

Rivista  
quadrimestrale

ISLE



# *Rassegna Parlamentare*

# 2

**2018**  
**Maggio/Agosto**  
**Anno LX**



**Jovene editore**

La Direzione e la Redazione della rivista sono presso l'ISLE - via del Corso, 267 - 00186 Roma - tel. 06/6795142 - fax 06/6793449. E-mail: studileg@gmail.com - Sito web: www.isle.it.

A questo indirizzo devono essere inviati i manoscritti, le bozze corrette, i cambi, i libri per recensione, ecc.

La responsabilità delle opinioni espresse negli articoli firmati è assunta esclusivamente dagli Autori.

La Rivista pubblica solo su invito. I manoscritti, anche se non pubblicati, non saranno restituiti.

La Direzione, se richiesta, potrà autorizzare la riproduzione di alcuni scritti pubblicati nella *Rassegna Parlamentare*.

La Direzione si riserva di pubblicare, nel corso dell'anno, un numero doppio, qualora ciò sia necessario per esigenze redazionali o tipografiche.

L'Amministrazione è presso la Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene s.r.l., via Mezzocannone, 109 - 80134 Napoli - tel. 081/5521019-5521274-5523471 - fax 081/5520687. E-mail: info@jovene.it - www.jovene.it.

Pubblicità: Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene s.r.l., via Mezzocannone, 109 - 80134 Napoli - tel. 081/5521019-5521274-5523471 - fax 081/5520687 - info@jovene.it - www.jovene.it.

#### CONDIZIONI DI ABBONAMENTO:

- Unione europea: € 80,00 - Paesi extra Unione europea: € 120,00;
- prezzo di un singolo numero: € 30,00 (Extra U.E.: € 45,00).

Le annate arretrate sono disponibili al prezzo di € 120,00.

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri relativi all'annata, compresi quelli già pubblicati.

#### IL PAGAMENTO PUÒ EFFETTUARSI DIRETTAMENTE ALL'EDITORE:

- con versamento sull'IBAN: IT62G0307502200CC8500241520, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento;
- a ricezione fattura;
- on line collegandosi al sito dell'Editore: www.jovene.it.

Al fine di assicurare la continuità dell'invio dei fascicoli gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'anno successivo se non disdettati con – apposita segnalazione – entro la scadenza.

Il rinnovo dell'abbonamento deve essere effettuato entro il 31 marzo di ciascun anno.

I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati al ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, contro rimessa dell'importo.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.

Per ogni effetto l'abbonato elegge domicilio presso la Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene s.r.l., via Mezzocannone, 109 - 80134 Napoli.

I contributi pubblicati in questa rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

---

Registrazione presso il Tribunale di Roma al n. 6607 del 5 dicembre 1958.

R.O.C. n. 6569 (già RNS n. 23 vol. 1 foglio 177 del 2/7/1982).

Direttore responsabile: GIANNI LETTA.

Pubblicità inferiore al 45%.

Finito di stampare nel novembre 2018 da PL Print - Napoli.

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 - Sabino Cassese - Enzo Cheli - Stefano  
Maria Cicconetti - Antonio D'Atena - Giuseppe De Vergottini  
Gianni Ferrara - Domenico Fisichella - Giovanni Grottanelli  
De' Santi - Giuseppe Guarino - Fulco Lanchester - Anne-  
Marie Le Pourhiet - Peter Leyland - Andrea Manzella - Franco  
Modugno - Nicola Occhiocupo - Valerio Onida - Mario  
Patrono - Otto Pfersmann - Pino Pisicchio - Gaetano Silvestri  
Ignacio Torres Muro - Giuliano Urbani - Michele Vietti

Comitato di Redazione

Fabrizio Castaldi - Luigi Ciaurro - Mario Fiorillo - Nicola Lupo  
Guglielmo Romano - Maria Spinelli - Federico Silvio Toniato

Segretaria di Redazione

Maribella Fauzzi



## UFFICIO DI PRESIDENZA

Presidente Onorario

Augusto Barbera

Presidente

Gianni Letta

Vicepresidenti

In rappresentanza  
dei Soci ordinari:  
Francesco D'Onofrio  
Pino Picicchio

In rappresentanza  
dei Soci collettivi:  
Giuseppe Mazzei

Segretario Generale

Silvio Traversa

Consiglio Direttivo

Claudio Boccia

A.B.I.

Antonio Patuelli

Francesco D'Onofrio

ASSOGESTIONI

Tommaso Corcos

Giuseppe Guarino

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

Alessandro Rossi

Vincenzo Lippolis

Vice Segretario Generale

ENEL

Donato Marra

GRUPPO FERROVIE DELLO STATO

Lucia Pagano

IL CHIOSTRO

Giuseppe Mazzei

Massimo Scioscioli

POSTE ITALIANE S.P.A.

Elisabetta Serafin

SIAE

Gaetano Blandini

Paolo Agoglia

Silvio Traversa

TELECOM ITALIA

Ugo Zampetti

UNICREDIT

Tesoriere

Massimo Scioscioli

Revisori dei Conti

Gaetano De Vito - Sebastiano Piana - Gianluca Sposato

# INDICE

maggio-agosto 2018

## SAGGI

- GAETANO SILVESTRI, *Le Autorità indipendenti nella cornice costituzionale ed europea* ..... p. 271
- SIMONE SCAGLIARINI - LARA TRUCCO, *La nuova legge elettorale alla prova dei fatti* ..... » 291
- ALESSIO VACCARI, *La Corte e l'autodichia degli organi costituzionali* ..... » 319

## OSSERVATORIO PARLAMENTARE

*a cura di* VINCENZO LIPPOLIS e MICHELA MANETTI

- LUCA CASTELLI, *Il ricalcolo dei vitalizi degli ex deputati* ..... » 337

## OSSERVATORIO SULLE REGIONI

*a cura di* ANTONIO D'ATENA

- STEFANIA MABELLINI, *Identità culturale e territorio, tra integrazione e secessione* ..... » 351

## OSSERVATORIO PARLAMENTARE COMPARATO

*a cura di* TOMMASO EDOARDO FROSINI

- ADRIANA CIANCIO, *Costituzione e secessione: aporie di un accostamento* ..... » 385

<i>Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2018 su una proposta recante l'invito al Consiglio a constatare, a norma dell'articolo 7, paragrafo 1 del Trattato sull'Unione europea, l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione (2017/2131(INL))</i> .....	p. 403
ANGELA DI GREGORIO, <i>L'Ungheria e i valori europei. Un matrimonio difficile</i> .....	» 445

#### OSSERVATORIO LEGISLATIVO

ANNA PIROZZOLI, <i>L'istituto del "dibattito pubblico" sulle grandi opere</i> .....	» 455
<i>Elenco collaboratori</i> .....	» 469

*I contributi proposti per la pubblicazione su questa Rivista sono esaminati in via preliminare dalla Direzione anche per stabilirne la congruità tematica. I Saggi sono poi sottoposti a valutazione da parte di un Comitato di revisori esterno. Le note destinate alle varie rubriche sono soggette a valutazione da parte di revisori interni, oltre che dei responsabili delle rubriche.*

# LE AUTORITÀ INDIPENDENTI NELLA CORNICE COSTITUZIONALE ED EUROPEA\*

di GAETANO SILVESTRI

SOMMARIO: 1. Opinioni contrastanti sulla natura e il ruolo delle autorità indipendenti. – 2. Autorità indipendenti e classica tripartizione dei poteri dello Stato. – 3. Significato attuale della separazione dei poteri. – 4. Autorità indipendenti e giurisdizione. – 5. Autorità indipendenti, riserva di legge e principio di legalità. – 6. Autorità indipendenti e amministrazione. – 7. I fondamenti costituzionali delle autorità indipendenti. – 8. Le autorità indipendenti sono strumenti necessari di attuazione di alcuni principi costituzionali. – 9. Il quadro europeo.

## 1. *Opinioni contrastanti sulla natura e il ruolo delle autorità indipendenti*

Negli ultimi decenni si è verificato il fenomeno della nascita e della moltiplicazione<sup>1</sup> delle c.d. autorità (amministrative) indipendenti, salutato da alcuni come un importante progresso sulla strada della tutela immediata, partecipata ed effettiva di diritti e interessi individuali e collettivi da parte di istituzioni pubbliche sottratte ai condizionamenti e alle fluttuazioni della politica, avversato da altri come un indebolimento del circuito della responsabilità politica democratica e una distorsione della forma di governo parlamentare.

Il dibattito politico e dottrinale è stato lungo e frastagliato ed è lungi, al giorno d'oggi, dall'essere concluso. Mi guarderò

---

\* Relazione presentata al Convegno *Le giurisdizioni e le autorità indipendenti*, tenutosi al Consiglio superiore della magistratura nei giorni 19 e 20 luglio 2018.

<sup>1</sup> Il fenomeno è stato così intenso da far parlare autorevole dottrina di un “erompere” di tali autorità: cfr. A. PREDIERI, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Passigli, Firenze, 1997.

bene, nello spazio limitato di questo intervento, dal riprendere e commentare la sterminata letteratura che si è accumulata sull'argomento. Mi limiterò al tentativo di precisare alcune coordinate teoriche di inquadramento di queste istituzioni nell'ordinamento costituzionale italiano<sup>2</sup>, ormai sempre più integrato in quello europeo, che lo delimita, lo arricchisce e, in definitiva, contribuisce a conformarlo.

## 2. *Autorità indipendenti e classica tripartizione dei poteri dello Stato*

Il punto di partenza dell'analisi costituzionalistica non può che essere la particolare natura di queste autorità, sia dal punto di vista strutturale che da quello funzionale. Sotto entrambi i profili, le autorità indipendenti non sono classificabili nello schema tradizionale della divisione dei poteri e delle funzioni, riassunto nel rapporto tendenzialmente univoco tra normazione e potere legislativo, amministrazione e potere esecutivo, giurisdizione e potere giudiziario.

Già da tempo il dogma della "triade" dei poteri dello Stato, quasi una secolarizzazione della Trinità divina, è stato smentito dalla storia costituzionale e da una parte della dottrina costituzionalistica.

Ugualmente superata deve ritenersi ormai l'idea dell'unità monolitica dello Stato sovrano, sia nella sua versione autoritaria che in quella democratica. È stato giustamente osservato che chi si mostra riluttante ad accettare la realtà dell'attuazione non amministrativa della legge parte da un pregiudizio e da una negazione: «il pregiudizio del potere unico, monolitico, da cui tutto parte e a cui tutto deve tornare; la negazione di tutto ciò che è stato costruito nell'incontro fra costituzionalismo e stato di di-

---

<sup>2</sup> Intendo con questa espressione l'insieme sistematico del testo della Carta costituzionale e della legislazione primaria di attuazione, che, storicamente, e pure giuridicamente, fa corpo con la prima, assumendo un valore sostanzialmente costituzionale: cfr. in proposito A. BARBERA, *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2010, 328.



# LA NUOVA LEGGE ELETTORALE ALLA PROVA DEI FATTI

di SIMONE SCAGLIARINI e LARA TRUCCO\*

SOMMARIO: 1. Premessa – I. LE CRITICITÀ EMERSE NELLE FASI DELLA VOTAZIONE E DELLO SCRUTINIO. – 2. La novità del tagliando antifrode. – 3. Il voto espresso per più liste della stessa coalizione: *vitiatur et vitiat?* – II. LE CRITICITÀ EMERSE NELLA FASE DI ASSEGNAZIONE DEI SEGGI. – 4. Un aggiramento delle quote di genere? – 5. I “seggi orfani” del *Rosatellum bis* – 6. (*Segue*) *Quid iuris?* – 7. L’“effetto flipper” – 8. Conclusioni.

## 1. Premessa

Dopo la serie di problematiche emerse in sede di approvazione<sup>1</sup>, la legge 3 novembre 2017 n. 165 recante “Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali” (meglio nota come “*Rosatellum bis*”) ha posto non pochi grattacapi anche in occasione del suo primo impiego: nelle fasi di votazione e di scrutinio prima, così come poi all’atto dell’assegnazione dei seggi, tanto da motivare, prima e dopo il 4 marzo 2018, il deposito di oltre un centinaio tra reclami, esposti e ricorsi presso gli uffici elettorali ed i Tribunali.

Per quanto concerne le fasi della votazione e dello scrutinio vi sono almeno due questioni che l’applicazione del *Rosatellum bis* solleva, ovvero quella dell’introduzione dei c.d. “tagliandi an-

---

\* Lo scritto nasce da una riflessione congiunta degli Autori; tuttavia, Simone Scagliarini ha curato la redazione dei paragrafi 2, 3, 4 e Lara Trucco i paragrafi 5, 6, 7; i paragrafi 1 e 8 si devono invece ad entrambi gli autori.

<sup>1</sup> Per l’esame dei quali si fa sin d’ora rinvio, in particolare, al numero speciale di *Giurisprudenza Italiana* P. COSTANZO, A. RUGGERI, L. TRUCCO (a cura di), *Elezioni politiche 2018: come funziona il Rosatellum bis*, Wolters Kluwer, Milano, 2018.

tifrode” e quella della (supposta) trasmissione della nullità del voto espresso per la parte plurinominale a quella uninominale anche nel caso in cui l’elettore abbia contrassegnato più liste appartenenti alla medesima coalizione.

Sul versante dell’assegnazione dei seggi, poi, tra le principali criticità emerse si segnalano: il possibile aggiramento delle quote di genere, la mancanza di un sufficiente numero di candidati nelle liste da mandare in Parlamento da parte di talune formazioni politiche (c.d. “caso siciliano”) e la “mobilità” dei seggi attribuiti tra le circoscrizioni elettorali (c.d. “traslazione dei seggi”).

Nell’analisi di tali problematiche, che in questa sede ci proponiamo di svolgere, precisiamo fin da ora che adatteremo un approccio di carattere meramente tecnico, volto a mettere in luce incongruenze e malfunzionamenti di aspetti e meccanismi organizzativi e procedurali senza indugiare su valutazioni sia dei singoli istituti (quali ad es. “pluricandidature”, “quote di genere”, “liste civetta” e “*truncated lists*”, conteggio “ad imbuto”, ecc.) così come sulle varie componenti (sistema di voto, disegno e composizione dei collegi, formula elettorale) del sistema elettorale, sia dello stesso sistema elettorale nel suo insieme considerato.

Detto altrimenti, ci porremo in una prospettiva per così dire “interna” al disegno della legislazione elettorale vigente, evidenziando talune aporie ed incongruenze di questa a prescindere dal giudizio di merito che può esprimersi sugli elementi sopra richiamati.

## I

### LE CRITICITÀ EMERSE NELLE FASI DELLA VOTAZIONE E DELLO SCRUTINIO

#### 2. *La novità del tagliando antifrode*

Il tagliando antifrode, come è stato denominato dalla stessa normativa, è una novità prevista dai commi 18 e 19 del *Rosatellum bis*, i quali, modificando gli articoli 31 e 58 della legge elettorale per la Camera, hanno previsto che la scheda sia dotata di

# LA CORTE E L'AUTODICCHIA DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI

di ALESSIO VACCARI

SOMMARIO: 1. L'autodichia come manifestazione di autonomia. – 2. Una motivazione che non convince. – 3. Una prospettiva sul futuro.

## 1. *L'autodichia come manifestazione di autonomia*

Con la sentenza n. 262 del 2017, la Corte costituzionale aggiunge un ulteriore significativo tassello al mosaico delle interpretazioni in tema di autodichia. Dopo trentadue anni dalla storica sentenza n. 154 del 1985, il giudice torna a pronunciarsi sulla questione con una sentenza che sembra voler chiudere in modo definitivo la vicenda e che è destinata a suscitare un'ampia discussione.

In quella notissima decisione, la giustizia domestica, della cui legittimità costituzionale si dubitava, era stata salvata grazie alla dichiarazione di insindacabilità, in sede di giudizio in via incidentale, riconosciuta alle norme dei regolamenti della Camera e del Senato nelle quali era prevista e disciplinata<sup>1</sup>. Posizione che non era mai stata smentita nella giurisprudenza successiva, fino alla altrettanto nota sentenza n. 120 del 2014 che tuttavia sembrava aver aperto la porta al sindacato sui regolamenti parlamentari, perlomeno nel caso in cui le loro norme fossero lesive di attribuzioni costituzionalmente garantite ad altri organi dello Stato. In quella pronuncia, il giudice costituzionale – pur avendo espressamente affermato che i regolamenti parlamentari non

---

<sup>1</sup> Si tratta degli articoli 12 del Regolamento della Camera e del Regolamento del Senato.

avendo forza di legge non possono essere oggetto del sindacato di legittimità costituzionale<sup>2</sup> – aveva poi osservato che essi non sfuggono tuttavia al controllo in sede di conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato<sup>3</sup>.

La via per risolvere la delicata questione dell'autodichia degli organi costituzionali sembrava dunque tracciata. Non era infatti una “questione controversa” che la protezione dell'area di indipendenza e libertà parlamentare, e la conseguente sottrazione a qualsiasi giurisdizione degli strumenti intesi a garantirne il rispetto, potesse valere per i rapporti di lavoro con i propri dipendenti? Più esplicitamente: non era forse quella dell'autodichia nei confronti dei propri dipendenti un'attribuzione sottratta agli organi giurisdizionali che, in quanto tale, configurava un possibile conflitto di attribuzioni?

Tali interrogativi sono alla base della prospettiva da cui il giudice comune ha mosso per sollevare un conflitto di attribuzioni. Si tratta delle Sezioni unite della Cassazione che, seguendo la strada che pareva suggerita nella citata sentenza 120 del 2014, hanno sollevato con ordinanza del 19 dicembre 2014, conflitto tra poteri nei confronti del Senato in riferimento agli articoli 72-84 del testo unico delle norme regolamentari che disciplinano il contenzioso con il personale. Le sezioni unite hanno chiesto che tali

---

<sup>2</sup> In quella occasione, come è noto, il giudice costituzionale aveva per la prima volta affermato che i regolamenti parlamentari non rientrano tra le fonti-atto indicate nell'art. 134 Cost. come soggette al sindacato della Corte costituzionale. Secondo il ragionamento del giudice, l'articolo in parola indicando come sindacabili soltanto la legge e quegli atti che, essendo ad essa equiparati, hanno la capacità di regolare ciò che rientra nella competenza della legge, non consentirebbe di estendere la sindacabilità anche ai regolamenti parlamentari. Questo tipo di fonti, come previsto dall'articolo 64 Cost., sono infatti “dotate di una sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge ordinaria” nella quale la stessa legge non è autorizzata a intervenire. In questo modo, il giudice costituzionale aveva non soltanto voluto confermare la sua giurisprudenza circa la esclusione dei regolamenti parlamentari dagli atti aventi forza di legge (sent. 154 del 1985; ordinanze n. 444 e n. 445), ma aveva inoltre spiegato come la “ragion d'essere” della loro insindacabilità sia riconducibile alla stessa Costituzione e non a “motivazioni storiche” o a “risalenti tradizioni interpretative”.

<sup>3</sup> La soluzione era già stata anticipata in dottrina v. S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2007, 354 ss.; M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990.

# IL RICALCOLO DEI VITALIZI DEGLI EX DEPUTATI

di LUCA CASTELLI

SOMMARIO: 1. La delibera dell'Ufficio di Presidenza. – 2. Il parere del Consiglio di Stato. – 3. La costituzionalità della delibera alla luce della giurisprudenza costituzionale. – 4. L'autodichia della Camera alla prova dei vitalizi.

## 1. *La delibera dell'Ufficio di Presidenza*

Con deliberazione n. 14 del 12 luglio 2018, l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati ha disposto la rideterminazione, con il sistema di calcolo contributivo, della misura degli assegni vitalizi, diretti e di reversibilità, nonché delle quote di vitalizio dei trattamenti previdenziali *pro rata*, diretti e di reversibilità.

Il ricalcolo decorre dal 1° gennaio 2019 e si applica alle prestazioni maturate fino al 31 dicembre 2011<sup>1</sup>. Dal 1° gennaio 2012, infatti, è già in vigore un diverso regime previdenziale dei deputati<sup>2</sup>, che ha superato l'istituto dell'assegno vitalizio e ha introdotto un trattamento pensionistico sostanzialmente analogo a quello vigente per i pubblici dipendenti<sup>3</sup>, basato sul metodo contributivo<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Secondo fonti di stampa, il provvedimento riguarda 1338 vitalizi e comporta un risparmio per il bilancio della Camera che l'Ufficio di Presidenza ha stimato in circa 40 milioni di euro all'anno. Cfr. *Vitalizi, tocca al Senato ma la strada è in salita*, in *Il Messaggero*, 14 luglio 2018.

<sup>2</sup> Di cui alle deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del 14 dicembre 2011 e del 30 gennaio 2012.

<sup>3</sup> Giacché, a differenza di quanto previsto per gli altri pensionati, i deputati percettori di pensione che venivano rieletti potevano sospendere il trattamento nel corso del nuovo mandato e ricalcolare l'importo del vitalizio, a conclusione del nuovo mandato, sulla base di un montante contributivo ricavato dalla somma tra il montante già maturato in precedenza e i contributi relativi al nuovo mandato.

<sup>4</sup> Il nuovo regime si applica integralmente ai deputati eletti dopo il 1° gennaio 2012, mentre per quelli in carica, nonché per coloro che erano già cessati dal mandato e sono stati in seguito rieletti, si applica un sistema *pro rata*, basato, in parte, sulla

Non mutano, invece, i requisiti anagrafici e contributivi richiesti ai fini della corresponsione del beneficio. Il deputato, pertanto, una volta cessato dalle funzioni, può percepire l'assegno – come ricalibrato a seguito della delibera – al compimento del sessantacinquesimo anno di età, purché abbia svolto il suo mandato per almeno cinque anni. L'età anagrafica si abbassa di un anno, fino al tetto massimo di sessanta anni, per ogni anno di mandato ulteriormente svolto.

I nuovi importi dei vitalizi vengono determinati moltiplicando il montante contributivo individuale per il coefficiente di trasformazione relativo all'età del percettore al momento della decorrenza del trattamento previdenziale<sup>5</sup> e sono rivalutati annualmente sulla base dell'indice Istat dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati<sup>6</sup>.

Il montante è costruito come somma dei contributi – compresa la quota a carico del datore di lavoro –, rivalutati anch'essi ogni anno secondo quanto previsto per i dipendenti pubblici dalla legge n. 335 del 1995<sup>7</sup>.

Tuttavia, nel caso in cui un deputato che (già) percepisce il vitalizio venga riletto, i contributi versati per l'ulteriore mandato non sono più sommati al montante contributivo maturato in precedenza, andando così a formare un montante unico, ma danno vita ad un nuovo montante, che viene trasformato in rendita attraverso i coefficienti relativi all'età del deputato al termine del nuovo mandato. Dunque, non più un montante complessivo su cui calcolare il vitalizio finale, ma un vitalizio complessivo, dato dalla somma di due diversi trattamenti, maturati in tempi diversi.

La delibera fissa anche una duplice soglia limite che l'assegno, come rideterminato, non può oltrepassare. A seguito del ricalcolo, infatti, il suo ammontare deve corrispondere, al massimo, a quello stabilito dal regolamento vigente nel momento in cui il deputato ha iniziato il proprio mandato; mentre, come minimo, deve coincidere con l'importo che verrebbe percepito, col sistema contributivo, da un deputato di sessantacinque anni che sia stato eletto nella XVII legislatura.

---

quota di vitalizio definitivamente maturata al 31 dicembre 2011; in parte, sulla quota calcolata con il nuovo sistema, riferita agli anni di mandato svolti a partire dal 2012.

<sup>5</sup> I coefficienti da applicare sono elencati in una tabella allegata alla delibera e sono stati elaborati dall'Inps, utilizzando le basi tecniche fornite dall'Istat.

<sup>6</sup> L'indicizzazione sui vitalizi dei deputati è piena, mentre per gli altri pensionati dipende dall'importo del reddito pensionistico.

<sup>7</sup> Ossia alla luce della variazione media quinquennale del PIL nominale.

# IDENTITÀ CULTURALE E TERRITORIO, TRA INTEGRAZIONE E SECESSIONE\*

di STEFANIA MABELLINI

SOMMARIO: 1. Territorio e identità culturale. – 2. Stati decentrati e pluralità culturale in Europa. – 2.1. La “diversità culturale” nel regionalismo spagnolo. – 2.2. Identità culturale e identificazione territoriale delle Regioni in Italia. – 3. “Diversità culturale”: fine o mezzo?

## 1. *Territorio e identità culturale*

La risposta alla difficoltà di far corrispondere Stato e nazione (intesa come patrimonio culturale e linguistico)<sup>1</sup> è stata offerta, storicamente, dal riconoscimento, nel quadro dell’unità statale, di un’autonomia politica alle entità decentrate<sup>2</sup>. L’opzione federale (o regionale) si è, infatti, rivelata particolarmente utile a «risolvere i problemi della diversità etnica»<sup>3</sup>. Tanto che le differenziazioni culturali sembrano tro-

---

\* Il presente scritto trae origine dalla relazione tenuta nell’incontro di studio su “Diversità culturale e incontro di civiltà. Ieri - oggi - domani. Testimonianze, esperienze, concetti, regole, progetti...”, svoltosi il 21 maggio 2018 presso la Macroarea di Lettere e Filosofia, Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”.

<sup>1</sup> Cfr., V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, *Nazione*, Milano, 1977, 33 ss.; P. GROSSI, *I diritti di libertà ad uso di lezioni*, I, 1, II ed. ampliata, Torino, 1991, 150 ss.

<sup>2</sup> V., G. DE VERGOTTINI, *Stati federali e Stati regionali*, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, 1998, 43 ss. Cfr., inoltre, A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, 1967, 366, il quale osserva che il sistema federale «risulta oggi operante soprattutto nei casi in cui si tratta di fondere in un’unica organizzazione statale gruppi nazionali diversi, specialmente se già dotati di una certa tradizione unitaria»; B. BALDI, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Bari-Roma, 2003, 111 ss.

<sup>3</sup> Così, R. PADDISON, *Il federalismo: diversità regionale nell’unione nazionale*, in AA.VV., *Governi decentralizzati e federalismo*, Bologna, 1995, 28. Cfr., inoltre, sul punto, A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, cit., 364, il quale osserva che «se la strutturazione dell’ordinamento statale secondo i principi del federalismo può risultare utilissima per la risoluzione dei problemi minoritari, non è detto

vare il «proprio “contenitore” (relativamente) migliore» proprio nel modello federale<sup>4</sup> il quale, secondo quanto si è osservato, si presenta come la più efficace risposta «a spinte centrifughe esistenti nell’ambito di Stati unitari, al fine di valorizzare le identità culturali di gruppi di vasta area»<sup>5</sup>, offrendo, a fronte di processi disgregativi, una forma organizzativa utile a conservare un residuo legame tra entità che, diversamente, troverebbero «insopportabile il vincolo unitario»<sup>6</sup>.

Eppure, non occasionalmente, tale modello sembrerebbe non corrispondere più con la stessa efficacia del passato alle aspirazioni autonomistiche delle collettività territoriali.

Esemplare, in questo senso, appare, nell’esperienza spagnola, il “caso Catalogna” – il cui acme si è raggiunto con la celebrazione del *referendum d’autodeterminació*<sup>7</sup> e la conseguente risoluzione del Parla-

---

però che ogni qual volta ci troviamo di fronte ad uno stato federale si debba necessariamente ritenere che esso sia stato organizzato in questo modo soltanto per risolvere una o più situazioni minoritarie. In realtà in molti casi l’ordinamento federale è stato adottato per risolvere una generalità di conflitti sociali, tra i quali possono essercene o non essercene anche di quelli che danno luogo a situazioni minoritarie»; T. FLEINER, *Legal Instruments and Procedures to Prevent and Solve Ethnic Conflicts. Experiences of the Swiss Constitution*, in L.R. BASTA FLEINER, T. FLEINER (a cura di), *Federalism and Multiethnic States*, Fribourg, 2005, 145 ss.

<sup>4</sup> V., P. HÄBERLE, *Problemi attuali del federalismo tedesco*, in *Giur. cost.*, 1992, 1992, 3371 (pubblicato anche in A. D’ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994, 107 ss.).

<sup>5</sup> In questi termini, T. GROPPI, *Federalismo e Costituzione. La revisione costituzionale negli Stati federali*, Milano, 2001, 99. V., inoltre, F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2008, 145 ss.

<sup>6</sup> Così, T. GROPPI, *Federalismo e Costituzione*, cit., 72.

<sup>7</sup> La consultazione dell’1 ottobre 2017, indetta dal Parlamento catalano (*Leyes 19 y 20/2017, de 7 y 8 de septiembre de 2017*, rispettivamente sul “referendum de autodeterminación” – dichiarata incostituzionale con sentenza del *Tribunal Constitucional* n. 114 del 2017 – e sulla “transitoriedad jurídica y fundacional de la República”), è stata seguita dalla dichiarazione di indipendenza – subito sospesa – approvata con una risoluzione del Parlamento catalano il 27 ottobre 2017 (atti, tutti, dichiarati illegittimi con decisioni del *Tribunal constitucional* dell’8 novembre 2017) e dall’applicazione della previsione costituzionale dell’art. 155, comma 1, CE. Per un’analisi dei risultati delle successive elezioni regionali e delle problematiche costituzionali ad esse conseguenti, cfr., R.L. BLANCO VALDES, *La rebelión del nacionalismo catalán provoca en España una gravísima crisis política y constitucional*, in <http://www.dpceonline.it>, 3/2017, 441 ss.; D. CAMONI, *Il volto ambiguo della “questione catalana” tra diritto e politica: dalle elezioni regionali del 21 dicembre 2017 agli incerti sviluppi della più stretta attualità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 marzo 2018; A. GALERA VICTORIA, *El federalismo ante las tendencias secesionistas en España*, in *federalismi.it*, 2/2018.



## COSTITUZIONE E SECESSIONE: APORIE DI UN ACCOSTAMENTO\*

di ADRIANA CIANCIO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I presupposti filosofici del diritto di secessione. – 3. Diritto costituzionale alla secessione *vs* sovranità dello Stato. – 4. Breve indagine storico-comparata. – 5. (*Segue*) Uno sguardo oltre il continente europeo. – 6. Il Canada e le istanze separatiste del Québec alla prova della giurisprudenza della Corte Suprema. – 7. Prime riflessioni conclusive. – 8. L'art. 50 TUE e il tentativo «secessionista» della Gran Bretagna.

### 1. *Premessa*

La riflessione odierna è volta a verificare se siano conciliabili i termini di quello che – *prima facie* dal punto di vista giuridico – potrebbe apparire un ossimoro allorché si ragiona sulla possibilità di inquadrare la secessione, quale fatto evocativo di una divisione, nell'ambito normativo della Costituzione, intesa come la tavola comune dei valori e dei principi fondamentali di una collettività sociale organizzata in Stato. Invero, la «Costituzione, qualunque Costituzione, essendo un patto a garanzia dell'unità politica di uno Stato» escluderebbe «la secessione per propria stessa natura»<sup>1</sup>.

A fronte di un'affermazione così netta, tuttavia, la storia mo-

---

\* Lo scritto, corredato delle note, sviluppa il testo predisposto dall'A. per gli Atti del Convegno «Secessionismi, Autonomismi, Federalismi. Frammenti di una rosa olografica» (Pescara, 28/02-02/03 2018) alla cui data è aggiornato.

<sup>1</sup> A. BARBERA, in A. BARBERA, G. MIGLIO, *Federalismo e secessione. Un dialogo*, Milano, 1997, 178, secondo cui «Il patto politico che sta alla base della Costituzione vale esattamente per quel popolo, su quello specifico territorio. Si può cambiare tutto ciò che si vuole, sempre restando nella legalità costituzionale (...) ma non si può dar vita a due diverse Comunità politiche, mutilare il territorio, senza violare la Costituzione». Ne conseguirebbe che «(...) nessun diritto di secessione può essere costituzionalizzato, perché così facendo la Costituzione negherebbe se stessa».

derna e contemporanea è costellata di movimenti e partiti politici, che, facendo proprie rivendicazioni di gruppi in vario modo connotati sotto il profilo etnico, linguistico e religioso, si fanno portatori di istanze di maggiore autonomia fino all'estremo di invocare la separazione dall'ordinamento nazionale in cui è insediata la comunità di riferimento. L'obiettivo, pertanto, è di accertare a quali condizioni e in quali limiti sia possibile considerare tale evento costituzionalmente legittimo; ovvero se esso non debba piuttosto venir lasciato (e confinato) sul piano fattuale, rinunciando alla pretesa di ricondurre il fenomeno entro i canoni della legalità (e della legittimità) costituzionale.

Come accennato, la problematica è affatto nuova, giacché l'analisi diacronico-comparata offre numerosissimi esempi di istanze separatiste, che hanno riscosso, a seconda dei casi, maggiore o minore successo. Per limitarsi ai casi a noi (geograficamente e storicamente) più vicini, a parte quello, recentissimo, catalano, è appena il caso di ricordare che la Spagna è stata, in passato, teatro di altri e duraturi tentativi secessionisti anche molto sanguinari, come quelli condotti in favore dell'autonomia dei Paesi Baschi, finché l'ETA (famigerato braccio armato dei movimenti politici separatisti) non ha dichiarato cessate le ostilità verso Madrid, acconsentendo al confronto pacifico, sia pur in cambio di notevoli concessioni da parte del Governo centrale in termini, principalmente, di autonomia economico-finanziaria e fiscale. Non meno efferati, d'altra parte – come noto – sono stati gli esiti delle rivendicazioni avanzate da gruppi terroristici armati inneggianti all'indipendenza irlandese e che hanno insanguinato per decenni il Regno Unito, prima che la questione venisse ricondotta nei binari della mediazione politica; canale, quest'ultimo, lungo il quale si è per lo più svolto il confronto sull'altro terreno «caldo» dell'autonomia in Gran Bretagna, ossia quello che ha guidato la *devolution* in favore della Scozia. Ancora può farsi menzione di talune aspirazioni separatiste del popolo corso rispetto alla Francia, e, d'altra parte, tuttora vividi nella memoria sono gli echi dei conflitti tra etnie, che per anni hanno interessato le regioni dell'est europeo, in particolare in occasione della dissoluzione dell'ex Jugoslavia, nonché dell'ex Unione sovietica<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> V. *infra* ulteriori riferimenti al § 5.

RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO  
DEL 12 SETTEMBRE 2018

su una proposta recante l'invito al Consiglio a constatare, a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea, l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione (2017/2131(INL))

*Il Parlamento europeo,*

- visto il trattato sull'Unione europea, in particolare l'articolo 2 e l'articolo 7, paragrafo 1,
- vista la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,
- visti la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e i relativi protocolli,
- vista la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo,
- visti i trattati internazionali in materia di diritti umani delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa, quali la Carta sociale europea e la Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul),
- vista la sua risoluzione del 17 maggio 2017 sulla situazione in Ungheria<sup>1</sup>,
- viste le sue risoluzioni del 16 dicembre 2015<sup>2</sup> e del 10 giugno 2015<sup>3</sup> sulla situazione in Ungheria,
- vista la sua risoluzione del 3 luglio 2013 sulla situazione dei diritti fondamentali: norme e pratiche in Ungheria (in applicazione della risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2012)<sup>4</sup>,
- viste le sue risoluzioni del 16 febbraio 2012 sui recenti sviluppi

---

<sup>1</sup> Testi approvati, P8\_TA(2017)0216.

<sup>2</sup> GU C 399 del 24.11.2017, 127.

<sup>3</sup> GU C 407 del 4.11.2016, 46.

<sup>4</sup> GU C 75 del 26.2.2016, 52.

politici in Ungheria<sup>5</sup> e del 10 marzo 2011 sulla legge ungherese sui media<sup>6</sup>,

– vista la sua risoluzione del 25 ottobre 2016 recante raccomandazioni alla Commissione sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali<sup>7</sup>,

– vista la sua risoluzione legislativa del 20 aprile 2004 sulla comunicazione della Commissione in merito all'articolo 7 del trattato sull'Unione europea: Rispettare e promuovere i valori sui quali è fondata l'Unione<sup>8</sup>,

– vista la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 15 ottobre 2003, in merito all'articolo 7 del trattato sull'Unione europea: Rispettare e promuovere i valori sui quali è fondata l'Unione<sup>9</sup>,

– viste le relazioni annuali dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) e dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF),

– visti gli articoli 45, 52 e 83 del suo regolamento,

– visti la relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni e i pareri della commissione per il controllo dei bilanci, della commissione per la cultura e l'istruzione, della commissione per gli affari costituzionali e della commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere (A8-0250/2018),

A. considerando che l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze, quali enunciati all'articolo 2 del trattato sull'Unione europea (TUE) e ripresi dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e che tali valori, comuni agli Stati membri e approvati liberamente da tutti gli Stati membri, costituiscono il fondamento dei diritti di cui godono quanti vivono nell'Unione;

B. considerando che un eventuale rischio evidente di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2 TUE

---

<sup>5</sup> GU C 249 E del 30.8.2013, 27.

<sup>6</sup> GU C 199 E del 7.7.2012, 154.

<sup>7</sup> GU C 215 del 19.6.2018, 162.

<sup>8</sup> GU C 104 E del 30.4.2004, 408.

<sup>9</sup> COM(2003)0606.

## L'UNGHERIA E I VALORI EUROPEI. UN MATRIMONIO DIFFICILE

di ANGELA DI GREGORIO

1. Come entusiasticamente sottolineato sia dai *media* che dalla dottrina, il voto del Parlamento europeo sul c.d. rapporto Sargentini dello scorso 12 settembre riveste un valore storico, benché rischi di rimanere simbolico. Pur non essendo la prima volta che il Parlamento europeo sollecita e sostiene misure più incisive nei confronti dell'Ungheria (e della Polonia), la chiara e trasversale presa di distanza dai comportamenti della maggioranza politica ultra-conservatrice al governo in Ungheria rappresenta un evento quasi epocale.

La Risoluzione del Parlamento europeo, che rivolge al Consiglio la richiesta di attivazione dell'art. 7.1 del TUE, elenca analiticamente (seppure con alcune imprecisioni e lacune) le varie tappe della degenerazione illiberale ungherese a partire dal 2011 che giustificano il pericolo di una violazione sistematica dei valori dell'Unione come sintetizzati nell'art. 2 del TUE. In realtà, le trasformazioni costituzionali hanno preso avvio prima dell'adozione della Legge Fondamentale vigente, poco dopo la vittoria schiacciante della coalizione diretta dal Fidesz nell'aprile 2010. All'elenco dei provvedimenti ungheresi, nell'allegato alla Risoluzione sono affiancate le reazioni delle istituzioni europee ed internazionali, comprese le sentenze di condanna della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo, passando per gli interventi della Commissione di Venezia, della Commissione europea ed i precedenti ripetuti interventi dello stesso Parlamento europeo, l'istituzione della UE che più si è battuta per la tutela dei valori fondamentali dell'Unione.

L'osservazione delle tappe incrementalmente della degenerazione illiberale, che ha piuttosto disorientato le istituzioni europee prima di produrre qualche reazione organizzata, mostra un piano chiaro e definito con sufficiente precisione. Nonostante l'accoglimento di alcuni dei

suggerimenti della Commissione di Venezia e delle prescrizioni della Corte di Giustizia, la realtà politica del corso ultra-conservatore ungherese si basa su di un programma esplicito.

Orbán ha una storia personale che affonda paradossalmente le sue radici nelle idee liberali e progressiste dei movimenti di contestazione al comunismo della seconda metà degli anni '80. È stato tra i protagonisti della transizione di regime e già alla guida del governo tra 1998 e 2002 con un programma di impostazione piuttosto liberale ed europeista. Il percorso politico del premier e della forza politica di cui è a capo ha subito una decisa virata a destra negli anni successivi, visuti all'opposizione rispetto ai governi a guida socialista, parallelamente all'ascesa di un'altra forza politica ancor più estremista nello stesso fronte conservatore, ossia Jobbik (dichiaratamente antieuropeista, antisemita oltre che populista, ma mai alleato col Fidesz).

Il manifesto ideologico del nuovo corso politico di Orbán può essere rinvenuto in un discorso del 26 luglio 2014 pronunciato a Tuzsádfürdő, nella Romania «ungherese», al *Bákványos Summer Free University and Student Camp*, un forum intellettuale annuale nato nel 1990 con l'intento di promuovere la cooperazione transfrontaliera. Il discorso in questione fu pronunciato poco dopo la seconda vittoria elettorale consecutiva del Fidesz ed in esso il premier giustifica minuziosamente il suo *revirement* politico. In particolare, Orbán considera come un catalizzatore di cambiamenti mondiali il 2008, l'anno della crisi finanziaria «occidentale», che egli paragona addirittura ai tre eventi storici del Novecento, vale a dire le due guerre mondiali e la caduta del comunismo. Gli sconvolgimenti economici iniziati in tale anno avrebbero mostrato che il modello liberista, che ha pervaso il mondo attraverso i percorsi della globalizzazione a partire dal prototipo statunitense, produce una serie di disvalori come corruzione, sesso e violenza, tutte cose che discreditano la «modernizzazione americana». La società post-2008 sarebbe sempre meno capitalista e sempre più feudale rischiando di far scomparire la classe media. L'unico modo per rompere questa spirale perversa è costruire uno Stato nuovo capace di rendere grande e competitiva sulla scena internazionale la nazione di cui esso è l'esponente. A tal fine bisogna prendere esempio da quei sistemi che non sono occidentali, non sono democrazie liberali, e forse nemmeno democrazie, ma che sono riusciti a rendere grandi le loro nazioni, come Singapore, Cina, India, Russia e Turchia. Dunque, come afferma Orbán, «nel momento in cui rompiano con i