

Annuario del
Diario di diritto pubblico
Anno I, 2023-2024

a cura di

Eugenio Bruti Liberati
Stefano Civitarese Matteucci
Giorgio Repetto



Edizioni ETS



www.edizioniets.com

L'opera è stata pubblicata con il contributo dell'Associazione Amici del diritto pubblico

© Copyright 2025

Edizioni ETS

Palazzo Roncioni - Lungarno Mediceo, 16, I-56127 Pisa

info@edizioniets.com

www.edizioniets.com

Distribuzione

Messaggerie Libri SPA

Sede legale: via G. Verdi 8 - 20090 Assago (MI)

Promozione

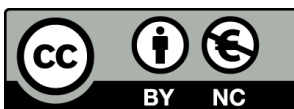
PDE PROMOZIONE SRL

via Zago 2/2 - 40128 Bologna

ISBN cartaceo 978-884677458-3

Il presente PDF con ISBN 978-884677537-5 è in licenza **CC BY-NC**

DOI 10.4454/7458-3



INDICE

<i>Il posto del diritto pubblico in tempi difficili</i> Eugenio Bruti Liberati, Stefano Civitarese Matteucci, Giorgio Repetto	11
DEMOCRAZIA E RULE OF LAW	15
<i>Premessa</i>	17
<i>Democrazia a senso unico o Costituzione antifascista?</i> <i>Il contesto ideologico del premierato all'italiana</i> Stefano Civitarese Matteucci	19
<i>Presidente per volontà del popolo o re al di sopra della legge?</i> <i>Dopo la sentenza Trump v. USA</i> Benedetta Barbisan	23
<i>Tra carri armati, sanzioni e stato di diritto</i> Federico Petrangeli	27
ISTITUZIONI E RIFORME	31
<i>Premessa</i>	33
<i>Il c.d. "premierato" all'italiana. A prima lettura</i> Francesco Bilancia	35
<i>Chi ha paura del premierato?</i> Tommaso Edoardo Frosini	39
<i>Premierato all'italiana: paura no, ma una certa perplessità e qualche preoccupazione sì</i> Stefano Civitarese Matteucci	43
<i>La governabilità senza contrappesi</i> Camilla Buzzacchi	46
<i>A cosa serve il premierato</i> Giovanni Di Cosimo	49
<i>L'Unione dopo la ri-"elezione" di Ursula von der Leyen: una forma di governo sempre più chiaramente parlamentare (di tipo consensuale)</i> Nicola Lupo	52
<i>L'allargamento dell'Unione: riflessioni minime sui più recenti sviluppi</i> Francesco Munari	57

<i>Ci serve l'opinione dissenziente?</i>	
Pasquale Pasquino	61
<i>Separazione delle carriere: le ragioni del sì</i>	
Sigfrido Fenyès e Marianna Poletto	64
<i>Una lettura critica della relazione che accompagna il disegno di legge costituzionale in materia di ordinamento giurisdizionale</i>	
Sergio Bartole	67
<i>Abuso di ufficio ultimo atto. Una abolitio criminis per limitare i processi, non gli illeciti</i>	
Massimo Donini	71
AUTONOMIE TERRITORIALI	77
<i>Premessa</i>	79
<i>Il regionalismo in cerca di un'identità</i>	
Camilla Buzzacchi	82
<i>La lezione spagnola sul regionalismo differenziato</i>	
Gianluca Gardini	88
<i>Perché la disciplina dell'autonomia differenziata non va intesa come "una monade isolata" (osservazione a Corte cost. n. 192 del 2024)</i>	
Cesare Pinelli	91
<i>Il fondamento giuridico del limite del doppio mandato dei sindaci. È davvero una misura antidemocratica?</i>	
Claudia Tubertini	95
<i>Directly Elected Mayors in the Uk and Italy</i>	
John Stanton	98
<i>Città metropolitane e Province nel d.d.l. per la revisione dell'ordinamento degli enti locali: qual è la direzione?</i>	
Giuseppe Mobilio	102
<i>Cosa succede al contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni?</i>	
Giorgio Repetto	107
LIBERTÀ E DIRITTI SOCIALI	113
<i>Premessa</i>	115
<i>Regioni, sanità e assistenza al suicidio</i>	
Alessandra Pioggia	117
<i>Suicidio assistito: obblighi e responsabilità dell'amministrazione sanitaria</i>	
Nicoletta Vettori	121
<i>L'assistenza alle persone anziane non autosufficienti nella legge delega 33 del 2023</i>	
Teresa Andreani	125
<i>La casa come primo luogo di cura: un passo avanti o un pericoloso balzo all'indietro?</i>	
Alessandra Pioggia	128

<i>Se la famiglia rimane l'unica garanzia di cura: quali diritti per il caregiver familiare?</i> Teresa Andreani	131
<i>Natalità, politiche per la famiglia, procreazione: orientamenti e contraddizioni dell'azione governativa</i> Maria Pia Iadicicco	135
<i>Costituzione e povertà</i> Chiara Tripodina	139
IMMIGRAZIONE E ASILO	143
Premessa	145
<i>Per un diritto amministrativo dell'immigrazione: l'istruttivo caso della garanzia finanziaria come alternativa al trattenimento dei richiedenti asilo</i> Mario Savino	148
<i>Una replica su immigrazione e diritto amministrativo</i> Elisa Cavasino	152
<i>Ancora una replica in tema d'immigrazione</i> Gianluca Bascherini	156
<i>Appendice. Spunti a margine del dibattito in materia di immigrazione</i> Vincenzo Desantis	159
<i>Il protocollo stipulato tra Italia ed Albania in materia di immigrazione alla prova del Parlamento</i> Antonello Ciervo	163
<i>La Corte di giustizia UE e il Sahara occidentale, tra "popolazione", "popolo" e pomodori</i> Federico Petrangeli	166
<i>Gli ostacoli all'accesso al diritto d'asilo e la nozione di paese sicuro: prime prove di applicazione del protocollo Italia-Albania</i> Chiara Favilli	170
SICUREZZA E ORDINE PUBBLICO	175
Premessa	177
<i>Il riconoscimento biometrico alla luce della proposta di regolamento europeo sull'intelligenza artificiale: rischio "sorveglianza di massa" sventato in parte (per ora)</i> Anna Licastro	179
<i>Sui limiti al potere dell'uso della forza fisica da parte dello Stato</i> Chiara Tripodina	183
<i>Uso della forza e repressione del dissenso: appunti sul (preoccupante) stato di salute della nostra democrazia</i> Caterina Amorosi	186

<i>Prime riflessioni sul concetto di sicurezza urbana attraverso la prospettiva di genere</i> Gloria Mancini Palamoni	190
STATO E MERCATO	195
<i>Premessa</i>	197
<i>A quando la fine del neo-liberismo?</i> Eugenio Bruti Liberati	199
<i>Austerità: colpa del debito pubblico o solo di debiti culturali?</i> Sergio Bruno	203
<i>Il ritorno dello Stato (illiberale) in Europa: riflessioni critiche sulla costituzione materiale dell'UE</i> Andrea Guazzarotti	210
<i>"Ben tornato Stato, ma forse non è mai scomparso"</i> Marcello Clarich	214
<i>Le politiche di austerità, il MES e il progetto europeo</i> Francesco Merloni	218
<i>Uscire dal debito</i> Pierluigi Ciocca	222
<i>Alimentare la fiammella dell'eguaglianza, in un mondo terrificante</i> Rocco Alessio Albanese	225
<i>Riforma del patto di stabilità e finanziamento dei beni pubblici europei</i> Federico Losurdo	229
TRANSIZIONE ECOLOGICA	233
<i>Premessa</i>	235
<i>Chiaroscuro: la tutela degli ecosistemi nel contesto del Green Deal</i> Edoardo Chiti	240
<i>A margine del post di Edoardo Chiti. La tutela europea degli ecosistemi e le prospettive per il governo del territorio italiano</i> Marzia De Donno	244
<i>Rigenerazione urbana e prospettive di riforma</i> Carlo Cerami	247
<i>Motoristi contro anti-motoristi. L'ultima frontiera della guerra tra ideologie?</i> Stefano Civitarese Matteucci	251
<i>Cosa possiamo imparare dal caso spagnolo sulle "Città 30"</i> Davide Tumminelli	255
<i>I costi ambientali nascosti dell'intelligenza artificiale</i> Barbara Marchetti	259
<i>Le sfide della COP 28 di Dubai di fronte al traguardo della decarbonizzazione</i> Monica Cocconi	262

<i>La Corte dei diritti dell'uomo, il diritto al clima stabile e il calcolo del carbon budget</i>	
Annamaria Bonomo	266
<i>Diritto al clima: negato o riconosciuto?</i>	
Marco Magri	270
<i>La prima applicazione degli artt. 9 e 41 cost. riformati: il peso della scrittura</i>	
Alessia-Ottavia Cozzi	274
UNIVERSITÀ E RICERCA	279
<i>Premessa</i>	281
<i>Università e libertà accademica: abolire i concorsi e/o (almeno) i settori scientifico-disciplinari?</i>	
Stefano Civitarese Matteucci	283
<i>Il garbuglio delle norme sul reclutamento universitario</i>	
Giulio Vesperini	287
<i>Il ruolo degli accademici nella società che cambia. Introduzione alla tavola rotonda "Il ruolo degli accademici nella società che cambia. Ricordando Carla Barbati"</i>	
Stefano Civitarese Matteucci	292
<i>Il reclutamento dei professori di ruolo e l'uso sbagliato dell'autonomia universitaria</i>	
Gianluca Gardini	295
<i>Cambiare i concorsi o cambiare le università?</i>	
Francesco Merloni	299
<i>La psicopatologia dei dottorandi di ricerca. Note su un recente rapporto</i>	
Giulio Vesperini	302
<i>Università, ricerca e geopolitica dopo il 7 ottobre 2023</i>	
Elisa Cavasino	306
<i>Una breve riflessione sul ruolo formativo del dottorato di ricerca</i>	
Chiara Gentile	310
<i>Valutazione della ricerca scientifica in sede di referaggio e potere decisionale in sede abilitativa/concorsuale</i>	
Melania D'Angelosante	313
SOCIETÀ E TECNOLOGIE	317
<i>Premessa</i>	319
<i>Sanremo, qui non si parla di politica</i>	
Giulio Enea Vigevani	321
<i>Intelligenza artificiale, poteri pubblici e Rule of Law</i>	
Barbara Marchetti	324
<i>I giudici prendono sul serio il diritto all'identità personale?</i>	
<i>A margine di una sentenza del tar lazio sul cognome materno</i>	
Edoardo Caterina	327

<i>IA, diritto e (neuro-)diritti</i>	
Melania D'Angelosante	331
<i>La comunicazione pubblica ai tempi della par condicio.</i>	
<i>Proposte per una riforma improrogabile</i>	
Gianluca Gardini	335
<i>Se le regole del calcio sono norme giuridiche...</i>	
Guido Clemente di San Luca	338
<i>Per un pugno di dollari. Sul caso Superlega, né vincitori né vinti</i>	
Federico Orso	341
 METODO E DIRITTO PUBBLICO	 345
<i>Premessa</i>	347
<i>Necessaria discontinuità (e continuità) nel diritto pubblico</i>	
Leonardo Ferrara	349
<i>Il futuro del diritto pubblico. Il tempo e le sfide?</i>	
Cesare Pinelli	358
<i>Continuità e discontinuità nel diritto pubblico: la prospettiva europea</i>	
Giacinto della Cananea	360
<i>Firenze, 13 maggio 2024</i>	
Stefano Civitarese Matteucci	363
<i>Continuità e discontinuità nel diritto pubblico: fili e nodi</i>	
Pierluigi Portaluri	366

A COSA SERVE IL PREMIERATO

di Giovanni Di Cosimo
Università degli Studi di Macerata
14 luglio 2024

1. *Nuovo modello o perfezionamento di quello attuale?*

Per capire meglio il significato del cosiddetto premierato, approvato in prima lettura al Senato, conviene tornare sugli scopi della riforma. L'esempio della riduzione del numero dei parlamentari, motivata fra l'altro con la necessità di migliorare il processo decisionale delle Camere, obiettivo che a distanza di quasi due anni dall'inizio della legislatura sembra ben lungi dall'essere conseguito, mostra l'importanza di fare chiarezza sugli scopi delle riforme istituzionali.

Il premierato proposto dal governo Meloni è una riforma assai ambiziosa. Le modifiche si concentrano in particolare sugli articoli 92 e 94 Costituzione che costituiscono il cuore del governo parlamentare. Il governo propone un modello ibrido che, come ha notato Enzo Cheli, tiene insieme principi eterogenei. Da un lato, resta la fiducia, ossia il congegno fondamentale del governo parlamentare, ma viene svuotata di significato; dall'altro, l'elezione diretta non viene accompagnata dal rafforzamento del principio di separazione dei poteri e dai *checks and balances* tipici del governo presidenziale.

Malgrado che la relazione al disegno di legge costituzionale parli di un criterio di modifica "minimale", l'impatto sulla forma di governo appare profondo, proprio perché si mette mano ai meccanismi cruciali del governo parlamentare che quelle disposizioni disciplinano. La relazione presuppone nondimeno la permanenza dell'attuale assetto dei poteri, dato che indica l'obiettivo di risolvere alcune disfunzioni del governo parlamentare emerse nella prassi. Ma una considerazione complessiva, che tenga conto dell'elezione diretta in collegamento con altri aspetti come, in particolare, il premio di maggioranza assegnato senza soglia minima, mostra che il governo parlamentare viene stravolto e lascia il campo a qualcosa di notevolmente diverso.

Intendiamoci, si resta nell'ambito della fisiologica revisione costituzionale; la forma di governo può ben essere messa in discussione, come ha ricordato recentemente il Presidente della Corte costituzionale. Ma forse sarebbe opportuno chiamare le cose col loro nome, senza sottacere la misura del cambiamento istituzionale.

2. *Governabilità*

Tornando al testo della relazione, la prima disfunzione che indica è l'instabilità dei

governi. Lo stesso titolo del disegno di legge costituzionale parla di “rafforzamento della stabilità del Governo”. Tutto nasce dalla convinzione, non priva di fondamento, che il numero elevato degli esecutivi succedutisi nella storia repubblicana abbia ostacolato l'adozione di politiche di lungo periodo necessarie per aggredire i problemi strutturali del Paese. Oltretutto, non è la prima volta che il sistema politico cerca di modificare la Costituzione in nome della stabilità governativa, basta pensare alle riforme Berlusconi e Renzi respinte dal corpo elettorale nei referendum del 2006 e del 2016.

La relazione cita anche la governabilità. Il problema è che il concetto non è chiarissimo. Se ipotizziamo che implichi capacità di realizzare politiche di lungo periodo, non sembra che il premierato di per sé solo assicuri il risultato (considerazione che vale per qualsiasi forma di governo). Contano infatti anche la capacità e la visione della classe politica (v. nel blog [Frosini](#)). Di più, l'esperienza repubblicana insegna che la responsabilità maggiore è proprio della politica. La governabilità, intesa come capacità di realizzare politiche lungimiranti, è destinata a restare una chimera se i partiti mancano di adeguata cultura politica e capacità progettuale. È illusorio pensare che il solo fatto di cambiare l'architettura istituzionale, sostituendo il governo parlamentare col premierato, consenta miracolosamente di realizzare politiche efficaci e lungimiranti.

Il dubbio sulla capacità del premierato di assicurare politiche di lungo periodo resta se aggiungiamo alla definizione un altro fattore, intendendo che la governabilità richiede altresì la permanenza della medesima coalizione partitica nella legislatura. Meglio, il dubbio si aggrava perché la riforma porta in pancia l'incoerenza del possibile mutamento della maggioranza, nel caso in cui il presidente dimissionario nel secondo mandato imbarchi un nuovo partito.

Fra l'altro, questo spiega perché il premierato non risolverebbe neanche la seconda disfunzione indicata nella relazione al disegno di legge costituzionale, l'eterogeneità e volatilità delle maggioranze. Conclusioni analoghe valgono per la terza disfunzione, il trasformismo parlamentare, dato che la riforma non prevede nulla che permetta di contenere questo fenomeno, la cui radice affonda nella cultura politica e nella prassi partitica (il che riporta al punto nodale della cultura politica).

E allora, la questione vera è capire se l'abbinata fra elezione diretta e premio di maggioranza favorisca meglio dell'attuale governo parlamentare l'adozione di politiche di lungo periodo. A quel che mi risulta, non vi sono dati a sostegno di questa tesi; al contrario, la lunga esperienza di altri Paesi mostra come il governo parlamentare non impedisca affatto di affrontare i problemi strutturali sul tappeto.

Va aggiunto, e non è poco, che la scelta di perseguire la governabilità a mezzo del premierato comporta un prezzo alto sul piano dell'equilibrio dei poteri (v. nel blog [Francesco Bilancia](#)). Da un lato, un'ulteriore mortificazione del Parlamento, destinato ad andare al rimorchio del capo del governo e, dall'altro, un ridimensionamento del Presidente della Repubblica i cui margini di manovra nella gestione delle crisi di governo si riducono drasticamente, basta pensare che non si potrà più ricorrere a governi tecnici, che sono la soluzione istituzionale sperimentata nel nostro Paese nei casi di stallo dei partiti.

3. *Checks and balances*

Viene da chiedersi per quale ragione il governo abbia optato per il premierato, che, come s'è visto, non risolverebbe le disfunzioni che il medesimo governo indica. Perché non abbia piuttosto scelto il presidenzialismo, che costituisce un modello lungamente sperimentato nelle liberal democrazie, e che la maggioranza ha sottoposto agli elettori in campagna elettorale.

Possiamo supporre che un peso l'abbia avuto la consapevolezza che il premio di maggioranza senza soglia minima consente di conquistare agevolmente le istituzioni di garanzia. Un premio così congegnato, la cui misura viene rimessa alla legge ordinaria che la maggioranza parlamentare può approvare con le sue sole forze, avrebbe effetti rilevanti sugli equilibri del sistema costituzionale. In particolare, consentirebbe di eleggere il Capo dello Stato a partiti (in ipotesi anche uno solo) rappresentativi di una minoranza del corpo elettorale che, grazie al premio, disporrebbero della maggioranza assoluta necessaria. La riforma stabilisce un piccolo correttivo, dato che sposta tale quorum dal quarto al settimo scrutinio (nelle votazioni precedenti serve la maggioranza dei due terzi). Ma lo slittamento non cambierebbe sostanzialmente la situazione, basterà attendere qualche votazione in più.

Sarebbe piuttosto necessario innalzare il quorum per essere eletti alla carica, allo scopo di evitare che il Capo dello Stato diventi il braccio armato della maggioranza, perdendo l'attuale ruolo di garanzia. Stesso discorso per gli altri quorum previsti dal testo costituzionale. Per esempio, la soglia per l'elezione parlamentare dei giudici costituzionali (tre quinti del Parlamento in seduta comune a partire dal quarto scrutinio), benché più alta di quella per l'elezione del Capo dello Stato, non mette al sicuro la Corte costituzionale dalla (prevedibile) ingordigia della maggioranza: tutto dipenderà dall'entità del premio. Il discorso vale pure per il procedimento di revisione costituzionale: laddove la legge assegnasse un premio molto consistente, ipotesi che non si può escludere a priori malgrado le indicazioni della giurisprudenza costituzionale, la maggioranza parlamentare potrebbe decidere da sola, raggiungendo i due terzi sufficienti per modificare il testo. Va aggiunto che la logica del riequilibrio tocca anche altri punti del sistema istituzionali. Contrappesi andrebbero cercati, solo per fare due esempi, nella definizione dei diritti della minoranza parlamentare (statuto delle opposizioni) e nella riforma di istituti, come la fiducia e i *maxiemendamenti*, che nella prassi hanno contribuito alla grave deformazione del governo parlamentare, favorendo lo strapotere del Governo sul Parlamento.

Insomma, l'impressione è che si tenti la via dell'alleggerimento dei contrappesi, che al presidente eletto lascerebbe ampi margini di manovra per perseguire politiche lungimiranti. Conferma ne sia che la relazione al disegno di legge invoca la democrazia di investitura, un modello che implica una riduzione dei contrappesi che, ecco il punto, è difficilmente compatibile con la rigida separazione dei poteri posta alla base del governo presidenziale. Soprattutto, un simile disegno è contraddittorio con l'orizzonte del costituzionalismo liberale, fondato sull'idea che il potere debba essere bilanciato e controllato (v. nel blog [Camilla Buzzacchi](#)).