

Rivista
quadrimestrale

ISLE



Rassegna Parlamentare

3

2018

**Settembre/Dicembre
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 marzo 2019 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
Giuglielmo 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

settembre-dicembre 2018

SAGGI

- GIAMPIETRO FERRI, *Magistrati e iscrizione ai partiti politici...* p. 477
TOMMASO EDOARDO FROSINI, *La tutela dei dati e il diritto
all'oblio* » 497
ANDREA PISANESCHI, *Sovranità finanziaria dello Stato e con-
dizionalità sovranazionali* » 513

OSSERVATORIO PARLAMENTARE

a cura di VINCENZO LIPPOLIS e MICHELA MANETTI

- MARCELLO DEGNI, *Il bivacco di manipoli: considerazioni
sulla sessione di bilancio per il 2019-2021* » 537
ALBERTO MENCARELLI, *Il Registro dei rappresentanti di in-
teressi della Camera dei deputati: un primo bilancio (e
alcune prospettive) alla luce della prima prassi applica-
tiva* » 557
CLAUDIO TUCCIARELLI, *Il seguito parlamentare dell'ordi-
nanza della Corte costituzionale sull'aiuto al suicidio...* » 569

OSSERVATORIO SULLE REGIONI

a cura di ANTONIO D'ATENA

- CAMILLA PETRILLO, *L'intreccio tra le competenze statali e
regionali in materia di "acque termali"* » 589

OSSERVATORIO PARLAMENTARE COMPARATO

a cura di TOMMASO EDOARDO FROSINI

- VINCENZO PEPE, *Finalità e metodo della comparazione giu-
ridica nel pensiero di Giambattista Vico* » 627

PINO PISICCHIO, *Opposizioni parlamentari ed opposizioni di piazza in Europa. Alla ricerca del partito perduto* » 643

TEORIA E TECNICA DELLA LEGISLAZIONE

a cura di MICHELE AINIS

MICHELE AINIS, *Il buon legislatore e il codice civile* » 663

PASQUALE COSTANZO-LARA TRUCCO, *Le radici del drafting legislativo nel parlamentarismo liberale* » 679

Elenco collaboratori » 699

Indice generale 2018 » 701

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.

MAGISTRATI E ISCRIZIONE AI PARTITI POLITICI

di GIAMPIETRO FERRI

SOMMARIO: 1. L'art. 98 Cost. e le possibili limitazioni al diritto di iscrizione ai partiti politici per i magistrati. – 2. L'art. 3 del d.lgs. n. 109/2006: l'iscrizione dei magistrati ai partiti politici come illecito disciplinare. – 3. Le sentenze di rigetto della Corte costituzionale sulle questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 3 del d.lgs. n. 109/2006: la sentenza n. 224/2009 in merito alla previsione del divieto di iscrizione ai partiti politici per la generalità dei magistrati: osservazioni critiche. – 4. (*Segue*) la sentenza n. 170/2018 sullo specifico problema dell'iscrizione ai partiti politici dei magistrati fuori del ruolo organico della magistratura perché collocati in aspettativa per motivi elettorali: osservazioni critiche. – 5. Conclusioni.

1. *L'art. 98 Cost. e le possibili limitazioni al diritto di iscrizione ai partiti politici per i magistrati*

L'art. 49 Cost. riconosce – com'è noto – a tutti i cittadini il diritto di associarsi in partiti politici per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

L'art. 98, comma 3, Cost. prevede che si «possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'isciversi», e quindi di associarsi, ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari e agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero¹.

¹ Sul tema dell'iscrizione dei magistrati ai partiti, cfr., tra gli altri, S. SENESE, *Magistrati e iscrizione ai partiti politici*, in *Quad. giust.*, 1986, n. 61, 6 ss.; G. BORRÈ, sub *Art. 98 comma 3*, in *La pubblica amministrazione. Art. 97-98*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1994, 443 ss.; E. TIRA, *Libertà di associazione e indipendenza/imparzialità del magistrato: un bilanciamento tra valori costituzionali*, in *Forum di Quad. cost.*, 2010. Per un quadro complessivo dei diritti politici dei magistrati, cfr. G. TARLI BARBIERI, *La partecipazione dei magistrati all'attività politica*, in *Criminalia*, 2009, 57 ss.

L'art. 98, comma 3, Cost. – che rappresenta una deroga all'art. 49 Cost., non interpretabile estensivamente, posto che l'ordinamento repubblicano s'informa al principio democratico, e vi è un generale favore costituzionale per le libertà² – attribuisce dunque al legislatore ordinario la facoltà d'introdurre norme che limitino, per alcuni impiegati e funzionari pubblici, tra i quali i magistrati, l'esercizio del diritto di associazione politica.

Tuttavia, in dottrina, la 'lettura' della disposizione costituzionale non è stata univoca. Secondo alcuni, essa attribuirebbe al legislatore la facoltà di introdurre, per alcuni soggetti appartenenti alla magistratura e alle altre categorie di pubblici impiegati menzionate, limitazioni in considerazione di «sopravvenienze fattuali» o di «nuovi elementi valutativi»³. Secondo altri, essa ammetterebbe, e forse suggerirebbe, l'introduzione con legge di un divieto generale, operante cioè per tutti gli appartenenti alle suddette categorie⁴.

Va sottolineato che l'art. 98 Cost. parla di «limitazioni», e non di esclusione del diritto di iscriversi ai partiti. Sembrerebbe, quindi, che la legge possa fissare unicamente limiti che non comportino una completa soppressione dello stesso diritto⁵.

² In «mancanza di espresse disposizioni costituzionali che consentano limitazioni per categorie di cittadini, si deve ritenere che i diritti di libertà costituzionalmente garantiti non possano trovare compressione ad opera della legge ordinaria. Ciò tanto più in relazione all'organizzazione giudiziaria, a cui» va negato «il carattere di vero e proprio ordinamento a sé, capace di esprimere valori particolari» (G. ZAGREBELSKY, *La responsabilità disciplinare dei magistrati. Considerazioni su alcuni aspetti generali*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, IV, Milano, 1977, 864).

³ Così G. BORRÈ, sub *Art. 98 comma 3*, cit., 445-6 e 464. In senso conforme V. ACCATTATIS, *Il divieto di iscrizione dei magistrati ai partiti*, in *Il Ponte*, 2009, n. 3, 7 ss.

⁴ In questo senso mi sembra G. ZAGREBELSKY, *La responsabilità disciplinare dei magistrati*, cit., 864 (qui l'illustre Autore usa più volte la parola «divieto» e prospetta l'ipotesi dell'introduzione di un divieto «sancito dal legislatore», che «ben potrebbe essere sanzionato in sede disciplinare») e anche F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 2003, 828, nt. 4. V., poi, N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2008, 60 s.

⁵ Cfr. A. CERRI, *Sindacati, associazioni politiche, partiti*, in *Giur. cost.*, 1966, 1920, secondo cui questa interpretazione «sarebbe inoltre conforme agli scopi che l'articolo in parola si propone. I partiti infatti possono esercitare una reale pressione solo nei confronti di coloro che intraprendono una carriera politica; scarsa o quasi nulla è la loro influenza sul semplice iscritto». Nello stesso senso, tra gli scritti più vicini nel

LA TUTELA DEI DATI E IL DIRITTO ALL'OBLIO*

di TOMMASO EDOARDO FROSINI

SOMMARIO: 1. Una nuova forma di privacy, ovvero il diritto all'oblio? – 2. La libertà informatica, positiva e negativa. – 3. Esiste un fondamento costituzionale del diritto all'oblio? – 4. Il diritto all'oblio nella UE: dal *common law* al *civil law*.

1. *Una nuova forma di privacy, ovvero il diritto all'oblio?*

Inizio dalla *privacy*, baluardo dei diritti di libertà della quarta generazione nella sua progressiva evoluzione fino a declinarsi nel diritto all'oblio, come proverò ad argomentare.

La celebre formula *the right to be let alone*, quale enunciazione primigenia del diritto alla riservatezza, si trova nella pagina iniziale di un saggio famoso, e quindi citatissimo (ma poco letto): *The Right to Privacy*, apparso sul fascicolo del 15 dicembre 1890 della *Harvard Law Review* e scritto da due autori, Samuel D. Warren e Louis D. Brandeis¹. Si teorizzava il “diritto a essere lasciati soli”, un diritto individuale di libertà da esercitare e tutelare specialmente nei confronti delle intrusioni, allora, della stampa nel riportare al pubblico fatti o elementi strettamente personali, la cui conoscenza avrebbe comportato disdoro e imbarazzo nella persona interessata. “Diritto a essere lasciati soli”, che si riteneva essere stato violato dalla stampa dell'epoca nel

* Testo di una conferenza tenuta all'Università di Parma il 6 dicembre 2017 e destinata al volume I “*profili*” del diritto. *Regole, rischi e opportunità nell'era digitale*, a cura di L. Scaffardi.

¹ Saggio che è stato tradotto in italiano nel volume *Jus Solitudinis*, a cura e con intr. di V. Frosini, Milano, 1993 (edizione fuori commercio: “Strenna natalizia Giuffrè”), 53 ss.

dare notizia, con dovizia di particolari, delle sontuose feste che si tenevano nella villa bostoniana di Warren. Non si chiedeva però di esaltare la difesa della solitudine fisica, ma piuttosto di ricondurre la *privacy* alla tutela dei valori di autonomia e dignità dell'individuo, che comprendono anche la protezione della sua cerchia familiare e persino di quella societaria, in cui egli ha scelto di collocarsi.

Il *right to privacy* non trovò, però, immediata tutela presso le Corti americane; anche la Corte Suprema non lo volle accogliere in un famoso caso *Olmstead* del 1928, dove però nella sentenza comparve un'importante *dissenting opinion* del giudice Brandeis (lo stesso che aveva scritto, insieme a Warren, il saggio sopra ricordato). Fu nel 1965, con il caso *Griswold*, che la Corte Suprema riconobbe ed elaborò il diritto costituzionale alla *privacy*, quale fondamento dei diritti di libertà dell'individuo (libertà personale, di manifestazione del pensiero, di comunicazione e così via)². Da quella pronuncia in poi, il diritto costituzionale alla *privacy* ha trovato un forte radicamento nella cultura costituzionale statunitense, al punto da diventarne uno dei pilastri della stessa, caratterizzandone sempre più la sua matrice liberale. Il seme della *privacy* lanciato dall'America ha trovato terreno fertile in Europa e, sia pure tardivamente, anche in Italia. Non è certo questa la sede per svolgere una compiuta ricostruzione della nascita e poi dello sviluppo del diritto alla *privacy* negli ordinamenti europei, e in quello italiano in particolare³. Vorrei però quantomeno evidenziare uno dei motivi di evoluzione della concezione della *privacy*, non più e non tanto come “diritto a essere lasciati soli”, e quindi una forma passiva di tutela, ma piuttosto anche come “diritto a disporre dei propri dati”, assumendo pertanto una forma attiva di partecipazione informativa.

² Le vicende giurisprudenziali statunitensi sono descritte da A. BALDASSARRE, *Privacy e Costituzione. L'esperienza statunitense*, Roma, 1974. V. ora la raccolta delle decisioni della Corte Suprema: *The Right to Privacy. Historic US Supreme Court Decisions*, 2012 (Ebook Kindle).

³ Da ultimo, v. A. DI MARTINO, *Profili costituzionali della privacy in Europa e negli Stati Uniti*, Napoli, 2017.

SOVRANITÀ FINANZIARIA DELLO STATO E CONDIZIONALITÀ SOVRANAZIONALI*

di ANDREA PISANESCHI

SOMMARIO: 1. Legge di bilancio e condizionamenti esterni. – 2. Le condizionalità “deboli”. – 3. Le condizionalità “forti”. – 4. Le condizionalità “invisibili”. – 5. Le condizionalità “implicite”. – 5. Un cenno di conclusioni.

1. *Legge di bilancio e condizionamenti esterni*

Un tempo la legge di bilancio costituiva la massima espressione della sovranità politica dello Stato. Con la legge di bilancio si stabilivano le risorse economiche che un paese aveva a disposizione per l'anno a venire, si determinavano le modalità per ottenere tali risorse, si allocavano le risorse in questione nelle varie aree di intervento dello Stato¹. Questa fase, tuttavia, ha avuto una durata assai breve: la legge di bilancio, come strumento di pianificazione generale, ha iniziato a perdere le sue caratteristiche di atto di politica economica strategica già a cavallo degli anni '60, quando, in seguito ad una decisione della Corte costituzionale, si è invalsa la prassi che nuove spese potevano sempre essere poste da nuove norme legislative, ricorrendo semplicemente all'indebitamento². Nel momento in cui il ricorso al de-

¹ La bibliografia sull'argomento è vastissima. Per alcuni riferimenti Cfr. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985, 23 ss.; C. BERGONZINI, *Teoria e pratica della legge di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009*, in *Quaderni costituzionali*, 39 ss.

² Si fa riferimento alla storica sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1966 con la quale la Corte sostenne che l'obbligo di copertura finanziaria poteva essere rispettato sia attraverso la mera previsione di una crescita delle entrate, sufficientemente sicura, non arbitraria e irrazionale, in equilibrato rapporto con le spese, sia attraverso il ricorso all'indebitamento. Una sintesi della giurisprudenza costituzionale sull'art. 81

bito è divenuto il vero strumento di pianificazione economica, la legge di bilancio è – per certi versi naturalmente – divenuta meno rilevante. Con la riforma degli anni '70, poi, e con la introduzione della legge finanziaria, essa ha perso carattere di rigore e coerenza, divenendo principalmente un contenitore di varie voci di entrata e di spesa assai poco coordinate tra loro.

Poi sono arrivati i vincoli di Maastricht, il ciclo di bilancio europeo, e non v'è dubbio che oggi, quando si parla di legge di bilancio, più che la sovranità dello Stato vengono in mente le condizionalità europee, i vincoli sovranazionali nel rapporto *deficit/pil*, i vincoli legati al disavanzo dello Stato³. Ad essi i governi fanno continuo riferimento, sia per giustificare scelte necessarie ma poco popolari, sia per invocare un loro futuro superamento, sia per annunciare – tesi più recenti – la volontà di non rispettarli⁴.

Può essere dunque di una certa utilità indagare sulla natura giuridica di questi vincoli, verificare in quali circostanze, e con quali livelli di gradualità lo Stato perde progressivamente la propria sovranità finanziaria, cercare di verificare se queste perdite di sovranità – che effettivamente verificheremo essere progressive in relazione a certe evoluzioni economiche – costituiscono una imposizione dell'Europa o piuttosto una “rete di salvataggio” a vantaggio degli stessi Stati membri.

in CORTE COSTITUZIONALE (a cura di), *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81 uc. Della Costituzione*, Milano, 1993, 15 ss.

³ In argomento cfr. A. PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Riv. AIC*, 2012; P. CANAPARO, *La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell'art. 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, in *Federalismi.it*, 2012; N. D'AMICO, *I rapporti tra la nuova legge costituzionale e il Fiscal Compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, 933 ss.; R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2012; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Riv. AIC*, 2014.

⁴ Come noto i trattati attribuiscono agli Stati membri dell'Unione il coordinamento delle rispettive politiche economiche, mentre all'Unione è lasciata sola la definizione delle modalità di tale coordinamento. Conseguentemente il solo limite europeo alle scelte degli Stati è dato dal valore di riferimento che gli Stati si sono impegnati a rispettare nel protocollo 12 allegato al TFUE: il 3% tra disavanzo pubblico e PIL e il 60% dell'indebitamento totale rispetto al PIL. Entro questi limiti gli Stati sono perfettamente liberi di effettuare le proprie scelte di politica economica.

IL BIVACCO DI MANIPOLI:
CONSIDERAZIONI SULLA SESSIONE DI BILANCIO
PER IL 2019-2021

di MARCELLO DEGNI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La presentazione del progetto di bilancio. – 3. Il procedimento legislativo di finanza pubblica. – 4. Il saldo e le previsioni macro. – 5. Le clausole di salvaguardia e le politiche pubbliche. – 6. L'ordinanza della Corte Costituzionale. – 7. Alcune considerazioni sul diritto del bilancio.

1. *Introduzione*

Il progetto di bilancio integrato per il 2019-2021 (AC 1334) è stato presentato alla Camera il 31 ottobre 2018 e approvato dall'Assemblea l'8 dicembre, con la posizione della questione di fiducia sul testo risultante dagli emendamenti approvati dalla commissione bilancio. L'assegnazione del progetto in Senato è del 10 dicembre (AS 981). La posizione della fiducia ha determinato la concentrazione delle disposizioni della prima sezione nell'articolo 1, composto da 654 commi. La trattazione in Senato ha registrato un iter che si è discostato significativamente dalla prassi degli ultimi anni. La commissione bilancio non ha avuto la possibilità di esaminare il testo base approvato dalla Camera, poiché la struttura del richiamato articolo 1 è stata completamente rideterminata al di fuori della sede parlamentare. Il Governo ha presentato un nuovo maxi-emendamento, interamente sostitutivo dell'articolo 1, questa volta composto di 1.143 commi, direttamente in Assemblea, il 22 dicembre, chiamandola a pronunciarsi sulla questione di fiducia. Il nuovo testo è stato approvato senza modificazioni, dalla Camera dei deputati, il 28 dicembre 2018, sempre con la posizione della fiducia da parte del Governo.

Da questi scarni passaggi si evince che, per la prima volta in modo così netto, il Parlamento italiano non ha “letto” il progetto di bi-

lancio, limitandosi a sanzionare la mutevole (nel senso che è radicalmente cambiata tra la prima e la seconda lettura) proposta dell'esecutivo, attraverso l'approvazione ripetuta della fiducia. Mai l'articolo 81, da quando esiste lo stato repubblicano, aveva subito un vulnus così esplicito. Mai la dimensione del bilancio come bene pubblico era stata, in forma così plateale, disattesa.

Per dare sostanza a queste gravi conclusioni, il ragionamento affronta in sequenza cinque questioni: la presentazione del progetto di bilancio; il procedimento legislativo di finanza pubblica; il saldo e le previsioni macro; le clausole di salvaguardia e le politiche pubbliche; e infine, per una valutazione complessiva, alcune considerazioni sul diritto del bilancio.

2. *La presentazione del progetto di bilancio*

La riforma del 2016 (legge 163) ha spostato il termine di presentazione dal 15 al 20 ottobre. L'asticella era stata spinta in avanti già dalla legge 196 del 2009, che aveva portato lo "storico" termine del 30 settembre al 15 ottobre. Le ragioni del 2009 erano molto domestiche. La scarsa confidenza con la programmazione di bilancio della tecnostruttura del tesoro, la difficoltà di assumere l'orizzonte pluriennale, lo schiacciamento sull'anno t+1 aveva già spinto in avanti la data di presentazione del DPEF, dal 15 maggio originario (legge 362 del 1988) al 30 giugno (legge 208 del 1999). Con la riforma del 2009 fu assestato un nuovo colpo: la decisione di finanza pubblica (DFP), evoluzione del DPEF, slitta al 15 settembre. Si crea una pericolosa contiguità tra la definizione del profilo tendenziale e programmatico e la sessione di bilancio, eliminando la separazione "naturale" della pausa estiva. Le premonizioni di chi aveva previsto la possibile incrinatura della pregiudizialità rispetto alla definizione della manovra, sancita dai regolamenti parlamentari, si stavano inverando già nella prima (e unica) applicazione delle nuove regole. Poi è arrivata la Grande Crisi Finanziaria che ha imposto la revisione del nuovo meccanismo (legge 39 del 2011) anticipando la data del Documento di Economia e Finanza (DEF) al 10 aprile, per rendere possibile lo svolgimento del semestre europeo, introdotto dalla riforma del patto di stabilità e crescita (PSC) del 2011 (*six pack*). Lo spostamento al 15 ottobre della data di presentazione dei documenti, dovuta alla necessità di riservare lo spazio necessario (30 giorni) assegnato dai regolamenti parlamentari all'esame del documento programmatico resta immutata e coincide (casual-

IL REGISTRO DEI RAPPRESENTANTI DI INTERESSI
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI:
UN PRIMO BILANCIO (E ALCUNE PROSPETTIVE)
ALLA LUCE DELLA PRIMA PRASSI APPLICATIVA

di ALBERTO MENCARELLI

SOMMARIO: 1. La nuova disciplina della rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati e le sue peculiarità. – 2. I principali indirizzi applicativi maturati nel primo anno di operatività del Registro. – 3. La disciplina della rappresentanza di interessi come aspetto del più generale problema della democrazia partecipativa: alcune considerazioni conclusive.

1. *La nuova disciplina della rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati e le sue peculiarità*

Con la Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati, approvata dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 26 aprile 2016 e successivamente specificata dalle disposizioni attuative contenute nella Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 208 dell'8 febbraio 2017, la Camera dei deputati si è dotata di una disciplina innovativa che persegue il fine di assicurare condizioni di trasparenza e conoscibilità delle attività di rappresentanza di interessi svolte nei confronti dei deputati all'interno delle sedi parlamentari¹.

¹ Per i primi commenti alla nuova disciplina cfr., tra gli altri, P.L. PETRILLO, *Gruppi di pressione e Camera dei deputati: eppur si muove. Luci e ombre della regolamentazione delle lobby a Montecitorio*, in www.forumcostituzionale.it, Temi di attualità, sezione Parlamento, 23 febbraio 2017; R. DI MARIA, «*Adelante Pedro, con juicio!*» ovvero «*prove generali*» di regolamentazione del lobbying in Italia, in www.forumcostituzionale.it, *Rassegna* 6/2016, 22 giugno 2016; ID., *Dalla regolamentazione parlamentare della attività di rappresentanza degli interessi ad una legislazione organica in materia di lobby? Una ipotesi di integrazione istituzionale del "processo di nomopoesi sociale"*, in www.osservatoriosullefonti.it, fascicolo 3/2017; S. SASSI, *Primi passi verso una norma-*

Prima ancora di soffermarsi sui profili di merito delle soluzioni individuate per garantire il raggiungimento di tali obiettivi, merita un cenno la questione della forma prescelta per dare corpo alle nuove disposizioni. Seppur limitata alla regolamentazione delle attività di rappresentanza di interessi che si svolgono *intra moenia*, la nuova disciplina adottata dalla Camera dei deputati riveste, infatti, un particolare interesse sia per il fatto che essa, dal punto di vista degli oggetti che si propone di regolamentare, si colloca su un crinale di confine tra autonomia parlamentare e disciplina costituzionale della partecipazione della società civile ai processi decisionali pubblici², sia perché si tratta di una disciplina espressiva di una crescente attitudine delle fonti di autonomia parlamentare ad introdurre, anche in via sperimentale, regolazioni settoriali che altrimenti, per la loro inidoneità a trovare spazio nei regolamenti parlamentari maggiori e minori, resterebbero confinate nella dimensione delle mere prassi applicative. A ciò si aggiunga l'ulteriore motivo di interesse rappresentato dal fatto che la regolamentazione in oggetto costituisce l'esito di un originale procedimento normativo interno che ha registrato la compartecipazione di due organi parlamentari con competenze in linea di principio distinte e non sovrapponibili (da un lato, la Giunta per il Regolamento, competente su una materia – quella regolamentare – direttamente attuativa e integrativa di precetti costituzionali; dall'altro, l'Ufficio di Presidenza, al quale invece l'art. 12 del Regolamento della Camera attribuisce una competenza normativa *praeter Constitutionem* finalizzata alla disciplina di materie attinenti ai profili di auto-organizzazione interna della Camera). Tale peculiare percorso approvativo ha reso, in particolare, possibile – mediante il ricorso a fonti di autonomia in luogo dello strumento legislativo ordinario – l'introduzione di regole particolarmente aderenti alle specificità dell'Istituzione parlamentare, al cui grado di dettaglio la legge ordinaria non avrebbe potuto spingersi, così da garantire un pieno rispetto dell'autonomia costituzionalmente garantita di cui la stessa gode³.

zione italiana del lobbying, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, sezione *Osservatorio costituzionale*, fascicolo 1/2016, 15 aprile 2016.

² Per un utile inquadramento costituzionale del fenomeno del lobbying si veda P.L. PETRILLO, *Il dialogo in Parlamento tra politica e interessi organizzati*, in *Il Filangieri - Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Quaderno 2015-2016, Napoli, 2017, 288 ss.

³ Ipotizza che l'Ufficio di Presidenza abbia adottato la disciplina in virtù di quanto statuito dall'art. 12, comma 3, lettera a), del Regolamento della Camera (se-

IL SEGUITO PARLAMENTARE
DELL'ORDINANZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE
SULL'AIUTO AL SUICIDIO

di CLAUDIO TUCCIARELLI

SOMMARIO: 1. L'ordinanza n. 207 del 2018. – 2. I contenuti dell'ordinanza. – 3. Le regole del seguito parlamentare e la loro inattuazione. – 4. Quale seguito parlamentare all'ordinanza n. 207 del 2018?

1. *L'ordinanza n. 207 del 2018*

Con l'ordinanza n. 207 del 2018, depositata il 16 novembre 2018, la Corte costituzionale ha rinviato al 24 settembre 2019 la trattazione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riguardo all'articolo 580 del codice penale, in tema di istigazione e aiuto al suicidio. La questione era stata sollevata dal giudice *a quo* con riferimento alla nota vicenda che aveva coinvolto Marco Cappato; quest'ultimo aveva accompagnato in Svizzera Fabiano Antoniani (dj Fabo), da anni tetraplegico e non autosufficiente, che aveva poi posto fine alla propria vita in una clinica.

Peraltro, nell'ordinanza la Corte sostanzialmente affronta già la questione di merito, concludendo per l'illegittimità costituzionale, ma ritiene che, su un tema così sensibile, la mera declaratoria di incostituzionalità dell'art. 580 c.p. debba essere accompagnata da una serie di cautele di carattere legislativo riservate alla valutazione discrezionale del Parlamento. Il termine del 24 settembre 2019 è pertanto la data limite che la Corte indica al Parlamento affinché siano introdotte tali cautele.

La vicenda investe molteplici profili, quali ad esempio – fermandosi all'ambito costituzionalistico – la differenziazione delle modalità decisorie della Corte costituzionale, l'autonomia del Parlamento in uno Stato costituzionale, il rapporto tra libertà individuale e interessi collettivi.

Questa nota intende concentrarsi su un aspetto specifico: il seguito parlamentare dell'ordinanza.

2. *I contenuti dell'ordinanza*

Per fare questo è necessario sintetizzare in breve gli argomenti svolti dalla Corte costituzionale. L'ordinanza della corte di assise di Milano riguarda la legittimità costituzionale dell'art. 580 c.p., che prevede il reato di istigazione e aiuto al suicidio. In primo luogo viene lamentato che la disposizione incrimini anche le condotte di aiuto al suicidio che non abbiano contribuito a determinare o a rafforzare il proposito della vittima. Dall'altro, contesta il trattamento sanzionatorio riservato a tali condotte, dolendosi del fatto che esse siano punite con la medesima, severa pena prevista per le più gravi condotte di istigazione.

L'ordinanza della Corte costituzionale effettua preliminarmente un'opera di chiarimento semantico e di contestualizzazione. Pur escludendo che, nella specie, il comportamento dell'imputato sia valso a rafforzare il proposito di suicidio della vittima, il giudice *a quo* – e con lui la Corte – muovono dal presupposto che l'agevolazione al suicidio sia repressa anche se non influente sul percorso deliberativo del soggetto passivo. Per questo viene posta la questione di legittimità costituzionale.

I parametri invocati dalla corte d'assise milanese nella richiesta di una pronuncia a carattere meramente ablativo sono agli artt. 2, 13, primo comma, e 117 della Costituzione, in riferimento agli artt. 2 e 8 della CEDU, che riconoscerebbero a ciascuna persona la libertà di scegliere quando e come porre fine alla propria vita; in questa prospettiva, l'aiuto al suicidio prestato in favore di chi si sia autonomamente determinato nell'esercizio di tale libertà costituzionale dovrebbe essere considerata una condotta inoffensiva.

La Corte costituzionale ritiene tuttavia che il riferimento al diritto alla vita quale primo dei diritti inviolabili dell'uomo non sia pertinente (art. 2 Cost. e art. 2 CEDU: da entrambi discende per la Corte il dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo e non l'opposto di riconoscere all'individuo la possibilità di ottenere dallo Stato o da terzi un aiuto a morire).

Infatti, per la Corte non può dubitarsi che l'art. 580 c.p. – anche nella parte in cui sottopone a pena la cooperazione materiale al suicidio – sia funzionale alla protezione di interessi meritevoli di tutela da

L'INTRECCIO TRA LE COMPETENZE STATALI E REGIONALI IN MATERIA DI “ACQUE TERMALI”

di CAMILLA PETRILLO

SOMMARIO: 1. Le acque minerali e termali come oggetto di potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni. – 2. La “prima” legislazione regionale e la legge-cornice n. 323 del 2000. – 3. La prevalenza della disciplina sanitaria nel settore termale. Le cure termali. – 3.1 Cure termali e assistenza sanitaria transfrontaliera: dal caso Leichtle alla direttiva 2011/24/UE. – 4. La disciplina costituzionale dopo il 2001. – 4.1. Le acque minerali e termali e la tutela della salute. – 4.2. Acque minerali e termali e tutela dell’ambiente. – 4.3. Acque minerali e termali e tutela della concorrenza. – 5. Cure termali e altri trattamenti erogati dagli stabilimenti termali. – 6. Il progetto di riforma della l. 323/2000 e la più recente legislazione regionale sul “termalismo”.

1. *Le acque minerali e termali come oggetto di potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni*

L’interesse del legislatore italiano per la regolamentazione delle acque termali si manifesta con la legge n. 947 del 16 luglio 1919¹, contenente norme in materia sanitaria, e con il suo regolamento di esecuzione (r.d. n. 1924 del 1919). In tale ultimo regolamento, peraltro, è contenuta l’unica definizione che, ancora oggi, il diritto positivo fornisce delle “acque minerali e termali”: l’art. 1 stabilisce, infatti, che “sono considerate acque minerali quelle che vengono adoperate per le loro proprietà terapeutiche od igieniche speciali, sia per la bibita sia per altri usi curativi”. L’art. 14 dello stesso provvedimento, poi, stabi-

¹ A ricordare tale primo provvedimento sono pressoché tutti gli Autori che si sono occupati della materia relativa alle acque minerali e termali: si vedano, ad esempio, tra gli scritti più risalenti, G. RABAGLIETTI, *Acque minerali*, in *Noviss. Dig. it.*, I, Torino, 1957, A. PAPALDO, *Acque minerali e stabilimenti termali*, in *Enc. giur.*, I, Milano, 1958, che ricorda anche alcuni provvedimenti precedenti, quali la legge sulla sanità pubblica n. 5849 del 1888 e il r.d. n. 45 del 1901.

liscie che sono considerati stabilimenti termali quelli in cui si utilizzano le acque minerali² a scopo terapeutico, mentre dal d.m. 1927 si ricava che le acque termominerali si caratterizzano per la loro particolare temperatura³.

La normativa riguardava, pertanto, l'aspetto igienico e terapeutico di tali, particolari, acque. Le acque minerali e termali, infatti, sono considerate "speciali", nel senso che sono sottratte al regime generale delle acque pubbliche⁴.

In seguito, la legge mineraria del 1927⁵ ricomprese le acque minerali e termali tra le risorse minerarie, senza, peraltro, fornirne alcuna

² Oltre che fanghi, sia naturali che artificialmente preparati, muffe e simili, stufe naturali e artificiali.

³ Secondo l'art. 56 del d.m. 20 gennaio 1927 "Istruzioni per la utilizzazione e il consumo delle acque minerali", "l'abbassamento o l'elevamento di temperatura delle acque termominerali richiesto dalle esigenze di cura, deve essere fatto in guisa che non vengano alterate le condizioni igieniche e terapeutiche delle acque stesse".

⁴ La distinzione è chiaramente affermata nel nostro ordinamento normativo – si veda da ultimo l'art. 144 del d.lgs. n. 152/2006 (Codice dell'ambiente) – e ripetutamente confermata anche dalla giurisprudenza, si vedano, ad esempio, Corte costituzionale, sent. n. 326/1989 ove si rileva come "nel nostro ordinamento le acque pubbliche, da una parte, e quelle minerali e termali, dall'altra, siano oggetto di ben distinte discipline, risultando individuate le une in ragione dell'attitudine ad usi di pubblico interesse e le altre sulla base delle loro intrinseche qualità che le rendano adatte all'utilizzazione terapeutica", Cass. civ., SS.UU., n. 176 del 23 aprile 2001, ove si ritiene la materia delle acque minerali e termali estranea alla disciplina delle acque pubbliche e rientrante in quella delle miniere. Conseguentemente, secondo le Sezioni Unite, le controversie relative a detta materia non sono di competenza del Tribunale Superiore delle acque pubbliche, "ma appartengono alla giurisdizione del giudice amministrativo e, quando si verta in tema di concessioni, a quella esclusiva, anche con riguardo a provvedimenti cautelari e d'urgenza". Lo stesso difetto di giurisdizione è stato affermato dal Tribunale Superiore delle acque pubbliche: si vedano ad es. sentt. n. 55 del 21 luglio 1995 e n. 2 del 7 gennaio 2009.

⁵ R.d. 29 luglio 1927, n. 1443 "Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere (nel Regno)", art. 2 include tra le sostanze minerarie le acque minerali e termali (lett. e). L'art. 64 stabilisce che nulla è innovato con riguardo all'ordinamento giuridico ed al sistema di utilizzazione (...) delle sorgenti termali (...) pertinenti allo Stato. Secondo G. PASINI, *Il regime giuridico e la disciplina amministrativa delle acque minerali e termali*, in *Nuova rass.*, 1975, n. 15/16, 1428 ss., le acque minerali e termali furono inserite tra le risorse minerarie soprattutto per un interesse a rendere pubblica la proprietà di tali beni, anche se il r.d. del 1927 non fu chiaro in tal senso, mentre tale "regime proprietario" fu reso esplicito soltanto con l'art. 826 del codice civile del 1942 ove si prevede che le miniere siano beni patrimoniali indisponibili dello Stato. I giacimenti di acque termali, essendo configurati quali miniere, sono divenuti poi patrimonio indisponibile delle Regioni ex l. n. 281/1970.

FINALITÀ E METODO DELLA COMPARAZIONE GIURIDICA NEL PENSIERO DI GIAMBATTISTA VICO

di VINCENZO PEPE

SOMMARIO: 1. Introduzione. Identità, prossimità e globalizzazione. – 2. Teoresi della comparazione giuridica in Giambattista Vico: la Comune natura delle nazioni. – 3. Attività legislativa e comparativa: l'adattamento normativo e il concetto di "prossimità". – 4. Considerazioni finali. Il valore dell'identità come identità del valore

1. *Introduzione. Identità, prossimità e globalizzazione*

In molti dei suoi complessi aspetti Giambattista Vico ha preannunciato le società multiculturali di oggi. Egli ha intuito che nello sviluppo delle nazioni umane era compreso quel *quid*, comune e differente allo stesso tempo, che incide ineludibilmente sugli ordinamenti giuridici e sull'assetto sociale che le varie comunità umane costruiscono in modo originale attorno alle specifiche identità culturali.

Nell'obiettivo universale del benessere e della felicità che ciascun ordinamento giuridico deve contenere, Vico ha inteso indagare ed esprimere quel sentire comune che l'analisi e l'indagine storica evidenziano e portano alla luce come "scintilla originaria" della sfera giuridica. Ciò gli è stato possibile grazie all'approccio comparativista che egli ha inaugurato ben prima del sorgere degli studi antropologici che si affermarono soltanto con l'Illuminismo. Una visione, la sua, che includeva in netto anticipo sui tempi la cognizione che i sistemi giuridici sono la rappresentazione normativa di identità e diversità tipiche delle varie genti umane nel loro raccogliersi e formare società strutturate seguendo il fine del buon vivere in comune.

Il metodo vichiano della ricerca storica applicata alle scienze sociali, della dettagliata analisi delle tradizioni dei popoli, della comparazione giuridica su base identitaria ci conduce direttamente al tema della *prossimità*. I due aspetti si intrecciano e si innestano in un terreno

comune di riferimenti e rimandi. La prossimità¹ è ciò che rende concreta la possibilità delle comunità di ordinare le esistenze secondo principi giuridici, etici e sociali confacenti ai propri ambiti di vita, culturali e naturali.

Il paradigma della prossimità giuridica e sociale funziona soltanto se in esso le persone sentono di poter esprimere consapevolmente l'intero spettro sociale e politico che le riguarda, avendo certa la possibilità di relazionarsi con istituzioni in grado di recepire tale bisogno. L'obiettivo è il rafforzamento del valore della cittadinanza intesa come possibilità quotidiana per ciascuno di sentirsi presente, vigile, creativo all'interno del proprio ambito esistenziale.

Allargando il campo d'osservazione si può dire che la prossimità, applicata alla comparazione, stimola la democrazia a farsi più partecipata, diviene elemento "naturale" delle procedure politiche, amministrative, giuridiche in quanto queste scaturiscono dal compromesso tra le istanze provenienti dai soggetti, i quali detengono una sorta di conoscenza primaria (di prossimità), e la normatività generale della legge². Si offre, così, piena legittimità alla ricerca autonoma e operativa dei cittadini per la soluzione delle questioni di loro pertinenza. Si tratta di un punto di notevole interesse poiché in questo schema si affievolisce il classico modello bipolare che per secoli ha segnato la nostra storia politica che ha opposto l'individuo allo stato, ritenendo che quest'ultimo fosse l'unico interlocutore adatto per garantire l'interesse collettivo. Tuttavia, oggi si assiste all'incremento degli interessi pubblici diffusi, aventi una natura particolarmente estesa e varia, nonché accessibili ad una molteplicità di soggetti che possono contare sulla messa in atto di diverse pratiche democratiche: dai movimenti di cittadinanza ai comitati locali, dalle associazioni dei cittadini create su base territoriale agli organismi internazionali. In altre parole, questo processo genera senza soluzione di continuità una molteplicità di fenomeni di partecipazione democratica al fine di costruire un'idea condivisa dell'interesse pubblico. Si tratta di un fenomeno che non conosce pause e che nella prospettiva di una democrazia della prossimità è destinato a crescere in virtù del particolare valore che tale modello conferisce ai soggetti autori della propria cittadinanza. Da questa prospettiva, per restituire sogget-

¹ Riguardo al tema della prossimità mi sia consentito un rinvio a V. PEPE, *La democrazia della prossimità*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015.

² Vd. art. 118, co. 4, Cost.

OPPOSIZIONI PARLAMENTARI
ED OPPOSIZIONI DI PIAZZA IN EUROPA.
ALLA RICERCA DEL PARTITO PERDUTO

di PINO PISICCHIO

SOMMARIO: 1. Opposizioni parlamentari e partiti politici. – 2. Le opposizioni in parlamento. – 3. Crisi della forma partito e crisi del parlamentarismo. L'irruzione dei media. – 4. L'agorà digitale e l'avvento dei populismi. – 5. L'opposizione: dai parlamenti alle piazze. – 6. Il caso italiano. – 7. Movimenti destinati a surrogare partiti? – 8. Per una nuova stagione del partito politico.

1. *Opposizioni parlamentari e partiti politici*

La genesi delle democrazie parlamentari europee racconta di un debito storico che l'equilibrio dei poteri oggi pacificamente accolto dalla dottrina ha nei confronti della stratificazione cetuale e, in particolare, del conflitto tra la borghesia e l'aristocrazia, componenti che incarnarono i due organi della dialettica liberale: il Parlamento e il Monarca¹. L'assolutismo del monarca inglese, infatti, prima limitato dalla comparsa di un Governo separato dalla corona, che spostava il centro di imputazione delle scelte dal capo dello stato all'esecutivo, declinò man mano che emergeva la centralità del Parlamento, organo in grado di esercitare il ruolo di opposizione al governo del re e destinato a di-

¹ Un primo significativo contenimento del potere regio si ebbe con l'affermazione dell'istituto della controfirma ministeriale, che implicò l'assunzione della responsabilità politica di fronte al parlamento da parte dei ministri che avevano cooperato all'elaborazione degli atti governativi: l'indeffettibilità del sovrano offrì, così, la motivazione per l'adozione di un istituto che avrebbe rappresentato un passaggio fondamentale della transizione verso la monarchia costituzionale. Sul punto *ex multis* v. F. LANCHESTER, voce *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Giuffrè, Milano, 1990; G. DE VERGOTTINI, voce *Opposizione parlamentare*, in *Enc. dir.*, vol. XXX, Giuffrè, Milano, 1990; ID., *Diritto Costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 1997; M. FIORAVANTI, *Stato e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 1990; N. MATTEUCCI, voce *Costituzionalismo*, in G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Utet, Torino, 1983.

ventare, tra il XVII e il XVIII secolo, elemento organico all'assetto istituzionale. Il consolidamento definitivo del ruolo dell'opposizione nella dialettica della democrazia liberale si deve alla nascita della forma partito che segnerà, nel corso del XIX secolo, l'allargamento della base partecipativa al governo della cosa pubblica, da un lato fornendo un collegamento stabile tra parlamento e società, e dall'altro concorrendo a superare la concezione individualistica della rappresentanza parlamentare, propria della visione liberale². A fronte di un modello gradualista peculiare del modello inglese, si manifestò in Francia in modo conflittuale il confronto tra la borghesia nascente e l'assolutismo del monarca, con l'esito deflagrante della rivoluzione. Ma se cruenta furono le modalità attraverso cui si pervenne alla redistribuzione del potere in favore della borghesia, non troppo diversi apparvero gli esiti quanto ad effetti prodotti e al ruolo preminente del parlamento. Tuttavia nella esperienza parlamentare francese della rivoluzione si registra una specificità non irrilevante rispetto a quella inglese legata alla mancanza di un collegamento organico tra parlamento e partiti. Montesquieu, teorico del nuovo assetto di potere affermatosi nel 1789, perseguì l'ideale della unicità del potere statale, concetto che non delineava l'opposizione alla stregua dell'esperienza inglese, perché l'obiettivo dell'unicità decisionale del parlamento non poteva lasciare spazio alla divisione istituzionale tra maggioranza e opposizione³. In questo contesto, peraltro, si riproduceva lo schema individualistico che nell'esperienza inglese aveva preceduto l'avvento dei partiti, privando la rappresentanza parlamentare di un collegamento stabile e organizzato con la società. La fragilità della forma-partito avrebbe caratterizzato la vita istituzionale della Francia per tutto il periodo della III Repubblica. Bisognerà arrivare alla Francia del secolo XX, ed in particolare quella della Quinta Repubblica, per ritrovare un pieno riallineamento con le esperienze dei partiti rintracciabili in altre democrazie contemporanee. La torsione del pensiero di Montesquieu nel costituzionalismo americano produsse invece effetti affatto diversi da quelli verificati nel costituzionalismo rivoluzionario francese, ispirando un equilibrio di poteri

² Sul punto un'esauriente trattazione in P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, Giuffrè, Milano, 1982.

³ MONTESQUIEU, *Lo Spirito delle leggi*, (a cura di) S. Cotta, Utet, Torino, 2005; v. anche G. TARELLO, *Storia della cultura giuridica moderna*, vol. I, *Assolutismo e codificazione del diritto*, Il Mulino, Bologna, 1998.

IL BUON LEGISLATORE E IL CODICE CIVILE*

di MICHELE AINIS

SOMMARIO: 1. Codici in chiaroscuro. – 2. Decodificazione e neocodificazione. – 3. La generalità dei codici – 4. Gli svantaggi delle norme di dettaglio. – 5. Sulla nozione di clausole generali. – 6. I vantaggi delle clausole generali. – 7. Sulla parsimonia.

1. *Codici in chiaroscuro*

Conosciamo tutti, per esperienza quotidiana, vizi e difetti delle leggi italiane: la prolissità; il linguaggio ampolloso e burocratico; l'eccesso di rinvii da un comma all'altro; l'abuso delle tecniche di interpolazione; e in ultimo l'instabilità, giacché in Italia ogni riforma viene subito scalzata dalla riforma della legge di riforma. Ma a immergere lo sguardo nel codice civile, nei suoi articoli scritti quasi ottant'anni fa e ancora miracolosamente intatti, il paesaggio normativo si rovescia, e si rovesciano le sensazioni del lettore.

Li infatti c'è la prova che il diritto può ben attingere alla virtù della chiarezza, e che la chiarezza del diritto può anche sfiorare, perché no?, l'eleganza letteraria. Non a caso Stendhal diceva d'ispirarsi al code Napoléon, per trarne ritmo e qualità narrativa. D'altronde diritto e letteratura sono ufficialmente uniti in matrimonio dal 1973, da quando la pubblicazione di *The Legal Imagination* di James Boyd White battezzò il *Law and Literature Movement*. E non si contano gli illustri personaggi che furono insieme giuristi e letterati, da Cicerone a Francis Bacon, che arrivò a trasformare un suo scritto giuridico in un saggio letterario (*Dell'usura*, 1625). Senza dire di Giambattista Vico, che nella *Scienza nuova* (1725) introdusse il concetto di «giurispru-

* Questo testo riproduce la Relazione al convegno dei Civilisti italiani (*Il drafting legislativo per una revisione del codice civile*, Roma 25 gennaio 2019) ed è destinato agli *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*.

denza poetica», riconoscendo nella poesia un connotato dell'antica giurisprudenza. Ecco, c'era questo timbro culturale nella scelta di Terracini, che nel 1947 – alla vigilia del voto finale dell'Assemblea costituente – chiese a tre letterati (Concetto Marchesi, Pietro Pancrazi e Antonio Baldini) d'alleggerire la Costituzione, di renderla più sobria, più aggraziata¹. Ma c'era la stessa impronta, la stessa sensibilità insieme estetica e giuridica, pure nella scelta che in quel torno d'anni fecero i codificatori del 1942, provvedendo a far ripulire il testo del progetto del codice civile ai puristi della lingua italiana, prima di licenziarlo definitivamente².

Memorie del tempo che fu, potrebbe tuttavia obiettarsi. Il codice del 1942, non meno della Costituzione del 1947, rimangono in piedi come monumenti d'epoche trascorse, senza vitalità, senza forza regolativa; e infatti ogni restauro operato dai contemporanei ne peggiora l'aspetto. È il caso della riforma del Titolo V, quanto alla Carta costituzionale; è il caso delle molteplici novelle apportate in questi anni al codice civile. Un esempio per tutti: la nuova disciplina del condominio (legge 11 dicembre 2012, n. 220). E al suo interno un caso per tutti: la riscrittura dell'art. 1118 c.c. Che si gonfia passando da 2 commi a 4, da 49 a 129 parole. E che alleva in sé l'ossimoro, giacché sancisce il diritto del condomino al distacco dall'impianto centralizzato di riscaldamento e di raffrescamento, purché senza «aggravi di spesa per gli altri condomini»; ma siccome ogni distacco implica un pur minimo aggravio di spese per tutte le altre utenze, di fatto la norma vieta ciò che parrebbe consentire.

2. *Decodificazione e neocodificazione*

Esperienze così rinverdiscono l'antico monito di Aristotele verso i riformatori di ogni tempo: se un ordinamento si può migliorare, si-

¹ Anche se poi l'Assemblea non riuscì a tenere conto delle modifiche suggerite dal comitato dei tre letterati, essendo stata convocata d'urgenza per l'approvazione del testo definitivo: P. CALAMANDREI, *Introduzione storica sulla Costituente*, in AA.VV., *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei e A. Levi, Barbera editore, Firenze, 1950, CXXXVIII. Sulla cura dei costituenti per le parole cfr. M. AINIS, *Le parole della Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, 51 ss.

² G. ALPA, *Diritto civile italiano. Due secoli di storia*, il Mulino, Bologna, 2018, 475.