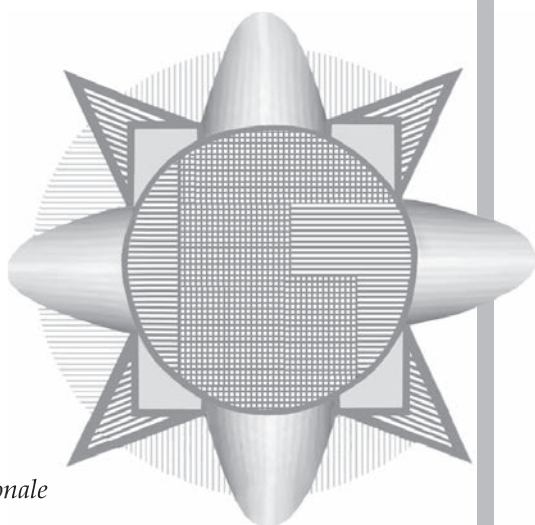


Almanacco referendario



Salviamo la Costituzione?
Appunti critici sulla riforma costituzionale
di Giuseppe Acocella

Un giudizio positivo e notevoli riserve
di Umberto Allegretti

Una revisione della costituzione squilibrata
che rischia di scuotere tutti i controlli
di Antonio Baldassarre

Anamorfosi costituzionale.
Per la critica di una riforma postuma ed oscura
di Agostino Carrino

Le motivazioni di fondo della riforma costituzionale
di Stefano Ceccanti

La riforma costituzionale Renzi-Boschi: la soluzione (con qualche ombra) di due
annosi e gravi problemi
di Vincenzo Lippolis

Secondo tentativo di codificare a livello costituzionale formale la seconda
repubblica
di Giuseppe Ugo Rescigno

La riforma costituzionale: se vince il sì, se vince il no
di Emanuele Rossi

Salviamo la Costituzione?

Appunti critici sulla riforma costituzionale

di Giuseppe Acocella*



Sommario: § 1. – *Nihil sub sole novi*. § 2. – Lo “Spirito della Costituente”. § 3. – La Repubblica dei partiti, transizione e ritorno. § 4. – Una nuova Costituzione per una nuova oligarchia.

§ 1. – *Nihil sub sole novi*

Esaminando la legge di revisione costituzionale approvata in via definitiva il 12 aprile 2016¹, che introduce la riforma della Carta Costituzionale, dopo diversi tentativi precedenti mai approdati a *buon fine*, occorre concludere che, «con la pretesa di riscrivere l’intera parte seconda della Costituzione, il progetto attuale compie ulteriori passi in avanti nella direzione sbagliata. Anch’esso indulge all’idea della riscrittura integrale della parte seconda della Carta, anche là dove non propone modifiche di contenuti, quasi a voler dar vita ad una nuova Costituzione, ma una Costituzione ad immagine della attuale maggioranza di governo». Scrive queste parole Valerio Onida, Presidente emerito della Corte costituzionale. Non si tratta però – come pure legittimamente ci si potrebbe aspettare – di parole pronunciate e scritte nel 2016, bensì dieci anni prima², esprimendo posizioni e convinzioni che coerentemente Onida oggi riprende, a cospetto del medesimo tentati-

* Università degli Studi di Napoli Federico II.

¹ G.U. Serie Generale n. 88 del 15.4.2016.

² V. ONIDA, *Per una sana democrazia costituzionale*, Relazione al “Convegno studi di Città dell’uomo, Milano, 11 giugno 2005”, i cui atti sono stati pubblicati per la prima volta da Città aperta. La relazione di Onida è oggi in *Salviamo la Costituzione, La Cisl per il NO nel referendum costituzionale*, Roma, Edizioni Lavoro, 2006, 35.

vo ripreso da altra maggioranza con la stessa intenzione prevaricatrice, a quel tempo opponendosi al disegno riformatore insieme ad altri illustri esponenti del mondo politico, sindacale, associativo ed accademico, molti dei quali però oggi sostengono opinioni del tutto opposte.

Onida precisava in quella relazione, con parole che potrebbero essere convenientemente ripetute a proposito di un altro Presidente del Consiglio, di segno opposto a quello del 2006, ma animato da intenti non dissimili nell'intenzione della riforma proposta, che «per la prima volta un progetto di legge di revisione – e quale revisione! – è stato introdotto ad iniziativa del presidente del Consiglio (disegno di legge cost. n. 2544, presentato al Senato il 17 ottobre 2003), come parte di un programma di governo. Conseguenti sono state le modalità dell'esame parlamentare, con la messa a punto della riforma affidata a tre o quattro esponenti (nemmeno di primo piano) dei partiti della maggioranza, e l'approvazione nelle Camere con i voti di questi, sulla base dell'insistita invocazione del diritto della maggioranza vittoriosa *alle elezioni* di dare seguito alle proprie proposte di revisione, quasi si trattasse di uno dei tanti settori in cui l'indirizzo di maggioranza fisiologicamente si esprime in Parlamento»³.

§ 2. – Lo “Spirito della Costituente”

Il 22 dicembre 1947 il Presidente della “Commissione dei 75”, Meuccio Ruini, intervenne in Assemblea per definire la novità che lo *Spirito della Costituente* incarnava: «Questa carta che stiamo per darci è, essa stessa, un inno di speranza e di fede. Infondato è ogni timore che sarà facilmente divelta, sommersa e che sparirà presto. No; abbiamo la certezza che durerà a lungo, e forse non finirà mai, ma si verrà completando e adattando alle esigenze dell'esperienza storica. Pur dando alla nostra Costituzione un carattere rigido, come chiede la tutela delle libertà democratiche, abbiamo consentito un processo di revisione, che richiede meditata riflessione, ma che non la cristallizza in una statica immobilità. Vi è modo di modificare e correggere con sufficiente libertà di movimento. E così avverrà; la Costituzione sarà gradualmente perfezionata; e resterà la base definitiva della vita costituzionale italiana»⁴. Come si vede, la Carta, nelle parole di Ruini che interpretava il sentimento generale dei padri Costituenti, aveva caratteri di stabilità

³ *Ibidem.*

⁴ M. RUINI, *La Costituzione della Repubblica italiana. Appunti*, Roma, Editore Bulzoni, 2007, 15-16. Il volume contiene gli appunti inediti di Meuccio Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione (detta “dei 75”) e Presidente poi del Senato e del CNEL, e saggi di Guzzetta, Campanozzi e D'Angelo, con una *Prefazione* di Marieli Ruini.

Abstract

The author believes that the Italian law on constitutional review, approved by a majority of the government and submitted to a popular confirmatory referendum, intends to qualify the pure majority government as the sole constituent power, replacing the parliamentary system - thanks to the related electoral reform law - an oligarchic and centralist regime, guarantor of an institutional framework that excludes all social pluralism.

Un giudizio positivo e notevoli riserve

di Umberto Allegretti*



Sommario: § 1. - Utilità di una riforma. § 2. - La struttura del nuovo Senato. § 3. - L'elezione dei senatori. § 4. - Funzioni senatoriali. § 5. - Un Presidente della Repubblica imparziale. § 6. - Diminuzione delle competenze regionali. § 7. - "Ottime" omissioni. § 8. - Restrizioni dei decreti-legge. § 9. - Rafforzamento della revisione costituzionale. § 10. - SÌ e NO: due soluzioni a scelta.

Che senso ha lo scrivere ora, fuori di un contesto applicativo, sulla riforma costituzionale nel testo n. 1429/B Senato, approvato in seconda lettura dalle Camere e in attesa di essere sottoposto a un referendum costituzionale confermativo?

Il senso può essere quello di un primo, in qualche modo ancora astratto, giudizio dottrinale-politico di un atto che diverrà probabilmente correzione e integrazione della Costituzione, precostituendo, nei limiti in cui lo può fare un singolo commentatore, una valutazione-interpretazione di qualcosa che potranno solo la prassi costituzionale e l'opinione generale inverare nella realtà della Costituzione vivente. Avendo già espresso non da ora in molte sedi – scientifiche e associative – un parere anche in unione con altri (v. da ultimo U. ALLEGRETTI, E. BALBONI, *Una revisione costituzionale con alcune buone intenzioni e molte contraddizioni*, in uscita su *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2016), qui un giudizio sulla riforma può essere brevemente ripreso su alcuni dei punti ritenuti più rilevanti, con qualche maggiore precisazione rispetto a cose già sostenute in passato.

* Università degli Studi di Firenze.

§ 1. – *Utilità di una riforma*

Il motivo principale per cui si può essere nella sostanza favorevoli ad una conferma referendaria della riforma sta nell'esistenza della riforma stessa. Come già dovrebbe esser chiaro da U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni* (Bologna, il Mulino, 2014), vale la considerazione che sia non primaria tra i motivi della perdurante crisi italiana la sua dimensione giuridica e soprattutto non lo sia quella costituzionale. Ciò nella convinzione che la Costituzione vigente, se ben interpretata e applicata, può tuttora costituire base adeguata per la vita istituzionale, sociale e culturale del Paese. Ma poiché alcune minori deficienze nel testo vigente ci sono, e soprattutto poiché il problema di una riforma costituzionale di notevole ampiezza, incautamente sollevato almeno dal finire degli anni Settanta, grava sulla nostra vita sociale e sulla percezione della sua crisi in misura forte e dannosa, farlo sboccare in una revisione di quelle deficienze e comunque di qualche aspetto della Costituzione può essere ritenuto positivo, nella speranza che poi la condotta politica e sociale possano riprendere più vitalmente il primo posto nella situazione generale.

§ 2. – *La struttura del nuovo Senato*

Innanzitutto, può essere oggetto di un apprezzamento positivo (come da tempo sostenuto, oltre che da chi qui scrive, da forze politiche e culturali molteplici e addirittura da norme-promessa contenute in leggi costituzionali) la nuova formazione di un Senato che – in un ordinamento come il nostro fortemente decentrato per Regioni – costituisca il luogo di eccellenza per un confronto ravvicinato tra Stato e Regioni, senza partecipare a dare la fiducia al Governo e con funzioni legislative, politiche e di controllo che solo in parte vadano condivise con quelle della Camera dei Deputati, ma tuttavia non secondarie. Non è esatto quanto da alcuni affermato che ciò costituirebbe una diminuzione di contrappesi rispetto agli altri organi democratici, se ed in quanto il nuovo Senato sappia avere quella autostima di se stesso e quell'impegno nell'esercizio delle sue funzioni che la sua natura di espressione della struttura autonomistica del Paese comportano. A questo riguardo la vera preoccupazione può venire dal fatto che, in tutta questa fase a differenza che nella svolta del secolo (quando essi stessi seppero presentare significativi progetti di riforma nella direzione di cui andiamo parlando), gli organi singoli e collegiali di rappresentanza regionale non abbiano interloquito con vigore con i partiti e i poteri centrali per ottenere una riforma del Parlamento così qualifi-

§ 9. – Rafforzamento della revisione costituzionale

Manca, invece, una estensione dell'art. 138 sulla revisione della Costituzione, nel senso di precisare l'esistenza, come limite alla revisione, dei vincoli sostanziali corrispondenti ai principi fondamentali caratterizzanti l'ordinamento, e di obbligare a che le leggi di revisione abbiano ciascuna una peculiarità di oggetto, così da rendere davvero fruibile il *referendum* su di esse.

§ 10 – SÌ e NO: due soluzioni a scelta

A titolo di conclusione, si può convenire che, poiché il *referendum* sulla revisione della Costituzione è di natura oppositiva e non approvativa, la sottoposizione di questa riforma a *referendum* mirata dal Governo in carica con il fine dichiarato della sua approvazione e di un'indiretta convalida del Governo stesso, non è encomiabile (il che non vuol dire, peraltro che, visti alcuni contenuti pregevoli della stessa, debba essere senz'altro ritenuta soluzione vincolante per chi professa la sua fedeltà al sistema democratico il pronunciare un No alla riforma stessa).

Abstract

The Italian Parliament has recently approved a bill for the revision of the Constitution, concerning the reform of many points of its Part II (Organisation of the Republic), which is supposed to be next October the object of a referendum. One of the main reforms is the transformation of the Senate in a body primarily representing the Regions, which would be the logical consequence of the quasi-federal structure of the Republic. Another important point is a set of generally justifiable restrictions of the powers of the Regions themselves. Moreover, this bill has some other merits, as well as some important defects; in this brief essay, both of them are presented.

Una revisione della costituzione squilibrata che rischia di svuotare tutti i controlli

di Antonio Baldassarre*



Sommario: § 1. – Sull’illegittimità costituzionale del c.d. *italicum*. § 2. – Sul serio rischio di svuotamento dei “controlli” costituzionalmente previsti. § 3. – Dal bilanciamento perfetto al bicameralismo imperfetto e pasticciato. § 4. – Sul tentativo della maggioranza d’imporre la “propria” Costituzione..

Non può leggersi il disegno di legge di revisione costituzionale approvato in seconda lettura con la maggioranza assoluta delle Camere se non in “combinato disposto”, come ormai si dice comunemente, con la legge elettorale n. 52 del 2015 (c.d. *italicum*). Quest’ultima, anzi, ne è l’implicito sottotesto, che rende chiaro il significato dell’intero impianto della riforma costituzionale. In ciò sta la ragione profonda delle reiterate dichiarazioni di esponenti del governo attualmente in carica e dello stesso *premier* Renzi, i quali fanno muro di fronte ai suggerimenti, provenienti anche dall’interno del loro stesso partito, di modificare il meccanismo elettorale adottato, pur mantenendo uno schema maggioritario (come, ad esempio, quello garantito dal doppio turno di collegio: proposta Bersani).

Eppure, a mio avviso, Renzi e Boschi farebbero bene a prendere in seria considerazione tali suggerimenti, poiché molti e, a parere di chi scrive, fondati sono i dubbi circa l’incostituzionalità dell’*italicum*.

§ 1. – Sull’illegittimità costituzionale del c.d. *italicum*

Premesso che un sistema elettorale maggioritario è oggi richiesto dalle caratteristiche che la politica nazionale ha assunto nell’epoca della globalizzazione, la quale esige stabilità di comando e velocità

* Università Luiss “Guido Carli” – Presidente emerito della Corte costituzionale.

di azione (con relativo accentramento dei poteri direttivi nella persona del capo del Governo), occorre tuttavia sottolineare che la realizzazione di tale tendenza non può comportare uno stravolgimento della “volontà popolare”, trasformando artificiosamente una parte notevolmente minoritaria della società in una schiacciante maggioranza parlamentare. Questa esigenza è stata alla base della motivazione principale della sent. n. 1 del 2014, che ha portato all’annullamento del c.d. *porcellum* (L. n. 270 del 2005), allorché ha censurato la mancata previsione di una soglia minima di voti al fine di ottenere il premio di maggioranza. Non si trattava affatto, come sembra sottintendere il legislatore del 2015, di un requisito puramente formale (esistenza di una soglia), ma l’incostituzionalità derivava dal fatto che, nel meccanismo previsto dalla legge del 2005, la mancata previsione di una soglia (ragionevole) permetteva di trasformare in una maggioranza soverchiante formazioni politiche aventi in realtà un consenso fortemente minoritario nella società (corpo elettorale). Insomma, ad essere invocato dalla Corte era il principio supremo della democrazia, con il connesso corollario di una rappresentanza politica ragionevolmente rispondente alla realtà socio-politica, e non un’esigenza di tecnica elettorale che risultava non soddisfatta.

L’alto richiamo della Corte è stato interpretato in modo minimalistico dal legislatore del 2015. E ciò è di per sé un grave segno di incoscienza politica, poiché nell’anno che è seguito alla sentenza n. 1 del 2014 non sono affatto diminuiti i segnali della lontananza di ampi strati della popolazione dalla partecipazione politica e si sono fatti addirittura più virulenti i sentimenti di rivolta “populista” contro la “classe politica”, tanto che, se si sommano coloro che simpatizzano per i partiti “populisti” esplicitamente anti-sistema (Cinquestelle e Lega) e coloro che si astengono dall’impegno minimo del voto, si tocca o, addirittura, si supera la quota del 70% del corpo elettorale. È un dato questo che dovrebbe preoccupare tutti gli amanti della democrazia, e principalmente chi ci governa, e che dovrebbe spingere questi ultimi non già a proporre leggi elettorali che certifichino il distacco tra società reale e società politica, creando artificialmente una maggioranza elettorale che è ben lontana dall’esserlo nella realtà, ma a operare in senso diametralmente opposto, premiando una maggioranza che è già tale nella società e ponendo le condizioni per renderla stabile ed efficiente per tutta la legislatura.

Ignorando tutto ciò, il legislatore del 2015 è riuscito a creare un vero e proprio *mostro giuridico*, ancorando il meccanismo per la concessione del premio di maggioranza a una figura giuridica, il ballottaggio, che non può applicarsi alle liste elettorali in concorrenza tra loro per accaparrarsi un sovrappiù di seggi, per la semplice ragione, ben illustrata da Valerio Onida, che il ballottaggio è un *istituto creato per la designazione del vincitore tra i concorrenti all’aggiudicazione di un seggio in un*

disvela il senso della riforma più di ogni altra cosa, così come lo fanno gli appelli sconcertanti del genere «ora o mai più» provenienti da politici che da molti decenni frequentano le aule parlamentari, appelli lanciati per di più in un momento in cui c'è un parlamento politicamente delegittimato per essere stato eletto in base a una legge elettorale dichiarata incostituzionale e c'è una maggioranza assicurata da voti trasformisti e tutt'altro che chiari.

La Costituzione esige indubbiamente una messa a punto o una revisione. Ma se dev'essere cambiata nei principi che ne caratterizzano la forma di governo (equilibrio tra i "poteri"), ciò non può avvenire che attraverso il concorso delle principali forze politiche e sociali, esattamente com'è avvenuto nel 1946-47. Così si deve fare se si vuole che la Costituzione resti la "casa di tutti" e non sia politicizzata a favore di questa o di quella parte politica, di questo o di quel personaggio politico. Nel caso che si continui a procedere come si sta facendo ora, che se ne abbia consapevolezza o no, si delegittima la Costituzione e si sancisce giuridicamente la lontananza di gran parte del popolo dalle *élites* dirigenti, in un modo tale che non riusciranno ad essere sanati tali vizi neppure da un *referendum* che risultasse approvato a stretta maggioranza e/o con una partecipazione popolare assai risicata. Mi auguro che l'entusiasmo giovanile degli attuali riformatori e la mistica adesione di variopinti e zelanti *followers* non rendano così ciechi da non far capire che trattare con leggerezza, o candidamente, la Costituzione può condurre a esiti finali imprevedibili.

Abstract

This contribution offers an analysis of the constitutional reforms of 2016 in the light of the electoral laws of 2015, showing the unreasonable oversize of the majority party because of the provided extra-seats. As consequence of that, the constitutional checks can be possibly deprived of their effective force. Furthermore, the contribution shows how the Senate reform could really resort to a much more complicated legislation-making process instead of a more simple one. And finally it criticizes the project as the third example in the last fifteen years by which the majority tries to get her 'own' constitution destroying the idea of the Charter as a common good.

Anamorfofi costituzionale

Per la critica di una riforma postuma ed oscura

di Agostino Carrino*



Sommario: § 1. – Premessa: la costituzione del 1948 come spazio simbolico comune. § 2. – Governabilità e rappresentanza. § 3. – Il Senato e le autonomie nella costituzione repubblicana. § 4. – Prologo all’inferno: sulla legge elettorale. § 5. – Quale “seconda camera”? § 6. – Antinomie della nuova costituzione. § 7. – Il nuovo bicameralismo, ovvero: la *ratio* oscura della riforma. § 8. – Conclusioni: per un No al referendum.

But a constitution (...) is made for people of fundamentally differing views, and the accident of our finding certain opinions natural and familiar or novel and even shocking ought not to conclude our judgment upon the question whether statutes embodying them conflict with the Constitution of the United States.

Oliver Wendell Holmes

Cavour afferma: “La plus mauvaise des Chambres est encore préférable à la meilleure des Antichambres”. Oggi è piuttosto lo stesso parlamento che appare come una gigantesca anticamera.

Carl Schmitt

1. – Premessa: la costituzione del 1948 come spazio simbolico comune

È noto che negli ultimi trattati sull’Unione europea ha trovato ampio spazio il riferimento alla “identità costituzionale” degli Stati membri, che l’Unione s’impegna a tutelare. Questo riferimento all’identità costituzionale assorbe quello precedente alle identità nazionali, anche se può poi essere spiegato in maniere differenti e secondo una differente gradualità, fino all’interpretazione della Corte costituziona-

* Università degli Studi di Napoli Federico II.

le federale tedesca, che la traduce in termini di sovranità nazionale (si veda la famosa sentenza su Lisbona del 2009).

Facciamo questo riferimento in apertura perché ci sembra essere diventata patrimonio comune l'idea che la legge fondamentale di uno Stato non è soltanto la formulazione normativa di un progetto, o di interessi, o di un destino (a seconda di come la si interpreta "filosoficamente"); la costituzione di uno Stato manifesta *anche* la singolarità di una specifica entità, ovvero di un popolo, di una nazione, di una comunità.

La costituzione italiana è espressione di una precisa individualità storico-culturale, ovvero delle vicende italiane a partire paradossalmente dallo stesso avvento del fascismo, rispetto al quale essa si pone come il suo contrario. È una costituzione per un lato dichiaratamente "antifascista" e per l'altro compromissoria di prospettive ideali diverse, quando non opposte. Ciò nonostante essa è stata un buon compromesso e pur non essendo più (se mai lo fu) la costituzione "più bella del mondo" (anche le belle signore del resto sfioriscono), ha una sua nobiltà, un suo stile ed una sua eleganza, oltre che dei contenuti esplicativi, programmatici ed organizzativi di qualità e livello difficilmente ripetibili oggi.

Il punto centrale e, dal nostro punto di vista – sia giuridico sia filosofico –, più significativo risiede nel fatto che la costituzione vigente, nonostante lo sfregio recatole dalla pessima riforma del Titolo V (ma anche dallo stesso art. 111 sulla "giustizia giusta", una banalità per dilettanti, o dall'introduzione del pareggio di bilancio voluto dall'Unione europea e stravagante rispetto all'impianto originario della Carta), è ancora una costituzione unitaria e coerente nel suo compromesso originario, aspetto, questo, assai positivo, essendo coerenza e unitarietà momenti fondamentali e caratterizzanti di ogni sistema giuridico.

Ha scritto Costantino Mortati: «Se pure è vero che la Carta repubblicana è il risultato di un compromesso [...], non è meno vero che essa non ha assunto solo il valore di patto di garanzia fra parti contrapposte rivolto a sottrarre ciascuna dal pericolo di sopraffazione per opera delle altre, poiché ha invece voluto esprimere con sufficiente chiarezza ed univocità un'esigenza di rinnovamento del sistema dei rapporti associativi, poggiante su un fondo di idee comuni ai gruppi più rappresentativi dell'assemblea. Sicché, se si fa riferimento a tale piattaforma, lo stato cui la carta ha dato vita deve definirsi, oltre che garantista e democratico per la sua derivazione dal suffragio universale, "popolare", intesa tale espressione in un senso specifico che vuole indicare tanto l'omogeneità della base sociale (da conseguire in virtù della piena attuazione del principio personalistico) quanto la sua strutturazione pluralistica e decentrata rivolta a realizzare nei vari momenti della vita

in tutti casi e in tutte le evenienze). In altri termini, basterebbe questo significato allogeno che è stato attribuito ad un referendum addirittura *costituzionale* per dover votare contro in ogni caso.

Respingere questa riforma non deve significare la conservazione dell'esistente; la retorica del cambiamento ottunde però le intelligenze sin dagli anni di Umberto Bossi. Quando è opportuno cambiare, lo si deve fare per il meglio, non per il peggio. La costituzione del 1948 va infatti ripensata all'altezza delle profonde trasformazioni sociali degli ultimi decenni. Ma una nuova costituzione deve essere legittimata dal popolo, con un'Assemblea Costituente per una vera, nuova, *Seconda Repubblica*.

Abstract

The Italian Constitution of 1948 probably is not the 'most beautiful constitution in the world', but for sure it does not deserve to be revised into a new fundamental law which doesn't fit the most elementary rules of the legal and political discourse. The Author criticizes the constitutional statute by which the present-day Italian government intends to introduce a new constitution and tries to offer arguments for an *Assemblée Constituante* for a new constitution, which responds to the criteria of a modern, representative democracy.

Le motivazioni di fondo della riforma costituzionale

di Stefano Ceccanti*



Sommario: § 1. – Chiarezza sui parametri per giudicare il testo della riforma senza disperdersi nei dettagli: ripartire dalla distinzione di Costantino Mortati. § 2. – Altri parametri comparati di giudizio. Riflettere insieme sulle due transizioni francese ed italiana verso l'Europa della decisione: analogie e differenze. § 3. – Ancora parametri esterni per valutare la transizione e le riforme: l'Italia vista dalla Francia nell'ultima edizione del manuale di Philippe Lauvaux e Armel Le Divillec. § 4. – Ritorno sui parametri interni per valutare le riforme: gli interventi di oggi spiegati dai problemi irrisolti di settanta anni fa. § 5. – Dai parametri alla valutazione dei cardini del testo: la chiusura della transizione opportunità del 2016, sulle spalle dei giganti del 1946.

§ 1. – Chiarezza sui parametri per giudicare il testo della riforma senza disperdersi nei dettagli: ripartire dalla distinzione di Costantino Mortati

Come ho già fatto nel mio recente contributo “La transizione è (quasi) finita” vorrei ripartire anzitutto dalla riproposizione della distinzione di Costantino Mortati sul diverso rendimento delle due parti della nostra Costituzione perché essa è una guida preziosa nelle nostre valutazioni odierne, che ci aiuta ad avere chiari anzitutto i parametri di giudizio e quindi a non disperderci nei dettagli del testo di riforma costituzionale:

«Un'esatta valutazione della nostra Costituzione esige che si distingua la parte che si potrebbe chiamare sostanziale [...] dall'altra dedicata all'organizzazione dei poteri [...]. Non mi pare contestabile che essa, nella formulazione dei principi racchiusi nella prima parte, sia riuscita particolarmente felice, tale da porla ad un livello supe-

* Sapienza - Università di Roma.

riore delle altre Costituzioni emanate nello stesso periodo di tempo [...], (mentre) volgendo lo sguardo ad auspicabili riforme costituzionali [...] ricordo che alla Costituente io, quale relatore della parte del progetto di Costituzione riguardante il Parlamento, fui tenace sostenitore di un'integrazione della rappresentanza stessa che avrebbe dovuto affermarsi ponendo accanto alla Camera dei deputati un Senato formato su base regionale [...]. Una Camera che fosse rappresentativa dei nuclei regionali offrirebbe il grande vantaggio di fornire quello strumento di coordinamento fra essi e lo Stato che attualmente fa difetto, e che invece si palesa essenzialmente per conciliare le esigenze autonomistiche con quelle unitarie. Non sono da nascondere le difficoltà pratiche offerte da questo tipo di rappresentanza, ma sembra che sia in questa direzione a cui bisogna avvicinarsi per dare una ragion d'essere a una seconda Camera, che non sia, come avviene per l'attuale Senato, un inutile doppione della prima»¹.

Su questa densa citazione ritorneremo in dettaglio più avanti.

§ 2. – *Altri parametri comparati di giudizio. Riflettere insieme sulle due transizioni francese ed italiana verso l'Europa della decisione: analogie e differenze*

Da comparatista mi sembra poi utile non analizzare queste valutazioni in modo autarchico, ma, sulla scorta del metodo combinatorio di Maurice Duverger, che consiste nell'unire, senza confonderli, il dato giuridico e le dinamiche politiche², utilizzare come parametri di giudizio anche alcune analogie con la transizione francese dalla Quarta alla Quinta Repubblica. Si tratta delle uniche due esperienze di transizione di forma di governo dentro la continuità dei principi della forma di stato democratico-sociale; invece, nel resto d'Europa, a partire dalla Rivoluzione portoghese del 1974, abbiamo assistito a transizioni diverse, verso la forma di Stato democratica a partire da forme autoritarie o socialiste.

In altri termini, come chiarito da Duverger, prima la Francia e poi l'Italia hanno tentato di abbandonare la loro condizione anomala di componenti dell'Europa "dell'impotenza" per entrare in quella "della

¹ S. CECCANTI, *La transizione è (quasi) finita*, Torino, Giappichelli, 2015. L'intervista di Mortati a "Gli stati" è del n. 10 della rivista, del gennaio 1973. Per giudizi analoghi, sia pure aggiornati, cfr., in ultimo, A. BARBERA, voce *Costituzione della Repubblica italiana*, Annali VIII dell'Enciclopedia del Diritto, Milano, Giuffrè, 2015. La voce di Barbera pone in rilievo nelle pagine finali anche l'importante tema delle revisioni tacite della nostra e delle altre Costituzioni dell'Unione europea in seguito all'espansione quantitativa e qualitativa dell'Unione (350-354).

² Si veda su Duverger il secondo capitolo del già citato *La transizione è (quasi) finita*.

In questo senso, il *referendum* costituzionale del 2016, coronamento di quelli elettorali del 1991 e del 1993 sul superamento della proporzionale, in caso di esito positivo, senza escludere interventi ulteriori, specie sulla forma di governo, potrebbe avere un significato comparabile a quelli francesi del 1958 e del 1962 con cui fu istituita e stabilizzata la Quinta Repubblica facendo transitare stabilmente la Francia dall'Europa dell'impotenza e quella della decisione. Lo ha del resto chiarito autorevolmente il Presidente Mattarella nel suo discorso del 21 dicembre 2015 alle alte cariche dello Stato quando ha affermato: «Non posso che augurarmi [...] che questo processo giunga a compimento in questa legislatura. Non entro nel merito di scelte che appartengono alla sovranità del Parlamento e che, stando agli auspici formulati da ogni parte politica, saranno poi sottoposte a *referendum* popolare. Osservo soltanto che il senso di incompiutezza rischierebbe di produrre ulteriori incertezze e conflitti, oltre ad alimentare sfiducia, all'interno verso l'intera politica e all'esterno verso la capacità del Paese di superare gli ostacoli che pure si è proposto esplicitamente di rimuovere»¹⁴.

Parole su cui tutti dovremmo attentamente meditare e che, senza disperderci nei dettagli per definizione opinabili, dovrebbero condurci, anche al netto di ulteriori argomenti di opportunità politica ed istituzionale, a valutare senz'altro come altamente positivo per il compimento della transizione il successo del Sì nel *referendum* costituzionale del prossimo ottobre.

Abstract

This contribution examines the revision currently underway of the Constitutional Charter, drawing on the thought of Costantino Mortati, who supported the creation of a Senate on a regional basis, and foreseeing a comparison between the transition that might take place in Italy and that which took place in France in the passage from the Fourth to the Fifth Republic, both looked upon as an evolution from a Europe “of impotency” to a Europe “of decision-making”. Likewise, the new electoral law (Italicum) is believed to be aimed at offering greater decisional efficiency within the system, analysed also in the wake of the experience of the relationship of trust of the governments presided over by Alcide De Gasperi between 1946 and 1947.

¹⁴ Consultabile al seguente link: <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=211>.

La riforma costituzionale Renzi-Boschi: la soluzione (con qualche ombra) di due annosi e gravi problemi

di Vincenzo Lippolis*



Sommario: § 1. – Un dibattito durato troppo a lungo. § 2. – Il superamento del bicameralismo paritario: una riforma dell'intero parlamento. § 3. – Il riequilibrio del regionalismo. § 4. – Una riforma che merita di essere approvata.

§ 1. – *Un dibattito durato troppo a lungo*

Quando nel prossimo autunno avrà luogo il referendum sulla riforma costituzionale saranno passati trentasette anni da quando, con un articolo su *l'Avanti*, Bettino Craxi pose a tutte le forze politiche il tema della "grande riforma" della nostra Costituzione. Da allora i tentativi di riforma si sono intrecciati alle vicende politiche contingenti. Vi è stato un uso politico del riformismo costituzionale che ha prodotto scontri, inconcludenti lungaggini o non meditate accelerazioni, come quella che ha condotto nel 2001 alla riforma del Titolo V che ha sfregiato il disegno costituzionale sull'onda di uno pseudofederalismo velleitario e inconsistente.

Le norme costituzionali sulla forma di governo, il cuore dei tentativi di riforma, sono rimaste immutate. Si è oscillato tra diversi modelli di riferimento (il parlamentarismo razionalizzato tedesco, il premierato britannico e il semipresidenzialismo francese) senza che si consolidasse una scelta condivisa tra i partiti ed accettata dai cittadini. Numerosi progetti si sono arenati nelle aule parlamentari. Nell'unica occasione in cui le camere hanno deciso, nel 2005, lo hanno fatto in un

* Università degli studi internazionali di Roma.

clima di forte contrapposizione e la revisione della Costituzione è stata rigettata dal referendum del giugno 2006.

Continuare a parlare di riforme senza realizzarle è il modo più sicuro delegittimare le istituzioni repubblicane. Dopo tanti anni di inconcludenti tentativi, ci troviamo oggi di fronte ad un progetto di revisione costituzionale che, pur con dei limiti e qualche incongruenza, affronta e risolve due problemi importanti del nostro assetto istituzionale: il superamento del bicameralismo paritario e il riequilibrio del rapporto Stato-regioni ed locali.

§ 2. – *Il superamento del bicameralismo paritario: una riforma dell'intero parlamento*

Quanto al bicameralismo, prima di parlare di stravolgimento della Costituzione non si deve dimenticare che quello concretamente realizzato non è quello immaginato dai costituenti. Questi avevano differenziato il Senato quanto alla durata della legislatura (sei anni) e, con l'ordine del giorno Nitti, avevano indicato un sistema elettorale basato sul collegio uninominale. Il disegno dei costituenti fu mutato con l'equiparazione della durata delle due camere (prima di fatto, con gli scioglimenti anticipati del Senato, e poi modificando dell'art. 60) e con la legge elettorale che, fissando il *quorum* per l'elezione nei collegi uninominali all'astronomica soglia del 65 %, rese il sistema proporzionale, come quello della Camera. L'affermazione dell'elezione del Senato su base regionale non ebbe quindi alcun esito concreto.

In realtà, il bicameralismo assolutamente paritario che venne a realizzarsi si reggeva su una "democrazia di partiti" strutturati e radicati nell'elettorato e sulla simmetria delle leggi elettorali delle due camere. Questi elementi hanno impedito che sorgesse il problema di maggioranze diverse e contrapposte nelle due assemblee, esploso con le elezioni del 2013, in una situazione nella quale le assemblee sono state elette con sistemi diversi e i partiti di massa del Novecento erano spariti già da tempo. Ma, già prima delle ultime elezioni, il Senato era stato causa di instabilità governativa. È sufficiente ricordare le travagliate vicende del secondo governo Prodi.

Il bicameralismo paritario italiano ha realizzato la massima di Sieyès: se la seconda camera concorda con la prima, è inutile; se è in disaccordo è dannosa. La strutturazione del nostro parlamentarismo è stata da tempo oggetto di critiche severe e fin dal 1984 Paladin aveva evidenziato che nell'esperienza costituzionale contemporanea il bicameralismo trova giustificazione nella rappresentanza degli enti territoriali che compongono lo Stato. Nei regimi parlamentari, in particola-

dare un giudizio sulla riforma, mi pare importante avere presente che essa si adatterebbe, e costituirebbe un passo in avanti, anche collegata a diversi sistemi elettorali, dal proporzionale al maggioritario di collegio. Chi teme "l'uomo solo al comando" non deve guardare al progetto di costituzione ammodernata, ma semmai all'*Italicum*. Una legge che peraltro è già al vaglio della Corte costituzionale, essendo stata sollevata una questione incidentale di legittimità dal tribunale di Messina, e che, comunque, in base ad una norma transitoria della riforma, potrà essere sottoposta al giudizio di legittimità della Corte su ricorso di una minoranza delle camere.

Non si può infine dimenticare che ad oggi discutiamo di norme in astratto. Ma il rendimento di una costituzione dipende dal contesto in cui le norme sono calate e vengono applicate, dipende dallo svolgimento che ad esse viene dato dalle leggi di attuazione (ho richiamato prima l'importanza della legge elettorale del Senato e dei regolamenti parlamentari), dipende dallo spirito con cui la classe politica la vive. Dal complesso di questi fattori dipenderà se la riforma costituzionale, ove approvata dal referendum, potrà rivelarsi una buona o una cattiva riforma, indipendentemente da tutte le elucubrazioni che oggi si possono fare.

Abstract

The article expresses a positive view of the Renzi-Boschi constitutional reform, given that it does away with equal bicameralism and re-equilibrates relations between the State and the autonomous territories. The reform has good points and bad points (the latter regarding the composition of the Senate, its legislative authority, and evasion of the problems of the regions with special status), but the overall judgement is positive. The success of the reform will depend on the implementation laws and the new parliamentary rules this will require, and most of all, on how the political class will make use of it and apply it.

Secondo tentativo di codificare a livello costituzionale formale la seconda repubblica

di Giuseppe Ugo Rescigno*



Sommario: § 1. – Premessa. § 2. – Come presentare e votare una legge di revisione costituzionale. § 3. – Sul modo di valutare una proposta di revisione costituzionale contenente più oggetti. § 4. – Una proposta di revisione costituzionale il cui senso complessivo è dato da una legge ordinaria. § 5. – Sulla rappresentanza politica. § 6. – Sul preteso carattere rappresentativo del nuovo Senato. § 7. – Senato e leggi costituzionali. § 8. – La moltiplicazione dei procedimenti legislativi. § 9. – Il legame che dovrebbe legare prima e seconda parte della Costituzione e lo legame che la riforma approfondisce e consacra. § 10. – Sul rapporto Governo-Camera dei deputati. § 11. – Il rapporto Stato-Regioni. § 12. – Conclusione.

§ 1. – *Premessa*

Nel momento in cui scrivo le Camere hanno approvato per la seconda volta con la maggioranza assoluta un progetto di legge costituzionale¹, ed è certo che il progetto sarà sottoposto a *referendum* popolare perché lo ha già richiesto un quinto sia dei senatori che dei deputati, sia delle minoranze sia della maggioranza (è in corso anche la raccolta di cinquecentomila firme promossa da un comitato per il no).

* Sapienza - Università di Roma.

¹ Poiché non è stata raggiunta la maggioranza dei due terzi ma quella assoluta, la dizione più corretta mi pare quella di progetto di legge costituzionale, che diverrà (forse) legge, sostanzialmente, nel momento in cui i voti nel *referendum* richiesto dovessero risultare favorevoli in maggioranza, e formalmente con la promulgazione del Presidente della Repubblica. La espressione nel titolo "secondo tentativo" si spiega ricordando che un primo tentativo, abortito, si svolse nel 2006, allorché un progetto di revisione costituzionale fu respinto dal voto popolare; "seconda repubblica" si riferisce ovviamente alla ricostruzione controversa per cui per molti, soprattutto politologi e cittadini comuni, di fatto dal 1994 si è insediata una seconda repubblica, che ha cercato una consacrazione formale una prima volta nel 2006 e ne cerca oggi una nuova col progetto in corso; come è ben noto, la maggioranza dei costituzionalisti ritiene infondata la dizione "seconda repubblica"; io invece la condivido; non è questo il luogo per discutere il punto.

§ 2. – Come presentare e votare una legge di revisione costituzionale

La proposta di legge modifica la maggior parte degli articoli della seconda parte della Costituzione; a loro volta la maggior parte delle modificazioni è necessitata dalla e ruota intorno alla modifica principale, e cioè la sostituzione di un bicameralismo non paritario (o imperfetto o diseguale) al vigente bicameralismo paritario (o perfetto o eguale, nel senso convenzionale che questi aggettivi hanno assunto in materia). Però il progetto di legge costituzionale modifica anche molti articoli che riguardano oggetti indipendenti rispetto a quello principale prima ricordato, nel senso che l'introduzione del bicameralismo imperfetto al posto di quello perfetto non rende necessaria la loro modificazione (quale che sia poi la scelta tra le modificazioni possibili). Emerge un primo tema che riguarda il modo di presentare ed approvare una revisione costituzionale (richiamo l'attenzione sulla parola "revisione"², che è quella del testo vigente, non oggetto di modificazione). In particolare ci si chiede se sia costituzionalmente ammissibile, o comunque opportuno, che il medesimo progetto contenga oggetti disparati, che potrebbero venire separati ed introdotti con leggi distinte (ovviamente votate separatamente), oppure sia costituzionalmente necessario, come ha stabilito costantemente dalla sentenza n. 16 del 1978 la Corte costituzionale per i referendum abrogativi, che la legge di revisione costituzionale sia omogenea, e dunque sia incostituzionale una legge di revisione costituzionale che contiene oggetti disparati rispetto ai quali l'elettorato è costretto ad un sì o un no globale, senza possibilità di differenziare il suo voto secondo l'oggetto specifico preso in considerazione dall'elettore³.

² La parola "revisione" indica un rivedere, e cioè un riesaminare il già deciso col fine di modificare uno o più aspetti senza stravolgere l'insieme; non per caso qualcuno, anni fa, sosteneva che le leggi di revisione non possono modificare l'intera costituzione (per tutti vedi C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, VIII ed., Padova, Cedam, 1969, 1124), mentre all'inverso nei precedenti tentativi di revisione degli ultimi trenta anni prevaleva anche formalmente la parola "riforma", quasi una confessione che si trattava molto di più di una revisione (vedi ad es. quanto notavo nel 1997 a proposito della proposta di riforma poi abortita in *Revisione della Costituzione o nuova costituzione?*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 603 e *ivi* citazione di Gianni Ferrara che aveva notato la medesima cosa).

³ La questione, alla luce delle discussioni in corso, si divide in due: con la prima si chiede se una legge costituzionale può contenere oggetti diversi che possono stare separati, oppure è necessario che per ogni oggetto specifico vi sia una specifica legge costituzionale (salvi ovviamente tutti quei mutamenti in altre disposizioni costituzionali per rendere coerente l'insieme); con la seconda si ipotizza che sia possibile ai soggetti che chiedono il referendum spacchettare, come si dice in gergo giornalistico, il progetto in modo tale che, dato un progetto complessivo approvato dalle due Camere, siano possibili più referendum separati, dividendo il progetto in parti omogenee che possono stare separate (per la tesi dello spacchettamento vedi F. LANCHESTER, in *La Repubblica* del 4 maggio, 7; per la tesi opposta S. CECCANTI, *ivi*). Non prendo in esame quest'ultima ipotesi che, alla luce dell'art. 138 come sta scritto, mi pare del tutto insostenibile (e del resto impraticabile, giacché solo un miracolo può consentire di dividere meccanicamente le diverse parti di un progetto concepito e votato unitariamente, senza dover riformulare linguisticamente e concettualmente ciascu-

tare un bicameralismo imperfetto costituito però da una vera Camera delle Regioni accanto alla Camera nazionale? A questo punto la risposta pare ovvia: è necessario che niente ostacoli il dominio del capo del Governo e della sua maggioranza assoluta nella Camera, garantita dalla nuova e vigente legge elettorale. Un completo stravolgimento della seconda parte della Costituzione (dominata ora dalla ideologia del capo che guida le masse), che non ha più nessun rapporto con la prima parte, ipocritamente mantenuta in vigore, dominata dal principio della partecipazione quotidiana di tutti i cittadini alla determinazione della politica nazionale.

Abstract

The paper was drawn up after Parliament had approved a draft constitutional law with an absolute majority and before the requested referendum had taken place.

The draft law relates to many articles of the second part of the Constitution, but also refers to different matters that could be discussed and approved separately. Many claim (applying also in this case what the Constitutional Court has established with regards to the revoking referendum) that the constitutional law proposed is contrary to the Constitution due to this fact alone. The author distinguishes between political and juridical points of view: on a political level, it is necessary to distinguish between constitutional laws that are the result of a compromise between opposing political forces, laws which obviously cannot have a split vote, and constitutional laws that have been approved only by a majority, and should be proposed, discussed and approved (or rejected) by separate parties if such parties have not been involved; in juridical terms, however, it is unthinkable for the Constitutional Court to declare that a reform approved by the electorate is unconstitutional only because it contains disparate parts.

Moving on to the draft law as presented, an inevitable global judgement must be based on the dominant political and constitutional aspect. The analysis seeks to demonstrate that this dominant aspect consists in reducing and limiting the participation of the electorate in daily political life, against the first part of the Constitution which requires the exact opposite, leading, in this way, to the negative opinion with which the paper closes.

La riforma costituzionale: se vince il sì, se vince il no

di Emanuele Rossi*



Sommario: § 1. – Due proposte di riforma costituzionale (quasi) approvate dallo stesso Parlamento. § 2. – Se vince il Sì: quali conseguenze? § 3. – Se vince il NO: quali conseguenze? § 4. – Sia che vinca il Sì, sia che vinca il No: ripensare l'art. 138 Cost.?

§ 1. – Due proposte di riforma costituzionale (quasi) approvate dallo stesso Parlamento

L'attuale legislatura, iniziata il 15 marzo 2013, potrà essere ricordata, in relazione alle procedure di riforma della Costituzione del 1948, per aver esaminato e votato, nei due rami di Parlamento, due proposte di riforma in certa misura contraddittorie l'una con l'altra: il disegno di legge denominato "Letta" e quello chiamato comunemente "Renzi-Boschi".

Che peraltro la legislatura dovesse produrre un qualche risultato nell'ambito della riforma costituzionale era nell'ordine delle cose, specie in relazione alla situazione politica di stallo venutasi a creare a seguito delle elezioni politiche del 24 e 25 febbraio 2013. Ed infatti, come noto, subito dopo l'esito delle elezioni, e in attesa della formazione di un nuovo Governo, fu posto in essere un singolare tentativo da parte del Presidente della Repubblica, mediante la nomina di un ristretto gruppo di esperti divisi in due commissioni, allo scopo di elaborare proposte programmatiche per il nuovo Governo che avrebbe dovuto costituirsi. Una di queste commissioni ha ricevuto il compito di elaborare proposte in materia di riforme costituzionali: al termine

* Scuola superiore Sant'Anna, Pisa.

del proprio lavoro, ha elaborato un documento contenente indicazioni di merito e di metodo.

Il Governo presieduto da Enrico Letta, appena insediato, ha provveduto a sua volta alla nomina di una *Commissione per le riforme costituzionali*, composta da 35 esperti esterni al Parlamento, affiancati da un Comitato di redazione composto da altri sette giuristi: anche tale Commissione ha elaborato delle proposte di riforma della Costituzione che – nelle intenzioni del Governo – avrebbero dovuto facilitare al Parlamento l'individuazione dei punti da riformare e delle soluzioni da adottare.

Parallelamente alla nomina della Commissione, il Governo Letta ha proceduto altresì a presentare un disegno di legge costituzionale (n. 1359: A.S. 813), al fine di introdurre una deroga al procedimento di revisione costituzionale stabilito dall'art. 138 Cost., sul modello delle leggi costituzionali n. 1/1993 e n. 1/1997. Tale procedimento prevedeva l'istituzione di un comitato bicamerale (in larga parte analogo alle Commissioni bicamerali costituite nelle legislature precedenti), il cui prodotto doveva essere trasmesso alle Camere per la discussione ed approvazione nelle procedure ordinarie, ma con la fissazione di un termine (perentorio?) per la conclusione dei lavori parlamentari (entro 18 mesi dall'avvio)¹.

L'altra novità del procedimento riguardava la fine dell'*iter*: una volta che le riforme fossero state effettivamente approvate dal Parlamento, era prevista la possibilità di richiedere comunque (e quindi anche nel caso di approvazione all'unanimità da parte delle due Camere) la sottoposizione a referendum confermativo della legge – ovvero delle leggi – di revisione costituzionale approvata/e dal Parlamento. Con riguardo a tale ultimo passaggio, era prevista la possibilità di più referendum, con la possibilità quindi per gli elettori di esprimersi a favore di una proposta e contro un'altra (sebbene l'accorpamento degli argomenti sarebbe stato rimesso al Parlamento).

Tale disegno di legge è stato approvato in prima lettura sia dal Senato che dalla Camera (rispettivamente l'11 luglio 2013 e il 10 settembre 2013), ed in seconda lettura (con la maggioranza dei due terzi) dal Senato il 23 ottobre 2013.

Con la caduta del governo Letta e il subentro del Governo guidato da Matteo Renzi, il disegno di legge è stato abbandonato, sebbene risulti ancora all'esame della I Commissione della Camera dei deputati, per la quarta ed ultima lettura (Atto C1359).

Il Governo Renzi, come noto, ha presentato un diverso disegno di legge di riforma, che segue la via del procedimento di revisione indi-

¹ Su ciò v. M. MANETTI, *La deroga all'art. 138 Cost. e la mossa del cavallo*, in *Rass. parl.*, 2013, 771 ss.

degli elettori, «che il quesito (venga) articolato, magari su proposta dei richiedenti ma col controllo dell'Ufficio centrale, e se necessario previa risoluzione delle eventuali questioni di costituzionalità della legge sul referendum, distinguendo i grandi temi affrontati, da sottoporre distintamente al voto popolare», al fine di evitare di «sottoporre un “pacchetto” costituzionale eterogeneo ad un voto di tipo plebiscitario»²³.

Tutto ciò dovrebbe passare, tuttavia, da una revisione dell'art. 138 Cost., non essendo possibile giungere a tale conclusione “a Costituzione vigente”, come pure qualcuno ha proposto²⁴. Mi parrebbe allora da riconsiderare la proposta di legge costituzionale a suo tempo avanzata da Bassanini e Elia, sopra richiamata, e che proponeva l'introduzione di un comma siffatto: «Il referendum è richiesto e indetto per ciascuna delle disposizioni sottoposta a revisione, o per gruppi di disposizioni tra loro collegate per identità di materia. Se sulle medesime disposizioni sono presentate più richieste di referendum, o se sorgono contestazioni sulla aggregazione delle disposizioni da sottoporre a ciascun referendum, la decisione è rimessa alla Corte costituzionale».

Tale previsione, insieme alle altre indicate, potrebbe costituire un punto di partenza per una modifica dell'art. 138 che tenga conto dei limiti emersi nell'attuale procedura di riforma.

Abstract

After considering the peculiarities of the two constitutional bills discussed before the Italian Parliament during the seventeenth legislature (one of them approved in definitive way), the Author analyses the potential consequences of the referendum vote on the constitutional reform bill. In particular, the Author focuses on the institutional effects and the role of the Constitution. In the framework of the events related to the review process adopted in this circumstance, the Author proposes – in conclusion – a comment around possible revisions of the procedure of the Article 138, aiming at overcoming the inconveniences of its application.

²³ P. CARETTI, E. CHELI, U. DE SIERVO, V. ONIDA, *Risposta a Roberto Bin*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016.

²⁴ F. LANCHESTER, *Documento per il discernimento nel referendum ex art. 138*, in *www.nomos-leattualitaneldiritto*, 2016.

Elezione o sorteggio dei governanti?

Note critiche contro la riproposizione di una soluzione del passato

di Gladio Gemma*



Sommario: § 1. – Proposta di investitura dei governanti mediante sorteggio. § 2. – Critica della mitologia democratica. § 3. – Il sorteggio dei governanti non è la soluzione ottimale. § 4. – Pur se è preferibile, la democrazia fondata sulle elezioni merita forti critiche.

DAVID VAN REYBROUCK, *Contro le elezioni. Perché votare non è più democratico*, Milano, Feltrinelli, 2015, pp. 155.

§ 1. – Proposta di investitura dei governanti mediante sorteggio

Questo agile volumetto, che costituisce la traduzione italiana dell'opera originale *Tegen Verkievingen* (2013), è brioso, di gradevole lettura e contiene considerazioni che, seppur in larga parte criticabili, non debbono essere ignorate perché presentano qualche utilità (come si cercherà di dimostrare).

Van Reybrouck parte da una tesi di fondo: posto che la democrazia (come ogni altro regime) deve aspirare “a un sano equilibrio tra legittimità ed efficienza” (*op. cit.*, 13), oggidi le democrazie occidentali non realizzano tale equilibrio, in quanto sono soggette alla duplice crisi di legittimità ed efficienza. Più esattamente, secondo l'Autore, c'è una “crisi di legittimità”, comprovata da vari fattori: un crescente astensionismo elettorale, una “volubilità elettorale” dei cittadini votanti e una decrescente adesione ai partiti politici. Sussiste poi una “crisi di efficienza” comprovata da indici quali la difficoltà di formazione di governi, la penalizzazione dei partiti di governo nelle elezioni, la lentezza

* Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

nell'adozione di decisioni di ordine legislativo od amministrativo. Su questi indici di crisi si può, a nostro parere, discutere: ad esempio sussistono dubbi che l'incostanza degli elettori e la minor fedeltà ad un partito significhino riduzione di legittimità del regime, oppure che i tempi di formazione dei governi siano di per sé un *test* di inefficienza. Nondimeno è vero che c'è un incremento della disaffezione verso la democrazia e della ingovernabilità della comunità politica nazionale.

Data la tesi di fondo, l'Autore analizza criticamente una serie di soluzioni avanzate per il superamento di detta duplice crisi.

Da un lato viene contestata la soluzione tecnocratica, la quale consisterebbe nella propensione «a dubitare della democrazia stessa» (*op. cit.*, 25) e nella proposta di affidare «la gestione degli affari pubblici» non ad uomini politici, bensì a «specialisti, la cui competenza tecnica deve permettere ai paesi di navigare in acque agitate evitando gli scogli» (*op. cit.*, 25). Sul punto rileviamo incidentalmente che la critica dell'Autore appare viziata da confusione ed equivoci concettuali. Una cosa è la tecnocrazia concepita *à la* Saint-Simon, in alternativa a regimi in cui la classe politica ha, in qualche modo, un'investitura popolare, ma trattasi di una soluzione che non risulta essere oggidì nell'agenda della cultura e delle forze politiche ed appare un bersaglio di comodo inventato. Altro è la presenza di istituzioni, costituita da esperti ("tecnici"), che, per certe funzioni svolte, sono indipendenti da vincoli di consenso politico ed elettorale: quali esempi sono citate le banche centrali e le corti costituzionali (e perfino una compagine governativa, come quella presieduta da Monti, retta sulla fiducia del Parlamento!). Ora è diffusamente negato che la presenza di siffatte istituzioni "tecniche" sia in contrasto con la logica di un sistema democratico, se per democrazia si intenda la compresenza di aree soggette a scelte politiche ed altre soggette a decisioni per le quali il sapere tecnico deve prevalere sull'incompetenza e la demagogia.

Dall'altro lato, si registra la critica di soluzioni che, di segno opposto a quella tecnocratica, appaiono ispirarsi all'ideale democratico.

V'è, in primo luogo, la concezione populista, quale sarebbe propria, secondo Van Reybrouck, di uomini politici affermatasi da anni (es. Berlusconi, Marine Le Pen) o "nuovi arrivati" come Grillo nonché di partiti recentemente emersi (es. Alba dorata). La proposta populista sarebbe costituita dalla realizzazione di una «rappresentanza nazionale *più popolare*, ottenuta preferibilmente moltiplicando i voti a favore del loro partito populista» (*op. cit.*, 23), in quanto la crisi della democrazia sarebbe costituita da una «crisi del personale politico», il quale costituirebbe «una casta totalmente avulsa dai bisogni e dalla rivendicazioni della gente comune» (*op. cit.*, 22). Secondo tale orientamento l'ideale sarebbe costituito dall'avvento di un «politico populista», che sia

Abstract

This paper deals with the arguments put forward in a recent book concerning democracy and elections. The author of the book holds that democracy is undergoing two crises: a crisis of legitimacy and a crisis of efficiency, as democracy is plagued by citizens' growing disaffection and by the inefficiency of government. Other than the analysis of the crisis, there is also an examination of possible solutions. The author criticizes some remedies, such as the current "elective representative democracy", and he rather proposes a "democracy based on sortition", that is to say based on the choice of rulers by means of sortition.

The paper criticizes the theory of "democracy based on sortition". In the conclusion it is held that writings such as the reviewed book are useful in order to point out the main flaws of "elective representative democracy", despite the fact that it appears still preferable to choose rulers by means of elections.

Il positivismo ritrovato

Brevi considerazioni su un pensiero giuridico “razionale” ed “empirico” a margine d’una recente monografia di Günther Winkler

di Aljs Vignudelli*



§ 1. – Sinossi. § 2. – Contro Kelsen, oltre Kelsen. § 3. – L’epistemologia giuridica tra metodo e oggetto. § 4. – L’interpretazione e l’applicazione del diritto. § 5. – (segue) Logica e logica giuridica. § 6. – Ritorno alla normalità?

GÜNTHER WINKLER, *Das Recht und die Rechtswissenschaft. Überlegungen zu einem empirischrationalen juristischen Denken aus den Perspektiven von Raum und Zeit*, Wien, Jan Sramek Verlag, 2014, trad. it. e cura di F. Lijoi, *Il diritto e la scienza del diritto. Riflessioni per un pensiero giuridico empirico-razionale a partire da spazio e tempo*, “Quaderni de Lo Stato”, Modena, Mucchi, 2015, pp. 330.

§ 1. – Sinossi

Nelle vesti di co-direttore della Collana “Quaderni de Lo Stato”, che ha avuto l’onore e il piacere d’ospitarne la traduzione come suo esordio editoriale, ho seguito sin da principio con interesse e autentica “partecipazione” le sorti del notevole saggio monografico di Günther Winkler cui oggi mi accingo, sia pure brevemente e in modo dichiaratamente selettivo, a dedicare qualche riga di commento.

Moltissime cose, infatti, si potrebbero (e senz’altro si dovrebbero) dire¹ d’un contributo che spazia dalla teoria del diritto a quella della conoscenza, dalle riflessioni sugli *apriori* kantiani della sensibilità alle

* Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

¹ Alcune già anticipate nella scheda di F. PEDRINI, in *Lo Stato*, 2015, n. 5, 284-285.

ricerche sulla logica e sulla grammatica (giuridiche, ma non solo), fino a giungere a tematiche cruciali della riflessione giuridica quali la teoria degli atti normativi e della loro interpretazione.

Come suggerisce il suo sottotitolo («Riflessioni per un pensiero giuridico empirico-razionale a partire da spazio e tempo»), il *fil rouge* dell'opera consiste nella rivalutazione delle categorie spaziali e temporali all'interno del ragionamento giuridico, al fine di rendere quest'ultimo da una parte saldamente ancorato alla "esperienza" e dall'altro adeguatamente razionale sotto il profilo epistemologico.

Per dirla con le parole dello stesso Winkler, «il pensiero della scienza giuridica dovrebbe [...] essere rivolto alla conoscenza empirico-razionale di un oggetto storico secondo la sua specificità. Il diritto è senza dubbio un prodotto dotato di senso e scopo, collegato allo spazio e al tempo, del pensiero e dell'agire degli uomini. Il diritto si origina da uno spazio concreto e da un tempo concreto. Esso è volto alla concretizzazione dei suoi contenuti di senso nel tempo concreto e nello spazio concreto. Spazio e tempo sono perciò elementi essenziali del diritto, che rappresenta una parte essenziale della realtà socio-culturale»².

A tal fine la struttura dello scritto risulta essenzialmente tripartita. La tesi è enunciata e rigorosamente argomentata nella sezione A per quanto riguarda le *definizioni* essenziali (diritto, scienza giuridica, natura eccetera) e nella sezione B per quel che attiene gli *strumenti* fondamentali del pensiero giuridico (metodo, logica, grammatica, proposizione giuridica, stato di cose, fattispecie, sussunzione, deduzione e via enumerando). Le sezioni C e D sono dedicate alla esemplificazione concreta degli àmbiti in cui spazio (sezione C³) e tempo (sezione D) intersecano e permeano la realtà del diritto, palesandosi come sue componenti irrinunciabili. L'ultima sezione (E) tira le fila del discorso e per così dire effettua una "sintesi teorica" degli argomenti esposti in precedenza, puntando soprattutto a dimostrare la definitiva inconsistenza delle tesi meramente normativistiche sul diritto: queste ultime, infatti, programmaticamente «sembrano trovare il loro appagamento in un pensiero senza spazio e senza tempo»⁴ laddove proprio a tali elementi una compiuta teoria giuridica dovrebbe invece assicurare un'adeguata e consapevole considerazione.

Lo studio di Winkler è in ogni sua fase documentatissimo – e una vera e propria *summa* del miglior pensiero filosofico e giuridico di lingua tedesca – e nel suo complesso pure ampiamente persuasivo. Il principale "pregio" dell'opera, che raccoglie e sistematizza contribu-

² G. WINKLER, *Il diritto e la scienza del diritto* (d'ora in avanti abbreviato in *DeSD*), 295.

³ Di cui si segnala in particolare, per la sua notevole pregnanza concettuale, l'ultima parte: pp. 272 ss.

⁴ *DeSD*, 293.

Abstract

The review retraces the essential themes of a recent essay by Günther Winkler on “Law and the Science of Law”. The views expressed – aimed at proposing an empirical and rational legal thought founded on categories of time and space – can be considered of a positivistic nature, although not traditionally legal-positivistic. Thanks to a correct use of logic and grammatical instruments, the author manages to demonstrate the aporias inherent in Hans Kelsen’s “pure” normativist arguments, and proposes an approach which is more “classical” and which, in many ways, is also usefully close to the approach that can be defined as “juridical common sense”.