

ROBERTO LOUVIN^{*}

Un bilateralismo improbabile^{**}

SOMMARIO: 1. Assestamenti strutturali o puri egoismi?. — 2. *Qui est l'État?*. — 3. Le commissioni paritetiche come sede tecnico-politica del negoziato. — 4. Andando oltre le similitudini apparenti. — 5. Il provvedimento finale. — 6. Una mediazione 'alta'. — 7. Postilla.

1. Assestamenti strutturali o puri egoismi?

La competitività tra i territori e la diversità di sviluppo degli stessi sono un fenomeno strutturale di questo Paese e le tecniche costituzionali per la gestione di questi fenomeni richiedono scelte non episodiche, ma visioni di lungo periodo. Certo, era difficile prevedere, al momento dell'approvazione della riforma costituzionale del titolo V nel 2001, che attraverso lo spiraglio aperto dall'articolo 116 terzo comma si sarebbe potuto spalancare un fronte così ampio e contestato come quello che oggi impegna politici e costituzionalisti in egual misura.

Le spinte a cui si cerca oggi di rispondere non sono soltanto frutto di episodici egoismi territoriali — recentemente qualificati sbrigativamente dai detrattori come 'secessione dei ricchi'¹ — ma vanno lette alla luce delle riflessioni che una lunga schiera di illuminati giuristi di ispirazione federalista ha elaborato nel corso di quasi due secoli interrogandosi costantemente sul modo migliore di trovare un armonico equilibrio tra le diverse parti del Paese.

Si può risalire agli studi di Pellegrino Rossi², di cui più che l'ordinamento italiano ha beneficiato la costruzione del sistema federale elvetico, alle intuizioni di Carlo Cattaneo³ con la sua intransigenza al momento dell'unificazione, alla visione profetica ed al sacrificio civile di Silvio Trentin⁴, politicamente e accademicamente esule per coerenza antifascista, alla generosa lotta politica di Emilio Lussu al momento dell'Assemblea costituente⁵, per giungere ai tempi a

^{*} Professore associato di Diritto pubblico comparato - Università di Trieste.

^{**} Articolo sottoposto a referaggio. Contributo destinato alla pubblicazione in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G.M. NAPOLITANO (a cura di), *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*.

¹ G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Roma, 2019.

² Per un profilo completo del suo pensiero: M. FINELLI, *Pellegrino Rossi. Giurista, economista e uomo politico (1787-1848)*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2011.

³ Riunite, per quanto riguarda il tema qui discusso, in C. CATTANEO, N. BOBBIO, *Stati uniti d'Italia. Scritti sul federalismo democratico*, Roma, Donzelli, 2010.

⁴ Alla cui originale concezione del diritto pubblico F. Cortese ha dedicato un ottimo studio con *Libertà individuale e organizzazione pubblica in Silvio Trentin*, Milano, FrancoAngeli, 2008.

⁵ La visione politica del grande politico di Armungia è ripercorribile in L.M. PLAISANT (cur.), *Emilio Lussu, Tutte le opere*, vol. 3, 2015, Cagliari, CUEC, 2014.

noi più prossimi in cui si sono sviluppate le suggestive riflessioni teoriche di Gianfranco Miglio⁶ e Sergio Ortino⁷, spesso trascurate dagli studiosi contemporanei ma che continuano a conservare un'intensa attualità.

Di fronte alle diffidenze e alla complessità delle sfide attuali, naufragato il progetto troppo declamato e mai seriamente perseguito di una trasformazione in senso federale dello Stato italiano, si sente oggi il bisogno di un "piano B" che restituisca rigore e serenità allo sviluppo delle istituzioni regionali italiane, per uscire dalle secche della loro attuale estenuante inconcludenza.

2. Qui est l'État?

Partiamo quindi dalla domanda provocatoria formulata oggi da Francesco Palermo: "Qui est l'État?", una domanda che sembra riecheggiare il classico quesito di Ernest Renan "Qu'est-ce que la nation?".

Per rispondere occorre mettersi nella prospettiva in cui ci si poneva quando vennero gettate le basi dello Stato moderno. Non, come generalmente si ritiene, nel Cinquecento, ma al momento della formazione del primo embrione di statualità cinque secoli prima, quando Adalbert de Périgord, intorno al 987, interrogato dal Re Ugo Capeto che gli chiedeva: «Adalbert, qui t'a fait comte?», rispondeva altero: «Hugues, qui t'a fait roi?»⁸

Questa vicenda si colloca tra la fine della dinastia carolingia e gli inizi della dinastia capetingia e riassume il bisogno di fare chiarezza sul fatto se la determinazione dell'ampiezza, della natura, dell'estensione dei poteri esercitati dalle entità che compongono un insieme statuale, e in fin dei conti la loro stessa esistenza, sia nella piena ed esclusiva disponibilità del sovrano ovvero se essa debba tenere necessariamente conto delle loro legittime aspettative, facendone oggetto di un'intesa leale, sempre beninteso nella cornice del principio di unità fra i soggetti in campo.

Su questo terreno si scontrano visioni costituzionali antitetiche: da un lato una lettura monolitica, verticale e quasi sacrale della sovranità statale debitrice del pensiero di Hobbes, e dall'altro una linea di pensiero radicalmente diversa, di tendenza marcatamente federativa, che affonda le sue radici nelle teorizzazioni di Altusio⁹ e, se vogliamo richiamarci a giuristi di matrice italiana, ad Alberico Gentili.

⁶ G. MIGLIO, *L'asino di Buridano. Gli italiani alle prese con l'ultima occasione di cambiare il loro destino*, Guerini e Associati, 2014.

⁷ S. ORTINO, *Introduzione al diritto costituzionale federativo*, Torino, Giappichelli, 1993.

⁸ «Adalberto, chi ti ha fatto Conte?» «Ugo, chi ti ha fatto Re?», secondo la narrazione di Ademaro di Chabannes, risalente agli inizi del XI secolo.

⁹ Per una rivisitazione del fenomeno "costituzionale" che vede nel federalismo una alternativa rispetto alla crisi dell'esperienza storica dello Stato moderno: G. DUSO-A. SCALONE (cur.), *Come pensare il federalismo? Nuove categorie e trasformazioni costituzionali*, Monza, Polimetrica, 2010.

Solo se usciamo dalla prima di esse, che riserva allo Stato l'ultima parola sulle decisioni fondamentali riguardo all'articolazione delle istituzioni e delle competenze, possiamo sdrammatizzare le vicende odierne, distinguendo correttamente lo Stato ordinamento dallo Stato apparato, permettendo al primo di essere sede di dialogo alla ricerca di equilibri nuovi e assegnando al secondo il suo giusto, ma più limitato, ruolo nell'esercizio e in difesa dei propri poteri. La definizione dell'equilibrio complessivo dei poteri tra Stato e Regioni è rimessa allo Stato ordinamento, è una "questione repubblicana" per eccellenza, come oggi appare più chiaro che mai alla luce del nuovo art. 114 della Costituzione; il negoziato su questi equilibri deve svilupparsi in maniera aperta, trasparente, ristrutturante, e non seguendo logiche puramente derogatorie e di breve respiro.

La partita è complessa. La specialità (come eccezione) è cosa diversa dalla differenziazione (come principio di sistema) e comporta un salto di qualità ed il passaggio ad una scala superiore.

Si consideri per esempio questo aspetto: una particolarità del sistema regionale speciale attuale come l'assenza di un prefetto in Valle d'Aosta, dove le funzioni di quest'organo sono svolte fin dal 1945 dal Presidente della Regione, è una specialità accettata e perfettamente sostenibile. È facile però immaginare che l'estensione oggi di questo connotato a tutte le Regioni, o anche solo ad alcune fra le maggiori di esse, comporterebbe non un semplice allargamento della specialità, quanto piuttosto un elemento di trasformazione dello Stato. Ciò che a scala limitata è perfettamente 'sostenibile' (seppur con tutta la diffidenza che sempre ha accompagnato nel nostro paese lo sviluppo delle autonomie differenziate), può avere a dimensione superiore effetti dirompenti. Nel campo della finanza pubblica gli esempi possono essere ancora più eclatanti.

Le scelte con cui siamo oggi confrontati nell'attuazione dell'art. 116, terzo comma non sono più alla stessa scala delle autonomie speciali storiche, ma hanno un impatto molto maggiore di quelle compiute, in via puramente derogatoria, per porzioni limitate del territorio. Quello odierno è un percorso ad ostacoli, anche perché lo Stato-apparato è storicamente in grave ritardo, moroso, inadempiente, riottoso rispetto all'attuazione del dettato costituzionale in materia regionale. Dalla mancata esplicitazione negli anni Settanta dei principi fondamentali della legislazione ai costi *standard* e al federalismo fiscale, l'attuazione dell'ordinamento regionale è stata un continuo gioco dell'oca e si è quasi sempre tornati alla casella di partenza.

Al cuore della vicenda attuativa dell'articolo 116 terzo comma di cui oggi si discute, vi è dunque una questione di negoziato e il negoziato è esattamente — come insegnava Carl Friedrich¹⁰ — ciò che caratterizza i sistemi federali nel loro carattere dinamico e di processo, tanto nelle fasi aggregative quanto nelle fasi di tendenziale disaggregazione. Tornano quindi utili tecniche e principi proprie del *federalizing process* che ben si applicano anche alla forma di Stato regionale che è forma di Stato instabile, un piano costantemente inclinato come dimostrano anche le recenti esperienze costituzionali spagnole. Andando oltre le strette esegesi del nostro testo costituzionale, si deve ricordare la grande lezione della Corte suprema canadese

¹⁰ C.J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, 1968.

nella sua celebre *Advisory Opinion* del 1998¹¹ in cui ha messo in luce tutta l'intensa politicità della relazione fra lo Stato federale e le Province, e nello specifico fra il Canada e il Québec, e la sua non riconducibilità ad un dato puramente normativo.

Il nucleo centrale della questione sta nella lealtà reciproca dei contendenti, in quelle che il Giudice supremo canadese ha definito *good faith negotiations*.

3. Le commissioni paritetiche come sede tecnico-politica del negoziato

Sofferamoci a questo punto sullo strumento individuato come sede tecnico-politica del negoziato per l'attuazione degli Accordi sottoscritti dal Veneto, dalla Lombardia e dall'Emilia Romagna il 25 febbraio 2019 con il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte. Si è voluto in quella sede fare ricorso, per la realizzazione di un 'regionalismo modulabile', a delle commissioni paritetiche in analogia con gli omonimi strumenti di attuazione dell'autonomia speciale storica. Occorre però evitare un ricorso acritico a facili assonanze che possono generare equivoci: a identità di nome non corrisponde necessariamente identità di sostanza.

Una maliziosa osservazione preliminare: sembra paradossale, ma oggi, dopo anni di aspra critica nei confronti delle tanto depredate autonomie speciali, è proprio all'esperienza di queste Regioni che i territori in cui si rivendicano più ampi margini di autogoverno fanno ricorso, vantandone i meriti, per strutturare il possibile percorso attuativo della loro estensione competenziale. Un curioso *revirement*. Soprattutto dopo che fra il 2013 e 2016 tanta enfasi era stata posta sulla presunta 'fine della specialità'...

Il bilateralismo che si concretizza attraverso le commissioni paritetiche delle Regioni speciali è però fondato su una logica strettamente derogatoria, mediante la ricerca di differenziazione in via di eccezione circoscritta, e non appare invece 'sostenibile' — proprio nel senso etimologico di 'sopportabilità del carico' — per parti troppo ampie e addirittura preponderanti dell'ordinamento nel suo complesso¹². Per questo, l'affermazione del Ministro Stefani secondo cui l'operato delle Commissioni paritetiche progettate in sede di intesa per l'attuazione del 116 III comma sarebbe "assimilabile al lavoro delle paritetiche delle speciali, pur tenendo presente che queste sono organi con una copertura costituzionale" va sottoposta preliminarmente ad un vaglio critico, se si ritiene che la via pattizia finora seguita e difesa tenacemente soprattutto dalle Regioni speciali alpine possa diventare il momento chiave anche per l'adattamento dell'ordinamento ad un nuovo assetto regionalistico.

¹¹ *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, approfonditamente analizzata in termini di teoria costituzionale da S. CHOUDHRY, R. HOWSE, *Constitutional Theory and The Quebec Secession Reference in Canadian Journal of Law & Jurisprudence*, 13(2), 143-169 (2000).

¹² Osserva in proposito Romano Prodi che "Il dibattito sull'autonomia non può essere un rapporto bilaterale tra Stato e una Regione, oppure alcune Regioni. Le forze politiche devono affrontare il problema insieme, devono partecipare in modo attivo tutte le Regioni", *Quotidiano del Sud*, 13 settembre 2019.

Francesco Palermo ha definito poco fa, a questo proposito, ‘fuorviante’ l’analogia prospettata. Concordiamo su questa definizione, ma un confronto risulta pur sempre utile, per evidenziare correttamente analogie e differenze.

4. Andando oltre le similitudini apparenti

Una similitudine formale appare nella composizione (paritetica) dell’organo, per quanto attiene al suo essere espressione degli organi esecutivi dei due livelli di governo. Complessivamente, si conferma, in entrambi i casi, un debole e soltanto parziale coinvolgimento delle assemblee legislative nell’approvare il contenuto delle intese raggiunte. Le commissioni paritetiche non hanno *le dernier mot*.

Le differenze sono però alquanto marcate. Le paritetiche speciali hanno in genere soprattutto un compito di proposta, per quanto diversamente qualificata nei testi statutari; gli statuti fanno infatti uso di espressioni come ‘determina’, ‘elabora’, ‘propone’. Il mandato affidato alle nuove paritetiche ex art. 116 terzo comma sembrerebbe avere connotati più ampi di quelli di pura attuazione degli statuti e di trasferimento di uffici e funzioni che contraddistingue, almeno in origine, le omologhe commissioni contemplate dagli statuti speciali. Riferendoci, per esempio, alla formulazione contenuta nell’intesa raggiunta con la Regione Veneto, secondo cui «La commissione paritetica ... determina ... le risorse finanziarie, umane e strumentali nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali, necessarie all’esercizio delle funzioni di cui al Titolo II», possiamo constatare come lo spettro d’intervenuto si sia allargato dalla semplice definizione delle materie oggetto di trasferimento e delle risorse per il loro esercizio, per investire anche le forme di collaborazione successivamente necessarie per il loro esercizio.

Vi è chi, come Lorenza Violini, ha visto in questo ruolo un evidente ampliamento dei margini di discrezionalità di queste commissioni bilaterali: «non sarà il Governo il protagonista delle scelte inerenti ai trasferimenti, come è sempre successo in passato e come rischia di esserlo se si adotta lo schema del decreto legislativo, ma sarà appunto un organo paritetico incaricato di svolgere tale compito, la cui forza politica potrebbe controbilanciare il peso “tecnico” dei rappresentanti dei Ministeri che siedono in analoghe Commissioni paritetiche»¹³. Se così fosse, ci troveremmo di fronte ad un’asimmetria evidente: i governi regionali e i loro rappresentanti confrontati direttamente ai tecnici ministeriali. Lasciando da parte la pur non irrilevante questione dell’anomalia di una trattativa fra le Regioni (nella loro dimensione politica) e gli organi tecnici dei ministeri, osserviamo che questo rappresenterebbe un’evidente abdicazione di ruolo da parte dell’esecutivo nazionale che ‘scaricherebbe’ così ad un livello tecnico un confronto che, per quanto complesso, non può alla fine che risolversi in un lodo politico.

¹³ L. VIOLINI, *L’autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 4/2018, p. 362.

Questa tendenza ad ampliare le funzioni delle norme d'attuazione è peraltro un dato ormai consolidato: dopo mezzo secolo di pratica delle procedure attuative degli statuti speciali, è ormai chiara la dinamica di allargamento del contenuto di queste norme patteggiate¹⁴. È infatti già stata correttamente evidenziata la potenziale 'espansività' delle norme d'attuazione, sottolineata anche da un recente studio Matteo Cosulich, che ha consentito loro di esprimere anche contenuti *ultra statutum*, se non addirittura *contra statutum*¹⁵. Nei fatti, molte norme attuative contemplano già strumenti di raccordo analoghi a quelli accennati nelle intese del 2019.

Un aspetto originale delle commissioni proposte dalle recenti intese consiste nel ruolo permanente assegnato alle stesse per la verifica dello stato di attuazione delle imprese stesse e le eventuali conseguenti necessità di adeguamento. Si tratta di una funzione di monitoraggio dell'esercizio delle competenze trasferite di cui oggi le commissioni paritetiche delle Regioni speciali non dispongono ancora. In questo senso, l'innovazione, se dovesse effettivamente vedere la luce, potrebbe costituire un utile stimolo per la crescita del ruolo e delle modalità d'azione dei già consolidati organismi bilaterali previsti dagli statuti speciali¹⁶.

5. Il provvedimento finale

La differenza più marcata è finalmente costituita dalla veste che è destinato ad assumere il provvedimento finale che recepisce le determinazioni delle nuove commissioni paritetiche, ossia quella di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Non avendo forza di legge, questo decreto si collocherebbe, nella gerarchia delle fonti, ad un livello inferiore rispetto alle odierne norme di attuazione degli statuti speciali e non assicurerebbe la stessa tenuta degli accordi sanciti dalle norme attuative dei decreti emanati dal Presidente della Repubblica.

Sotto questo profilo, si potrebbe prospettare una via diversa, suggerendo il ricorso ad una forma di legislazione delegata che consenta al Parlamento di rinunciare, in sede di approvazione dell'intesa, i principi e i criteri direttivi del prospettato trasferimento di funzione ex art. 76 Cost., definendone contestualmente l'oggetto. In questo modo, il governo potrebbe sottoporre all'approvazione delle Camere delle convenzioni sul modello delle *Legislative Consent Motion* (altrimenti note come *Sewel motion* per la Scozia) e le determinazioni delle commissioni paritetiche sarebbero, a tutti gli effetti, solo un momento esecutivo incanalato nel solco già

¹⁴ Ci siamo soffermati su questo aspetto in R. LOUVIN, *Le norme d'attuazione come fonte di autonomia dinamica*, in ROBERTO TONIATTI (cur.), *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2018.

¹⁵ "L'integrazione dello Statuto da parte delle norme di attuazione non attiene soltanto alla ridefinizione delle materie di competenza regionale (o provinciale), ma può coinvolgere anche le deroghe all'ordinamento generale disposte dallo Statuto regionale, attraverso letture espansive di queste ultime da parte delle norme di attuazione": M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Napoli, ESI, 2017, p. 135.

¹⁶ Come auspicato dalla Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali presieduta dal Sen. Renato Balduzzi nell'indagine conoscitiva riassunta nel documento finale del 4 novembre 2015 e dalla relazione all'Assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali approvata dalla stessa Commissione, sotto la Presidenza dell'On. Giampiero D'Alia, nella seduta del 10 maggio 2017.

tracciato in maniera più esplicita dal Parlamento. Dopo essere stata oggetto per anni soprattutto di retorica politica, l'esperienza britannica della *devolution* potrebbe ora essere davvero un utile strumento sul piano tecnico per operare correttamente il trasferimento di poteri rivendicato dalle Regioni richiedenti.

Il carattere di fonte normativa secondaria che riveste invece il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri espone le soluzioni raggiunte a possibili ricorsi e contenziosi da cui sono per parte loro immuni le norme di attuazione degli statuti speciali. Queste ultime, recepite dopo la loro deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri in forma di Decreto del Presidente della Repubblica, implicano solo una sottoposizione al possibile e più autorevole scrutinio della Corte costituzionale.

Molto si sta infine discutendo intorno alla possibilità di riservare al Parlamento poteri emendativi rispetto al contenuto delle intese. Sotto questo profilo, la scelta operata nelle intese del febbraio 2019 è evidentemente un *escamotage* per sottrarre all'assemblea legislativa una possibilità concreta d'intervento. L'interferenza dell'organo legislativo, peraltro, non è attualmente prevista per le norme di attuazione degli statuti speciali, benché sul punto siano state espresse opinioni favorevoli all'introduzione di procedure intermedie d'esame da parte delle commissioni parlamentari, ovvero dei consigli regionali¹⁷.

Il bisogno di una 'intromissione' da parte del Parlamento non è stato finora recepito per le Regioni ad autonomia speciale, atteso il loro limitato peso contrattuale, avendo la maggior parte di esse dimensioni limitate e un'oggettiva e consolidata specificità. Ben altra questione è, ovviamente, quella che riguarda accordi traslativi di massicce quantità di competenze¹⁸ a favore di territori che, complessivamente considerati, costituiscono oggi, circa un terzo dell'intero Paese.

¹⁷ La Commissione bicamerale per le questioni regionali ha ritenuto l'utilità di questo coinvolgimento, ad oggi soltanto previsto nello Statuto valdostano (art. 48 *bis*) all'interno del procedimento di formazione dei decreti attraverso l'espressione di un parere obbligatorio, e nella sostanza anche vincolante, sugli schemi predisposti dalla Commissione paritetica. Il punto è stato anche motivo di accese discussioni nella Consulta per la riforma dello Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige/*Südtirol* della Provincia autonoma di Trento e nel corso della Convenzione sull'autonomia-*Autonomiekonvent* della Provincia autonoma di Bolzano per la riforma dello stesso Statuto.

¹⁸ L'impatto, ad esempio, del trasferimento in materia di Sanità è analizzato da R. BALDUZZI e D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, che si interrogano sugli effetti dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma in termini di differenziazione tra Ssr oppure di decostruzione del Ssn (p. 10) e concludono collocando la questione del trasferimento di queste competenze "nell'orizzonte della valutazione di ragionevolezza e proporzionalità della differenziazione" e denunciando la "incerta e generica individuazione, quando non l'assenza, dei ... criteri e limiti di esercizio della maggiore autonomia concessa" (p. 14).

6. Una mediazione ‘alta’

Per uscire dal rischio di banalizzazione del dibattito, e per non lasciare campo libero agli *hooligans* che nell’arena dell’opinione pubblica si fanno sentire sempre molto più dei costituzionalisti¹⁹, bisogna aprire oggi la strada ad una mediazione di alto profilo.

Ad evitare confronti laceranti, il soggetto più titolato ad intervenire operando una mediazione oculata fra gli interessi in campo, è sicuramente il Presidente della Repubblica. Non si può, d’altra parte, dimenticare come quest’organo non è soltanto espressione delle Camere, ma anche delle stesse Regioni che ne legittimano l’elezione attraverso i loro delegati. Il peso delle Regioni in sede di elezione del Presidente della Repubblica è oltretutto destinato a crescere, se andrà a compimento la riforma costituzionale che prevede la riduzione del numero degli attuali parlamentari.

Potrebbe essere questo soggetto ad entrare in campo al momento giusto per una regia che individui le possibili vie d’uscita ed eviti uno scontro frontale assolutamente destabilizzante per l’intero ordinamento, scontro che la recente crisi di governo e il conseguente cambio di maggioranza sembrano aver rinviato, creando però anche, nel contempo, condizioni di possibile maggior drammaticità.

7. Postilla

Tra l’epoca in cui si è svolto il convegno e la pubblicazione dei relativi atti sono trascorsi pochi mesi, ma il tema della discussione si presenta oggi in termini fortemente diversi, considerando la diversa pressione che si rileva oggi dopo il passaggio di una delle due componenti del governo — la Lega — all’opposizione.

Ciò che resta immutata, è tuttavia la necessità di portare la questione della ridefinizione del processo per l’attuazione dell’autonomia differenziata ex art. 116, terzo comma, su un terreno più sicuro e di stabilire sollecitamente, prescindendo dalle contingenti opportunità politiche o propagandistiche di diverso orientamento, regole condivise e valide per tutti.

Compito certo tutt’altro che agevole, ma che potrà essere assolto anche grazie ad un approfondito dibattito tra i giuristi.

¹⁹ L’efficace definizione dei militanti politici odierni come ‘hooligans’ è di J. BRENNAN, *Contro la democrazia*, Roma, Luiss University Press, 2018.