

Rivista  
quadrimestrale

ISLE



# *Rassegna Parlamentare*

# 1

**2023**

**Gennaio/aprile**  
**Anno LXV**



**Jovene editore**

Direttore

Silvio Traversa

Direttore Responsabile

Gianni Letta

Comitato di Direzione

Michele Ainis (Condirettore) - Tommaso Edoardo Frosini  
Vincenzo Lippolis

Comitato Scientifico

Giuliano Amato - Paolo Armaroli - Antonio Baldassarre  
Augusto Barbera - Enzo Cheli - Antonio D'Atena - Giuseppe  
De Vergottini - Domenico Fisichella - Fulco Lanchester  
Anne-Marie Le Pourhiet - Peter Leyland - Nicola Lupo  
Andrea Manzella - Franco Modugno - Nicola Occhiocupo  
Mario Patrono Otto Pfersmann - Pino Pisicchio - Giulio  
M. Salerno - Gaetano Silvestri - Ignacio Torres Muro  
Giuliano Urbani - Michele Vietti

Comitato di Redazione

Luigi Ciaurro - Mario Fiorillo - Guglielmo Romano  
Maria Spinelli - Federico Silvio Toniato

Segretaria di Redazione

Viviana Torti



## UFFICIO DI PRESIDENZA

Presidente Onorario

Augusto Barbera

Presidente

Gianni Letta

Vicepresidenti

In rappresentanza

dei Soci ordinari:

Francesco D'Onofrio

Pino Pisicchio

In rappresentanza

dei Soci collettivi:

Giuseppe Mazzei

Segretario Generale

Silvio Traversa

Consiglio Direttivo

Claudio Boccia

Vice Segretario Generale

A.B.I.

Antonio Patuelli

Fabrizio Castaldi

ASSOGESTIONI

Tommaso Corcos

Francesco D'Onofrio

CASA EDITRICE DOTT. EUGENIO JOVENE S.R.L.

Stefano Rossi

Vincenzo Lippolis

Vice Segretario Generale

ENEL

ASSO HOLDING

Barbara Cortese

Donato Marra

IL CHIOSTRO

Giuseppe Mazzei

Lucia Pagano

POSTE ITALIANE S.P.A.

Elisabetta Serafin

SIAE

Gaetano Blandini

Paolo Agoglia

Silvio Traversa

TELECOM ITALIA

Ugo Zampetti

UNICREDIT

Tesoriere

Maria Spinelli

Revisori dei Conti

Gaetano De Vito - Sebastiano Piana - Gianluca Sposato

# INDICE

Gennaio-aprile 2023

## SAGGI

TOMMASO EDOARDO FROSINI, <i>Sulla forma di governo del premierato (elettivo)</i> .....	p.	7
MARIO PERINI, <i>Evoluzione della forma di governo alla luce della disciplina e della prassi del Copasir</i> .....	»	19
GIULIO MARIA SALERNO, <i>L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., nelle prospettive della forma di Stato ...</i>	»	51
ANTONINO IACOVIELLO, <i>Le funzioni di controllo della Corte dei conti sull'attuazione del PNRR dopo il decreto legge 44/2023</i> .....	»	91

## OSSERVATORIO PARLAMENTARE

a cura di VINCENZO LIPPOLIS e MICHELA MANETTI

ALESSANDRO GIGLIOTTI, <i>La figura del collaboratore parlamentare nel quadro del personale di diretta collaborazione operante nell'ambito degli organi costituzionali</i>	»	125
---	---	-----

## OSSERVATORIO GIURISPRUDENZIALE

a cura di GIACOMO D'AMICO

GIUSEPPE DONATO - COSIMO LOTTA, <i>L'irragionevolezza della «radicale oscurità» legislativa: un nuovo percorso per la Corte costituzionale? Nota a C. cost. n. 110 del 2023</i> .....	»	165
<i>Elenco collaboratori</i> .....	»	181

## SULLA FORMA DI GOVERNO DEL PREMIERATO (ELETTIVO)\*

di Tommaso Edoardo Frosini

SOMMARIO: 1. Il premierato elettivo, ieri e oggi. – 2. Il metodo per le riforme. Una chiosa a chiusa.

### 1. *Il premierato elettivo, ieri e oggi*

Siamo in presenza, oggi, di uno “smarrimento dei costituzionalisti” dovuto alla continua ricerca di riforme della costituzione, che invece andrebbe sempre e comunque difesa e salvaguardata?<sup>1</sup> A ben vedere, i costituzionalisti parlano e scrivono di riforme istituzionali dagli anni Settanta: quantomeno a partire dal dibattito su *La Costituzione e la crisi* organizzato dalla rivista “*Gli Stati*” (1973), dove personalità come Vezio Crisafulli, Giuseppe Ferrari, Serio Galeotti, Antonio La Pergola, Costantino Mortati e Aldo M. Sandulli discutevano (anche) dell’ipotesi di fare eleggere direttamente dagli elettori il Presidente del consiglio, cioè quello che viene chiamato il “premierato elettivo”. Vale la pena andare a rileggere quel dibattito, anche perché è attualissimo e si ritrovano in esso toni, modi e metodi che potrebbero essere ripresi pari pari oggi giorno.

Sostiene Mortati, nel dibattito prima ricordato: «*Non sembra dubbio che la preferenza debba andare alla elezione popolare del primo ministro, ciò soprattutto allo scopo di porre accanto a*

---

\* Intervento al dibattito, organizzato da *Federalismi*, sulle *Riforme istituzionali e forme di governo*, tenutosi presso il CNEL, a Roma il 17 maggio 2023.

<sup>1</sup> G. ZAGREBELSKY, *Tempi difficili per la Costituzione. Gli smarrimenti dei costituzionalisti*, Laterza, Roma-Bari, 2023.

*questo organo responsabile davanti al popolo dell'indirizzo politico di cui è espressione, un capo dello Stato, che non desuma la sua investitura direttamente dal popolo, e quindi non in grado di arrestare l'opera del governo che tale investitura ha ottenuto, ma tuttavia competente ad intervenire, sia provocando arresti temporanei del corso di provvedimenti con richiesta del loro riesame, sia soprattutto giudicando in ordine alla scelta dei possibili modi di risoluzione dei conflitti che insorgano fra il governo e il parlamento. [...] L'elezione simultanea del capo del governo e del parlamento esige, da una parte, l'approfondimento dei problemi relativi ai sistemi da adottare per la medesima, e dall'altra la ricerca delle misure meglio idonee a prevenire futuri dissidi circa l'attuazione delle direttive sottoposte al corpo elettorale. Sotto il primo riguardo è da ritenere che, salvo il caso dell'ottenimento della maggioranza assoluta a primo scrutinio, debba procedersi ad un secondo scrutinio, ciò per conferire all'investito della carica più elevata dello Stato una base popolare sufficientemente ampia. Quanto poi ai metodi per l'elezione delle Camere, malamente ad esse sembrano prestarsi quelli di tipo proporzionalistico, a meno di non voler ritenere che le coalizioni di partiti, che sembrano rese necessarie in sede di elezione del primo ministro, non si riflettano anche sull'altra elezione, così da accostare in pratica il sistema a quello maggioritario». Questa posizione e impostazione, Mortati ebbe sostanzialmente a confermarla e ribadirla anche nel *Commento all'art. 1 della Costituzione*, di un paio di anni successivo, in stretto collegamento, quindi, con il principio e l'effettivo esercizio della sovranità popolare, di cui all'art. 1, comma 2, Cost.<sup>2</sup>*

---

<sup>2</sup>C. MORTATI, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna, 1975, dove, a p. 39, scrive: sul «fiorire di tendenze sempre più diffuse che si orientano verso forme di consultazione popolare meglio idonee a consentire scelte in sede elettorale di indirizzi maggioritari destinate a vincolare gli organi elettivi per tutto un ciclo di vita del Parlamento (come per es. quelli rivolti a realizzare "accordi di legislatura" oppure a procedere alla elezione diretta del presidente del Consiglio dei ministri)». Su queste tesi di Mortati, v. A. BARBERA e S. CECCANTI, *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, in *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, a cura di M. Galizia, Giuffrè, Milano, 2007.

EVOLUZIONE DELLA FORMA DI GOVERNO  
ALLA LUCE DELLA DISCIPLINA  
E DELLA PRASSI DEL COPASIR\*

di MARIO PERINI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Un organo con una disciplina sviluppatasi in modo pragmatico e condiviso. – 3. Dotato di un'organizzazione evoluta. – 4. Con funzioni appropriate. – 5. Efficiente ed effettivo, sia in situazioni di crisi sia in tempi ordinari, ma non privo di criticità. – 6. Brevi cenni finali in tema di forma di governo.

1. *Premessa*

È nota la crisi in cui versa l'istituzione parlamentare<sup>1</sup>, non solo in Italia, e che si manifesta in molteplici e variegati squilibri del sistema: dal progressivo e parrebbe ormai irreversibile declino della legge<sup>2</sup> – nei suoi tradizionali aspetti di generalità ed astrattezza, certezza, espressione della volontà generale – come fonte centrale del sistema; all'incapacità dell'organo, non solo di dirigere l'esecutivo, ma anche di svolgere una qualche forma di controllo effettivo; all'ingravescente mancanza di *accountability* e soprattutto di *responsiveness* degli eletti verso gli elettori, con

---

\* Il presente scritto, in formato ridotto e col titolo *Copasir: nuovi approcci a istituzioni tradizionali?*, è destinato agli *Scritti in memoria di Beniamino Caravita*.

<sup>1</sup> Cfr. ad es. B. CARAVITA, *I circuiti plurali della decisione nelle democrazie moderne*, in *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia*, a cura di P. BILANCIA, Torino, Giappichelli, 2018, 21 ss.; *Parlamento e governo parlamentare in Italia. Verso un affresco contemporaneo*, a cura di M. MALVICINI, in *federalismi.it*, numero speciale 3/2019.

<sup>2</sup> Cfr. ad es. B. CARAVITA, *Tra crisi e riforme. Riflessioni sul sistema costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1993, 133 ss.; AA.VV., *Osservatorio sulle fonti*, Torino, Giappichelli, 1992-2012 e adesso *osservatoriosullefonti.it*; A. RUGGERI, *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, Torino, Giappichelli, 1992 ss.

conseguente autoreferenzialità delle *élites* politiche<sup>3</sup>. Insomma, un'evidente perdita del ruolo del Parlamento nella forma di governo e in quella di Stato, cui contribuisce primariamente, anche se non esclusivamente, il venir meno dei partiti<sup>4</sup>, cui facevano riferimento le costituzioni del secondo dopoguerra, e senza che nuovi corpi intermedi siano venuti a supplirne il ruolo. Tutto ciò, forse, radicato su di una *Weltanschauung* nella quale i coaguli di presame organicista<sup>5</sup> – indispensabili, in minime quantità, anche in società aperte, al fine di evitarne la completa disgregazione – sono stati quasi completamente decomposti in atomi isolati.

Moltissimo è stato scritto da giuristi, politologi, sociologi su questi fenomeni e solo una rapida scorsa dei titoli sarebbe in grado di generare, anche in Pangloss, «*un assalto di scoramento mortale*»<sup>6</sup>.

È forse, però, possibile rinvenire un settore eccentrico rispetto a questo quadro complessivo dove sembra intravedersi «*a Luz no Túnel*»<sup>7</sup>. Si tratta di un ambito del diritto parlamentare e, più in generale, di quello costituzionale nel quale – pur non trattandosi certo del «*meilleur des mondes possibles*»<sup>8</sup> – pare ragionevole rinvenire numerosi spunti fecondi per una rilettura dell'istituzione rappresentativa<sup>9</sup>: la disciplina, l'organizzazione e il

<sup>3</sup> Cfr. ad es. M. PROSPERO, voce *Legittimazione democratica e potere politico*, in *Enc. dir. - i tematici, Potere e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2023, 314 ss.

<sup>4</sup> B. CARAVITA, *Sistema dei partiti e riforme istituzionali*, in *federalismi.it* n. 6/2015, 1 ss.

<sup>5</sup> Su cui si rinvia ad es. a P. ALVAZZI DEL FRATE, *Individuo e comunità*, Torino, Giappichelli, 2020, 19 ss.; G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, F. PALLANTE, *Lineamenti di diritto costituzionale*, Firenze, Le Monnier Università, 2023, 10 ss.

<sup>6</sup> A. FOGAZZARO, *Daniele Cortis*, Milano, Baldini & Costoldi, 53.

<sup>7</sup> J. AMADO, *Os subterrâneos da liberdade*, Vol. 3, *A luz no túnel*, São Paulo, Companhia das Letras, 2011.

<sup>8</sup> «*Pangloss enseignait la métaphysico-théologo-cosmolo-nigologie. Il prouvait admirablement qu'il n'y a point d'effet sans cause, et que, dans ce meilleur des mondes possibles, le château de monseigneur le baron était le plus beau des châteaux, et madame la meilleure des baronnes possibles*», VOLTAIRE, *Candide, ou l'Optimisme*, Paris, Éditions Gallimard, 2016, chap. I.

<sup>9</sup> Cfr. R.W. BAUMAN, T. KAHANA, *New Ways of Looking at Old Institutions*, in *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*, a cura di R.W. BAUMAN, T. KAHANA, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, 1 ss., i quali

L'ATTUAZIONE DELL'ART. 116, TERZO COMMA, COST.,  
NELLE PROSPETTIVE DELLA FORMA DI STATO\*

di GIULIO M. SALERNO

SOMMARIO: 1. Premessa: regionalismo paritario e regionalismo asimmetrico nell'ordinamento costituzionale. – 2. L'estensione dell'autonomia differenziata, ovvero la questione relativa alla definizione delle “materie”. – 3. I “limiti sostanziali” dell'autonomia differenziata. – 3. Riflessioni conclusive sulla forma di Stato.

1. *Premessa: regionalismo paritario e regionalismo asimmetrico nell'ordinamento costituzionale*

La Costituzione come scritta dall'Assemblea costituente ha definito l'assetto delle istituzioni regionali – uno dei tratti di maggiore innovazione ordinamentale su cui il consenso si coagulò, non senza difficoltà, anche in nome di un avvertito richiamo a quella tradizione risorgimentale favorevole al decentramento che poi era stata smentita dal “concentramento amministrativo” post-cavouriano<sup>1</sup> – sulla base del principio paritario, e ha rigorosamente circoscritto il ricorso al regionalismo asimmetrico alle sole Regioni che sono state dotate di statuti speciali, tra loro per di più reciprocamente differenziati, adottati con leggi costituzionali per lo più parte approvati dalla stessa Assemblea

---

\* Questo contributo è dedicato agli Scritti in ricordo di Beniamino Caravita di Toritto.

<sup>1</sup> Per la ricostruzione di questi aspetti del confronto in seno alla Seconda Sottocommissione, si rinvia alle considerazioni di S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Carocci, Roma, 2017, in specie 13 ss. ove si richiama, tra l'altro, la posizione cruciale espressa da Ambrosini e si conclude affermando che, in estrema sintesi, “la regionalizzazione appariva un modo di democratizzazione” (v. p. 15).

costituente<sup>2</sup>. Anzi, come è stato ben detto, questo aspetto della differenziazione tra gli assetti regionali dovuta all'istituzione delle Regioni speciali fu considerato dall'Assemblea come “un fatto compiuto”<sup>3</sup> che non incontrò praticamente ostacolo alcuno.

In questo specifico senso, dunque, può concordarsi con chi ha rilevato che il regionalismo italiano è sempre stato segnato dal canone della “asimmetria”<sup>4</sup> o della “differenziazione”<sup>5</sup>, con riferimento, dunque, alla contestuale presenza di assetti istituzionali,

<sup>2</sup> Tra l'altro, le specifiche diversità sussistenti tra singole “specialità” risentono anche dalla presenza di alcuni aspetti del tutto peculiari che hanno connotato il processo di costruzione dei rispettivi assetti autonomistici all'interno di un assetto sistemico fondato sul principio del riconoscimento dell'esistenza di una molteplicità di regimi differenziati: oltre al caso particolare dello statuto del Friuli-Venezia Giulia approvato solo nel 1963 e per lungo tempo condizionato dalla delicata questione internazionale relativa ai confini orientali, vanno ricordate due “specialissime” specialità: lo statuto siciliano in ragione della sua precedenza cronologica rispetto alla stessa approvazione della Costituzione (in quanto tale statuto, a partire da un testo formulato dalla Consulta regionale siciliana, venne dapprima adottato con regio decreto legislativo del 15 maggio 1946, n. 455, e quindi “convertito in legge costituzionale” mediante la legge cost. n. 2 del 1948 approvata dall'Assemblea costituente) così determinando non facili problemi nella ricostruzione del rapporto gerarchico con la stessa Costituzione (si vedano le sentenze n. 38 del 1957 e n. 6/1970); e il caso dello statuto del Trentino-Alto Adige, che ha affiancato alla Regione due Province autonome dotate anch'esse di poteri legislativi e amministrativi, e che, con la l. cost. n. 3/2001, sono state espressamente previste nella Costituzione quali elementi costitutivi della stessa Regione (vedi l'art. 116, comma 2, Cost. come risultante a seguito della l. cost. n. 3/2001), assumendo così un ruolo del tutto peculiare nel quadro ordinamentale degli enti territoriali. Sugli aspetti reciprocamente peculiari di tali specialità e sui relativi connotati sistemici, si vedano in particolare i contributi nel volume di F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, ESI, Napoli, 2016, rispettivamente di E. D'ORLANDO, F.E. GRISOSTOLO, *L'autonomia speciale del Friuli-Venezia Giulia: origini, attualità e prospettive*, 155 ss. e in specie 158 sul, di D. IMMORDINO, *Tra evoluzione e normalizzazione: attualità e prospettive dell'autonomia speciale siciliana*, 239 ss., e di G. POSTAL, F. GUELLA, *La specialità trentina tra istituzioni autonomistiche statutarie e normativa di attuazione*, 77 ss.

<sup>3</sup> Così L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1997, 8.

<sup>4</sup> Sulla distinzione tra i canoni della “simmetria” e “asimmetria”, che sono collegati al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, e il generico riferimento al concetto di “differenziazione”, che invece è proprio della ripartizione delle competenze amministrative ai sensi dell'art. 118, comma 2, Cost., si veda S. Mangiameli, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, in R. BIN, F. FERRARI, *Il futuro delle Regioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 146.

<sup>5</sup> Così si esprime L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000, in specie 12 ss.

LE FUNZIONI DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI  
SULL'ATTUAZIONE DEL PNRR  
DOPO IL DECRETO LEGGE 44/2023

di ANTONINO IACOVIELLO

SOMMARIO: 1. La natura giuridica del PNRR e le regole del NGUE per il finanziamento delle riforme strutturali degli Stati membri. – 2. Il sistema nazionale di monitoraggio e controllo per l'attuazione del PNRR. – 3. Le funzioni attribuite alla Corte dei conti. – 4. Il controllo sulla gestione delle risorse straordinarie. – 5. Il controllo concomitante. – 6. Le modifiche al sistema dei controlli: l'eliminazione del controllo concomitante per i piani, programmi e progetti finanziati con fondi PNRR.

1. *La natura giuridica del PNRR e le regole del programma NGUE per il finanziamento delle riforme strutturali degli Stati membri*

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentato dall'Italia per accedere alle risorse europee del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza si inserisce in un complesso meccanismo giuridico che si snoda a livello europeo e a livello nazionale, in un quadro normativo originale delineato per rispondere alle circostanze eccezionali di questo tempo storico<sup>1</sup>.

L'Unione europea ha varato un programma ambizioso per consentire agli Stati membri di sostenere la ripresa dopo la pandemia da Covid-19 e di orientare le politiche pubbliche verso obiettivi strategici in diversi settori di interesse comune.

---

<sup>1</sup> Il Governo italiano ha trasmesso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza alla Commissione europea il giorno 30 aprile 2021; il Piano è stato approvato definitivamente con la Decisione di esecuzione del Consiglio, su proposta della Commissione, del 13 luglio 2021, che contiene un corposo allegato in cui sono indicati precisi obiettivi, tempi e traguardi con riferimento a ciascun investimento e riforma.

Come ben noto, nel Quadro pluriennale finanziario dell'Unione europea 2021-2027 sono state previste risorse straordinarie da utilizzare secondo regole specifiche per realizzare gli obiettivi del programma “*Next Generation EU*” (NGEU), strumento di intervento di natura emergenziale e con durata temporanea<sup>2</sup>.

Nell'ambito di tale programma le maggiori risorse sono state destinate al Dispositivo per la ripresa e la resilienza (“*Recovery and Resilience Facility*”)<sup>3</sup>, ideato con l'obiettivo specifico di promuovere, orientare e finanziare riforme di lungo periodo negli Stati membri.

Si tratta di un cambio di prospettiva rilevante dell'azione europea per fronteggiare le crisi; per la prima volta si è deciso di fare debito comune per sostenere programmi di investimento degli Stati membri. Segnatamente, le misure previste dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza consentono agli Stati membri di accedere, su richiesta, a risorse straordinarie per realizzare azioni strutturali di riforma e investimento orientate a promuovere la coesione, aumentare la resilienza delle rispettive economie e promuovere la crescita sostenibile, secondo piani di azione decisi da ciascuno Stato<sup>4</sup>.

La base giuridica per l'intervento straordinario europeo è l'articolo 175, par. 3, TFUE, che consente “azioni specifiche” per fare fronte a eventi e bisogni imprevedibili<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Per un approfondimento sul programma europeo “*Next Generation EU*” si rinvia a S. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, 2022.

<sup>3</sup> Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, n. 241.

<sup>4</sup> Il dispositivo di ripresa e resilienza prevede che ciascuno Stato presenti un pacchetto di investimenti e riforme illustrati in Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) da sottoporre all'approvazione del Consiglio, previa valutazione della Commissione europea. Il paragrafo n. 34 del preambolo del Regolamento UE 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 precisa che le autorità regionali e locali sono partner importanti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti, e che dovrebbero essere adeguatamente consultate e coinvolte nella programmazione e nell'attuazione degli interventi conformemente al quadro giuridico nazionale.

<sup>5</sup> Sulle regole europee per l'istituzione di “azioni specifiche” si veda O. PORCHIA, *Commento all'articolo 175 TFUE*, in A. Tizzano, a cura di, *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, 1581.

LA FIGURA DEL COLLABORATORE PARLAMENTARE  
NEL QUADRO DEL PERSONALE  
DI DIRETTA COLLABORAZIONE  
OPERANTE NELL'AMBITO DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI

di ALESSANDRO GIGLIOTTI

SOMMARIO: 1. Attività politica e strutture di supporto negli organi costituzionali. – 2. Assemblee rappresentative e strutture di supporto. Il ruolo dell'amministrazione parlamentare – 3. Il personale dei gruppi parlamentari. – 4. Le segreterie particolari e i collaboratori parlamentari. – 5. Il problema della fonte competente a disciplinare il rapporto di lavoro dei componenti delle segreterie particolari. – 6. Le novità introdotte dalla recente delibera adottata dall'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati.

1. *Attività politica e strutture di supporto negli organi costituzionali*

I titolari di cariche politiche, quale che sia il livello di governo nel quale operino, necessitano di un supporto per l'esercizio delle funzioni, le quali richiedono competenze tecniche e conoscenza approfondita del sistema istituzionale ed amministrativo che non sempre i medesimi organi politici possono avere al momento dell'assunzione dell'incarico o acquisire entro l'orizzonte temporale nel quale il medesimo si svolge. Una simile considerazione è valida per tutte le cariche politiche, elettive o non elettive, ed è particolarmente vero per le assemblee parlamentari, che tendono pertanto a dotarsi di una serie di strutture di supporto all'attività legislativa e a tutte le ulteriori funzioni loro assegnate.

Invero, la presenza di una forma di supporto all'attività politica appare indispensabile non solo per la predisposizione di atti legislativi, tipica attribuzione costituzionale delle assemblee parlamentari, ma più in generale per tutte le funzioni aventi rilevanza politica. Per quanto riguarda le cariche di governo, ad esempio, la legge prevede che ministri, viceministri e sottosegretari possano avvalersi, nell'esercizio delle rispettive funzioni di natura politico-amministrativa, di *uffici di diretta*

*collaborazione*, disciplinati nei tratti generali dall'art. 7 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e dall'art. 14, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e negli aspetti di dettaglio da appositi regolamenti governativi adottati ai sensi dell'art. 17, comma 4-*bis*, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del ministro competente. Si tratta, in particolare, di uffici di *staff*, vale a dire di strutture che non gestiscono direttamente affari rientranti nella competenza amministrativa del dicastero e che, per tale ragione, si collocano all'esterno della struttura amministrativa propriamente intesa e si compongono di una segreteria particolare, di un gabinetto, di un ufficio legislativo, di un ufficio stampa e di altri uffici *ad hoc*, con sensibili differenze tra ministero e ministero<sup>1</sup>. I componenti di tali uffici non sono selezionati mediante le canoniche procedure concorsuali, bensì per chiamata diretta da parte dei titolari della carica politica i quali, a tal fine, possono inquadrare personale di varia provenienza: dipendenti pubblici posti in posizione di aspettativa, fuori ruolo o comando, collaboratori esterni assunti con contratti a tempo determinato nonché esperti e consulenti con contratti di collaborazione coordinata e continuativa. La peculiarità degli incarichi conferiti presso gli uffici di diretta collaborazione, di natura puramente fiduciaria, comporta la conseguenza per cui, cessata la carica dell'organo dal quale dipendono, all'atto del giuramento del nuovo ministro *pro tempore*, i singoli componenti decadano automaticamente ove non confermati entro trenta giorni.

Gli uffici di diretta collaborazione, così concepiti, operano del resto anche presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, come previsto dall'art. 7, comma 7, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, recante l'ordinamento della medesima Presidenza, il quale dispone a tal proposito che al Presidente del Consiglio compete individuare, con propri decreti, gli uffici di diretta collaborazione propri e, sulla base delle relative proposte, quelli dei ministri senza portafoglio o sottosegretari della Presidenza, e determinarne la loro composizione<sup>2</sup>. Ed operano altresì presso gli enti regionali, sulla base delle norme adottate

<sup>1</sup> L. GIANI, *L'organizzazione amministrativa*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, quinta edizione, Giappichelli, Torino, 2017, 129; C. DE ANGELIS, *Le Anticamere del potere. Note sugli uffici di diretta collaborazione*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 2022, n. 4, 7 ss. Sul tema degli uffici di diretta collaborazione dei ministeri, si veda altresì O. SEPE, *Ministeri (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVI, Milano, Giuffrè, 1976, 491 s.

<sup>2</sup> B. CIMINO, *Gli uffici di diretta collaborazione nella Presidenza del Consiglio dei ministri*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2006, n. 3, 677 ss.

L'IRRAGIONEVOLEZZA  
DELLA «RADICALE OSCURITÀ» LEGISLATIVA:  
UN NUOVO PERCORSO PER LA CORTE COSTITUZIONALE?  
NOTA A C. COST. N. 110 DEL 2023

di GIUSEPPE DONATO e COSIMO LOTTA\*

SOMMARIO: 1. La «radicale inintelligibilità» come motivo di impugnazione. – 2. Fondamento e limiti dello scrutinio di ragionevolezza per oscurità della legge. – 3. La declaratoria di incostituzionalità della legge «oscura» come *extrema ratio*, nel giudizio in via d'azione e nel giudizio in via incidentale. – 4. Il *drafting* normativo regionale tra regole e “incertezze politiche”. – 5. Conclusioni.

1. *La «radicale inintelligibilità» come motivo di impugnazione*

La sentenza n. 110/2023 della Corte costituzionale segna un primo, importante passo nella direzione della giustiziabilità di un testo normativo per la sua formulazione linguistica<sup>1</sup>.

Il caso si inserisce in un giudizio in via d'azione – profilo, come si vedrà, non secondario – che il Presidente del Consiglio aveva promosso impugnando numerose disposizioni della legge reg. Molise n. 8/2022 (legge di stabilità regionale anno 2022). Fra queste, il ricorrente riteneva che l'art. 7, comma 18, violasse l'art. 3 Cost. e, in specie,

---

\* Pur avendo elaborato il lavoro in maniera congiunta, si specifica che Giuseppe Donato ha curato la stesura dei paragrafi 1 e 2 e Cosimo Lotta dei paragrafi 3 e 4, mentre il paragrafo 5 è frutto della riflessione comune degli Autori.

<sup>1</sup> Su Corte cost., sent. n. 110/2023, si vedano le note di P. COSTANZO, *Ancora un (notevole) avanzamento nella giustiziabilità del drafting legislativo (osservazioni minime a prima lettura di Corte cost. n. 110/2023)*, in *Consulta OnLine*, 2/2023, 461 ss.; L. DI MAJO, *Una legge «radicalmente oscura» è incompatibile con la Costituzione. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 110/2023*, in *Consulta OnLine*, 2/2023, 715 ss.; M. MILANESI, *L'incostituzionalità delle «disposizioni irrimediabilmente oscure». Riflessioni a margine di Corte cost., sent. n. 110/2023*, in *Consulta OnLine*, 2/2023, 726 ss.

il principio di ragionevolezza, data la «radicale inintelligibilità» di una disposizione che ospitava plurime «espressioni vaghe e suscettibili delle più diverse interpretazioni»<sup>2</sup>.

Già l'*iter* di approvazione del comma 18 non appariva del tutto lineare: era stato inserito con un emendamento in un contesto normativo del tutto avulso, per contenuto e finalità; la sua cattiva scrittura, unita al particolare tecnicismo della materia, aveva finanche impedito alle forze di opposizione di vagliare il merito della scelta legislativa. La Giunta regionale, che pure aveva voluto tale previsione, non era stata in grado di fornire, per mezzo della sua difesa, adeguati chiarimenti sul punto né in sede di costituzione in giudizio né successivamente in udienza.

Nelle argomentazioni che hanno condotto all'accoglimento della questione la Corte dà positivo riscontro alle censure dedotte dallo Stato, evidenziando la presenza, nel corpo della legge regionale impugnata, di locuzioni di (quantomeno) equivoca lettura come «tutte le aree di piano» – in assenza di ulteriori indicazioni per identificare di quale piano si tratti – o del non meglio chiarito acronimo «V.A.», cui la Regione stessa aveva attribuito ora il significato di «valutazione ambientale» (a sua volta interpretabile come «valutazione di impatto ambientale», VIA, o «valutazione ambientale strategica», VAS), ora di «verifica di ammissibilità».

Il mero dato fattuale – agevolmente riscontrabile – delle numerose “impurità” della disposizione non è però, di per sé, sufficiente a reggere una declaratoria di incostituzionalità, data l'assenza di un parametro costituzionale *ad hoc*. Le presenti brevi considerazioni tenteranno, pertanto, di individuare il fondamento dell'apertura della Consulta, di perimetrare i limiti dello scrutinio sul *drafting* normativo e, da ultimo, di avanzare qualche ipotesi sui possibili sviluppi di tale decisione.

## 2. *Fondamento e limiti dello scrutinio di ragionevolezza per oscurità della legge*

Al riguardo, importanti spunti di ricerca possono essere ricavati dalla giurisprudenza costituzionale in materia penalistica, dove le esigenze di chiarezza, precisione, tassatività e prevedibilità delle disposi-

<sup>2</sup> Erano altresì evocati come parametri gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.