuali asimmetrie competenziali che potrebbero essere previste nel quadro del regionalismo differenziato (e per esso con riguardo ai contenuti delle 'intese' fra singola regione sottoscrittrice e Governo) rispetto ai richiamati principi costituzionali di garanzia. Nell'attuazione del principio di solidarietà, in tale prospettiva, alla 'Repubblica' spetta di far valere, a titolo di solidarietà e di 'coesione sociale', tutte quelle garanzie che concorrono, con il principio di eguaglianza sostanziale, a superare le disegualianze originate nel sistema economico e sociale, rimuovendone gli squilibri e favorendo l'effettivo esercizio dei diritti della persona. Al legislatore (statale e regionale) e al rimanente sistema autonomistico della Repubblica, nell'esercizio dei poteri normativi di cui sono rispettivamente attribuiti in via costituzionale, compete la tutela dei LEP concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.

Se ne può concludere in tema che tale disposizione costituzionale trova la sua motivazione nell'esigenza di rendere esplicito che il quadro costituzionale dei principi fondamentali non ha registrato fin qui (come in ogni caso non era ipotizzabile nel quadro di un costituzionalismo di tipo rigido) modifiche di pregio né potranno essere introdotti nuovi regimi legislativi nel riparto competenziale che mettano in questione un simile assetto. In tale ottica, l'ordinamento costituzionale, come è noto, registra i limiti – pienamente costituzionalizzati nell'art. 117, c. 1, Cost. – posti dal rispetto della Costituzione, dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Può ora sottolinearsi come le questioni (di interpretazione) sollevate dal nuovo titolo V Cost. rispetto agli indirizzi legislativi intentati (regionalismo differenziato e federalismo fiscale) non concernono tanto la mera *ratio* delle richiamate disposizioni quanto piuttosto i relativi contenuti materiali, e quindi la tipologia dei diritti civili e sociali, da garantirsi su tutto il territorio nazionale. La legislazione 'concorrente' nelle nuove materie di cui risultano attributarie le Regioni (in un elenco non esaustivo, tutela della salute, istruzione, tutela e sicurezza del lavoro) e quella attribuita residualmente (in particolare, assistenza sociale) dovranno esercitarsi senza mettere in questione lo 'statuto della cittadinanza', che dovrà restare 'nazionale' e 'sociale', assicurando, in tal modo, i LEP in materia di diritti civili e sociali. Ciò che costituisce limite per lo Stato nella garanzia dello 'statuto di cittadinanza', naturalmente costituisce limite anche nel rapporto con le altre regioni che perseguono la procedura della intesa di cui all'art. 116, c. 3, Cost. In conclusione, così, siamo in presenza di un nuovo quadro costituzionale, nel quale si è aperto per le Regioni un nuovo ambito regolativo e di garanzie in ordine alla materia dei diritti ma, al contempo, si è confermata per lo Stato la competenza a intervenire in tale disciplina regionale, sia attraverso la statuizione di 'principi fondamentali' della materia che attraverso regole legislative (sia pure non di dettaglio). Tali parametri sono garantiti dalla Corte costituzionale, al fine di evitare che eventuali 'eccentricità' legislative da parte delle Regioni possano porsi come lesive dei beni costituzionali (più volte richiamati) ad esse indisponibili.

Se dall'analisi giuridica relativa ai rapporti fra decentramento territoriale delle competenze statali e garanzia dei diritti fondamentali ci soffermiamo, in modo conclusivo, sul dibattito politico-istituzionale (federalismo fiscale ieri, regionalismo differenziato oggi), può ancora condividersi una risalente preoccupazione dottrina che ha fatto osservare come ogni prospettiva del federalismo fiscale, ieri, e dello stesso regionalismo differenziato, attualmente, sia caratterizzato da un tecnicismo che ne ostacola (spesso) la piena comprensione, assumendosi in tal senso la ragionevolezza di quell'orientamento che ha sottolineato come, nel fondo, l'attuazione del c.d. federalismo fiscale e del regionalismo differenziato inizierà a divenire plausibile solo quando la maggioranza (di governo)

inizierà a misurarsi sul tema “tabelle alla mano” e comunque nell’evidenziamento del puntuale rispetto dei principi fondamentali della Carta.

A fronte dei limiti registrati nell’attuazione della legge sul federalismo fiscale (l. n. 42/2009) e del dibattito svolto fin qui sul regionalismo differenziato, è da osservarsi come tali indirizzi di riforma appaiono forse ancora troppo connotati da un tasso di eccessivo simbolismo e di retoricità e comunque ancora poco approfondito rispetto agli obiettivi attesi della riforma fiscale/regionale e (della coscienza della esistenza) dei connessi limiti costituzionali. D’altra parte, può anche sottolinearsi come risulti del tutto discutibile ipotizzare il successo di un preteso modello federale nel quadro di un sistema politico regionale/locale (che era e permane in gran parte) ‘debole’. D’altra parte, non si può negare il fascino argomentativo per talune regioni fiscalmente ricche (Veneto, Lombardia e agli inizi anche Emilia-Romagna), consistenti nella sottolineatura di una relazione molto stretta fra decentramento, sussidiarietà delle funzioni pubbliche e (aspirazioni a realizzare la) modernizzazione amministrativa. Una relazione che assegnava al federalismo fiscale, ieri, e al regionalismo differenziato, oggi, l’idoneità a realizzare una appropriata efficienza amministrativa e che fa chiaramente aggio sull’egoismo fiscale dei territori fiscalmente ricchi. Si tratta però, anche in questo caso, di analizzarne l’attendibilità a fronte di una forma di Stato che, in ogni caso, è chiamata ad assicurare a tutti cittadini, a prescindere dal territorio in cui gli stessi risiedono, servizi pubblici idonei a garantire i relativi diritti fondamentali.

L’alternativa al criterio della spesa storica nella riorganizzazione del sistema fiscale del Paese in tali testi di riforma (fiscale e regionale) sarebbe stato quello del fabbisogno del sistema regionale e di quello autonomistico, da valutare in base ad una nuova misurazione dei costi, di tipo *standard* e non più a piè di lista, secondo il criterio della *spesa storica*. Tuttavia, sul punto, mancano dati comparativi idonei a supportare valutazioni di merito e decisioni (governative e parlamentari). Quanto al Parlamento, nelle previsioni del disegno di legge di attuazione dell’art. 116, c. 3, della Costituzione, come è noto, è risultato perfino messo in questione il relativo potere di partecipare alla discussione sulla modifica delle intese convenute fra singola Regione e Governo.

Per quanto osservato, a noi pare che lo scenario delineato dai due testi legislativi (in tema di federalismo fiscale e di regionalismo differenziato) appaia destinato, in modo inevitabile, ad una sua ‘riscrittura’ da parte della Corte volta ad assicurarne la relativa conformità alla Costituzione, allo stato quanto mai dubbiosa (soprattutto con riguardo al *vulnus* del principio di eguaglianza e a quello di solidarietà che appare particolarmente evidente nel testo di legge di attuazione dell’art. 116, c. 3, della Carta, in tema di ‘regionalismo differenziato’).

Muovendo dai limiti di conformità costituzionale della legislazione di attuazione costituzionale (se non anche della stessa conformità a Costituzione dell’art. 116, c. 3, Cost., pur autorevolmente evocato), lo scenario che la stessa richiama, in tale prospettiva, è quello del necessario intervento del Giudice delle leggi volto a riportare nell’alveo costituzionale il riassetto della ‘Repubblica delle autonomie’ (confuso e disordinato, anche a seguito della legge 56/2014, c.d. legge Delrio), soprattutto con riguardo alla garanzia di effettività delle condizioni di eguaglianza dei cittadini per come messe in questione dalla legislazione di attuazione dell’art. 116, c. 3, Cost.

Che si tratti di un onere eccessivo rispetto alle questioni evocate, e che possa il Giudice delle leggi contrastare il muro di interessi che sostiene la tensione competenziale fra Regioni e Stato costituisce questione che solo il trascorrere del tempo potrà dire.

Abstract

L’attuazione dell’art. 116.3 Cost. – sia per le modalità utilizzate dal legislatore sia per le ricadute costituzionali della ripartizione regionale delle competenze – evidenzia come la discussione in corso riguardi soprattutto il rapporto fra forma di Stato (unitaria e sociale) e diritti fondamentali. In tale cornice, il Giudice delle leggi ha già sancito la natura di

“sovertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all’art. 5 Cost” di alcune scelte adottate dal legislatore nel recente passato. Rispetto alle odierne problematiche attuative, lo scenario che si prefigura è quindi quello assicurato dal ricorso giurisdizionale ai “Principi fondamentali della Carta” e ai diritti fondamentali, quali garanzie necessarie per la ‘unità politica della Nazione’ e per l’eguaglianza e l’effettività dei diritti (sociali ma non solo).

Parole chiave: Autonomia regionale differenziata, diritti fondamentali, giurisdizione costituzionale

*

The implementation of Article 116.3 of the Constitution – both in terms of the modalities used by the legislature and the constitutional repercussions of the regional distribution of powers – shows that the current debate is mainly about the relationship between the (unitary and social) form of the State and fundamental rights. In this framework, the Constitutional Judges has already sanctioned the nature of some of the choices adopted by the legislature in the recent past as “institutional subversions radically incompatible with the fundamental principles of the unity and indivisibility of the Republic, referred to in Article 5 Cost”. With regard to today's implementation issues, the scenario that is envisaged is therefore that one ensured by the judicial recourse to the “fundamental principles of the Charter” and to fundamental rights, as necessary guarantees for the “political unity of the Nation” and for the equality and effectiveness of rights (social, but not only).

Key words: Differentiated regional autonomy, fundamental rights, constitutional jurisdiction

From data property to data access and back again? Comparative remarks on the EU Data Act

Ermanno CALZOLAIO*

Summary: 1. Preliminary remarks 2. The EU approach to data: from property to access 3. The Data Act 4. Exclusive rights on data? 5. The legal status of data and the different lexicons of property 6. Conclusive remarks on an unsolved dilemma

1. Preliminary remarks

Data has gained crucial importance in the contemporary society. The rapid increase in the amount of data generated worldwide is impressive and it is expected to reach 163 zettabytes in 2025, that is a trillion of gigabytes (ten times the 16.1ZB of data generated in 2016)¹.

Digitalisation involves both personal data and data that has no direct link to the person. More precisely, data can be distinguished in at least four categories: i) some are the result of the datafication of real-life objects; ii) others are related to the datafication of information (news, research results, etc.), thus constituting the outcome of intellectual activity or the representation of immaterial entities; iii) others are related to people taken up through platforms and services available on the Web, allowing news about orientations, opinions, and sensitive aspects (age, name, gender, attitudes, behaviour) to be obtained; and iv) finally, there are data automatically generated by digital technologies².

Due to its enormous economic value, the language of ownership is often used to claim that data belong or should belong to someone. Suffice to remember that the former Business Director of Cambridge Analytica, after giving evidence exposing its data harvesting practices, became a public speaker with the handle #OwnYourOwnData³. The term 'own' clearly evokes the need to identify someone to whom this new asset belongs.

From a legal point of view, however, the qualification in terms of ownership is controversial and equivocal, because data has peculiar characters which distinguish it from other entities, whether material or immaterial. It can be used simultaneously by an indefinite number of subjects, so its use is not 'rival'. Moreover, data is not perishable and it does not have to exist at one specific place in the world: the same data could be instantiated in numerous diverse and scattered copies and its use does not alter its consistency in any way. Last but not least, data do not assume relevance in itself, but rather in aggregation with other data, appropriately collected and processed by computer tools (data analytics), thus soon escaping any possibility of identification.

* Professor of Private Comparative Law, University of Macerata.

¹ European Commission, *A European strategy for data* (2020) COM(2020) 66 final. This estimation is based on the White Paper issued in 2017 by International Data Corporation (<https://www.seagate.com/files/www-content/our-story/trends/files/Seagate-WP-DataAge2025-March-2017.pdf>).

² J.-S. Bergé, S. Grumbach, V. Zeno Zencovich, *The 'Datasphere', Data Flows beyond Control, and the Challenges for Law and Governance*, in *Eur. J. Comparative Law and Governance*, 2018, p. 144 ff.

³ Cf. the petition with the strap line 'Mark Zuckerberg, change Facebook's rules and give us back control over our data, our digital assets, our property', started in 2018 by Brittany Kaiser, *Tell Facebook: Our Data Is Our Property #OwnYourData* (<https://www.change.org/p/tell-facebook-our-data-is-our-property-ownyourdata>).

The present contribution focuses on one of the various ways through which data is collected, the so-called Internet of Things (IoT). As it is well known, products interact and gain 'intelligence' because they can communicate data about themselves and access aggregated information from others. Data is stored and processed by smart connected objects (cars, home appliances, manufacturing robots) and in computing facilities, closer to the user than in classical clouds (this phenomenon is known as 'edge computing').

The recent EU Data Act addresses this phenomenon with a complex and sometimes cumbersome regulatory framework⁴. Moving from a brief account of the European approach to data, whose paradigm – it is assumed – is shifting from property to access (§ 2), this paper explores the main contents of the Regulation (§ 3) and focuses on the new rights of access introduced by it (§ 4). The Regulation does not clarify the legal status of data and does not face the problem of its allocation, assuming that these aspects can be circumvented in favour of a regulatory approach focussed on the creation of an access and management regime. The difficulty to tackle openly the nature of data is essentially due to the different lexicons of property in the civil law and the common law legal traditions (§ 5). However, being a crucial issue, this paper claims that new technologies call upon jurists to take a creative effort in order to contribute to face the new challenges of our contemporary society (§ 6).

2. The EU approach to data: from property to access

The lack of a normative framework for claims in data and the absence of exclusive usage rights on data are at the origin of a deep debate since the beginning of the 2010s in Europe and of intense legislative activity. Suffice to mention the well-known Regulation on personal data (GDPR) adopted in 2016⁵, followed by the Regulation of non-personal data in 2018⁶, the Open Data Directive in 2019⁷, the Data Governance Act (DGA) in 2022⁸, the Digital Service Act (DSA) in 2022⁹, the Digital Markets Act in 2022¹⁰ and the recent Data Act, adopted at the end of 2023. This body of laws seems to be in a continuous process, with many announced complementary legislative initiatives, such as the Artificial Intelligence Act¹¹ and the Revised Product Liability Directive proposal¹², both of them of imminent finalisation.

Referred to as EU data legislation or EU data law, these data and data-related legislative initiatives witness the rising interest of the EU legislator in a comprehensive regulation of digital

⁴ Regulation (EU) 2023/2854 of the European Parliament and of the Council of 13 December 2023 on harmonised rules on fair access to and use of data and amending Regulation (EU) 2017/2394 and Directive (EU) 2020/1828 (Data Act) [2023] OJ L 2854.

⁵ Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation or GDPR) [2016], OJ L 119/1.

⁶ Regulation (EU) 2018/1807 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on a framework for the free flow of non-personal data in the European Union [2019], OJ L 303/59.

⁷ Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the reuse of public sector information (Open Data Directive) [2019], OJ L 172/56.

⁸ Regulation (EU) 2022/868 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on European data governance and amending Regulation (EU) 2018/1724 (Data Governance Act) [2022], OJ L 152/1.

⁹ Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act) [2022] OJ L 277/1.

¹⁰ Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act) [2022] OJ L 265/.

¹¹ The Final draft, as of 2nd February 2024, is available at <https://artificialintelligenceact.eu/ai-act-explorer/>.

¹² The draft proposal, issued in 2022, is available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0495>.

and data-intensive markets, *i.e.* in an EU Data Strategy¹³, aiming to strengthen the position of the European Union as a global actor, independently of other countries and international organisations. The term ‘digital sovereignty’ is evoked to mean the EU’s capacity to act in the digital domain in order to protect its vital interests and those of its Member States¹⁴.

The EU data policy approach has been enshrined in the 2020 European Strategy for Data:

[it] stems from European values and fundamental rights and the conviction that the human being is and should remain at the centre. The Commission is convinced that businesses and the public sector in the EU can be empowered through the use of data to make better decisions. It is all the more compelling to seize the opportunity presented by data for social and economic good, as data – unlike most economic resources – can be replicated at nearly zero cost, and its use by one person or organisation does not prevent the simultaneous use by another person or organisation. That potential should be put to work to address the needs of individuals and thus create value for the economy and society. To release this potential, there is a need to ensure better access to data and its responsible usage¹⁵.

Hence, the EU Commission calls for a better use of data in the EU economy, based on the “very identity of the European Union as a common legal order” (respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law, and human rights, including the rights of persons belonging to minorities).

The EU Data Strategy is based on four pillars. Pillar 1 concerns the regulatory framework to be introduced to ensure better access to data and a more responsible use of it. The Data Governance Act sets a legislative framework for the governance of the European data spaces and the Data Act aims at incentivising data availability for access and re-use. Pillar 2 is related to the implementation of initiatives aimed to strengthen the EU’s capabilities for hosting, processing, and using data, through funding the creation and functioning of common European data spaces and interconnecting cloud infrastructures to overcome the legal and technical barriers to data sharing across Europe. Pillar 3 looks at the empowerment of individuals, implementing measures to enforce individuals’ rights when it comes to the use of the data they generate. Pillar 4 complements the other pillars by fostering the development of common European data spaces in strategic economic sectors and other domains of public interest.

At the beginning of this process, legal doctrine and policymakers were confronted with the issue of establishing the nature of data. They explored the idea of creating ‘data ownership’ or a ‘data producers’ right’¹⁶, but subsequently found that establishing such a right would be unfeasible, due to the difficulty in objectively determining to whom a novel right in data should be attributed among the owner of a device that contains the data, the parties having a contractual relationship with such an owner, or the persons who wrote the data¹⁷. Another difficulty is related to the problem of establishing whether this right should include the recoverability of data and exclusivity over access, considering the nonrivalrous nature of data, which can be used by multiple parties without being

¹³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A European strategy for data (the European Data Strategy), COM/2020/66 final [2020]. For a comprehensive account, see T. Streinz, *The Evolution of European Data Law*, in P. Craig, G. de Búrca (eds.), *The Evolution of EU Law*, 3rd edn, Oxford, 2021, ch. 29.

¹⁴ F. Casolari, C. Buttaroni, L. Floridi, *The EU Data Act in Context: A Legal Assessment*, September 26, 2023 (<https://ssrn.com/abstract=4584781> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4584781>).

¹⁵ Communication on A European Strategy for Data, COM(2020) 66 final, 19 February 2020.

¹⁶ Cf. the EU Commission’s Communication “Building a European Data Economy”, 10 January 2017, COM(2017) 9 final (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0009>), where a producer’s right to use and authorise the use of nonpersonal data is discussed (p. 13).

¹⁷ In a strongly critical sense about bringing data into the orbit of ownership, v. S. Gutwirth, G. González Fuster, *L'éternel retour de la propriété des données: de l'insistance d'un mot d'ordre*, in C. de Terwangne, E. Degrave, S. Dusollier, R. Queck (eds.), *Law, Norms and Freedoms in Cyberspace. Liber Amicorum Yves Poullet*, Bruxelles, 2018, p. 117 ff. In partially different sense, A. Strowel, *Les données: des ressources en quête de propriété*, *ivi*, p. 251 ff.

consumed.

The difficulties in solving such relevant problems led to abandon – at least apparently - the initial perspective aimed at creating *ex novo* property-shaped rights to data, in favour of a governance regime, broadly defined as a system of rights and responsibilities that determines who can take what actions with respect to data, with the focus being placed on the management of such rights and responsibilities¹⁸.

3. The Data Act

The Data Act is the latest achievement in the European Data strategy. It introduces cross-sectoral access and usage rights as regards data generated by connected products or related services, aspiring to promote the data economy by enabling the broad utilisation of such data.

According to Recital 6, “the data recorded by connected products or related services are an important input for aftermarket, ancillary and other services”. Recital 15 clarifies that “data includes data collected from a single sensor or a connected group of sensors for the purpose of making the collected data comprehensible for wider use-cases”; “such data [...] support innovation and the development of digital and other services to protect the environment, health and the circular economy, including through facilitating the maintenance and repair of the connected products in question”.

Introducing data access and usage rights aims at mitigating contractual imbalances and legal uncertainty, identified as ‘problem drivers’ leading to the suboptimal realisation of the value of data. In this respect, the DA pursues the objective to empower users and grant them data control, limiting the *de facto* control enjoyed by the data holder in the context of the so-called Internet of Things. It also fosters data reuse for innovative and other public policy purposes, such as the safeguard of the environment, the transition to the circular economy and the protection of health.

In order to achieve these aims, the DA envisages two new control rights: the right to access the data generated by IoT products and ancillary services (ch. II, articles 3-7) and the right to switch to another service provider (ch. VI, articles 23-31).

Starting from the first right, it is worth considering Article 3, according to which “connected products shall be designed and manufactured, and related services shall be designed and provided, in such a manner that product data and related service data, including the relevant metadata necessary to interpret and use those data, are, by default, easily, securely, free of charge, in a comprehensive, structured, commonly used and machine-readable format, and, where relevant and technically feasible, *directly accessible to the user*” (emphasis added).

Article 4 then clarifies: “Where data cannot be directly accessed by the user from the connected product or related service, data holders shall make readily available data, as well as the relevant metadata necessary to interpret and use those data, accessible to the user without undue delay, of the same quality as is available to the data holder, easily, securely, free of charge, in a comprehensive, structured, commonly used and machine-readable format and, where relevant and technically feasible, continuously and in real-time. This shall be done on the basis of a simple request through electronic means where technically feasible”.

The user’s right to access data can also be assigned to a third party. In fact, article 5 obliges the data holder to make data available upon request of the data user. This service can be remunerated, in case of agreement between the data user and the data holder (Article 9).

The other new right provided by the DA is significantly described under the heading “switching between data processing services”. It allows costumers “to switch to a data processing service, covering the same service type, which is provided by a different provider of data processing

¹⁸ In this sense, T.Margoni, C. Ducuing, L.Schirru, *Data Property, Data Governance and Common European Data Spaces*, in *Computerrecht: Tijdschrift voor Informatica, Telecommunicatie en Recht*, 2023, §2 (<https://ssrn.com/abstract=4428364>).

services, or to on-premises ICT infrastructure, or, where relevant, to use several providers of data processing services at the same time” (art. 23).

The switch is regulated by a written contract, whose content is detailed in art. 25. It shall provide “clauses allowing the customer, upon request, to switch to a data processing service offered by a different provider of data processing services or to port all exportable data and digital assets to an on-premises ICT infrastructure, without undue delay and in any event not after the mandatory maximum transitional period of 30 calendar days [...]”. It shall also provide “an obligation of the provider of data processing services to support the customer’s exit strategy relevant to the contracted services, including by providing all relevant information” and a clause specifying that the contract shall be considered to be terminated and the customer shall be notified of the termination upon the successful completion of the switching process or at the end of two months, together with other provisions concerning the specification of data that can be ported and the ones exempted from exportability, eventual switching charges.

Overall, it clearly emerges a very heavy intervention on the parties’ autonomy, with very complicated provisions, whose concrete efficacy is at least doubtful. Moreover, the contract will be governed by the applicable national law, with evident outcomes in terms of divergences and disparities within Europe.

Before coming to analyse the nature of these two new rights, it is worth considering that the Data Act aims to remove barriers for access to data and to make more data in the EU usable to support sustainable growth and innovation. Initially, in its proposal of the Data Act, the Commission associated data usability with opening up access to data, but without considering its technical state. This option was criticised by the first commentators, because it would have locked the value of data. Access to raw data could prove to be useless without any specification of the way through which it should be processed in order to guarantee its concrete usability. For this reason, strong criticism was raised towards the proposal. In the definitive version, a new Recital 14 specifies the technical state of data covered by the Data Act, including the notion of “metadata that is necessary to interpret and use [data]” as part of the data holders’ obligations. This late attempt to align the Data Act with the technical practicalities of data-sharing makes that the Regulation is full of ambiguous notions (‘readily available data’, ‘disproportionate efforts’, ‘simple operation’, ‘pre-processed data’, ‘significant investment’), opening the way to many uncertainties¹⁹.

4. Exclusive rights on data?

After the brief account on the new rights introduced by the Data Act, it’s now time to consider their nature. At a first glance, they seem to confirm the shift from data property to data access previously evoked. This is visible in the wording of Recital 5, according to which the Regulation “ensures that users of a connected product or related service in the Union *can access*, in a timely manner, the data generated by the use of that connected product or related service and that those users can use the data, including by sharing them with third parties of their choice” (emphasis added).

However, a closer look at the text of the Regulation contradicts this reading. In particular, art. 4(13) prescribes that “A data holder shall *only* use any readily available data that is non-personal data *on the basis of a contract with the user*” (emphasis added).

Already contained in art. 4(6) of the proposal, this provision attracted a vivid criticism, meaning unequivocally that the user has an exclusive right to his/her non-personal data and that the data

¹⁹ For a comprehensive account, see D. Kim-M.W. Kwok, *Data Usability as a Parameter of Rights and Obligations under the EU Data Act* (February 1, 2024). Max Planck Institute for Innovation & Competition Research Paper No. 24-04 (<https://ssrn.com/abstract=4720900> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4720900>).

holder cannot use it without a previous contract with the user²⁰.

Notwithstanding the suggestion to revise the text, in the definitive version of the Regulation the original provision is unaltered. Hence, the use of non-personal data collected by an IoT is subject to the prior conclusion of a contract. As it has been correctly observed, this means that the user keeps the contractual control over 'his/her' data, even if the fundamental rights protecting personal data or exclusive IP or other property rights are not involved²¹. Without the explicit user's consent, no data can be collected and processed, nor are data holders authorised to make available non-personal product data to third parties for commercial or non-commercial purposes other than the fulfilment of their contract with the user (art. 4.14)²².

Hence, the Data Act introduces *de facto* exclusive access-and-use rights in non-personal use-generated IoT data, questioning the common understanding according to which the European legislator abandoned the proprietary option in favour of an access regime.

The legal framework for a European data economy takes place presuming that it is possible to circumvent the problem of the legal status of data from a private law perspective, in favour of a regulatory approach focussed on the creation of access and management regime. The introduction of rights of access without clarifying the legal status of data and facing the problem of its allocation turns out to be not coherent²³. Not only the adopted definition of data is quite generic²⁴, but the fact that data is in the exclusive legal sphere of the user shows that the declared option to abandon the property discourse in favour of the creation of rights of access to data is not satisfied. As the new rights have a proprietary flavour, what was intended to go out the door went back from the window, leaving unsolved the main problem of affording the legal status of data.

5. The legal status of data and the different lexicons of property

The difficulty to openly tackle the nature of data is essentially due to the different lexicons of property in the civil law and the common law legal traditions. This is not the place to address such a broad topic. Suffice to remember that in the civil law experience (France, Germany, Spain, Italy, etc.), in the definitions contained in the continental codes and in the systematic-conceptual framework, property continues to be shaped as a right tailored to the materiality of its object and connoted by the characters of absoluteness, plenitude and exclusiveness²⁵.

The origins of this conception are commonly related to the influence of Roman law and, in particular, to the distinction between corporeal things (*res corporales, quae tangi possunt*) and incorporeal things (*res incorporales, quae tangi non possunt*). The former included land, slaves, garments, gold, etc., while the latter included usufruct, the right of inheritance, and claims resulting

²⁰ The critics is raised, among others, by J. Drexler et al., *Position Statement of the Max Planck Institute for Innovation and Competition of 25 May 2022 on the Commission's Proposal of 23 February 2022 for a Regulation on Harmonised Rules on Fair Access to and Use of Data (Data Act) 2022* (<https://www.ip.mpg.de/en/publications/details/position-statement-of-the-max-planck-institute-for-innovation-and-competition-of-25-may-2022-on-the-commissions-proposal-of-23-february-2022-for-a-regulation-on-harmonised-rules-on-fair-access-to-and-use-of-data-data-act.html>).

²¹ Cf. M. Leistner, L. Antoine, *IPR and the use of open data and data sharing initiatives by public and private actors*, Report for the EP JURI Committee, 2022, p. 92 ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/732266/IPOL_STU\(2022\)732266_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/732266/IPOL_STU(2022)732266_EN.pdf)).

²² S. Geigerat, *The Data Act: Start of a New Era for Data Ownership?*, September 8, 2022 (<https://ssrn.com/abstract=4214704> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4214704>).

²³ In this sense, cf. the insightful remarks by F. Szilágyi, *The necessity of data allocation: A plea for a private law (property law) perspective*, in *European Property Law Journal*, vol. 10, no. 2-3, 2021, p. 180ff. (<https://doi.org/10.1515/eplj-2021-001>).

²⁴ "Any digital representation of acts, facts or information and any compilation of such acts, facts or information, including in the form of sound, visual or audio-visual recording" (art. 2.1).

²⁵ L. Moccia, *Basic Ways of Defining Property*, in Aa.Vv., *Colloqui in ricordo di Michele Giorgianni*, Napoli, 2007, p. 761 ff. For a general introduction to the different models of property, see also Id., *Forme della proprietà nella tradizione giuridica europea*, in L. Moccia, *Comparazione giuridica e prospettive di studio del diritto*, Padova, 2016, p. 105 ff.

from a right of obligation. The Roman jurists observed that not all material things have relevance from a legal point of view. Hence, the right of property was not included among the incorporeal things, because it acted as a filter to distinguish things that exist only from a legal point of view, as its creations, from things in the material sense, which derive their qualification and legal relevance as property insofar as they can be appropriated.

Despite the basic ambivalence of the term *res* (as a physical entity susceptible to appropriation and as an intangible object of ownership in the hands of someone, having the nature of a good insofar as it is part of his patrimony), property assumes prominence through a relationship of confusion-identification with the material thing that constitutes its object exclusively. The corporality of the thing stands in a bi-univocal relationship with the commonly accepted notion of property. On the one hand, the right, so to say, is embedded in the thing, in the sense that it is the thing that satisfies the subject's interest (and by this is distinguished from other legal situations). On the other hand, the right of ownership can only have things as its object, i.e., corporal entities.

In contrast, in the common law model (Anglo-American countries) one of the long-lasting heritages of the feudal model is a patrimonialistic conception of the relations of belonging, referring not to things understood in a material sense but to the rights that are exercisable over them and which, insofar as they have patrimonial value, constitute the object of belonging. The term property does not take on a unique and precise meaning, but it varies depending on the context in which it is used. It can designate a thing physically considered, but also rights concerning the use and enjoyment of that thing and even rights totally independent from a direct relation to a physical thing, such as a claim. One of the most relevant consequences of this conception is that more than one right of ownership may exist on the same thing²⁶.

In order to address where lies the conceptual difference between the two models, it is worth remembering a crucial remark, magisterially illustrated in the following excerpt:

Ownership would seem to the layman to be a simple notion. It is merely a question of *meum* and *tuum*. If the thing is mine, I own it; if it is not, I do not. Often the law conforms to this simple way of looking at ownership. Thus, for example, a person may live alone in a house which he has bought and paid for, no one else has any rights over it. [...] he can correctly say, without qualification, that the thing is his. Or he may reasonably say that he is an absolute owner. But even in such simple cases it is evident that the words absolute owner are being used to express two quite different ideas: that his ownership is both indisputable and that it is unshared. The owner is asserting at the same moment that he and no one else is entitled to the house and car, and that his interest in them is exclusive and complete; or, in negative terms, that no other person can regard the things as his and that no other person can do anything which cuts down their use or reduces their value. The one assertion relates to what lawyers call 'title', the other to the content of ownership. In English law [...] it is perfectly possible to have one without the other²⁷.

In the civil law tradition, ownership is related to physical things, so only one owner is conceivable, whose right is both indisputable and unshared. Whilst the dilatation of 'immaterial' entities is unquestioned, the qualification of digital entities as 'immaterial assets' collides with the difficulty of granting their owner the typical remedies associated with property, as a paradigm of the immediacy of the powers guaranteed by the law and of the effectiveness of the related remedies.

The idea of property as an absolute and exclusive right calibrated on the materiality of its object does not fit with goods that exist only in an immaterial dimension. As a consequence, when it is stated that we are in the presence of 'new assets', as such capable of becoming property objects, not only the content of the right of whoever owns them is not clear, but it is also excluded that the

²⁶ R. Goode, *What is property?*, in *Law Quarterly Review*, 2023, p. 1. See also M. Bridge, L. Gullifer, G. McMeel, K. F.K Low, *The Law of Personal Property*, 2nd ed., London, 2019 ("The common law of property is essentially about rights in things and the volume of rights that accompanies a particular type of proprietary interest", n. 4-002). In the same sense, W. Swadling, *Property: General Principles*, in P. Birks (eds.), *English Private Law*, vol. I, Oxford, 2000, n. 4.02.

²⁷ F.H.Lawson, B. Rudden, *The Law of Property*, 2nd ed., Oxford, 1982, pp. 6-7.

owner has the right to recover them from whoever is in their 'possession'. Significantly, while moving from the qualification in terms of assets capable of becoming the object of property, French authors are forced to ask themselves whether the right to them is comparable to the 'classical' property. They wonder, in particular, if the usual property remedies are available or not to the owner and conclude that "many of the new entities respond only in part to the classical regime of property. Their holder often enjoys limited, sometimes very limited, prerogatives"²⁸. These digital goods border on 'half' goods or 'mini' goods, unless they are simply 'false' goods"²⁹.

On the contrary, in the common law tradition ownership refers to the right to use a chose in possession or a chose in action and English judges have always shown themselves to be very flexible in order to include among the things in action every new right having patrimonial value. This happened, for example, for milk quotas³⁰, carbon emission quotas³¹, export quotas³², waste management licenses³³, and more recently for cryptocurrencies and NFTs³⁴.

The qualification of digital assets is being debated at length also in the common law world. Some scholars wonder whether it would be more appropriate to identify a *tertium genus* in order to provide a more precise legal framework with respect to the new digital entities, in respect of the traditional teaching according to which "all personal things are either in possession or in action. The law knows no *tertium quid* between the two"³⁵.

This issue was extensively addressed by the Law Commission in the Consultation Paper on Digital Assets issued in 2022 and reaffirmed in the Final Report issued in 2023³⁶, where it is observed that the category of things in action includes those rights that can be "asserted by taking legal action or proceedings", while digital assets exist independently of other subjects, so that it is not consistent to consider them as things in action. The recognition of a third category of personal property would make it possible to adequately consider the fact that digital assets have peculiar characteristics both with respect to things in possession and things in action³⁷.

It is not useful to go into the details of a rather theoretical discussion³⁸. Suffice to notice that it witnesses that the precise classification of 'digital assets' is problematic also in the common law

²⁸ See N. Martial-Braz, *Les NFT aux prises avec le droit des biens: essai d'une qualification*, in *Rev. Dr. Bancaire et Financier*, 2022, n. 4, p. 1.

²⁹ "nombre de nouveaux biens n'obéissent qu'assez partiellement au régime classique des biens et, notamment, aux articles 544 et suivants. Leur titulaire bénéficie souvent de prérogatives réduites, voire très réduites. Les vrais biens voisinent donc avec des demi-biens et des mini-biens à moins qu'il ne s'agisse, tout simplement, de faux biens": H. Périnet-Marquet, *Regard sur les nouveaux biens*, in *JCP*, éd. gén., 2010, p. 2071.

³⁰ *Swift v. Daisywise (No 1)* [2000] 1 WLR 1177.

³¹ *Armstrong DLW GmbH v Warrington Networks Ltd* [2012] EWHC 10 (Ch.).

³² *A-G of Hong-Kong v Chan Nai-Keung* [1987] 1 WLR 1339.

³³ *Re Celtic Extraction Ltd* [2001] Ch 475.

³⁴ *AA v Persons Unknown* [2020] 4 W.L.R. 35. This decision followed the conclusions adopted in 2019 by the UK Jurisdiction Taskforce in the document "Legal statement on cryptoassets and smart contracts" (https://35z8e83m1ih83drye280o9d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2019/11/6.6056_IO_Cryptocurrencies_Statement_FINAL_WEB_111119-1.pdf).

³⁵ *OBG Ltd v Allan* [2007] UKHL 21, per Lord Fry.

³⁶ The Consultation Paper is available at <https://www.lawcom.gov.uk/project/digital-assets/> and the Report at <https://www.lawcom.gov.uk/project/digital-assets/>.

³⁷ The *tertium genus* thesis was developed by D. Fox, *Cryptocurrencies in the Common Law of Property*, in D. Fox-S. Green (eds.), *Cryptocurrencies in Public and Private Law*, Oxford, 2019, p. 139 ff., seguito da J-Sarra. L. Gullifer, *Crypto-claimants and bitcoin bankruptcy: Challenges for recognition and realization*, in *International Insolvency Review*, 2019, p. 233; see also J.D. Michels, C. Millard, *The New Things: Property Rights in Digital Files?*, in *Cambridge Law Journal*, 2022, p. 323.

³⁸ For a punchy critic against the *tertium genus*, see K.F.K. Low, *Cryptoassets and the Renaissance of the Tertium Quid?*, *cit.*, noting that today's debate seems in line with the one started over a century ago regarding the legal nature of copyright and, in general, of intellectual property rights (H. W. Elphinstone, *What is a Chose in Action?*, in *Law Quarterly Review*, 1893, p. 311, F. Pollock, *What is a Thing?*, *ivi*, 1894, p. 318; W.S. Holdsworth, *The History of the Treatment of Choses in Action by the Common Law*, in *Harv. L. Rev.*, 1920, p. 997). This debate has proved to be rather sterile, since the flexibility of the English model of property has allowed the courts to easily place those new situations in the realm of personal property.

world. Nevertheless, there is an almost unanimous consensus regarding their inclusion in the field of personal property and the 'proprietary' nature of the rights claimed by their owner³⁹.

6. Conclusive remarks on an unsolved dilemma

The question whether data, as other digital assets, is a 'thing' to which property rights attach is not purely academic. Due to the easily transportable nature of data, contractual or other legal remedies risk being inadequate in case of dispersion. After all, the recent experience with cryptocurrencies and NFTs demonstrates that this issue is at the origin of many controversies, because digital assets can be rapidly on-sold, copied and moved outside of a jurisdiction, jeopardising effective remedies not based on proprietary claims⁴⁰.

The EU approach leaves this crucial aspect unsolved. Circumventing the issue of the legal status of data is a source of relevant problems once data is transferred, eventually in violation of the contract between the user and the data holder.

As noted in the preceding paragraph, the traditional lexicons of property do not fit easily with the new phenomenon of datification. An effort is needed in order to imagine new paradigms, aiming at classifying data in a way being able to ensure an effective protection of the rights on it.

In this sense, being not anchored on the materiality of its object, the common law conception of property is physiologically inclined to include digital assets in its field⁴¹. This also explains why the data market developed rapidly in the U.S., where data is considered to be freely appropriable, even in the case of personal data⁴². Not by chance, companies in this field have been able to flourish with essentially no restrictions or with limited costs.

The common law patrimonialistic conception of property makes it possible than more than one right can exist in relation to the same asset. In this perspective, the 'user', the 'data holder', and the 'data recipient' (echoing the terminology used by the Data Act) could all be recognised having exclusive rights in respect of specific ways of exploiting and using data. If ownership does not directly refer to data but rather to the right to use it, it is possible to find a key to face the challenges of the data economy while also avoiding the risk of a normative hypertrophy that characterises the European legislative landscape.

If taken seriously, the comparative approach adopted in these pages opens the way to work on these basic assumptions. In the complex world we are living, jurists should not remain prisoners of outdated dogmas and concepts, turning around the delicate issue of allocating data without reaching coherent solutions.

³⁹ The qualification in terms of property is now almost unquestioned by English judges. See for instance *Lavinia Deborah Osbourne v. Persons Unknown and Others* [2023] EWHC 39. and it is generally accepted by the legal doctrine. See: P.G.Watts, F.K. Low, *The Case for Cryptoassets as Property*, 2022 (<https://ssrn.com/abstract=4354364>); T. Chan, *The nature of property in cryptoassets*, in *Legal Studies*, 2023 (<https://www.cambridge.org/core/journals/legal-studies/article/nature-of-property-in-cryptoassets/6B882C05BD3D9A7A924FBE41C359E92E>); J. Jacques, *E-money and trusts: a property analysis*, in *Law Quarterly Review*, 2022, p. 605. A dissenting view claims that cryptoassets are not property, being independent of a single operator or a particular legal system backed up by state power and so making it impossible to identify a right, power, privilege or immunity they could give rise to in legal proceedings. In this sense, R. Stevens, *Crypto is not Property*, in *Law Quarterly Review*, 2023 (<https://ssrn.com/abstract=4416200>).

⁴⁰ E. Calzolaio, *Digital assets and property: comparative remarks from a civil law perspective*, in *Comparative Law Review*, 2023, no. 2, p 17 ff. (<http://www.comparativelawreview.unipg.it/index.php/comparative/article/view/279>). For converging remarks, cf. A. Raw, D. Clifford, H. Roberts, *Digital Assets as Property and the Challenges of Forced Judicial Activism*, in N. Mrozkova, A. Nair, L. Rosti (eds.), *Modern Studies in Property Law*, vol. 12, London, 2023, p. 12 ff.

⁴¹ Significantly, the term "digital estate" is commonly used. See L. Sagar-J. Burroughs, *The Digital Estate*, 2nd ed., London, 2022, in particular pp. 221 ff.

⁴² For a comprehensive account and further references, cf. J. Grimmelmann-C. Mulligan, *Data Property*, in *American University Law Review*, 2023, pp. 829 ff., available at <https://aualawreview.org/blog/data-property/>.

Abstract

Due to its enormous economic value, the language of ownership is often used to claim that data belong or should belong to someone. From a legal point of view, however, the qualification in terms of ownership is controversial and equivocal, because data has peculiar characters which distinguish it from other entities, whether material or immaterial. The present contribution focuses on one of the various ways through which data is collected, the so-called Internet of Things (IoT). The recent EU Data Act addresses this phenomenon with a complex and sometimes cumbersome regulatory framework. The Regulation assume that the legal status of data and the problem of its allocation can be circumvented in favour of a regulatory approach focussed on the creation of an access and management regime. However, it introduces new rights of access having a proprietary flavour, as shown by art. 4.13, according to which the use of non-personal data collected is subject to the prior conclusion of a contract. This means that without the explicit user's consent, no data can be collected, processed or transferred to third parties. Addressing the difficulty to tackle openly the nature of data, due to the different lexicons of property in the civil law and the common law legal traditions, this paper claims that new technologies call upon jurists to take a creative effort in order to contribute to face the new challenges of our contemporary society.

Key words: data, EU Data Act, legal nature of data, data property

*

In ragione del loro enorme valore, spesso si ricorre al lessico proprietario per affermare che i dati appartengono o dovrebbero appartenere a qualcuno. Da un punto di vista giuridico, tuttavia, la qualificazione in termini proprietari è controversa ed equivoca, perché i dati hanno caratteri peculiari che li distinguono da altre entità, materiali o immateriali. Il presente contributo si concentra su uno dei vari modi attraverso cui vengono raccolti i dati, il cosiddetto Internet of Things (IoT), preso in considerazione dal recente EU Data Act, con disposizioni complesse e non di rado confuse. In particolare, il Regolamento presuppone che lo status giuridico dei dati e il problema della loro allocazione siano temi superabili, in favore di un approccio normativo incentrato sulla creazione di un regime di accesso e di gestione. Tuttavia, i nuovi diritti di accesso che vengono introdotti assumono contorni proprietari, come dimostra l'articolo 4.13, secondo cui l'uso di dati non personali raccolti è subordinato alla previa conclusione di un contratto. Ciò significa che senza il consenso esplicito dell'utente, nessun dato può essere raccolto, trattato o trasferito a terzi. La difficoltà di affrontare apertamente la natura dei dati ha origine nei diversi modelli di proprietà nella civil law e nella common law e il percorso svolto nel presente lavoro fa emergere che il giurista è chiamato ad uno sforzo creativo per contribuire ad affrontare le nuove sfide poste dalle nuove tecnologie.

Parole chiave: dati, EU Data Act, natura giuridica dei dati, 'proprietà' dei dati

Il Parlamento europeo e i suoi poteri: alcune osservazioni storiche

Daniela PREDA*

Sommario: 1. Alle origini del Parlamento europeo 2. Il Parlamento europeo eletto 3. Prospettive di riforma

1. Alle origini del Parlamento europeo

Le elezioni del Parlamento europeo (PE) ci appaiono talora anomale: manca una legge elettorale europea; mancano liste transnazionali e partiti effettivamente europei con programmi realmente comuni, che possano farsi tramite tra i cittadini europei e l'azione di governo; le campagne elettorali e il dibattito politico-culturale si svolgono prevalentemente su temi nazionali. Una delle ragioni principali della deformazione in senso nazionale dell'appuntamento quinquennale tra i cittadini e l'Europa è dovuta al fatto che l'organo eletto con il voto popolare – e pertanto dotato della massima legittimazione democratica a livello europeo – non dispone ancora di tutti i poteri che discendono dal principio della sovranità popolare. Di conseguenza, il circuito vitale tra le attese della società civile e la rappresentanza politica non è ancora stabilito in maniera efficace.

Eppure molta strada è stata percorsa dall'avvio delle prime Comunità a oggi.

L'idea di creare un Parlamento europeo eletto a suffragio universale diretto nasce nell'immediato secondo dopoguerra e costituisce un punto fermo praticamente di tutti i progetti di costituzione continentale elaborati negli anni Quaranta dagli europeisti¹.

Gli autori dei primi Trattati europei non diedero tuttavia all'Assemblea – che dal 1962 prese il nome di Parlamento europeo – un ruolo importante tra le istituzioni comunitarie, assegnandole una funzione puramente consultiva. Tra le istituzioni della prima Comunità europea – la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), entrata in vigore nel 1952 – venne creata un'Assemblea comune², composta da membri dei singoli parlamenti nazionali, che prefigurava nella mente di Monnet una prima bozza di legislativo europeo, ma che di fatto era praticamente priva di poteri. Riunendosi una volta all'anno (ma questa regola sarebbe stata interpretata in maniera estensiva, portando già a partire dal 1953 a quattro riunioni annuali), essa poteva solo votare una mozione di censura sul rapporto annuale dell'Alta Autorità e presentare a quest'ultima delle interrogazioni. L'art. 21 del Trattato prevedeva che gli Stati membri avessero la facoltà di eleggere i loro deputati a suffragio universale diretto, con la procedura che avessero ritenuto più opportuna.

Il problema di non creare solo amministrazioni comuni, pena l'involuzione della costruzione europea in strumento di oppressione, ma di attribuire dei poteri al legislativo europeo, creando un'Assemblea europea alla quale fossero affidati i poteri a cui le Assemblee nazionali avrebbero

* Professore ordinario in Storia Contemporanea, Università di Genova

¹ Mi sia consentito al riguardo di rimandare al mio saggio *L'élection directe du Parlement Européen: les prémisses*, in . F. Molina Del Pozo (cur.), *L'Union européenne à l'aube d'un nouveau siècle, Liber Amicorum Jacqueline Lastenouse-Bury*, Madrid, 1997, pp. 461-470.

² S. Guerrieri, *Un Parlamento oltre le nazioni. L'Assemblea Comune della Ceca e le sfide dell'integrazione europea (1952-1958)*, Bologna, 2016.

rinunciato e che avrebbe avuto l'autorità di esercitarli in maniera analoga ai parlamenti nazionali³, fu posto in maniera forte già da De Gasperi, nell'autunno 1951, in connessione con il tentativo di creare una Comunità europea della difesa (CED)⁴. La costituzione di un'Assemblea europea eletta su base democratica era prevista dall'art. 38 del progetto di trattato della CED, che affidava contestualmente all'Assemblea stessa il compito di studiare "i poteri di cui dovrebbe essere investita tale Assemblea"⁵, avviando così una sorta di processo costituente. Il successivo progetto di Statuto dell'Assemblea *ad hoc*, presentato nel marzo 1953, prevedeva la creazione di un Parlamento composto di due Camere: la Camera dei popoli, eletta e formata da deputati che rappresentavano la globalità dei popoli della Comunità, e la Camera degli Stati. Una legge della Comunità avrebbe provveduto a fissare i principi del sistema elettorale⁶.

Il progetto di Comunità politica europea sarebbe caduto, parallelamente all'affossamento della CED, ma il problema di colmare quello che a fine anni Settanta sarebbe stato chiamato dal politologo David Marquand⁷ il deficit democratico era destinato ad aumentare, con il progressivo trasferimento delle competenze nazionali alle istituzioni comunitarie e la parallela perdita dei poteri di controllo politico dei parlamenti nazionali, rimanendo al centro del dibattito politico sino ai nostri giorni. Parallelamente, con l'approfondirsi dell'integrazione europea sono mutati anche il ruolo, la composizione e la funzione del Parlamento europeo⁸.

I Trattati di Roma firmati nel marzo 1957 sancivano la costituzione di un'Assemblea parlamentare, composta da delegati dei Parlamenti nazionali, a cui erano attribuiti poteri di controllo politico dell'attività della Commissione della Comunità economica europea (CEE), così come della Commissione dell'Euratom. Gli articoli 144 della CEE e 114 di Euratom prevedevano la possibilità di votare una mozione di censura non soltanto sul rapporto annuale, come previsto dal Trattato CECA, ma anche sulla gestione della Commissione, che poteva essere chiamata in qualsiasi momento a rispondere del proprio operato e poteva essere sfiduciata con il voto dei 2/3 dell'Assemblea. Nessun potere invece era attribuito all'Assemblea nei confronti del Consiglio, ovvero della massima autorità decisionale della Comunità, nei confronti del quale essa vantava solo un inefficace potere consultivo, non essendo il Consiglio vincolato ad alcun parere. Era quindi difficile e raro che il Consiglio tenesse conto dei pareri del Parlamento.

A Roma, a fronte di un ampio allargamento delle competenze comunitarie, l'eventuale ampliamento dei poteri degli organi sovranazionali era previsto non come una meta prefissata né come una premessa assiomatica, ma piuttosto come un'esigenza alla quale i Governi dei Sei Paesi avrebbero dato soddisfazione nel momento in cui il meccanismo del mercato comune lo avesse richiesto⁹. Pur potendo godere di una non trascurabile rappresentatività democratica, l'Assemblea non poteva quindi esercitare quel ruolo di espressione e formazione dell'opinione pubblica che le è proprio, a causa della limitatezza dei suoi poteri.

³ Il problema fu posto per la prima volta in maniera chiara dalla delegazione italiana alla Conferenza della CED durante la riunione del 9 ottobre 1951. *Aide-mémoire de la délégation italienne*, in Archivi storici dell'Unione Europea (ASUE), carte Ivan Matteo Lombardo (IML), b. «CED. Negoziati Conferenza» e b. «Riunioni capi delegazione. Proposte varie delegazioni».

⁴ Discorso di De Gasperi all'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, 10 dicembre 1951, in M. R. De Gasperi (cur.), *De Gasperi e l'Europa*, Brescia, 1979, p. 119.

⁵ *Verbale della riunione dei sei ministri degli Esteri della Conferenza dell'esercito europeo avvenuta a Strasburgo l'11 dicembre 1951*, in L. V. Majocchi, F. Rossolillo, *Il Parlamento europeo*, Napoli, 1979, p. 177. Il verbale, reperibile in forma manoscritta in ASUE, c. IML, b. «CED. Delegazione italiana», fu pubblicato per la prima volta da M. Albertini, *La fondazione dello Stato federale europeo*, in *Il Federalista*, 1/1977, XIX.

⁶ Cfr. D. Preda, *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità politica europea (1952-1954)*, Milano, 1994.

⁷ D. Marquand, *Parliament for Europe*, Londra, 1979, p. 64.

⁸ B. Rittberger, *Building Europe's Parliament Democratic Representation Beyond the Nation State*, Oxford, 2007.

⁹ Introduzione di Luigi V. Majocchi a L. V. Majocchi (cur.), *Messina quarant'anni dopo. Il rilancio europeo e l'attualità del metodo in vista della Conferenza intergovernativa del 1996*, Bari, 1996.

L'art. 138 del Trattato CEE e l'art. 108 del Trattato Euratom prevedevano l'elezione a suffragio universale diretto dell'Assemblea, senza tuttavia specificarne i tempi. Costituitasi il 19 marzo 1958 sotto la presidenza di Robert Schuman, il 22 ottobre l'Assemblea parlamentare europea nominava in seno alla Commissione per gli Affari Politici un Gruppo di lavoro, presieduto da Fernand Dehousse, al fine di elaborare proposte sui modi per dare esecuzione alle disposizioni previste dall'art. 138¹⁰. Il Gruppo metteva a punto un "Progetto di Convenzione sulla elezione dell'Assemblea parlamentare europea a suffragio universale", approvato dalla Commissione per gli Affari politici nel maggio 1960 e trasmesso ai Consigli delle tre Comunità il mese successivo. Il progetto, che prese il nome di Progetto Dehousse, affermava il diritto dei cittadini di partecipare alla costruzione dell'Europa e prefigurava la Comunità politica come esito dell'integrazione economica. Giunto al Consiglio dei ministri, tuttavia, sarebbe stato di fatto accantonato.

In questa situazione apparentemente congelata, il Parlamento europeo ha cercato comunque in diversi modi di estendere i propri poteri¹¹. Inizialmente, ha ottenuto che la Commissione offrisse la sua consultazione facoltativa su tutte le sue proposte e che il Consiglio procedesse a tali consultazioni. In seguito, ha ottenuto un aumento dei suoi poteri di bilancio in relazione all'attuazione della politica agricola e alla creazione dell'unione doganale, che ha sollevato il problema del controllo politico delle risorse proprie della Comunità.

Superata la soglia dell'unione doganale, i Trattati finanziari dell'aprile 1970¹² e del 1975¹³, hanno consentito al Parlamento europeo di acquisire alcuni diritti di concertazione di bilancio insieme al Consiglio¹⁴. Non si è trattato di un risultato scontato. L'aumento dei poteri del Parlamento europeo, auspicato da Italia e Paesi Bassi, era infatti osteggiato dal Presidente francese Pompidou, mentre la Germania manteneva un atteggiamento flessibile. Fu il ministro degli Esteri belga Pierre Harmel, a proporre un compromesso¹⁵: il Parlamento avrebbe esercitato il controllo sul bilancio, che il Consiglio s'impegnava a non modificare; inoltre, terminata la fase transitoria, le spese sarebbero state divise tra obbligatorie e non obbligatorie¹⁶. Il Parlamento avrebbe avuto potere decisionale solo su queste ultime, circa il 16% del bilancio totale, nonché il diritto di rigetto totale del bilancio.

Con il deterrente ultimo di sfiduciare la Commissione, si trattava dell'unico potere significativo del Parlamento, che poteva proporre emendamenti al bilancio per l'agricoltura e la spesa per l'azione esterna con il sostegno di una maggioranza qualificata. Gli emendamenti ad altre voci sarebbero passati in assenza di un voto contrario a maggioranza qualificata, a condizione che il Parlamento rispettasse la totalità del bilancio presentato dal Consiglio. Il Parlamento poteva, in seconda lettura, respingere la versione riproposta dal Consiglio con una maggioranza dei 2/3. In questo modo, il Parlamento europeo riusciva a garantire che il suo ruolo non fosse esclusivamente consultivo, pur non potendo ancora esercitare un'influenza significativa sul contenuto delle leggi europee.

Alla fine degli anni Settanta, in conflitto con il Consiglio e procedendo nella politica dei piccoli passi, il Parlamento ha cercato di aumentare il margine di manovra di cui disponeva attraverso un

¹⁰ Cfr. F. Dehousse, *L'Europa dei popoli*, in Consiglio italiano del Movimento europeo (cur.), *Eleggiamo il Parlamento europeo*, Roma, 1963.

¹¹ P. Ponzano, *60 ans de relations interinstitutionnelles*, in *Revue du droit de l'Union Européenne*, 1/2018, pp. 101-121.

¹² Il Trattato di Lussemburgo del 22 aprile 1970 sanciva il passaggio alle risorse proprie e, contestualmente, un primo allargamento dei poteri del Parlamento europeo in materia di bilancio.

¹³ Il Trattato di Bruxelles del 22 luglio 1975 rafforzava i poteri del PE in materia di bilancio.

¹⁴ A. De Feo, *History of Budgetary Powers and Politics in the EU: The Role of the European Parliament*, Part II, *The non-elected Parliament, 1957-1978*, European Union Study Series, European Parliamentary Research Service, PE 563.508, 2015.

¹⁵ M. E. Guasconi, *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il Vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea*, Firenze, 2004, p. 91.

¹⁶ Il Trattato del 1970 ha suddiviso le spese tra obbligatorie, che la Comunità aveva l'obbligo contrattuale di pagare in quanto "spese derivanti obbligatoriamente dal trattato o dagli atti adottati a sua norma" (articolo 272, paragrafo 4 CE), e non obbligatorie. Cfr. Dipartimento tematico Affari di bilancio, Direzione generale delle Politiche interne dell'Unione, *La storia del bilancio dell'UE*, PE 636.475, maggio 2019.

aumento delle cosiddette spese non obbligatorie¹⁷. Nel 1978, il PE ha adottato in prima lettura un bilancio superiore al tasso massimo di spesa.

Una svolta importante nella direzione di far partecipare i popoli stessi alla costruzione europea, mediante la scelta dei loro rappresentanti, sarebbe avvenuta a metà anni Settanta: dapprima con la dichiarazione del Vertice di Parigi del 9-10 dicembre 1974 in cui, riconoscendo che il PE dovesse essere associato alla costruzione dell'unione europea, si chiedeva di passare al più presto possibile all'elezione a suffragio diretto; poi, con la decisione del Consiglio europeo di Roma, presieduto da Aldo Moro nel dicembre 1975 a Palazzo Barberini, di indire le prime elezioni europee nel periodo maggio-giugno 1978. La data definitiva sarebbe stata fissata al Consiglio europeo di Copenaghen, nell'aprile 1978, parallelamente alla decisione di creare una zona di stabilità monetaria europea. La decisione fu molto controversa. L'elezione a suffragio universale era infatti giudicata da molti inutile e fors'anche controproducente, se non addirittura contraria ai più elementari principi democratici, dal momento che si trattava di eleggere un Parlamento privo di potere. A livello governativo era diffuso il timore che le elezioni potessero modificare gli equilibri tra le istituzioni europee¹⁸, preconizzando l'instaurazione progressiva di un regime incentrato sull'assemblea comunitaria, con la riduzione del Consiglio a una seconda Camera legislativa.

Al contrario, l'elezione diretta del Parlamento europeo era associata dai movimenti per l'unità europea alla richiesta dei poteri concreti che l'assemblea avrebbe potuto acquisire dopo il voto, in forza della propria rappresentatività, consentendo l'avvio di iniziative di grande rilevanza per il processo di costruzione comunitaria. I federalisti italiani guidati da Mario Albertini, che pure nel 1961 aveva criticato pesantemente il Progetto Dehousse in virtù del mancato collegamento tra la proposta dell'elezione diretta del PE e l'assenza di interventi per accrescerne i poteri¹⁹, avviavano a partire dal 1967 una Campagna per le elezioni unilaterali dirette del Parlamento europeo, convinti che queste avrebbero aperto la strada alla formazione del potere politico federale europeo e forgiare un nuovo cittadino dalla duplice lealtà e appartenenza, statale ed europea²⁰. La Campagna sfociava nella presentazione al Senato, presieduto da Amintore Fanfani, l'11 giugno 1969, di un progetto di legge di iniziativa popolare, da parte di una delegazione guidata dal presidente del Consiglio italiano del Movimento europeo, Giuseppe Petrilli²¹. Nel 1970, su suggerimento di Altiero Spinelli che era divenuto Commissario europeo nel giugno di quell'anno, il MFE adottava un "Piano d'azione per la democratizzazione del Parlamento europeo, per l'elezione diretta dei suoi membri a suffragio universale e per la fissazione delle sue missioni e competenze"²². Spinelli era convinto che le elezioni europee avrebbero permesso una fortissima mobilitazione degli interessi e dei sentimenti favorevoli all'unità europea, trasformandoli da energie latenti in forze politiche vive. A sua volta, il Comitato Monnet chiedeva in un Memorandum del settembre 1973 l'elezione del Parlamento europeo e il rafforzamento dei suoi poteri. Giuseppe Petrilli, durante un convegno sul tema "L'unione economica e il problema della moneta europea"²³ organizzato dal CIME a Roma, il

¹⁷ P. Ponzano, *60 ans de relations interinstitutionnelles*, cit.

¹⁸ U. Tulli, *Un Parlamento per l'Europa. Il Parlamento europeo e la battaglia per la sua elezione (1948-1979)*, Firenze, 2017.

¹⁹ Scriveva Albertini, con riferimento al Progetto Dehousse: "Non ha senso (...) proporre di mettere in moto il meccanismo della sovranità europea, proporre di eleggere i rappresentanti del «popolo europeo», e dar loro il solo «potere» di rivolgere delle preghiere ai governi nazionali". Se si facessero le elezioni, aggiungeva, esse "darebbero luogo ad una farsa; una campagna elettorale nella quale i candidati dovrebbero promettere agli elettori: «Se mi eleggerete, dirò questo o quest'altro a chi ha il potere di farlo». E concludeva in maniera sferzante: "Dopo elezioni come quelle proposte dagli «europeisti», e l'esperienza del fatto che continuerebbero a comandare i governi nazionali, l'Europa affogherebbe nel ridicolo". M. Albertini, *Quattro banalità e una conclusione sul Vertice europeo*, in *Il Federalista*, III (2)/1961.

²⁰ L. V. Majocchi, *L'azione per il riconoscimento del diritto di voto europeo*, in S. Pistone (cur.), *I movimenti per l'unità europea 1954-1969*, Pavia, 1996.

²¹ P. Caraffini, *Un grand commis e la dimensione internazionale: Giuseppe Petrilli e il processo di integrazione europea (1950-1989)*, Milano, 2015.

²² Il Piano è stato pubblicato in L. Levi, S. Pistone (cur.), *Trent'anni di vita del Movimento federalista europeo*, Milano, 1973, pp. 346-352.

²³ Gli Atti del convegno sono raccolti in Movimento europeo e Movimento federalista europeo (cur.), *L'unione economica e il problema della moneta europea. La moneta come elemento di divisione o di unità dell'Europa*, Milano, 1978.

17-18 giugno 1977, a cui avevano partecipato Giulio Andreotti, Valéry Giscard d'Estaing e Leo Tindemans, affermava che l'approccio funzionalistico sotteso all'integrazione monetaria avrebbe dovuto essere completato con un'efficace riforma delle istituzioni. Nel settembre 1978, avrebbe sostenuto la necessità di legare l'obiettivo dell'unione economica e monetaria con le elezioni dirette del Parlamento europeo e con la creazione di un esecutivo europeo dotato di un potere autonomo di spesa. Ciò avrebbe potuto avvenire attraverso la contemporanea decisione di prevedere una data certa di avvio dell'unificazione monetaria e di aumentare il bilancio della Comunità, come era previsto dal Rapporto McDougall, dall'allora 0,7% del PIL comunitario al 2,5%.

2. Il Parlamento europeo eletto

L'idea che il Parlamento eletto potesse accelerare la spinta all'Unione era diffusa anche tra gli uomini di governo. Al Consiglio europeo di Roma del 1975, Aldo Moro sosteneva che per creare una vera integrazione europea occorresse avvicinare il Parlamento europeo alla volontà popolare²⁴. Willy Brandt, nel 1976, invitava il Parlamento europeo a diventare "la voce dell'Europa", considerandolo come una "assemblea costituente permanente dell'Europa"²⁵.

Dal 7 al 10 giugno 1979, 180 milioni di cittadini degli allora nove paesi della Comunità erano per la prima volta chiamati alle urne per eleggere 410 deputati del PE, alla cui presidenza veniva eletta la francese Simone Veil²⁶. Se l'elezione diretta veniva identificata come espressione di una cittadinanza europea matura e responsabile, permaneva tuttavia la contraddizione tra l'importanza dell'Assemblea in termini di rappresentatività e di controllo democratico e la limitatezza dei poteri di fatto ad essa devoluti²⁷.

Dopo le elezioni del giugno 1979, tuttavia il Parlamento eletto dimostrava immediatamente una rinnovata volontà di iniziativa politica, volta in particolare a rafforzare il proprio ruolo nei confronti del Consiglio dei ministri. Il banco di prova della nuova capacità d'azione del PE era rappresentato dal voto sul bilancio. Forte della nuova legittimità politica derivante dalla sua elezione diretta, il Parlamento europeo respingeva per la prima volta, su iniziativa di Altiero Spinelli²⁸, il progetto di bilancio per il 1980, innescando uno scontro fra il Parlamento e il Consiglio sull'ammontare e sulla qualità delle spese del bilancio per l'anno successivo. La conclusione frustrante per il Parlamento rendeva tuttavia palese il ruolo quasi esclusivamente consultivo dell'Assemblea e la necessità di riformare le istituzioni affinché la Comunità potesse affrontare con efficacia le nuove sfide interne e internazionali. Ciò confermava in Spinelli l'idea di lanciare un appello ai parlamentari europei per un'iniziativa costituente, dando il via all'azione che avrebbe condotto, nel giro di pochi mesi, alla

²⁴ G. Gramaglia, *Come Aldo Moro partecipò al processo d'integrazione europea*, in "In Terris. La voce degli ultimi", 9 maggio 2023.

²⁵ Discorso di Brandt al Congresso dell'Europa organizzato dal Movimento europeo, Bruxelles 5-7 febbraio 1976, in *L'Unità europea*, III (25)/1976, pp. 9-12.

²⁶ Deportata a diciassette anni nei campi di sterminio nazisti perché ebrea, Simone Veil rappresentava il simbolo della speranza e della riconciliazione. Cfr. S. Veil, *Solo la speranza lenisce il dolore*, Milano, 2024; Id., *Une vie*, Paris, 2007.

²⁷ Il comunicato finale del Vertice di Parigi del dicembre 1974, che prevedeva un impegno specifico e puntuale per l'elezione diretta del Parlamento, era ben più vago per quanto riguardava l'estensione dei suoi poteri: "[i Capi di Stato e di governo] attendono con interesse le proposte dell'Assemblea europea, su cui il Consiglio sarà chiamato a decidere entro il 1976. Sulla base di questa previsione, le elezioni dirette a suffragio universale potranno avere luogo in qualsiasi momento a partire dal 1978 [...] Le competenze dell'Assemblea europea saranno estese, riconoscendole determinati poteri nel processo legislativo comunitario".

²⁸ P. V. Dastoli, *L'azione del Club del Coccodrillo*, in A. Landuyt, D. Preda (cur.), *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, Bologna, 2000, tomo I, pp. 559-567. Cfr. inoltre D. Preda, *Il Parlamento Europeo eletto: l'azione di Spinelli e la nascita del Club del Coccodrillo*, in S. Cruciani, G. Tosatti (cur.), *L'integrazione europea tra crisi e rilanci (1917-2017)*, Viterbo, 2019, pp. 101-113; Id., *Spinelli's Initiative and the European Parliament Union Project*, in M. Gehler, Wilfried Loth (eds.), *Reshaping Europe. Towards a Political, Economic and Monetary Union, 1984-1989*, Baden-Baden, 2020, pp. 99-118.

costituzione ufficiale a Strasburgo del "Club del Coccodrillo"²⁹. A questa sarebbero presto seguite, a catena, l'istituzione presso il Parlamento europeo, nel giugno 1982, di una commissione per gli Affari istituzionali³⁰ incaricata di elaborare riforme ai Trattati, l'elaborazione in questa sede di un progetto di Trattato che istituiva l'Unione europea; l'approvazione del progetto, a grande maggioranza, da parte del Parlamento europeo nel corso della seduta del 14 febbraio 1984³¹. Il progetto del Parlamento europeo trasformava il Consiglio europeo in presidenza collegiale dell'Unione e la Commissione della Comunità in un vero esecutivo politico, manteneva un ruolo legislativo e di bilancio per il Consiglio dell'Unione, ma definendolo e limitandolo, dava al PE un vero potere legislativo e di bilancio, che esso condivideva con il Consiglio.

Fallito questo tentativo costituente, è ripreso il cammino graduale di ampliamento dei poteri nell'ambito dei Trattati esistenti³².

L'Atto unico europeo (AUE), entrato in vigore nel 1987, ha rafforzato i poteri legislativi del Parlamento europeo attraverso l'istituzione di una procedura di cooperazione, che prevedeva una doppia lettura delle proposte legislative. Il PE aveva il diritto di presentare emendamenti che il Consiglio poteva respingere solo deliberando all'unanimità, mentre gli stessi emendamenti richiedevano solo la maggioranza qualificata del Consiglio per essere adottati. L'AUE prevedeva inoltre che i trattati di adesione e di associazione fossero sottoposti al parere conforme del Parlamento europeo.

Il Trattato di Maastricht sull'Unione europea ha infine conferito al Parlamento europeo un ampio potere legislativo e un potenziale diritto di veto, introducendo una procedura di codecisione con il Consiglio, anche se inizialmente solo per circa la metà della legislazione comunitaria, cioè in particolare per mercato interno, una parte della politica sociale, ricerca e nuovi campi di applicazione del Trattato quali le reti transeuropee, l'ambiente, la protezione del consumatore, l'istruzione, la cultura, la sanità.

Inoltre, la concessione del diritto al Parlamento di approvare la nomina della Commissione come Collegio (voto di investitura) e di approvare la scelta del Presidente della Commissione operata dal Consiglio europeo (che ha portato nel 2014 alla cosiddetta procedura "Spitzenkandidat") ha aperto la strada a una "parlamentarizzazione", seppur ancora incompleta³³, del sistema istituzionale dell'Unione europea. Questo diritto di investitura è stato completato dal riconoscimento esplicito del diritto del Parlamento di approvare la nomina del Presidente della Commissione, incorporato nel Trattato di Amsterdam nel 1997.

La procedura di codecisione, denominata procedura legislativa ordinaria nel Trattato di Lisbona, si applica attualmente a circa il 90% della legislazione dell'UE (tranne, per la maggior parte, la fiscalità, parte della politica sociale, la procura europea e alcuni atti relativi ai diritti fondamentali). Il Trattato di Lisbona (erede del c.d. trattato costituzionale del 2004, a sua volta tributario del c.d. trattato Spinelli del 1984) ha rappresentato una svolta importante, un vero e proprio cambiamento

²⁹ Sulla nascita e l'attività del Club del Coccodrillo, si veda la rivista *Crocodile – Lettera ai membri del Parlamento Europeo 1980-1983*, la cui ristampa anastatica è stata pubblicata a cura della Consulta europea del Consiglio regionale del Piemonte, Torino, 2008, con una introduzione di Sergio Pistone. Cfr. inoltre P. V. Dastoli, *L'iniziativa del Coccodrillo. La storia della "Lettera" dal 1980 al 1995*, in D. Pasquucci, D. Preda, L. Tosi (cur.), *Le riviste e l'integrazione europea*, Padova, 2016, pp. 643-647.

³⁰ Per la ricostruzione della creazione della Commissione per gli affari istituzionali, risulta di grande utilità la *Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo 1979-1980-1981*, riprodotta in forma anastatica dalla Consulta europea del Consiglio regionale del Piemonte, Torino, 2008.

³¹ W. Kaiser, *Shaping European Union: The European Parliament and Institutional Reform, 1979-1989*, European Parliament History Series, Brussels, 2018.

³² *50 ans d'histoire du Parlement européen (1958-2008)*, Partie II, in P. Ponzano, P. Roca, A. Rasmussen, Éd. Office des Publications de l'UE, p. 142.

³³ O. Costa, *La parlementarisation inachevée de l'Union européenne: le Parlement européen entre puissance institutionnelle et faiblesse politique*, in M. Koopmann, S. Martens (dir.), *L'Europe prochaine. Regards franco-allemands sur l'avenir de l'Union européenne*, Paris, 2007. Negli ultimi anni è possibile rilevare come nel PE siano aumentati il peso delle delegazioni nazionali e l'influenza degli interessi statali e localistici.

di orizzonte³⁴. Al Parlamento è stato dato il potere di eleggere, a maggioranza, il presidente della Commissione europea, sulla base di una proposta del Consiglio europeo che tenga conto dei risultati delle elezioni del PE. Il candidato è quindi espressione di una maggioranza politicamente caratterizzata su base partitica e ciò dà al PE una legittimazione diretta sua propria. In vista delle elezioni del 2014, il Parlamento ha introdotto il principio dei candidati capilista, gli *Spitzenkandidaten*, con l'obiettivo di rafforzare la legittimità democratica dell'Esecutivo europeo.

Questo 'nuovo' PE, eletto (dopo Lisbona) non più dai "cittadini degli Stati membri" ma dai "cittadini dell'Unione", assume così natura di "vero parlamento 'sovrannazionale'"³⁵, nella prospettiva di una sovranità popolare europea.

3. Prospettive di riforma

Nonostante i grandi progressi compiuti, è possibile tuttavia ancora oggi affermare che il deficit democratico è ancora presente e che il circuito vitale tra le attese dell'opinione pubblica e la rappresentanza politica non è ancora attivo.

Contrariamente a quanto avviene negli Stati, il Parlamento europeo non ha il potere di iniziativa legislativa. Esso può solo domandare alla Commissione europea di presentare una proposta (art. 225 TFUE).

Per quanto concerne la codecisione, essa ha sì ormai raggiunto il 90% degli atti, ma è condivisa con un Consiglio che statuisce in larga parte ancora all'unanimità e talora, pur potendo votare a maggioranza, decide all'unanimità perché gli Stati membri preferiscono ottenere il consenso di tutti piuttosto che mettere alcuni Stati in minoranza. Il problema si sposta quindi sulla decisione a maggioranza qualificata e non all'unanimità del Consiglio dei ministri.

Il PE è escluso dalle decisioni riservate dai Trattati alle materie che richiedono l'unanimità. A questo proposito, come sottolinea Paolo Ponzano, va sottolineato che il Trattato di Maastricht ha introdotto il metodo intergovernativo non solo per il secondo e il terzo pilastro (politica estera e affari giudiziari), ma anche sostanzialmente per la politica economica. Inoltre, l'aumento delle decisioni "intergovernative" ha provocato un "effetto domino", estendendosi ad altre decisioni chiave prese o approvate dal Consiglio europeo³⁶.

Il PE può chiedere al Consiglio di presentare delle proposte legislative, ma non può chiedere di deliberare entro un termine prefissato.

Nell'ottica di una riforma dei Trattati, andrebbe pertanto richiamata l'esigenza di attribuire al PE il diritto di iniziativa legislativa oggi limitato alla Commissione, ma soprattutto andrebbe affrontata l'anomalia di escluderlo dalle decisioni riservate dai trattati alle materie decidibili solo all'unanimità.

Manca ancora una legge elettorale europea, che preveda il voto sulla base di liste transnazionali e di partiti effettivamente europei con programmi realmente comuni. I partiti sono ancora prevalentemente organizzati nel quadro nazionale e, sul piano europeo, faticano ad esprimere un vero e proprio punto di vista europeo, frutto di elaborazioni politiche comuni.

Una recente proposta per migliorare il livello di democrazia nell'UE è l'armonizzazione della legge elettorale per il PE nei diversi Paesi dell'UE³⁷ avanzata dal *German-French working group of experts on EU institutional reforms* istituito il 23 gennaio 2023, in occasione del Consiglio dei

³⁴ L. Moccia, *Il "nuovo" Parlamento europeo e il futuro dell'Unione*, in *La Cittadinanza europea*, 1/2014, p. 6 ss.

³⁵ *Ibid.* p. 12; v. pure Id., *UE: ripartire dal 'futuro'... per un federalismo civico*, in *lceonline*, 3/2023, I, p. 30 ss..

³⁶ P. Ponzano, *Il Trattato di Maastricht e il sistema istituzionale italiano* (https://www.movimentoeuropeo.it/images/documenti/Maastricht_2_PPonzano.pdf).

³⁷ A. Padoa Schioppa, *Il documento franco-tedesco sulle riforme dell'Unione europea*, CSF Policy Paper, n. 58, ottobre 2023; *Report of the Franco-German Working Group on EU institutional Reform, Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, Paris-Berlin, 18 September 2023.

ministri franco-tedesco, su iniziativa del Ministro di Stato per l'Europa e il Clima, Anna Lührmann, per la Germania, e della Segretaria di Stato per gli Affari Europei, Laurence Boone, per la Francia³⁸.

Se i passi avanti compiuti sono molto significativi, i problemi aperti rimangono numerosi³⁹. Per questo, il Parlamento europeo continua a rimanere al centro di tutti i progetti di riforma dei Trattati.

Abstract

Spesso l'Unione Europea non riesce a trasmettere verso l'esterno quello che fa, il suo dinamismo, i suoi progressi, i suoi rilanci, le sue 'visioni'. Talora, semplicemente, non viene 'comunicata'. Nel periodo di crisi che sta attraversando ormai da vent'anni, l'UE è oggetto di aperte critiche alle sue istituzioni, alla sua governance e alle sue politiche e fatica a sottrarsi alle idee preconcepite, talora alimentate da semplificazioni, fake news, clichés consolidati. Questo articolo vuole ripercorrere la storia di uno di questi clichés, attraverso la ricostruzione sintetica dell'evoluzione del ruolo e dei poteri del Parlamento europeo, mettendone in evidenza conquiste e limiti.

Parole chiave: Parlamento europeo, poteri parlamentari, elezioni europee, democrazia europea

*

The European Union often fails to convey what it does, its dynamism, its progress, its relaunches, its 'visions'. Sometimes, it is simply 'not communicated'. In recent years, the EU is the target of criticism of its institutions, its governance and its policies, and it struggles to escape preconceived ideas, sometimes fueled by simplifications, fake news, consolidated clichés. This article aims to retrace the history of one of these clichés, through a synthetic reconstruction of the evolution of the role and powers of the European Parliament, highlighting its achievements and limits.

Key words: European Parliament, Parliamentary powers, European elections, European democracy

³⁸ Il gruppo, formato da 12 esperti, comprende: Pervenche Berès (Fondation Jaurès 51), Olivier Costa (CNRS CEVIPOF - Rapporteur), Gilles Gressani (Grand Continent), Gaëlle Marti (Université de Lyon III), Franz Mayer (Universität Bielefeld), Thu Nguyen (Jacques Delors Centre), Nicolai von Ondarza (Stiftung Wissenschaft und Politik), Sophia Russack (Centre for European Policy Studies - CEPS), Daniela Schwarzer (Open Society Foundations - Rapporteur), Funda Tekin (Institut für Europäische Politik - IEP), Shahin Vallée (DGAP), Christine Verger (Institut Jacques Delors). Nguyen (Jacques Delors Centre), Nicolai von Ondarza (Stiftung Wissenschaft und Politik), Sophia Russack (Centre for European Policy Studies - CEPS), Daniela Schwarzer (Open Society Foundations - Rapporteur), Funda Tekin (Institut für Europäische Politik - IEP), Shahin Vallée (DGAP), Christine Verger (Institut Jacques Delors).

³⁹ G. Levi, F. Sozzi (cur.), *Unione politica in progress? Partiti e gruppi parlamentari europei (1953-2014)*, Padova, 2014.

Parte II

rubriche

“7 Ottobre 2023”, sicurezza, esistenza e resistenza in Medio Oriente: un’analisi a partire dal gihad^(*)

Vasco FRONZONI*

Sommario: 1. 7 Ottobre 2023: azione e reazione 2. Sicurezza, esistenza e resistenza: i diritti negati 3. *Gihad* e *ius in bello* nell’Islam 3.1. Il *gihad* 3.2. Non combattenti, ostaggi e prigionieri di guerra 4. Conclusioni

1. “7 Ottobre 2023”: azione e reazione

Il 7 ottobre 2023 Hamas¹ ha effettuato un attacco verso Israele su più fronti e senza precedenti. Sono stati lanciati migliaia di razzi verso aree civili del territorio israeliano, numerosi militanti provenienti dalla Striscia di Gaza hanno penetrato le barriere di delimitazione e violato le fortificazioni sul confine in vari punti, per infiltrarsi in diverse località di Israele². Questi gruppi armati sono entrati nelle città, nei *kibbutz* e in alcuni presidi militari israeliani vicino alla Striscia uccidendo numerose persone, hanno compiuto numerosi atti di violenza a sfondo sessuale³ ed hanno anche rapito e portato nella Striscia diversi civili, compresi donne e bambini, come del resto documentato da numerosi video apparsi in rete.

A tal proposito, prima di proseguire nell’analisi del tema, è doveroso ricordare che in occasione di ogni conflitto le informazioni vanno di pari passo con disinformazione e controinformazione, e sono spesso orientate dalla propaganda. Conseguentemente, non è necessario ricorrere ad Eschilo⁴ per ricordare che le notizie diffuse dai principali ed accreditati organi di stampa così come quelle apparse in rete, in assenza di un’accurata e non sempre agevole verifica, vanno in ogni caso prese col beneficio del dubbio.

Riprendendo la descrizione degli eventi ad introduzione del tema, subito dopo l’attacco, Israele ha dichiarato uno “stato di guerra”⁵ ed ha intrapreso una energica operazione militare, forse la più

(*) Testo aggiornato dell’intervento al Seminario di Studi Internazionali dal titolo “*Emergenza Diritti umani nei conflitti internazionali: analisi dello scenario attuale*” organizzato in occasione del 75° Anniversario della proclamazione della Dichiarazione universale dei diritti umani, Pozzuoli, 11 dicembre 2023. Le principali parole arabe non sono state traslitterate ma unicamente trascritte, peraltro in forma semplificata, anche perché divenute di uso comune.

* Professore Associato di Diritto islamico e Diritto ecclesiastico, Università telematica Pegaso.

¹ Hamas, acronimo della locuzione araba حركة المقاومة الإسلامية (Harakat al-Muqawama al-Islamiyya) traducibile come Movimento Islamico di Resistenza, è una organizzazione palestinese localizzata essenzialmente nella striscia di Gaza, nata nel 1987 a ridosso della prima Intifada come costola territoriale della Fratellanza musulmana, vincitrice di una consultazione elettorale nel 2006 e iscritta poi nelle liste delle organizzazioni terroristiche della UE e delle principali istituzioni mondiali. Per approfondimenti, tra altri, Z. Chehab, *Inside Hamas. The Untold Story of Militants, Martyrs and Spies*, London, 2007; J. P. Filiu, *Gaza. A History*, Oxford, 2014; B. Milton-Edwards, S. Farrell, *Hamas: The Islamic Resistance Movement*, Cambridge, 2010.

² OHCA, *Escalation in the Gaza Strip and Israel | Flash Update #1 (7 October 2023)* (<https://www.unocha.org/publications/report/occupied-palestinian-territory/escalation-gaza-strip-and-israel-flash-update-1-1800-7-october-2023>).

³ UN Women statement on the situation in Israel and Gaza, 1 December 2023 (<https://www.unwomen.org/en/news-stories/statement/2023/12/un-women-statement-on-the-situation-in-israel-and-gaza>).

⁴ Ci si riferisce alla nota frase attribuita ad Eschilo secondo la quale in guerra la verità è la prima vittima.

⁵ Times of Israel, *IDF: Country in state of war, Hamas terrorists still in Israel*, 7 October 2023, (https://www.timesofisrael.com/liveblog_entry/idf-country-in-state-of-war-hamas-terrorists-still-in-israel/)

significativa dalla “guerra dei sei giorni” del 1967⁶, iniziando dapprima a colpire obiettivi a Gaza, per poi lanciare una vasta operazione di terra, penetrando la Striscia con l'intento dichiarato di voler liberare gli ostaggi e di voler neutralizzare ogni minaccia alla sicurezza nazionale.

La reazione di Israele si è mossa su un piano globale e nel corso delle operazioni a Gaza sono stati coinvolti un numero enorme di civili palestinesi, sia direttamente che indirettamente. Sul modo in cui si articola lo scontro nella Striscia, la propaganda dei belligeranti è caratterizzata da uno scambio di vicendevoli accuse, anche in occasione di enunciate iniziative umanitarie. Tali accuse, soprattutto allorquando riferite ed episodi in danno di civili, non combattenti ed ostaggi, vengono talvolta supportate da prove, puntualmente tacciate di falsità dalla controparte: gli avvertimenti delle truppe israeliane ai civili palestinesi con invito a spostarsi prima di un attacco; le minacce di Hamas ai residenti di non abbandonare le abitazioni; l'esplosione (a ridosso) dell'Al-Ahli Baptist Hospital e la paternità dell'inesco; il trattamento disumano e degradante degli ostaggi; i filmati del rilascio di alcuni di essi e i saluti con i carcerieri; la regia nell'apertura o nella chiusura dei corridoi umanitari; la gestione degli aiuti umanitari e l'impiego del carburante ecc.

Va rimarcato che in occasione dell'attacco di Hamas e della prosecuzione dei suoi effetti, sono state poste in essere una serie di condotte che potrebbero essere diversamente lette in base al parametro utilizzato (legislazioni interne, pratiche nazionali, consuetudini, trattati, accordi ecc.), ma che vengono inquadrare in modo univoco dal diritto internazionale, da quello internazionale dei conflitti armati e da quello umanitario, in tempo di pace come anche in occasione di conflitti: l'omicidio di non combattenti⁷, lo stupro e altre forme di violenza sessuale⁸, la presa di ostaggi civili⁹, sono atti vietati, da perseguire e da condannare. Del resto, le azioni di Hamas sono state da subito censurate dal Procuratore Capo della Corte Penale Internazionale: “Children and men and women and the elderly can't be ripped from their homes and taken as hostages, whatever the reasons. And when these types of acts take place, they cannot go uninvestigated and they cannot go unpunished. Because these types of crimes that we've all been watching, that we saw on the 7th of October, are serious violations, if proven, of international humanitarian law”¹⁰.

I principi e le norme in ambito internazionale impongono alle parti in conflitto di distinguere tra obiettivi civili e obiettivi militari, obbligando a dirigere eventuali attacchi soltanto contro combattenti e *target* militari, in base al “Principio di distinzione”¹¹. Allo stesso tempo, è proibito il compimento di attacchi indiscriminati, che non siano cioè diretti contro un obiettivo militare specifico, o i cui effetti non possono essere valutati¹². Più specificamente, è vietato dirigere attacchi contro la popolazione civile o singoli civili che non prendono parte direttamente alle ostilità¹³, e farlo intenzionalmente

⁶ Nella vastità della produzione scientifica sul tema della guerra nel Sinai del 1967, pur nella difficoltà di fornire indicazioni bibliografiche essenzialmente storiche e possibilmente equilibrate, tra altri, si rinvia a A. Shlaim, *The 1967 Arab-Israeli War: Origins and Consequences*, Oxford, 2012; N. Safran, *From War to War: the Arab-Israeli Confrontation 1948-1967*, London, 1969; R. S. Churchill, W. S. Churchill, *The Six Day War*, London, 1970; I. A. Abu-Lughod, *The Arab-Israeli Confrontation of June 1967: An Arab Perspective*, Evanstone, 1970; J. Bowen, *Six Days: How the 1967 War Shaped the Middle East*, New York, 2005; E. M. Hammel, *Six Days in June: How Israel Won the 1967 Arab-Israeli War*, New York, 1992.

⁷ Cfr. ICRC, International Humanitarian Law Database, Rule 89 – *Violence to Life* (<https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule89>).

⁸ Cfr. ICRC, International Humanitarian Law Database, Rule 93 – *Rape and Other forms of Sexual Violence* (<https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule93>).

⁹ Cfr. ICRC, International Humanitarian Law Database, Rule 96 – *Hostage-Taking* (<https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule96>).

¹⁰ Cfr. Statement of ICC Prosecutor Karim A. A. Khan KC from Cairo on the situation in the State of Palestine and Israel, 30 October 2023 (<https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-khan-kc-cairo-situation-state-palestine-and-israel>).

¹¹ Su tale fondamentale principio, tra altri, N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2021, p. 152 ss.

¹² Cfr. ICRC, International Humanitarian Law Database, Rule 11-13 – *Indiscriminate Attacks; Definition of Indiscriminate Attacks; Area Bombardment* (<https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule11>; <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule12>; <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule13>).

¹³ Cfr. ICRC, International Humanitarian Law Database, Rule 1 – *The Principle of distinction between Civilians and Combatants* (<https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule1>).

costituisce un crimine di guerra¹⁴. Inoltre, gli attacchi devono essere calibrati in base al principio di proporzionalità¹⁵. Lanciare intenzionalmente un attacco nella consapevolezza che potrà causare la perdita di vite civili o danni alle persone non combattenti, o anche solo danni a beni civili, come conseguenze eccessive rispetto ad un vantaggio militare, costituisce anch'esso un crimine di guerra¹⁶. Il rispetto, altresì, del "Principio di precauzione" impone alle parti in conflitto di adottare opportune cautele ed operare una costante valutazione degli effetti delle loro azioni, avendo cura di non provocare pregiudizio o conseguenze comunque dannose per i civili o per i loro beni¹⁷. Le autorità israeliane sostengono che le forze di Hamas stiano utilizzando gli ostaggi sequestrati come "scudi umani", posizionandone alcuni a presidio delle proprie postazioni, già collocate tra le infrastrutture civili della Striscia, come scuole, ospedali e aree residenziali, circostanze negate da Hamas. Anche l'utilizzo di scudi umani è una pratica vietata dal diritto internazionale¹⁸, e costituisce un crimine di guerra¹⁹.

Certamente, per l'ambito internazionalistico uno dei temi da analizzare è la natura e l'entità della reazione di Israele all'attacco e se le possibili violazioni del diritto internazionale da parte di Hamas possano giustificare quelle eventualmente compiute dalle forze israeliane, anche alla luce della *application* formulata dal Sud Africa contro Israele innanzi alla Corte Internazionale di Giustizia in riferimento alla Convenzione sulla prevenzione e la repressione del crimine di genocidio, ed alla conseguente ordinanza con misure provvisorie emessa dalla Corte dell'Aja in data 26 gennaio 2024²⁰. Va opportunamente richiamata, sul punto, la necessità per le parti in conflitto di rispettare le norme internazionali umanitarie, indipendentemente dalla condotta dell'altra parte belligerante, essendo le ritorsioni contro i civili in generale²¹, e contro le persone nei territori occupati in particolare²², proibite dal diritto internazionale.

Di contro, *ratione materiae*, il presente studio si prefigge l'obiettivo di valutare la condotta di Hamas sotto la lente del diritto religioso dell'Islam.

2. Sicurezza, esistenza e resistenza: i diritti negati

Prima di intraprendere l'analisi annunciata, possono risultare utili alcune considerazioni di ordine generale, per meglio inquadrare il contesto e i suoi attori.

Israele e Palestina sono due mondi fisicamente vicini, ideologicamente distanti, strategicamente divisi, che vivono in uno stato perenne di contesa e di insicurezza. Ed è proprio il tema della sicurezza

¹⁴ Cfr. Statuto della Corte Penale Internazionale, Art. 8(2)(b)(i) e (e)(i) (<https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/RS-Eng.pdf>).

¹⁵ Su tale principio, tra altri, si rinvia a M. Newton, L. May, *Proportionality in International Law*, Oxford, 2014; A. Cohen, D. Zlotogorski, *Proportionality in International Humanitarian Law. Consequences, Precaution, and Procedures*, Oxford, 2021. Per una visione specifica del Diritto islamico su tale tematica, si rinvia a Al-Ansari, *Tafrij al-Kurub fi Tadbir al-Hurub*, Cairo, 1961, p. 32 ss.

¹⁶ Cfr. Statuto della Corte Penale Internazionale, Art. 8(2)(b)(iv) (<https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/RS-Eng.pdf>).

¹⁷ Cfr. ICRC, International Humanitarian Law Database, Rule 15 - *Principle of Precautions in Attack* (<https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule15>). In dottrina, cfr. E. J. Marchant, *Insufficient Knowledge in Kunduz: The Precautionary Principle and International Humanitarian Law*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 1/2020, p. 53 ss.

¹⁸ Cfr. ICRC, International Humanitarian Law Database, Rule 97 - *Human Shields* (<https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule97>).

¹⁹ Cfr. Statuto della Corte Penale Internazionale, Art. 8(2)(b)(xxiii) (<https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/RS-Eng.pdf>).

Precautionary Principle and International Humanitarian Law, in *Journal of Conflict and Security Law*, 1/2020, p. 53 ss.

²⁰ Cfr. Corte Internazionale di Giustizia, Ordinanza del 26 Gennaio 2024, 192-20240126-ORD-01-00-EN, disponibile alla url (<https://www.icj-cij.org/node/203447>).

²¹ Cfr. ICRC, International Humanitarian Law Database, Rule 146 - *Reprisal against Protected Persons* (<https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule146>).

²² Cfr. IV Convenzione di Ginevra relativa alla Protezione di civili in tempo di Guerra, art. 33.3 (https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.33_GC-IV-EN.pdf).

a risultare centrale non solo per le istituzioni, quanto soprattutto per le rispettive popolazioni civili, quotidianamente minacciate dalla spirale della violenza e della vendetta. Difatti, Fin troppo spesso avvengono lanci di missili su obiettivi civili, attentati, sottrazioni di terre per nuovi insediamenti, scontri in occasione di riunioni religiose, singoli episodi di violenza ecc. Eppure, il diritto di Israele ad esistere ed il corrispondente diritto della popolazione palestinese a resistere sono specularmente declinabili nel diritto della Palestina ad esistere e della popolazione israeliana a resistere, esigenze da sempre persistenti e da troppo tempo contrapposte.

In questo complicato scenario, caratterizzato da difficili equilibri, si sono stratificati l'attacco di Hamas e la reazione israeliana, facendo diventare Gaza un territorio devastato dalla guerra e le zone limitrofe territori insicuri e minacciati.

Da allora i media internazionali e, segnatamente, quelli italiani, riportano e commentano le cronache della guerra tra "Israele e Palestina". Tale polarizzazione, tuttavia, non appare corretta ed anzi risulta nociva, poiché tende a connettere le rivendicazioni all'autodeterminazione palestinese e le aspettative alla nascita di uno Stato di Palestina con le azioni terroristiche e con le attività illecite poste in essere da Hamas ormai da tempo e culminate nel 7 Ottobre 2023. Dovrebbe essere interesse di tutti viceversa mettere in chiaro che il conflitto è tra Hamas ed Israele, e che le vittime sono i civili, in Palestina ed in Israele.

Invero, oggi sono ormai pochi i palestinesi (*ghazawy* e non) reali sostenitori di Hamas soprattutto in riferimento alla sua nota posizione contraria alla formula "due popoli, due Stati"²³, mentre la maggior risultano vittime del "regime" costruito nel tempo da questo movimento. Hamas ha saputo dapprima conquistare il cuore palestinese cavalcando l'onda dei sentimenti identitari e nazionalistici, intimamente connessi alla *nakba* (la catastrofe) ed alla "liberazione"²⁴, comportandosi da para-stato e fornendo *welfare*, per poi passare in modo progressivamente sempre più intransigente ad imporre ai civili palestinesi l'erogazione dei servizi da parte dei propri affiliati, la propria linea politica e le conseguenze delle azioni delle proprie falangi armate²⁵. Hamas ha così ideologizzato la questione palestinese, facendosene scudo. Invero, le ideologie risultano fondate su un'opinione unica che si autoproclama detentrica della verità e delle ricostruzioni storiche, e vengono poi spesso veicolate con il potere della minaccia, della costrizione e della violenza.

L'evoluzione di Hamas, da movimento solidaristico di ispirazione nazionalistico-religiosa, a partito politico con articolazioni ramificate, fino a diventare organizzazione terroristica capace di imporre la propria autorità non solo nella Striscia di Gaza, ma anche agli altri movimenti (Fatah, A.N.P., ecc.) nel West Bank (la cd. Cisgiordania), è un dato difficilmente confutabile²⁶.

Del resto, al di là delle dichiarazioni e dei proclami, è del tutto evidente che se si pervenisse alla effettiva esistenza dello Stato di Palestina, da un punto di vista "ontologico" Hamas non avrebbe più ragion d'essere e, sotto l'aspetto economico-finanziario, perderebbe gli ingenti finanziamenti che

²³ Cfr. K. Shikaki, *Palesine Report 1 – Domestic Balance of Power and Palestinian-Israeli Relations Before and After October 7th*, in *Arab Barometer VII*, 2024, alla url (<https://www.arabbarometer.org/wp-content/uploads/Arab-Barometer-PSR-Palestine-Report-Part-I-EN-.pdf>)

²⁴ Anche su tali centrali tematiche la letteratura è molto vasta e non è sempre agevole fornire indicazioni bibliografiche equilibrate. Tra altri, N. Masalha, *The Palestine Nakba. Decolonising History, Narrating the Subaltern, Reclaiming Memory*, London-New York, 2012; G. Thompson, *Legacy of Empire*, London, 2019; S. Ben-Ami, *Palestina. La storia incompiuta. La tragedia arabo-israeliana*, Milano, 2007; A. Shlaim, E. Rogan, *La guerra per la Palestina. Riscrivere la storia del 1948*, Rimini, 2013.

²⁵ Cfr. B. Brenner, *Gaza under Hamas. From Islamic Democracy to Islamist Governance*, London-New York, 2017; M. Litvak, *The Islamization of the Palestinian-Israeli Conflict: The Case of Hamas*, in *Middle Eastern Studies*, 1/1998, p. 148 ss.

²⁶ Sul punto, sempre tenendo in conto la difficoltà di fornire spunti bibliografici possibilmente equilibrati e bipartisan, si rinvia a T. Baconi, *Hamas Contained. The Rise and Pacification of Palestinian Resistance*, Stanford, 2018; M. Levitt, *Hamas. Politics, Charity and Terrorism in the Service of Jihad*, Washington, 2006; T. Bhasim, M. Carter Hallward, *Hamas as a Political Party: Democratization in the Palestinian Territories*, in M. B. Altier, S. Martin, L. B. Weinberg, *Violence, Elections and Party Politics*, London-New York, 2014, p. 75 ss.; B. Berti, *Non-State Actors as Providers of Governance: The Hamas Government in Gaza Between Effective Sovereignty, Centralized Authority, and Resistance*, in *Middle East Journal*, 1/2015, p. 9 ss.; U. Dekel, *Israel's Exhausted Strategy of Deterrence vis-à-vis Hamas*, in *INSS Insight*, 3/2019, p. 1 ss.; N. J. Brown, *The Hamas-Fatah Conflict: Shallow but Wide*, in *The Fletcher Forum of World Affairs*, 2/2010, p. 35 ss..

arrivano dall'estero, e si andrebbero ad esaurire gli enormi benefici derivanti dall'embargo e dal suo monopolio nel contrabbando attraverso la rete di tunnel sotto i confini²⁷.

Altro fattore evidente è che, con l'attacco del 7 Ottobre 2023, Hamas ha certamente raggiunto l'obiettivo di allontanare e congelare *sine die* la soluzione dei "Due Stati", che viceversa aveva recentemente ripreso vigore grazie anche all'intercessione dell'Arabia Saudita nel corso dei cd. Accordi di Abramo²⁸. L'occasione, ed è una circostanza altrettanto evidente, è stata poi colta dalla attuale leadership israeliana per non limitarsi come in passato ad una reazione per così dire punitiva e poi arrestarsi²⁹. Il Premier israeliano Benjamin Netanyahu, nonostante il calo di consensi e l'aperta avversione manifestatagli dalle famiglie degli ostaggi, non solo non ha arrestato l'operazione di terra nella Striscia di Gaza, ma ha chiarito che qualsiasi idea di sovranità si scontra con l'esigenza di Israele di controllare con sicurezza tutto il territorio a ovest del fiume Giordano, rigettando l'idea di due Stati sovrani al termine della guerra³⁰.

Ancora una volta le aspettative di pace e i diritti all'autodeterminazione ed alla sicurezza dei civili, in Israele come in Palestina, vengono negati.

3. *Gihad e ius in bello nell'Islam*

Territori contesi, diritti negati, insicurezza diffusa, odio che monta: è questo lo scenario principale che si dipana attualmente tra Israele e Palestina, a causa dell'attacco di Hamas ed in ragione della reazione israeliana. Eppure, le regole del Diritto islamico, consentirebbero ampi spazi di convivenza pacifica ed pluralismo confessionale, soprattutto allorquando approfondite alla luce della nozione coranica di *gihad*³¹.

L'Islam, pur essendo una religione di pace non solo dal punto di vista semantico ma anche ontologico, ritiene che vi siano principi e situazioni per le quali talvolta occorre lottare, anche a

²⁷ Cfr. L. Vidino, S. Altuna, *Tackling Hamas funding in the West*, Washington, 2023; The Economist, *Inside Hamas's sprawling financial empire*, 20 Novembre 2023, <https://www.economist.com/finance-and-economics/2023/11/20/inside-hamass-sprawling-financial-empire>; H. Al Sayegh, J. O'Donnell, E. Howcroft, *Who funds Hamas? A global network of crypto, cash and charities*, in Reuters.com, 16 Ottobre 2023; G. Carrer, E. Rossi, *Fame a Gaza, business nel mondo. Le reti internazionali di Hamas*, in Formiche.net, 30 Ottobre 2023.

²⁸ Cfr. J. Jensehaugen, *Israel and the Abraham Accords: A Failed Expansion*, in Prio Middle East Center Mideast Policy Brief, 2/2023; J. B. Alterman, *Biden's Efforts to bring Saudi Arabia into the Abraham Accords*, in Center for Strategic and International Studies, 22 September 2023.

²⁹ Si pensi alle diverse operazioni militari di Israele come ad esempio "Pioggia estiva" del 2006, "Piombo fuso" del 2008. Per una cronaca, cfr. I. B. Bickerton, C. L. Klausner, *A History of the Arab-Israeli Conflict*, London-New York, 2022; M. Dunn Cavelty, T. Balzacq, *Routledge Handbook of Security Studies*, Abingdon, 2017; C. Vercelli, *Storia del conflitto israelo-palestinese*, Bari, 2020.

³⁰ Cfr. per tutti, M. M. D'Alessandro, *Gaza, Netanyahu dice no alla soluzione di due Stati dopo la guerra*, in Euronews.com, 19 Gennaio 2024.

³¹ Sulla nozione di *gihad* la letteratura è molto vasta. Tra altri, si rinvia a M. Abu Zahra, *Nazariyyat al-Harb fi al-Islam*, Cairo, 1961; Y. Al-Qaradawi, *Fiqh al-Gihad: Dirasah Muqaranah li-Ahkamih wa Falsafatih fi Daw' al-Qur'an wa al-Sunnah*, Cairo, 2009, I; A. Bostom (cur.), *The legacy of Jihad. Islamic Holy war and the Fate of non-muslims*, Amherst, 2008; J. Bourlard, *Le Jihâd. Les textes fondateurs de l'islam face à la modernité*, Paris, 2008; D. Cook, *Storia del Jihad*, Torino, 2007; J. Esposito, *Unholy war. Terror in the name of islam*, Oxford-New York, 2002; K. Abou El Fadl, *Rebellion and violence in islamic law*, Cambridge, 2001; J. P. Filiu, *Les frontières du Jihad*, Paris, 2006; E. Fagnan, *Le Djihad ou Guerre Sainte selon l'école Malekite*, Alger, 1908; M. al-Shaybani, *The Islamic Law of Nations: Shaybany's Siyar* (trad.), Baltimore, 1966; G. Kepel, *Jihad, ascesa e declino. Storia del fondamentalismo islamico*, Roma, 2004; B. Lewis, *Il linguaggio politico dell'Islam*, Bari, 2005; A. Limam, *L'islam et la guerre*, Lille, 2009; F. Malekian, *The concept of islamic international criminal law. A comparative study*, London, 1994; L. Massignon, *La suprema Guerra Santa dell'Islam*, Troina, 2003; A. Morabia, *Le Jihad dans l'Islam médiéval*, Paris, 1993; N. Melis, *Il kitab al-Gihad di Molla Hüsrev*, Cagliari, 2002; A. Sachedina, *The development of Jihad in Islamic Revelation and History*, in J. Turner Johnson, J. Kelsay, *Cross, Crescent and Sword. The Justification and Limitation of War in Western and Islamic Tradition*, New York, 1990; H. Reland, *Institutions du Droit Mahométhan relatives à la Guerre Sainte* (trad.), Alger, 1838; M. Taleqani, M. Mutahhari, 'A- Shari'ati, *Jihad and Shahadat. Struggle and Martyrdrom in Islam*, North Haledon, 1986; Ibn Taymiyyah, *Fiqh al-Gihad li-Shaykh al-Imam Ibn Taymiyyah*, Beirut, 1992; Ibn Taymiyyah, traduzione francese di J. Michot, *Lettre à un roi croisé*, Lyon, 1995; G. Vercellin, *Jihad. L'Islam e la guerra*, Firenze, 1997; H. Zawati, *Is Jihad a Just War? War, Peace, and Human Rights under Islamic and Public International Law*, New York, 2001; A. Zemmali, *Combattants et Prisonniers de Guerre en Droit Islamique et en Droit International Humanitaire*, Paris, 1997.

costo della vita. Di fronte all'insorgere del disordine e del rischio per la religione, la violenza non può essere considerata negativamente, anche se di fatto può portare ad ingiustizia e odio, poiché i valori coranici impongono una reazione rispetto all'insorgere del male, sebbene composta e proporzionata. E' il comandamento coranico del *hisba*³², fondamentale nella dottrina musulmana, in ossequi del quale bisogna fare il bene ed impedire il male. Dunque, quando la convivenza e la pace non risultano possibili, il diritto religioso dell'Islam ha codificato delle precise regole che dettagliano i fattori che portano alle ostilità, lo *ius ad bellum*, così come i comportamenti da osservare durante la guerra, lo *ius in bello*, obbligatorie per tutti i musulmani e la cui trasgressione comporta pene severe, in questa vita e nell'altra.

3.1. Il *gihad*

Questo termine, è oggi uno dei più evocativi ma anche dei più travisati nel mondo occidentale allorché ci si riferisce all'Islam, e fa parte di quel bagaglio di preconcetti e di idee sbagliate che riguardano la religione musulmana, spesso utilizzati per fini impropri.

I versi coranici che riguardano la dottrina del *gihad* e che trovano fondamento sul concetto della universalizzazione della rivelazione divina, teorizzano lo "sforzo" intimistico, che il musulmano deve compiere su di sé per seguire il progetto divino e non cedere alle tentazioni, definito generalmente *gihad* maggiore e che rappresenta un impegno personale di testimonianza di vita confessionalmente orientata e, dall'altro, lo "sforzo" minore, che si riferisce all'impegno del singolo e di tutta la comunità dei credenti per diffondere l'Islam e che si basa sul comando coranico di combattere "sulla via di Dio" (Cor. II, 190-195; 216-218)³³. Quest'ultimo aspetto viene comunemente interpretato e tradotto in Occidente con il termine "guerra santa" (impropriamente declinato al femminile), enfatizzando l'impegno collettivo dei musulmani che devono lottare incessantemente per soggiogare coloro che li avversano e per convertire coloro che non accettano la rivelazione, intendendo il *gihad* minore come una propaganda religiosa che può effettuarsi sia con la persuasione della parola che con la convinzione della spada. Questa scorretta vulgata, oltretutto, omette di evidenziare che il Corano, quando si riferisce a condotte come guerra, battaglia, combattimento *et similia* non utilizza il vocabolo *gihad* ma impiega termini differenti, come *qital* o *harb*. Inoltre, laddove praticabile il *gihad* minore ha un carattere solo difensivo e non offensivo e questo è un elemento centrale nella speculazione sul tema, ma fin troppo spesso con dolo o colpa tralasciato.

Tra gli errori che generalmente si fanno in relazione all'Islam vi è l'idea diffusa che non possono sussistere relazioni pacifiche tra musulmani e non musulmani, ma ciò non solo rappresenta un errore dal punto di vista della religione, ma anche un falso storico. Il Corano, che per i musulmani rappresenta la parola ed il messaggio di Allah rivelati a beneficio di tutto il genere umano e valevoli fino all'ultimo giorno, prevede l'instaurazione di relazioni pacifiche tra Nazioni islamiche e Paesi non musulmani, soprattutto se si tratta di ebrei e cristiano, cioè popolazioni che professano il monoteismo. Invero la legge religiosa dell'Islam prevede espressamente che lo Stato islamico possa stipulare trattati di pace, tregue, alleanze, arbitrati e mediazioni con i non musulmani e la storia delle vicendevoli relazioni tra le opposte "Nazioni" confessionali mostra agevolmente come sia stata questa la realtà prevalente. La diplomazia e la conciliazione dei cuori è il mezzo ordinario attraverso il quale si instaurano relazioni ufficiali tra le autorità islamiche e quelle non musulmane³⁴.

³² Corano: III, 104; III, 110; III, 114; VII, 157; IX, 71; IX, 112; XXII, 41; XXXI, 17. Sul tema cfr. inoltre Ibna Taimiyya, *Al-Hisba fi al-Islam*, Cairo, 1900. Per un commento al testo arabo, cfr. anche J. S. Islam, A. Eryigit, *Islam and the State in Ibn Taymiyya: Translation and Analysis*, Abingdon, 2022.

³³ Per il Corano si fa riferimento a A. Ventura (cur.) I. Zilio Grandi (trad.), *Il Corano*, Milano, 2010.

³⁴ Per un'introduzione al tema delle relazioni tra musulmani e non musulmani, cfr., tra altri, M. Khadduri, *War and Peace in the Law of Islam*, Clark, 2006; M. Iqbal Ashraf, *Islamic Philosophy of War and Peace*, Bloomington, 2008; M. al-Ghazali, *Al-Ta'ssub wa al-Tasamuh bayna al-Masihiyah wa al-Islam*, Damasco, 2019; 'A. Al-Ash'ari, *Maqalat al-Islamiyyin wa Ikhtilaf al-Musallin*, Beirut, 1980; Al-Tabari, *Jami' al-Bayan fi Ta'wil al-Quran*, Beirut, 2000; A. Y. Al-Draiweesh, *Peaceful Co-existence with Non-Muslims: Its Rules and Impacts*, Islamabad, 2014.

Inoltre, è altrettanto diffusa l'idea, soprattutto all'interno dei principali gruppi terroristi sedicenti islamici, di poter giustificare le loro azioni invocando o proclamando il *gihad*, senza tenere conto che oggi, a tutto voler concedere, le dettagliate regole riguardanti il *gihad* non potrebbero trovare applicazione in concreto poiché non vi è un'autorità centrale, equiparabile al Califfo o al Sultano, riconosciuta e legittimata e poter agire in tal senso, e un sedicente ed autoproclamato "capo" sarebbe soltanto un millantatore³⁵. In effetti, oggi la deriva radicale dei movimenti sedicenti "islamisti", tra i quali a pieno titolo rientra Hamas, si è sviluppata in reti terroristiche, sussunte sotto molteplici sigle e ramificate in diverse latitudini, talvolta in competizione tra loro e talaltra con alleanze dinamiche, ma tutte detentrici di una *mission* precisa, costituita dalla volontà di rovesciare l'ordine costituito mediante la sovversione dell'autorità terrorizzando le masse. Le azioni vengono quindi rivendicate in chiave confessionale attraverso una narrazione autoreferenziale ed assolutamente opinabile della legittimità delle proprie condotte rispetto a nemici definiti infedeli o corrotti.

La radicalizzazione in senso religioso è propria di questi movimenti di pensiero gravitanti nell'orbita dell'Islam politico o politico-religioso (in cui in genere la dimensione teologica si piega alle esigenze dell'azione politica ed economica), che si basano su di una interpretazione falsata, fuorviante e demagogica dei testi religiosi, veicolata per attrarre proseliti e per arrivare a dominare le masse. Questi movimenti politici sono assertori della vulgata in base alla quale gli ordinamenti statali moderni non fondati su una fonte sacra (gli Stati occidentali) o quelli che non la seguono più (alcuni Stati islamici additati come corrotti poiché accusati di essersi allontanati dai precetti di Allah), non hanno fondamento legittimo e, pertanto, non vanno seguite le norme sottese al loro funzionamento, né possono essere negoziati con essi compromessi o patti. Sono dunque nemici, che vanno avversati e combattuti, sia per la loro laicità (l'Occidente) sia per aver tradito i primigeni valori islamici (Egitto ed altri), e tale azione di intransigente contrasto politico-teologico sfocia, spesso, in forme di lotta violenta tesa alla destabilizzazione del potere costituito, per lo più attuate mediante la propagazione del terrore³⁶.

Si è molto discusso sul problema della definizione di tali movimenti, utilizzando termini quali integralismo, fondamentalismo, estremismo, fanatismo islamico, jihadismo, tutte espressioni per un verso o per l'altro non appropriate, o perché nate per definire precisi momenti di altre religioni, o perché risultano fuorvianti e limitative, o anche perché costituiscono tautologie. Il termine arabo con cui i membri di questi movimenti definiscono loro stessi è *al-islamiyyun* (gli islamici o islamisti), in contrapposizione alla espressione araba tradizionale *al-muslimun* (i musulmani), per tali soggetti insoddisfacente poiché sottolinea il concetto di fede come fatto personale, mentre secondo la loro ricostruzione va enfatizzato nel momento corale, espressione di un movimento totalizzante.

Invero, oggi più che mai torna utile distinguere ciò che è Islam da ciò che non lo è, ed è opportuno de-costruire e ricostruire la vulgata eretta attorno all'Islam "radicale", al fine di comprendere se esiste una relazione tra la religione dell'ultima rivelazione e le azioni estreme poste in essere in suo nome, ed eventualmente quale ne sia il gradiente di convergenza ovvero di divergenza. La intuibile motivazione della necessità di questa chiarezza ermeneutica è che il terrorismo sedicente islamico, non deve essere

³⁵ Su quest'ultimo aspetto, cfr. El Sayed M. A. Amin, *Reclaiming Jihad. A Qur'anic Critique of Terrorism*, Markfield, 2014.

³⁶ Anche sul tema dell'Islam politico, a partire dai Fratelli musulmani e fino ad arrivare ai nostri giorni, la letteratura è articolata. Tra altri, cfr. A. Ciarlo, *Su alcune recenti formazioni islamiche*, in I. Goldziher, *Lezioni sull'Islam*, Napoli, 2000; G. Kepel, *Il Profeta e il Faraone. I Fratelli musulmani all'origine del movimento islamista*, Bari, 2006; P. Branca, *Moschee inquiete*, Bologna, 2003; C. Lo Jacono, *I cosiddetti fondamentalismi islamici*, in *Parolechiave*, Roma, 1993; S. Allievi, *Gli islamisti. I fondamentalismi nei paesi musulmani*, in S. Allievi, D. Bidussa, P. Naso (cur.), *Il Libro e la Spada. La sfida dei fondamentalismi*, Torino, 2000; A. Ventura, *Islam e islamismi*, in M. Perani (cur.), *Guerra santa, guerra e pace Dal Vicino Oriente antico alle tradizioni ebraica, islamica e cristiana*, Firenze, 2005; G. Scattolin, *Sufismo e fondamentalismo: I problematiche di un binomio*, in *Etica & Politica*, 2/2006, p. 50 ss.; V. Cottini, *Il fondamentalismo islamico*, in *Esperienza e Teologia*, 2002, p. 73-93; L. Patrizi, *Il Riformismo islamico. La genesi dei movimenti riformisti e la lotta per l'egemonia del discorso religioso*, in M. Bombardieri, M. C. Giorda, S. Hejazi, *Capire l'Islam. Mito o realtà?*, Brescia, 2019, p. 53 ss.; P. Manduchi, *Questo mondo non è un luogo per ricompense. Vita e opere di Sayyid Qutb*, Roma, 2009; R. Radaelli, *Fondamentalismo islamico*, Firenze, 2003; L. Sacco, *Riflessioni giuridiche e non solo giuridiche su fondamentalismo islamico e jihadismo*, in *Iura Orientalia*, 2010, p. 316 ss.

collegato alla religione musulmana ma, al massimo, all'utilizzo politico che si fa dell'Islam, per fini che non riguardano la comunità dei credenti musulmani ma le mire e gli interessi di pochi.

Ed ancora una volta emerge in modo sensibile una lontananza netta tra le azioni di Hamas e le esigenze della popolazione palestinese.

3.2. *Non combattenti, ostaggi e prigionieri di guerra*

Un altro elemento centrale che va opportunamente evidenziato, è costituito dalla distinzione netta codificata dalle regole islamiche dello *ius in bello* per quanto riguarda combattenti e non combattenti ed il trattamento riservato a questi ultimi. Tale distinzione, invero risulta fondamentale per analizzare sotto la lente della *shari'a* le condotte di Hamas, al fine di chiarire se rientrino nel campo della religione e vengano da essa legittimate o se ne restino escluse e, quindi, ritenute illegittime.

L'islam accorda un regime di protezione speciale ad alcune categorie di soggetti non combattenti: donne, minori, anziani, disabili (ciechi, malati, alienati mentali) e religiosi³⁷. In particolare, donne e minori non possono essere fatti oggetto di attacchi o bersagliati da colpi. Analogamente, anche i religiosi che, a differenza delle categorie precedenti potrebbero costituire un pericolo per i musulmani perché astrattamente abili al combattimento, vengono protetti, seguendo l'esempio del Profeta Muhammad che espressamente ne comandò l'immunità³⁸.

Inoltre, quando durante le ostilità i non combattenti cadono nelle mani dei musulmani, essi devono essere trattati con umanità, non devono subire ritorsioni o violenze, ed il loro destino può essere la riduzione in schiavitù, la liberazione dietro riscatto, lo scambio, la liberazione incondizionata³⁹.

L'etica della guerra nella visione dei giuristi musulmani sancisce tali capisaldi, poiché la condotta bellica è una necessità difensiva e non un fine offensivo, deve essere proporzionata agli attacchi subiti e non deve mai risolversi in un massacro o una devastazione, ed è in questo senso che trova giustificazione l'impunità per i non combattenti.

4. Conclusioni

Il *modus operandi* di Hamas in occasione dell'attacco del 7 Ottobre 2023 non appare conforme alla legge religiosa dell'Islam ed anzi, pur se le condotte sono state assunte in nome della difesa della religione, esse esulano da ciò che è prescritto dalla *shari'a* e da ciò che è consentito, dovendo viceversa essere inquadrate come azioni quantomeno biasimevoli per l'Islam, se non illecite.

Certamente, i venti di guerra che ciclicamente spirano all'orizzonte e che soffiano sulle braci mai sopite del risentimento palestinese per quella che viene sentita come una occupazione da parte di Israele comportano rischi potenziali e pericoli concreti.

Il fanatismo della frange "sedicenti" islamiche, che pongono in essere azioni violente sebbene perpetrate in nome della difesa dei valori religiosi codificati da Allah, ma che di fatto si sostanziano in terrorismo, condotta punita severamente anche dal diritto religioso dell'Islam⁴⁰, fanno breccia non solo su quei segmenti di popolazione che approdano ad una pratica della fede incolta e superficiale, ma soprattutto sui cc.dd. "*no future generation*", i giovani demotivati che vivono ai margini della società, resi fanatici regalando loro pochi spiccioli e fornendo stimoli ed una prospettiva di vita nuova,

³⁷ Cfr. Al-Tabari, *Tarik at-Tabari. Tarik al-Muluk*, Beirut, 2001, XI, p. 19 ss.; A. Zemmali, *Combattants et Prisonniers de Guerre en Droit Islamique et en Droit International Humanitaire*, cit. p. 421.

³⁸ Per approfondimenti sul punto, cfr. F. Gabrieli, *Maometto e le grandi conquiste arabe*, Milano, 1967; C. Lo Jacono, *Profilo storico del mondo musulmano*, Roma, 2002; P. Partner, *Il Dio degli eserciti. Islam e Cristianesimo: le guerre sante*, Torino, 1997; Al-Ansari, *Tafrij al-Kurub fi Tadbir al-Hurub*, cit.; V. Piacentini, *Il pensiero militare nel mondo musulmano*, Torino, 1996.

³⁹ V. Fronzoni, *L'I.S.I.S. e il trattamento di combattenti e non combattenti. Focus sulle norme del diritto islamico riguardanti nemici, spie, ostaggi e prigionieri di guerra*, in *Diritto e religioni*, 2/2014, p. 64 ss.

⁴⁰ Sulla punizione prevista per il reato di *hiraba* nell'Islam, si rinvia a M. Al Kasani, *Bada'i*, IX, Beirut, 1986, p. 360 ss.; Al Nawawi, *Kitab al-Magmu*, XII, Cairo, 1997, p. 227 ss.; Ibn Qudamah, *Al-Mughni*, X, Beirut, 1992, p. 35 ss.

che si travestono da rigidi applicatori di un Islam inculcato o "faidate", spesso dopo aver attraversato tutto ciò che la religione avversa (droga, alcool, prostituzione, violenze, ecc.). Sono principalmente il disorientamento e la rabbia generati dal disagio sociale e dalla mancanza di prospettive future a spingere queste masse verso un Islam irrealista, reattivo e tagliatore di teste, grazie anche all'aiuto demagogico di una regia eterodiretta, che necessita sempre di manovalanza a basso costo.

Hamas, pur avendo compiuto sin dalla sua nascita innumerevoli attacchi contro obiettivi israeliani e continuando a porre in essere azioni terroristiche si presenta, in un paradosso evidente, come un movimento morale che lotta per promuovere il cambiamento sociale, politico e istituzionale, ispirandosi agli insegnamenti dell'Islam⁴¹ ed indottrina, in tal modo, nuovi proseliti inducendoli al compimento di azioni ed attacchi simili a quelli in narrazione.

Dunque, le azioni di Hamas e la loro non compatibilità con le regole religiose della *shari'a* mostrano che non è l'Islam che si indirizza su azioni radicali, ma è piuttosto chi si è radicalizzato in una vita al limite ad essere indotto ad incanalare sui binari religiosi, ma di una fede immaginifica, probabilmente poco sentita, certamente mal praticata.

Abstract

Il contributo analizza la condotta di Hamas in occasione degli attacchi contro Israele del 7 Ottobre 2023 alla luce della nozione coranica di gihad e sotto la lente delle norme sharaitiche che codificano lo ius in bello dell'Islam, al fine di verificarne la legittimità o meno. Vengono inoltre approfonditi i temi dell'esistenza, della resistenza e della sicurezza declinati nella realtà territoriale tra Palestina e Israele, dove tali diritti vengono spesso negati, quantomeno alle popolazioni civili.

Parole chiave: sicurezza, esistenza, resistenza, gihad, Hamas, Diritto islamico, ius in bello.

*

The article analyzes the conduct of Hamas on the occasion of the attacks against Israel of October, 7 2023 in light of the Coranic notion of Jihad and under the lens of the Sharaitic norms that codify the ius in bello of Islam, in order to verify its legitimacy or not. The themes of existence, resistance and security are also explored in the territorial reality between Palestine and Israel, where these rights are often denied, at least to civilian populations.

Key words: security, existence, resistance, jihad, Hamas, Islamic law, ius in bello.

⁴¹ T. Dunning, *Hamas, Jihad and Popular legitimacy: Reinterpreting Resistance in Palestine*, London-New York, 2016; S. Mishal, A. Sela, *The Palestinian Hamas: Vision, Violence, and Coexistence*, New York, 2000.

Una questione (anche) di tempi: la Corte costituzionale italiana e i suoi organi eligenti (fine 2023 - inizio 2024)

Ugo ADAMO*

Sommario: 1. I tempi di nomina dei giudici costituzionali: una premessa rivolta al presente 2. I tempi *fuori tempo* del Parlamento in seduta comune 3. I tempi *fuori ratio* del Presidente della Repubblica 4. Fuori tempo massimo: soluzioni *de iure condito*

1. I tempi di nomina dei giudici costituzionali: una premessa rivolta al presente

“Sono stato eletto da un collegio di 14 giudici anziché di 15 non essendo ancora intervenuta l'elezione del giudice di competenza del Parlamento [...], il mio auspicio è che quanto prima si possa *completare* il collegio”.

Con queste parole, il 12 dicembre 2023, il Presidente Augusto Barbera¹ ha aperto la consueta conferenza stampa, a valle della sua elezione in Camera di consiglio avvenuta in conformità a quanto disposto dall'art. 7 del Regolamento generale della Corte costituzionale, che permette l'elezione in un periodo di tempo compreso tra il trentesimo giorno successivo alla vacanza dell'ufficio di Presidente e il decimo giorno a partire da tale data.

La *ratio* del termine minimo di trenta giorni va ricercata nella disposizione² che lo richiama anche come limite temporale entro cui è previsto che avvenga la nomina dei giudici da parte degli organi competenti. Nonostante l'impiego del modo indicativo³, questo termine è ordinatorio e non già perentorio stante l'assenza di una qualsiasi sanzione qualora la scadenza non venga rispettata, tanto che lo stesso Regolamento, ponendo unicamente un limite di tipo temporale⁴, implicitamente consente l'elezione del Presidente pur in assenza di *completezza* del *plenum* e quindi a *ranghi ridotti*.

Si ricorda che il *Plenum* della Corte è composto da 15 giudici (che durano in carica nove anni), così nominati (ex art. 135, Cost.): 5 dal Presidente della Repubblica, 5 dal Parlamento in seduta

* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università della Calabria.

¹ Con l'elezione del Prof. Barbera, si potrebbe anche essere indotti a ritenere che sia stata non rispettata la regola che vuole eletto il giudice più anziano di carica e, in mancanza, il più anziano di età. Ma, in proposito, deve essere presa in considerazione la lettera resa pubblica da chi, meno giovane per età e nomina, ha formulato l'auspicio che fosse eletto Presidente il secondo per età (per meno di due mesi), essendo per entrambi coincidenti le date di elezione e di giuramento.

² Art. 5, c. 2, l. cost. n. 2/1967: “[i]n caso di vacanza a qualsiasi causa dovuta, la sostituzione *avviene* entro un mese dalla vacanza stessa” (corsivo aggiunto).

³ Cfr. nota che precede.

⁴ Art. 7, c. 2, del Regolamento: “[n]el caso in cui venga a scadenza il mandato di giudice del Presidente, la Corte deve essere convocata per una data compresa fra il giorno del giuramento del giudice che lo sostituisce e i dieci giorni successivi. Qualora la sostituzione non sia ancora intervenuta, la Corte deve essere convocata per una data non anteriore alla scadenza del termine di cui all'art. 5, secondo comma, della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2, e non successiva al decimo giorno dalla scadenza medesima”.

comune e 5 dalle supreme magistrature ordinaria e amministrative (3 dalla Corte di cassazione, 1 dal Consiglio di Stato, 1 dalla Corte dei conti).

Prendendo in esame accadimenti recenti in tema di rinnovazione della Corte, si osserva che il 14 novembre 2023 hanno giurato due nuovi giudici di nomina del Presidente della Repubblica che vi ha provveduto, con decreto del 6 novembre, addirittura prima del termine di scadenza dei giudici uscenti, che avrebbero cessato dalle loro funzioni solo il successivo 12 novembre. Il Capo dello Stato ha dunque adempiuto al dovere costituzionale di nominare i due nuovi membri della Corte, con massima celerità, anticipandone persino i tempi.

All'opposto, non si può tacere la circostanza che la Corte continua a rimanere priva della completezza del *plenum*; infatti non è stato ancora sostituito un giudice di nomina parlamentare cessato dall'incarico lo stesso 12 novembre. Fino a oggi, per eleggere il giudice mancante si sono svolti, senza esito positivo, due scrutini del Parlamento a Camere riunite. Difficile pensare che in tempi brevi le Camere riescano a eleggere il/la nuovo/a giudice, considerato che dal quarto scrutinio in poi, benché non siano richiesti i 2/3, sono comunque necessari i 3/5 dei componenti.

Vale inoltre ricordare che sin dal 1953 (ben prima dello stesso inizio del funzionamento della Corte che è, come noto, del 1956) il ritardo delle nomine di derivazione parlamentare è stato costante.

In tutti questi anni, a differenza del Presidente della Repubblica e delle Supreme magistrature, il Parlamento è sempre stato in ritardo nell'espletamento del compito di elezione dei giudici della Corte costituzionale che costituzionalmente (e, quindi, obbligatoriamente) gli pertiene. Non conformandosi al principio costituzionale della leale collaborazione, il Parlamento riunito in seduta comune è rimasto troppo spesso indifferente al rischio di compromettere il *buon funzionamento* della Corte costituzionale, in quanto solito a non provvedere all'elezione del/i giudice/i cessato/i dalla carica nel termine di un mese così come dettato dall'art. 5, c. 2, l. cost. n. 2 del 1967.

2. I tempi fuori tempo del Parlamento in seduta comune

Con il trascorrere degli anni e delle Legislature si è viepiù palesato il dato fattuale per cui i tempi della politica non sono soliti rispettare quelli (delle regole) costituzionali. Dal dato storico⁵ si evince chiaramente che il problema dei ritardi ha riguardato il solo Parlamento in seduta comune, anche (lo si è soliti affermare) per le alte maggioranze richieste per l'elezione di ogni singolo giudice. L'elezione parlamentare prescinde sempre dalla maggioranza semplice ovvero assoluta, e infatti anche per gli scrutini *successivi* al terzo è richiesta una maggioranza che – pur se meno elevata rispetto a quelle precedenti – rimane qualificata; essa è più elevata, addirittura, rispetto a quella richiesta per la riforma costituzionale (e quindi anche per poter emendare l'articolo che dispone sui *quorum* dell'elezione), nonché per l'elezione del Presidente della Repubblica, almeno dopo il terzo scrutinio: “[i] giudici della Corte costituzionale che nomina il Parlamento sono eletti da questo in seduta comune delle due Camere, a *scrutinio segreto* e con la maggioranza dei *due terzi* dei *componenti* l'Assemblea. Per gli scrutini successivi al terzo è sufficiente la maggioranza dei *tre quinti* dei *componenti* l'Assemblea”⁶.

Dal dato costituzionale rilevano due indicazioni: lo scrutinio segreto, che libera il parlamentare/elettore da logiche partitistiche e quindi da influenze eterodirette, e le elevate maggioranze richieste, che tendono a escludere possibili derive partigiane. Queste ultime, d'altronde, sono esplicitamente rifiutate dalla Costituzione: la trasposizione nella composizione della Corte dei rapporti di forza parlamentari, infatti, non è prevista a differenza di quanto avviene per altri organi, ai quali non deve essere assicurata indipendenza di giudizio⁷ (si pensi alle commissioni permanenti, a

⁵ C. Rodotà, *Storia della Corte costituzionale*, Roma-Bari, 1999; F. Bonini, *Storia della Corte costituzionale*, Roma, 1996; P. Pederzoli, *La Corte costituzionale*, Bologna, 2008.

⁶ Così l'art. 3 della l. cost. n. 2 del 1967.

⁷ I. Nicotra Guerrera, *Spunti in tema di elezione e nomina dei Giudici costituzionali*, in P. Costanzo (cur.), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, p. 116.

quelle d'inchiesta o ai delegati regionali da designarsi per l'elezione del Capo dello Stato). La funzione di *quorum* così elevati è quindi quella di spoliticizzare le nomine dei giudici della Consulta come effetto di un procedimento di elezione.

È opportuno a questo punto chiedersi se il ritardo parlamentare possa essere imputabile solo ed esclusivamente alle alte maggioranze richieste. Una risposta affermativa rischia di essere tacciata di miopia⁸. Per comprendere la causa del continuo ritardo in cui incorre *volutamente* il Parlamento in seduta comune è necessario sottolineare il fatto che questo è quasi sempre, appunto, *volutato*. L'unica ragione che spinge i diversi gruppi parlamentari a utilizzare il tempo *sine die* a proprio vantaggio è che, più si sfiora il termine ordinatorio, maggiore sarà la forza parlamentare del singolo gruppo nel portare avanti (favorendola) la candidatura da esso caldeggiata. Accrescendo il ritardo aumenta la capacità persuasiva/dissuasiva della volontà dei gruppi parlamentari. Quest'ultima aumenta quando si fa sempre più concreto il rischio di blocco dell'istituzione (il funzionamento della Corte richiede la presenza di almeno 11 giudici), dal momento in cui anche i gruppi parlamentari minori avranno viepiù forza nell'elezione⁹.

Tralasciando il fatto che i componenti eletti della Corte costituzionale sono al riparo da possibili influenze del mondo politico (alta retribuzione, incompatibilità, immunità, durata del mandato, non rieleggibilità, mancanza della *dissenting opinion*), dal quale 'staccano il cordone' lo stesso giorno del giuramento, pare che ciascun gruppo parlamentare si prefigga comunque l'obiettivo di determinare o un cambio o un congelamento giurisprudenziale attraverso la tempistica della designazione dei giudici che, condizionando la composizione della Corte, potranno incidere sulla sua giurisprudenza. Per raggiungere tale risultato gli elettori sono ben disposti a utilizzare tutto il tempo ritenuto politicamente necessario, finanche procedendo con ampio ritardo all'elezione.

Se le osservazioni finora esposte hanno una loro fondatezza, allora non può essere del tutto escluso che il ritardo richiamato in precedenza (§ 1) possa protrarsi a fine 2024, quando il Parlamento in seduta comune si troverà a dover sostituire altri tre giudici che cesseranno dalla loro funzione il 21 dicembre. La qual cosa – pur se astrattamente possibile (e politicamente fattibile) – non può che essere stigmatizzata.

In questo scenario, maggiore è il ritardo in cui si incorre più elevata è la possibilità di risultare vittoriosi. Ma sta proprio qui il problema: la politica non può piegare il testo costituzionale (precoattivo) ai propri fini e alle proprie risultanze cercando qualcosa di "diverso da quello che si sarebbe dovuto correttamente volere"¹⁰, ma dovrebbe essa stessa attenersi al disposto costituzionale. Ciò vale anche se si pensa che la situazione in cui la Corte è costretta a lavorare a *ranghi ridotti* non è certamente meno grave rispetto a quella in cui non riesce del tutto a farlo per lo *stallo* dovuto al mancato raggiungimento del numero di 11 giudici presenti¹¹.

La mancanza anche di un solo giudice lede il principio di completezza del *plenum*, che è un valore il cui massimo rilievo è stato sottolineato, fra i primi, dal Presidente emerito della Corte costituzionale Franco Bile allorquando, nel 2008 e in una sede non giurisdizionale, al fine di auspicare una sollecita nomina del quindicesimo giudice mancante, ebbe modo di affermare che:

la variegata provenienza dei giudici risponde all'intento dei Costituenti di creare un organismo composito, formato da personalità appartenenti a *varie* categorie di operatori del diritto, per assicurare al collegio l'apporto non solo di differenti esperienze 'tecniche' maturate nelle singole professioni, ma anche di diverse sensibilità culturali ed ideali. Il protrarsi nel tempo della mancanza anche di un solo giudice – pur non

⁸ A. Pugiotto, *La Consulta non è un'arena politica*, in "Il Manifesto", 9 dicembre 2015.

⁹ In ultimo si v. P. Faraguna, [Il giudice vacante alla Corte costituzionale: una questione di numeri](#), in *LaCostituzione.info.it*, 19 febbraio 2024.

¹⁰ Come scriveva G. Guarino, *Deliberazione - nomina - elezione*, in *Rivista italiana di scienze giuridiche*, 7/1954.

¹¹ La qual cosa, del resto, è già avvenuta il 26 marzo 2002 quando la discussione su una causa iscritta a ruolo fu rinviata per la mancanza del *quorum* fissato dall'art. 16, c. 2, della l. n. 87 del 1953.

incidendo sulla legittimità delle decisioni [...] impedisce tuttavia al collegio di avvalersi pienamente di tale apporto previsto dalla Costituzione¹².

Il primo valore violato da un collegio incompleto (anche per una sola cessazione non seguita da tempestiva elezione) è lo stesso alla base della previsione del *quorum* strutturale. La Corte non è messa nelle condizioni di espletare la sua funzione a valle di un giudizio frutto dell'apporto di tutte le (diverse e diversificate) qualità (tecnico-giuridiche, politico-istituzionali) che trovano un punto di fusione e di bilanciamento nella predisposizione della decisione elaborata in camera di consiglio retto dal principio di collegialità.

In secondo luogo, la mancanza di pluralismo nel lavoro (interno) di una Corte non completa nella sua composizione può avere una ripercussione anche sulla possibile (de)legittimazione in cui potrebbe incorrere la Corte medesima, in quanto, a fronte di una mancata elezione di alcuni giudici, l'eventuale assenza occasionale di altro o più componenti potrebbe essere letta come volontà di blocco dei lavori della Corte o di dilatazione dei tempi decisori.

Ancora, la violazione del principio di completezza dell'organo produce una serie di problematiche sulla stessa capacità lavorativa della Corte per il sovraccarico di lavoro in una 'composizione ridotta' e, quindi, il possibile rischio di accumulo di arretrato.

Sempre legata alla (possibile) delegittimazione dell'organo nel sistema, non è neanche da sottovalutare il rischio che all'interno della Corte si determini una *presidenzializzazione* delle sue decisioni¹³. Tale circostanza potrebbe essere favorita dall'alta possibilità che una Corte composta da 14 giudici adotti una decisione grazie al voto del Presidente che si esprime per ultimo e con un voto che, in caso di pareggio, vale doppio; la qual cosa, protratta per un tempo prolungato, potrebbe incrinare persino il principio di collegialità dei lavori della Corte secondo il quale il Presidente non è un *primus super pares*.

I rischi attuali, dunque, per una istituzione che più delle altre è chiamata a garantire l'ordinamento costituzionale nel suo complesso, sono sicuramente di non poco spessore.

L'importanza della completezza del *plenum* sta nella circostanza fattuale per cui la funzione della giurisdizione costituzionale è espressione del principio di collegialità tale da assicurare alla pronuncia ponderatezza, equilibrio, saggezza, mitezza, di cui hanno bisogno, in special modo, quelle decisioni che non sono soggette a revisione (art. 137, c. 3, Cost.). Solo la presenza (simultanea e completa) di tutte e tre le *anime* previste dall'art. 135 Cost. può assicurare il corretto esercizio della funzione giurisdizionale, senza privare la Corte della necessaria sensibilità politica di cui abbisogna per esercitare tale funzione in piena assonanza con la natura ibrida che le appartiene.

3. I tempi *fuori ratio* del Presidente della Repubblica

Il ritardo in cui sovente ricade il Parlamento in seduta comune comporta delle conseguenze sullo stesso modo di esercitare il potere di nomina da parte del Presidente della Repubblica. Ciò avviene quando si viene a creare una situazione di prossimità temporale tra l'elezione di più giudici di elezione parlamentare e di nomina presidenziale. In tale situazione il Presidente della Repubblica procede sempre¹⁴ con notevole celerità rispetto ai tempi previsti alle nomine a lui spettanti.

La scelta del Presidente della Repubblica di procedere a una nomina immediata se non anche

¹² *Relazione sulla Giustizia costituzionale* (nel 2007) tenuta in occasione della Conferenza stampa dall'allora Presidente della Corte Franco Bile a Palazzo della Consulta il 14 febbraio 2008. Relazione reperibile in <https://www.corte costituzionale.it/actionRelazioniPresidenti.do>.

¹³ P. Passaglia, *La problematica definizione della "forma di governo" della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2004.

¹⁴ Si contano almeno due casi accaduti – come detto – il primo nel 2015 e il secondo nel 2023.

anticipata rispetto alla vacanza dell'ufficio è compiuta al fine di raggiungere un duplice obiettivo¹⁵: quello di limitare il più possibile la circostanza per cui la Corte lavori a ranghi ridotti nonché quello di sollecitare l'organo competente, il Parlamento, a svolgere una delle sue (limitate ma relevantissime) funzioni costituzionalmente previste. Con riguardo all'obiettivo di stimolare l'elezione da parte parlamentare, si può dire che il mezzo così utilizzato manchi di qualsiasi effettività, potendo anzi produrre un effetto controproducente; infatti, riducendosi il pericolo dello stallo del funzionamento della Corte costituzionale, al Parlamento sarebbe concesso un lasso di tempo tale da dilazionare i tempi nell'elezione perfino *sine die*.

La celerità della nomina da parte del Presidente della Repubblica nasce dal fatto che il valore costituzionale della completezza dell'organo non deve essere leso, ma il richiamo a tale valore non è sempre dirimente se posto a fondamento delle nomine 'anticipate' (dato che la mancata *pienezza* della composizione della Corte eventualmente sarebbe da imputarsi al Parlamento in seduta comune); l'unica conseguenza è che il Presidente perde l'occasione (qualora l'elezione dei giudici di nomina parlamentare fosse andata a buon fine prima della scadenza di quelli di nomina presidenziale) di conoscere i giudici scelti dall'organo parlamentare.

Ci si può ora riferire nuovamente al dato positivo, che manifesta – almeno così a noi pare – la funzione equilibratrice delle nomine presidenziali legate a un preciso scadenziario temporale: nel caso in cui si debba procedere contestualmente alla copertura di più posti e da parte di più organi, la sequenzialità deve prevedere dapprima le decisioni della magistratura seguite da quelle parlamentari e solo in ultimo da quelle presidenziali e questo per far sì che il Capo dello Stato possa “rendere più armonica la composizione della Corte”¹⁶, “bilanciando con le sue scelte quella degli altri corpi eligenti”¹⁷.

Non è evidentemente per caso che la previsione *ex art. 1* della l. n. 87/1953 inverte l'ordine degli organi eligenti così come previsto nell'art. 135 Cost., ponendo in ultimo il Presidente della Repubblica e specificando che le nomine devono avvenire in *ordine successivo*. E allora, i valori sottesi alla completezza del *plenum* non sono certo salvaguardati dalle tempestive nomine del Presidente della Repubblica, il quale anzi, e paradossalmente, con la nomina (addirittura anticipata) di nuovi giudici, preclude a se stesso la possibilità di rispondere pienamente al compito che l'ordinamento gli attribuisce – come organo di garanzia¹⁸ – al fine di ‘riequilibrare’ (ove necessario) la composizione della Corte per renderla più funzionale (diremmo rispondente al valore della completezza). Le nomine presidenziali dovrebbero essere non soltanto *seguenti* (da un punto di vista temporale) alle nomine ‘politiche’, ma a esse *consequenti*, al fine di assicurare quell'equilibrio¹⁹ storicamente richiesto²⁰ (ma

¹⁵ Di rilievo è il Comunicato del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano del 18 ottobre 2014, che dà conto dell'avvenuto atto presidenziale e nel quale si legge che: “[i]l Presidente della Repubblica, provvedendo *prontamente* alla nomina dei due nuovi Giudici Costituzionali, ha inteso confermare la più alta considerazione per la Corte Costituzionale e per l'esigenza che essa possa svolgere le proprie fondamentali funzioni nella *pienezza* della sua composizione. Il Presidente della Repubblica auspica pertanto che le sue nomine *possano essere rapidamente seguite* dall'elezione dei due Giudici Costituzionali di nomina parlamentare, per la quale si sono già tenacemente impegnati i Presidenti delle due Camere”. Il Comunicato è reperibile sul sito telematico de [Il Quirinale](#) (corsivo aggiunto) Un commento è nel nostro *Breve nota sulla tempistica che ha guidato il Presidente della Repubblica a nominare i due giudici della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, ottobre 2014, p. 1 ss.

¹⁶ Così G. D'Orazio, *Aspetti dello “status” di giudice costituzionale della Corte costituzionale*, Milano, 1966, p. 297, nota 11.

¹⁷ A. Pizzorusso, *Art. 135*, in G. Branca (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1981, p. 151, nota 2.

¹⁸ Nel senso che, in una forma di governo monista, il Presidente è collocato al di fuori dei tre poteri di montesquiana teorizzazione; la decisione di prevedere il Presidente della Repubblica fra coloro che contribuiscono alla composizione della Corte sta proprio nell'essenza stessa della figura presidenziale che è quella di rappresentante dell'unità nazionale: L. Ventura, *Il rappresentante dell'unità nazionale*, in G. Silvestri (cur.), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano. Atti di un Convegno, Messina-Taormina 25, 26 e 27 ottobre 1984*, Milano, 1985, pp. 477-487.

¹⁹ Fra i più recenti almeno E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, VII ed., Torino, 2021, p. 48 s.

sempre al fine di salvaguardare l'autonomia, l'indipendenza e l'autorevolezza dell'organo)²¹: nomine che propendano per un genere anziché un altro²²; per una componente professionale anziché un'altra, per rispondere alle contingenze e tenere in debito conto le stesse dinamiche politico-ideologiche-parlamentari. La "funzione di sintesi e di equilibrio che dovrebbe derivare, oltre che dalla diversità dei soggetti ai quali la nomina è affidata, dalla composizione mista dell'organo (tecnico-giuridica e politico-istituzionale) e, più in generale, dal pluralismo (non soltanto ideologico, ma altresì di esperienze, umane e professionali, e di sensibilità) dei membri della Corte"²³, forse sarebbe più facilmente assicurata da tutti gli organi competenti a nominare i giudici costituzionali – e quindi anche dal Presidente della Repubblica il cui atto di nomina è giustappunto formalmente e sostanzialmente presidenziale (*ex art. 4 l. 87/1953*)²⁴ – se, rispettando i tempi (stretti) della nomina, il Capo dello Stato fosse messo nella possibilità di esercitare compiutamente le sue funzioni ri-equilibratrici.

La scelta di stabilire un ordine successivo delle nomine da parte dei tre organi, lasciando al Capo dello Stato la nomina dell'ultima cinquina, risponde (almeno questa è l'interpretazione qui sposata) all'esigenza di garantire la funzione "di chiusura" affidata al Presidente della Repubblica quale organo *super partes*, l'unico in grado di "esercitare, come organo supremo di controllo politico, una funzione equilibratrice, tenendo conto delle nomine fatte dal Parlamento e dalle magistrature supreme"²⁵.

4. Fuori tempo massimo: soluzioni *de iure condito*

Il 29 novembre 2023, svoltosi il secondo scrutinio, il Presidente del Parlamento in seduta comune così chiudeva la seduta dell'organo: "[p]oiché non è stata da alcuno raggiunta la maggioranza prescritta dall'articolo 3 della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2, occorrerà procedere ad un terzo scrutinio, *che avrà luogo in data da stabilirsi*" (corsivo aggiunto).

²⁰ Parla di motivi contingenti A. Pizzorusso, *Art. 135*, cit., p. 152.

²¹ Comunque assicurate dall'intera architettura costituzionale e *in primis* dal Titolo VI della Costituzione e in modo particolare dalla 'estrazione tecnica' dei giudici, dal lungo mandato della loro carica, dalla elevata retribuzione, dalla non rieleggibilità, dall'immunità per le opinioni espresse e i voti dati, dall'impossibilità di esprimere una opinione dissenziente.

²² Il Presidente della Repubblica è l'organo più attento alla differenza di genere. Nella storia della Corte costituzionali le giudici donna sono state otto, di cui sei scelte dal Capo dello Stato, una eletta dal Parlamento e una eletta dalla Corte di Cassazione).

²³ S. Panizza, *La composizione, l'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, in R. Romboli (cur.), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, Torino, 2011.

²⁴ Moderazione ed equilibrio che può svolgere solo se e nella misura in cui il suo atto di nomina è *solo* a lui imputabile. Il potere di nomina è tale, quindi, da far godere al Presidente un'ampia sfera di discrezionalità o "[p]erché il loro contenuto viene determinato esclusivamente dalla sua volontà o perché rispetto ad essi la determinazione della volontà presidenziale è del tutto autonoma", così T. Martines, *Diritto pubblico*, IX ed. rivista e aggiornata da Luigi Ventura, Milano, 2019, 127. F. Pierandrei, *Corte costituzionale*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, p. 891.

²⁵ Così come chiarito già da A. Tesaurò, *Relazione della Commissione speciale nominata dal Presidente*, in *Atti Parlamentari - Camera dei deputati n. 469-A*, p. 23. Che questa sia la *ratio* della disposizione è ribadito, altresì, dallo stesso Legislatore che nelle disposizioni transitorie della l. n. 87/1953 chiaramente sposa questa interpretazione: "[l]a Corte si costituisce per la prima volta entro due mesi dalla pubblicazione della presente legge. A tal fine le supreme magistrature ordinaria ed amministrative, il Parlamento ed il Presidente della Repubblica procedono alle nomine dei giudici di rispettiva competenza. Le nomine dei giudici di competenza delle supreme magistrature ordinaria ed amministrative devono essere fatte entro un mese e quelle di competenza del Parlamento entro quarantacinque giorni dalla pubblicazione della presente legge. I nomi degli eletti delle supreme magistrature ordinaria ed amministrative vengono immediatamente comunicati dal presidente di ciascun collegio ai Presidenti delle due Camere del Parlamento ed al Presidente della Repubblica. I nomi degli eletti dal Parlamento vengono immediatamente comunicati al Presidente della Repubblica. Il Presidente della Repubblica, con suo decreto da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, convoca i giudici".

Esclusa la possibilità di pensare in un tempo breve a riforme legislative e/o costituzionali, in una prospettiva *de iure condito* ci si può domandare quali siano a oggi le possibilità di rimediare al ritardo che si sta accumulando. Soluzioni che servano anche a evitare che il ritardo nella elezione di un giudice si aggiunga alla scadenza (naturale o meno) di altri mandati, con il che da una situazione di incompletezza si giungerebbe a una di stallo.

La dottrina costituzionalistica ha da tempo offerto diverse soluzioni per superare lo stato di "pigrizia"²⁶ in cui scivola il Parlamento in seduta comune, e lo ha fatto in una prospettiva che è sia *de iure condito* sia *de iure condendo*: convocazione a oltranza del Parlamento in seduta comune con obbligo di votazione continuativa; presentazione dei *curricula*; elezione dei giudici da parte di un organo più ristretto; avocazione del potere di nomina (da parte del Presidente della Repubblica o della Corte stessa); reintroduzione della *prorogatio*; abrogazione della previsione di *quorum* strutturale; eliminazione della quota di magistrati di estrazione parlamentare; riduzione delle maggioranze richieste. Ognuna di queste ipotesi presenta delle criticità: o perché giunge a mettere in discussione l'ottimo equilibrio assicurato dal Costituente (minando l'equilibrio fra le tre anime costituzionalmente previste) o perché non pare del tutto risolutiva (nella consapevolezza che molti rimedi non riescono a *bypassare* il consenso che deve comunque essere ricercato e assicurato dai vari gruppi parlamentari).

In una prospettiva *de iure condito*, diverse sono le possibilità messe a disposizione per sanzionare il ritardo nell'elezione. Una risposta ordinamentale sarebbe quella del conflitto inter-organico da menomazione tra Corte costituzionale e Parlamento in seduta comune per violazione, da parte di quest'ultimo, del principio di leale collaborazione, sia perché si lascia la Corte (potere ricorrente) in composizione incompleta sia perché la si mette a rischio di paralisi²⁷. Saremmo dinanzi a un caso di omissione parziale di un obbligo costituzionale²⁸. La problematica discendente da tale ipotesi sarebbe quella dell'effettività della decisione della Corte. Risolto dalla dottrina affermativamente il problema di ricostruire la Corte come potere dello Stato²⁹, infatti, la questione aperta è che l'oggetto del conflitto, appartenendo agli atti omissivi degli organi costituzionali, rimanda alla questione dell'ineffettività di una decisione che, con riguardo agli effetti, sarebbe da inquadrare come una sorta di monito all'organo di rilevanza costituzionale di dar seguito senza tentennamenti all'obbligo costituzionale richiesto da un comportamento compiuto e risolutivo.

Dinanzi a una *sentenza* pronunciata dalla Corte costituzionale che rilevasse l'inadempienza del Parlamento in seduta comune come causa di menomazione della composizione completa della stessa Corte, l'eventuale protrarsi dell'immobilismo parlamentare dovrebbe condurre allo scioglimento del Parlamento da parte del Presidente della Repubblica come esercizio della massima sanzione costituzionale.

²⁶ R. Pinardi, *Il problema dei ritardi parlamentari nell'elezione dei giudici costituzionali tra regole convenzionali e rimedi de iure condendo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2003.

²⁷ Si v. C. Ruperto, *Relazione annuale*, Palazzo della Consulta l'11 febbraio 2002, per il quale si è dinanzi a una violazione del principio di leale collaborazione configurandosi l'inerzia parlamentare come un "inadempimento di un preciso obbligo costituzionale, della cui gravità confido che le Camere vorranno, nell'interesse della collettività, utilmente rendersi consapevoli, provvedendo con sollecitudine a sanarlo".

²⁸ La Corte, d'altronde, è un potere dello Stato e può sollevare conflitto, seppur si troverebbe nella quanto meno 'atipica' prospettiva di essere sia giudice sia parte. Anche per quest'ultimo motivo, oltre che per il rischio di ineffettività del seguito del *decisum*, i Presidenti della Corte, finora, si sono 'limitati' a inviare dei moniti.

²⁹ A. Ruggeri, A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, VII ed., Torino, 2022, p. 340; E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia*, cit., p. 248; A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2012, p. 413; G. Zagrebelsky, V. Marcenò, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, p. 427. Anche la Corte pare aver riconosciuto a essa stessa legittimazione soggettiva al conflitto: Corte cost., sent. n. 62 del 1971, ord. n. 77 del 1981.

Le forme di resistenza non appartengono solo al popolo³⁰, ma “possono verificarsi [anche] all’interno dello Stato-governo e quindi dei congegni istituzionali, in quanto attuate da un organo costituzionale nei confronti di un altro organo [...] a fronte di palesi tentate o consumate gravi violazioni della Costituzione”³¹.

Si è dinanzi a una ipotesi *de iure condito* allorquando ci si pone nell’ottica del “ripristino del funzionamento delle istituzioni”³². A Costituzione invariata, dinanzi a una prolungata inerzia dell’organo parlamentare, rimane ferma, quindi, la possibilità dello scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica³³ che eserciterebbe la sua funzione declinata come “garante del garante”³⁴, in una situazione grave in cui la garanzia della Costituzione è messa seriamente in pericolo.

La reiterata mancata elezione del giudice costituzionale cessato, infatti e per come visto prima, pone dei problemi di non poco conto determinandosi un comportamento gravemente e palesemente lesivo della Costituzione che potrebbe rimanere parzialmente inattuata, anche *sine die*. L’intervento del Presidente della Repubblica sarebbe legittimato sia per superare l’*impasse* in cui incorre il Parlamento in seduta comune, sia per evitare che la Corte venga a trovarsi in una situazione problematica molto più grave (per il funzionamento dell’organo) tale da provocarne la paralisi.

La mancata attivazione dello strumento sanzionatorio potrebbe determinare addirittura la messa sotto stato d’accusa del Presidente della Repubblica per attentato alla Costituzione³⁵ da parte del Parlamento in seduta comune. Si potrebbe obiettare – a tale ipotesi ricostruttiva – che è quanto meno improbabile che sia lo stesso organo (in ritardo nelle nomine) ad avanzare la messa in stato d’accusa. Ciò è fattualmente vero, anche se non si può tacere dell’ipotesi per cui, dato lo sfasamento temporale della durata tra la carica del Presidente della Repubblica e il Parlamento, nel caso di scioglimento fisiologico dello stesso, all’indomani del rinnovo del Parlamento, quest’ultimo non possa, determinandosi una nuova maggioranza (assoluta), porre in stato d’accusa per attentato alla Costituzione il Capo dello Stato responsabile di non avere sciolto il Parlamento a fronte di un reiterato ritardo nell’elezione del giudice costituzionale.

È chiaro che ci si troverebbe dinanzi a una situazione limite (ma non per questo non probabile) stante una mancata elezione prolungata e ritenuta inaccettabile. Davanti a un termine di elezione del giudice costituzionale che è ordinatorio e non perentorio, l’esercizio del potere di scioglimento sarebbe ipotizzabile nel caso in cui eventi concomitanti (dimissioni, morte, cumulo di ritardi, ...) rinviino a un solo organo la scelta di più componenti la cui mancata nomina bloccherebbe (in modo sempre meno ipotetico) i lavori della Corte.

Nell’ipotesi proposta dovrebbe essere sufficiente la sola ‘minaccia’ di scioglimento³⁶ per ‘smuovere’ l’organo parlamentare; il raggiungimento del fine (l’elezione del giudice) dovrebbe

³⁰ Sull’implicito riconoscimento del diritto di resistenza nell’ordito costituzionale si rinvia a L. Ventura, *Il diritto di resistenza*, Catanzaro, 2014, e, ivi, alla “Introduzione” di A. Morelli, *Il diritto-dovere di resistenza e la resistenza del diritto costituzionale*.

³¹ L. Ventura, *Le sanzioni costituzionali*, Milano, 1981, p. 139.

³² L. Ventura, *Frammenti costituzionali e disordine politico*, Torino, 2015, p. 25.

³³ Così come paventato non solo dalla dottrina, ma da uno stesso Presidente della Repubblica; sul noto messaggio del Presidente Francesco Cossiga si v. S. Panizza, *La composizione, l’organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, in R. Romboli (cur.), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, Torino, 1993, p. 7.

³⁴ A. Spadaro, *Prime considerazioni sul Presidente della Repubblica quale garante preventivo della Costituzione ed eventuale parte passiva in un conflitto per interposto potere*, in A. Anzon-B. Caravita-M. Luciani-M. Volpi (cur.), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Atti del Seminario della Facoltà di Giurisprudenza di Perugia del 22-23 maggio 1992, Torino, 1993, p. 301.

³⁵ Cfr. A.A. Romano, *La prorogatio negli organi costituzionali (con premesse generali)*, Padova, 1967, p. 259.

³⁶ Minaccia che rimarrebbe in uno stato di latenza anche se il Capo dello Stato dovesse decidere in tal senso ma il Presidente del Consiglio dei ministri (e quindi la maggioranza parlamentare) non volesse procedere con l’apposizione della controfirma dell’atto di scioglimento ex art. 89 Cost. Lo scioglimento, però, non andrebbe

(*rectius* potrebbe) essere viepiù facilitato anche dalla sensibilizzazione dell'opinione pubblica a seguito di prese di posizioni così eccezionali avanzate dal Capo dello Stato³⁷.

Si è anche consapevole che sarebbe opportuno guardare a tale ipotesi come a una possibilità da attivarsi in una situazione di *extrema ratio*³⁸. Il presupposto, quello per cui l'inerzia del potere parlamentare giunga al punto di abbassare la soglia dei giudici in carica a ben vedere, però, non convince. Questo per un dato fattuale. E infatti, se si ha a mente quanto accaduto il 26 marzo del 2002³⁹, si ricorderà che la discussione su una causa iscritta a ruolo fu rinviata per il mancato raggiungimento del *quorum* fissato dall'art. 16, c. 2, della l. n. 87 del 1953⁴⁰. Si deve anche ricordare, però, che mancavano perché cessati (solo) due giudici, mentre gli altri tre erano impossibilitati al lavoro (per lutto, motivi di salute e astensione per ragioni di incompatibilità) e questo può sempre succedere e peraltro senza contezza della durata della assenza temporanea dei giudici in funzione. Attivare la procedura sanzionatoria (solo) in ipotesi di *extrema ratio*, dunque, determinerebbe una dilatazione dei tempi di soluzione a quel punto diventati eccessivi per un ordinamento che non può restare senza Corte.

Si è ben consci che la soluzione prospettata potrebbe aprire degli scenari ancora più gravi di quelli da risolvere⁴¹, ma – almeno a chi scrive – pare che lo scioglimento anticipato delle Camere rappresenti

inscritto nella volontà di rompere la fiducia Parlamento-Governo, ma in quella di sanzionare una condotta omissiva del Parlamento. Cfr. L. Ventura, *Frammenti costituzionali*, cit., p. 34, per il quale si può far rientrare tale scioglimento sanzionatorio in un atto sostanzialmente presidenziale; la controfirma avrebbe solo il compito di attribuirne validità; si sarebbe dinanzi a un obbligo la cui violazione ricadrebbe nella fattispecie di reato ministeriale di omissione d'atti d'ufficio (Ult. op. cit., p. 36) (il Presidente del Consiglio potrebbe sempre sollevare conflitto tra poteri, se riconoscesse il potere come duumvirale). Saremmo comunque dinanzi a un esercizio di scioglimento indotto da un «caso estremo di garanzia», per riprendere le parole di A. Spadaro, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, in *Rivista Aic*, 1/2011, p. 34.

³⁷ Essendo pure possibile l'esatto contrario, si v. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, p. 667.

³⁸ Come sostenuto da J. Luther, *I giudici costituzionali sono giudici naturali?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1991, p. 2498, nota 49.

³⁹ Cfr. *retro* e comunque S. Panizza, *La composizione, l'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, in R. Romboli (cur.), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, Torino, 2005, p. 3 ss. Inoltre, dall'11 marzo 1953 al 15 e al 30 novembre del 1955. Si ricordi anche il 'richiamo' di Giovanni Gronchi dell'11 maggio 1955 (solo pochi giorni dopo la sua elezione a Presidente della Repubblica avvenuta il 29 aprile). Durante il messaggio di insediamento dinanzi al Parlamento in seduta comune così si espresse: "[n]essuna parola potrebbe più esattamente definire il carattere e le responsabilità di un Capo di Stato per quanto riguarda la piena osservanza della Costituzione, delle norme e degli ordinamenti sui quali essa ha creato la nuova Repubblica Italiana; e dare un contenuto concreto e imperioso al mio giuramento. Per questo mi consentirete di richiamare la necessità che la Costituzione sia compiuta negli istituti previsti, quali la Corte costituzionale". E ancora, per l'elezione del giudice Annibale Marini del 18 giugno del 1997, che è quindi avvenuta a circa venti mesi di distanza dal posto lasciato libero dal giudice Vincenzo Caianello, il 23 ottobre 1995, v'è voluto un tempo che è «un record negativo assoluto nella storia della Corte costituzionale italiana», così come ricorda S. Panizza, *La composizione, l'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, in R. Romboli (cur.), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Torino, 1999, p. 6.

⁴⁰ Ma si v. altresì le ordd. nn. 181/1972, 144/1980, 172/1981, 132/1985, 22, 368 e 399/1993. Ma ancora prima si ricordi che è del 12 ottobre 1971 la deliberazione della Corte costituzionale per la quale costituirebbe un "grave e pericoloso precedente la sospensione di una fondamentale garanzia del sistema – quale indubbiamente la giustizia costituzionale – in dipendenza dell'inosservanza del termine di un mese prescritto dalla norma costituzionale", si v. P. Costanzo, *Codice di giustizia costituzionale*, Torino, 2012, p. 115. In quegli anni era vigente la norma per cui le decisioni dovevano essere deliberate dai giudici presenti a tutte le udienze (art. 16 della l. n. 87/1953), a seguito delle riforme delle *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale* intervenuta il 7 ottobre 2008, si precisa, all'art. 18, che "[a]lla deliberazione partecipano i giudici presenti a tutte le udienze pubbliche o camere di consiglio fino alla chiusura della discussione della questione". Dopo la modifica intervenuta con la Delibera 22 luglio 2021, con la nuova numerazione, il riferimento va all'articolo 20 *Deliberazione delle sentenze e delle ordinanze*.

⁴¹ Ampiamente R. Pinaridi, *Il problema dei ritardi*, cit., p. 1832.

l'unico strumento dinanzi al rischio di improprie torsioni partigiane nella nomina dei giudici. Sarebbe l'unico congegno istituzionale per il quale la massima sanzione costituzionale interesserebbe un Parlamento che si è abbandonato nel suo "pigro starsene sdraiato in pose pigre, nel suo ottuso sonnecchiare"⁴² e comunque permetterebbe⁴³ all'organo di competenza (il nuovo Parlamento in seduta comune) di esercitare il suo dovere costituzionalmente imposto; problema diverso insorgerebbe poi se nel nuovo Parlamento si dovessero ripresentare le stesse criticità.

Per evitare una situazione così allarmante, allora, il ritardo nella nomina parlamentare 'dovrebbe essere risolto', nell'immediato, con la convocazione a oltranza del Parlamento in seduta comune con obbligo di votazione continuativa. Come accade, d'altronde, per l'elezione del Presidente della Repubblica con conseguente sospensione dei lavori parlamentari; in tale situazione, il Parlamento in seduta comune sarebbe indotto a scegliere in un tempo ragionevole per non 'rimanere ostaggio' del Presidente della Camera dei deputati⁴⁴.

Si è consapevoli che questa proposta potrebbe non essere risolutiva, ma, probabilmente, potrebbe esserlo più di quelle avanzate da altra dottrina e richiamate in precedenza come azioni esperibili *de iure condito*.

Abstract

Il ritardo da parte del Parlamento italiano in seduta comune nell'elezione di un nuovo giudice costituzionale, al posto di un giudice il cui incarico è terminato il 12 novembre 2023, viola l'obbligo costituzionale di sostituzione entro un mese. Tale ritardo, se dovesse protrarsi fino a dicembre 2024, causerebbe serie conseguenze sul funzionamento della Corte costituzionale; infatti, potrebbe insorgere un rischio di blocco istituzionale se il problema non dovesse essere risolto tempestivamente. Nel lavoro si sottolinea l'importanza di evitare derive partigiane nell'elezione dei giudici, in linea con il principio di democrazia costituzionale. Fra le soluzioni de iure condito si propone la convocazione a oltranza del Parlamento in seduta comune con obbligo di votazione continuativa.

Parole chiave: composizione Corte costituzionale italiana, ritardo nell'elezione, sanzioni costituzionali

*

The delay by the Italian Parliament in joint session in the election of a new constitutional judge, in place of a judge whose mandate ended on November 12, 2023, violates the constitutional obligation of replacement within a month. If this delay were to extend until December 2024, it would cause severe consequences for the functioning of the Constitutional Court; indeed, there could be the risk of institutional deadlock if the problem is not resolved promptly. The importance of avoiding partisan drifts in the election of judges is emphasized in the work, in line with the principle of constitutional democracy. Among the solutions de iure condito, in order to expedite the election, the all-out convocation of the Parliament in joint session with mandatory continuous voting is suggested.

Key words: composition of the Italian Constitutional Court, delay in the election, constitutional sanctions

⁴² Come il celebre personaggio di I.A. Gončarov in *Oblamov*, in apertura del Capitolo Sesto.

⁴³ Il condizionale, per quanto finora si è detto, pare d'obbligo, dovendosi ricordare che la scelta rimane – e diversamente non potrebbe – di natura politica.

⁴⁴ Su cui grava l'obbligo di garantire il corretto funzionamento delle istituzioni e a cui sono imputabili gli eventuali "atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati", così Corte cost., sent. n. 379/1992, punto 7 *Cons. dir.*

Autonomia differenziata e premierato: pesi e contrappesi^(*)

Andrea LOLLO*

Sommario: 1. Notazioni introduttive 2. Il procedimento di determinazione e aggiornamento dei LEP: più peso dell'esecutivo, meno contrappeso del Parlamento (e degli organi di garanzia) 3. Il procedimento di approvazione dell'intesa Stato-regione: rilievi critici 4. Il disegno di legge sul premierato elettivo: prime impressioni 5. Notazioni conclusive

1. Notazioni introduttive

Legge di attuazione dell'autonomia differenziata e riforma costituzionale sul premierato elettivo sono, come si sa, obiettivi apicali nell'agenda politica del Governo in carica. L'una muove dall'intento di dare attuazione a una norma costituzionale – l'art. 116, ultimo comma, Cost. – rimasta per oltre vent'anni inattuata; l'altra mira a realizzare una delicata opera di "ingegneria costituzionale"¹ che ne stravolgebbe la parte organica, e non solo.

Alla disarticolazione delle funzioni (legislative e amministrative) si risponde con la concentrazione dei poteri di indirizzo politico nelle mani dell'Esecutivo (*rectius*, del suo capo); alla destrutturazione della forma di Stato si risponde con una completa riorganizzazione dell'assetto della forma di governo parlamentare in senso fortemente monistico.

Due riforme a effetto impattante che sembrano intrecciate da un comune filo rosso: esaltare l'ideologia del capo², esautorando l'organo custode della democrazia rappresentativa. Due riforme che mirano a rafforzare il *peso* del Presidente del Consiglio indebolendo il *contrappeso* del Parlamento e del garante dell'unità nazionale. Il tutto in nome di un *interesse* (la stabilità di governo) che – *res sunt consequentia nominum* – non sembra assurgere al rango di *valore* costituzionale.

Proviamo a spiegare quanto appena affermato.

2. Il procedimento di determinazione e aggiornamento dei LEP: più peso dell'esecutivo, meno contrappeso del Parlamento (e degli organi di garanzia)

Mentre, come si vedrà nel prosieguo, il dibattito parlamentare sul premierato elettivo è ancora in fase embrionale, il disegno di legge contenente "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a Statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione" è stato approvato dal Senato della Repubblica il 23 gennaio 2024. In attesa che lo stesso venga vagliato dalla Camera dei deputati³, è possibile svolgere alcune considerazioni sull'impianto complessivo del testo,

^(*) Testo della relazione tenuta, il 18 aprile 2024, presso il Palazzo della Camera di Commercio di Catanzaro, al Convegno organizzato dall'Associazione Nazionale Donne Elettrici (A.N.D.E.), sez. di Catanzaro, sul tema *Premierato e autonomia differenziata. Pesi e contrappesi*.

* Professore associato di Diritto costituzionale, Università "Magna Graecia" (Catanzaro).

¹ Si mutua l'espressione utilizzata da G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, Bologna, 1995.

² Di "capocrazia" discorre nel suo ultimo saggio M. Aini, *Capocrazia. Se il presidenzialismo ci manderà all'inferno*, Milano, 2024.

³ La particolare tenacia mostrata dal Ministro Calderoli induce a ipotizzare che il testo verrà approvato anche dal secondo ramo del Parlamento e che l'impianto complessivo dello stesso resterà sostanzialmente immutato. Come, infatti, rilevato da A. Poggi, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l. Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe*

che appare ben più articolato di quello inizialmente presentato e, a ben vedere, depurato da alcune norme sui cui si erano in altra sede appuntati taluni rilievi critici⁴. Tra di esse, in particolare, quella che attribuiva al Presidente del Consiglio dei ministri la competenza a determinare, mediante decreti (dPCm), i livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi che devono essere garantiti sull'intero territorio nazionale⁵. Soluzione, questa, di dubbia costituzionalità con riguardo alla riserva di legge posta dall'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., che avrebbe svuotato le funzioni del Parlamento e neutralizzato i controlli da parte degli organi di garanzia, essendo i dPCm "atti amministrativi tipizzati"⁶ e, come tali, non sindacabili dalla Corte costituzionale e neppure emanati (con decreto) del Presidente della Repubblica (una fuga dal regolamento oltre che dalla legge ordinaria).

Ciò nondimeno, detta preoccupazione sembra ancora persistere.

Segnatamente, l'art. 3 del disegno di legge A.S. n. 615 nella sua ultima versione prevede che l'individuazione dei LEP avvenga, entro 24 mesi dall'entrata in vigore della legge, con *decreti legislativi delegati* "sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197" (ossia della legge di stabilità e di bilancio).

Si tratta, in altri termini, di una delega *per relationem*, secondo una tecnica che, sebbene avallata dal Giudice delle leggi⁷, desta più di un dubbio di costituzionalità per una serie di ragioni, sia formali che sostanziali.

Innanzitutto, la legge di attuazione dell'art. 81, ultimo comma, Cost.⁸ stabilisce, all'art. 15, comma 2, che la prima sezione della legge di bilancio (ed è questo il caso) non possa prevedere "*norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio*". E, trattandosi di fonte rinforzata, la stessa sembra assumere efficacia parametrica nei confronti della legge attuativa dell'art. 116, ultimo comma, Cost.

Inoltre, venendo ai profili di carattere sostanziale, i commi della legge di bilancio richiamati non sembrano assumere le fattezze di norme di principio: essi contengono disposizioni alquanto eterogenee, hanno carattere prevalentemente procedurale e sono per lo più orientati al perseguimento di finalità che esulano dai contenuti del disegno di legge *de quo*. Con la conseguenza che il Governo praticamente non andrà incontro a limiti contenutistici determinati dal Parlamento.

bene sciogliere, in *Federalismi.it*, 3/2024, 7 febbraio 2024, iv, nota 1, il disegno di legge in questione ha viaggiato particolarmente veloce: il 2 febbraio 2023 è stato approvato in Consiglio dei ministri; il 2 marzo la Conferenza delle Regioni ha dato il via libera; il 16 marzo il Consiglio dei ministri lo ha approvato in esame definitivo; il 24 marzo è stato firmato dal Presidente della Repubblica ed è approdato all'esame della Commissione Affari costituzionali del Senato il cui esame si è concluso il 6 giugno. Nel luglio 2023 sono stati depositati gli emendamenti, nell'ottobre 2023 sono terminati i lavori del Comitato per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP) prodromici alla definizione degli stessi. Il 16 gennaio 2024, con alcune modifiche apportate dalla Commissione, è approdato in Senato che lo ha approvato il 23 gennaio.

⁴ Sia consentito rinviare ad A. Lollo, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Diritti Regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2/2023, 25 maggio 2023, p. 499 ss.

⁵ La cui determinazione rappresenta, nel disegno di legge, in maniera del tutto condivisibile, un presupposto per l'attribuzione delle funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'art. 116, ultimo comma, Cost. (cfr. art. 1 comma 2, del disegno di legge). Nel senso che l'attuazione dei LEP rappresenti una *condicio sine qua* per ogni modello di regionalismo differenziato che intenda attuare il disegno costituzionale sull'autonomia cfr., tra gli altri, A. Ruggeri, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in *Consulta online*, 2002; G. Viesti, *Le grandi criticità delle richieste di autonomia regionale differenziata*, in *Eco. soc. reg.*, 3/2019, p. 40 ss.; R. Bin, *Che cosa non va nel sistema delle autonomie italiano?*, in A. Apostoli, M. Gorlani, N. Maccabiani (cur.), *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Atti del Convegno, Brescia, 24 maggio 2019, Milano 2020, p. 189 ss.; S. Piperno, *Il regionalismo differenziato: profili politologici, economici e di finanza pubblica*, in C. Bertolino, A. Morelli, G. Sobrino (cur.), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Atti del IV Convegno annuale della rivista Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali, Torino, 2020, p. 57; da ultimo, S. Gambino, *Regionalismo differenziato e coesione nazionale*, in *lce online* 1/2023, p. 10 ss.; *contra* G. Rivosecchi, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Federalismi.it*, 4/2022, p. 44 ss.

⁶ E. Catelani, *Le asimmetrie del regionalismo asimmetrico*, in *Rivista Aic*, 3/2023, che richiama Corte cost., sent. n. 198/2021.

⁷ Corte cost., sentt. nn. 156/1987; 87/1989; 126/1996; 383/1998.

⁸ Legge 24 dicembre 2012, n. 243 recante "disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio".

Altresì, i dPCm, benché non più utilizzabili per *determinare* i LEP, torneranno a esserlo, in futuro, nel momento in cui si dovrà procedere a un loro *aggiornamento*⁹. In tal caso, peraltro, si prevede che sugli schemi di decreto venga acquisito un parere delle Camere (oltre a quello della Conferenza unificata) che, tuttavia, non avrà efficacia vincolante¹⁰.

Insomma, i dPCm, fatti uscire dalla porta, rientrano dalla finestra¹¹, riproponendo i medesimi dubbi di costituzionalità già presenti nella prima versione del disegno di legge.

La determinazione dei LEP rappresenta, infatti, una decisione politica di altissimo momento, che *deve* essere adottata dal Parlamento, chiamato a definire quali sono i reali diritti sociali esigibili da ogni cittadino e, soprattutto, a impegnarsi a destinare le risorse per far sì che tali livelli siano raggiunti in tutto il Paese.

Come chiarito più volte dalla Corte costituzionale, il ritardo nella loro definizione rappresenta un ostacolo al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali¹².

Fissare i LEP è una questione di grande rilievo politico che necessita compromessi: solo le Camere possono mediare e deliberare fra le richieste delle aree con meno servizi e gli oggettivi interessi delle aree più dotate di servizi a fissarli al livello più basso possibile¹³.

Peraltro, la costituzionalità dei dPCm è stata garantita durante l'emergenza pandemica nella misura in cui gli stessi erano meramente attuativi di quanto già disposto da un decreto legge, che era controllato dal Presidente della Repubblica e, se del caso, dalla Corte costituzionale e, comunque, dal Parlamento mediante la procedura di conversione. Al contrario, i dPCm previsti dal disegno di legge in questione appaiono sostanzialmente liberi nel loro contenuto – come, d'altronde, i decreti delegati ivi contemplati – e non sono emanati dal Presidente della Repubblica, né sono sindacabili dalla Corte costituzionale.

Si rischia, dunque, in un colpo solo di spogliare il Parlamento della funzione di produttore delle leggi (per giunta in una materia coperta da riserva di legge assoluta), azzerando, di conseguenza, il conflitto di cui tale organo è custode e portatore, e di impedire l'attività di controllo degli organi di garanzia.

In sintesi: all'attribuzione di più peso in favore del Governo corrisponde la sottrazione di un contrappeso al Parlamento e agli organi di garanzia.

⁹ Art. 3, comma 7: "I LEP possono essere aggiornati periodicamente in coerenza e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, anche al fine di tenere conto della necessità di adeguamenti tecnici prodotta dal mutamento del contesto socioeconomico o dall'evoluzione della tecnologia, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e il Ministro dell'economia e delle finanze. I decreti di cui al primo periodo sono adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziano le occorrenti risorse finanziarie. Sugli schemi di decreto è acquisito il parere della Conferenza unificata, da rendere entro venti giorni, decorsi i quali gli stessi schemi di decreto sono trasmessi alle Camere per il relativo parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che deve essere espresso nel termine di trenta giorni, decorso il quale i decreti possono essere adottati. 8. Sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*, secondo le modalità di cui all'articolo 1, commi 793 e 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, i costi e fabbisogni *standard* sono determinati e aggiornati con cadenza almeno triennale con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. 9. Nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo, ai fini della determinazione dei LEP, continua ad applicarsi l'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197. 10. È fatta salva la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard*, svolta ai sensi dell'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo".

¹⁰ Sugli schemi di decreto dovrà, infatti, essere acquisito il parere della Conferenza unificata, da rendere entro venti giorni, decorsi i quali gli stessi schemi di decreto saranno trasmessi alle Camere per il relativo parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che deve essere espresso nel termine di trenta giorni, *decorso il quale i decreti possono essere adottati*.

¹¹ Così C. De Fiore, *Prove tecniche di premierato: le insidie nascoste dell'autonomia differenziata*, in www.centroriforma-stato.it, 8 marzo 2024.

¹² Da ultimo, Corte cost., sent. n. 220/2021, punto 5.1. del *Cons. in dir.*

¹³ Così, da ultimo, G. Viesti, *Memoria predisposta per la Prima Commissione "Affari costituzionali" del Senato in occasione della discussione del A.S. 615, d.d.l. "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"* (https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddli-ter/documenti/56845_documenti.htm) p. 6.

3. Il procedimento di approvazione dell'intesa Stato-regione: rilievi critici

Un analogo rischio si percepisce allorché si analizzano le disposizioni che dettano le modalità procedurali di approvazione dell'intesa fra lo Stato e la regione richiedente. L'art. 2 delinea un articolato procedimento in cui gli attori principali sono la *regione* e il *Governo*: in specie, il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, al quale compete l'avvio del negoziato con la regione richiedente.

Nulla si dice in ordine al *quantum* di autonomia che potrà confluire nell'intesa. E, cosa ancor più grave, il Parlamento sembra essere relegato ai margini del procedimento.

Si rimette al Consiglio dei ministri la competenza a presentare alle Camere il disegno di legge per l'approvazione dell'intesa, assecondando così la tesi – non unanime in dottrina – secondo cui l'espressione “su iniziativa della Regione interessata” utilizzata dall'art. 116, ultimo comma, Cost. starebbe a indicare che compete alla regione il mero avvio del procedimento di negoziazione dell'intesa, ben potendo il Governo, una volta raggiunta l'intesa, esercitare l'iniziativa del disegno di legge per la sua approvazione da parte delle Camere¹⁴.

D'altra parte, se si considera che tutta l'attività prodromica alla stipula dell'intesa è, nel disegno di legge in questione, appannaggio degli organi esecutivi (rispettivamente, dello Stato e della regione), pare conseguenziale riconoscere che il termine “iniziativa” si riferisca all'atto con cui la regione manifesta la volontà di dare avvio alle trattative. Ragion per cui sembra altrettanto conseguenziale affermare che l'iniziativa legislativa, una volta conclusa l'intesa, spetti al Governo.

Al culmine del procedimento, che prevede un passaggio intermedio dello schema di intesa dinanzi alla Conferenza unificata Stato-Regioni per il rilascio di un parere (non vincolante), nonché una ulteriore approvazione da parte della regione interessata – “assicurando la consultazione degli enti locali” – e, quindi, la deliberazione definitiva del Consiglio dei ministri (su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie), l'art. 2, comma 8, si limita a disporre che le Camere dovranno “deliberare”, ai sensi dell'art. 116, ultimo comma, Cost., e nulla più sul disegno di legge contenente l'intesa approvata tra lo Stato e la regione¹⁵.

Rimane, dunque, aperto il tema, dibattuto in dottrina, dei limiti alla emendabilità dell'intesa da parte del Parlamento¹⁶.

¹⁴ Tale tesi è sostenuta, ad esempio, da A. Ruggeri, *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *Consulta online*, 3/2019, p. 293; A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 169. Altri sostengono, invece, che l'utilizzo dell'espressione “su iniziativa della Regione interessata” stia a indicare la necessità che la formale iniziativa legislativa sia riservata alla Regione (cfr. A. Anzon Demmig, *Quale “regionalismo differenziato”?*, in *Federalismi.it*, 1/2008, p. 57; M. Cecchetti, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011, p. 154). Da ultimo, muovendo da tale posizione, avanza dubbi di costituzionalità sull'art. 2, comma 6, del disegno di legge, E. Catelani, *Le asimmetrie del regionalismo asimmetrico*, cit.

¹⁵ Ai sensi dell'art. 2, comma 4, del disegno di legge, lo schema preliminare d'intesa viene trasmesso alle Camere perché le stesse si pronuncino con gli atti di indirizzo previsti dai rispettivi regolamenti “udito il Presidente della Giunta regionale”. A proposito di tale ultima disposizione A. Sciortino, *L'attuazione del regionalismo differenziato: prime impressioni sul disegno di legge S. 615*, Relazione al Seminario su *Il disegno di legge recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario”*, in *Diritti Regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 1/2023, p. 2, evidenzia aspetti problematici in raffronto all'art. 64 Cost., che, ad avviso dell'A., pone una riserva a favore dei regolamenti camerali per tutto ciò che attiene alla organizzazione e al funzionamento delle Camere, con la conseguenza che non potrebbe essere una legge formale a inserire tale inciso nello svolgimento di un atto di indirizzo disciplinato dai regolamenti parlamentari.

¹⁶ Secondo una prima tesi, che valorizza il riferimento testuale contenuto nella Costituzione all'“intesa fra lo Stato e la regione interessata”, l'intesa preesisterebbe al procedimento legislativo di approvazione della legge del Parlamento, con la conseguenza che la stessa dovrebbe essere previamente negoziata fra gli esecutivi per poi tradursi in un disegno di legge di iniziativa governativa di contenuto conforme al testo concordato, il quale non potrebbe essere emendato dal Parlamento ma solo approvato o respinto (A. Anzon Demmig, *Quale “regionalismo differenziato”?*, cit., p. 59; M. Cecchetti, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., p. 156; S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, in www.issirfa.cnr.it, novembre 2017, par. 4.3.; A. D'Atena, *L'art. 116, u.c., alla prova dell'applicazione. Profili procedurali*, in *Rass. parl.*, 2018, p. 188; G. Piccirilli, *Gli accordi preliminari per la differenziazione regionale. Primi spunti*

In realtà, come è stato notato, l'iter delineato dal disegno di legge sembra dare per scontato che, una volta definita l'intesa nella negoziazione fra Governo e regione, il suo contenuto non possa subire modifiche nel corso del procedimento parlamentare di approvazione della stessa e che, dunque, il disegno di legge che recepisce l'intesa non sia emendabile dal Parlamento¹⁷.

Se così fosse, come in effetti pare, si assisterebbe a un grave travisamento dell'ordine costituzionale, dal momento che il Parlamento verrebbe depauperato dalle proprie competenze senza neppure essere coinvolto nel relativo procedimento decisorio¹⁸. Il tutto in aperta violazione dello stesso articolo 116, ultimo comma, Cost., che centralizza il ruolo del Parlamento quale organo cui compete la decisione ultima sul *quantum* di autonomia cedibile alla regione richiedente.

Il Parlamento è, infatti, l'organo deputato a precludere le attribuzioni di competenze in ambiti da esso ritenuti insuscettibili di frazionamento legislativo, onde evitare che si producano eccessivi divari territoriali o altrettanto eccessivi limiti all'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali¹⁹. Il che è nella natura della disposizione costituzionale *de qua*, la quale costituisce la "punta più avanzata del principio di differenziazione" che permea l'intero Titolo V²⁰.

D'altra parte, la norma sulla "maggioranza assoluta" contenuta nell'art. 116, ultimo comma, Cost. vale a confermare del fatto che anche per il legislatore costituzionale la decisione parlamentare deve essere ben più larga della maggioranza semplice e, quindi, la più ponderata possibile. Cosa che non avrebbe senso se si ammettesse che il Parlamento, con un'intesa "blindata", fosse posto di fronte a un aut aut²¹.

Ne discende che non ogni ampliamento dell'autonomia sembra ammissibile, essendo viceversa necessario che il Parlamento operi una previa verifica di compatibilità con i principi costituzionali (supremi e non) e, in particolare, con quelli di unità e solidarietà nazionale²².

La derogabilità sottesa al regionalismo differenziato si muove (*rectius*, deve muoversi), dunque, nel quadro delle grandezze di sistema vigenti per le autonomie regionali e locali²³. Va da sé che i regimi

sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., in *Diritti Regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2/2018, p. 10 ss.). Secondo una diversa tesi, che riconosce alla legge di differenziazione valenza sostanziale, l'intesa si configurerebbe come un *modus procedendi* in base al quale dovrebbe essere accertata in Parlamento la concorrenza delle volontà dello Stato e delle regioni coinvolte nel solco del principio di leale collaborazione tra enti costitutivi della Repubblica. Di conseguenza, il Parlamento sarebbe libero di dar seguito legislativo all'intesa, ma anche di emendarne sostanzialmente i contenuti o di chiederne il riesame, con l'effetto di determinare la riapertura delle negoziazioni, per addivenire, sulla base di precise indicazioni programmatiche, a un'intesa e a un testo legislativo che sia maggiormente in grado di incontrare il favore delle Camere (A. Morrone, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 164; C. Iannello, *La piena sovranità del Parlamento nella determinazione dei contenuti e dei limiti dell'autonomia differenziata*, in *Diritti Regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 3/2019, p. 31 ss.).

¹⁷ Cfr. G. Amato, F. Bassanini, G. Macciotta, S. Paparo, L. Spadacini, G. Tarli Barbieri, C. Tubertini, *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, in *Astrid Paper*, n. 93, aprile 2023, p. 20.

¹⁸ Cfr. O. Chessa, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, 14/2017, p. 10 ss.; E. Gianfrancesco, *L'attuazione dell'art. 226, comma 3, Cost. Tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *Consulta online*, 1/2020, p. 42; L. Ronchetti, *L'attuazione del regionalismo differenziato esige norme costituzionali d'integrazione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, p. 137; L. Spadacini, *L'autonomia differenziata: considerazioni a margine del disegno di legge Calderoli e delle disposizioni della legge di bilancio per il 2023*, in *Federalismi.it*, 10/2023, p. 219.

¹⁹ Cfr. F. Biondi, *Il regionalismo differenziato e l'ineludibile ruolo del Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2/2019, p. 441; G. Rivosecchi, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Federalismi.it*, 4/2022, p. 838. Enfatizza tale circostanza, da ultimo, A. Morelli, *Introduzione al Seminario su Il disegno di legge recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario"*, Roma, 26 aprile 2023, in *Diritti Regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, Paper, 1/2023, p. 2.

²⁰ A. Poggi, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l. Calderoli*, cit., vi.

²¹ Così A. Morrone, *Differenziare le regioni senza un disegno di Repubblica*, in *paper*, p. 6.

²² Da ultimo S. Gambino, *Repubblica delle autonomie e (problematiche di effettività dei) diritti sociali, fra riforme costituzionali (del Tit. V), legislazione di attuazione e principi fondamentali della Costituzione*, in [lce online](#), 1/2024, p. 24 ss. Cfr. diffusamente, in argomento, D. Giroto, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino, 2019, p. 41.

²³ A. Morrone, *Differenziare le regioni senza un disegno di Repubblica*, cit., p. 4.

differenziati devono, comunque, permettere alle istituzioni di realizzare i valori materiali sottesi ai principi costituzionali, riconducibili alla triade assiologica libertà, eguaglianza, solidarietà²⁴.

Tale dovrebbe essere il metro per individuare gli strumenti di attuazione dell'autonomia differenziata²⁵.

Il disegno di legge sembra, al contrario, muovere da una visione "pattizia"²⁶ del procedimento attuativo dell'autonomia differenziata, garantendo la partecipazione delle Assemblee legislative mediante l'attribuzione di meri poteri di indirizzo non in grado di incidere sull'iter di approvazione dell'intesa²⁷. Il che assume una valenza ancor più significativa se si considera che il procedimento di deterritorializzazione delle funzioni non sembra lasciare spazio a un ripensamento: una volta attribuite forme ulteriori di autonomia, queste potranno essere riallocate solo sulla base di una nuova intesa tra lo Stato e la regione richiedente.

Non v'è chi non veda, infatti, come la restituzione delle competenze allo Stato potrebbe avvenire solo con un atto eguale e contrario a quello con cui le competenze stesse sono state cedute (ossia mediante il consenso della regione espresso tramite una nuova intesa e con successiva deliberazione parlamentare a maggioranza assoluta). Sembra, pertanto, rimanere meramente astratta l'ipotesi che la regione accetti l'eventuale riduzione concessa dallo Stato delle materie attribuite o, addirittura, si faccia essa stessa fautrice di un simile cambio di rotta, che verosimilmente paleserebbe un fallimento – anche politico – dell'autonomia conquistata.

L'art. 7 del disegno di legge attribuisce, invero, all'intesa una durata limitata, non superiore a dieci anni (benché la mancata comunicazione di una "disdetta" entro il termine di sei mesi antecedenti la scadenza dell'intesa stessa ne determini il tacito rinnovo per un eguale periodo). L'intento è, verosimilmente, di evitare che, una volta conclusosi, il procedimento di trasferimento delle funzioni divenga irreversibile. Nondimeno, anche a voler tacere il fatto che nulla è previsto in caso di mancato rinnovo dell'intesa con riferimento alla sorte degli atti adottati in attuazione della stessa, il punto è che il contenuto dell'intesa è destinato a confluire in una legge di attuazione approvata dal Parlamento a maggioranza assoluta. Legge che, pertanto, continuerà a produrre i propri effetti fin tanto che non venga abrogata – implicitamente o esplicitamente – da una successiva fonte di pari grado. Il che finisce, in buona sostanza, per rendere il principio della temporaneità dell'intesa una mera affermazione di principio.

Ne viene fuori un sistema blindato, rinforzato nelle procedure, corredato da clausole particolarmente rigide e, per giunta, non aggredibile nemmeno in via referendaria *ex art. 75 Cost.*

Essendo, infatti, la legge di specializzazione una fonte atipica, questa non potrà essere abrogata neppure per il tramite dell'istituto referendario. Peraltro, è la stessa legge di attuazione dell'art. 116, ultimo comma, Cost. a sembrare refrattaria allo strumento referendario. Laddove la Corte costituzionale la ricomprendesse nel novero delle leggi costituzionalmente necessarie, essa potrebbe essere modificata o abrogata esclusivamente per sostituzione con una nuova disciplina: compito che solo il legislatore rappresentativo è in grado di assolvere²⁸.

²⁴ Imprescindibile è il richiamo almeno a G. Silvestri, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, 2009, p. 85 ss.

²⁵ Come rileva A. Morrone, *Differenziare le regioni senza un disegno di Repubblica*, cit., p. 5, si può sostenere, in sostanza, che gli interessi nazionali sottesi alla garanzia di eguali condizioni di vita per tutti gli esseri viventi non potrebbero essere validamente oggetto di negoziato o di devoluzione, altrimenti l'art. 116, ultimo comma Cost., diverrebbe la leva per esercitare un illecito diritto di secessione, o un'illegittima ricucitura delle maglie del tessuto repubblicano in un'altra veste (che alcuni paragonano a quella di Arlecchino).

²⁶ L'intesa, in altri termini, sembra preesistere al procedimento di approvazione della legge da parte del Parlamento, dovendo essere previamente negoziata tra gli esecutivi statale e regionale per poi tradursi in un disegno di legge di iniziativa governativa avente contenuto conforme al testo concordato con la regione.

²⁷ Segnatamente, l'art. 2, comma 4, dispone che al termine della fase di negoziazione tra lo Stato e la regione lo schema preliminare di intesa, approvato dal Consiglio dei ministri e inviato alla Conferenza unificata per l'emanazione di un parere, sia trasmesso alle Camere per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari, che si esprimono con "atti di indirizzo, secondo i rispettivi regolamenti", entro sessanta giorni dalla data di trasmissione dello schema stesso. Decorso infruttuosamente tale termine, però, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie predispongono comunque lo schema definitivo dell'intesa raggiunta con la regione richiedente.

²⁸ Corte cost., sent. n. 29/1987; da ultimo, Corte cost., sent. n. 50/2022.

4. Il disegno di legge sul premierato elettivo: prime impressioni

Il Consiglio dei ministri ha approvato, nella seduta del 3 novembre 2023, un disegno di legge di revisione costituzionale²⁹ che mira a introdurre l'elezione diretta e a suffragio universale del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché a incidere sulle prerogative del Capo dello Stato nella formazione dell'Esecutivo, e non solo³⁰.

Segnatamente, per effetto del nuovo art. 92 Cost., il primo ministro non verrebbe più *nominato* dal Presidente della Repubblica a valle delle consultazioni dei gruppi parlamentari, ma sarebbe *eletto* direttamente dal corpo elettorale per la durata di cinque anni. I ministri continuerebbero, però, a essere nominati (e revocati) dal Capo dello Stato su proposta del Presidente del Consiglio eletto. Il Governo dovrebbe, in ogni caso, presentarsi alle Camere, entro dieci giorni dalla sua formazione, per ottenere la fiducia, a guisa di quanto accade a Costituzione vigente.

Non si tratta, come può subito notarsi, dell'introduzione di una forma di governo presidenziale, non essendo prevista l'elezione diretta del Capo dello Stato né la rigida separazione dei poteri che alla stessa si accompagna. Non si tratta nemmeno di un semipresidenzialismo alla francese, atteso che l'eleggibilità a suffragio universale e diretto riguarderebbe il primo ministro e non il Presidente della Repubblica.

Il modello proposto rievoca, tutt'al più, l'esperienza consumatasi in Israele sul volgere del ventesimo secolo. Ne fu ispiratore il generale Yitzhak Rabin, il quale confidava per tale via di porre rimedio alla endemica instabilità politica di quello Stato. Il risultato fu un fiasco solenne, poiché l'effetto fu quello di moltiplicare le formazioni politiche minori e, dunque, l'ingovernabilità.

Gli elettori, probabilmente perché privati dell'incentivo a scegliere uno fra i partiti principali (in modo che il suo *leader* divenisse poi il primo ministro), furono più inclini a premiare le liste marginali dividendo il proprio voto. Con la conseguenza che la frammentazione crebbe di molto e la riforma, dopo tre legislature, venne cancellata³¹.

Vero è che sul funzionamento del modello incide l'esperienza reale di ciascun Paese³²; ragion per cui non sempre la comparazione assume un valore determinante nella ricerca di soluzioni migliori. Sennonché, se si scruta il nostro ordinamento, non può sottacersi come una forma di elezione diretta si rinvenga nel metodo di elezione del Sindaco e del Presidente della regione: organi, questi, che, pur essendo eletti dal corpo elettorale, possono essere sfiduciati rispettivamente dal Consiglio comunale e dal Consiglio regionale (*simul stabunt aut simul cadent*).

Certo è che una simile forma di governo, equiparata in dottrina a quella neoparlamentare teorizzata in Francia negli anni '50 da Maurice Duverger, ha assicurato la stabilità degli esecutivi (locali e regionali), contribuendo alla costruzione di una democrazia maggioritaria e decidente a danno di un'assemblea rappresentativa che, essendo incapace di svolgere un'effettiva funzione di controllo, ha finito per ridursi a mero organo ratificatore di scelte già assunte e condivise in sede giuntalesca³³.

L'obiettivo della riforma sul premierato è dichiaratamente proprio quello di introdurre un elemento di razionalizzazione nella forma di governo, volto a porre rimedio all'instabilità degli esecutivi e a neutralizzare i rischi del transfughismo parlamentare. Il prezzo da pagare è lo svuotamento delle prerogative del Capo dello Stato nella formazione dell'Esecutivo. E non solo.

²⁹ Disegno di legge costituzionale S 2047.

³⁰ Si vuole, infatti, altresì abrogare il comma 2 dell'art. 59 Cost., che attribuisce al Presidente della Repubblica il potere di nominare cinque senatori a vita. Si vuole: modificare il *quorum* elettivo per l'elezione dello stesso – innalzando da tre a sei lo scrutinio dopo il quale è richiesta la maggioranza assoluta –; incidere sull'istituto del semestre bianco; escludere la controfirma ministeriale con riguardo a determinati atti (nomina del Presidente del Consiglio e dei giudici costituzionali; concessione della grazia e commutazione delle pene; decreto di indizione delle elezioni e dei referendum; messaggi al Parlamento e rinvio delle leggi alle Camere).

³¹ Così M. Ainis, *Capocrazia*, cit., p. 51 ss.

³² Si parafrasa qui il titolo del saggio di M. Volpi, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in S. Gambino (cur.), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, 1997.

³³ Cfr., da ultimo, F. Furlan, *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, in *Consulta online*, 28 novembre 2023, p. 1020 ss.

Anche il Parlamento rischia di subire un duro contraccolpo alle proprie funzioni: il tutto con un pericoloso riverbero in termini di effettività del principio democratico, che, nelle intenzioni dei promotori, verrebbe consolidato valorizzando il corpo elettorale nella determinazione dell'indirizzo politico della Nazione.

Un indirizzo politico che sarebbe rimesso nelle mani di due organi (Camere e Presidente del Consiglio dei ministri) aventi la medesima legittimazione popolare.

La riforma mira, anzitutto, ad azzerare la discrezionalità del Capo dello Stato nella scelta del primo ministro e nella soluzione delle crisi di governo. Il Presidente della Repubblica sarà *obbligato* (come si evince dalla perentorietà del termine “conferisce”) a conferire l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dei ministri eletto a suffragio universale e diretto. Si vuole superare così la convenzione costituzionale delle consultazioni svolte al Quirinale, con tutto ciò che le stesse implicano in termini partecipativi.

Il Capo dello Stato verrebbe relegato a mero “notaio” nella formazione dell'Esecutivo³⁴ e, dunque, spogliato del ruolo di “magistrato d'influenza”³⁵. A venir meno sarebbe, dunque, quella preziosa opera di persuasione morale svolta nei confronti degli organi titolari di poteri di indirizzo politico, che si compendia in una variegata e diversificata attività di controllo, impulso, freno, ammonimento, esortazione e consiglio sulle scelte degli organi costituzionali, al fine di correggerle in difesa dei valori e dei principi costituzionali e di indirizzarle all'attuazione degli stessi³⁶.

Ma a essere svuotate saranno anche le prerogative del Parlamento e, in particolare, dei gruppi parlamentari, non più chiamati a esprimere il loro parere sulla situazione politica generale con specifico riguardo all'indicazione della persona incaricata di formare il Governo.

Il che – sia detto d'inciso – rende poco comprensibile la logica di lasciare impregiudicato il potere del Capo dello Stato di nominare e revocare i ministri.

Il disegno di legge, infatti, continua a riconoscere al Presidente della Repubblica il potere di *nomina* dei ministri (e non di *conferimento* dell'incarico – atto vincolato dal voto elettorale); la qual cosa, se si prende sul serio il significato dei termini utilizzati, implica la conservazione di un potere di natura sostanziale. Va da sé che il Capo dello Stato potrebbe, come è in passato accaduto, rifiutarsi di nominare un ministro proposto dal Presidente del Consiglio eletto o anche, semplicemente, esercitare una *moral suasion* sulla proposta; con il rischio di generare un corto circuito rispetto al modello a elezione diretta del Premier e di provocare forti tensioni con il corpo elettorale e con la stessa maggioranza parlamentare³⁷.

Laddove la fiducia iniziale non venisse accordata (ipotesi, invero, altamente improbabile stante l'elezione diretta del primo ministro), il Presidente della Repubblica dovrebbe conferire l'incarico di formare il Governo nuovamente al Presidente del Consiglio eletto. Laddove la fiducia non venisse accordata neppure per la seconda volta, il Capo dello Stato dovrebbe procedere, *in modo automatico*, allo scioglimento delle Camere e, di conseguenza, indire nuove elezioni.

Va da sé che nessuna discrezionalità permarrebbe in capo al garante dell'unità nazionale nella gestione della crisi.

Analogamente, se il Presidente del Consiglio eletto dovesse essere sfiduciato nel corso del mandato anche da una sola delle Camere o si dimettesse spontaneamente, il Capo dello Stato potrebbe conferire

³⁴ Osserva A. Spadaro, *Riforma costituzionale (premierato elettivo) o riforma elettorale (maggioritario con designazione del premier)?*, in *Consulta online*, 5 dicembre 2023, p. 1070: “Nella forma di governo di Premierato hard, puro o elettivo (come in Israele dal 1992 al 2001) la doppia legittimazione popolare, sia del Premier che del Parlamento, di fatto “marginalizza” i poteri del Capo dello Stato e – in assenza di un sistema elettorale maggioritario “con designazione del Premier” – non risolve i problemi della governabilità, anzi li moltiplica, per i possibili e insolubili dissensi fra la maggioranza parlamentare e un Primo ministro intrinsecamente “forte”. Inoltre, venendo meno la figura del Premier per qualsiasi causa, rischia di irrigidire il sistema e portare facilmente, anzi continuamente, ad elezioni anticipate”.

³⁵ L'idea che il Capo dello Stato svolgesse le funzioni di un magistrato d'influenza era presente nel corso del dibattito in Assemblea Costituente. In particolare, nella Relazione presentata il 6 febbraio 1947, l'on. Meuccio Ruini lo definì “il grande consigliere, il magistrato di persuasione e di influenza, il coordinatore di attività, il capo spirituale, più ancora che temporale, della Repubblica”.

³⁶ Cfr. A. Pirozzoli, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, Napoli, 2013, p. 7.

³⁷ Così A. Lucarelli, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista Aic*, 4/2023, p. 315.

l'incarico di formare il nuovo Governo (unicamente) o allo stesso Presidente del Consiglio eletto (dimissionario) oppure ad altro parlamentare che sia stato candidato in collegamento al Presidente eletto, e solo per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e programmatico sulle quali il Governo ha ottenuto la fiducia iniziale delle Camere.

Si tratta, con ogni evidenza, di una norma "antiribaltone", avente l'intento di consentire ai soli parlamentari della maggioranza espressa dalle elezioni di subentrare al Presidente del Consiglio eletto. Tuttavia, il Presidente del Consiglio subentrante non godrebbe della medesima legittimazione di quello eletto a suffragio universale e diretto.

Concreto è il rischio che vengano siglati – già prima delle elezioni – "patti delle staffette" tra i leader dei partiti politici coalizzati, determinando una distorsione rispetto alla logica della riforma di saldare, per il tramite dell'elezione diretta, il rapporto tra il primo ministro e l'elettorato³⁸.

La norma, dunque, contrariamente alle intenzioni dei proponenti, rischia di legittimare proprio la nascita di governi presieduti da un primo ministro non eletto. Il nuovo Presidente dovrà sì stare all'interno della maggioranza che ha ottenuto la fiducia, ma potrebbe essere scelto da nuove alleanze che verosimilmente verrebbero a formarsi all'interno della maggioranza stessa.

Qualora anche il Presidente del Consiglio subentrante non ottenesse la fiducia o si dimettesse per altre ragioni, il Presidente della Repubblica *dovrebbe* sciogliere le Camere e indire nuove elezioni (ancora una volta in modo pressoché automatico).

Evidente è l'intento di porre fine alla prassi dei cc.dd. governi tecnici, nonché di limitare i margini di manovra del Capo dello Stato nella formazione del nuovo Esecutivo: questi, come sopra detto, non svolgerà più quel ruolo di intermediazione e vigilanza che gli ha, nel corso degli anni, consentito di moderare sui poteri attivi degli organi di indirizzo politico.

A primo impatto, le disposizioni contenute nel disegno di legge sollevano una questione centrale: quella del bilanciamento tra (interesse alla) stabilità dei governi e principio di rappresentanza parlamentare. Vero è che il rafforzamento dell'Esecutivo e, segnatamente, del suo capo passerebbe per il tramite dell'elezione diretta del corpo elettorale; vero è, altresì, che il Governo sarebbe di fatto vincolato, seppur solo politicamente, all'attuazione del programma elettorale su cui ha ottenuto la fiducia. Tuttavia, il consolidamento del principio democratico, su cui si fonda la legittimazione politica della riforma, rischia di risultare solo apparente.

La riforma delinea, infatti, un sistema elettorale a impronta nettamente maggioritaria. Pur essendo stato eliminato il riferimento al cinquantacinque per cento dei seggi³⁹, si prevede l'assegnazione di un premio di maggioranza su base nazionale in ciascuna Camera per le liste e per i candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri. Con la conseguenza che il Presidente del Consiglio eletto, soprattutto in un momento di marcato astensionismo, rischia di essere a conti fatti espressione di una minoranza dell'elettorato⁴⁰.

Vale, in altri termini, la logica: governa chi vince, anche per un solo voto.

Il che avviene in un contesto ordinamentale in cui la funzione di controllo delle Camere è già fortemente allentata: si fa fatica a immaginare un Parlamento che sfiduci un Presidente del Consiglio investito di una diretta legittimazione democratica. Non è difficile ipotizzare che la minoranza venga sempre più schiacciata dal peso della maggioranza e, in particolare, del suo capo.

Il pericolo che si corre è di operare una "semplificazione eccessiva e artificiale del processo decisionale politico", che verrà a concentrarsi sul momento dell'investitura (per giunta monocratica), aprendo

³⁸ Cfr. M. A. Cabiddu, *Minimalismo massimo con salto di regime. Note a margine del c.d. premierato*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2024, p. 39 ss.

³⁹ Cfr. l'emendamento 3.2000 del Governo, approvato nella seduta pomeridiana del 2 aprile 2024, nel testo risultante dall'approvazione del subemendamento 3.2000/444 dei senn. Durnwalder e altri. Quest'ultimo approvato all'unanimità nella II seduta antimeridiana del 27 marzo 2024.

⁴⁰ Insiste sull'esigenza di adottare un sistema proporzionale per esaltare i luoghi della rappresentanza parlamentare A. Algostino, *Premierato... purché Capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spolicizzata*, in *Rivista Aic*, 3/2023, p. 130.

le porte a una deriva identitaria, in luogo della complessità della rappresentanza parlamentare, che costituisce la difficoltà ma anche la ricchezza del pluralismo democratico⁴¹.

Paradossalmente è proprio il principio di democraticità a rischiare di subire un *vulnus*: nel bilanciamento tra stabilità del Governo e rappresentanza parlamentare la seconda sembra affievolirsi.

Si tratta, però, di un bilanciamento “ineguale”⁴², atteso che un *principio* di rango costituzionale – per di più fondamentale – viene soppesato con un mero *interesse*: quello della stabilità di governo.

Come ricorda la Corte costituzionale, ragionando di sistema elettorale, costituisce “senz’altro un obiettivo costituzionalmente legittimo” lo “scopo di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale” ma, se ciò consente “una illimitata compressione della rappresentatività dell’assemblea parlamentare”, diviene “incompatibile con i principi costituzionali”⁴³.

5. Notazioni conclusive

Se entrambe le riforme venissero approvate, lo scenario che verrebbe a delinearsi sarebbe il seguente: la funzione legislativa e, per attrazione, quella amministrativa finirebbero per essere sempre più frammentate per effetto di una forza centrifuga insita nel processo di differenziazione al livello regionale. E, tuttavia, il moto centrifugo prodotto dalla riforma sull’autonomia differenziata verrebbe contrastato da una forza centripeta, sottesa alla riforma sul premierato, volta a riequilibrare il potere verso il capo dell’Esecutivo nazionale, eletto a suffragio universale diretto.

Se tutto ciò sia frutto di un preciso disegno di ingegneria costituzionale o – più verosimilmente – di un compromesso politico è difficile a dirsi⁴⁴. Certo è che la forma di governo ne risulterebbe profondamente alterata nei connotati. Ma lo stesso accadrebbe per la forma di Stato, mutando il rapporto tra governanti e governati o, volendo citare Mortati, quello tra la sfera dell’autorità e della libertà⁴⁵.

Meno Parlamento equivale a minore collegialità nelle sedi in cui si determina l’indirizzo politico. Minore collegialità equivale a riduzione del conflitto maggioranza-opposizione che compendia l’essenza della democrazia rappresentativa.

La rappresentanza politica, per tale via, da politica e plurale, rischia di divenire simbolica e unitaria⁴⁶.

L’*humus* che va creandosi sembra quello in cui la dialettica e la mediazione proprie della forma di governo parlamentare cedono il passo alla decisione di un organo monocratico, catalizzatore della volontà popolare, che ricorda “l’uomo di fiducia di tutto il popolo” di schmittiana memoria⁴⁷.

Il pericolo è, in definitiva, dar vita a un modello – tutto italiano – imperniato attorno alla figura di un capo che governa attorniato da una schiera di cortigiani.

Abstract

Il contributo affronta il tema delle conseguenze derivanti sull’ordinamento costituzionale dalla possibile approvazione di due recenti disegni di legge di iniziativa governativa, tesi rispettivamente ad attuare l’art. 116, ultimo comma, della Costituzione e a introdurre l’elezione diretta e a suffragio universale del Presidente del Consiglio dei ministri. Viene offerta, in particolare, una chiave di lettura volta a sottolineare il rapporto che si

⁴¹ Così B. Pezzini, *L’introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2024, p. 2.

⁴² Scontato il riferimento a M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, Padova, 1995, II, p. 127.

⁴³ Corte cost., sent. n. 1/2014, punto 3.1. del *Cons. in dir.*

⁴⁴ Cfr. A. Spadaro, *Riforma costituzionale*, cit., p. 1070, il quale così osserva: “non posso escludere del tutto che il vero obiettivo dell’attuale maggioranza politica sia semplicemente quello di dare attuazione a una promessa elettorale, ossia di mera immagine, mirando a realizzare il sogno, invero forse un po’ populistico, di una “elezione diretta”, quale che sia”.

⁴⁵ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, p. 46 ss.

⁴⁶ A. Lucarelli, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, cit., p. 307 ss.

⁴⁷ C. Schmitt, *Dottrina della costituzione* (1928), trad. it., Milano, 1984, p. 459.

verrebbe a instaurare tra l'interesse alla stabilità del governo e il principio costituzionale della rappresentanza parlamentare.

Parole chiave: autonomia differenziata, elezione diretta del Presidente del Consiglio, forma di governo, forma di Stato, principio di rappresentanza

*

The paper addresses the issue of the consequences arising on the constitutional order from the possible approval of two recent government-initiated bills, aimed respectively at implementing the art. 116, last paragraph, of the Constitution and to introduce the direct election of the President of the Council of Ministers by universal suffrage. In particular, an interpretation is offered aimed at underlining the relationship that would be established between the interest in government stability and the constitutional principle of representation.

Key words: differentiated autonomy, direct election of the Prime Minister, form of government, form of State, principle of representation

L'Europa nella prospettiva di "Études" e di "Esprit" dalla fine della seconda guerra mondiale ai primi anni Cinquanta

Luca BARBAINI*

Sommario: 1. Premessa 2. La varietà del cattolicesimo d'oltralpe 3. Il dibattito europeista fra Italia e Francia 4. La federazione europea

1. Premessa

Gli studi sulla storia del processo di integrazione europea si sono frequentemente soffermati sul dibattito che, sin dai mesi immediatamente successivi alla fine del secondo conflitto mondiale, aveva attraversato le opinioni pubbliche dei paesi del vecchio continente sulle possibili strade per garantire un futuro di pace ai vecchi Stati nazionali nel nuovo contesto determinatosi con le prime avvisaglie della guerra fredda. Non stupisce, quindi, l'interesse con cui la storiografia si sia concentrata sulle informazioni offerte dalla stampa e, in particolare, dalle riviste di partito e dai numerosi periodici che, in questi anni, avevano dato voce alle posizioni emerse in seno ai circoli intellettuali, al mondo sindacale e all'associazionismo¹. Si spiega in tal senso l'attenzione tributata anche alla stampa vicina alle confessioni cristiane e, *in primis*, ai periodici espressione del variegato arcipelago cattolico nelle sue molteplici articolazioni istituzionali, laicali e partitiche².

Il presente articolo intende focalizzarsi sulla riflessione dedicata ai temi europei nella fase iniziale del lungo percorso di integrazione da due periodici certamente rappresentativi delle varie sensibilità presenti in seno agli ambienti ecclesiali francesi: "Études", la storica testata dei gesuiti, ed "Esprit", la rivista forse più ascoltata dalla nuova generazione cattolica. Ne è emerso un affresco in grado di offrire diverse informazioni sulla pluralità degli orientamenti diffusi in seno al mondo cattolico di fronte a una eventuale unificazione in senso federale del vecchio continente e sulle stesse modalità con cui la Chiesa di Roma sarebbe stata inevitabilmente chiamata a prendervi parte³.

2. La varietà del cattolicesimo d'oltralpe

In ambito storiografico si è da tempo insistito sulla varietà degli orientamenti presenti all'interno del mondo cattolico francese contemporaneo e sulle divergenze di carattere politico, culturale e, in molti casi, di natura più squisitamente teologica e spirituale che lo avevano caratterizzato, durante il secondo conflitto mondiale, nell'approccio al regime collaborazionista di Vichy e, negli anni immediatamente successivi, di fronte ai principali temi economici, sociali e politici dibattuti nel corso del dopoguerra. Si spiega in tal senso la propensione della ricerca storica a interpretare in una prospettiva di più lungo respiro le sfumature con cui parte dei circoli intellettuali e della stessa opinione pubblica cattolica di questi anni erano sembrati guardare alle radicali trasformazioni seguite alla fine della

* Ricercatore in Storia contemporanea, Università di Genova.

¹ D. Pasquucci, D. Preda, L. Tosi (cur.), *Communicating Europe. Journals and European Integration 1939-1979*, Berna, 2013; Id., *Le riviste e l'integrazione europea*, Assago - Padova, 2016.

² M.L. Sergio, *La stampa cattolica e l'Europa*, in P.L. Ballini (cur.), *I Trattati di Roma, II, La Chiesa Cattolica e le altre chiese cristiane di fronte al processo di integrazione europea*, Soveria Mannelli; Roma, 2010, p. 455 ss.

³ P. Chenu, *Une Europe vaticane? Entre le plan Marshall et les Traités de Rome*, Bruxelles, 1990.

guerra sulla scorta delle differenti letture che, per molto tempo, avevano diviso gli ambienti ecclesiali nel giudizio sugli ultimi due secoli e sul passaggio da una società ancora connotata, per diversi aspetti, dalle tipiche forme dell'*Ancien Régime* a un mondo spesso presentato come radicalmente segnato dalla secolarizzazione e dal predominio della tecnica⁴. Non a caso, da un punto di vista politico il cattolicesimo francese dell'immediato secondo dopoguerra si sarebbe rivelato estremamente frammentario come testimoniato dalla varietà degli orientamenti che da lì a poco lo avrebbero portato, nonostante l'apparente consenso espresso in una prima fase per il *Mouvement Républicain Populaire*⁵, a dividersi fra il sostegno accordato al generale de Gaulle e il richiamo, da parte delle sue componenti intellettuali più audaci, all'esperienza resistenziale vissuta durante l'esperienza bellica da poco conclusa in vista di una collaborazione, sia pure circoscritta su alcuni aspetti, con le forze socialiste⁶.

Il rinnovato interesse manifestato verso i temi sociali può aiutare a spiegare la pluralità del mondo cattolico d'oltralpe all'indomani dalla liberazione. Come noto, la sensibilità della Chiesa francese verso la questione sociale deve essere contestualizzata nel solco delle dinamiche politiche, culturali e religiose che, sia pure in una prospettiva ancora marcatamente intransigente e connotata da una esplicita competizione con il movimento operaio, avevano contraddistinto il pontificato leonino e la nascita, sulla scia dell'effervescenza progettuale seguita alla promulgazione dell'enciclica *Rerum Novarum*⁷, dell'associazionismo cattolico e delle Settimane sociali dalla cui tributa, nei decenni successivi, numerosi credenti non avrebbero mancato di tratteggiare un modello economico e sociale che, quasi naturalmente, si sarebbe posto in antitesi ai regimi totalitari e, in special modo, alle dittature fasciste. In effetti, la questione principale su cui si sarebbero focalizzate le Settimane sociali, negli anni immediatamente successivi alla seconda guerra mondiale, avrebbe riguardato l'organizzazione del lavoro nelle sue varie sfaccettature come testimoniato dall'invito rivolto, in occasione dell'assise organizzata nel 1945, dall'arcivescovo di Tolosa, cardinale Jules-Géraud Saliège, a interrogarsi sulle esigenze del "type nouveau de l'homme, l'homme au travail"⁸. Le Settimane sociali del 1946 e del 1947 non avrebbero esitato, tuttavia, a collocare la questione in una prospettiva più squisitamente internazionale⁹ e a mettere in guardia dai rischi di un nazionalismo esasperato¹⁰ ancorché le fonti non consentano di parlare, quanto meno per questa fase, di una esplicita professione a favore di un vero Stato soprannazionale¹¹. In ogni caso, appare degna di nota, ad esempio, la determinazione con cui gli organizzatori dell'edizione in programma per il 1948 si erano spinti a scorgere nelle istituzioni di cui, ormai, si era dotata la comunità internazionale, ad iniziare dalle Nazioni Unite, il soggetto più idoneo a cui rivolgersi per chiedere di recepire le richieste di indipendenza e autodeterminazione che giungevano dalle antiche colonie europee¹². Sin da una prima lettura degli atti delle Settimane sociali celebrate in questa fase sembrava ricavarci, insomma, la propensione a delineare un ordinamento statale – quasi un *ideal tipus* – che non si limitasse a compendiare i principi della dottrina sociale della Chiesa, ma si facesse carico di tratteggiare un modello alternativo ai principali sistemi politici che

⁴ J. Duquesne, *Les catholiques français sous l'occupation*, Paris, 1986; F. Le Moigne, *Les évêques français de Verdun à Vatican II. Une génération en mal d'héroïsme*, Rennes, 2005; M. Marchi, *Alla ricerca del cattolicesimo politico. Politica e religione in Francia da Pétain a de Gaulle*, Soveria Mannelli, 2012.

⁵ É.F. Callot, *Le Mouvement Républicain Populaire. Origine, structure, doctrine, programme et action politique*, Paris, 1978; Id., *L'action et l'oeuvre politique du Mouvement Républicain Populaire. Un parti politique de la Démocratie chrétienne en France*, Paris; Genève, 1986; P. Letamendia, *Le Mouvement Républicain Populaire. L'histoire d'un grand parti français*, Paris, 1995.

⁶ B. Comte, *L'honneur et la conscience. Catholiques français en Résistance (1940-1944)*, Paris, 1998.

⁷ J.M. Mayeur, *Catholicisme social et démocratie chrétienne. Principes romains, expériences françaises*, Paris, 1986; G. De Rosa (cur.), *I tempi della Rerum Novarum*, Roma - Soveria Mannelli, 2002.

⁸ Semaine sociale de France (Toulouse 1945), *Transformations sociales et liberation de la personne. Compte rendu in extenso des cours et conference*, Lyon, 1946, 101-123.

⁹ Semaines sociales de France (Strasbourg 1946), *La communauté nationale. Compte rendu in extenso des cours et conférences*, Lyon, 1947.

¹⁰ Semaines sociales de France (Paris 1947), *Le catholicisme social face aux grands courants contemporains. Compte rendu in extenso des cours et conférences*, Lyon, 1947, p. 374 ss.

¹¹ P. Chenaux, *Une Europe vaticane? Entre le plan Marshall et les traités de Rome*, cit., pp. 47-48.

¹² Semaines sociales de France (Lyon 1948), *Peuples d'outre-mer et civilisation occidentale, Compte rendu in extenso des cours et conférences*, Lyon - Paris, 1948.

si stavano imponendo sulla scena mondiale e prefigurasse un superamento dell'antico Stato nazionale in grado di aprirsi a una dimensione esplicitamente internazionale.

Ne erano testimonianza le osservazioni sviluppate nell'articolo apparso, con il titolo *Revision et développement du "catholicisme social"*?¹³, a firma dell'economista cattolico Alain Barrère, dalle pagine della rivista dei gesuiti francesi "Études", nell'estate del 1948. L'interesse verso la fonte si spiega in ragione del ruolo che Barrère avrebbe assunto, da lì a poco, alla guida delle Settimane sociali. Eloquente la determinazione con cui lo studioso aveva ribadito l'originalità della dottrina sociale cattolica sia rispetto al marxismo come nei confronti del liberalismo, non esitando a rimarcare l'anelito rivoluzionario e la naturale vocazione, in ragione del suo "humanisme intégral", a preconizzare un nuovo ordine sociale: "Là substitution de l'ordre de la personne à l'ordre de l'individu isolé ou de l'individu inclus dans la société"¹⁴. A suo giudizio, i cardini della soluzione cattolica dovevano essere individuati nella centralità della persona e in un indirizzo politico esplicitamente riformista capace di superare l'ormai anacronistica competizione fra i settori moderati storicamente presenti nella società francese e i sostenitori di una più complessiva rivoluzione dell'assetto socio-economico: "Une revision de la politique est nécessaire: l'opposition réformiste-révolution se vide de sens"¹⁵. Da qui la nettezza con cui aveva registrato la *débâcle* dello Stato liberale ottocentesco, non esitando a spronare i convenuti a impegnarsi per ricostruirne dalle fondamenta le strutture sociali e l'assetto istituzionale "à la mesure du monde international"¹⁶. Ne discendeva, a suo giudizio, l'urgenza per l'associazionismo cattolico di impegnarsi nella formazione di una nuova classe dirigente in grado di fare tesoro della lezione appresa dal magistero sociale della Chiesa e di misurarsi con una realtà segnata da profonde trasformazioni "politique, économique, social-national et international, dont les structures reflètent le style de vie de la nouvelle époque"¹⁷. Erano queste le premesse che avrebbero portato le principali riviste cattoliche francesi degli anni Cinquanta a interrogarsi sul rapporto fra la repentina trasformazione degli antichi modelli statuali e lo sviluppo delle dinamiche internazionali¹⁸. Al riguardo può essere utile circoscrivere la presente analisi a due periodici che, forse più di altri, sembrano compendiare la pluralità degli orientamenti presenti in seno alla stampa cattolica d'oltralpe: la rivista dei gesuiti francesi, "Études", e la testata fondata nel 1932 dal filosofo Emmanuel Mounier¹⁹ con il nome di "Esprit"²⁰. La scelta delle fonti è corroborata, fra l'altro, dall'influsso che entrambe le riviste avrebbero esercitato sul dibattito italiano nel corso di questi anni, contribuendo in molti casi a sprovincializzarne la riflessione.

Il confronto fra l'indirizzo di "Études" e la linea editoriale seguita in Italia da "La Civiltà Cattolica" appare indicativo. Come per la testata dei confratelli italiani, anche le origini di "Études" si legano al clima del cattolicesimo intransigente di fine Ottocento e, nello specifico per il caso di "Études", alla figura di Ivan Sergeevič Gagarin – un nobile russo convertito al cattolicesimo e in seguito entrato nella Compagnia di Gesù – che nel 1856 aveva dato alle stampe un periodico con il titolo di "Études de théologie, de philosophie et d'histoire" nella speranza di sostenere, attraverso un'intenta attività divulgativa da svolgere dalle sue pagine, gli sforzi per riportare il mondo dell'Ortodossia in seno alla Chiesa di Roma. Solo pochi anni più tardi la rivista sarebbe entrata nel controllo dei gesuiti francesi che, dopo averne modificato il titolo semplicemente in "Études", avevano contribuito a darle ampia diffusione e

¹³ A. Barrère, *Revision et développement du "catholicisme social"?*, in *Études* [d'ora in poi: *E*], 258/1948, p. 75 ss.

¹⁴ *Ibid.*, p. 78.

¹⁵ *Ibid.*, p. 88.

¹⁶ *Ibid.*, p. 91.

¹⁷ *Ibid.*, p. 94.

¹⁸ M. Marchi, *Catholiques mais avant tout français. La presse catholique française de l'après-guerre aux Traités de Rome*, in D. Pasquinucci, D. Preda, L. Tosi (cur.), *Communicating Europe. Journals and European Integration*, cit., p. 459.

¹⁹ Su Emmanuel Mounier (1905-1950) si vedano, fra l'altro, R.W. Rauch, *Politics and belief in contemporary France. Emmanuel Mounier and Christian democracy, 1932-1950*, Nijhoff, 1972; J. Hellman, *Emmanuel Mounier and the New Catholic Left 1930-1950*, Toronto, 1981.

²⁰ P. De Senarclens, *Le Mouvement "Esprit", 1932-1941*, Lausanne, 1974; M. Winock, *Histoire politique de la revue "Esprit" (1930-1950)*, Paris, 1975; Id., *"Esprit" Des intellectuels dans la cité (1930-1950)*, Paris, 1996; G. Boudic, *"Esprit", 1944-1982. Les métamorphoses d'une revue*, Paris, 2005.

notorietà presso il mondo cattolico d'oltralpe, non mancando di schierarla su posizioni marcatamente reazionarie sino a farne una delle principali voci della campagna antimodernista durante il pontificato di Pio X. Il dibattito interno alla Compagnia di Gesù verso la metà degli anni Venti, però, avrebbe spinto anche la testata a indirizzarsi, come parte significativa dei circoli gesuitici, verso posizioni decisamente più moderate e a smarcarsi dalla linea editoriale seguita in precedenza, sino a spronarla, nel secondo dopoguerra, a interrogarsi con notevole originalità sui problemi di maggiore attualità del dibattito ecclesiale, culturale e politico contemporaneo. Il singolare itinerario conosciuto da "Études" appare, se possibile, ancora più eloquente se messo a confronto con la linea editoriale esplicitamente conservatrice che, invece, negli stessi anni era sembrata relegare ancora "La Civiltà Cattolica" su posizioni politiche e culturali spesso marginali all'interno di un mondo cattolico italiano attraversato da istanze non meno innovatrici rispetto a quello francese su una pluralità di tematiche²¹.

Si spiega in tal senso la distanza fra l'approccio dei due periodici anche sui temi internazionali e, in particolare, sulle angosce prospettive che sembravano aprirsi per l'Italia e per la stessa Europa di fronte all'evoluzione in senso bipolare dello scenario mondiale. Colpisce, ad esempio, la propensione dei gesuiti romani a leggere nello spirito della collaborazione internazionale che, per un breve periodo, era sembrata caratterizzare i rapporti fra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, in ossequio agli accordi di Jalta, una testimonianza della acredine dei due vincitori rispetto ai paesi vinti come l'Italia²². Ne era conferma la *verve* polemica nei confronti delle due superpotenze, spesso equiparate a forze guidate da una politica esplicitamente imperialista e da una cultura dichiaratamente materialista nella speculare versione capitalista e marxista,²³ o la tendenza a scorgere un parallelismo fra i principi su cui si reggeva la stagione della collaborazione internazionale e i governi di unità nazionale che, nella penisola, avrebbero costretto i cattolici a una improbabile cooperazione accanto a partiti social-comunisti²⁴. La repentina crisi seguita alle prime avvisaglie della guerra fredda, però, non avrebbe rincuorato i gesuiti romani che, nel corso degli anni successivi, si sarebbero mostrati condizionati da un malcelato antiamericanismo, non mancando di scorgere nella cultura del nuovo alleato atlantico i germi di una visione protestante radicalmente alternativa alla tradizione cattolica italiana²⁵. Nel corso degli anni successivi gli scrittori gesuitici non avrebbero esitato, tuttavia, a riconoscere come la protezione americana avesse favorito i primi passi di un positivo processo di riconciliazione e, successivamente, di integrazione politica nel quadro della cosiddetta piccola Europa, ancorché in più occasioni avrebbero dato prova di guardare con una certa titubanza i vari progetti federalisti allora in discussione grazie all'iniziativa di movimenti e personalità spesso giudicati con freddezza, se non con esplicita diffidenza, in ragione della loro estraneità alla tradizione cattolica.

Gli articoli ospitati in questa fase da "Études", invece, erano parsi rivelare una maggiore originalità nell'interrogarsi sulle cause delle profonde trasformazioni sociali e culturali legate al repentino sviluppo delle relazioni internazionali. Si colloca in questa prospettiva la scelta di soffermarsi sul dibattito intorno al tema della riconciliazione franco-tedesca²⁶ inteso quale argomento di particolare attualità in grado di dischiudere a una riflessione di più ampio respiro sul ruolo del vecchio continente

²¹ E. Di Nolfo, "La Civiltà Cattolica" e le scelte di fondo della politica estera italiana nel secondo dopoguerra, in *Storia e politica*, 2/1971, p. 187 ss.; R. Sani, *Da De Gasperi a Fanfani. "La Civiltà Cattolica" e il mondo cattolico italiano nel secondo dopoguerra (1945-1962)*, Brescia, 1986; Id., "La Civiltà Cattolica" e la politica italiana nel secondo dopoguerra (1945-1958), Milano, 2004; L. Trincia, "La Civiltà Cattolica", la Democrazia "naturaliter christiana" e la paura del comunismo (1943-1948), Roma, 1987; E. Bressan, *L'Europa dal fallimento della CED ai trattati di Roma nelle riviste gesuitiche di Italia, Francia e Inghilterra*, in A. Canavero, J.D. Durand (cur.), *Il fattore religioso nell'integrazione europea*, Milano, 1999, p. 293-309.

²² A. Messineo, *La Conferenza di Parigi*, in *La Civiltà Cattolica* [d'ora in poi: CC], 3/1946, p. 369 ss.; Id., *I trattati di pace. Diktat o contratto?*, ivi, 4, p. 401 ss.; Id., *Sanzioni sicurezza nella stipulazione di una pace giusta*, *Ibid.*, 4/1947, p. 3 ss.

²³ A. Messineo, *Il Convegno dei Cinque*, in CC, 4/1945, p. 70 ss.

²⁴ A. Brucculeri, *L'esemplare ideale dell'operaio cristiano*, in CC, 1/1946, p. 319; A. Messineo, *I paradossi della politica internazionale*, ivi, 2/1946, p. 3 ss.

²⁵ G. RUMI, *Un antiamericanismo di "La Civiltà Cattolica"?*, in P. Craveri, G. Quagliariello (cur.), *L'antiamericanismo in Italia e in Europa nel secondo dopoguerra*, Soveria Mannelli, 2004, p. 309 ss.

²⁶ T. Di Maio, *Alcide De Gasperi e Konrad Adenauer. Tra superamento del passato e processo di integrazione europea (1945-1954)*, Torino, 2004.

nella scena mondiale e sul valore di un modello europeo che, in prospettiva, riuscisse a differenziarsi dai grandi sistemi internazionali ormai egemoni nella scena mondiale. La rivista non aveva ovviamente mancato di dare voce alle preoccupazioni del pontefice e delle gerarchie ecclesiastiche di fronte alla politica egemonica delle grandi potenze e alla speculare minaccia rappresentata dalla cultura nordamericana di stampo capitalista e da quella sovietica di impronta comunista²⁷, ma era sembrata cercare al tempo stesso di interrogarsi sulle ragioni del crescente fascino esercitato su parte delle giovani generazioni da simili ideologie²⁸. Ne era testimonianza, ad esempio, la propensione a evitare uno sterile anticomunismo per studiarne piuttosto con maggiore analiticità le caratteristiche e coglierne più nitidamente limiti o eventuali potenzialità²⁹. Al riguardo appare eloquente l'articolo firmato dal padre Jean Daniélou³⁰, con il titolo *Tentation du Communisme*³¹, in cui si prendeva spunto dalla recente inchiesta che, solo qualche settimana prima, la rivista "Esprit" aveva dedicato al crescente seguito riscosso dall'ideologia comunista presso i giovani cattolici francesi. È significativa l'insistenza da parte del dotto gesuita sull'urgenza di capire le ragioni che spingevano gli intervistati a esprimere non solo una radicale sfiducia verso i partiti tradizionali, ma a spingersi addirittura ad auspicare un radicale sovvertimento dello *status quo* in grado di instaurare un "ordre humain nouveau"³². A giudizio del padre Daniélou, simili istanze sembravano richiedere alla Chiesa contemporanea di prendere le distanze da qualsiasi collusione con le forze reazionarie, "qui flatte ses passions cléricales et cherche à acheter à prix d'argent sa conscience", per orientarsi più decisamente a riflettere su un nuovo modello sociale capace di trovare un connubio fra "vie temporelle" e le "les exigences de l'absolu"³³. Non era meno interessante l'articolo apparso nei primi mesi del 1946 a firma del padre Joseph Lecler, con il titolo *Démocratie et droits de l'homme. Les origines historiques d'une équivoque*, per la puntualità con cui si era sembrato interrogarsi sulle differenze fra il concetto di democrazia caro alla cultura anglosassone e l'interpretazione che se ne dava da parte sovietica: "Pour les Anglo-Saxons, la démocratie n'a qu'un sens: si elle est le gouvernement du peuple par lui-même, comme son nom l'indique, elle ne subsiste qu'avec la liberté de la presse, la liberté des partis, la liberté de discussion au sein du Parlement. La démocratie soviétique se réclame du peuple elle aussi, elle surtout, mais elle prétend rassembler les citoyens en un parti unique, qui devra jouir, à l'exclusion de tout autre, du pouvoir et de la liberté"³⁴. Eloquente la nettezza con cui il padre Lecler si era premurato di concludere la sua analisi osservando come la concezione di democrazia nell'accezione che si era consolidata in Occidente, grazie allo specifico contributo della tradizione europea, risultasse sicuramente preferibile rispetto a quella sovietica: "Il n'y aura cle démocratie, pouvons-nous conclure, que si la liberté est réellement la chose de tous, que si la souveraineté n'est le privilège ni d'un homme, ni d'un parti, ni d'une classe, ni d'une masse aveugle et brutale, mais de tout un peuple libre et éclairé"³⁵.

Come illustrato dagli articoli del padre Lecler e del padre Daniélou, la linea editoriale di "Études" non aveva mancato di lasciarsi interpellare dalle sollecitazioni che le giungevano, alla sua sinistra, da "Esprit". L'attenzione tributata all'indirizzo seguito da Mounier e dai suoi collaboratori si spiegava, probabilmente, in ragione dell'ampio seguito riscosso da "Esprit" presso ampi settori dell'*intelligentia* cattolica. Dopo il forzato silenzio di quasi tre anni impostole durante l'occupazione tedesca, la testata aveva rivisto la luce nel dicembre del 1944 e si era subito interrogata sul ruolo dell'intellettuale nella nuova realtà sociale e politica che le sembrava delinearci all'orizzonte sulla scorta dell'esperienza

²⁷ J. Lecler, *Regards sur la vie internationale*, in *E*, 246/1945, pp. 120-124; J. Lucien-Brun, *La France et la sécurité internationale de Genève a San Francisco*, ivi, p. 193 ss.

²⁸ J. Lieven, *Le communisme a-t-il changé?*, in *E*, 246/1945, p. 179 ss.

²⁹ G. Fessard, *Le Parti Communiste peut-il être un parti national?*, in *E*, 248/1946, p. 76.

³⁰ Su Jean Daniélou (1905-1974) si rimanda a P.C. Bori, in *Lessico dei teologi del secolo XX*, Brescia, 1978, vol. 12, p. 556 ss.

³¹ J. Daniélou, *Tentation du Communisme*, in *E*, 249/1946, pp. 116-117.

³² *Ibid.*, p. 116.

³³ *Ibid.*, p. 117.

³⁴ J. Lecler, *Démocratie et droits de l'homme. Les origines historiques d'une équivoque*, in *E*, 248/1946, pp. 197-212: 197.

³⁵ *Ibid.*, p. 212.

vissuta da molti dei suoi stessi lettori all'interno della Resistenza³⁶. Nella prospettiva dei redattori "Esprit", lo Stato del dopoguerra avrebbe dovuto salvaguardare con maggiore attenzione quelli che, forse non senza una certa imprecisione, erano definiti i diritti della collettività e le strutture sociali deputate a darvi rappresentanza³⁷ anziché continuare a farsi garante dei privilegi delle élites³⁸ e di quanti avevano sostenuto il regime di Vicky³⁹. La linea editoriale della rivista non faceva mistero di riproporre le tesi sviluppate nel corso degli anni Trenta da Emmanuel Mounier e da quanti, nei circoli intellettuali vicini alla corrente del personalismo, avevano mosso una severa critica alla società capitalista nella speranza di cooperare al sorgere di un nuovo Rinascimento in grado di suscitare negli uomini contemporanei una radicale conversione interiore che portasse al sovvertimento delle strutture economiche e sociali di impronta ottocentesca⁴⁰. Come è stato notato, si spiegava in tal senso la diffidenza con cui, negli anni successivi, Mounier e i suoi collaboratori avrebbero contrastato "in filosofia come in politica, [...] le posizioni di centro, lo spirito di neutralità e di accomodamento"⁴¹. Non a caso, lo scontro ideologico del dopoguerra avrebbe presto spinto i redattori di "Esprit" a interrogarsi sui rapporti fra il pensiero marxista e la dottrina sociale cattolica⁴² al fine di individuare una via per superare quella che, nella loro diagnosi, sembrava ormai rivelarsi la anacronistica contrapposizione tra i sostenitori di un intervento dello Stato nel campo economico e i seguaci di un approccio liberale⁴³. La radicale alternativa culturale e valoriale tra i modelli ideologici allora in discussione non avrebbe tuttavia indotto la testata a estraniarsi in una *querelle* esclusivamente accademica, ma sarebbe divenuta occasione per ribadire il valore eminentemente "politico" dell'apporto che "Esprit" si proponeva di offrire⁴⁴. Si deve leggere in questa prospettiva l'invito rivolto nel giugno del 1945 da Lacroix agli intellettuali francesi di ogni orientamento per dare voce alle istanze di giustizia sociale che giungevano dalle masse popolari⁴⁵. Ne discendeva la convinzione di non potersi esimere da uno studio rigoroso sul modello socio-economico delineato dalla scuola marxista e sulla sua attuazione storica⁴⁶, ancorché in più occasioni la testata si fosse guardata dall'indulgere sui limiti del sistema sovietico⁴⁷. Simile approccio non avrebbe impedito a Mounier e ai suoi collaboratori di ammettere senza particolari reticenze come, se costretti a scegliere, sarebbero stati inevitabilmente alternativi a ogni forma di fascismo: "Le fascisme naît toujours du désespoir et le communisme d'une espérance"⁴⁸. Da un punto di vista prettamente filosofico, il giudizio sull'ideologia marxista rimaneva, però, estremamente negativo⁴⁹. Sin dai primi mesi seguiti alla fine della seconda guerra mondiale la rivista avrebbe riservato speciale attenzione anche alla crisi del vecchio continente come testimoniava, ad esempio, l'articolo apparso nell'agosto del 1945 a firma di Brice Parain in cui si auspicava, se pure ancora confusamente, la creazione di una vera e propria assemblea che, ispirandosi idealmente ai concili medievali, offrisse all'*intelligentia* europea l'opportunità di riflettere liberamente sul modello

³⁶ Esprit, *Esprit, nouvelle série*, in *Esprit*, 12/1944, pp. 1-3; J. Maigne, *La Résistance comme expérience et volonté*, ivi, p. 4 ss.

³⁷ E. Mounier, *Faut-il refaire la Déclaration des Droits?*, in *Esprit*, 12/1944, p. 118 ss.; *Projet d'une déclaration des droits des personnes et des collectivités*, ivi, p. 121 ss.

³⁸ E. Mounier, *Suite française aux maladies infantiles des révolutions*, in *Esprit*, 12/1944, p. 19 ss.

³⁹ G. Zerapha, *Le problème politique français*, in *Esprit*, 12/1944, p. 34 ss.

⁴⁰ E. Mounier, *Refaire la Renaissance*, in *Esprit*, 10/1932, p. 5 ss.

⁴¹ J.-M. Domenach, *Personalismo*, in *Enciclopedia del Novecento*, Roma, 1980, p. 311.

⁴² J. Lacroix, *Dépassement du Communisme*, in *Esprit*, 12/1944, pp. 56-64; Id., *La politique et la nation*, *ibid.*, 1/1945, p. 209 ss.

⁴³ *Ibid.*, p. 217.

⁴⁴ E.M. (E. Mounier), "Pas de politique" – "Pas de problèmes", in *Esprit*, 1/1945, pp. 282-284; E. Mounier, *L'esprit du mois – "Esprit" et l'actualité politique*, ivi, 8/1945, p. 442 ss.

⁴⁵ J. Lacroix, *Les Catholiques et la Politique*, in *Esprit*, 6/1945, p. 70 ss.

⁴⁶ J. Lacroix, E. Mounier, *Traité du Caractère*, in *Esprit*, 10/1946, pp. 484-485.

⁴⁷ E. Mounier, *Recents critiques du communisme*, in *Esprit*, 10/1946, p. 483; Id., *Le réel n'est à personne*, *ibid.*, 2/1947, p. 206 ss.; E. Zuckerkandl, *Au fil de lectures communistes*, ivi, 10/1946, p. 366 ss.

⁴⁸ J. Lacroix, *La troisième force*, in *Esprit*, 12/1947, pp. 928-939. Al riguardo si vedano, inoltre, E. Mounier, *Devant nous*, ivi, 12/1947, pp. 940-942; E.M. [E. Mounier], *Troisième force*, ivi, 1/1948, pp. 113-114; Id., *Délivrez-vous*, ivi, p. 133 ss.

⁴⁹ J. Foresta, *La crise du communisme en France*, in *Esprit*, 10/1947, pp. 600-607; E.M. [E. Mounier], *Communistes chrétiens?*, ivi, 7/1947, p. 117.

culturale, economico e politico più confacente alla nuova Europa⁵⁰. L'articolo sembrava tradire il principale limite della linea editoriale seguita in questa fase da "Esprit". Come si vedrà, infatti, il dibattito degli anni successivi sul ruolo dell'Europa nello scenario ormai bipolare delle relazioni internazionali ne avrebbe fatto emergere il carattere utopico e le contraddizioni politiche.

3. Il dibattito europeista fra Italia e Francia

Nonostante i riferimenti ancora frammentari alla situazione internazionale presenti negli articoli pubblicati in questa fase da "Études" e da "Esprit", i passi sin qui menzionati sembravano confermare la propensione a leggere negli eventi della storia recente gli indizi di una crisi di sistema a cui sarebbe stato necessario rispondere attraverso la proposta di un nuovo modello sociale e politico che non si limitasse a circoscriversi entro gli angusti confini dello Stato nazionale. Si intuiscono, insomma, le ragioni che, sin da questi mesi, avrebbero indotto la stampa cattolica d'oltralpe a sottolineare la stretta contiguità fra i progetti per garantire la pace in Europa e i tentativi per giungere alla riconciliazione franco-tedesca.

Al riguardo appare significativa la linea editoriale seguita da "Études" come testimoniavano, ad esempio, le considerazioni sviluppate all'inizio del 1946 da Robert d'Harcourt⁵¹ sui doveri dei vincitori e, in particolare, sull'urgenza, per la stessa Francia, di sostenere gli sforzi messi in campo da parte importante della società tedesca per formare una nuova classe dirigente in grado di superare i retaggi del nazionalismo in cui molti giovani erano cresciuti⁵². L'attenzione riservata al tema dai gesuiti francesi non può certamente passare inosservata se si considera la reticenza con cui, in questi anni, gli ambienti vaticani erano sembrati evitare ogni possibile accenno al dibattito sulle responsabilità collettive del popolo tedesco per scongiurare il pericolo che simile discussione, se non affrontata con il necessario rigore metodologico e imparzialità di giudizio, potesse contribuire a fare riemergere i sentimenti revanscisti mai sopiti in alcuni settori dell'opinione pubblica francese e, alla fine, rafforzasse le posizioni delle forze politiche propense a chiedere una pace inutilmente punitiva verso i paesi sconfitti⁵³. Si spiega in tal senso l'interesse di "Études" nei confronti della riflessione dei gruppi intellettuali che, in Francia come in Germania, stavano contribuendo al rinnovamento del dibattito culturale e teologico contemporaneo⁵⁴. Degna di nota, fra altro, l'attenzione riservata al caso di Romano Guardini⁵⁵ e al volume apparso a suo nome nel 1946, con il titolo *Der Heilbringer in Mythos, Offenbarung und Politik*⁵⁶, di cui la rivista non aveva esitato a tessere le lodi per la sagacia delle considerazioni formulate dall'accademico tedesco sulle origini del concetto di Occidente europeo, spingendosi a scorgervi non solo "un acte de foi en l'avenir de cette Europe", ma un "contribution à la lutte qu'elle doit mener sans cesse pour maintenir et développer son rayonnement"⁵⁷. Non erano meno interessanti le preoccupazioni manifestate dal padre Louis Beirnaert di fronte alla sfida educativa che gli sembrava interpellare le classi dirigenti europee per estirpare il germe iniettato dalla propaganda nazionalsocialista nello spirito della gioventù tedesca e favorirne la crescita alla scuola degli autentici valori umanistici⁵⁸.

Solo pochi mesi più tardi la rivista avrebbe messo in guardia dall'illusione di potersi limitare

⁵⁰ B. Parain, *De la crise européenne et de la nécessité actuelle du communisme*, in *Esprit*, 8/1945, p. 363 ss.

⁵¹ Il nome di Robert d'Harcourt (1881-1985) era noto per il volume apparso con il titolo *L'Évangile de la force, le visage de la jeunesse du IIIe Reich*, Paris, 1936.

⁵² R. D'Harcourt, *Responsabilité collective allemande*, in *E*, 248/1946, pp. 172-196.

⁵³ Chenu, *Une Europe vaticane?*, pp. 23-44.

⁵⁴ J. Daniélou, *La vie intellectuelle en frange communisme, existentialisme, christianisme*, in *E*, 246/1945, pp. 241-254.

⁵⁵ H. Engelmann, R. Givord, *Romano Guardini perspectives chrétiennes d'outre-rhin*, in *E*, 251/1946, pp. 355-372; Idd., 252/1947, pp. 20-39.

⁵⁶ R. Guardini, *Der Heilbringer in Mythos, Offenbarung und Politik. Eine theologisch-politische Besinnung*, Stuttgart, 1946.

⁵⁷ H. Engelmann, R. Givord, *Romano Guardini perspectives chrétiennes d'outre-rhin*, cit., p. 36.

⁵⁸ L. Beirnaert, *L'Allemagne d'aujourd'hui vue de Berlin*, in *E*, 248/1946, p. 331,

solamente all'ambito culturale senza interrogarsi sugli strumenti per risolvere la crisi economica che serpeggiava nella società tedesca e, inevitabilmente, avrebbe contribuito a minare le fondamenta di ogni riconciliazione con gli antichi nemici⁵⁹. Ne era testimonianza la sconcertante immagine che – come puntualmente registrato qualche tempo dopo dalla stessa rivista – si sarebbe ricavata dallo studio condotto fra i giovani cattolici tedeschi, a distanza di quasi quattro anni dalla fine della guerra, sui giudizi riservati alle politiche messe in campo verso il loro paese dai vincitori. L'indagine aveva evidenziato il forte risentimento nutrito dagli intervistati di fronte all'inconcludenza di cui erano parse caratterizzarsi le politiche seguite dalle democrazie occidentali verso le continue interferenze sovietiche sulla Germania e su parte della stessa Europa orientale, contribuendo a mantenere lo *status quo* stabilito a Jalta e a “perpétuer l'impuissance du vaincu”⁶⁰. Da parte sua la testata si sarebbe mostrata estremamente netta nel sottolineare come la situazione di Berlino rischiasse di avvalorare, agli occhi di quello che definiva “l'homme de la rue” presente in ogni città tedesca, l'immagine di un Occidente impotente dinnanzi alle pretese egemoniche sovietiche, mentre nella stessa Francia sembrava tornare a diffondersi una “hystérie de la sécurité”⁶¹ propensa a indicare ancora una volta nel pericolo tedesco il principale male del continente.

In realtà, sin dalla fine della seconda guerra mondiale “Études” non si era limitata a soffermarsi sugli sforzi per creare le premesse culturali di un'autentica riconciliazione tra Francia e Germania, ma aveva scelto di soffermarsi con uguale attenzione sugli strumenti politici e istituzionali per giungere a una stabile collaborazione fra i principali paesi europei che permettesse al vecchio continente di rivendicare una autonomia propositiva rispetto alle due superpotenze⁶². La rivista era sembrata intuire, tuttavia, che sarebbe stato più realistico esordire dagli aspetti economici per giungere, solo in una successiva fase, a una vera cooperazione politica⁶³. I gesuiti francesi erano stati espliciti nel mettere in guardia dal rischio che, anziché prendere forma grazie a una capillare “révolution européenne”⁶⁴ in senso federale sgorgata dalle richieste dell'opinione pubblica, il processo di integrazione continentale venisse percepito dagli Stati nazionali alla stregua di un evento imposto dalle contingenze storiche o, ancora peggio, da potenze extra-europee. Nella prospettiva di “Études”, invece, sarebbe stato indispensabile esprimersi per una soluzione federale capace di coinvolgere i settori della società francese più sensibili a una capillare riforma dell'impianto amministrativo e istituzionale ereditato dai decenni precedenti.

La nettezza della posizione assunta da “Études” appare ancora più interessante se si considera il giudizio interlocutorio che, negli stessi mesi, l'autorevole rivista dei gesuiti italiani, “La Civiltà Cattolica”, era sembrata manifestare sulla proposta federalista. Se, infatti, tra la fine del 1946 e la primavera del 1947 la Santa Sede aveva iniziato a guardare con un crescente favore al blocco occidentale e agli sforzi dell'amministrazione statunitense per giungere a una stabile cooperazione europea in senso federale, parte della stampa cattolica italiana avrebbe continuato per diverso tempo a manifestare una certa diffidenza verso il nuovo alleato atlantico e qualsiasi soluzione federale che, in qualche modo, sembrasse legarsi a una strategia euro-atlantica. Ne erano indizio le riserve espresse da “La Civiltà Cattolica” verso le conclusioni a cui era giunto il congresso dell'Europa convocato all'Aja nella primavera del 1948⁶⁵ che, pure, aveva visto la partecipazione di un rappresentante ufficiale della Santa Sede accanto ai principali esponenti dei movimenti federalisti europei⁶⁶. In particolare, colpisce l'imprecisione del giudizio manifestato dalla testata sulla soluzione “federale o confederale” che i cattolici, per essere “fedeli agli ammonimenti del papa”⁶⁷, erano invitati indistintamente a sostenere senza entrare nel

⁵⁹ R. Bosc, *Allemagne 1946. Explication fraternelle*, in *E*, 252/1947, pp. 221-229.

⁶⁰ R. D'Harcourt, *La génération montante en Allemagne*, in *E*, 260/1949, p. 161.

⁶¹ *Ibid.*, p. 166.

⁶² H. Chabert, *Retour d'Angleterre*, in *E*, 248/1946, p. 386 ss.

⁶³ B. Nicole, *L'avenir des relations économiques internationales*, in *E*, 250/1946, p. 170.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 172.

⁶⁵ *Cronaca contemporanea. Estero*, in *CC*, 2/1948, p. 559.

⁶⁶ Chenaux, *Une Europe vaticane?*, cit., p. 35 ss.

⁶⁷ A. Bruccleri, *Per un miglior domani dell'Europa*, in *CC*, 3/1948, 3, pp. 458-459.

dettaglio, tuttavia, sulle differenze tra le due opzioni. Ancora più eloquente la diffidenza sugli strumenti per giungere quanto prima a un esito federale: "Noi pensiamo che le innovazioni radicali e le grandi trasformazioni nei regimi politici non hanno alcuna probabilità di affermarsi e prospettare qualche stabilità, se non siano il prodotto di una lunga incubazione e d'una lenta maturazione della coscienza pubblica"⁶⁸. Non sembra fuori luogo rilevare come, forse, a una più attenta lettura le parole dei gesuiti romani si spiegassero in ragione della malcelata titubanza verso qualsiasi proposta formulata da gruppi o movimenti, come quelli federalisti presenti al congresso dell'Aja, giudicati estranei alla tradizione cattolica quasi a rivelare fra le righe la convinzione, mai completamente sopita, che il magistero sociale della Chiesa di Roma compendiasse ogni risposta alla crisi del mondo contemporaneo e, quindi, non dovesse recepire niente di nuovo da differenti tradizioni né, tanto meno, dalla scuola federalista.

Il caso di "Études" appare, se possibile, ancora più originale se si considerano le sfumature che, in questa fase, continuavano a segnare il dibattito d'oltralpe. Ne erano conferma, ad esempio, le riserve con cui le Settimane sociali dei cattolici francesi erano sembrate accostare le tesi federaliste. Se, infatti, sin dall'assise del 1946 si era cercato di interrogarsi sul rapporto tra le repentine trasformazioni conosciute nei rapporti internazionali e le frammentarie politiche riformatrici che, in questi mesi, stavano faticosamente prendendo forma in alcuni paesi europei⁶⁹, a una più attenta lettura dei vari interventi ospitati nel corso delle sessioni organizzate per gli anni successivi sembrava ricavarci la difficoltà a smarcarsi da un "federalismo regionale" quasi a tradire una certa reticenza ad affrontare alla radice il problema della sovranità. In proposito appare eloquente la vaghezza intorno a una possibile soluzione della crisi europea in seno federale che si desume nell'intervento sui problemi dell'ordine internazionale pronunciato da Georges Lebrun-Kéris, in occasione della Settimana sociale del 1947, a cui sembrava preferire una prospettiva esplicitamente più tradizionale sul modello di intese settoriali⁷⁰. Il prestigio del relatore all'interno del Mouvement Républicain Populaire può essere letto come un ulteriore indizio della titubanza spesso manifestata da importanti settori presenti in seno allo stesso Mouvement Républicain Populaire verso la causa federalista⁷¹.

Speculare l'orientamento assunto, sull'altro fronte del variegato arcipelago cattolico francese, dalla rivista "Esprit" verso il congresso dell'Aja su cui Jean-Marie Domenach non aveva mancato di adombrare il sospetto di un'eccessiva arrendevolezza agli interessi americani verso il vecchio continente⁷². Come anticipato, Mounier e i suoi collaboratori si erano interrogati con notevole anticipo sulla crisi europea, non esitando a soffermarsi in particolar modo sul problema della riconciliazione franco-tedesca. Ne era testimonianza, ad esempio, l'attenzione riservata da un articolo apparso a firma di Joseph Rovon, nell'ottobre del 1945, agli strumenti pedagogici e divulgativi più efficaci per aiutare il popolo tedesco a superare i retaggi della propaganda nazionalsocialista⁷³. Lo stesso Mounier, al ritorno da un viaggio oltre Reno compiuto nell'inverno fra il 1946 e il 1947 per testare con mano la situazione tedesca, si sarebbe affrettato a mettere in guardia dal rischio di ripetere gli errori del 1918, spingendosi a parlare dell'esigenza di una vera e propria "politica tedesca" da parte delle classi dirigenti francesi non senza ricordare, tuttavia, come simile impegno si dovesse accompagnare a uno sforzo per una comune solidarietà tra i due blocchi che evitasse, di conseguenza, una presa di posizione marcatamente filo occidentale⁷⁴. Nei mesi successivi le riserve di "Esprit" sulla scelta federalista di concentrarsi sull'Europa occidentale si sarebbero rivelate ancora più esplicite come testimoniava il numero monografico dedicato nel novembre del 1948 al federalismo europeo. Si ricordi l'articolo che apriva il fascicolo apparso, con il titolo *Déclaration de guerre*, a firma dello stesso Mounier in cui non aveva esitato a

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 602-603.

⁶⁹ Semaines sociales de France (Strasbourg 1946), *La communauté nationale*. Compte rendu in extenso des cours et conférences, Lyon, 1947; Semaines sociales de France (Paris 1947), *Le catholicisme social face aux grands courants contemporains*. Compte rendu in extenso des cours et conférences, Lyon, 1947.

⁷⁰ P. Chenu, *Une Europe vaticane?*, cit., pp. 47-48.

⁷¹ *Ibid.*, pp. 48-49, 50.

⁷² J.-M. Domenach, *Le congrès de La Haye*, in *Esprit*, 5-6/1948, pp. 1001-1002.

⁷³ J. Rovon, *L'Allemagne de nos mérites*, in *Esprit*, 10/1945, p. 532.

⁷⁴ E. Mounier, *Puor une politique allemande*, in *Esprit*, 3/1947, p. 369 ss.

scorgere una similitudine tra gli uomini che per codardia, nel 1938, avevano sperato di contenere i propositi bellicosi di Hitler e quanti, negli ultimi mesi, non sembravano farsi scrupoli a scorgere nella guerra la sola risposta alle pretese del più forte⁷⁵. Solo poche pagine dopo Jean-Marie Domenach era stato ancora più netto nel prendere le distanze da un progetto europeo che si fosse limitato ai soli paesi occidentali: “L'Europe, contre la plupart des fédéralistes, nous la revendiquons dans sa plénitude. Celle qu'ils veulent constituer n'est qu'une moitié d'Europe, qui serait à brève échéance dressée contre l'autre”⁷⁶. Non meno esplicita la critica mossa nell'articolo pubblicato da Charles Ronsac, con il titolo *Les États-Unis américains d'Europe ne sont pas l'Europe*⁷⁷, a un'Europa che gli sembrava decisamente sbilanciata a favore degli interessi americani e di una strategia politica tesa a rimarcare le distanze fra i blocchi anziché lavorare per attenuarle.

Le riserve espresse da “Esprit” sul progetto federale risultano ancora più interessanti se si considera l'influenza esercitata dalle tesi della rivista di Mounier sulla linea editoriale seguita da alcuni periodici italiani che, in questi anni, si erano distinti per una critica particolarmente severa all'indirizzo euro-atlantico impresso al governo di Roma da Alcide De Gasperi. Degno di nota il caso di “Cronache Sociali”⁷⁸ per la nettezza con cui era sembrata prospettare una via alternativa per giungere all'unità europea rispetto a quella, forse più realistica, delineata dalla strategia degasperiana. Significativa la decisione con cui, in occasione del congresso dei partiti democratici cristiani organizzato a Fiuggi nell'estate del 1948, si salutava positivamente la partecipazione dei rappresentanti delle Nouvelles Equipes Internationales, affrettandosi a lodarne gli sforzi per “preparare l'unione europea nello spirito del recente Congresso dell'Aja”. La rivista si era premurata di ricordare, inoltre, le parole utilizzate da Paolo Emilio Taviani, a conclusione dell'assise, sulla naturale attitudine della Democrazia Cristiana a “essere a sinistra dal punto di vista sociale, ma a destra dal punto di vista politico”. Da qui, a giudizio della testata, l'urgenza di sottolineare come, “se le divergenze esistenti fra i cristiani [indicavano] le difficoltà da superare per l'affermazione dell'idea internazionale, esse non [rilevassero] che l'assoluta necessità di fare l'Europa, appunto”. La conseguenza che ne discendeva non era meno impegnativa: “O si farà l'Europa, o moriranno le nostre patrie. O l'Europa diverrà nuovamente cristiana, o il materialismo la conquisterà definitivamente”. A una più attenta lettura della linea editoriale seguita dalla rivista dossettiana sembravano emergere, tuttavia, alcune incertezze sugli strumenti per giungere a simili risultati. Non a caso, l'articolo continuava ricordando come “nè il federalismo nè la democrazia [fossero] soluzioni facilmente raggiungibili”. La lezione che ne discendeva non era meno eloquente: “Come il cristianesimo che deve animarli, federalismo e democrazia, esigono dei sacrifici: è necessario che gli Stati accettino di rinunciare a una parte delle rispettive sovranità e le classi a una parte dei rispettivi privilegi”⁷⁹. Soffermandosi qualche settimana più tardi sul recente congresso di Interlaken, inoltre, Francesco Maria Dominedò non aveva rinunciato a esprimere alcune riserve sull'opportunità di legare la convocazione di una futura assemblea europea alle strutture del piano Marshall, spingendosi a mettere in guardia dal rischio di “legittimare” presso l'opinione pubblica “il dubbio che l'Europa nascesse nel segno di uno Stato federatore dell'Ovest in contrapposizione allo Stato federatore dell'Est”⁸⁰. Gli era sembrato fare eco un articolo di Eugenio Minoli in cui, non senza particolare enfasi, si rilevava come, a prescindere da ogni valutazione sulla crisi europea e sugli strumenti per cercare di porvi rimedio, si trattasse “preliminarmente, di stabilire se moralmente lecito tendere alla neutralità pel caso di scontro armato fra i due blocchi”.⁸¹ La risposta affermativa era scontata come prevedibile risultava l'auspicio

⁷⁵ Id., *Déclaration de guerre*, in *Esprit*, 11/1948, p. 604.

⁷⁶ J.-M. Domenach, *Quelle Europe?*, in *Esprit*, 11/1948, p. 639 ss.

⁷⁷ C. Ronsac, *Les États-Unis américains d'Europe ne sont pas l'Europe*, in *Esprit*, 11/1948, p. 657 ss.

⁷⁸ P. Pombeni, *Le «Cronache Sociali» di Dossetti. Geografia di un movimento di opinione, 1947-1951*, Firenze, 1976; Id., *Il gruppo dossettiano e la fondazione della democrazia italiana (1938-1948)*, Bologna, 1979; G. Formigoni, *La Democrazia Cristiana e l'alleanza occidentale (1943-1953)*, Bologna, 1996; E. Galavotti, *Il professorino. Giuseppe Dossetti tra crisi del fascismo e costruzione della democrazia 1940-1948*, Bologna, 2013.

⁷⁹ *I partiti democratici-cristiani al Congresso di Fiuggi*, in *Cronache Sociali*, 31 agosto 1948, pp. 12-13.

⁸⁰ F.M. Dominedò, *Il federalismo europeo al Congresso di Interlaken*, in *Cronache Sociali*, 15-30 settembre 1948, p. 10

⁸¹ E. Minoli, *Può Italia fare una politica neutrale?*, in *Cronache Sociali*, 15-30 settembre 1948, pp. 8-9.

che, grazie "al suo orientamento in sede religiosa verso la Chiesa Cattolica e in sede politica verso la Democrazia Cristiana, due organizzazioni che non hanno loro centro di gravitazione in alcuno dei due gruppi contendenti e per le quali pertanto i rapporti con questi si svolgono su di un piano esterno, per così dire, dei rapporti più o meno amichevoli", l'Italia potesse svolgere una funzione pacificatrice fra i blocchi.⁸² Ogni giudizio sulle proposte federaliste risultava condizionato, quindi, da simile approccio. Ne era testimonianza la scelta di pubblicare lo studio dato alle stampe, con il titolo *Feet on Ground*, dal Partito laburista inglese in cui si esprimevano una serie di valutazioni piuttosto negative sul metodo federalista⁸³. Gli articoli citati testimoniavano, insomma, una certa sintonia fra l'approccio di "Esprit" e la tendenza di "Cronache Sociali" a interpretare il dibattito di questi anni intorno alla ricostruzione europea nell'ottica di un confronto di più ampio respiro sui grandi modelli ideali e valoriali che, da almeno un secolo, avevano visto fronteggiarsi le tesi capitaliste, la dottrina marxista e il magistero sociale cattolico.

Non meno interessante il richiamo da parte della rivista dei Laureati di Azione Cattolica, "Studium"⁸⁴, alla dura critica mossa da "Esprit" alla soluzione federale. In realtà, sin dal commento riservato al congresso dell'Aja il periodico era sembrato distinguersi per l'acume con cui aveva posto l'accento sull'apporto intellettuale che sarebbe potuto giungere dalla riflessione federalista, non esitando a riconoscere come la "Chiesa [avesse] molto da ricevere e dare". Uno degli aspetti più rilevanti politicamente risiedeva, tuttavia, nell'insistenza da parte dell'articolaista sulla "latente polemica politica antirusa"⁸⁵ che aveva dominato l'assise. Degna di nota, inoltre, la prontezza con cui "Studium" aveva presentato come un'"esigenza vivissima della storia attuale" le proposte formulate nei mesi successivi durante la conferenza interparlamentare di Interlaken in merito al "progetto di un'assemblea costituente dell'unione europea"⁸⁶. A una più attenta lettura non sembrava mancare, tuttavia, una certa sintonia con le tesi di "Esprit". Come esplicitato qualche mese più tardi in un articolo, apparso con il titolo *Ideali e programmi federalistici*, nella prospettiva dei Laureati non si trattava di mettere in dubbio il valore della riflessione federalista, ma di riconoscerne la difficile applicabilità nel nuovo scenario europeo determinato dalla guerra fredda. Era particolarmente eloquente il rimando a quanto scritto da Charles Ronsac nel novembre del 1948 dalle pagine di "Esprit" in merito al rischio che la nuova costruzione europea si appiattisse sugli interessi della politica estera americana. Da parte sua, la rivista dei Laureati era sembrata mostrarsi, se possibile, ancora più preoccupata di fronte a simile eventualità, spingendosi a rimarcare come, lungi dal volere disconoscere il coraggio di quegli "spiriti pensosi e consci della loro fraterna responsabilità di uomini (fra gli altri un gruppo di italiani, deportati politici nell'isola di Ventotene)" che, durante la guerra, "si [erano sforzati] di studiare in profondità un piano [per porre] la base di una organizzazione federale", fosse giunto il momento di interrogarsi sugli strumenti più efficaci per evitare di dare vita a un'"organizzazione dell'Europa occidentale" fondata unicamente sulla "paura dell'altra metà dell'Europa". Un obiettivo esame del nuovo scenario internazionale, però, non sembrava confortante: "Oggi l'ideale federalista si pone in funzione della difesa di determinati valori europei, in contrapposizione di principi e metodi di vita pure essi europei nelle loro origini, ma deviati nel loro svolgimento e nelle loro conclusioni. Tuttavia l'Europa non è più concepita come casa da abitare in concorde unione, ma come bastione da cui attaccare e difendersi"⁸⁷.

Nel variegato panorama della stampa cattolica italiana sembrava distinguersi il caso della rivista bresciana "Humaitas". Come noto, la testata aveva visto la luce nell'immediato secondo dopoguerra all'interno degli stessi circoli ecclesiali da cui, verso la metà degli anni Venti, era sorta la casa editrice

⁸² *Ibid.*, p. 9.

⁸³ *Feet on the ground*, in *Cronache Sociali*, 15 novembre 1948, p. 17 ss.

⁸⁴ D. Veneruso, *La rivista "Studium": Europa e federazione (1945-1969)*, in D. Pasquinucci, D. Preda, L. Tosi (cur.), *Le riviste e l'integrazione europea*, cit., p. 303 ss.

⁸⁵ *Sguardi sul mondo. Per l'Unione europea*, in *Studium*, 5/1948, p. 270.

⁸⁶ *Sguardi dal mondo*, in *Studium*, 9/1948, p. 443

⁸⁷ M.P., *Ideali e programmi federalistici*, in *Studium*, 3/1949, p. 153.

Morcelliana grazie all'iniziativa di alcuni intellettuali cattolici tra i quali, *in primis*, il giovane Giovanni Battista Montini, Fausto Minelli, i padri filippini Carlo Manziana, Giuseppe Cottinelli, Giulio Bevilacqua e lo storico Mario Bendiscioli⁸⁸. La sintonia della rivista con gli ambienti in cui si era formato il giovane Montini, ora Sostituto alla Segreteria di Stato vaticana e principale collaboratore di papa Pacelli, conferma l'importanza della fonte in sede di analisi storica. Non può sfuggire, ad esempio, la nettezza con cui, interrogandosi sulla portata delle elezioni italiane del 18 aprile, la redazione della rivista aveva invitato il mondo cattolico a evitare toni trionfalistici e a riproporre gli *slogan* anticomunisti della campagna elettorale appena conclusa per cercare piuttosto di dare risposta agli interrogativi che giungevano dai ceti operai. La testata aveva ritenuto, però, di prendere le distanze anche dalla radicalità con cui, in più occasioni, alcune voci dell'*intelligentia* cattolica d'oltralpe, particolarmente ascoltate nella penisola, erano sembrate descrivere in termini eccessivamente schematici le politiche dell'alleato americano. Il riferimento era, ovviamente, a "Esprit" e alla propensione di Mounier e dei suoi collaboratori a scorgere similitudini "nella politica americana di protezione dei regimi di Franco e della monarchia greca, nel piano Marshall, nelle leggi anticomuniste", quasi a volere trovare una conferma a quanto detto in alcuni circoli intellettuali in merito alla "crisi e compressione delle aspirazioni popolari di rinnovamento economico-sociale che contrassegnarono i movimenti di liberazione ed i governi del CLN"⁸⁹.

Nel corso degli anni successivi "Humanitas" si sarebbe interrogata secondo il medesimo approccio anche sul progetto di integrazione continentale senza dare per scontata l'adesione alla linea euro-atlantica dei governi italiani, ma guardandosi al tempo stesso dall'ammiccare alle riserve di parte dell'*intelligentia* d'oltralpe verso il nuovo alleato occidentale. Si deve collocare in una simile prospettiva la scelta di seguire una linea editoriale in grado di coniugare un approccio sinceramente europeista, nel solco delle politiche degasperiane, a una riflessione non meno originale sull'identità culturale e spirituale del vecchio continente che si interrogasse, fra l'altro, sulla strada per giungere a una vera riconciliazione franco-tedesca. Al ruolo della Germania della nuova Europa sarebbero stati dedicati vari articoli come testimoniava l'attenzione che, da lì a pochi anni, sarebbe stata riservata al problema del riarmo tedesco. Ne era conferma la determinazione con cui la *Rassegna politica* del mese di ottobre del 1950 aveva posto l'accento sull'importanza del contributo tedesco al processo di integrazione:

Indubbiamente il valore dell'Europa sta anche nell'apporto della Germania: quello passato e quello futuro. È stato e può essere un grande apporto, ma questo valore dell'Europa, per essere un vero valore, deve conseguirsi con una fusione e non con una sovrapposizione di una corrente sulle altre, con il predominio di una nazione europea sulle altre nazioni europee [...] Si tratta di una considerazione che non vale solo nei riguardi delle correnti europeiste tedesche. Ha un significato generale. Viene fatta, in questa sede, per illustrare uno dei timori nutriti nei confronti della Germania⁹⁰.

Solo poche settimane più tardi il padre Bevilacqua era sembrato alludere a simili temi nell'articolo apparso a suo nome con il titolo *Pacificatori e pacifisti* in cui non aveva esitato a richiamarsi al recente radiomessaggio natalizio di Pio XII per ribadire l'indisponibilità del cristiano alla "pace ad ogni costo"⁹¹. La rassegna di *Cronache internazionali* si era spinta ancora più in là, arrivando a scorgere un riferimento all'attualità nell'invito formulato dal pontefice a riconoscere i propri "naturali e più fidi alleati [...] dove il pensiero cristiano, o almeno la fede in Dio, [avevano] un valore anche per gli affari pubblici, e non [assumessero] per unica base un supposto interesse nazionale o politico, trascurando o non tenendo in conto le profonde differenze nella fondamentale concezione del mondo e della vita". A giudizio della rivista, le osservazioni di Pio XII, sia pure nella loro "generalità", si sarebbero potute

⁸⁸ Sulla nascita della Morcelliana si veda, ad esempio, M. Bendiscioli, *Don Giuseppe De Luca. Il mondo cattolico e la cultura italiana del Novecento. Una testimonianza*, in *Studium*, 3/1992, p. 315 ss.

⁸⁹ M.B. [M. Bendiscioli], *Dopo il 18 aprile (per un anticomunismo costruttivo)*, in *Humanitas*, 5/1948, p. 469.

⁹⁰ Cfr. G.L. Bernucci, *Rassegna di politica*, in *Humanitas*, 10/1950, p. 1023.

⁹¹ Cfr. G. Bevilacqua, *Pacificatori e pacifisti*, ivi, 1/1951, pp. 126.

applicare "nel caso concreto dei rapporti tra Occidente e la Germania", mentre la parola "alleato" avrebbe assunto un significato decisamente più ampio rispetto alla "classica accezione di alleato in guerra". Stando ai redattori bresciani, infatti, "questo significato [veniva] per ultimo" rispetto all'esigenza di "fare della intesa con la Germania qualche cosa di valido e di costruttivo e non un compromesso contingente dettato dai supposti interessi nazionali o politici che la nuova situazione internazionale [poteva] prospettare".⁹² Da parte sua, "Humanitas" era sembrata richiamarsi, sia pure idealmente, all'approccio che – come visto – aveva caratterizzato i primi articoli dedicati da "Études" alla crisi spirituale e culturale attraversata dalla Germania nei mesi immediatamente successivi alla fine della seconda guerra mondiale, non esitando a interrogarsi sulle contraddizioni della società tedesca e del suo dibattito intellettuale. Si ricordi, ad esempio, il "Referendum" dal titolo *La Germania oggi* che la rivista aveva indetto nel marzo del 1951 al fine di spronare il mondo culturale italiano ed europeo a soffermarsi sul caso tedesco. Al riguardo appaiono illuminanti le osservazioni con cui, poche settimane più tardi, si era spiegato che "appunto per illuminare i [...] lettori sulla situazione spirituale e materiale della Germania nel momento in cui essa si viene reinserendo, con l'adesione al piano Schumann, con la integrazione parziale quale Stato sovrano, con l'invito a collaborare alla difesa militare dell'Europa, nella comunità europea e mondiale dei popoli", la testata aveva promosso "questo simposio sulla Germania d'oggi". Gli obiettivi che i redattori bresciani si proponevano di raggiungere non erano meno interessanti:

Noi siamo convinti che con la reinserzione della Germania nella circolazione feconda delle idee e dei beni sul piano mondiale, le forze interne positive – libere sia dalle suggestioni nostalgiche di un passato imperialistico che dagli allettamenti pure a colore nazionalistico d'una unità tedesca nel quadro sovietico – troveranno un rafforzamento che assicurerà insieme la stabilità nel regime dell'Ovest e accentuerà la sua attrattiva sull'Est germanico perché la reintegrazione dell'unità tedesca avvenga, quando sarà possibile, sul piano democratico-federativo che impronta la Repubblica di Boon. Una Germania siffatta è invero desiderata come elemento essenziale della ripresa economica, politica, culturale dell'Europa, quale condizione perché si realizzi la [...] federazione rapida nel quadro della più vasta struttura dell'ONU⁹³.

La scelta europeista sostenuta da parte degli ambienti vaticani e la conseguente svolta atlantista avallata dalla Santa Sede, tra la fine del 1948 e l'inizio del 1949, avrebbero indotto la stampa legata al mondo ecclesiale italiano a mitigare le sfumature che, sulla scorta degli stimoli giunti dal variegato dibattito sviluppatosi al di là delle Alpi, la avevano spesso caratterizzata nei mesi precedenti. D'altra parte, anche il sommario *excursus* sin qui tratteggiato è sembrato confermare l'influenza esercitata in una prima fase da "Études" e dalla stessa "Esprit" sulla riflessione di importanti settori dell'*intelligentia* italiana, offrendo vari indizi sul fascino con cui, per diverso tempo, numerosi periodici italiani avrebbero continuato a guardare alla disamina dei cattolici d'oltralpe.

4. La federazione europea

Quanto detto spiega l'interesse per la puntualità con cui "Esprit" e, ancora più esplicitamente, "Études" avevano esaminato la proposta federalista. È opportuno soffermarsi sui primi accenni dedicati all'argomento dalla rivista gesuitica in ragione dell'originalità con cui si sarebbe distinta nel panorama della stampa cattolica d'oltralpe come testimoniava la nettezza delle parole che il padre Robert Bosc aveva utilizzate, sin dal 1947, per auspicare un "bond en avant" in grado di portare a "l'Europe unie dans un fédéralisme, qui sauvegarde les originalités culturelles"⁹⁴. Non meno interessante l'articolo firmato negli stessi mesi dal padre Jean Lucien-Brun, con il titolo *Vers une fédération*

⁹² Cfr. G.L. Bernucci, *Cronache internazionali*, ivi, 1/1951, pp. 86.

⁹³ Cfr. M.B., *La Germania oggi*, ivi, 3/1951, pp. 337-338.

⁹⁴ R. Bosc, *A la veille de la Conférence de Moscou: les trois Allemagnes?*, in *E*, 252/1947, p. 402.

*européenne?*⁹⁵, per il singolare richiamo alla figura di Aristide Briand e ai suoi sforzi, negli anni fra le due guerre, per l'unità europea. Il prestigio goduto dagli studi sui problemi internazionali apparsi a suo nome negli anni precedenti⁹⁶ contribuisce a rendere ancora più significativa la determinazione con cui, non senza una certa originalità rispetto agli scritti pubblicati negli stessi anni dai confratelli italiani, si era spinto a scorgere un anelito "authentiquement chrétien"⁹⁷ nel discorso pronunciato da Briand di fronte all'assemblea della Società delle Nazioni in favore dell'unità europea. Degna di nota, inoltre, la puntualità con cui, pur riconoscendone il debito con il pensiero federalista americano, aveva rimarcato come, dal suo punto di vista, il dibattito aperto dalle parole di Briand fosse riuscito a fare emergere la peculiarità di un approccio tipicamente europeo alla questione federalista di cui la tradizione cristiana costituiva parte fondamentale. Nella prospettiva del padre Lucien-Brun, simili premesse avevano predisposto la cultura europea a guardare con favore a una possibile soluzione federale che, tuttavia, non pretendesse di sopprimere le singole patrie: "C'est au contraire sur l'affinité des cultures nationales, sur la solidarité des économies nationales que se fonderont les groupes régionaux: balkanique, méditerranéen, rhénan, scandinave, puis les groupes interrégionaux"⁹⁸.

Nel corso dei mesi successivi il favore di "Études" verso le tesi federaliste si sarebbe rivelato ancora più esplicito come testimoniato dalla positiva accoglienza tributata al congresso dell'Aja e alle proposte che, da lì a poco, il governo di Parigi avrebbe formulato, sulla scorta delle risoluzioni approvate dall'assise convocata nella città olandese, per la creazione di un'assemblea europea⁹⁹. In effetti, sin da un rapido spoglio dei commenti dedicati in questa fase dalla rivista ai temi internazionali non è difficile intuire la crescente attenzione riservata al progetto federalista. La circostanza era destinata a risultare ancora più evidente in occasione del dibattito sull'alleanza atlantica che, in varia misura, aveva coinvolto, fra la fine del 1948 e l'inizio del 1949, numerosi paesi dell'Europa occidentale. Come anticipato, il confronto di questi mesi in seno al mondo cattolico era stato influenzato dagli accenni che erano sembrati ricavarci nel radiomessaggio di Pio XII per il Natale del 1948 e, in particolar modo, dai passi in cui il pontefice aveva preso le distanze dall'idea di una "pace a tutti i costi", preferendo fare riferimento a una pace "pratica e realistica". Il papa aveva ricordato, inoltre, come la "vera cristiana volontà di pace" fosse "forza, non debolezza o stanca rassegnazione" e si era spinto a spiegare come un "popolo minacciato o già vittima di una ingiusta aggressione", secondo la dottrina sociale della Chiesa, "non [potesse] rimanere in una indifferenza passiva; tanto più la solidarietà della famiglia dei popoli [interdicesse] agli altri di comportarsi come semplici spettatori in un atteggiamento d'impassibile neutralità"¹⁰⁰. Le osservazioni del pontefice non rappresentavano ovviamente una novità da un punto di vista eminentemente teologico, ma i loro risvolti meramente politici non erano sfuggiti ai commentatori che vi avevano voluto scorgere un indizio dell'attenzione con cui la Santa Sede aveva iniziato a guardare all'alleanza con la potenza americana quale unica via per garantire al vecchio continente una pace duratura¹⁰¹. Non era meno interessante la prontezza con cui "Études" si erano affrettati a sottolineare la continuità fra il magistero pontificio degli ultimi decenni e il recente radio-messaggio natalizio in ragione del suo valore di "enseignement de portée permanente"¹⁰², non esitando a porre l'accento sulla fragilità degli strumenti a disposizione dei nuovi organismi internazionali per rispondere a una ingiusta aggressione quasi a volere alludere fra le righe al *vulnus* rappresentato dall'anacronistica presenza del diritto di vento nello statuto delle Nazioni Unite. Se, infatti, la testata si

⁹⁵ J. Lucien-Brun, *Vers une fédération européenne?*, in *E*, 253/1947, p. 329 ss.

⁹⁶ Si ricordino, fra gli altri, Jean Lucien-Brun, *Le probleme des minorites devant le droit international*, Paris, Spes, 1923; Id., *Une conception moderne du droit. Étude critique*, Paris, 1927; Id., *Loi et conscience*, Saint-Etienne, 1943; Id., *Morale et contrat*, Saint-Etienne, 1945.

⁹⁷ J. Lucien-Brun, *Vers une fédération européenne?*, cit., p. 329.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 342.

⁹⁹ *Les Nations Unies a Paris*, in *E*, 259/1948, p. 337.

¹⁰⁰ *Discorsi e Radiomessaggi di Sua Santità Pio XII*, Città del Vaticano, 1949, vol. X, pp. 313-324.

¹⁰¹ G. Formigoni, *I mondo cattolico italiano e la «scelta occidentale» dopo le elezioni del 1948*, in B. Vigezzi (cur.), *La dimensione atlantica e le relazioni internazionali nel dopoguerra (1947-1940)*, Milano, 1987, p. 191 ss.

¹⁰² *Le Message de Noël du Pape Pie XII*, in *E*, 260/1949, p. 246.

era premurata di escludere un esplicito riferimento alla questione da parte del pontefice¹⁰³, l'allusione sembrava confermare la propensione a scorgere nel sistema delle Nazioni Unite il modello ideale a cui ispirarsi per costruire un futuro governo mondiale in grado di garantire la pace nonostante le continenze storiche ne avessero confermato, per lo meno in questa fase, i limiti strutturali.

Si spiega in tal senso la determinazione con cui, in occasione della prima seduta dell'Assemblea del Consiglio d'Europa convocata da lì a pochi mesi a Strasburgo, i gesuiti francesi avevano ritenuto opportuno collocare la creazione della nuova istituzione nel quadro del graduale rinnovamento che, grazie al contributo della riflessione federalista, stava caratterizzando gli antichi meccanismi dei rapporti internazionali. Per il momento, i risultati più significativi non avevano riguardato, però, le Nazioni Unite o il sistema del governo mondiale, ma erano sembrati circoscriversi all'Europa occidentale. Merita un accenno, ad esempio, la sagacia con cui il padre Pierre Lorson, nella seconda metà del 1949, aveva ricordato la varietà dei progetti di unificazione europea elaborati nel corso dei secoli da personaggi come lo stesso Carlo Magno. Dal suo punto di vista, la svolta più importante della storia recente si era consumata, tuttavia, solo nel corso degli anni Venti e Trenta grazie alla riflessione di alcuni pensatori illuminati, come Aristide Briand e Richard Nikolaus di Coudenhove-Kalergi, che avevano preso le distanze dall'approccio egemonico di cui, in varia misura, erano stati connotati i progetti abbozzati sino ad allora per spingersi a tratteggiare la costituzione di una Federazione europea in grado di garantire una pace duratura al vecchio continente. I rigurgiti nazionalisti e le velleità totalitarie dei decenni fra le due guerre avevano impedito a simili idee di trovare consensi, ma la fine del secondo conflitto mondiale ne aveva registrato una rapida diffusione presso ampi settori della società europea come testimoniato, ad esempio, dal successo dei recenti congressi organizzati all'Aja e a Interlaken da "différents groupements, d'une orientation politique variée", presto destinati a trovarsi accomunati dal medesimo proposito di "diffuser et faire aboutir l'idée"¹⁰⁴. Il gesuita non aveva esitato a riconoscere come simili iniziative fossero state accompagnate anche da una serie di accordi a carattere prettamente difensivo fra gli Stati occidentali ad iniziare dalla creazione del Patto di Bruxelles e, in un secondo momento, dal Patto atlantico.

La sua attenzione era sembrata focalizzarsi, tuttavia, sulla propensione dei paesi che avevano sottoscritto il Patto di Londra a recepire le istanze emerse in occasione del Congresso dell'Aja per non limitarsi a una cooperazione unicamente in funzione difensiva, ma a cercare una intesa capace di dare una prima risposta agli appelli formulati nei mesi precedenti dai delegati federalisti riuniti nella capitale belga in favore di un'assemblea che, in qualche modo, prefigurasse la creazione di un vero e proprio parlamento europeo. Come noto, l'accordo che ne era scaturito aveva posto le premesse per la nascita del Consiglio d'Europa. Da parte sua il padre Lorson non aveva esitato a riconoscere come il testo prodotto nel corso del vertice londinese fosse il risultato di una serie di estenuanti compromessi che avevano portato alla stesura di uno Statuto estremamente farraginoso in cui, per altro, si prevedeva un ruolo solo marginale per la futura Assemblea consultiva. Nonostante i suoi evidenti limiti, la comparsa del Consiglio d'Europa era presentata come un notevole passo in avanti verso una maggiore cooperazione politica a livello continentale e, soprattutto, in vista della progressiva maturazione di una nuova sensibilità intorno ai temi europei. A giudizio dell'acuto gesuita, era indicativa l'attenzione con cui quasi tutti gli interventi da lì a poco pronunciati di fronte all'Assemblea consultiva avessero riflettuto sul problema della pace nel vecchio continente e si fossero mostrati estremamente prudenti nell'evitare ogni allusione che potesse autorizzare a istituire una equiparazione fra l'alleanza atlantica e il processo di integrazione europea o, tanto meno, inducesse a parlare di uno scontro armato con l'Unione Sovietica. La vera preoccupazione dell'assise si era focalizzata, piuttosto, su un *leitmotiv* ricorrente: "c'est la paix à assurer, une nouvelle catastrophe et un nouveau totalitarisme à éviter"¹⁰⁵. Il quesito più rilevante che, nella prospettiva del padre Lorson, era

¹⁰³ La testata non aveva esitato a ricordare come "Le Monde" in data 26 dicembre 1948 avesse attribuito simili tesi allo stesso pontefice.

¹⁰⁴ P. Lorson, *Naissance de l'Europe à Strasbourg? La Première session du Conseil de l'Europe*, in *E*, 263/1949, p. 240.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 244.

iniziato a profilarsi sin da questi mesi riguardava, però, il modello a cui si sarebbe dovuta ispirare la futura costruzione europea: “L'Europe sera-t-elle unioniste ou fédéraliste? Aura-t-elle une autorité politique supranationale réelle? Verra-t-elle les nations qui la composent s'atténuer progressivement jusqu' à se fondre dans des États-Unis d'Europe aussi harmonieux que ceux d'Amérique ou de Suisse?”¹⁰⁶. Lo inducevano a sperare in senso affermativo i piccoli passi che, a suo giudizio, si stavano compiendo verso una maggiore cooperazione nel campo economico, sociale, giuridico e culturale. Il modello della nuova Europa che gli sembrava configurarsi intorno all'Assemblea di Strasburgo lo induceva, insomma, a parlare di un risultato per il momento sicuramente “modeste et incomplète”, ma quanto meno incoraggiante: “Qu'elle existe est déjà un événement de la plus haute importance”¹⁰⁷. Ne discendeva la convinzione che ogni sforzo dovesse concentrarsi sugli strumenti per ampliare le competenze del Consiglio d'Europa: “Il faut les élargir et les approfondir”¹⁰⁸. In una prospettiva storica di più lungo respiro non sembra fuori luogo chiedersi, tuttavia, come si sarebbe potuto realisticamente procedere, a giudizio del padre Lorson, di fronte agli eventuali insuccessi della strategia federalista che, da lì a poco, si sarebbero registrati.

Molti dei rilievi sui limiti dell'Assemblea consultiva sin qui evidenziati dalla stessa “Études” sembravano trovare indirettamente risposta nella puntuale ricostruzione con cui il padre Robert Bosc aveva tratteggiato, sia pure solo per sommi capi, il contesto storico che aveva fatto da sfondo ai primi passi del processo di integrazione europea¹⁰⁹. Il gesuita non aveva rinunciato a tornare, con una memoria ancora vivida, ai mesi immediatamente successivi alla fine della seconda guerra mondiale e al disorientamento avvertito nei ceti intellettuali rispetto al rischio di non essere neppure più in grado di definire il concetto di Europa dopo la tragedia del conflitto appena terminato. La repentina evoluzione dei rapporti internazionali degli anni immediatamente successivi e le prime avvisaglie della guerra fredda avevano contribuito a diffondere un sentimento di sfiducia verso la costruzione europea nelle opinioni pubbliche dei principali paesi del vecchio continente. Ne era testimonianza l'amara constatazione con cui, non senza un certo realismo, numerosi commentatori sembravano scorgere nell'espressione “Europe occidentale” solo un termine senza alcun significato politico, “une formule; dépassée par les événements, économiquement, politiquement, stratégiquement”, preferendo riconoscersi nel pragmatismo della Gran Bretagna che, prima di altri, era sembrata giungere a una conclusione quanto mai realista sul futuro del vecchio continente: “L'Europe indépendante est une chimère: elle n'y a jamais d'ailleurs beaucoup cru”¹¹⁰. Il gesuita non aveva sottaciuto come, se un simile approccio presupponesse una stretta alleanza con gli Stati Uniti e il definitivo tramonto di ogni velleità terzaforzista rispetto ai due blocchi che si stavano definendo sulla scena mondiale, lo stimolo degli aiuti americani per la ricostruzione avesse contribuito a creare le premesse per la nascita, in prospettiva, di una Federazione europea. Non aveva esitato a rilevare, inoltre, come, grazie alle sue estensioni africane e attraverso le opportunità che le si sarebbero certamente dischiuse grazie all'immigrazione dall'America del Sud, negli anni immediatamente successivi l'Europa fosse riuscita a vivere una stagione prospera e indipendente nell'orbita della Comunità atlantica. La soluzione della questione tedesca continuava, però, a rappresentare una pesante ipoteca sul futuro del vecchio continente anche se, a suo giudizio, vari indizi sembravano indurre a sperare positivamente. Ne era testimonianza la convinzione ormai diffusa fra la stessa opinione pubblica francese in merito all'urgenza di pensare a un percorso di riconciliazione con l'antico nemico, sostenendo gli sforzi compiuti in tal senso dalle classi dirigenti cristiano democratiche presenti nella Germania occidentale.

È interessante soffermarsi brevemente sugli accenni che la rivista avrebbe dedicato alla questione nel corso degli anni successivi. Degno di nota, ad esempio, l'articolo apparso ancora una volta a firma di Robert d'Harcourt, con il titolo *Température allemande*¹¹¹, nei primi mesi nel 1951. L'intellettuale

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 247.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 250.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 251.

¹⁰⁹ R. Bosc, *Les Chances de l'Europe*, in *E*, 263/1949, p. 303.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 290.

¹¹¹ R. d'Harcourt, *Température allemande*, in *E*, 268/1951, p. 308 ss.

francese non aveva esitato a rilevare come in vari settori dell'opinione pubblica tedesca si guardasse con un certo scetticismo all'opportunità di impegnarsi a favore di un vero e proprio riarmo in funzione esplicitamente antisovietica. A suo giudizio, simili riserve erano presenti in quasi ogni strato sociale e sembravano essere mosse da motivi che andavano dal sentimento di radicale sfiducia verso le classi dirigenti alla guida della giovane democrazia tedesca alla rassegnazione ormai endemica dopo i ripetuti cambi di regime a cui le masse popolari erano state abituate negli ultimi decenni. Era tributata particolare attenzione, inoltre, ai giudizi espressi dalle gerarchie ecclesiastiche e, in special modo, dai teologi protestanti che, per primi, avevano manifestato le loro riserve sulla prospettiva di legare il tema della riconciliazione franco-tedesca al riarmo del paese. Come noto, fra le voci più critiche verso la politica del cancelliere Adenauer deve essere annoverata, *in primis*, quella del teologo protestante Karl Barth. L'articolo aveva evitato di pronunciarsi esplicitamente sulle tesi di Barth, limitandosi a rilevare come nella sua prospettiva sarebbe stato necessario rimarcare le differenze fra i problemi legati alla eventuale ricostituzione di un esercito tedesco e le questioni relative al più generale riarmo occidentale. Il contributo aveva ritenuto di riassumerne il pensiero del teologo protestante in sette punti. È significativa, in primo luogo, l'insistenza sulla "impudenza" con cui i sostenitori del riarmo tedesco sembravano chiedere simile sacrificio a un popolo che, quanto meno per un istinto di conservazione, avrebbe dovuto rifuggire ogni nuova impresa bellica che, secondariamente, si sarebbe quasi certamente trasformata in una guerra fra gli stessi tedeschi. Si notava, in terzo luogo, come simili richieste non sarebbero state facilmente comprensibili da un popolo a cui, per molto tempo, una incessante campagna di stampa aveva chiesto di abbandonare ogni velleità militare. Da un punto di vista più squisitamente politico, inoltre, sarebbe stato difficile negare il rischio che un eventuale riarmo tedesco potesse essere interpretato da Mosca come un atto ostile. Gli alleati occidentali, infine, non sembravano potere offrire credibili garanzie sulle loro intenzioni nel caso di una reazione sovietica. Una politica realmente avveduta, invece, si sarebbe occupata di risolvere alla radice il disagio sociale ancora presente nella Germania occidentale per sottrarre alla propaganda sovietica ogni argomentazione. Queste le ragioni, in estrema sintesi, che inducevano Barth a sconsigliare agli stessi alleati francesi di risvegliare quello che, in ultima analisi, gli sembrava ancora un demone addormentato, ma pronto a destarsi nuovamente se disturbato e a fare riemergere i traumi legati al riarmo tedesco. Da parte sua, Robert d'Harcourt non aveva esitato a riconoscere il seguito riscosso da simili tesi negli ambienti culturali tedeschi, affrettandosi tuttavia a sottolinearne al tempo stesso l'impostazione meramente accademica che, a suo dire, sembrava avere indotto il loro autore a sottovalutare i pericoli concreti legati alla politica estera sovietica. Si confermava, insomma, la propensione di "Études" a illustrare, presso gli ambienti ecclesiali e i circoli intellettuali, la lungimiranza delle politiche europeiste perseguite nei mesi precedenti senza dimenticare di ricordarne l'estrema concretezza agli occhi di quanti, in seno all'*intelligentia* cattolica, avrebbero preferito, forse, non dovere piegare gli ideali europei al realismo della guerra fredda. In questa prospettiva, il riarmo tedesco doveva essere visto come una condizione indispensabile per giungere alla costruzione di un'Europa federale. Nella prospettiva dei gesuiti francesi, l'arma più insidiosa a disposizione di quanti, anche all'interno dello stesso mondo cattolico, non avevano mai fatto mistero di osteggiare il processo di integrazione risiedeva, però, nell'accusa di avere lavorato per dare vita a un'Europa confessionale.

Al riguardo appare eloquente la preveggenza con cui "Études" aveva auspicato che il modello su cui si era sin qui retta la cooperazione europea riuscisse a indurre gli Stati nazionali a riformulare non solo i loro rapporti all'interno del vecchio continente, ma a ridefinire le relazioni con la stessa Africa e a scorgere nelle rivendicazioni di indipendenza provenienti dalle antiche colonie un'occasione per impostare in termini radicalmente nuovi gli scambi fra le due sponde del mediterraneo. Come noto, il tema non era certamente inedito al dibattito che stava caratterizzando gli ambienti culturali al di là delle Alpi¹¹², ma la rivista gesuitica era sembrata tentare di prendere le distanze da un approccio

¹¹² G. Gozzi, *Eurafrica: il paradigma dell'ordine europeo. L'Europa e l'eredità coloniale*, in *Politics. Rivista di Studi Politici*, 2/2017, p. 21 ss.

vagamente stereotipato con cui parte della stampa si era spesso accostata alla questione. Possono essere letti in questa prospettiva l'articolo firmato da Robert Montagne, con il titolo *En Marge de la Crise marocaine*¹¹³, e il successivo contributo dedicato ai riflessi dell'indipendenza libica sui rapporti fra Europa e Africa¹¹⁴. Non erano meno interessanti i frequenti accenni dedicati al lento ma irreversibile cambio di passo che, a giudizio della testata, sembrava contraddistinguere l'approccio delle nuove classi dirigenti europee ai temi internazionali grazie al contributo dei cattolici e dei partiti democratico-cristiani. Si ricordino i commenti riservati al dibattito sull'assetto territoriale della regione della Saar, nel quadro della riconciliazione franco-tedesca,¹¹⁵ o il saggio del padre Bosc sul significato del ruolo esercitato dalle associazioni laicali legate al mondo ecclesiale e, *in primis*, dallo stesso Pio XII nella difesa della pace¹¹⁶.

Il compito di tornare specificatamente sul ruolo sin qui rivestito dalla Chiesa cattolica nel processo di integrazione europea sarebbe toccato, fra gli altri, a un articolo apparso all'inizio del 1953 a firma del padre Lorson, con il titolo *Vers l'unité politique de l'Europe*¹¹⁷, in cui il gesuita non aveva esitato a trarre un primo bilancio del percorso compiuto dalle politiche messe in campo dopo l'*impasse* nella quale i fautori dell'unità europea si erano trovati solo pochi anni prima di fronte ai limiti istituzionali e procedurali del Consiglio d'Europa. Non può sfuggire la diffidenza con cui il padre Lorson aveva guardato alle "discussions assez stériles" che negli ultimi anni si erano consumate fra costituzionalisti e funzionalisti. A suo giudizio, però, il dibattito che si era sviluppato a Strasburgo aveva quanto meno contribuito a indurre i governi europei ad assumere "initiatives importantes dans le domaine de l'unification" e a dare vita a "autorités spécialisées européennes"¹¹⁸ che erano state guardate con favore da molti commentatori vista l'impossibilità di giungere immediatamente a una Federazione europea. Erano così nate la Comunità Economica del Carbone e dell'Acciaio (CECA) e la Comunità Europea di Difesa (CED), ma il naturale traguardo che si prospettava sembrava essere decisamente più ambizioso: "Il apparut vite que ces deux communautés européennes en postulaient une troisième: la communauté politique, qui les engloberait et les dominerait".¹¹⁹ La consapevolezza di non potere mettere realmente mano alla creazione di un esercito europeo o all'organizzazione di un mercato comune senza una guida politica unitaria, quindi, aveva suggerito di affidare all'Assemblea ad hoc il compito di delineare il modello di una "future Communauté politique continentale".¹²⁰ Può essere utile ricordare brevemente i punti su cui il padre Lorson aveva ritenuto di dovere attirare l'attenzione dei lettori della rivista.

Il primo elemento del progetto elaborato dall'Assemblea ad hoc che, a suo giudizio, meritava di essere sottolineato riguardava il ruolo del futuro parlamento europeo e la sua composizione in due camere di cui la prima si sarebbe chiamata Camera dei popoli e avrebbe dovuto farsi carico di rappresentare gli interessi della Comunità. La seconda, invece, si sarebbe chiamata Senato o Camera degli Stati e avrebbe dovuto rappresentare gli interessi degli Stati nazionali. Al riguardo non può sfuggire la prontezza con cui il padre Lorson si era affrettato a spiegare come il differente ruolo attribuito alle due camere e i compiti riservati, in particolar modo, alla Camera degli Stati, testimoniassero la volontà rassicurare i cittadini europei in merito alla volontà di non eliminare gli interessi degli Stati nazionali, ma di armonizzarli con quelli della comunità. Non a caso, era previsto che il primo ramo del parlamento sarebbe stato eletto a suffragio universale in ciascun paese secondo un numero di seggi proporzionale alla popolazione di ogni Stato membro, mentre i membri della Camera degli Stati sarebbero stati eletti dai parlamenti nazionali. La differente modalità di elezione avrebbe dovuto

¹¹³ R. Montagne, *En Marge de la Crise marocaine*, in *E*, 269/1951, p. 305 ss.

¹¹⁴ P.R., *L'Indépendance lybienne et l'Eurafrique*, in *E*, 269/1951, II, p. 376 ss.

¹¹⁵ L. Chevallier, *La Sarre, Épreuve de l'Europe*, in *E*, 273/1952, p. 363 ss.

¹¹⁶ R. Bosc, *Pax Christi. Pie XII et la guerre Froide*, in *E*, 275/1952, p. 360 ss.

¹¹⁷ P. Lorson, *Vers l'unité politique de l'Europe*, in *E*, 276/1953, p. 353 ss.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 353.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 354.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 355.

consentire una maggiore sinergia fra le due assemblee grazie alla presenza di un medesimo numero di seggi in entrambi i rami del parlamento.

Le Camere, inoltre, avrebbero controllato, secondo un metodo esplicitamente giudicato dalla rivista come autenticamente democratico, il lavoro di un futuro Consiglio Direttivo che sarebbe stato composto da nove membri e, in base a simile progetto, avrebbe iniziato a svolgere le funzioni di un autentico governo europeo. Il presidente avrebbe avuto la facoltà di scegliere i suoi collaboratori e, prima di entrare in carica, l'intero Consiglio Direttivo avrebbe dovuto ottenere l'investitura dalle due camere. Era prevista, infine, la presenza di un Consiglio dei ministri nazionali su cui, tuttavia, l'articolo non aveva fatto mistero di esprimere alcune riserve per il timore che le istanze rappresentate da un simile organo potessero gettare un'ipoteca sul carattere innovativo dell'intero progetto europeo. Non senza un certo acume, il padre Lorson si era comunque affrettato a rilevare come probabilmente senza simile "correctif"¹²¹ il progetto non sarebbe stato mai ratificato dai parlamenti nazionali. L'edificio comunitario prevedeva, in conclusione, una Corte di giustizia e un Consiglio consultivo sui temi economici e sociali.

Illustrata la struttura istituzionale prevista nel progetto, il gesuita aveva ritenuto di sottolineare come la futura Comunità politica avrebbe progressivamente inglobato le comunità settoriali esistenti e, potenzialmente, sarebbe rimasta aperta per quei paesi rappresentati all'Assemblea consultiva di Strasburgo che non avevano ancora deciso di incamminarsi su un percorso che implicasse un'ulteriore cessione di sovranità. Appare eloquente la nettezza con cui il padre Lorson aveva messo in guardia dal formulare giudizi frettolosi su un simile impianto istituzionale, premurandosi di rilevare come non si trattasse né di un mostro né, tanto meno, di una chimera, ma di una realtà *sui generis* che, se non era certamente ancora la federazione sognata da molti, doveva però essere vista come un passaggio intermedio verso il traguardo finale. In fondo, la stessa esistenza dell'Assemblea consultiva gli era sembrata costituire un primo successo: "Le projet de l'Assemblée ad hoc n'est ni timoré ni téméraire, bien que les uns l'aient trouvé maximaliste et les autres minimaliste. Il est réaliste et ouvert. Il crée un véritable point de départ et il permet tous les élargissements"¹²². L'attrattiva che, verosimilmente, la futura Comunità politica avrebbe potuto esercitare su paesi scettici verso più impegnative cessioni di sovranità, come la Gran Bretagna, avrebbe inoltre privato di un argomento quanti, in seno ai paesi della cosiddetta piccola Europa, si erano mostrati diffidenti verso il progetto europeo, non esitando a ravvisarvi una connotazione dichiaratamente confessionale e a parlare di "une Europe cléricale et même vaticane" in ragione del ruolo esercitato sino ad allora dai partiti democratico-cristiani. Era giunto il momento di trarre un primo bilancio dei risultati ottenuti dai seguaci della causa europea e il padre Lorson non aveva voluto sottrarsi dall'esprimersi proprio su quest'ultimo aspetto.

A suo giudizio, una lettura imparziale delle parole dedicate dalle gerarchie cattoliche al progetto europeo avrebbe facilmente confermato la pretestuosità di simili insinuazioni come testimoniava il disinteresse con cui, ormai da molto tempo, la Chiesa cattolica e la stampa espressione del mondo ecclesiale avevano individuato nel tema della riconciliazione franco-tedesca la questione cruciale su cui soffermarsi per mettere mano alla costruzione di una nuova Europa. Ne erano conferma, dal suo punto di vista, le espressioni di apprezzamento utilizzate solo pochi giorni prima dallo stesso Pio XII, di fronte ai rappresentanti di Pax Romana, per elogiare gli sforzi compiuti a favore dell'unità europea da "personnalités politiques conscientes de leurs responsabilités". Similari l'incoraggiamento rivolto dall'arcivescovo di Strasburgo per le "délibérations" e le "résolutions" adottate dai rappresentanti cattolici all'Assemblea consultiva o le considerazioni formulate dal cardinale Josef Frings, arcivescovo di Colonia, sull'importanza dell'apporto offerto da Italia, Francia e Germania alla costruzione di un progetto che non si limitava alla sola sfera politica, ma sembrava realmente ispirarsi ai valori umanisti e cristiani su cui si fondava la tradizione europea, senza indulgere in un approccio confessionale ormai anacronistico: "L'Allemagne occidentale, là France et l'Italie sont devenues les trois piliers d'une nouvelle Europe, d'une Europe chrétienne. Jamais depuis Charlemagne l'idée d'une Europe chrétienne

¹²¹ *Ibid.*, p. 356.

¹²² *Ibid.*, p. 358.

et unifiée n'a été si proche de sa réalisation"¹²³. Non era meno interessante la nettezza con cui il padre Lorson aveva ricondotto a un coacervo di interessi e ai retaggi di certo "nationalisme un peu chétif"¹²⁴ gli slogan che, nonostante le loro divergenze ideologiche e politiche, stavano riunendo gli oppositori della CED. La solidità delle ragioni a favore del progetto europeo, però, non sembravano destare in lui particolari timori di fronte ai toni minacciosi della propaganda che iniziava a fare sentire la sua voce nei vari paesi del vecchio continente. Gli argomenti sino ad allora utilizzati dalle classi dirigenti democristiane e dalle stesse riviste indirizzate al mondo ecclesiale, ad iniziare da "Études", gli sembravano essersi rivelati efficaci, anche questa volta, per fronteggiare le critiche dei vari antieuropeisti e contribuire al successo del percorso intrapreso verso una sempre più stretta unità a livello continentale.

Simili previsioni erano destinate a infrangersi molto presto di fronte al voto dell'Assemblea nazionale francese, costringendo i sinceri europeisti a un approfondito esame degli errori compiuti e inducendo anche la stampa cattolica a interrogarsi sui limiti della strategia comunicativa sino ad allora seguita.

Abstract

L'articolo intende soffermarsi sulla riflessione dedicata dalla stampa cattolica d'oltralpe al tema della riconciliazione franco-tedesca nel corso dei primi anni Cinquanta. Come noto, la questione era destinata a divenire uno dei temi cruciali del dibattito europeista in questa fase e a compendiare ogni altra riflessione di carattere politico e culturale sulla crisi del vecchio continente. Attraverso un attento esame delle principali riviste cattoliche francesi, e in primis di "Études", si mira a tratteggiare un affresco che possa offrire alcune informazioni non solo sulle varie sensibilità presenti all'interno del mondo cattolico francese, ma sull'influsso che la stampa d'oltralpe avrebbe esercitato sugli ambienti ecclesiali italiani.

Parole chiave: riconciliazione franco-tedesca, stampa cattolica, opinione pubblica

*

The article intends to focus on the reflection dedicated by the French Catholic press to the theme of Franco-German reconciliation during the early 1950s. As is known, the issue was destined to become one of the crucial themes of the pro-European debate in this phase and to summarize every other political and cultural reflection on the crisis of the old continent. Through a careful examination of the main French Catholic magazines, and primarily "Études", we aim to outline a fresco that can offer some information not only on the various sensitivities present within the French Catholic world, but on the influence that the press French would have exerted on Italian ecclesiastical environments.

Key words: Franco-German reconciliation, Catholic press, public opinion

¹²³ *Ibid.*, p. 360.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 361.

Next Generation EU, partenariato e occupazione: uno sguardo comparato alle esperienze di Italia e Spagna^()*

Rita Daila COSTA*

Sommario: 1. Premessa: pandemia, vulnerabilità e la risposta europea 2. Una panoramica sui piani di ripresa e resilienza italiano e spagnolo 3. Il ruolo delle parti sociali nell'attuazione dei piani nazionali di Italia e Spagna 4. Il partenariato pubblico-privato nei piani nazionali: la riforma italiana e la semplificazione spagnola 5. Il partenariato per un incremento dell'occupazione (di qualità)

1. Premessa: pandemia, vulnerabilità e la risposta europea

La pandemia da COVID-19 ha avuto l'effetto di mettere a nudo la vulnerabilità umana, nella sua duplice dimensione universale e al contempo relazionale¹. La comune esposizione al virus non ha, in alcun modo, posto gli esseri umani "tutti sulla stessa barca"², dal momento che la pandemia ha avuto effetti ancor più devastanti su coloro i quali si trovavano, già, in una posizione di vulnerabilità e, nel caso degli Stati, su quelle realtà caratterizzate da un tessuto socio-economico in partenza più vulnerabile³.

La dimensione globale dell'epidemia ha, così, prodotto un impatto ed una capacità di risposta del tutto asimmetriche⁴. Anche all'interno dell'Unione Europea, i differenti tassi di crescita, indebitamento e disoccupazione, spesso profondamente diseguali, hanno determinato una diversificazione delle risposte degli Stati Membri a fronte della crisi provocata dalla pandemia⁵.

Le istituzioni europee, dopo un primo momento di smarrimento, sono state capaci di dare una risposta sorprendente, predisponendo un programma di rilancio economico che prende il nome di "Next Generation EU" (NGEU), pari a circa settecentocinquanta miliardi di euro. Ciascuno Stato membro ha avuto accesso al programma mediante la predisposizione di un apposito Piano nazionale, redatto conformemente alle istruzioni della Commissione e in coerenza con le raccomandazioni europee pubblicate ogni anno per ciascun Paese⁶. Lo strumento mira a raggiungere il duplice obiettivo

(*) Contributo realizzato con finanziamento Miur (bando PRIN 2020) nell'ambito del progetto di ricerca RE.S.T.O.R.E. - *Recovering the State Towards a Reformed Economy*.

* Dottoranda in Dinamica dei Sistemi, Università di Palermo.

¹ Sui significati del concetto di vulnerabilità, in generale, si rinvia a C. Mackenzie, W. Rogers, S. Dodds, *Introduction: What Is Vulnerability and Why Does It Matter for Moral Theory?*, in C. Mackenzie, W. Rogers, S. Dodds (cur.), *Vulnerability. New Essays in Ethics and Feminist Philosophy*, Oxford, 2014, p. 1 ss.

² M. Dauderstädt, *We are not (at) all in the same boat: Covid-19 winners and losers*, in B. Vanhercke, S. Spasova (cur.), *Social policy in the European Union: state of play 2021. Re-emerging social ambitions as the EU recovers from the pandemic*, Brussels, 2022, p.11 ss.

³ A. Riccobono, *Un "salto di specie" per l'UE? La solidarietà europea alla prova della crisi pandemica*, in A. Garilli (cur.), *Dall'emergenza al rilancio. Lavoro e diritti sociali alla prova della pandemia*, Torino, 2020, pp. 183-184.

⁴ C. Martinez Mongay, M.D. Gadea Rivas, V. Azón, B. Barrado, *El plan de recuperación, transformación y resiliencia de España*, in *Papeles de economía española*, 173/2022, p. 80 ss.

⁵ A. Riccobono, *Un "salto di specie" per l'UE?*, cit., pp.183-184; M. Dauderstädt, *We are not (at) all in the same boat* cit., p. 11 ss.

⁶ L. Torchia, *Le crisi fanno bene all'Unione Europea: il caso dei piani nazionali di ripresa e resilienza*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2/2023, p. 578.

di superare la crisi e rendere l'Europa pronta per il futuro, trasformando la crisi in un'opportunità⁷.

Si tratta del primo esperimento di solidarietà finanziaria dell'Unione⁸, nonché di una scelta, forse, destinata a segnare un cambio di paradigma⁹ nella gestione europea delle crisi. La direzione dettata dall'Unione ha, invero, avuto l'effetto di ricordare, in controtendenza con il passato, il ruolo centrale che gli Stati e le istituzioni pubbliche devono svolgere nell'affrontare i momenti di crisi e nel creare i presupposti per la ripresa¹⁰.

Rispetto al ruolo centrale dei pubblici poteri, le parti sociali e gli attori privati hanno assunto, invece, una posizione di complementarietà e rafforzamento delle scelte adottate sul piano pubblico¹¹. Invero, l'ampiezza delle risorse, messe a disposizione dall'Unione, ha spinto gli Stati a porre in atto dei piani nazionali di ripresa e resilienza ricchi di progetti di riforma e di interventi particolarmente ambiziosi, la cui realizzazione sembra poter essere solo avviata dai piani nazionali, ma che vanno ben al di là del termine del 2026¹², rendendo necessaria una piena partecipazione delle parti sociali e, più in generale, degli attori privati nell'attuazione del piano.

Obiettivo del presente contributo è quello di comparare le risposte alla pandemia di alcuni tra gli Stati più affetti dalle conseguenze della crisi, prestando particolare attenzione proprio al ruolo attribuito alle parti sociali ed ai privati nella pianificazione e, soprattutto, nell'attuazione dei rispettivi piani di ripresa e resilienza. In particolare, l'analisi verterà sulle esperienze di Italia e Spagna, rispettivamente prima e seconda destinataria dei fondi europei. Non soltanto si tratta dei Paesi più duramente colpiti dalla pandemia e dalle sue disastrose conseguenze sociali ed economiche¹³, ma anche di Stati caratterizzati, già prima della crisi, da simili problemi economico-strutturali¹⁴, fra cui, le persistenti ricadute delle precedenti crisi economiche¹⁵ ed un severo tasso di disoccupazione. Tutti motivi che giustificano la scelta di svolgere una comparazione tra le risposte di questi due particolari Stati Membri.

Ai fini dell'analisi, si darà preliminarmente conto delle risorse e della struttura dei rispettivi piani, per passare, poi, l'attenzione sul ruolo svolto in entrambi gli Stati dal dialogo sociale e dagli strumenti di partenariato, nonché sulle loro conseguenze sull'occupazione.

2. Una panoramica sui piani di ripresa e resilienza italiano e spagnolo

Italia e Spagna sono state tra le maggiori destinatarie dei fondi messi a disposizione dall'Unione Europea nell'ambito del programma *Next Generation Eu*: l'Italia con 191,6 miliardi di euro, la Spagna con circa 140 miliardi.

⁷ *Ibid.*, p. 580; sul duplice obiettivo perseguito dall'Unione Europea, v. anche B. P. Amicarelli, P. Clarizia, M. Manocchio, P. Marconi, G. Mocavini, R. Morgante, G. Napolitano, A. Renzi, *I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 4/2021, p. 1138.

⁸ M. Clarich, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corr. giur.*, 8-9/2021, p. 1026.

⁹ L. Torchia, *Le crisi fanno bene all'Unione Europea*, cit., p. 577.

¹⁰ In dottrina italiana, v. A. Bellavista, *PNRR, lavoro pubblico e dintorni*, in *Giur. It.*, 11/2022, p. 2534; L. Calafà, *Le politiche del mercato del lavoro nel PNRR: una lettura giuslavoristica*, in *Lav. dir.*, 2/2023, p. 165; autorevole dottrina ha fatto riferimento ad un ribaltamento delle coordinate di finanza pubblica, v. L. Saltari, *Per l'attuazione del PNRR serve personale*, in *Gior. dir. amm.*, 4/2022, p. 433. In dottrina spagnola, v. M.C. Campos Acuña, *Racionalización y eficiencia como ejes del buen gobierno y buena administración*, in Id. (coord.), *La gestión de los Fondos Next Generation: claves de la revolución administrativa*, Las Rozas de Madrid, 2021, p. 43.

¹¹ Sugli strumenti di partenariato, A. Moliterni, *Le prospettive del partenariato pubblico privato nella stagione del PNRR*, in *Dir. amm.*, 2/2022, p. 447.

¹² *Ibid.*, p. 452.

¹³ B. Vanhercke, S. Spasova, *Dealing with the pandemic: re-emerging social ambitions as the EU recovers*, in *Social policy in the European Union: state of play 2021. Re-emerging social ambitions as the EU recovers from the pandemic*, in B. Vanhercke, S. Spasova (eds.), [Social policy in the European Union: state of play 2021. Re-emerging social ambitions as the EU recovers from the pandemic](#), Brussels, 2022, p. 149; C. Ramotti, *Il PNRR Spagnolo*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2/2023, p. 597.

¹⁴ B. P. Amicarelli, P. Clarizia, M. Manocchio, P. Marconi, G. Mocavini, R. Morgante, G. Napolitano, A. Renzi, *I piani nazionali di ripresa e resilienza*, cit., p. 1139.

¹⁵ A. Conzutti, C. Ziani, [Next Generation Labour: what the EU is asking to Italy and Spain](#), in *Dir. lav. mer. int.*, 1/2023, p. 80.

L'Italia ha deciso di accedere sia alle somme messe a disposizione a fondo perduto, che alla linea di credito, per un ammontare, originariamente, pari a 191,6 miliardi di euro, di cui 69 miliardi di sovvenzioni e 122,6 miliardi in prestiti. In questo modo si è collocata tra i pochi Paesi che hanno deciso di fare ricorso, sin da subito, anche alle somme a titolo di prestito¹⁶. A seguito della revisione del "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" (PNRR), trasmessa il 7 agosto 2023 e approvata dalla Commissione Europea il 24 novembre 2023, l'importo complessivo dei fondi a disposizione dell'Italia è stato aumentato a 194,4 miliardi di euro, con incremento di 2,8 miliardi di euro di contributi a fondo perduto, destinati all'Italia per il finanziamento del Capitolo *REPowerEU*. È rimasto, invece, invariato l'importo finanziato a titolo di prestiti¹⁷.

Rispetto all'Italia, la Spagna ha optato per una via di maggior prudenza, mostrando, in una prima fase, una preferenza netta per le sovvenzioni rispetto ai prestiti¹⁸. Per il triennio 2021-2023, il Governo spagnolo ha, infatti, deciso di fare ricorso alle sole risorse a fondo perduto, chiedendo l'erogazione di circa 70 miliardi in forma di sovvenzioni, sui 140 complessivamente messi a disposizione dall'Unione Europea¹⁹. Soltanto il 6 giugno 2023, con la presentazione del progetto di *addenda*²⁰, approvato dalla Commissione il 2 ottobre 2023²¹, la Spagna, dando avvio alla seconda fase del piano, ha deciso di accedere ad un'ulteriore somma di 93 miliardi, di cui circa 84 miliardi in prestiti, 7,7 miliardi di sovvenzioni aggiuntive e 2,6 miliardi del programma *REPowerEU*, per un piano pari ad un totale di 160 miliardi²².

Per quanto riguarda gli obiettivi dei piani, in linea con la direzione europea, sia l'Italia sia la Spagna mirano a realizzare trasformazioni di lungo periodo, non limitate solo al contenimento degli effetti della pandemia. Quanto all'Italia, il "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" (PNRR) intende far fronte alle debolezze strutturali dell'economia italiana, promuovendo la transizione ecologica e l'inclusione sociale e la riduzione delle disuguaglianze territoriali. A sua volta, il "Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia" (PRTR) mira a rendere la Spagna "pronta per il futuro", anche tramite la trasformazione del modello economico, progetto già da tempo discusso nel Paese²³.

Ai fini della realizzazione dei suddetti obiettivi, il PNRR italiano ha predisposto 6 missioni: "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo", "Rivoluzione verde e transizione ecologica"; "Infrastrutture per una mobilità sostenibile"; "Istruzione e ricerca"; "Inclusione e coesione"; "Salute". A queste, si è recentemente aggiunta l'ulteriore voce dedicata al *REPowerEU*. Le missioni sono a loro volta articolate in 16 componenti, che raggruppano al loro interno 150 flussi di investimento e 66 riforme²⁴, che mirano ad avere un forte impatto trasformativo sull'economia italiana. Oltre alle missioni, il piano italiano individua anche 3 priorità trasversali, che richiedono, nell'attuazione dell'intero piano, di rivolgere una peculiare attenzione ai giovani, realizzare la parità di genere e ridurre il divario di cittadinanza, tramite politiche rivolte essenzialmente al Mezzogiorno.

Il piano spagnolo ruota, invece, su 4 pilastri principali: "transizione ecologica", "transizione digitale", "uguaglianza di genere", "coesione sociale e territoriale". Anche in questo caso, peraltro, il perseguimento dell'uguaglianza di genere si impone come un criterio di intervento trasversale. Tali pilastri

¹⁶ Inizialmente, accanto all'Italia, solo Polonia, Grecia, Romania, Portogallo, Slovenia e Cipro hanno deciso di accedere alla linea di credito messa a disposizione nell'ambito del *Next Generation EU*; cfr. F. Di Mascio, A. Natalini, *L'attuazione del Pnrr dal governo Draghi al governo Meloni: le pubbliche amministrazioni sotto stress per eccesso di risorse*, in F. Genovese, S. Vassallo (cur.), *Politica in Italia*, Bologna, 2023, p. 190.

¹⁷ Camera dei Deputati, *La Commissione europea approva la revisione del Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano, incluso il Capitolo REPowerEU*, 24 novembre 2023 (www.temi.camera.it).

¹⁸ C. Martínez Mongay, M.D. Gadea Rivas, V. Azón, B. Barrado, *El plan de recuperación*, cit., p. 91.

¹⁹ C. Ramotti, *Il PNRR Spagnolo*, cit., p. 596.

²⁰ Il testo integrale dell'*addenda* è consultabile sul sito www.planderecuperacion.gob.es.

²¹ Gobierno de España, *La Comisión Europea aprueba la Adenda del Plan de Recuperación de España*, 2 ottobre 2023 (www.planderecuperacion.gob.es).

²² Gobierno de España, *IV Informe de ejecución del plan de recuperación*, dicembre 2023, p. 23.

²³ A. Conzutti, C. Ziani, *Next Generation Labour*, cit., p. 81; M. Braun, B. Rürup, A. Schildberg, *Europe's South on the path to recovery?*, in *IPS Journal*, 14 giugno 2021, p. 3 ss.

²⁴ Tale numero è il risultato della recente modifica del PNRR; inizialmente, le misure ricomprendevano 132 investimenti e 58 riforme.

sono, a loro volta, articolati in 10 aree politiche, individuate con l'obiettivo di dare un complessivo impulso alla trasformazione economica²⁵. Queste aree ricomprendono 30 componenti, a cui è stata recentemente aggiunta una trentunesima²⁶, composte, nella prima fase, da 211 misure (di cui 102 riforme e 109 investimenti)²⁷, a cui, a seguito dell'approvazione dell'*addenda*, sono state aggiunte ulteriori 42 nuove misure.

3. Il ruolo delle parti sociali nell'attuazione dei piani nazionali di Italia e Spagna

Oltre a ribadire la centralità delle istituzioni pubbliche nella gestione delle emergenze, l'attuazione di piani particolarmente ambiziosi ha spinto gli Stati Membri e, in particolar modo, Italia e Spagna ad attribuire un ruolo da protagonista alle parti sociali ed al dialogo con le istituzioni, così da realizzare una migliore e più efficiente gestione dei fondi europei²⁸. D'altra parte, un momento complesso come quello dell'attuazione e progettazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza "richiede comportamenti convergenti di centinaia di istituzioni centrali e locali, di altrettante imprese e gruppi sociali i più diversi, e non può avere successo se non si attivano meccanismi efficaci di partecipazione e coordinamento di tutti questi attori"²⁹. Un'esigenza a cui si è accompagnata anche la sentita necessità di una maggiore partecipazione democratica, a fronte dell'ampiezza dei fondi a disposizione e della profondità delle trasformazioni in atto.

Al fine di rispondere a tali esigenze, tanto in Italia che in Spagna si è fatto ampio ricorso al dialogo con le parti sociali, seguendo soluzioni apparentemente simili ma che, nei fatti, hanno assunto pieghe molto diverse.

Per quanto attiene al caso italiano, mentre il dialogo è stato piuttosto trascurato nella fase di progettazione del PNRR³⁰, si è successivamente assistito ad un cambio di rotta, almeno nelle prime fasi di attuazione del piano. Invero, nell'intento di sopperire a tale mancanza, è stata fatta una scelta volta all'istituzionalizzazione del dialogo ed a sottrarre la dinamica partecipativa dall'informalità e dalla casualità³¹. Ciò è avvenuto tramite l'istituzione di un "Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale", composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca e della società civile, come previsto dall'art. 3, co. 1, d. l. 31 maggio 2021, n. 77, cosiddetto "Decreto Semplificazioni", successivamente individuati con d.p.c.m. del 4 ottobre 2021.

Il Tavolo avrebbe dovuto essere un "occhio critico" sull'attuazione del piano, esercitando funzioni consultive nelle materie connesse all'attuazione del PNRR e avendo un potere di segnalazione agli altri organi previsti per l'attuazione del piano, cioè, la Cabina di Regia ed il Servizio Centrale per il PNRR, istituite rispettivamente dagli artt. 2 e 6 del d.l. 77/2021. L'istituzione del Tavolo pareva, così, aver

²⁵ Si tratta delle seguenti: 1) L'agenda urbana, la lotta allo spopolamento e lo sviluppo dell'agricoltura; 2) Infrastrutture ed ecosistemi resilienti; 3) Transizione energetica giusta ed inclusiva; 4) Una amministrazione per il 21 secolo; 5) Modernizzazione e digitalizzazione del tessuto industriale e delle PMI, ripresa del turismo e promozione della Spagna nazione imprenditrice; 6) Patto per la scienza e l'innovazione. Rafforzamento delle capacità del Sistema Nazionale di Salute; 7) Educazione e conoscenza, formazione continua e sviluppo di capacità; 8) Nuova economia della cura e politiche di impiego; 9) Promozione dell'industria della cultura e dello sport; 10) Modernizzazione del sistema fiscale per una crescita inclusiva e sostenibile.

²⁶ Nella sua prima versione, il piano era composto da 30 componenti. La recente *addenda* ha spinto all'adozione di un trentunesimo obiettivo, che prende il nome dal *REPowerEU*, nell'ambito dell'area politica dedicata al perseguimento di una transizione energetica giusta ed inclusiva.

²⁷ A. Conzutti, C. Ziani, *Next Generation Labour*, cit., p. 81.

²⁸ La necessità di coinvolgimento delle parti sociali nell'attuazione dei piani nazionali è stata riconosciuta sul piano europeo, dall'art. 18 par. 4, lett. a, del regolamento europeo istitutivo del piano per la ripresa e resilienza, reg. UE n. 2021/241 del 12 febbraio 2021; così, T. Treu, [PNRR, politiche pubbliche e partecipazione sociale](#), in *Lav. dir. eur.*, 1/2023, p. 3.

²⁹ Id., [Patto per il lavoro, contrattazione collettiva e PNRR](#), in *Dir. lav. mer.*, 1/2022, p. 20.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Id., [Patto per il lavoro](#), cit., p. 21; Id., [PNRR, politiche pubbliche](#), cit., p. 4.

fondato le basi per una nuova programmazione comune tra le parti sociali ed il Governo e per lo sviluppo di nuovi processi partecipativi³², proponendosi, nei suoi anni di attività, come un luogo di interlocuzione diretta e non formale delle organizzazioni rappresentative con i responsabili delle varie missioni³³.

Nonostante il favore incontrato, il Tavolo è stato precocemente cancellato dall'art. 1, co. 4, lett. da a) a d) del d.l. 23 febbraio 2023, n. 13, convertito in legge 21 aprile 2023, n. 41. Il decreto ha previsto che i poteri del Tavolo confluiscono alla Cabina di regia, già istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri dallo stesso d.l. n.77/2021 e presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri, con la partecipazione dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta³⁴. Per sopperire al venir meno del Tavolo, si prevede, inoltre, che le parti sociali prendano parte alle sedute della cabina di regia governativa³⁵. Ciononostante è evidente la volontà politica di imprimere un ridimensionamento al ruolo del dialogo sociale, nella seconda fase di attuazione del piano, andando verso un maggior accentramento delle funzioni. La criticità della scelta si coglie in maniera evidente se si pensa che il Tavolo, già all'indomani della sua istituzione, aveva avuto un protagonismo anche superiore rispetto a quello della Cabina di Regia governativa, come testimoniato dal numero delle relative riunioni nel periodo di operatività di entrambi gli organi³⁶.

Infine, preme rilevare che, accanto al Tavolo per il partenariato, il PNRR italiano ha previsto l'affiancamento di tavoli tecnici di confronto settoriali e territoriali. Si tratta di una previsione che ha trovato un'attuazione solo parziale e che rimane in vigore nonostante l'abrogazione del Tavolo. Ad ogni modo, a prescindere dai canali formalmente previsti dal PNRR, molte amministrazioni hanno, comunque, istituito tavoli e sedi di confronto con le parti sociali, confermando l'esistenza di un dialogo diffuso, ancorché informale³⁷.

Anche l'esperienza spagnola ha posto un certo accento sulla centralità del dialogo sociale.

Dal punto di vista istituzionale, l'art. 18 del *Real Decreto-ley* 36/2020 ha espressamente previsto l'istituzione di uno specifico foro di partecipazione per promuovere il confronto con le organizzazioni dei datori di lavoro ed i sindacati sullo sviluppo del piano di ripresa, trasformazione e resilienza e sull'adozione di misure strutturali. Tale previsione ha spinto alla creazione di una "*Mesa de Diálogo Social*", alla quale partecipano il presidente del Governo, due vicepresidenti, cinque ministri, insieme ai rappresentanti delle principali organizzazioni datoriali e sindacali³⁸. L'organo si propone come un canale di consultazione e monitoraggio sull'attuazione del piano nazionale di ripresa, da parte del Governo e delle parti sociali³⁹.

Inoltre, il tavolo è stato accompagnato anche da numerosissime conferenze settoriali e riunioni bilaterali con le comunità autonome⁴⁰, alle quali spetta, in parte, il compito di dare attuazione al piano.

Anche a seguito dell'approvazione dell'*addenda*, il Governo spagnolo si è posto l'obiettivo di realizzare un dialogo proficuo, continuando a garantire la partecipazione delle amministrazioni locali, degli agenti economici, sociali e del settore privato, nella convinzione che solo "mediante el diálogo y la co-

³² L. Calafà, *Le politiche del mercato del lavoro nel PNRR*, cit., p. 176.

³³ T. Treu, *PNRR, politiche pubbliche*, cit., p. 5.

³⁴ *Ibid.*, p. 8.

³⁵ Esse verranno individuate da un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri; in via provvisoria, dovrà farsi riferimento a quelle già indicate dal d.p.c.m. del 14.10.2021.

³⁶ U. Ronga, [La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie](#), in *Italian Papers on Federalism*, 2/2022, p. 75.

³⁷ T. Treu, *PNRR, politiche pubbliche*, cit., p. 5; nello stesso senso, U. Ronga, *La Cabina di regia*, cit., p. 76.

³⁸ Vale a dire, il presidente della *Confederación Española de Organizaciones Empresariales* (CEOE), il presidente della *Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa* (CEPYME) e i segretari generali dell'*Unión General de Trabajadoras y Trabajadores* (UGT) e *Comisiones Obreras* (CC.OO.); A.M. Sabiote Ortiz, P. Panadés Jordà, [Algunas cuestiones prácticas sobre los fondos europeos Next Generation EU y su implantación en España](#), in *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 56/2021, p. 131.

³⁹ In linea con tale finalità, nelle discussioni del tavolo, sono state trattate questioni relative all'attuazione delle principali riforme ed investimenti, nonché sull'impatto economico e sociale del piano e, più di recente, le priorità da inserire nell'*addenda*; Gobierno de España, *IV Informe*, cit., pp. 109-110.

⁴⁰ *Ibid.*

governanza, se pueden diseñar reformas e inversiones estables en el tiempo con el potencial de transformar y modernizar un país”⁴¹.

La direzione imboccata dalla Spagna è, con tutta evidenza, significativamente diversa da quella intrapresa dall'Italia. Ed invero, se l'Italia ha puntato tutto sull'istituzionalizzazione del dialogo, lo stesso non pare affatto essere avvenuto in Spagna. Qui, al contrario, il dialogo sociale pare essere stato interpretato come uno strumento di facilitazione nell'accesso ai fondi europei e, al contempo, come una piattaforma per decidere la direzione della trasformazione economica e sociale dell'economia e dell'occupazione⁴². Ma non solo. L'uso del dialogo sociale ai fini della gestione della crisi ha rappresentato, per la Spagna, una costante lungo tutto il corso dell'emergenza pandemica, soprattutto in materia lavoristica, intraprendendo una vera e propria pratica politica di cooperazione informale permanente tra il potere pubblico e le parti sociali⁴³.

Di fatto, andando ben oltre all'istituzionalizzazione dei momenti di dialogo, la Spagna sembra aver assunto il dialogo tra il Governo ed i principali agenti sociali come un vero e proprio metodo⁴⁴ per l'attuazione del PRTR. Ciò ha consentito di recuperare una componente democratica nella fase di produzione delle norme, soprattutto in materia di lavoro e occupazione⁴⁵. Ma sembrano anche essersi poste le basi di un peculiare metodo di gestione delle relazioni economiche, destinato ad essere utilizzato anche nel futuro⁴⁶.

4. Il partenariato pubblico-privato nei piani nazionali: la riforma italiana e la semplificazione spagnola

Un ruolo di complementarità nella gestione delle risorse pubbliche e nell'attuazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza è stato riconosciuto anche ai privati, oltre che alle parti sociali.

Gli stringenti tempi imposti dall'Unione Europea per la realizzazione degli obiettivi e dei progetti ha, infatti, spinto gli Stati europei in questione ad attribuire un ruolo centrale ai privati ed alla loro partecipazione all'attuazione dei piani nazionali, soprattutto per il tramite degli strumenti di partenariato pubblico-privato (PPP)⁴⁷, ritenuti più idonei dell'appalto a garantire l'efficiente attuazione dei piani nazionali⁴⁸, anche per la loro capacità di realizzare un complessivo effetto leva sul resto dell'economia⁴⁹. Tale capacità, peraltro, trova espresso riconoscimento nel PNRR italiano⁵⁰, il quale individua

⁴¹ *Ibid.*, p. 109.

⁴² F.J. Trillo Párraga, *Saliendo del bucle neoliberal: la reforma laboral española de 2021*, in *Lav. Dir.*, 4/2022, p. 786.

⁴³ A. Baylos Grau, *Emergencia sanitaria, legislación laboral de crisis y diálogo social*, in [Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social](#), 149/2021, p. 32; così anche A. Puebla Pinilla, *Diálogo social en la Pandemia y Postpandemia balance y perspectivas*, in *Trabajo y derecho*, 107/2023.

⁴⁴ J. Cabeza Pereiro, *Los retos del Derecho del Trabajo ante la salida de la crisis*, [Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social](#), 149/2021, p. 256.

⁴⁵ F.J. Trillo Párraga, *Saliendo del bucle neoliberal*, cit., p. 786.

⁴⁶ A. Baylos Grau, *Emergencia sanitaria*, cit., p. 32.

⁴⁷ Ai fini di questo paragrafo, il partenariato pubblico-privato va identificato con qualsiasi progetto di azione collaborativa tra il settore pubblico e privato che abbia come obiettivo lo sviluppo di infrastrutture, servizi o entrambi, in coerenza con la nozione data dal “Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni” del 2004, che rappresenta una base comune di partenza per lo sviluppo del successivo quadro normativo europeo; così, B. Álvarez Rubio, [La colaboración público-privada, palanca del plan de recuperación, transformación y resiliencia](#), in [Economía industrial](#), 420/2021, p. 153.

⁴⁸ M. Ricchi, L. Martiniello, D. Vicario, A. Paradisi, *PPP e utilizzo dei fondi PNRR*, in *Riv. trim. appalti*, 3/2022, p. 1064 ss.

⁴⁹ V. Manzetti, [La sostenibilità economico-finanziaria dei progetti PNRR e la contabilizzazione off-balance o on-balance dei contratti di partenariato pubblico privato tra regole di Eurostat e Codice dei Contratti Pubblici \(vecchio e nuovo\)](#), in *Bilancio comunità persona*, 1/2023, 106; nello stesso senso, sull'esperienza spagnola, B. P. Amicarelli, P. Clarizia, M. Manocchio, P. Marconi, G. Mocavini, R. Morgante, G. Napolitano, A. Renzi, *I piani nazionali di ripresa e resilienza*, cit., p. 1164.

⁵⁰ In particolare, il PNRR italiano afferma che “in via prudenziale, non si tiene conto esplicitamente della possibilità che i fondi del PNRR vengano utilizzati per sostenere oppure attrarre investimenti privati attraverso il mercato, ad esempio tramite forme di partenariato pubblico-privato, contributi a progetti di investimento, prestiti o garanzie. In tal caso l'impatto sarebbe stato ben maggiore per l'operare di un effetto leva”; così il testo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, p. 248.

tale modello come modalità di realizzazione di alcuni dei progetti più rilevanti⁵¹. Ma ancor più evidente è la centralità del partenariato nel piano spagnolo. Il PRTR riconosce, infatti, apertamente un ruolo centrale alla collaborazione con i privati, quale meccanismo indispensabile per la messa in moto delle misure del piano⁵².

Tale rinnovato protagonismo degli istituti di partenariato pubblico-privato ha richiesto, tanto all'Italia che alla Spagna, di fare i conti con strumenti normativamente inadeguati ed estremamente farraginosi e con il problema di renderne più conveniente il ricorso ai privati ed alle stesse amministrazioni.

Nel caso italiano, tale esigenza ha rappresentato un'occasione per dare vita ad un quadro normativo sistematico degli strumenti di partenariato⁵³, nell'ambito di una delle riforme abilitanti previste dal PNRR⁵⁴.

A dire il vero, un primo intervento è stato previsto già dall'art. 18 *bis* del d.l. 30 aprile 2022, n. 35, articolo rubricato "Misure per favorire l'attuazione del PNRR". Quest'ultimo, più che alle logiche di semplificazione (seguite, come si vedrà dalla Spagna), pare improntato al superamento di uno dei maggiori ostacoli al ricorso agli strumenti di partenariato e, cioè, l'incompetenza delle pubbliche amministrazioni, soprattutto nella valutazione di convenienza e fattibilità dell'opera, prevedendo, nel contesto specifico dei progetti finanziati dal PNRR, la richiesta di un previo parere sul progetto al Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE)⁵⁵.

A tale primo intervento normativo è seguita una più ampia riforma dei contratti pubblici, iniziata dal d.l. 77/2021 e successivamente culminata con l'adozione del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, contenente un nuovo Codice dei Contratti Pubblici, che ha, fra l'altro, condotto ad una riorganizzazione della materia del partenariato pubblico-privato.

Tale opera di codificazione pare essere volta a realizzare una riorganizzazione "concettuale prima ancora che strutturale"⁵⁶. Ed invero, superando uno dei limiti del precedente codice del 2016, sede di una disciplina sparsa e frammentata sul partenariato, il codice del 2023 dedica un intero libro a tutti gli strumenti contrattuali tipici, riconducibili alla nozione di partenariato, fornita dallo stesso codice⁵⁷.

Il Libro IV, intitolato "Del partenariato pubblico-privato e delle concessioni", si apre proprio con la nozione di PPP, dettata dall'art. 174, il quale definisce il partenariato pubblico-privato come una "operazione economica", realizzata tramite un contratto di lunga durata tra l'ente concedente ed uno o più operatori economici, per raggiungere un interesse pubblico, in cui la copertura dei fabbisogni finanziari connessi alla realizzazione del progetto provenga, in misura significativa, da risorse reperite dalla parte privata, che si assume il rischio operativo e alla quale spetta altresì il compito di realizzare e gestire il progetto, mentre spetta alla parte pubblica quello di definire gli obiettivi e di verificarne l'attuazione.

Si tratta di una nozione che mira a descrivere un fenomeno complesso, che ricomprende al suo interno un insieme di istituti, caratterizzati da alcuni elementi comuni⁵⁸, ma non limitata agli istituti tipici esistenti⁵⁹. Inoltre, chiarendo un dubbio che si era posto in passato, sempre nell'ottica di una riorganizzazione complessiva della materia, si afferma espressamente la riconducibilità allo schema

⁵¹ A. Moliterni, *Le prospettive del partenariato pubblico privato*, cit., p. 447 ss.; L. Zanghi Buffi, *Il partenariato pubblico-privato: le concessioni e la finanza di progetto*, in *Giorn. dir. amm.*, 3/2023, p. 364.

⁵² Così, il testo del [Plan de Recuperacion, Transformación y Resiliencia](#), p. 42.

⁵³ M.P. Chiti, *La disciplina generale del partenariato pubblico privato nel nuovo codice dei contratti pubblici. Un modello per lo Spazio amministrativo europeo*, in *Astrid online*, 2023, p. 1.

⁵⁴ La riforma della contrattazione pubblica è definita "abilitante" dal PNRR italiano e, cioè, funzionale "a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati", [Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza](#), p. 35.

⁵⁵ Si tratta di una soluzione che trova, in seguito, accoglimento in un'analoga disposizione, prevista dall'art. 175, co. 3, del d.lgs. 36/2023; L. Zanghi Buffi, *Il partenariato pubblico-privato*, cit., p. 36.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 36.

⁵⁷ Così M.P. Chiti, *La disciplina generale del partenariato pubblico privato*, cit., p. 5.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ M. A. Quaglia, *Il partenariato pubblico privato: il rischio operativo e l'equilibrio di rapporto*, in *Riv. trim. appalti*, 3/2023, p. 823.

del partenariato delle concessioni e della finanza di progetto (considerata, a sua volta, una *species* del *genus* concessioni)⁶⁰.

Accanto a tale definizione, il nuovo codice tenta anche di superare alcune rigidità presenti nell'assetto precedente. Tuttavia, esso non manca di lasciare nodi irrisolti, riproducendo vecchi problemi e creandone, in taluni ambiti, dei nuovi⁶¹.

La scelta spagnola rispetto agli strumenti di partenariato sembra diametralmente opposta a quella italiana, investendo (quasi) tutto sulla creazione di un nuovo strumento, creato *ad hoc* per la realizzazione degli obiettivi del PRTR e destinato a canalizzare gran parte delle risorse messe a disposizione.

Invero, nell'esperienza spagnola, l'obiettivo di superare la rigidità degli strumenti di partenariato già esistenti nell'ordinamento, si è tradotto nell'introduzione di quella che, nelle intenzioni, viene presentata come una vera e propria nuova forma di partenariato pubblico privato⁶², che prende il nome di "*Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica*" (PERTE). A tali strumenti è dedicato il Capitolo III del Titolo II del *Real Decreto-ley 36/2020* (artt. 9-11). Essi vengono ivi definiti come nuovi strumenti di partenariato⁶³, i quali, benché caratterizzati da una "vocazione alla permanenza", sono stati pensati per garantire una gestione agile dei fondi del PRTR e, dunque, una complessiva crescita dell'economia, dei livelli occupazionali e della competitività del mercato spagnolo, anche tramite l'individuazione di settori strategici⁶⁴, così da potere esercitare un complessivo effetto di trazione dell'intera economia spagnola⁶⁵.

Nell'ottica di una maggiore agilità e di garanzia della semplificazione, la struttura dei PERTE, pur mantenendo i controlli e i requisiti richiesti dall'Unione Europea dovrebbe consentire una maggiore flessibilità ed adattamento ai requisiti dei progetti finanziabili con lo strumento europeo di ripresa⁶⁶.

Di fatto, i PERTE hanno assunto un ruolo di assoluto protagonismo nell'attuazione del PRTR. Ciò trova conferma anche nell'ampiezza delle risorse destinate dalla Spagna. I 12 progetti già avviati prevedono un investimento pubblico di più di 40 miliardi. La recente approvazione dell'*addenda* ha consentito di aumentare la dotazione iniziale di fondi per la realizzazione dei PERTE, tramite un ulteriore investimento pari a 10 miliardi di sovvenzioni ed a 18 miliardi di prestiti, da usare per la realizzazione di nuovi progetti, oltre che per l'attuazione di quelli già pianificati⁶⁷.

Nonostante le migliori intenzioni, non si tratta di uno strumento privo di criticità, soprattutto sul piano esecutivo. Da una parte, le regole in materia di esecuzione sono scarse e richiedono un'integrazione da parte di strumenti regolamentari⁶⁸, aprendo, di fatto, ad un'ampia discrezionalità del Governo⁶⁹.

⁶⁰ L. Zanghi Buffi, *Il partenariato pubblico-privato*, cit., p. 366.

⁶¹ Sulle novità e criticità della nuova disciplina italiana, si rinvia a M.P. Chiti, *La disciplina generale del partenariato pubblico privato*, cit., p. 1 ss.; L. Zanghi Buffi, *Il partenariato pubblico-privato*, cit., p. 364 ss.; M. A. Quaglia, *Il partenariato pubblico privato*, cit., p. 821 ss.

⁶² Vale la pena rilevare che pur ponendo ampia enfasi sulla necessità di ricorrere al partenariato pubblico privato, gli strumenti normativi spagnoli non ne danno una definizione autonoma.

⁶³ Nonostante il preteso carattere di novità, si tratta, in realtà di strumenti che riflettono, sul piano nazionale spagnolo, i grandi progetti di interesse comune europeo (Important Projects of Common European Interest, IPCEI); B. Álvarez Rubio, *La colaboración público-privada*, cit., p. 157.

⁶⁴ Ad oggi, sono 12 i PERTE approvati, ovvero: per lo sviluppo di veicoli elettrici e connessi; per la sanità d'avanguardia; per l'energia rinnovabile, l'idrogeno rinnovabile e lo stoccaggio; agroalimentare; per l'economia del nuovo linguaggio; economia circolare; per l'industria navale; aerospaziale; per la digitalizzazione del ciclo dell'acqua; per la microelettronica e semiconduttori; per l'economia sociale e della cura; per la decarbonizzazione industriale.

⁶⁵ A.M. Domínguez Quintero, M. Gomáriz, *Los PERTE: estado de situación y retos para movilizar los fondos NGEU*, in *Cuadernos de Información económica*, 294/2023, p. 49.

⁶⁶ E. López Mora, *Las formas de colaboración público-privada del Real Decreto Ley 36/2020 para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: los PERTE y la sociedad de economía mixta*, in *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, 172/2021, p. 40 ss.

⁶⁷ Gobierno de España, *IV Informe*, cit., p. 42.

⁶⁸ E. López Mora, *Las formas de colaboración público-privada*, cit., p. 40 ss.

⁶⁹ Tali progetti vengono approvati di concerto con il Consiglio dei Ministri, su proposta del responsabile del dipartimento competente (o dei responsabili, nell'ipotesi di più dipartimenti) in ragione dell'oggetto corredato da una determinata documentazione. I criteri per qualificare come PERTE un progetto sono stabiliti dalla legge, pur non rappresentando un

Dall'altra, i PERTE sembrano risentire di molteplici difficoltà applicative, già manifestatesi nella prima fase di attuazione del piano spagnolo⁷⁰. Ed infatti, benché il grado di esecuzione dei PERTE risulti eterogeneo, nessuno è stato esente da difficoltà⁷¹.

Per quanto riguarda le altre figure di partenariato previste dal *Real Decreto-ley 36/2020*, la Spagna sembra aver perso quell'occasione di razionalizzazione e riorganizzazione complessiva del sistema, colta bene invece dall'Italia. Ed infatti, le soluzioni adottate dal Capitolo VII, intitolato "*Instrumentos de colaboración público-privada para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía Española*", prevedono alcune disposizioni volte ad introdurre un regime speciale per l'uso di strumenti di partenariato già conosciuti dall'esperienza domestica spagnola. Non soltanto tali disposizioni sono destinate ad essere usate solo nell'ambito di attuazione del PRTR, ma, in molti casi, esse propongono soluzioni che, per la loro specificità, non sembrano neppure riutilizzabili in futuro⁷².

Ad ogni modo, se la Spagna ha perso l'occasione di dare vita ad una riorganizzazione del sistema, è anche vero che le soluzioni dalla stessa adottate sono destinate ad avere un maggior impatto sull'immediato uso dei fondi del piano nazionale di ripresa. Impatto che, al contrario, essendo intervenuta solo nel 2023 ed entrata in vigore nella seconda metà dell'anno, la riforma italiana non pare destinata ad avere nella gestione dei progetti attuativi del PNRR.

5. Il partenariato per un incremento dell'occupazione (di qualità)

Nelle due esperienze oggetto di analisi, come si è avuto modo di osservare, gli strumenti di partenariato hanno acquistato una certa centralità nel perseguimento dell'obiettivo di trasformare il modello economico e di dare un nuovo impulso all'economia e, quindi, alla generazione di occupazione.

Nell'attuazione dei rispettivi piani nazionali e nella gestione dei fondi, gli Stati non possono, però, certo, limitarsi a garantire un più alto tasso di occupazione, avendo altresì il dovere di assicurare che si tratti di un'occupazione che sia di qualità⁷³. Proprio l'ingente ricorso agli strumenti di partenariato e di contrattazione pubblica, richiesto per l'attuazione dei progetti europei, potrebbe rappresentare un'occasione per promuovere un incremento occupazionale di qualità. D'altra parte, è insita negli strumenti di contrattazione pubblica la capacità di incentivare le garanzie lavoristiche⁷⁴.

In questi termini, non può che cogliersi con favore la scelta fatta dal legislatore italiano che, nella già citata opera di revisione del codice dei contratti pubblici, ha previsto un complessivo rafforzamento delle clausole sociali, estendendone, peraltro, la portata al di là della tutela dell'equo trattamento e della continuità occupazionale. Il nuovo codice, riprendendo una novità già introdotta dal Decreto Semplificazioni del 2021⁷⁵, prevede, infatti, un obbligo di adozione di clausole volte a garantire la

elenco tassativo ma un'elencazione aperta, che lascia spazio alla discrezionalità. Inoltre, ai fini della partecipazione ai bandi, si prevede l'iscrizione di tutti gli enti interessati ad un apposito registro, il *Registro Estatal De Entidades Interesadas en los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica* (REPERTE), regolato dal Ministro delle Finanze, con la previsione di sezioni differenziate per ciascun progetto. Così, E. López Mora, *Las formas de colaboración público-privada*, cit., p. 40 ss.

⁷⁰ Le difficoltà maggiori sono legate: alla formulazione dei bandi ed ai requisiti da essi previsti; al quadro normativo; alla situazione economica e di mercato; sul punto v. A.M. Domínguez Quintero, M. Gomariz, *Los PERTE*, cit., p. 52 ss.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Per una panoramica dettagliata delle novità, si rinvia a B. Álvarez Rubio, *La colaboración público-privada*, cit., p. 154 ss.; B. Montes Sebastián, *PERTE y otras fórmulas de colaboración público-privada para la gestión de fondos europeos*, in M.C. Campos Acuña (coord.), *La gestión de los Fondos Next Generation*, cit., p. 534 ss.

⁷³ A. Bellavista, *PNRR*, cit., p. 2535; J. Cabeza Pereiro, *Los retos del Derecho del Trabajo*, cit., p. 257.

⁷⁴ Nonostante gli strumenti di contrattazione pubblica siano stati tradizionalmente utilizzati secondo logiche di mercato, agli stessi è riconosciuta parimenti la capacità di conformare il mercato a fini sociali, fra l'altro, promuovendo l'applicazione delle garanzie lavoristiche, sul punto v. K. Jaehrling, *The state as a 'socially responsible customer'? Public procurement between market-making and market-embedding*, in *European Journal of Industrial Relations*, 21/2015, p. 149 ss.

⁷⁵ Sulla riforma del 2021, si rinvia a F. Pantano, [Clausole sociali, concorrenza, investimento pubblico e tutela del lavoro: dal Codice dei contratti pubblici al PNRR](#), in *federalismi.it*, 25/2022, p. 180 ss.; M. Lamberti, *La riforma degli appalti pubblici tra PNRR e legge delega: verso il rafforzamento delle clausole sociali?*, in *Dir. mer. lav.*, 3/2022, p. 589 ss.

parità di genere e l'inclusione lavorativa⁷⁶. La disposizione mira a dare attuazione ad uno dei macro-obiettivi del PNRR italiano⁷⁷ e costituisce una novità significativa, perché va verso un uso della contrattazione pubblica segnatamente volto al raggiungimento di obiettivi sociali⁷⁸. Ed invero, alla luce di tale nuovo obbligo e della clausola sociale prima contenuta nell'art. 30, co. 4, d.lgs. 50/2016 ed ora confluita, con rilevanti modifiche, nell'art. 11 del d.lgs. 36/2023, "per poter accedere agli ingenti finanziamenti previsti dal PNRR, le imprese dovranno partecipare alle gare di appalto e dimostrare il rispetto degli standard minimi richiesti dalle clausole sociali che verranno inserite nei bandi dalle pubbliche amministrazioni, sia per quanto riguarda il rispetto della contrattazione collettiva che la promozione dell'occupazione femminile e più in generale della parità di genere"⁷⁹.

Solo più di recente, sempre nel contesto di un provvedimento volto a dare attuazione al PNRR, il d.l. 2 marzo 2024, n. 19, sono state introdotte delle disposizioni che mirano a migliorare le condizioni di lavoro nelle catene di appalti private, imponendo il rispetto dei contratti collettivi coerenti con le attività appaltate, secondo una logica simile a quella riscontrabile nel settore pubblico⁸⁰.

Ma ancor più significativa pare la direzione intrapresa dalla Spagna. Qui, all'effetto positivo complessivamente attribuibile alle gare pubbliche, vanno aggiunti i cambiamenti normativi realizzati in materia di lavoro, da inserirsi nel più ampio disegno di attuazione del piano, in quanto volti all'attuazione della Componente 23, rubricata "Nuove politiche pubbliche per un mercato del lavoro dinamico, resiliente e inclusivo"⁸¹. La riforma che ne è seguita, contenuta, almeno nei suoi tratti principali, nel *Real Decreto-ley* 32/2021⁸², frutto, anch'essa, di un proficuo dialogo sociale⁸³, mira a realizzare un complessivo miglioramento delle condizioni di lavoro, anche attraverso la riduzione della precarietà, toccando gli aspetti principali dell'organizzazione giuridica dei rapporti di lavoro, vale a dire: le modalità di contrattazione, la contrattazione collettiva, il subappalto e le misure di flessibilità interna⁸⁴.

Di converso, sul piano della qualità dell'occupazione, non può ignorarsi l'esistenza di un rischio per i lavoratori, insito nell'esclusione delle imprese più piccole dai fondi europei. Tanto in Italia che in Spagna, in assenza dei requisiti o delle capacità per accedere ai finanziamenti⁸⁵, è chiaro che le piccole

⁷⁶ Sulle clausole sociali per la parità occupazionale del nuovo codice v. F. Di Noia, *Le clausole sociali nel "nuovo" Codice dei contratti pubblici: conferme ed evoluzioni nel modello di tutela*, in *LPO*, 9-10/2023, p. 634 ss.

⁷⁷ Così, M. Faioli, M. Luccisano, N. Cappellazzo, A. Smilari, *Tecnofobie nella Missione 5 del PNRR, condizionalità e dovere di lavorare*, in *federalismi.it*, 9/2023, p. 178.

⁷⁸ In dottrina, si è osservato come "l'obiettivo cui mira sempre maggiormente il legislatore sia quello di perseguire le cd. "horizontal policies" per il tramite della contrattazione pubblica"; così R. Caranta, S. Fichera, *Il nuovo codice degli appalti pubblici e le tutele sociali dal punto di vista dell'amministrativista*, in *Riv. giur. lav.*, 4/2023, p. 37.

⁷⁹ M. Martone, *Il lavoro nel PNRR*, in *Giur. It.*, 11/2022, p. 2530. La disposizione non è esente da difficoltà applicative; v. T. Treu, *PNRR, politiche pubbliche*, cit., p. 16 ss. Peraltro, vale la pena rilevare che anche per le concessioni, sembra applicarsi almeno l'obbligo di applicazione del contratto collettivo nazionale strettamente connesso con l'oggetto dell'appalto o concessione (o di un contratto dichiarato "equivalente"), previsto tra i principi generali da parte dell'art. 11 del d.lgs. 36/2023. Lo stesso articolo menziona tanto il personale impiegato nei servizi e forniture oggetto di appalti pubblici che di concessioni; inoltre, nei commi successivi al primo, fa riferimento tanto alle stazioni appaltanti che agli enti concedenti; v. A. Bellavista, M. Giaconi, O. Razzolini, *Introduzione*, in *Riv. giur. lav.*, 1/2024, p. 6. Per un'analisi del principio contenuto nell'art. 11 del nuovo codice, v. M. Giaconi, *Il nuovo codice e le tutele sociali dal punto di vista del giuslavorista. Verso un appalto pubblico socialmente sostenibile?*, in *Riv. giur. lav.*, 1/2024, p. 56 ss.; G. Ricci, *Il sistema dei contratti pubblici e le tutele (non solo) salariali dei lavoratori*, in *Riv. giur. lav.*, 4/2023, p. 610 ss.

⁸⁰ A. Bellavista, M. Giaconi, O. Razzolini, *Introduzione*, cit., p. 6-7.

⁸¹ A. P. Baylos Grau, *Un primo approccio alla riforma del lavoro spagnola*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2/2022, p. 230.

⁸² Secondo una certa lettura, la riforma del lavoro intervenuta nel 2021 non si compone di un unico atto normativo ma ricomprende tutti gli interventi in materia, adottati dal marzo 2020 in poi; così F.J. Trillo Párraga, *Saliendo del bucle neoliberal*, cit., p. 781 ss.

⁸³ E. Rodríguez Rodríguez, A. Catalán Piera, *Main legislative changes of the 2021 Spanish labor reform and their impact on employment*, in *Riv. giur. lav.*, 1/2024, p. 133.

⁸⁴ Così D. Álvarez Alonso, *La reforma laboral de 2021 y las transformaciones del mercado de trabajo tras su primer año de vigencia*, in *Revista española de derecho del trabajo*, 266/2023, p. 79 ss. Sugli aspetti centrali della riforma, per tutti, v. E. Rojo Torrecilla, *La reforma laboral de 2021. Negociación colectiva, flexibilidad interna y subcontratación*, in *Revista De Trabajo y Seguridad Social*. CEF, 467/2022, p. 77 ss.; A. P. Baylos Grau, *Un primo approccio*, cit., p. 225 ss.

⁸⁵ Nel caso dei PERTE, si è osservato come i requisiti, pur non impedendo del tutto l'accesso alle piccole imprese, lo abbiano, comunque, reso complicato; A.M. Domínguez Quintero, M. Gomariz, *Los PERTE*, cit., p. 53.

imprese, nell'esigenza di mantenere la propria competitività, potrebbero finire per essere tentate da strategie di perseguimento del risparmio attraverso la complessiva riduzione del costo del lavoro e, dunque, delle condizioni di impiego⁸⁶. Un rischio di portata non indifferente, nell'ambito di tessuti economici, come quelli in questione, prevalentemente composti proprio da piccole e medie imprese.

Inoltre, al di là di questi rilievi, non si può ignorare che tanto il piano nazionale italiano che spagnolo pongano, con urgenza, il tema delle competenze e del necessario rafforzamento delle politiche attive del lavoro⁸⁷. Da una parte, la proficua attuazione dei piani nazionali e l'esecuzione dei progetti finanziati dalle amministrazioni presuppone competenze altamente specializzate, nonché vere e proprie "nuove" competenze, soprattutto nell'area della transizione verde e delle nuove tecnologie digitali⁸⁸. Dall'altra, vi è il rischio che, nella permanente carenza delle competenze necessarie, l'attuazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza si trasformi in una sorta di collo di bottiglia occupazionale⁸⁹ e che, dunque, l'anelata trasformazione ecologica e digitale finisca per essere povera di lavoro⁹⁰.

Ai mercati del lavoro è stata, dunque, posta un'importante sfida, che rimane, ad oggi, per entrambi gli Stati, ancora del tutto aperta, nonostante l'ingente quantità di risorse impiegate per perseguire l'obiettivo di rafforzare le politiche attive del lavoro e le competenze professionali. Nel caso italiano, la predisposizione di un insieme integrato di fondi di finanziamento⁹¹ e la conseguente attuazione di programmi, tra cui, in particolare, il "Programma per la Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori" (GOL), non sembrano, ad oggi, essere riusciti a centrare l'obiettivo di rilevare i bisogni del mercato del lavoro e di consentire il *matchmaking*, in nessuna parte nel territorio italiano⁹². Allo stesso modo, alla predisposizione di un'ampia dotazione finanziaria da parte della Spagna⁹³, a cui sono seguiti i diversi programmi adottati dalle comunità autonome, non pare essere corrisposto un incremento dei livelli occupazionali, né l'auspicata riduzione del tasso di disoccupazione (almeno, non in tutto il territorio)⁹⁴. In tale esperienza nazionale, solo di recente, è stata introdotta la *Ley 3/2023*, cosiddetta "*Ley de empleo*", che ha tra i suoi obiettivi proprio quello di consentire una maggiore impiegabilità⁹⁵. Ma è troppo presto per valutarne l'impatto effettivo.

In entrambi i casi, appare, dunque, ancora lunga la strada per il raggiungimento del detto obiettivo, tanto più che il grado di attuazione delle politiche attive in campo risulta, in Italia come in Spagna, del tutto differenziato nelle varie parti del territorio⁹⁶, determinando il rischio di avere una maggior disgregazione territoriale, in luogo dell'auspicata coesione. Peraltro, il proficuo perseguimento di tale obiettivo sembra, ancora una volta, richiamare l'attenzione sul ruolo delle parti sociali e, particolarmente,

⁸⁶ M. Martone, *Il lavoro nel PNRR*, cit., p. 2531.

⁸⁷ Il tema della mancanza di competenze riguarda anche le pubbliche amministrazioni, v. F. Di Mascio, A. Natalini, *L'attuazione del Pnrr*, cit., p. 188.

⁸⁸ Per l'Italia, C. Gagliardi, R.A. Maroni, S. Scaccabarozzi, C. Lucifora, *Occupazione e PNRR: cambiamenti e mismatch nella struttura dell'occupazione*, in CNEL, *XXIV Rapporto del mercato del lavoro e della contrattazione collettiva*, in www.cnel.it, 2022, p. 335 ss.; per la Spagna, v. A.M. Domínguez Quintero, M. Gomariz, *Los PERTE*, cit., p. 54.

⁸⁹ Si tratta di un fattore di rischio di cui non è stato dato conto nella costruzione del PNRR italiano; così, F. Di Mascio, A. Natalini, *L'attuazione del Pnrr*, cit., p. 186-187.

⁹⁰ T. Treu, *PNRR, politiche pubbliche*, cit., p. 14.

⁹¹ P. Bozzao, *L'intermediazione del lavoro nel Programma GOL: potenzialità e criticità*, in *Lav. dir.*, 2/2023, p. 263.

⁹² Così, M. Faioli, M. Luccisano, N. Cappellazzo, A. Smilari, *Tecnofobie nella Missione 5*, cit., p. 178 ss. In generale, sull'insufficienza delle politiche attive adottate dall'Italia, T. Treu, *Patto per il lavoro*, cit., p. 27.

⁹³ Ciò nell'ambito delle componenti 19 "piano nazionale di competenze digitali", 20 "piano strategico di impulso alla formazione professionale" e 23 "nuove politiche pubbliche per un mercato del lavoro dinamico, resiliente ed inclusivo".

⁹⁴ J. Molina Belmonte, S.M. Ruiz Peñalver, J.A. Camacho Ballesta, M. Rodríguez Molina, *Los fondos Next Generation UE y las políticas activas de empleo en las regiones españolas: un análisis comparativo*, in *International Review of Economic Policy*, 1/2022, p. 120.

⁹⁵ Sul punto v. E. Cabero Morán, *La promettedora Ley de Empleo de 2023 y sus novedades sobre la reforma laboral de 2021*, in *Trabajo y Derecho*, 100/2023.

⁹⁶ Sull'attuazione differenziata del programma GOL in Italia, v. M. Faioli, M. Luccisano, N. Cappellazzo, A. Smilari, *Tecnofobie nella Missione 5*, cit., p. 178 ss.; sulla Spagna, v. J. Molina Belmonte, S.M. Ruiz Peñalver, J.A. Camacho Ballesta, M. Rodríguez Molina, *Los fondos Next Generation UE*, cit., p. 108 ss.

dei sindacati, oltre che delle stesse imprese⁹⁷. Ed invero, la riduzione del *mismatch*, insieme al rafforzamento della formazione, richiede anche l'effettiva identificazione delle esigenze del mercato del lavoro, rendendo necessario un ruolo attivo, ancorché non esclusivo, degli attori citati⁹⁸.

Abstract

Il presente contributo intende comparare le esperienze di Italia e Spagna, rispettivamente prima e seconda destinataria dei fondi europei, nonché Paesi più duramente colpiti dalla pandemia, dando preliminarmente conto delle risorse e della struttura dei rispettivi PNRR, per porre poi l'attenzione sul ruolo svolto in entrambi gli Stati dal dialogo sociale e dagli strumenti di partenariato, nonché sulle loro conseguenze in materia di occupazione.

Parole chiave: *NextGeneration Eu*, partenariato, dialogo sociale, occupazione

*

The paper aims to compare the experiences of Italy and Spain, the first and second recipients of European funds respectively, and the countries most affected by the pandemic, first by considering the resources and structure of their respective NRPs, and then by focusing on the role played by social dialogue and partnership instruments in both countries, as well as their consequences for employment.

Key words: *NextGeneration Eu*, public-private partnership, social dialogue, employment

⁹⁷Così, per l'Italia, v. T. Treu, *Patto per il lavoro*, cit., p. 27 ss.; per la Spagna, v. J. Molina Belmonte, S.M. Ruiz Peñalver, J.A. Camacho Ballesta, M. Rodríguez Molina, *Los fondos Next Generation UE*, cit., p. 120.

⁹⁸ Anche su questo fronte è stato esaltato il ruolo della collaborazione tra pubblico e privato; v. P. Bozzao, *L'intermediazione del lavoro*, cit., p. 275-276; M. Faioli, M. Luccisano, N. Cappellazzo, A. Smilari, *Tecnofobie nella Missione 5*, cit., p. 188; R. Salomone, *Rischi e opportunità nelle riforme del mercato del lavoro al tempo del PNRR*, in *Lav. Dir.*, 2/2023, p. 204.

Il ruolo del partenariato pubblico-privato dopo il Next Generation EU: un raffronto comparatistico tra Italia e Grecia^()*

Nicoletta PATTI*

Sommario: 1. Introduzione 2. La risposta delle Istituzioni europee all'epidemia di Covid-19: il Next Generation EU 2.1. "Greece 2.0": il piano di ripresa e resilienza greco 2.2. "Italia Domani": il piano di ripresa e resilienza italiano 3. Il partenariato pubblico-privato (PPP) come strumento per l'implementazione dei Piani nazionali 3.1. Evoluzione normativa del partenariato pubblico-privato in Grecia 3.2. Progetti del "Greece 2.0" attuati tramite PP 3.3. Il partenariato pubblico-privato nel nuovo codice appalti italiano (D.Lgs. 36/2023): vantaggi e alcune persistenti criticità 3.4. Iniziative del PNRR italiano attuate attraverso collaborazioni pubblico-privato 4. Riflessioni conclusive

1. Introduzione

L'epidemia di Covid-19, con la sua portata sistematica e pervasiva, ha influito profondamente sulla struttura economica, occupazionale e organizzativa degli Stati europei¹, variamente colpiti in termini quantitativi e qualitativi. L'eccezionalità di questo evento ha richiesto un intervento altrettanto straordinario, finalizzato a delineare una strategia di crescita di ampio respiro. L'obiettivo non è solo gestire la contingente emergenza pandemica, ma anche affrontare le eventuali vulnerabilità strutturali preesistenti nei singoli Paesi e promuovere una "nuova Europa orientata verso il futuro"². Fondato sui principi di uno sviluppo sostenibile, questo approccio abbraccia le dimensioni economiche, contabili, sociali e ambientali³, delineando una prospettiva integrata e olistica per la ripresa e il progresso dell'Unione Europea.

La prima parte di questo articolo offre una panoramica sulla risposta dell'Unione Europea all'impatto socioeconomico della pandemia, con una particolare attenzione al *Next Generation EU* e alla sua componente più rilevante costituita dal Meccanismo per la Ripresa e la Resilienza (*Recovery and Resilience Facility*, RRF). Questo strumento ha reso disponibili agli Stati membri ingenti risorse finanziarie, sia sotto forma di sovvenzioni che di prestiti, incoraggiandoli a elaborare piani di ripresa che includessero progetti di sviluppo destinati a beneficiare di tali finanziamenti⁴ (v. § 2). In questa

^(*) Contributo realizzato con finanziamento Miur (Bando PRIN 2020) nell'ambito del Progetto di ricerca "RE.S.T.O.R.E. - Recovering the State Towards a Reformed Economy".

* Dottoranda in Dinamica dei Sistemi, Università di Palermo.

¹ F. Landini, A. Ferrannini, *Politiche e investimenti per l'inclusione e la coesione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: analisi critica dell'approccio, degli obiettivi e delle strategie d'intervento*, in *L'Industria, Rivista di economia e politica industriale*, 3/2022, pp. 381-382.

² P. Amicarelli, P. Clariza, M. Manocchio, P. Marconi, R. Morgante, A. Renzi, *I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 4/2021, p. 1138; L. Torchia, *Le crisi fanno bene all'Unione Europea: il caso dei piani nazionali di ripresa e resilienza*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2/2023, p. 580.

³ M. Buti, M. Messori, *Come finalizzare il Piano di Ripresa e Resilienza dell'Italia*, in *Rivista di politica economica*, 2/2020, p. 162;

⁴ P. Amicarelli, P. Clariza, M. Manocchio, P. Marconi, R. Morgante, A. Renzi, *I piani nazionali di ripresa e resilienza*, cit., p. 1138; "Special report 21/2022: The Commission's assessment of national recovery and resilience plans, Overall appropriate but implementation risks remain!", 08.09.2022 (https://www.eca.europa.eu/en/publications/SR22_21).

prospettiva, l'articolo si propone inoltre di svolgere un'analisi comparata dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza adottati in Grecia e in Italia (v. rispettivamente §§ 2.1. e 2.2.). La scelta di focalizzarsi su questi due contesti è giustificata dalla presenza, nei due Paesi, di problemi economici strutturali analoghi, che li hanno resi, proporzionalmente, i maggiori beneficiari di questo programma⁵. L'Italia e la Grecia sono, infatti, gli Stati dell'Unione Economica Monetaria con la più limitata capacità fiscale a causa del notevole rapporto debito pubblico e PIL⁶, già elevato prima dell'avvento della pandemia e incrementatosi ulteriormente durante la fase iniziale dell'emergenza. Di conseguenza, i rispettivi Piani sono chiamati a "comporre un quadro complesso, in cui si deve trovare spazio per la crescita, ma anche per un progressivo contenimento del debito pubblico a medio termine"⁷. Lo studio si avvale del metodo comparatistico. Poiché la descrizione giuridica non può prescindere dal contesto dell'oggetto di studio, la comparazione viene effettuata in modo induttivo, attraverso l'analisi dei meccanismi giuridici nei loro profili funzionali. Pertanto, per ciascun caso di studio nazionale vengono esaminati diversi elementi: il contesto economico in cui si colloca il singolo piano nazionale e le sue caratteristiche essenziali; i risultati previsti a seguito dell'attuazione del Piano nonché il modello di *governance* adottato, che include gli organi responsabili dell'attuazione dei progetti ed il sistema di monitoraggio.

La seconda sezione dell'articolo chiarisce il ruolo chiave che il partenariato pubblico-privato assume nel contesto delineato. Da un lato, si sottolinea come ogni progetto previsto nel PNRR potrebbe beneficiare di un effetto moltiplicatore sulla ripresa grazie all'apporto di investimenti aggiuntivi a quelli stanziati dall'Unione Europea, provenienti dall'iniziativa privata. Dall'altro lato, come l'impiego delle competenze specializzate del settore privato potrebbe svolgere un ruolo cruciale per ottimizzare l'azione della pubblica amministrazione coinvolta⁸ (cfr. § 3). Anche in questo caso, l'analisi è svolta con metodo comparatistico. Sia nel contesto italiano che in quello greco vengono considerati l'evoluzione normativa del partenariato pubblico-privato, le criticità ed i fattori di successo, le eventuali modifiche apportate a seguito del Covid-19 e gli spazi ad esso concretamente riservati dai singoli Piani Nazionali (v. paragrafi 3.1, 3.2, 3.3 e 3.4).

Nella sezione conclusiva dell'articolo (§ 4), vengono fornite sintetiche riflessioni che mettono in luce analogie e differenze sull'utilizzo del partenariato pubblico-privato per l'attuazione dei rispettivi Piani nazionali. In conclusione, si sostiene che, tramite una gestione oculata delle risorse e una sinergica collaborazione tra il settore pubblico e quello privato, entrambi i Paesi hanno l'opportunità di delineare un percorso verso una crescita sostenibile e una maggiore resilienza economica e sociale.

2. La risposta delle Istituzioni europee all'epidemia di Covid-19: il *Next Generation EU*

Come è stato evidenziato nell'introduzione e come è generalmente noto, l'Unione Europea ha affrontato la crisi pandemica con una risposta senza precedenti: il *Next Generation EU* (NGEU)⁹, approvato dal Consiglio europeo a metà luglio 2020. Questo programma ambizioso prevede ingenti investimenti e riforme mirate, con l'obiettivo di "accelerare la transizione verso un'economia più sostenibile dal punto di vista ecologico e digitale, potenziare la formazione professionale e promuovere l'uguaglianza di genere, intergenerazionale e territoriale"¹⁰. A tal fine sono stati stanziati 750 miliardi di euro per il finanziamento dei Piani nazionali di ripresa, di cui oltre la metà (390 miliardi di euro) verranno erogati sotto forma di sovvenzioni.

⁵ P. Amicarelli, P. Clariza, M. Manocchio, P. Marconi, R. Morgante, A. Renzi, *I piani nazionali di ripresa e resilienza*, cit., p. 1139.

⁶ M. Buti, M. Messori, *Come finalizzare il Piano di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 163.

⁷ *Ibid.*, con riferimento al Piano nazionale di ripresa e resilienza in Italia.

⁸ D. Siclari, *Il ruolo del partenariato pubblico-privato alla luce del PNRR*, in *Diritti e Mercati nella transizione ecologica e digitale. Studi dedicati a Mauro Giusti*, M. Passalacqua (cur.), Padova, 2021, p. 310.

⁹ Il piano europeo è disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en.

¹⁰ A. Pera, *Comparing the Marshall Plan and the European Next Generation UE, Models and Legal Tools of International and Supranational Cooperation to Promote Economic Development*, in *The Cardozo Electronic Law Bulletin*, vol. XVIII, 1/2022, p. 13.

Il cuore pulsante di questo programma è il Fondo per la Ripresa e la Resilienza (*Recovery and Resilience Facility*)¹¹, che comprende trasferimenti per 312,5 miliardi di euro e prestiti per 360 miliardi di euro, ammontando complessivamente a 672,5 miliardi di euro, equivalenti al 90% dei fondi totali. Il Meccanismo di Ripresa e Resilienza è operativo dal 19 febbraio 2021, con l'obiettivo di finanziare le riforme e gli investimenti individuati nei Piani di ripresa degli Stati membri fino al 31 dicembre 2026 ed è strutturato su sei principali aree di intervento: transizione verde, trasformazione digitale, crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, coesione sociale e territoriale, resilienza e preparazione per la risposta alle crisi, politiche per la prossima generazione, comprese politiche per l'istruzione e lo sviluppo delle competenze¹². I piani nazionali, approvati dalla Commissione e dal Consiglio, sono monitorati a livello europeo nella loro effettiva implementazione e nel raggiungimento degli obiettivi intermedi e finali prefissati e l'erogazione completa delle risorse, o la loro restituzione, è subordinata al "soddisfacente conseguimento" delle milestone e dei target individuati¹³.

Per quanto concerne la distribuzione delle risorse stanziare, sono stati seguiti diversi criteri. In particolare, l'allocazione dei prestiti tra gli Stati membri è avvenuta in modo proporzionale al reddito nazionale lordo. Per quanto riguarda invece i trasferimenti, il 70% è stato destinato alla compensazione degli svantaggi in termini di reddito pro-capite e tassi di disoccupazione accumulati dai singoli paesi nel quinquennio precedente la pandemia, ponderati per la loro popolazione. Il rimanente 30% è finalizzato a contrastare l'impatto negativo dell'epidemia sul prodotto nazionale lordo¹⁴. Questo approccio mira a "rafforzare i Paesi più vulnerabili, favorendo la loro convergenza verso le economie 'centrali' della UE e – in particolare – della UEM"¹⁵. È evidente la volontà di adottare una strategia di crescita orientata a superare non solo l'emergenza sanitaria, ma anche i limiti strutturali che hanno storicamente frenato il potenziale di crescita di alcuni Stati e, di conseguenza, dell'intera economia europea¹⁶. In questo senso, l'iniziativa europea ha canalizzato una parte sostanziale delle risorse verso Paesi come l'Italia e la Grecia – su cui si soffermerà d'ora in poi la nostra analisi – che hanno sperimentato una crescita economica limitata e alti tassi di disoccupazione già negli anni precedenti la pandemia, consentendo loro di revitalizzare gli investimenti e aumentare i livelli occupazionali, avvicinandosi ai Paesi più prosperi dell'Unione Europea.

2.1. "Greece 2.0": il piano di ripresa e resilienza greco

Il 26 febbraio 2020, quando il Covid-19 ha fatto il suo ingresso ufficiale in Grecia, il Paese stava ancora cercando di riprendersi da un decennio di declino economico, instabilità sociale e turbolenze politiche¹⁷. Il modello economico presentava già diverse problematiche di natura strutturale, come la forte dipendenza dai settori turistico e della ristorazione, così come dai consumi privati. A questo si univa un basso livello di digitalizzazione sia nell'apparato statale che nel tessuto imprenditoriale e tassi di disoccupazione elevati, con conseguente limitata inclusione sociale. In particolare, nel periodo compreso tra il 2007 e il 2019, si era registrato un calo del 62% negli investimenti pubblici, del 44% negli investimenti delle imprese e dell'89% nella spesa delle famiglie per investimenti, in

¹¹ Per una panoramica: M. Lopriore, M. Vlachodimitropoulou, *Recovery and Resilience Plans for the Next Generation EU: a unique opportunity that must be taken quickly, and carefully*, in *European Institute of Public Administration*, 2021, p. 1 ss.

¹² Per un'analisi più ampia A. Pera, *Comparing the Marshall Plan and the European Next Generation UE*, cit., p. 14; G. Dominici, *Next Generation EU e rinascita dell'Europa. Il Piano Nazionale italiano di Ripresa e Resilienza: verso un nuovo Rinascimento?*, in *ECPS Journal*, 23/2021, p. 11 ss.; E. Bressalini, L. Quaglia, *La Genesi del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo?*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3/2021, p. 353 ss.

¹³ È evidente come le politiche europee siano in questo modo diventate più pervasive nel coordinamento finanziario rispetto al passato. In questo senso Christoph Perathoner, *il N.G.E.U.: dall'emergenza sanitaria una nuova politica economica europea*, in *Il Next Generation EU e i Piani nazionali di ripresa e resilienza*, C. Pagliarin, C. Perathoner, S. Laimer (cur.), Milano, 2023, p. 3.

¹⁴ M. Buti, M. Messori, *Come finalizzare il Piano di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 162.

¹⁵ *Ibid.*, p. 165.

¹⁶ Christoph Perathoner, *il N.G.E.U.*, cit., p. 2.

¹⁷ M. Matsaganis, G. Manalis, *National Recovery and Resilience Plan: Greece*, in *ILLEJ*, 1(15)/2022, p. 1.

particolare per quanto riguarda l'edilizia abitativa¹⁸. Già prima dell'evento pandemico, quindi, il Prodotto Interno Lordo pro capite si discostava notevolmente dalla media europea. Tutte queste criticità sono state accentuate ulteriormente dalla pandemia¹⁹.

In questo contesto, la *Recovery and Resilience Facility* (RRF) emerge come elemento cruciale per la Grecia: come anticipato, infatti, il piano di ripresa e resilienza, che ne costituisce attuazione²⁰, sembra configurarsi non solo come uno strumento per affrontare le conseguenze economiche dirette della pandemia, ma anche come un'opportunità per tentare di superare i problemi endemici del Paese e correggere in modo efficace le basi economiche e sociali della nazione.

Il Governo greco ha quindi deciso di richiedere i fondi disponibili nell'ambito dell'RRF, sia sotto forma di sovvenzioni (17,7 miliardi di euro) che di prestiti (12,7 miliardi di euro), nel tentativo di ridurre il crescente divario nel tenore di vita tra il Paese e il resto dell'UE²¹. Il 31 agosto 2023 la Grecia ha presentato alla Commissione Europea una richiesta di modifica del suo Piano di Recupero e Resilienza (RRP), approvata il 7 dicembre 2023. Al centro della revisione c'è l'aggiunta di un capitolo *REPowerEU*²² che include un nuovo pacchetto di investimenti e riforme con un finanziamento europeo di 795 milioni di euro, nonché la richiesta di prestiti aggiuntivi per 5 miliardi di euro. Questi fondi incrementano ulteriormente il valore del piano, che ammonta a 18,22 miliardi di euro in sovvenzioni e 17,73 miliardi di euro in prestiti, per un totale di 35,95 miliardi di euro²³.

Il Piano nazionale di ripresa greco comprende ora un totale di 179 misure, di cui 103 riguardano investimenti, mentre le restanti 76 riguardano riforme fondamentali sia a livello economico che sociale, al fine di promuovere l'efficienza economica, l'innovazione, la transizione digitale ed economica, nonché la coesione sociale ed il miglioramento del sistema giudiziario²⁴.

Nel dettaglio, il piano per il periodo 2021-26 si compone di quattro pilastri, ciascuno suddiviso in ulteriori aree di intervento: il primo pilastro, dedicato alla transizione verde, a cui sono stati destinati 6,2 miliardi di euro, mira a ridurre le emissioni di gas serra e ad incrementare l'uso di fonti energetiche rinnovabili, puntando in particolare a migliorare l'efficienza energetica degli edifici. Tra le iniziative previste, spiccano progetti ambiziosi come l'interconnessione energetica delle isole greche e l'interramento della rete elettrica, la graduale eliminazione di carbone e petrolio nella produzione di elettricità, oltre ad un nuovo piano per la riforestazione e per la protezione della biodiversità. Il secondo pilastro, incentrato sulla transizione digitale, con 2,2 miliardi di euro ad essa rivolti, si

¹⁸ Eurostat. Per una panoramica sul contesto greco pre-pandemia: M. Matsaganis, G. Manalis, *National Recovery and Resilience Plan*, cit., pp. 1-3; P. Amicarelli, P. Clariza, M. Manocchio, P. Marconi, R. Morgante, A. Renzi, *I piani nazionali di ripresa e resilienza*, cit., p. 13; F. Flouros, *Crises in Greece and Sustainable Development*, in *Highlights of Sustainability*, 2, 2/2023, p. 65 ss.; G. Maris, F. Flouros, *Economic crisis, COVID-19 pandemic, and the Greek model of capitalism*, in *Evolutionary and Institutional Economics Review*, 19/2023, p. 469 ss.

¹⁹ L. Torchia, M. Mazzarella, F. Ciarlariello, C. Ramotti, L. Magli, C. Pezzullo, P. La Selva, *I piani nazionali di ripresa e resilienza a confronto. Obiettivi comuni e strategie*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2/2023, p. 617 ss.

²⁰ *The National Recovery and Resilience Plan (NRRP) "Greece 2.0"* (<https://greece20.gov.gr/en/the-complete-plan/>).

²¹ *European Commission, Analysis of the Recovery and Resilience Plan of Greece*, SWD, 2021, pp. 26-27.

²² Per un'analisi degli obiettivi previsto nel Piano *REPowerEU*, si veda: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en.

²³ *Updated Recovery and Resilience Plan*, December 2023 (<https://greece20.gov.gr/en/greece-submits-request-for-the-revision-of-the-national-recovery-and-resilience-plan-quot-greece-2-0-quot/>).

²⁴ *Greece 2.0, National Recovery and Resilience Plan*, Athens, Government of the Hellenic Republic, 2021 (<https://greece20.gov.gr/en/the-complete-plan/>). Per un approfondimento si vedano M. Matsaganis, G. Manalis, *National Recovery and Resilience Plan*, cit., p. 1 ss.; P. Amicarelli, P. Clariza, M. Manocchio, P. Marconi, R. Morgante, A. Renzi, *I piani nazionali di ripresa e resilienza*, cit., p. 1166 ss.; S. Theodoropoulou, *Recovery, resilience and growth regimes under overlapping EU conditionalities: the case of Greece*, in *Comp. Eur. Polit.*, 20/2022, pp. 201 ss.; D. Malliaropoulos, D. Papageorgiou, M. Vasardani, E. Vourvachaki, *The Impact of the Recovery and Resilience Facility on the Greek Economy in Bank of Greece Economic Bulletin*, Issue 53/2021, p. 9 ss.; Marianna Pari, *Greece's National Recovery and Resilience Plan*, in *NGEU Monitoring Service, Members' Research Service*, Briefing, 2023, p. 1 ss.; A. Kyriakidis, *The EU's Response to the Covid-19 Pandemic: Policies of Integration, Recovery and Resilience*, in *GPSG Working Paper 34*, 2021 (https://gpsg.org.uk/wp-content/uploads/2021/04/wp_34_2021.pdf); per le recenti integrazioni si rinvia a: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en.

concentra su tre principali assi di azione: l'installazione di infrastrutture in fibra ottica per connessioni a banda larga veloci e lo sviluppo di reti 5G; la modernizzazione digitale del Settore Pubblico e il potenziamento dei servizi digitali per cittadini e imprese; l'incoraggiamento all'adozione di tecnologie digitali da parte delle aziende greche tramite incentivi fiscali. Il terzo pilastro, con un fondo di 5,2 miliardi di euro, è dedicato all'occupazione e alla coesione sociale e mira alla creazione e stabilizzazione di nuovi posti di lavoro, allo sviluppo delle competenze dei lavoratori, con particolare enfasi su quelle digitali, nonché alla realizzazione di una serie di riforme innovative nell'ambito dell'istruzione superiore e nel collegamento con il mercato del lavoro. Si punta, inoltre, al miglioramento del sistema sanitario e al rafforzamento delle reti di sicurezza sociale.; Infine, il quarto pilastro, con un budget previsto di 4,9 miliardi di euro, si concentra sugli investimenti privati e sulla trasformazione dell'economia. Questo pilastro comprende una serie di azioni specifiche, tra cui la modernizzazione della pubblica amministrazione per accelerare l'attuazione degli investimenti pubblici e implementare misure anticorruzione, oltre al miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario. Inoltre, si prevede il potenziamento del settore finanziario e dei mercati di capitali per rendere le imposte più favorevoli alla crescita economica e migliorare l'efficacia generale dell'amministrazione fiscale. In questo ambito, il Piano Nazionale promuove gli investimenti privati attraverso incentivi finanziari e agevolazioni per l'attività imprenditoriale. L'obiettivo primario è l'internazionalizzazione dell'economia nazionale, al fine di diversificare le fonti di reddito e ridurre la dipendenza dalla domanda interna. Questo consentirà di accrescere la competitività e garantire una maggiore resilienza alle future crisi economiche²⁵.

Come precedentemente menzionato, il Piano ha subito delle modifiche che hanno esteso il suo ambito di azione includendo un capitolo dedicato a *REPowerEU*. Tale capitolo prevede misure specifiche volte a promuovere l'efficienza energetica attraverso ristrutturazioni per famiglie, imprese e servizi pubblici, nonché a favorire un incremento della quota di fonti energetiche rinnovabili. Il piano modificato, con l'inclusione del capitolo *REPowerEU*, ha ulteriormente accentuato l'impegno verso la transizione verde, con il 38,1% dei fondi disponibili ora destinati a supportare gli obiettivi climatici, rispetto al 37,5% previsto nel piano originale e contribuisce altresì alla transizione digitale con il 22,1% dei fondi.²⁶

Dall'intelaiatura complessiva emerge che nelle diverse aree politiche sono stati stanziati maggiori fondi per la modernizzazione dei settori economici principali, la riqualificazione energetica degli edifici, il potenziamento delle competenze digitali e della formazione professionale, l'aumento dei posti di lavoro e l'uso sostenibile delle risorse. L'allocazione dei finanziamenti riflette le priorità percepite nella creazione di un modello socioeconomico sostenibile²⁷. Complessivamente il piano risulta ben rispondere ai criteri stabiliti nel *Next Generation EU*. È stato notato, tuttavia, come i progetti inclusi in *Greece 2.0* mostrino una notevole somiglianza con quelli che Atene avrebbe proposto comunque nel Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, tanto che non sembrano affrontare specificamente le problematiche acute dall'epidemia Covid-19, come la fragilità del sistema sanitario²⁸.

Per garantire l'efficace attuazione del Piano è stato creato un sistema integrato di amministrazione e controllo (*Management and Control System, MCS*), composto da 4 organismi: la *Recovery and Resilience Facility Coordination Agency (RRFA)*, creata dalla L. 4738/2020, quale organismo autonomo istituito presso il Ministero delle finanze. Ha la responsabilità generale di coordinare e monitorare il piano e costituisce il punto di contatto unico tra le autorità greche e la Commissione

²⁵ M. Matsaganis, G. Manalis, *National Recovery and Resilience Plan*, cit., pp. 6-8.

²⁶ Si veda anche: <https://greece20.gov.gr/en/greece-submits-request-for-the-revision-of-the-national-recovery-and-resilience-plan-quot-greece-2-0-quot/>.

²⁷ S. Theodoropoulou, M. Akgüç, J. Wall, *Balancing objectives? Just transition in national recovery and resilience plans*, in *European Trade Union Institute*, working paper, 2022, p. 24; N. Rodousakis, G. Soklis, *The RRP multiplier effects on the Greek economy*, 25th FMM Conference: *Macroeconomics of Socio-Ecological Transistio*, 2021, p. 6.

²⁸ Osservatorio di Politica Internazionale, approfondimento n. 181, *Recovery and Resilience Facility. Una comparazione tra paesi chiave dell'Unione europea*, a cura dell'ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale), 2021, p. 21.

Europea (CE). Attraverso questo organismo si vuole garantire che l'attuazione dei progetti avvenga in modo conforme al piano normativo nazionale ed europeo e che i fondi RRF vengano utilizzati in modo efficace ed efficiente; i ministeri competenti per i progetti finanziati nell'ambito del RRF responsabili dell'attuazione di ogni misura specifica; gli organi esecutivi (IBs), designati dai ministeri competenti, responsabili del raggiungimento degli obiettivi concordati e della rendicontazione di tutte le informazioni necessarie all'RRFA; il *Financial Audit Committee* (EDEL), sotto la *General Secretariat for Fiscal Policy* (*State General Accounting Office*) del Ministero delle Finanze, che garantisce il rispetto dei principi di sana gestione finanziaria²⁹.

Inoltre, la Grecia ha ottenuto un supporto finanziario di cinque miliardi di euro dalla Banca europea degli investimenti (BEI) per promuovere gli obiettivi di sostenibilità ambientale e digitalizzazione nel Paese, secondo le priorità di *Greece 2.0*. In questo modo, ai fini dell'implementazione del piano nazionale, quest'ultima fornirà il suo expertise economico-finanziario e potrà anche stanziare finanziamenti ulteriori allineati con gli obiettivi del Piano nazionale greco. Questa iniziativa è degna di nota, dal momento che costituisce il primo accordo ufficiale di collaborazione tra la BEI e un membro dell'Unione Europea³⁰.

L'economia greca ha finora mostrato segni positivi, registrando una crescita del PIL reale del 5,9% nel 2022, dopo l'8,4% nell'anno precedente, superando notevolmente la media dell'UE e i livelli pre-pandemia (+4,5% rispetto al 2019). Secondo un'analisi condotta dalla *Bank of Greece* (BoG)³¹ l'effetto macroeconomico del piano sarà un aumento duraturo del PIL reale del 6,9% entro il 2026. In parallelo si prevede anche una crescita dell'occupazione del 4%, con la prospettiva di creare tra 180.000 e 200.000 nuovi posti di lavoro nel periodo 2021-2026³². Su entrambi i fronti le previsioni della Commissione Europea³³ e del Fondo Monetario Internazionale³⁴ (2022) sono invece più caute.

2.2. "Italia Domani": il piano di ripresa e resilienza italiano

Come anticipato, il panorama socioeconomico dell'Italia e della Grecia prima dell'irrompere della pandemia da Covid-19 evidenziava sfide strutturali significative. Anche l'Italia, infatti, aveva sperimentato una crescita economica anemica negli anni antecedenti alla crisi pandemica, con un debito pubblico equivalente al 134% del Prodotto Interno Lordo. L'Italia è poi stata particolarmente colpita dall'impatto economico del Covid-19, con un crollo del PIL del 9% rispetto all'anno precedente, un aumento del debito pubblico che ha raggiunto il 155% del PIL e una contrazione degli investimenti pari al 9,1%.³⁵ L'effetto economico della recessione in Italia, inoltre, ha mostrato notevoli disparità regionali principalmente a causa della natura settoriale delle attività particolarmente vulnerabili agli effetti del Covid-19, come il turismo - evidenziando il persistente divario economico e sociale tra il Nord e il Sud del paese³⁶.

²⁹ *Greece 2.0, National Recovery and Resilience Plan*, Athens, Government of the Hellenic Republic, 2021 (<https://greece20.gov.gr/en/the-complete-plan/>), p. 660 ss..

³⁰ European Investment Bank, *Greece: EIB to help manage EUR 5 billion of investments as part of Greek National Recovery and Resilience Plan: "Greece 2.0"*, 12 aprile 2021 (<https://www.eib.org/en/press/all/2021-120-eib-to-help-manage-eur-5-billion-of-investments-as-part-of-greek-national-recovery-and-resilience-plan-greece-2-0>); v. Osservatorio di Politica Internazionale, approfondimento n. 181, *Recovery and Resilience Facility*, cit., p. 20.

³¹ D. Malliaropoulos, D. Papageorgiou, M. Vasardani, E. Vourvachaki, *The Impact of the Recovery and Resilience Facility*, cit., p. 10.

³² *Greece 2.0, National Recovery and Resilience Plan*, Athens, Government of the Hellenic Republic, 2021, p. 3.

³³ Si rinvia a *European Commission, European Economic Forecast. Autumn 2023*, European Economy Institutional Paper 258, novembre 2023, pp. 84-85.

³⁴ IMF, *Greece: 2024 Article IV Consultation*, Country Report No. 2024/023, International Monetary Fund.

³⁵ P. Amicarelli, P. Clariza, M. Manocchio, P. Marconi, R. Morgante, A. Renzi, *I piani nazionali di ripresa e resilienza*, cit., pp. 1151-1152.

³⁶ Jrc Technical Report, *Linking the 'Recovery and Resilience Plan' and Smart Specialisation. The Italian Case*, in *JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis*, 10/2022, p. 8.

Analogamente a quanto avviene in Grecia, allora, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano³⁷ è stato progettato con l'obiettivo non solo di rispondere agli effetti immediati della crisi sanitaria, ma anche di affrontare le sfide di lungo termine e promuovere una crescita economica sostenibile. In questo contesto, è da evidenziare che il 40% delle risorse, corrispondente a circa 82 miliardi di euro, è stato destinato a progetti localizzati nel Mezzogiorno, dimostrando un impegno concreto nell'affrontare le disparità economiche regionali³⁸.

In analogia con la Grecia, il governo italiano ha deciso di richiedere subito il massimo dei fondi disponibili nell'ambito dell'RFF (191,6 miliardi di euro) sia sotto forma di sovvenzioni (69 miliardi di euro) che di prestiti (122,6 miliardi di euro) e, il 7 agosto 2023, ha apportato delle modifiche al piano per adeguarlo al Regolamento *REPowerEU* (2023/435)³⁹. In seguito alla revisione, approvata dalla Commissione europea il 24 novembre 2023, l'Italia ha avuto accesso ad ulteriori 2,8 miliardi di euro di contributo a fondo perduto per il finanziamento del Capitolo *REPowerEU*. Tali sovvenzioni, pertanto, sono aumentate da 69 a 71,8 miliardi di euro, portando il totale di fondi disponibili a 194,4 miliardi di euro⁴⁰.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano comprende un totale di 216 misure, di cui 150 riguardano gli investimenti, mentre le restanti 66 riguardano riforme, principalmente nel settore della giustizia, della pubblica amministrazione, della concorrenza e delle politiche fiscali e previdenziali.

Nello specifico, per il periodo 2021-26, il Piano si compone di sei pilastri, ognuno suddiviso in ulteriori ambiti di intervento, per un totale di 16 aree prioritarie⁴¹: il pilastro della transizione digitale comprende una serie di iniziative finalizzate alla digitalizzazione dell'amministrazione pubblica italiana e del sistema produttivo, con particolare attenzione ai settori del turismo e della cultura, che necessitano di un aggiornamento tecnologico per rimanere competitivi e adeguati alle esigenze del mercato contemporaneo. Il secondo pilastro, sulla Transizione verde, pone al centro degli sforzi l'investimento nell'economia circolare, ritenuta un elemento fondamentale per uno sviluppo sostenibile a lungo termine. Ciò si traduce in interventi volti a potenziare le fonti energetiche rinnovabili e le infrastrutture idriche, con l'aggiunta di incentivi fiscali mirati per migliorare l'efficienza energetica degli edifici, riducendo così l'impatto ambientale e promuovendo uno stile di vita più ecologico. Il terzo pilastro, relativo alle Infrastrutture per la mobilità sostenibile, si concentra sull'importanza di modernizzare la rete ferroviaria e la catena logistica per promuovere una mobilità più ecologica e rispettosa dell'ambiente. Questo non solo migliorerà la qualità dei trasporti, ma contribuirà anche a ridurre le emissioni di carbonio e a mitigare gli effetti dei cambiamenti climatici. Il quarto pilastro, dedicato a Istruzione e Ricerca, si propone di potenziare l'offerta di servizi educativi a tutti i livelli, dall'infanzia alle università, con un particolare focus sull'integrazione tra ricerca e imprese. Questo promuoverà la crescita e lo sviluppo del settore, garantendo al contempo una formazione di alta qualità per le generazioni future. Il quinto pilastro, incentrato su Inclusione e Coesione, mira a favorire l'inserimento lavorativo attraverso politiche attive, a fornire servizi sociali rivolti alle famiglie e alle comunità più vulnerabili, e a promuovere interventi specializzati per ridurre le disparità territoriali, garantendo un equilibrio sociale e una maggiore coesione all'interno della società. Infine, il sesto pilastro, relativo alla Salute, si propone di modernizzare e digitalizzare il Servizio Sanitario Nazionale, con un focus particolare sull'implemen-

³⁷ Il piano italiano di ripresa e resilienza "Italia Domani" (<https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>).

³⁸ P. Amicarelli, P. Clariza, M. Manocchio, P. Marconi, R. Morgante, A. Renzi, *I piani nazionali di ripresa e resilienza*, cit., 1153; v. anche F. Landini, A. Ferrannini, *Politiche e investimenti*, cit., 392; G. Viesti, *Gli investimenti del PNRR e del Fondo Complementare nel Mezzogiorno*, in *Forum Disuguaglianze e Diversità*, 2021 (<https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/gli-investimenti-del-pnrr-e-del-fondo-complementare-nel-mezzogiorno/>).

³⁹ Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio, 27 febbraio 2023 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32023R0435>).

⁴⁰ Camera dei Deputati, *La Commissione europea approva la revisione del Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano, incluso il Capitolo REPowerEU*, 24.11.2023 (https://temi.camera.it/leg19/post/OCD15_15026/la-commissione-europea-approva-revisione-del-piano-nazionale-ripresa-e-resilienza-italiano-incluso-capitolo-repowerEU.html).

⁴¹ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Governo italiano, 2021, p. 21.

tazione della telemedicina per rendere i servizi sanitari più accessibili ed efficienti per tutti i cittadini. Questo contribuirà a migliorare la qualità della vita e a garantire una risposta più efficace alle esigenze sanitarie della popolazione.

Come anticipato, a questi è stato aggiunto il Capitolo *RepowerEU* che introduce misure specifiche volte a: sostituire i combustibili fossili per accelerare la transizione all'energia pulita; diversificare le fonti di approvvigionamento; supportare le tecnologie *green net zero*.⁴²

Al di là della specificità dei singoli progetti, bisogna evidenziare la scelta del governo italiano di dar luogo ad una "tripartizione" degli interventi di riforma, distinguendo tra "riforme orizzontali", finalizzate a modernizzare la pubblica amministrazione e il sistema giudiziario; "riforme abilitanti", rivolte a semplificare le procedure nell'ottica per promuovere una maggiore competitività e concorrenza nel sistema economico; "riforme di accompagnamento" volte a rendere il sistema fiscale più equo ed efficace e ad ampliare i meccanismi di protezione sociale per i lavoratori⁴³.

Dall'analisi comparativa dei piani nazionali italiani e greci emerge una chiara convergenza verso la promozione delle transizioni energetica e digitale. Tuttavia, si nota una relativa marginalità nell'affrontare le sfide accentuate dalla pandemia, come il potenziamento dei servizi sanitari. Infatti, anche quando si parla di modernizzazione dei sistemi sanitari, come in Italia, i progetti si concentrano principalmente sulla digitalizzazione, mentre altre necessità cruciali come l'aumento dei posti letto e l'implementazione di misure preventive sembrano ricevere meno attenzione⁴⁴.

In parallelo all'iniziativa greca, anche l'Italia ha definito una solida governance per il proprio Piano nazionale di Ripresa e Resilienza con il D.L. 77/2021 e con le successive modifiche intervenute con D.L. 173/2022 e con D.L. 13/2023. È prevista innanzitutto la creazione di una "cabina di regia" presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Questa cabina è composta dai ministri e dai sottosegretari di Stato competenti nella specifica materia esaminata. Essi hanno il compito di promuovere e monitorare i progressi compiuti nell'attuazione del Piano. Nel 2022 è stata istituita l'"Autorità Politica Delegata per il PNRR", responsabile del coordinamento generale tramite la Struttura di Missione PNRR, la quale ha sostituito la Segreteria Tecnica e gestisce le relazioni con la Commissione Europea. "L'Unità per la Razionalizzazione e il Miglioramento della Regolazione" promuove modifiche normative e la sperimentazione normativa. "L'Ispettorato Generale per il PNRR" coordina l'attuazione del piano e gestisce il monitoraggio finanziario, mentre "l'Ufficio di Audit del PNRR" verifica la qualità dei dati e promuove la trasparenza. Inoltre, ogni ministero coinvolto nel PNRR deve istituire una struttura di gestione e monitoraggio per i relativi interventi, fungendo da punto di contatto con l'Ispettorato Generale.

Come è stato notato, emerge una descrizione della governance accurata, che sembra assicurare, almeno in teoria, un adeguato livello di autonomia e trasparenza.

Rispetto al Piano, si prevede un significativo aumento del Prodotto Interno Lordo che sarà del 3,6% più elevato rispetto all'andamento tendenziale e un'occupazione più alta del 3,2 % entro il 2026.⁴⁵ Inoltre, l'Italia potrebbe trarre benefici dai Piani di Ripresa e Resilienza implementati dagli altri Paesi membri, soprattutto attraverso un incremento delle esportazioni. Ciò sottolinea il valore aggiunto di un'azione congiunta e coordinata a livello europeo.

In conclusione, entrambi i piani nazionali riflettono un impegno concreto per affrontare le sfide socioeconomiche preesistenti e promuovere una ripresa sostenibile. Tuttavia, resta da vedere se saranno in grado di garantire una crescita inclusiva e resiliente nel lungo termine.

⁴²Per una panoramica delle misure introdotte nel PNRR, in ottemperanza del Reg. 2023/435 si veda: https://www.mimit.gov.it/images/stories/documenti/Repower_EU_e_Rev_PNRR_nov23.pdf.

⁴³ Osservatorio di Politica Internazionale, approfondimento n. 181, *Recovery and Resilience Facility. Una comparazione tra paesi chiave dell'Unione europea*, a cura dell'ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale), 2021., p. 11.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 25.

⁴⁵ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Governo italiano, 2021, p. 5.

3. Il partenariato pubblico-privato (PPP) come strumento per l'implementazione dei Piani Nazionali

L'attuazione dei progetti delineati nei piani nazionali rappresenta un processo complesso che richiede una notevole mobilitazione di risorse organizzative, istituzionali e finanziarie⁴⁶. In questo contesto, il partenariato pubblico-privato emerge come uno strumento utile a realizzare e consolidare gli obiettivi di sviluppo⁴⁷, favorendo quei cambiamenti strutturali necessari nel sistema economico e sociale, soprattutto nei contesti greco e italiano (v. paragrafi 2.1. e 2.2.), che non sarebbero raggiungibili esclusivamente da uno dei due settori, pubblico e privato⁴⁸.

Il concetto di partenariato pubblico-privato è stato introdotto per la prima volta nel "Libro Verde" sui partenariati pubblico-privati e il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni della Commissione CE", presentato il 30 aprile del 2004. In questo documento, veniva definito come una forma "di cooperazione tra le autorità pubbliche ed il mondo delle imprese che mira a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio". Attraverso questa dinamica, quindi, la pubblica amministrazione non agisce direttamente come operatore economico nel mercato, ma assume il ruolo di garante per il rispetto dei principi di concorrenza e parità di trattamento. Parallelamente, il settore privato diventa un attore chiave nella realizzazione di opere infrastrutturali e nella gestione dei servizi, grazie alla competenza specifica posseduta e al suo coinvolgimento sia nel finanziamento che nell'assunzione dei rischi associati a tali opere, a fronte della concessione del bene realizzato per un tempo congruo a garantire la sostenibilità economico finanziaria dell'investimento.⁴⁹

I vantaggi dell'utilizzo del partenariato pubblico-privato nell'attuazione dei Piani nazionali sono molteplici: innanzitutto lo strumento di partenariato in questo caso è funzionale non solo e non tanto ad assicurare il finanziamento privato di opere pubbliche (vista la presenza di ingenti risorse), quanto a "mettere in moto un processo virtuoso di convergenza dei capitali privati in funzione moltiplicatrice delle risorse pubbliche"⁵⁰: c.d. 'effetto leva'⁵¹; dall'altra parte, il *know-how* e l'innovatività del settore privato possono assumere un ruolo cruciale nell'individuazione di soluzioni capaci di accelerare gli interventi previsti nei piani nazionali, nel rispetto delle stringenti tempistiche, e nell'attuazione di progetti, anche complessi e innovativi⁵². Inoltre, l'adozione del meccanismo del PPP, che coinvolge investimenti privati nella realizzazione di progetti pubblici, diventa necessaria se si considera che l'eccezionale sovvenzione di risorse pubbliche per sostenere la ripresa economica degli Stati membri dopo la pandemia da Covid-19 è circoscritta temporalmente e non si prolungherà indefinitamente. Pertanto, non sarà in grado di fornire a lungo le risorse finanziarie necessarie per colmare il divario economico, sociale e infrastrutturale esistente in Italia e in Grecia⁵³.

In altre parole, il partenariato pubblico-privato "sembrerebbe assumere, nell'attuale contesto macro-economico, una nuova dimensione di complementarità, rafforzamento e stabilizzazione delle scelte di sviluppo assunte dai pubblici poteri su impulso dell'ordinamento europeo"⁵⁴.

Come vedremo (v. paragrafi 3.1. e 3.2.), i Piani nazionali di Italia e Grecia⁵⁵ non introducono al loro interno un nuovo quadro giuridico dei PPP, ma ne incentivano l'utilizzo per l'attuazione dei singoli

⁴⁶ M. Buti, M. Messori, *Come finalizzare il Piano di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 172.

⁴⁷ M. Ricchi, L. Martiniello, D. Vicario, A. Paradisi, *PPP e utilizzo dei fondi PNRR*, in *Riv. trim. appalti*, 3/2022, pp. 1064-1065.

⁴⁸ George Nwangwu, *Addressing the Impacts of the Covid-19 Pandemic on Public-Private Partnership (PPP) Contracts*, in *The Journal of Sustainable Development, Law and Policy*, 12(2)/2021, p. 368 ss..

⁴⁹ D. Siclari, *Il ruolo del partenariato pubblico-privato*, cit., pp. 309-310.

⁵⁰ A. Moliterni, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato nella stagione del PNRR*, in *Dir. amm.*, 2/2022, p. 442.

⁵¹ V. Manzetti, *La sostenibilità economico-finanziaria dei progetti PNRR e la contabilizzazione off-balance o on-balance dei contratti di partenariato pubblico privato tra regole di Eurostat e Codice dei Contratti Pubblici (vecchio e nuovo)*, in *Bilancio comunità persona*, 1/2023, p. 106.

⁵² A. Moliterni, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato*, cit., p. 446.

⁵³ In questo senso, in una riflessione riferita all'ordinamento italiano ma estendibile per analogia alla Grecia, L. Zanghi Buffi, *Il partenariato pubblico-privato: le concessioni e la finanza di progetto*, in *Giorn. dir. amm.*, 3/2023, p. 365;

⁵⁴ A. Moliterni, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato*, cit., p. 442.

progetti. Tale circostanza impone di analizzare il quadro giuridico e istituzionale dei PPP così come delineato nei due ordinamenti al fine di comprendere se esso sia idoneo ad incentivarne il ricorso. Infatti, i traguardi stabiliti nei Piani nazionali potranno essere raggiunti in modo più efficace solo se i contesti giuridici, italiano e greco oggetto della nostra analisi, sapranno coinvolgere gli attori privati con chiarezza normativa, procedure semplificate e una governance adeguata. È fondamentale però che ciò avvenga senza interferire con le responsabilità del livello politico e istituzionale in termini di definizione delle priorità, esecuzione dei progetti e verifica dei risultati⁵⁶.

3.1. Evoluzione normativa del partenariato pubblico-privato in Grecia

Nonostante all'interno del Piano di ripresa e resilienza greco non sia stata introdotta una specifica forma di partenariato pubblico-privato per l'attuazione degli interventi ivi previsti, se ne segnala, sin dall'inizio, la rilevanza: "dal punto di vista economico, l'obiettivo è quello di colmare l'ampio divario in termini di investimenti, produzione e occupazione che è divenuto endemico nell'ambito delle performance dell'economia greca nell'ultimo decennio, situazione che è ulteriormente peggiorata in modo significativo durante la pandemia COVID-19. A questo proposito, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza mira a coinvolgere il settore privato e a sbloccare ulteriori finanziamenti privati, attraverso l'incoraggiamento degli investimenti privati e l'utilizzo di Partenariati Pubblico-Privato (PPP). Sfruttando tali strategie insieme all'allocazione dei prestiti RRF per sostenere gli investimenti privati, il Piano si propone di mobilitare un totale di 57 miliardi di euro"⁵⁷.

L'assenza di una regolamentazione specifica all'interno di *Greece 2.0*, impone di analizzare l'istituto così come già delineato nell'ordinamento, tenendo conto delle, sia pur limitate, modifiche introdotte a seguito dell'epidemia da Covid-19.

Il quadro giuridico greco relativo ai Partenariati Pubblico-Privato (PPP) ha attraversato significative evoluzioni nel corso degli anni⁵⁸. In particolare, il finanziamento privato delle infrastrutture e dei servizi pubblici rappresenta una politica adottata in Grecia da molti decenni. Tuttavia, fino al 2005, il quadro normativo di riferimento era frammentato e ad hoc, con leggi specifiche che stabilivano, ad esempio, regole per concessioni di opere pubbliche (L. 1418/1984), sfruttamento delle risorse idriche da parte di investitori privati (L. 1739/1987) e altre concessioni settoriali. Soltanto nel settembre 2005, il Parlamento greco ha ratificato la Legge n. 3389⁵⁹ che ha definito un quadro giuridico chiaro e completo per l'assegnazione, l'aggiudicazione e l'attuazione dei partenariati, incorporando le disposizioni dell'*EU Green Paper* del 2004⁶⁰. Questa legge si è inizialmente focalizzata su progetti di piccole e medie dimensioni, con un valore massimo di costruzione inferiore a 200 milioni di euro, poi innalzato a 500 milioni di euro con legge n. 416/2013.

Dal punto di vista della governance, ha istituito due organi amministrativi statali: l'*Interministerial Committee for Public-Private Partnerships (ICPP)* e la *Special Secretariat for PPPs*. Il primo, presieduto

⁵⁵ A differenza, ad esempio, del Piano spagnolo che ha previsto al suo interno l'introduzione dei c.d. PERTE (Proyectos Estratégicos de Recuperación y Transformación Económica), ovvero strumenti finanziari in partenariato pubblico-privato volti a garantire la più celere ed efficiente attuazione degli interventi previsti nel Piano di Ripresa, Trasformazione e Resilienza (PRTR); sul punto v. E. López Mora, *Las formas de colaboración público-privada del Real Decreto Ley 36/2020 para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: los PERTE y la sociedad de economía mixta, in Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, 172/2021, p. 40 ss.

⁵⁶ M. Buti, M. Messori, *Come finalizzare il Piano di Ripresa e Resilienza dell'Italia*, cit., p. 172.

⁵⁷ *Greece 2.0, National Recovery and Resilience Plan*, Athens, Government of the Hellenic Republic, 2021, p. 19.

⁵⁸ T. Väilä, *An overview of economic theory and evidence of public-private partnerships in the procurement of (transport) infrastructure*, in *Utilities Policy*, Elsevier, 62/2020, pp. 2-4; Georgios Nasios & Niki Foradoula, *Public-Private Partnerships (PPPs): Potential Impacts and Critical Success Factors*, in *HAPSc Policy Briefs Series*, Vol 2, 2/2021, p. 65 ss.

⁵⁹ Legge 3389/2005, (Gazette Issue A 232/22-09-2005 ([https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/greece-law-public-private-partnerships-english#:~:text=Greece%3A%20Law%20on%20Public%20Private%20Partnerships%20\(English\)%20%2D%20Law,funded%20by%20the%20private%20sector](https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/greece-law-public-private-partnerships-english#:~:text=Greece%3A%20Law%20on%20Public%20Private%20Partnerships%20(English)%20%2D%20Law,funded%20by%20the%20private%20sector))).

⁶⁰ Per un'analisi della legge, I. Lianos, *The Introduction of Public Private Partnerships in Greece*, in *European Public Private Partnership Law Review*, 1(1)/2006, pp. 50-54 (<https://www.jstor.org/stable/e26695147>).

dal Ministro dell'Economia, è composto da membri fissi (il Ministro dell'Economia, il Segretario allo Sviluppo, il Ministro dell'Ambiente, della Pianificazione e dei Lavori Pubblici), nonché da membri *ad hoc* (il Segretario o Ministro responsabile dell'organizzazione pubblica parte di uno schema di PPP) ed è responsabile dell'approvazione o del respingimento dei progetti PPP; la *Special Secretariat for PPPs*, istituita presso il Ministero dell'Economia, d'altra parte, funge da task force specializzata e orientata al mercato, fornendo supporto all'*Interministerial Committee for Public-Private Partnerships (ICPP)* e agli enti pubblici. In pratica, la *Special Secretariat for PPPs* coordina i progetti PPP promossi o pianificati dagli enti pubblici, valuta le nuove proposte, supporta le amministrazioni aggiudicatrici nella preparazione e nell'assegnazione dei contratti e monitora l'implementazione dei progetti nel loro complesso.⁶¹

La successiva legge n. 3894/2010, modificata dalla Legge 4072/2012, è stata ratificata per migliorare la trasparenza delle procedure relative all'attuazione di investimenti strategici in Grecia. Questa legge "*Fast Track*" accelera le procedure di autorizzazione, creando un calendario legalmente vincolante per gli investimenti superiori a 100 milioni di euro o a 15 milioni se si tratta di investimenti industriali⁶².

Infine, la legge n. 4412/2016 ha completato il quadro per la formulazione e il funzionamento delle procedure che regolano non solo i contratti di tipo PPP, ma anche qualsiasi contratto per la fornitura di servizi o beni al settore pubblico. Nello specifico, ha delineato l'intero processo, dalla fase di approvazione di un progetto fino alla sua pubblicazione sulla piattaforma delle gare d'appalto pubbliche, dalla procedura per la partecipazione di offerenti privati a una gara d'appalto alla metodologia per la selezione dell'offerente. Inoltre, l'articolo 128, modificato dalla Legge 4782/2021, consente sia per gli appalti pubblici che per i contratti di partenariato pubblico-privato l'assegnazione di servizi specializzati (consulenti, esperti) su questioni specifiche necessarie per l'attuazione e l'esecuzione delle opere.⁶³

Dopo il Covid-19 sono state intraprese azioni per promuovere gli investimenti privati e semplificare le procedure relative ai partenariati pubblico-privati. Con la legge n. 4864/2021⁶⁴, rubricata "*Strategic investments and improvement of the investment environment through the acceleration of processes in private and strategic investments*" i partenariati pubblico-privati sono stati inclusi tra gli investimenti strategici. Questa revisione mira a trasformare il Paese in un polo attrattivo per gli investimenti, riconoscendo i PPP come un meccanismo efficace di stimolo economico e sviluppo con effetti moltiplicatori. Tale iniziativa si fonda sull'ampia accettazione e sull'efficacia comprovata dei progetti PPP nel contesto greco.

Nella stessa traiettoria volta a valorizzare l'utilizzo dei PPP, è stato sviluppato un sistema informatico per il monitoraggio dei PPP end-to-end ed è stata avviata la cooperazione della Segreteria Generale con la BERS (Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo) per il miglioramento dei progetti PPP e la standardizzazione delle procedure e dei documenti. Il periodo di test e formazione del Sistema Informatico PPP è stato completato nel secondo trimestre del 2023 e la standardizzazione delle procedure e dei documenti PPP nel quarto trimestre del 2023. Sono state inoltre sviluppate attività di pubblicità per informare le parti interessate (investitori, autorità locali, regioni, ecc.) e promuovere, di conseguenza, gli investimenti. Il nuovo sito web della Segreteria Generale per gli Investimenti Privati e i PPP (che migliora l'accesso alle informazioni disponibili al pubblico) è pienamente funzionante dal luglio 2022⁶⁵. Le semplificazioni introdotte mirano a superare alcune

⁶¹ *Ibid.*, pp. 52-53.

⁶² Legge n. 3894/2010 (Gazette Issue A 204/02-12-2010 (https://www.enterprisegreece.gov.gr/images/public/pdf-files/FT_KOAIK_N_3894_N4072_N4146_N_4242_4262_en.pdf)). T. Metaxas, *Local Economic Development and Public-Private Partnerships in Greece*, in *New Medit*, 4/2010, p. 48 ss.

⁶³ Legge 4412/2016 (Gazette Issue A' 147/08.08.2016), disponibile in inglese (https://europam.eu/data/mechanisms/PP/PP%20Laws/Greece/1.%20Law%20No.%204412%20of%202016_ENG.%20consolidated.%20last%20amended%20in%202020.pdf).

⁶⁴ Legge n. 4864/2021, (Government Gazette A' 237/2-12-2021 (<https://eurymice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/greece/legislation-and-official-policy-documents>)).

⁶⁵ Hellenic Republic, National Reform Programme, 2022, pp. 14-15.

criticità riscontrate nell'utilizzo dei PPP in Grecia, come la complessità delle procedure e la scarsa pubblicità sui progetti di investimento, che ne avevano limitato la partecipazione e la concorrenza.

Il numero esiguo di modifiche apportate a seguito dell'implementazione del *Next Generation EU* trova giustificazione nel fatto che il quadro giuridico e istituzionale riguardante i Partenariati Pubblico-Privato era già complessivamente adeguato e funzionale. I risultati positivi ottenuti a livello internazionale testimoniano il successo dell'adozione dei PPP nel Paese⁶⁶, che si è quindi limitato ad incentivare l'attuazione dei progetti previsti nel Piano nazionale attraverso l'utilizzo di partenariati pubblico-privati, senza dar luogo ad una riforma strutturale del quadro giuridico preesistente, come vedremo essere invece avvenuto in Italia (v. paragrafo 3.3).

3.2. Progetti del "Greece 2.0" attuati tramite forme di PPP

Dopo aver esaminato il contesto normativo e istituzionale del partenariato pubblico-privato in Grecia, è importante considerare i progetti previsti nel *Greece 2.0*, attuati tramite forme di PPP. Tali progetti non solo riflettono l'impegno del governo greco nel promuovere lo sviluppo infrastrutturale del paese, ma costituiscono anche un'opportunità per valutare l'efficacia delle politiche di PPP nel contesto del programma di ripresa economica⁶⁷.

Nel settore del potenziamento delle infrastrutture ferroviarie, sono stati proposti diversi interventi significativi. Uno di essi è l'investimento per il potenziamento e la riqualificazione del sistema e dell'infrastruttura della rete ferroviaria greca, volto a migliorare la connettività e l'accessibilità nell'asse settentrionale del Paese. Questo investimento prevede la realizzazione di una rete ferroviaria lunga 487 km, che collegherà Salonicco al porto di Alexandroupoli, Bulgaria e Turchia inclusi. Il progetto, con un costo stimato di 190 milioni di euro, di cui 80 milioni provenienti dalle sovvenzioni della RRF, è stato incluso nel quadro del PPP dal Comitato interministeriale per i partenariati pubblico-privato (ICPPP) nel marzo 2023. La fase di prequalificazione è stata avviata alla fine del secondo trimestre del 2023. Allo stesso modo, il progetto di trasformazione digitale dell'organizzazione ferroviaria greca rappresenta un altro importante investimento, finalizzato all'adozione di tecnologie infrastrutturali avanzate per migliorare le telecomunicazioni e soddisfare le esigenze operative dei treni e dei passeggeri. Il budget totale per questo progetto è di 150 milioni di euro, di cui 24 milioni provenienti dalle sovvenzioni RRF. La gara d'appalto è stata avviata nel terzo trimestre del 2023, con l'aggiudicazione prevista per il primo trimestre del 2024. Questi progetti evidenziano la volontà di adottare modelli di PPP per garantire una rapida e completa modernizzazione del sistema ferroviario, sfruttando l'expertise e le risorse del settore privato.

Legato agli investimenti di cui sopra, è il progetto di sviluppo dell'Asse stradale settentrionale cretese ("BOAK"), concepito per collegare le quattro principali città di Creta: Chania, Rethymno, Heraklion e Agios Nikolaos. Questo progetto si articola in tre sezioni distinte: la sezione "Chania-Heraklion" (Progetto di Concessione), la sezione "Hersonissos-Neapoli" (Progetto PPP) e la sezione "Neapoli-Agios Nikolaos" (Progetto di Lavori Pubblici). Il costo complessivo stimato è di 2,226 miliardi di euro, di cui 476 milioni di euro saranno coperti dalle sovvenzioni del RRF. In particolare, la sezione PPP "Hersonissos-Neapoli" è stata aggiudicata nel maggio 2022⁶⁸. Questo progetto rappresenta un esempio concreto di come i PPP possano essere impiegati per affrontare le sfide infrastrutturali su vasta scala, con un piano di investimento articolato in diverse sezioni e modalità di finanziamento.

⁶⁶ La Grecia, infatti, ha ottenuto ottimi risultati in campo internazionale nel contesto delle "migliori procedure competitive nei progetti PPP" nel 2019, classificandosi al terzo posto su 135 Paesi (si veda il rapporto sui PPP della Banca Mondiale del 2019). Inoltre, ha raggiunto la seconda posizione mondiale nella classifica relativa alle procedure trasparenti nei contratti di PPP secondo i dati pubblicati da InfraCompass nel 2020. Il Global Infrastructure Hub del G20, che ha valutato il funzionamento delle procedure di PPP in 81 Paesi, ha altresì collocato la Grecia al terzo posto.

⁶⁷ Più in generale sulla trasformazione digitale del settore pubblico tramite PPP: P. Kyriakogkonas, A. Garefalakis, F. K. Gonidakis, N. Trihas, N. Zampoulakis, *Prospects of the Digital Transformation of the Greek Public Sector through Private-Public Partnerships: A Perception Study*, in *Theoretical Economics Letters*, 13(3)/2023, p. 568 ss.

⁶⁸ Hellenic Republic, National Reform Programme, pp. 47-49.

Il settore idrico vede anch'esso importanti investimenti tramite PPP, come nel caso del progetto "Investimenti nella rete di irrigazione nazionale". Questo programma non solo mira all'aggiornamento e alla modernizzazione delle infrastrutture idriche, ma richiede anche una riforma istituzionale per ottimizzare l'utilizzo delle risorse idriche⁶⁹.

Sono inoltre in corso investimenti cruciali nelle infrastrutture ospedaliere, con il restauro e l'ammodernamento di 80 ospedali in tutta la Grecia. Questi progetti comprendono la costruzione, la manutenzione e l'acquisto di attrezzature mediche tramite PPP, con l'obiettivo di completare il processo entro il 2025⁷⁰.

Infine, un progetto realizzato attraverso un contratto di Partenariato Pubblico-Privato, rientrante nelle finalità perseguite dal piano nazionale (Recovery and Resilience Plan), è quello relativo alla ristrutturazione degli edifici giudiziari che sta prendendo forma in tre diverse aree geografiche. Queste includono la Grecia centrale, dove il bando di gara è già stato pubblicato, la Grecia settentrionale, dove la seconda fase della competizione PPP è in corso, e Creta, dove si sta discutendo sull'inclusione di questo progetto nel programma di sviluppo nazionale⁷¹.

In sintesi, i progetti PPP attuati nel contesto del *Greece 2.0* non solo rappresentano un'importante strategia per modernizzare e potenziare le infrastrutture della Grecia, ma dimostrano anche il valore della collaborazione pubblico-privato nell'affrontare sfide complesse e nell'accelerare il processo di sviluppo infrastrutturale del paese. Questi sforzi creano un ambiente favorevole agli investimenti, promuovendo così la crescita economica.

3.3. Il partenariato pubblico-privato nel nuovo codice appalti italiano (DLgs. 36/2023): vantaggi e alcune persistenti criticità

Similmente al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza greco, anche l'equivalente italiano sottolinea chiaramente le potenzialità dei PPPs per l'attuazione dei progetti ivi previsti affermando che "in via prudenziale, non si tiene conto esplicitamente della possibilità che i fondi del PNRR vengano utilizzati per sostenere oppure attrarre investimenti privati attraverso il mercato, ad esempio tramite forme di partenariato pubblico-privato, contributi a progetti di investimento, prestiti o garanzie. In tal caso l'impatto sarebbe stato ben maggiore per l'operare di un effetto leva"⁷².

Mentre in Grecia (come evidenziato nel paragrafo 3.1), non sono state apportate modifiche strutturali alla disciplina relativa al Partenariato pubblico privato, in Italia si è seguita una strada diversa. Il quadro normativo delineato dal legislatore⁷³, infatti, presentava delle criticità, rilevate da più parti⁷⁴, tra cui la disparità di competenze tra settore pubblico e privato nella valutazione di

⁶⁹ *Ibid.*, p. 64.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 27.

⁷¹ *Ibid.*, p. 139.

⁷² Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Governo italiano, 2021, pp. 248-249.

⁷³ Il D.Lgs. 163/2006 (art. 3, co. 15 ter introdotto dal D.Lgs.) introduce per la prima volta nel nostro ordinamento il concetto di PPP, sebbene il Legislatore in questa occasione non abbia dato una definizione dal valore giuridico, limitandosi a fornire un elenco esemplificativo dei contratti ricompresi in siffatta categoria. È successivamente, con il D.Lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici) che, nell'articolo 3, comma 1, lettera eee), in combinato con l'articolo 180 del D.Lgs n. 50 del 2016, viene fornita una definizione di PPP: " 'il contratto di partenariato pubblico privato' è il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore". Il codice, inoltre, introduce una disciplina analitica di tutte le fasi procedurali del PPP inserendo 12 articoli interamente dedicati a questo strumento ed alla regolamentazione delle sue principali fattispecie negoziali (si rinvia agli artt. 180-181 e 182).

⁷⁴ Cfr., tra gli altri, G. Fidone, *Il partenariato pubblico privato: una fuga in avanti del legislatore nazionale rispetto al diritto europeo*, in *Il diritto dell'economia*, 29, 90/2016, p. 381 ss.; C. Mari, *Il partenariato pubblico-privato*, in *Note sui contratti pubblici alla luce del nuovo codice. D.Lgs. 18 aprile 2016, n.50*, 2016, p. 57 ss.; Corte dei conti europea, *Partenariati pubblico-privato nell'UE: carenze diffuse e benefici limitati*, 2018; M.P. Chiti, *Il partenariato pubblico-privato: concessioni, finanza di*

fattibilità dei progetti⁷⁵, tempistiche incerte, insufficiente pressione concorrenziale. È per questo che, di fronte alla necessità di individuare delle politiche idonee a stimolare la ripresa economica e sociale dell'Italia dopo l'emergenza Covid-19, è apparso essenziale procedere ad una riforma ampia e ad una revisione degli strumenti a disposizione delle pubbliche amministrazioni per implementare gli interventi strategici delineati anche all'interno del Piano nazionale. Non è un caso che il piano nazionale di ripresa e resilienza post-pandemia abbia posto un'accorta enfasi sulla revisione della normativa sugli appalti pubblici, inserendola tra le "riforme abilitanti" del PNRR⁷⁶ e che la stessa legge delega (n. 78/2022) sottolinei l'importanza in questo contesto del partenariato pubblico-privato, definendolo un vero e proprio "volano per la ripresa economica"⁷⁷.

Il recente Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36, ha riservato l'intero Libro IV al partenariato pubblico-privato. Benché non rivoluzioni drasticamente il quadro normativo delineato dal D.Lgs. n. 50/2016, questa nuova normativa presenta alcune novità significative⁷⁸.

Innanzitutto, con l'articolo 174 del nuovo codice, in sintonia con le direttive comunitarie, si abbandona la classificazione del Partenariato Pubblico-Privato (PPP) come mero contratto, per qualificarlo invece come un'operazione economica. Questo significa che il PPP viene considerato come un concetto generale che comprende diverse tipologie contrattuali, tra cui concessioni, locazioni finanziarie e contratti di disponibilità. Il paragrafo 1 del medesimo articolo delinea i tratti caratteristici e strutturali di questa operazione. Essa prevede una durata prolungata del rapporto, finalizzata al raggiungimento di un risultato di interesse pubblico. L'operazione è finanziata con risorse private, con una suddivisione dei ruoli che vede la parte privata responsabile dell'implementazione e gestione del progetto, assumendo su di sé i rischi operativi, mentre la parte pubblica definisce gli obiettivi e ne verifica il raggiungimento⁷⁹.

In aggiunta, viene introdotto il 'programma triennale delle esigenze pubbliche idonee a essere soddisfatte attraverso forme di partenariato pubblico'⁸⁰. Questa novità mira a superare le carenze pregresse nell'attività di pianificazione da parte delle amministrazioni. La disposizione, seguendo la logica di semplificazione del codice, non specifica in modo dettagliato i requisiti necessari per la fattibilità, ma si concentra sul risultato della valutazione preliminare, che comporta "un'analisi approfondita della convenienza e dell'opportunità di attuare interventi mediante un modello di partenariato"⁸¹. Tuttavia, come è stato notato, il nuovo codice non è intervenuto attraverso una ristrutturazione degli organi deputati a effettuare le valutazioni di convenienza e fattibilità. Pertanto, "è verosimile che l'incompetenza amministrativa che ha finora pregiudicato la realizzazione di singoli progetti di interesse pubblico si ripercuoterà negativamente anche sulla predisposizione del programma triennale"⁸².

Sul piano della governance, il legislatore delegato ha introdotto disposizioni specifiche per i progetti di interesse statale o finanziati con risorse dello Stato il cui valore supera i 250 milioni di euro. In questi casi è richiesto, come obbligatorio, il parere vincolante del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS), previa consultazione del Nucleo

progetto, società miste, fondazioni, Napoli, 2009; C. Contessa, "PPPC: modello generale", in *Trattato sui contratti pubblici*, M.A. Sandulli, R. De Nictolis (cur.), Tomo V, 2019; A. Travi, *Il partenariato pubblico-privato: i confini incerti di una categoria*, in *Negoziazioni Pubbliche - Scritti su concessioni e partenariati pubblico-privati*, a cura di M. Cafagno, A. Botto, G. Fidone e Bottino G., Milano, 2013; G. Viciconte, *I contratti di partenariato e la locazione finanziaria (artt. 179-182, 187)*, in *Commentario al codice dei contratti pubblici*, M. Clarich (cur.), Torino, 2019.

⁷⁵ Sulla rilevanza delle competenze del settore pubblico: V. Vecchi, N. Cusumano, C. B. Casady, S. Gatti, E. Borgonovo, *Addressing Adverse Selection in Public-Private Partnership (PPP) Procurement: An Agent-Based Approach*, in *Public Works Management & Policy* 2022, p. 1 ss.

⁷⁶ L. Zanghi, *Il partenariato pubblico-privato*, cit., p. 364.

⁷⁷ Adunanza della Commissione speciale, n. 775, 29 marzo 2017, *Parere sullo schema di linee guida recanti 'Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato'*.

⁷⁸ M. Protto, *Il (terzo) nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Giurisprudenza italiana*, 8-9/2023, p. 1949.

⁷⁹ M. Baldi, *Partenariato pubblico-privato e concessioni*, in *Urbanistica e appalti*, 3/2023, p. 286.

⁸⁰ Art. 175 D.Lgs. 36/2023.

⁸¹ M. Baldi, *Partenariato pubblico-privato e concessioni*, cit., p. 297.

⁸² L. Zanghi Buffi, *Il partenariato pubblico-privato*, cit., p. 366.

di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS)⁸³. Diversamente, per gli interventi con un valore tra 50 e 250 milioni di euro è previsto un parere preventivo, non vincolante al Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Tali pareri, non sempre vincolanti, come visto, potrebbero contribuire a colmare eventuali lacune nelle valutazioni del piano triennale. Infine, il monitoraggio dei partenariati pubblici è affidato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, sulla base delle informazioni provenienti dagli enti concedenti relativamente al valore complessivo del contratto, alla durata, all'importo del contributo pubblico e a quello dell'investimento a carico del privato.⁸⁴

Complessivamente, le recenti modifiche normative e istituzionali in materia di partenariato pubblico-privato in Italia rappresentano un importante passo avanti verso un quadro più chiaro e coerente, che mira a favorire una maggiore efficienza, trasparenza e partecipazione nel processo di realizzazione di progetti di interesse pubblico, promuovendo così la competitività economica e la sostenibilità a lungo termine del Paese. Tuttavia, mentre si riconoscono i progressi compiuti, alcune criticità persistenti richiedono ulteriori attenzioni. A questo proposito, il raffronto comparatistico con l'ordinamento greco, come discusso nel paragrafo conclusivo (v. par. 5), potrebbe fornire preziose indicazioni per superare tali problematiche e informare ulteriori miglioramenti.

3.4. Iniziative del PNRR italiano attuate attraverso collaborazioni pubblico-privato

Nel contesto delle iniziative previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano, il partenariato pubblico-privato riveste un ruolo significativo in vari ambiti⁸⁵.

Una precisazione preliminare è qui necessaria: in osservanza alla legge delega, le disposizioni emanate con il decreto legislativo 36/2023 sono diventate effettive il 1° luglio 2023. Conseguentemente, gli avvisi e i bandi pubblicati prima di questa data rimangono disciplinati dalle disposizioni stabilite nel decreto legislativo 50/2016. Tuttavia, nel contesto peculiare del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), le principali criticità insite in quest'ultima normativa, quali la valutazione di fattibilità dei progetti e le tempistiche incerte già evidenziate (v. paragrafo 3.3), sono superate. Questo perché gli obiettivi e i tempi di attuazione del PNRR sono definiti preventivamente all'interno del piano stesso, offrendo così un quadro chiaro e predeterminato per l'attuazione delle iniziative previste.

Passando all'analisi dei progetti per la cui attuazione è previsto il ricorso allo schema del partenariato pubblico-privato, una delle sfere coinvolte è quella relativa al sostegno alla ricerca e ai processi di innovazione e trasferimento tecnologico, nell'ambito della Missione 4⁸⁶. Nello specifico, è previsto l'utilizzo dei partenariati in settori come l'*High Performance Computing*, le tecnologie digitali, la transizione energetica e l'impresa innovativa. Inoltre, vengono citati strumenti di partenariato nell'ambito dell'istruzione e della ricerca, specialmente per progetti di edilizia universitaria. Nel contesto delle politiche per il lavoro, il partenariato è richiamato esplicitamente per agevolare le transizioni lavorative, migliorare l'occupabilità e rafforzare le tutele dei lavoratori⁸⁷.

Si prevede ancora l'utilizzo di partenariati anche per progetti di sviluppo urbano e rigenerazione⁸⁸, con l'obiettivo di promuovere il benessere sociale: questo in via indiretta favorirà, altresì, il conseguimento degli obiettivi previsti nell'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile.

Una scelta analoga è stata fatta anche per la realizzazione del Polo Strategico Nazionale (PSN), ovvero una nuova infrastruttura dedicata cloud, localizzata sul territorio nazionale, caratterizzata da

⁸³ Art. 165 comma 6.

⁸⁴ M. Baldi, *Partenariato pubblico-privato e concessioni*, cit., p. 297.

⁸⁵ Per un approfondimento cfr. A. Moliterni, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato*, cit., pp. 442-444.

⁸⁶ Si veda in particolare la linea di intervento "M4C2. Sostegno ai processi di innovazione e trasferimento tecnologico".

⁸⁷ Missione "M5C1 Politiche per il lavoro".

⁸⁸ Si veda la linea di intervento 2.2 "Piani Urbani Integrati".

prestazioni e livelli di sicurezza elevati⁸⁹. Nello specifico, è destinato ad ospitare i dati delle amministrazioni centrali dello Stato, delle maggiori amministrazioni a livello locale e delle ASL⁹⁰. Ai fini della sua realizzazione, senza che ciò fosse espressamente previsto dal PNRR, è stata avviata una iniziativa di partenariato pubblico-privato, al fine di sfruttare il finanziamento e il *know-how* del settore privato in maniera congiunta agli investimenti pubblici previsti per la realizzazione dell'infrastruttura.⁹¹

In sintesi, le iniziative del PNRR italiane che si avvalgono del partenariato pubblico-privato evidenziano l'importanza di tale strumento nella promozione dell'innovazione, dello sviluppo, e nella creazione di infrastrutture strategiche per il Paese. Queste collaborazioni rappresentano un'opportunità per ottimizzare l'uso delle risorse pubbliche e private, favorendo la realizzazione di progetti di interesse pubblico con maggiore efficienza e competenza, nel rispetto degli obiettivi di crescita economica e sviluppo sostenibile.

4. Riflessioni conclusive

Come evidenziato, sia il Piano nazionale italiano che quello greco riconoscono il valore del partenariato pubblico-privato come strumento efficace per ottimizzare il conseguimento degli obiettivi economici, infrastrutturali e sociali ivi inclusi. È previsto, infatti, che alcuni dei progetti più significativi dei Piani siano realizzati seguendo questo modello operativo, e alcuni di essi sono già in fase di attuazione (v. paragrafi 3.2 e 3.4).

Mentre però il legislatore italiano ha approfittato dell'attuale stato emergenziale per dar luogo ad una riforma strutturale del PPP, sottolineando l'importanza di questo strumento nell'attuale contesto emergenziale, in Grecia si è lasciato pressoché inalterato il quadro giuridico esistente, sebbene funzionante, apportando solo alcune modeste modifiche volte a standardizzare le procedure e a garantire maggiore celerità e trasparenza.

Nonostante i numerosi vantaggi precedentemente menzionati, quali l'impiego delle competenze del settore privato, la mobilitazione di risorse finanziarie supplementari rispetto a quelle pubbliche (noto come "effetto leva") – come discusso nel paragrafo 3 – è importante non trascurare le criticità e valutarne la gestibilità alla luce del contesto normativo italiano e greco appena descritto.

In primo luogo, nel contesto italiano, nonostante l'intervento della riforma strutturale, residua una perplessità in merito alla carenza di competenze specifiche da parte delle strutture amministrative. Sebbene infatti il quadro normativo italiano abbia subito modifiche significative per migliorare l'efficienza e la trasparenza nel settore dei PPP, non è stato istituito un organo istituzionale specializzato nel coordinamento e nella gestione di tali partenariati, come invece avviene in Grecia. In quest'ultimo Paese, come visto, esiste una struttura istituzionale dedicata specificamente alla gestione dei PPP, che agisce come punto di riferimento per le pubbliche amministrazioni e le imprese private coinvolte in questi progetti. Tale specializzazione consente una maggiore competenza e coerenza nella pianificazione dei Partenariati, riducendo il rischio di errori e ritardi nel processo decisionale e, di conseguenza, nell'attuazione dei progetti. L'assenza di una simile struttura istituzionale in Italia potrebbe rappresentare una criticità nel lungo termine, poiché potrebbe compromettere la pianificazione e l'esecuzione efficace dei progetti di PPP⁹². L'istituzione di un'agenzia o un'autorità nazionale dedicata potrebbe contribuire a colmare questa lacuna e a garantire una gestione più efficace nella valutazione dei progetti da attuare tramite partenariati pubblico-privato nel Paese.

⁸⁹ Previsto nell'Investimento 1.1. Infrastrutture digitali, nell'ambito della Missione "M1C1.1 Digitalizzazione della p.a.". Cfr. A. Moliterni, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato*, cit., p. 444; L. Zanghi Buffi, *Il partenariato pubblico-privato*, cit., p. 365; G. Napolitano, *Il partenariato pubblico-privato per la realizzazione del Polo strategico nazionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 703 ss.; A. Sandulli, *Lo "Stato digitale". Pubblico e privato nelle infrastrutture digitali nazionali strategiche*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, p. 581 ss.

⁹⁰ L. Zanghi Buffi, *Il partenariato pubblico-privato*, cit., p. 365.

⁹¹ A. Moliterni, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato*, cit., p. 444.

⁹² In questo senso anche L. Zanghi Buffi, *Il partenariato pubblico-privato*, cit., p. 366.

D'altra parte, mentre nel nuovo codice italiano, la limitatezza di studi preliminari di fattibilità degli interventi, che ha storicamente influito negativamente sul funzionamento del PPP, è stata affrontata attraverso l'istituzione del "programma triennale delle esigenze pubbliche idonee a essere soddisfatte mediante forme di partenariato pubblico", in Grecia non esiste una disposizione analoga. Non si è infatti mai avvertita l'esigenza di una programmazione preventiva e va preso in considerazione che, per quanto rileva ai fini della nostra analisi, nel caso specifico del PNRR, le macro-finalità dei progetti sono già stabilite internamente. Se l'obiettivo è stabilito in anticipo, accompagnato dall'individuazione di tempistiche certe e da micro-finalità da perseguire, si riduce la discrezionalità nella valutazione del progetto presentato dall'attore privato. Come è stato evidenziato, "tale valutazione sarà infatti essenzialmente diretta a verificare la coerenza del progetto con l'obiettivo già individuato dagli strumenti di programmazione. Certamente il mercato e il privato continuano ad avere un ruolo insostituibile nella prospettazione di soluzioni progettuali innovative, in grado di declinare al meglio le macro-finalità e, soprattutto, in maniera coerente con le tempistiche predefinite anche a livello sovranazionale: ma ciò avverrà all'interno di una 'rete di sicurezza' pubblica che renderà meno imprevedibile la valutazione di compatibilità del singolo progetto con l'interesse generale"⁹³.

Infine, una problematica fortemente avvertita nell'implementazione dei progetti attraverso l'utilizzo dello strumento del partenariato pubblico-privato è quella relativa all'incertezza delle tempistiche. Tale criticità è mitigata dalla pianificazione economica contenuta nei Piani nazionali, che stabilisce obiettivi con scadenze definite e sistemi di controllo e monitoraggio periodici.⁹⁴

In conclusione, si ritiene che mediante una gestione oculata delle risorse e una sinergica collaborazione tra il settore pubblico e quello privato, entrambi i Paesi hanno l'opportunità di attuare positivamente i progetti contenuti nei rispettivi Piani e tracciare un percorso verso una crescita sostenibile e una maggiore resilienza economica e sociale. L'analisi attenta delle criticità e l'impegno costante nel perfezionare le strutture normative e istituzionali permetteranno di consolidare i progressi ottenuti e di creare un clima favorevole agli investimenti che, a sua volta, contribuirà a garantire una maggiore resilienza economica per entrambe le nazioni.

Abstract

Il presente contributo, prendendo spunto dagli effetti dell'epidemia di Covid-19 e dalla risposta europea con il programma Next Generation EU, si concentra sull'analisi dei Piani di Ripresa e Resilienza adottati in Grecia e in Italia, i quali, oltre ad affrontare gli effetti immediati della crisi sanitaria, mirano a superare analoghi problemi strutturali preesistenti. A tal fine, l'analisi comparatistica mette in luce il ruolo strategico attribuito dai due Piani al partenariato pubblico-privato, riconosciuto come strumento utile per l'attuazione dei progetti ivi previsti, finalizzati a promuovere una crescita sostenibile e una maggiore resilienza economica e sociale nel lungo termine. In questa prospettiva di valorizzazione, mentre l'Italia, sfruttando lo stato emergenziale, ha promosso una riforma sostanziale del partenariato culminata nell'approvazione del D.Lgs. 36/2023, la Grecia ha adottato un approccio più conservativo, concentrando i propri sforzi sull'ottimizzazione delle procedure all'interno di un quadro normativo già consolidato. Sebbene le recenti evoluzioni normative italiane rappresentino un passo significativo verso una governance più chiara e inclusiva, residuano ancora alcune criticità. In questo contesto, il confronto con l'esperienza greca fornisce preziose indicazioni per superare tali sfide e per orientare ulteriori miglioramenti, tracciando il percorso verso un modello di partnership pubblico-privato ancora più efficiente.

Parole chiave: Next Generation Eu, PNRR, partenariato pubblico-privato, diritto comparato

*

⁹³ A. Moliterni, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato*, cit., p. 442.

⁹⁴ *Ibid.*

Taking the effects of the Covid-19 outbreak and the European response with the Next Generation EU programme as a starting point, the paper focuses on the analysis of the Recovery and Resilience Plans adopted in Greece and Italy, which, in addition to addressing the immediate effects of the health crisis, aim to overcome similar pre-existing structural problems. To this end, the comparative analysis highlights the strategic role attributed by the two Plans to the public-private partnership, recognised as a useful tool for the implementation of the projects envisaged therein, aimed at promoting sustainable growth and greater economic and social resilience in the long term. In this perspective of valorisation, while Italy, taking advantage of the emergency state, promoted a substantial reform of the partnership culminating in the approval of Legislative Decree 36/2023, Greece adopted a more conservative approach, concentrating its efforts on optimising procedures within an already consolidated regulatory framework. Although Italy's recent regulatory developments represent a significant step towards clearer and more inclusive governance, some critical issues still remain. In this context, the comparison with the Greek experience provides valuable indications to overcome these challenges and to guide further improvements, charting the path towards an even more efficient public-private partnership model.

Key words: Next Generation Eu, NRRP, public-private partnership, comparative law