

editoriale

A che punto è la notte: la XIX legislatura al giro di boa

di Anna Lorenzetti

È in un momento di grande vivacità, dal punto di vista normativo e istituzionale, che si colloca l'uscita del terzo numero della Rivista per l'anno 2024.

La fase centrale della XIX legislatura si presenta infatti come punteggiata da momenti che ambiscono a porsi quali punti di svolta non soltanto da un punto di vista normativo, ma anche (o meglio soprattutto) istituzionale. La riforma costituzionale sul c.d. premierato e la legge di attuazione dell'autonomia differenziata – su cui pende l'imminente decisione della Corte costituzione chiamata in causa dal ricorso in via diretta di cinque regioni¹, prevista per il prossimo 12 novembre – rappresentano senz'altro il punto centrale nell'analisi della complessità del momento.

A metà gennaio, dunque a breve, la Corte sarà poi chiamata a giudicare dell'ammissibilità dei quesiti referendari che hanno superato le 500mila firme, in tema di autonomia differenziata², Jobs act³, legge sulla cittadinanza⁴. Sarà interessante verificare come si orienterà la Corte, se nel senso di

¹ Puglia, Toscana, Campania, Emilia Romagna e Sardegna.

² Se il primo quesito referendario propone l'abrogazione della legge 26 giugno 2024, n. 86, di attuazione dell'autonomia differenziata per le Regioni a statuto ordinario, il secondo si limita ad alcune disposizioni: art. 1, co. 2, limitatamente alle parole “relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale”, nonché alle parole “nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all'articolo 3”, nonché alla parola “relativi”; art. 4, co. 1, primo periodo, limitatamente alle parole “concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP di cui all'articolo 3”, nonché alla parola “medesimi”; art. 4, co. 2 “2. Il trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi da quelli di cui al comma 1, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, può essere effettuato, secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese, nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, dalla data di entrata in vigore della presente legge”?».

³ Anche in questo caso, il primo quesito propone l'abrogazione del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23, recante “Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183” nella sua interezza?», mentre il secondo riguarda l'abrogazione dell'art. 8, l. 15 luglio 1966, n. 604, recante “Norme sui licenziamenti individuali”, come sostituito dall'art. 2, co. 3, della l. 11 maggio 1990, n. 108, limitatamente alle parole: “compreso tra un”, alle parole “ed un massimo di 6” e alle parole “La misura massima della predetta indennità può essere maggiorata fino a 10 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai dieci anni e fino a 14 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai venti anni, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro”?»; quesito nr. 3: «Volete voi

una chiusura all'istituto referendario su temi politicamente considerati divisivi, come già accaduto in tema di eutanasia e cannabis legali, o se nel senso di aprire alla consultazione popolare. Oltre che in sede di ammissibilità di referendum, la Corte sarà a breve chiamata anche a esprimersi in sede di giudizio in via incidentale sul divieto di accesso a pratiche di fecondazione assistita per donne single, sull'abrogazione del reato di abuso d'ufficio; sulla normativa in tema di navi Ong operanti nel Mediterraneo. Anche in questo caso, sarà interessante vedere se la Corte opterà per decisioni di accoglimento o si rifugerà in pronunce monito nel rispetto della discrezionalità del legislatore, come già accaduto su alcuni temi considerati divisivi.

I numerosi interventi normativi approvati nell'ultimo periodo non hanno peraltro contribuito a fare chiarezza in alcuni ambiti in particolare. Nel settore penale, ad esempio, i due recenti provvedimenti in tema di sicurezza hanno reso viepiù complesso lo scenario andando ancora ad aumentare il numero di reati già incrementato non poco nel corso della legislatura⁵ e da ultimo arricchito dall'introduzione della gestazione per altri come reato universale, dunque perseguibile anche quando i cittadini italiani vi ricorrono all'estero.

Resta sullo sfondo una quotidianità che si compone di mancate risposte sul piano sociale, prima ancora che normativo, e che non paiono essere – quanto meno al momento – le priorità del decisore pubblico. Si pensi alla necessità di risposte concrete alle debolezze in ambito sanitario, tragicamente rese visibili dalla pandemia e a cui solo in parte il Piano nazionale per la ripresa e resilienza sembra in grado di offrire risposte.

E pure da mancate o insufficienti risposte sul piano della quotidianità istituzionale sembra caratterizzarsi la contemporaneità. Si pensi alla recente riforma del CSM, che non pare in grado di raggiungere l'obiettivo di contenere il peso e il ruolo delle correnti della magistratura o alla riforma della giustizia che pare avere in parte ingolfato il funzionamento del processo civile e penale già nelle prime fasi applicative.

l'abrogazione dell'articolo 19 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 recante “Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183”, comma 1, limitatamente alle parole “non superiore a dodici mesi. Il contratto può avere una durata superiore, ma comunque”, alle parole “in presenza di almeno una delle seguenti condizioni”, alle parole “in assenza delle previsioni di cui alla lettera a), nei contratti collettivi applicati in azienda, e comunque entro il 31 dicembre 2024, per esigenze di natura tecnica, organizzativa e produttiva individuate dalle parti;” e alle parole “b bis”); comma 1 - bis, limitatamente alle parole “di durata superiore a dodici mesi” e alle parole “dalla data di superamento del termine di dodici mesi”; comma 4, limitatamente alle parole “in caso di rinnovo,” e alle parole “solo quando il termine complessivo eccede i dodici mesi”; articolo 21, comma 01, limitatamente alle parole “liberamente nei primi dodici mesi e, successivamente”?»; quesito nr. 4: «Volete voi l'abrogazione dell'art. 26, comma 4, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, recante “Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro” come modificato dall'art. 16 del decreto legislativo 3 agosto 2009 n. 106, dall'art. 32 del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modifiche dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, nonché dall'art. 13 del decreto legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito con modifiche dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215, limitatamente alle parole “Le disposizioni del presente comma non si applicano ai danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici”?».

⁴ Questo il testo del quesito referendario: «Volete voi abrogare l'art. 9, comma 1, lettera b), limitatamente alle parole “adottato da cittadino italiano” e “successivamente alla adozione”; nonché la lettera f), recante la seguente disposizione: “f) allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica.”, della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza”?».

⁵ Molti potrebbero essere gli esempi, ma basti qui richiamare il reato *ex art. 633-bis c.p.*, relativo all'occupazione abusiva di alloggi pubblici o privati, quello relativo ai c.d. “rave party” (*art. 633-bis c.p. rubricato «Invasione di terreni o edifici con pericolo per la salute pubblica o l'incolumità pubblica»*); all'*art. 391-ter c.p.*, «Accesso indebito a dispositivi idonei alla comunicazione da parte di soggetti detenuti», o ancora quello relativo alla «Rivolta all'interno di un istituto penitenziario» (*art. 415-bis c.p.*).

Si pensi ancora alle mancate risposte del Parlamento sul tema del c.d. fine vita che non ha ancora saputo trovare, sul piano politico, una sintesi tra le posizioni divergenti sul punto, in grado di raccogliere gli esiti cui la Consulta era addivenuta (ord. 207/2018, poi sent. 242/2019). Come noto, lo stallo ha consentito la gemmazione di prassi e pratiche assai differenziate a livello regionale, che non sempre paiono garantire il fascio dei diritti e delle libertà delle persone coinvolte per come presidiato dalla Corte costituzionale, non per caso dando vita a nuove questioni di legittimità costituzionali. Neppure la pronuncia in tema di affettività delle persone recluse (Corte cost. 10/2024) ha ancora trovato un seguito, né sul piano normativo, né amministrativo, e dubbi sono stati sollevati quanto alla conformità del seguito normativo alle sentenze in tema di ergastolo ostativo.

Anche la bagarre politica scatenatasi attorno alla nomina del giudice costituzionale vacante da oltre un anno può intendersi come l'esito di mancate o insufficienti risposte sul piano istituzionale poiché generato dal mancato accordo politico in Parlamento. La questione non rileva esclusivamente sul piano della forma di governo, dei rapporti fra maggioranza e minoranza parlamentare, ma chiama in causa la necessaria garanzia del corretto funzionamento della Corte che da oltre un anno, ossia dalla fine del mandato dell'ex presidente della Consulta, Silvana Sciarra, opera a ranghi ridotti. Con la cessazione a breve, alla metà di dicembre, del mandato di altri tre componenti – Augusto Barbera, Franco Modugno e Giulio Prosperetti – viene dunque a prefigurarsi uno scenario problematico poiché nel caso in cui non si riuscissero a eleggere i giudici mancanti, ne seguirebbe un pericoloso avvicinamento al quorum di funzionamento, come noto fissato in 11, e dunque rischiando l'impasse.

Il tema chiama in causa il sistema dei checks and balances, la tenuta del sistema democratico e dei poteri contromaggioritari al proprio interno che, proprio in quanto tali, mal si prestano a logiche spartitorie.

La polemica politica non ha risparmiato neppure le istituzioni di garanzia, come ben confermato dalla vicenda della designazione – nel Consiglio dei ministri dello scorso 2 ottobre – del nuovo Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, Riccardo Turrini Vita, in particolare circa l'accertamento dei requisiti posseduti, e contestato in ragione dell'asserita mancanza di imparzialità che deriverebbe dalla sua lunga esperienza al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e poi alla Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità.

Sullo sfondo delle questioni interne, restituisce la complessità del momento un riferimento alla guerra, o meglio alle guerre in cui l'Italia – nonostante la chiara affermazione dell'art. 11 Cost. che assume la legittimità di un intervento bellico esclusivamente come strumento di difesa – resta coinvolta. Quanto ancora possa essere rinviabile un confronto schietto sui limiti che la Costituzione fissa e che pure sono stati oltrepassati senza neppure un confronto nel Parlamento, la sua sede naturale, si pone quale ulteriore e necessario interrogativo, per l'essere il principio pacifista carattere della forma di Stato.

Si tratta di questioni, interrogativi, dubbi, cui questo numero della Rivista non ha intenzione di trovare risposte nette e certe, in qualche modo "accontentandosi" di restituire la complessità del periodo, sul piano interno e su quello sovranazionale, e ponendosi quale spazio in cui stimolare e accogliere un dibattito che sappia non tacere di fronte alle storture della pratica politica contemporanea.