



ricerca

Bimestrale della Federazione Universitaria Cattolica Italiana
Numero 3/4 – Mag/Giu/Lug/Ago 2016



"L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.
La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione."

Costituzione della Repubblica Italiana, Art. 1

■ **Ricerca**

Bimestrale della Federazione Universitaria Cattolica Italiana

■ **Direttore Responsabile**

Angelo Bertani

■ **Direttore**

Marianna Valzano
presidente@fuci.net

■ **Condirettore**

Cristina Renzi
condirettore@fuci.net

■ **Redazione**

Cristina Renzi
Giacomo Ghedini
Gianmarco Mancini
Luigi Santoro
Marco Coppolaro
Marianna Valzano
Matilde Boldrini
Nazarena Puracchio
Rebecca Ravera
Padre Michele Pischedda

■ **Direzione, amministrazione, redazione**

FUCI - Presidenza Nazionale
Via della Conciliazione, 1 - 00193 Roma
Tel. 06.68.75.621 – Fax. 06.68.33.177
Email: presidenza@fuci.net

■ **Impaginazione**

Redazione Ave
www.editriceave.it

■ **Fotografie**

■ **In copertina**

Immagini libere dal web, logo Repubblica Italiana

■ **Stampa**

Scuola Tipografica Pio X
Registrazione del Tribunale di Roma
n. 361 del 10 luglio 1985

■ **Contributo per spese di stampa e spedizione**

Ordinario € 25,00; Enti e biblioteche € 32,00; Sostenitore € 103,00
Versamento su conto corrente bancario c/c 38436 presso Credito Valtellinese, sede di Roma,
via San Pio X 6/10, 00193 Roma. IBAN IT 78 P 05216 03229 0000 000 38436
Causale: Contributo per spese di stampa e spedizione di Ricerca.

Consegnato in tipografia il 22 novembre 2016

■ La rivista è stampata e diffusa grazie al contributo della Fondazione FUCI

sommario

2 ■ EDITORIALE

di Cristina Renzi

3 ■ KRONOS

Il paradigma della Costituzione
alla prova del riformismo e del tempo
di Filippo Pizzolato

7 Una fucina per le istituzioni.

Gli universitari cattolici e la questione
costituzionale nei settant'anni
della Repubblica
di Andrea Michieli

12 ■ LABORATORIO

Senato: come potrebbe cambiare
la seconda Camera del Parlamento
di Andrea Iurato

17 Le "nuove" Regioni: meno poteri, ma tendenzialmente più certi (e presumibili minori conflitti con lo Stato) di Antonino Spadaro

21 L'Elezione del Presidente della Repubblica di Luigi Santoro

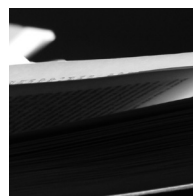
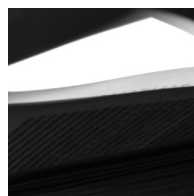
23 ■ POLIS

Riforma costituzionale e referendum
di Vincenzo Satta

28 Referendum e democrazia oggi di Matilde Boldrini

31 ■ RECENSIONI

"UNA COSTITUZIONE MIGLIORE?
Contenuti e limiti della riforma costituzionale"
Recensione del testo di Emanuele Rossi
a cura di Nicola Zanini



editoriale

■ Ci inseriamo, con questo numero della rivista, nel diffuso e complesso panorama delle riflessioni e discussioni in merito alla proposta di riforma della Carta Costituzionale che in qualità di cittadini italiani saremo chiamati a votare alle urne al referendum del prossimo 4 dicembre. Numerosi sono in questi mesi i dibattiti che si sono costituiti tra esponenti del SI e quelli del NO, plurimi i convegni e le occasioni di confronto in tutto il territorio della Penisola.

Quale Federazione Universitaria Cattolica Italiana vorremmo inserirci nella riflessione in preparazione ad un voto consapevole, nel rispetto delle differenti sensibilità dei numerosi studenti che costituiscono la nostra associazione e che in varie parti d'Italia si apprestano a partecipare a questo momento di espressione democratica del governo del Paese.

Una riforma costituzionale che non nasce dal nulla, ma si inserisce in un trentennale processo di riforma nel nostro Paese.

In questi decenni la nostra Federazione ha seguito, si è resa spettatrice o partecipe di questi processi sostenendo sempre l'importanza di una cittadinanza attiva, consapevole e attenta al bene comune.

Dopo alcuni contributi legati a questa storia di riforma, nel corso del numero vengono analizzati i principali temi posti a quesito nel referendum del prossimo dicembre: Senato, titolo V ed

elezione del Presidente della Repubblica, non dimenticando che insieme ad essi la riforma modifica anche la disciplina del referendum stesso ed è prevista inoltre l'abolizione del Cnel.

Alcuni spunti in ultimo sono riservati al valore democratico dello strumento referendario e ad ulteriori strumenti di riflessione disponibili in preparazione al voto.

Il confronto e il dibattito non vogliono però fermarsi alle pagine della rivista, ci auspichiamo possano continuare nei gruppi e nelle Regioni e anche attraverso l'utilizzo cosciente dei social o degli strumenti informatici.

Augurando a ciascuno di poter vivere una reale esperienza di democrazia, in questa e nelle prossime occasioni referendarie, continuiamo insieme a formarci e informarci verso l'espressione di un voto pieno e consapevole.



COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

La Costituzione della Repubblica Italiana, legge fondamentale del nostro Stato, venne pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 27 dicembre 1947 con entrata in vigore il 1° gennaio dell'anno successivo. Frutto del lavoro di confronto dei membri dell'Assemblea Costituente è la Carta che regola l'intero ordinamento Italiano e tutte le leggi dello Stato sono ad essa subordinate.



Il paradigma della Costituzione alla prova del riformismo e del tempo

■ Un argomento ricorrente in questo delicato passaggio referendario, ma più in generale quando si parla di riforme costituzionali, è la suddivisione della Costituzione in due parti, di cui solo la seconda sarebbe pacificamente rivedibile. Tale impostazione è largamente proposta nella dialettica politica o nella divulgazione, ma con non pochi sconfinamenti nel dibattito scientifico. Si tratta però di un argomento davvero troppo leggero e pure non innocuo, perché, in fondo, invita a relativizzare l'importanza dei cambiamenti proposti, dato che questi non inciderebbero sulla prima parte della nostra Costituzione, cui volentieri non si fa mancare un tributo, magari solo retorico, di apprezzamento. Ciò nondimeno, se si risale al paradigma di Costituzione prescelto dai costituenti, questo frequente approccio merita di essere sottoposto a critica. Se, infatti, prima e seconda parte sono oggettivamente divise sul piano topografico della struttura redazionale della Carta, ciò non significa evidentemente che tra le

due non intercorrano collegamenti logici e assiologici e che i principi (che nella schematizzazione vengono abusivamente assorbiti nella parte dei diritti) non offrano imprescindibili criteri di decodificazione dei collegamenti stessi. Del resto, a conferma dell'inconsistenza della rigida demarcazione, la riforma tocca l'art. 48 della Costituzione, collocato nella prima parte.

L'utilizzazione ricorrente di questa semplicistica suddivisione può celare, consapevolmente o meno, la riproposizione di un risalente paradigma costituzionale, di tipo liberale, incentrato su un criterio di separazione stagna tra lo spazio delle libertà, appartenenti alla sfera privata degli individui, e quello delle istituzioni, appannaggio del potere pubblico, ancorché civilizzato dal costituzionalismo. Il complessivo dispositivo concettuale dello Stato moderno si regge infatti, a partire dalla teorizzazione di T. Hobbes, su un principio di separazione tra Stato e società, tale per cui, anche a seguito del lento processo di democratizzazione, l'unico punto di contatto tra lo Stato e la realtà sociale sottostante si realizza, come ha acutamente notato Giorgio Berti, tramite la rappresentanza politica, ristretto però alla "società che conta"¹. Insomma, la democrazia non metterebbe in discussione la struttura portante dello Stato moderno, fondato, secondo questo tradizionale paradigma, su un'autorizzazione a governare

**L'Italia è una
Repubblica democratica
fondata sul lavoro.
La sovranità appartiene al popolo,
che la esercita nelle forme
e nei limiti della Costituzione.**



I nostri costituenti intesero segnare una netta discontinuità, il cui senso è bene sintetizzato già dalla formula inaugurale della Costituzione, non si trattava di una formula meramente retorica o vuota, ma di una precisa aspirazione a una democratizzazione sostanziale, in polemica con la democrazia solo formale propria dello Stato liberale.

a favore del sovrano, ma si limiterebbe a introdurre un meccanismo elettivo per tale investitura. Il diritto di voto diventa pertanto il principale, e quasi esclusivo, collante tra i due “ambienti”, pubblico e privato, e la cittadinanza si riduce al corpo elettorale. La contraddizione di questa concezione elettoralistica della cittadinanza si manifesta in capo ai minori, formalmente cittadini, eppur non elettori.

Proprio rispetto a questo classico dispositivo concettuale statuale, i nostri costituenti – e in particolare quelli di ispirazione cattolica – intesero segnare una netta discontinuità, il cui senso è bene sintetizzato già dalla formula inaugurale della Costituzione, con cui si fonda la repubblica democratica sul lavoro. Come risulta chiaro dai dibattiti costituenti, non si trattava di una formula meramente retorica o vuota, ma di una precisa aspirazione a una democratizzazione sostanziale, in polemica con la democrazia solo formale propria dello Stato liberale. Con l'idea di democratizzazione sostanziale non si alludeva agli esperimenti, allora ancora in corso, di organizzazione comunista della società, bensì alla promozione della partecipazio-

ne effettiva dei cittadini. Si voleva cioè estendere tale partecipazione sia in termini spaziali, in modo che essa investisse anche le sfere dei rapporti sociali ed economici; sia in termini temporali, perché si “ferializzasse” per il tramite dell'esercizio quotidiano della costruzione cooperativa della società. In questo quadro costituzionale, tutte le libertà sono implicate e valorizzate dalla democrazia, non solamente il diritto di voto, perché tutte, se accoppiate alla responsabilità e alla solidarietà (come vuole l'art. 2 Cost.), aprono ai cittadini (anche ai minorenni!) possibilità di partecipazione alla cura della convivenza. Dunque le libertà e le connesse responsabilità, di cui il lavoro è il significativo archetipo, sono strumenti di costruzione dal “basso” dell'ordine sociale e del bene comune. E, al contempo, sono fattori di costruzione delle istituzioni, come bene messo in luce da uno dei più autorevoli commenti sistematici all'art. 2 della Costituzione². Il ripescaggio, da un lungo oblio, del principio di sussidiarietà, nelle sue declinazioni orizzontale e verticale, ha consentito, ma solo in parte e non senza ambigue traduzioni, la riscoperta della portata complessiva di questo disegno costituzionale che affidava la cura del bene comune alla partecipazione feriale dei cittadini, nutrita di diritti e doveri, e

Le libertà e le connesse responsabilità, di cui il lavoro è il significativo archetipo, sono strumenti di costruzione dal “basso” dell'ordine sociale e del bene comune. E, al contempo, sono fattori di costruzione delle istituzioni.



al “potere istituyente” della società civile³.

Dovrebbe ora essere chiaro perché la pretesa disarticolazione tra prima e seconda parte della Costituzione è semplicemente un “non senso”. Le forme, anche organizzative e istituzionali, della democrazia sono infatti intimamente connesse con l’apertura alla dimensione partecipativa e cooperativa delle libertà dei cittadini. E, allo stesso modo, dovrebbe essere più chiaro perché il modo in cui un processo riformatore affronta il nodo delle autonomie politiche territoriali non possa essere un tema marginale o indifferente ai principi e perfino alle libertà costituzionali. L’art. 5 Cost. offre sul punto una cerniera di senso tra ambito della libertà e costruzione istituzionale della Repubblica. Utilissima e illuminante è, a riguardo, la risalente, ma attualissima, riflessione di Giorgio Berti: “al fondo dell’idea di autonomia vi è sempre un principio di autogoverno sociale ed ha senso introdurre una autonomia sul piano istituzionale in quanto sia sicuro che essa serve a vivificare la partecipazione sociale”⁴.

Se dunque si può discutere e sostenere che le Province e magari anche le Regioni non abbiano fornito una buona prova nel compito loro affidato di dare veste e veicolo alla partecipazione civica, occorrerebbe porsi il problema della riforma di questi enti territoriali, anziché procedere sic et simpliciter a una loro soppressione o sostanziale esautorazione. Questa considerazione conduce ad avanzare qualche ulteriore perplessità sull’approccio seguito dalla riforma costituzionale approvata,



che non si cimenta neppure nel compito, certo più impegnativo, del “ri-radicalamento” delle Regioni entro il tessuto sociale di riferimento, ma si limita a svuotarne le attribuzioni, soprattutto per il tramite di una generica e per questo minacciosa clausola dell’interesse nazionale.

Da quanto precede può sorgere la legittima domanda se la riforma, anziché muoversi nel solco dei principi costituzionali, non comporti, surrettiziamente, ma non inconsapevolmente, un mutamento di paradigma. Esso è talora dichiarato, anche se, prudentemente, non è posto in esplicita contraddizione con il fondamento lavoristico della Costituzione repubblicana. Si avanza infatti un’idea, in sé legittima, di democrazia di investitura, di ispirazione schumpeteriana, che è messa in contrapposizione polemica con la declinazione, che potremmo definire kelseniana, della democrazia della mediazione parlamentare⁵. Non si vuole sostenere la tesi che l’un modello sia democratico e l’altro no o, peggio ancora, che non lo siano né l’uno né l’altro. Si vuole piuttosto sottolineare che i principi costituzionali iscrivano la nostra Repubblica entro un orizzonte diverso tanto da una democrazia ridotta a



investitura di leadership governanti, alla Schumpeter; quanto, per la verità, rispetto a una democrazia, come quella kelseniana, che, pur aperta a processi mediativi, li immagini tutti interni alla sfera istituzionale. Detto per inciso, questa idea di democrazia, orientata alla selezione di élites governanti, segna il punto di saldatura tra la riforma della Costituzione e il ridisegno (realizzato con l'Italicum) della legge elettorale, ciò che rende difficilmente sostenibile la sconnessione delle due questioni (e delle due battaglie). L'imperativo di avere un Governo "la sera stessa delle elezioni" si accompagna, non senza coerenza, a una ristabilita subalternità delle autonomie politiche territoriali rispetto all'indirizzo politico del Governo centrale⁶, rafforzato da una sicura maggioranza alla Camera dei Deputati (l'unica che intrattenga il rapporto di fiducia con il Governo stesso). Il Senato delle autonomie, per com'è stato abbozzato, non sembra offrire rassicurazioni credibili circa una compensazione, a vantaggio delle Regioni, dell'autonomia persa sul territorio, che, secondo talune prospettazioni, sarebbe parzialmente recuperata tramite la partecipazione a procedimenti decisionali dello Stato centrale.

Sarebbe prova di serietà interrogarsi sull'incerta compatibilità di questa evoluzione con il quadro dei principi costituzionali. Se è vero che non si deve trasformare quel quadro in una camicia di Nesso, pare però che la questione di coerenza, per lo più, non sia nemmeno abbozzata, nel contesto di un diffuso quadro interpretativo che tende, ma non da oggi (e nemmeno da ieri), a depotenziare la carica innovativa e finanche rivoluzionaria dei principi stessi della Costituzione. Essi ormai vengono confusi con la tradizionale, per quanto nobile, impostazione

garantistica liberale. E la formula "fondata sul lavoro" resta come un curioso orpello decorativo o, in molti inconfessabili (o confessati) pensieri, come un pericoloso cimelio bellico da isolare e disinnescare.

Insomma, e in conclusione, se si guarda al paradigma entro cui i costituenti hanno storicamente pensato la nostra Costituzione, non si può fare a meno di rilevare una distanza tra la riforma sottoposta a referendum e la democrazia sostanziale cui essi aspiravano. È vero che questa distanza non si produce ora per la prima volta, ma è, in qualche modo, il nodo veramente strutturale dell'inattuazione costituzionale. Solo che stavolta – rispetto al fondamento lavoristico della democrazia, ma anche rispetto alla pur tanto criticata riforma del titolo V del 2001 – s'imbocca una direzione opposta.

*Docente di Dottrina dello Stato
all'Università Cattolica di Milano
e Diritto Pubblico all'Università
degli studi di Milano-Bicocca

NOTE

¹ G. BERTI, *Art. 5, in Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, p. 279.

² A. BARBERA, *sub art.2, in Commentario alla Costituzione*, cit., p. 59 ss..

³ Secondo la bella espressione di M. MAGATTI, *Il potere istituyente della società civile*, Laterza, Roma-Bari 2005.

⁴ G. BERTI, *Art. 5, cit.*, p. 288. Cfr. F. BENVENUTI, *Le autonomie locali (1969)*, ora in *Id., Scritti giuridici. III. Articoli e altri scritti (1960/1969)*, Vita e Pensiero, Milano 2006, p. 2719.

⁵ Per la differenza dei due modelli, A. MASTROPAOLO, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2005.

⁶ Molto bene su questo punto S. ARU, *La clausola di supremazia statale nel ddl di revisione costituzionale: si scrive "interesse nazionale", si legge "indirizzo politico-governativo"*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2016.



Una fucina per le istituzioni. Gli universitari cattolici e la questione costituzionale nei settant'anni della Repubblica

■ Provare a ricapitolare il rapporto tra Fuci e Costituzione è un'impresa impegnativa per l'altezza delle personalità coinvolte e per la pluralità di pensiero e posizioni che si sono succedute nel tempo. Esula dalle competenze di chi scrive una ricostruzione storica puntuale da cui, d'altro canto, non si può sfuggire. In modo più circoscritto, è più accessibile il tentativo di cogliere, senza la pretesa di esaustività, i maggiori filoni di riflessione e di azione che hanno attraversato le plurali anime della Federazione nei decenni. Com'è stato autorevolmente sostenuto, la Fuci non può essere capita se non in rapporto alla "questione della democrazia"¹. Tale questione è uno dei prismi interpretativi attraverso i quali si può guardare alla storia fucina: l'impegno per l'instaurazione, l'attuazione e la manutenzione della democrazia nel nostro Paese. A questa primaria questione, che ha caratterizzato la Fuci anche nel periodo anteriore alla nascita della Repubblica, si è innestata dopo il 1946 una più propria "questione costituzionale".

■ *Pensare e attuare la Costituzione: due idee di democrazia*

Non è scorretto affermare che la Costituzione italiana nacque, almeno per ciò

che concerne il contributo democristiano, dalla classe dirigente formata nella Fuci durante il ventennio fascista: si pensi, tra i più influenti Padri costituenti, a Gaspare Ambrosini, Laura Bianchini, Maria De Unterrichter Jervolino, Guido Gonella, Giorgio La Pira, Giovanni Leone, Aldo Moro, Costantino Mortati, Paolo Emilio Taviani e Ezio Vanoni. Il ruolo così determinante di allora era frutto del tentativo di mantenere viva una cultura alternativa al fascismo, una formazione democratica che, se pur limitata all'esterno, aveva innervato la struttura federativa degli universitari cattolici². Merito della Fuci fu quello di mantenere vivi i contatti culturali con l'estero e, in particolare, con l'ambiente filosofico francese in cui, con la riscoperta del tomismo, si erano forgiati la corrente "personalista"³ di Mounier e il federalismo

Merito della Fuci fu quello di mantenere vivi i contatti culturali con l'estero proprio in virtù del lavoro culturale di fondo condotto negli anni del fascismo, fu un punto di riferimento all'avanguardia nella stagione costituente.





europeo di Denis de Rougemont. La Fuci – proprio in virtù del lavoro culturale di fondo condotto negli anni del fascismo di cui *Azione fucina* rappresenta l'esempio più illuminante – fu un punto di riferimento all'avanguardia nella stagione costituente e seppe contaminare e coinvolgere anche personalità non legate organicamente ad essa⁴. Eppure l'influenza della Fuci non deve essere fraintesa, come forse si è indotti di fare leggendo la lista dei fucini tra le fila della Democrazia Cristiana e degli altri partiti. La Federazione, nonostante vantasse numerosi rappresentanti nelle istituzioni, non fu mai collaterale alla politica del partito cattolico. Al contrario fin dalla Liberazione, i fucini si adoperano per compiere la cd. "scelta universitaria". Essa «volle significare defilarsi provvisoriamente dai problemi di indirizzo politico o dai grandi dibattiti sulle prospettive del mondo cattolico, nella convinzione che sul terreno dell'università e della cultura, nuovamente libero, si gio-

casce una sfida decisiva per il futuro della società italiana»⁵. Per questa ragione, non era la Fuci che, in quei decenni di rinascita del Paese, cercava la Dc, ma il partito dei cattolici che ascoltava gli universitari per cogliere il pensiero delle nuove generazioni⁶. La Fuci però si mantenne come un pungolo per le istituzioni, richiamando costantemente al «valore umano pieno dell'attività politica stessa, come cura del bene comune, e ciò contro la riduzione "modernista" della politica a tecnica e contro l'assorbimento "integrista" della politica nella religione»⁷. La missione culturale della Fuci, fin sulla soglia degli anni '60, si declinò, nel campo sociale, in una pedagogia costituzionale.

Una successiva tappa del rapporto tra la Fuci e le istituzioni sorse negli anni del Concilio, in consonanza con la «scelta religiosa» dell'Azione cattolica guidata da Vittorio Bachelet, allora presidente dell'Ac e precedentemente Condirettore di questa rivista. L'aspetto forte di quegli anni fu il



tentativo di una «mediazione» tra fede ed impegno storico, tra temporalismo e spiritualismo, alla ricerca di una composizione tra escatologia e responsabilità del proprio tempo. Il cammino della Fuci consistette allora «nell'articolare il momento dell'incarnazione e insieme il momento della differenza della fede rispetto alla storia, cogliendo per propria via così la storicità della fede come la religiosità di una storia letta (e vissuta) alla sua luce, e tentando di fare di quei principi i capisaldi di una pedagogia cristiana»⁸.

A partire dagli anni '80 si verificò un mutamento di approccio alle istituzioni con un intervento diretto, da parte degli organi fucini, per cambiare le regole della democrazia. In particolare durante i congressi di Padova (1983), Firenze (1985), Verona (1987) e Bari (1989), maturò l'idea che fosse necessario un cambiamento della legge elettorale proporzionale verso un sistema maggioritario bipolare con alternanza dei partiti al Governo. In particolare fu manifestata l'esigenza di un rapporto più stretto tra società ed istituzioni che, in quel momento, doveva prendere le forme dello strumento referendario in grado di sbloccare il sistema⁹. Il referendum abrogativo della legge elettorale ebbe la propria gestazione durante il congresso di Bari del 1989. Insieme alle Acli e ispirati da intellettuali come Roberto Ruffilli e po-

litici come Mario Segni, i fucini entrarono nel comitato promotore del referendum che si celebrò nel 1993 e che, adottando il sistema maggioritario, cambiò il quadro istituzionale aprendo una nuova stagione della politica italiana. La discontinuità inedita di quel periodo – oltre che sul piano culturale di cui si dirà tra poco – fu l'intervento diretto della Federazione nelle vicende politiche che «interpretava in modo diverso la collocazione della Fuci all'interno del solco tracciato dalla “scelta religiosa”»¹⁰.

Dall'itinerario che si è cercato di ricostruire, si evidenziano almeno tre tappe nel rapporto tra la Fuci e la Costituzione (1945-62, 1962-82 e 1983-2008). Tali periodi si possono leggere alla luce di due filoni di pensiero che hanno attraversato la Federazione: quello della “democrazia sostanziale” e quello della “democrazia procedurale”. Le due accezioni così sinteticamente riassunte hanno trovato esiti molto differenziati tanto che, sul piano concettuale, non è corretto contrapporle in maniera schematica. È però innegabile che questa linea di demarcazione esista nelle culture costituzionali che hanno convissuto nella Fuci. Per la prima, quella “sostanziale”, la democrazia si realizza, non solo mediante le forme istituzionali, ma quando si perseguono i fini della Costituzione nell'assetto economico e nella società. La prima parte della Carta è interpretata come programma incompiuto per l'attuazione, *in primis*, dei diritti sociali ispirati dal principio di eguaglianza sostanziale. Gli attori principali della *reformatio* devono essere i corpi intermedi e i partiti nella funzione di raccordo tra politica e società. Questa cultura costituzionale fu, pur con distinguo, quella mag-

Una «mediazione» tra fede ed impegno storico, tra temporalismo e spiritualismo, alla ricerca di una composizione tra escatologia e responsabilità del proprio tempo.



gioritaria dalla Fuci fino agli anni '80. Il filone della cd. "democrazia procedurale", che prese piede nella Federazione durante la stagione del craxismo, intendeva la democrazia «come tecnica di competizione di interessi in un contesto di garanzia dei diritti di libertà»¹¹. Questo secondo tipo di impostazione privilegia una democrazia competitiva e dell'alternanza bipolare; risolve i problemi democratici nella meccanica delle istituzioni e nella loro ingegneria, guardando alla riforma della seconda parte della Costituzione come unica via per risolvere il blocco del Paese.

■ *Il tempo è superiore allo spazio*

La missione culturale della Fuci si è manifestata come un pendolo che ha avuto nell'autonomia, di pensiero e posizioni, il suo perno e che ha oscillato tra fasi di intervento diretto nell'agone politico-sociale e momenti di ricerca culturale e spirituale. Una tensione che esprime anche il proprio della Fuci: essa infatti «non ha concepito il lavoro culturale come un esercizio separato dall'assunzione di una responsabilità pratico-politica» dei suoi aderenti¹². L'oscillazione è impressa dalla responsabilità delle diverse generazioni in rapporto al proprio tempo: essa sarà valutata dalla storia e rispetto ad essa la coscienza di coloro che fanno parte di questa storia, originale e creativa, devono fare i conti. Non è di chi scrive la competenza a dare giudizi sulle scelte compiute dalla Fuci in rapporto alle istituzioni e, tanto meno, quella di indicare prospettive per l'attività futura.

Quello che in chiusura si può sottolineare è la contestualizzazione della missione intellettuale propria della Fuci in rapporto alle istituzioni, nell'evoluzione che la

Chiesa ha intrapreso con l'insegnamento di Papa Francesco. In particolare, è da richiamare il "principio della superiorità del tempo sullo spazio" come parametro dell'azione sociale. Nell'*Evangelii Gaudium*, Francesco scrive che «i cittadini vivono in tensione tra la congiuntura del momento e la luce del tempo, dell'orizzonte più grande, dell'utopia che ci apre al futuro come causa finale che attrae» e che il principio della superiorità del tempo aiuta a «lavorare a lunga scadenza, senza l'ossessione dei risultati immediati. Aiuta a sopportare con pazienza situazioni difficili e avverse, o i cambiamenti dei piani che il dinamismo della realtà impone. È un invito ad assumere la tensione tra pienezza e limite, assegnando priorità al tempo. Uno dei peccati che a volte si riscontrano nell'attività socio-politica consiste nel privilegiare gli spazi di potere al posto dei tempi dei processi» (n. 223).

Credo si possa affermare, con fondamento storicamente solido, che le migliori stagioni della Fuci, in rapporto alla Costituzione e alle istituzioni, siano state quelle in cui il tempo è stato superiore all'occupazione degli spazi sociali, in cui la formazione culturale seria e meditata ha generato personalità di spessore morale e professionale. In questo senso credo si possa vedere un parallelismo tra la storia attuale e quella della stagione, ormai mitica, di Righetti e Montini. La simmetria si gioca tra quel tempo, nel quale non si poteva svolgere alcuna azione politica e in cui gli schemi culturali erano implosi nella notte del totalitarismo, con il nostro tempo nel quale la "scelta religiosa" impone una laicità matura alla Fuci e in cui le grandi narrazioni sono cadute di fronte alla complessità del presente. La Fuci, ora



come allora, lontana dal potere, può, nuovamente e ancora, essere una fucina per le istituzioni. Può far suo quell'invito di un giovane presidente fucino che, sottolineando l'importanza della politica e il suo limite di fronte all'eccedenza della vita, esortava: «dobbiamo avere il coraggio di essere, in un tempo fatalmente politico, più che politici»¹³. Oltre lo spazio, capaci di guardare il tempo che ci viene incontro.

*Dottorando di ricerca in diritto pubblico dell'economia all'Università di Milano-Bicocca, già Condirettore di Ricerca

NOTE

¹ M. NICOLETTI, *Società e politica*, in *FUCI, coscienza universitaria, fatica del pensare, intelligenza della fede. Una ricerca lunga 100 anni*, San Paolo, Cini-sello Balsamo 1996, pp. 201 e ss.

² M. C. GIUNTELLA, *I fatti del 1931*, in *I cattolici tra fascismo e democrazia*, Il Mulino, Bologna 1975, pp. 185 e ss.

³ Sui rapporti tra Costituzione italiana e personalismo, si veda F. PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Vita e Pensiero, Milano 1999.

⁴ In particolare si segnala il coinvolgimento della cd. "Comunità del Porcellino" – formata da G. Dossetti, G. Lazzati, G. La Pira, L. Bianchini, A. Fanfani – nei primi congressi della Fuci dopo la Liberazione. Per una ricostruzione della storia della Comunità, si veda T. PORTOGHESI TUZI, G. TUZI, (a cura di), *Quando si faceva la Costituzione. Storie e personaggi della Comunità del porcellino*, Il Saggiatore, Milano 2010.

⁵ G. FORMIGONI, *Uno sguardo storico ai rapporti tra FUCI e A.C.*, in «Ricerca», ottobre-novembre 1990, p. 21.

⁶ Su questo ascolto, serio e non formale, mi rifaccio a un episodio raccontatomi da Serena Marini, Presidente Fuci dal 1970 al 1972. Durante gli anni della sua presidenza, Aldo Moro, allora Ministro degli Esteri, chiese di poter prendere parte ad un Consiglio Centrale. Moro si sedette in una sedia in fondo alla stanza e ascoltò le discussioni dell'organo. Se ne andò al termine della riunione, ringraziando per l'ospitalità, senza mai prendere la parola.

⁷ M. IVALDO, «Ama Dio con tutta la tua intelligenza». *Fuci e cultura*, in *FUCI, coscienza universitaria, fatica del pensare, intelligenza della fede*, op. cit., p. 56.

⁸ M. IVALDO, *Tra crisi sociale e rinnovamento. La Fuci nella vicenda degli anni '70*, in «Ricerca», settembre 1990, p. 17.

⁹ Questa mi pare, sinteticamente, la posizione di Salvatore Vassallo, Condirettore di «Ricerca» in quegli anni. Si veda S. VASSALLO, *La politica pensata. Il percorso fucino negli anni '80*, in «Ricerca», ottobre 1994.

¹⁰ M. NICOLETTI, *Società e politica*, op. cit., p. 243.

¹¹ G. GUZZETTA, *Perché il cattolicesimo liberale di De Gasperi-Sturzo è più vitale, relazione al convegno L'orizzonte bipolare nella costruzione della democrazia italiana: il contributo dei cattolici*, Università Gregoriana – Roma, 23 febbraio 2012.

¹² M. IVALDO, «Ama Dio con tutta la tua intelligenza». *Fuci e cultura*, op. cit., p. 55.

¹³ A. MORO, *Al di là della politica*, in «Studium», 1945, ora in A. Moro, *Al di là della politica e altri scritti*, a cura di G. Campanini, Studium, Roma 1982, p. 82.



Senato: come potrebbe cambiare la seconda Camera del Parlamento



■ Il Senato della Repubblica è senza dubbio il protagonista del dibattito che da mesi agita l'Italia intorno al referendum che ci chiamerà a confermare o meno la riforma costituzionale approvata dal Parlamento. Le tre “parole d'ordine” sulla riforma del Senato, ricalcate in parte dal quesito che probabilmente troveremo sulla scheda al momento del voto, sono state finora: superamento del bicameralismo perfetto, riduzione del numero dei parlamentari, contenimento dei costi della politica.

Andando oltre le semplificazioni del dibattito pubblico, la riforma che interesserebbe il Senato in caso di vittoria del “sì” riguarda tre aspetti principali: 1) composizione e modalità di elezione; 2) rapporto con il Governo; 3) partecipazione alla funzione legislativa.

Composizione del Senato e modalità di elezione senatori

■ Come funziona oggi

Attualmente il Senato è composto da 315 senatori, di cui 6 eletti nella circoscrizione estero; i restanti 309 sono eletti su base regionale, quindi ciascuna regione ha assegnato un numero di senatori in proporzione alla popolazione. I senatori sono eletti con il voto di tutti gli elettori con più di 25 anni di età, mentre sono eleggibili solo i cittadini che hanno già compiuto i 40 anni. I senatori durano in carica per tutta la legislatura: il Senato si rinnova completamente ogni 5 anni, a meno che non vi siano elezioni anticipate.

Ai 315 senatori elettivi si aggiungono i noti “senatori a vita”, rappresentati da 5 senatori che ciascun Presidente della Repubblica può nominare scegliendoli tra i cittadini che hanno raggiunto alti meriti nel campo sociale, artistico o scientifico, e dai Presidenti della Repubblica emeriti. I senatori a vita si distinguono dai colleghi elettivi solo per le modalità di nomina, non per i compiti e le prerogative.

I senatori godono dell’“immunità” per le opinioni espresse nell’esercizio delle proprie funzioni e non possono essere sottoposti ad intercettazioni, perquisizioni, sequestro di corrispondenza o privazione della libertà personale se non previa autorizza-



zione del Senato. Essi godono di un'indennità economica stabilita dalla legge.

■ *Come potrebbe cambiare*

In caso di vittoria del "sì", il numero dei senatori si ridurrebbe a 95; a questi si aggiungerebbero i 5 senatori di nomina presidenziale, con la differenza che questi non manterrebbero la carica a vita, ma per un mandato non rinnovabile di 7 anni. Senatori a vita sarebbero pertanto solo gli ex Presidenti della Repubblica.

I 95 senatori non sarebbero più eletti direttamente dai cittadini, ma dai Consigli regionali, che li sceglierebbero fra i propri componenti, tranne un senatore per ciascuna Regione, che sarebbe scelto tra i sindaci dei comuni del territorio regionale. Le modalità di elezione dei nuovi senatori non sono stabilite dalla riforma, ma saranno contenute in una futura legge elettorale. Quel che è certo, perché espressamente stabilito dalla riforma, è che i senatori manterrebbero entrambe le cariche (senatore e consigliere regionale o sindaco) e che la durata della carica di senatore sarebbe legata a quella di consigliere regionale o sindaco: ne consegue che il Senato non sarebbe più completamente rinnovato allo scadere di ogni legislatura, ma si rinnoverebbe "per gruppi", secondo la durata del mandato di ciascun consiglio regionale e dei sindaci. La conseguenza più rilevante rispetto ad oggi starebbe nel fatto che gli equilibri politici all'interno del Senato potrebbero variare spesso, non più soltanto ogni cinque anni, ma in occasione di ogni elezione regionale e comunale.

I "nuovi" senatori eletti dalle Regioni godrebbero delle stesse immunità stabilite oggi per i senatori eletti dai cittadini. Per quanto riguarda il trattamento economico,

I compiti di Senato e Camera sarebbero molto diversi su due aspetti di fondamentale importanza: il rapporto di fiducia con il Governo e la partecipazione alla funzione legislativa.

essi continuerebbero invece a percepire solo l'indennità prevista per la carica di consigliere regionale o di sindaco, fatto salvo il rimborso delle spese, secondo le modalità che saranno successivamente stabilite.

"Bicameralismo perfetto" è un'altra locuzione che ci accompagna da mesi nella lettura dei giornali e nell'ascolto dei dibattiti televisivi.

Per bicameralismo si intende il fatto che il Parlamento è composto da due Camere: la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica. L'attributo "perfetto" indica che oggi Camera e Senato hanno, in tutto e per tutto, gli stessi identici compiti: nell'approvazione delle leggi, nel rapporto di fiducia con il Governo, nell'elezione di alcune cariche dello Stato, ecc.

Qualora la maggioranza dei votanti al prossimo referendum dovesse approvare la riforma, il bicameralismo rimarrebbe, ma non sarebbe più perfetto, perché i compiti di Senato e Camera sarebbero molto diversi su due aspetti di fondamentale importanza: il rapporto di fiducia con il Governo e la partecipazione alla funzione legislativa.

Il rapporto di fiducia con il Governo

■ *Come funziona oggi*

L'Italia è una repubblica parlamentare: la permanenza in carica del Governo dipende



dal permanere del rapporto di fiducia con il Parlamento. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, come noto, viene nominato dal Presidente della Repubblica, ma il Governo entra effettivamente in carica solo se riceve il voto di fiducia del Parlamento ed è costretto a dimettersi se questa fiducia viene meno.

Oggi il rapporto di fiducia lega il Governo ad entrambe le Camere: Camera e Senato. Un Governo appena nominato deve ricevere quindi il voto di fiducia di entrambe le Camere ed è costretto alle dimissioni se durante la legislatura viene a mancare la fiducia anche di una sola delle due.

■ *Come potrebbe cambiare*

La riforma conserva il rapporto di fiducia solo tra Governo e Camera, escludendone il Senato.

In caso di vittoria del “sì”, i futuri Governi dovrebbero ricevere quindi la fiducia della sola Camera e solo quest’ultima potrebbe votare una sfiducia, costringendo il Governo alle dimissioni. Di conseguenza, i voti eventualmente espressi dal Senato contrariamente alla posizione politica del Governo non obbligherebbero il Governo alle dimissioni, rappresentando tuttalpiù

un fatto di rilevanza politica, ma privo di conseguenze necessarie e dirette sulla permanenza in carica dell’Esecutivo.

La partecipazione alla funzione legislativa

■ *Come funziona oggi*

Storicamente i Parlamenti hanno sempre rappresentato l’organo che esercita il potere legislativo dello Stato, quello cioè di approvare le leggi.

Oggi la Costituzione prevede che questo potere sia esercitato “collettivamente” dalle due Camere, sia attraverso il potere di presentare proposte di legge, sia attraverso quello di approvare le leggi. Per quanto riguarda il primo potere, ciascun deputato o senatore può presentare una proposta di legge che il Parlamento è obbligato ad esaminare, discutere e approvare o respingere. Riguardo invece al potere di approvazione delle leggi, in estrema sintesi può dirsi che una proposta di legge, per essere definitivamente approvata ed entrare in vigore, deve ricevere l’approvazione sia della Camera che del Senato, nello stesso identico testo.

Il normale processo di approvazione di una legge può essere schematizzato così: 1) la proposta di legge viene presentata ad una delle due Camere (es. la Camera dei deputati); 2) la proposta viene esaminata dalla commissione competente per materia della Camera; 3) la proposta, con le osservazioni della commissione, viene discussa e votata dall’intera Camera; 4) il testo approvato dalla Camera viene trasmesso al Senato, dove si svolge lo stesso iter, cioè prima l’esame della commissione e poi la discussione e il voto dell’assemblea plenaria. Se il Senato approva la legge senza modificare nulla del testo trasmesso dalla Camera, la proposta



è definitivamente approvata e diventa legge; se invece il Senato apporta modifiche, la Camera sarà chiamata a votare il testo modificato dal Senato e così via fin quando entrambe le Camere non avranno approvato lo stesso identico testo.

I regolamenti parlamentari prevedono anche altri due procedimenti “speciali” di approvazione delle leggi, con un coinvolgimento maggiore delle commissioni, ma in questa sede non è necessario approfondire l'argomento: quel che è necessario tenere a mente è che l'attuale sistema prevede una perfetta equivalenza del ruolo del Senato e della Camera nell'approvazione di ogni legge.

■ *Come potrebbe cambiare*

La riforma costituzionale prevede che l'attuale procedura, che vede Camera e Senato cooperare in posizione di parità nell'approvazione delle leggi, non sia più la regola, bensì sia limitata alle proposte di legge che riguardano le seguenti materie:

- revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali;
- attuazione della Costituzione riguardo certe materie (minoranze linguistiche, referendum, elezioni, organi di governo e altre);
- ordinamento (organizzazione e funzionamento) degli enti locali;
- partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione Europea;
- ineleggibilità e incompatibilità dei senatori;
- elezione dei senatori da parte dei Consigli regionali;
- ratifica dei trattati dell'U.E.;
- attuazione delle norme della Costituzione che disciplinano le Regioni e gli enti locali.

L'elenco mostra come i casi che vedrebbero Camera e Senato contribuire alla pari all'approvazione delle leggi, come avviene oggi, sarebbero una parte minore rispetto a tutte le restanti materie che sarebbero oggetto della nuova regola generale in base alla quale le leggi sono approvate dalla sola Camera.

In caso di conferma della riforma, l'effettivo peso delle materie per le quali varrebbe ancora il bicameralismo perfetto dipenderà in gran parte da come i regolamenti e la prassi del Parlamento applicheranno le nuove norme. Ad esempio una materia sulla quale si discute molto è quella relativa alle leggi che riguardano la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione del diritto dell'U.E.: essa pare riguardare le sole leggi che disciplinano le modalità e gli strumenti di partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione, ma se i nuovi regolamenti parlamentari dovessero interpretare la norma “allargando” i confini della materia fino a ricomprendere le leggi di attuazione del diritto dell'U.E., ciò aumenterebbe in misura rilevante il peso del Senato, poiché un grandissimo numero di leggi, riguardanti molte materie, attua direttive o raccomandazioni europee.

La nuova regola, si è detto, vedrebbe la sola Camera approvare gran parte delle leggi. Sono però previsti degli strumenti che consentirebbero un intervento da parte del Senato anche su altre materie oltre quelle elencate. Entro 10 giorni dall'approvazione di una legge da parte della Camera un terzo dei senatori potrebbe chiedere che la legge venga esaminata dal Senato. Entro 30 giorni il Senato potrebbe proporre delle modifiche alla legge, dopodiché la Camera si pronuncerebbe definitivamente,



potendo liberamente accogliere o meno le proposte del Senato. Le leggi con le quali lo Stato incide su materie che sarebbero di competenza delle Regioni sarebbero automaticamente esaminate dal Senato, senza necessità di richiesta da parte di un terzo dei senatori. In questi casi, se il Senato dovesse proporre delle modifiche con il voto favorevole della maggioranza dei propri componenti (maggioranza assoluta), la Camera potrebbe rifiutare la proposta del Senato solo votando a sua volta a maggioranza assoluta. Anche le leggi di bilancio e di stabilità sarebbero automaticamente sottoposte all'esame dal Senato. In questi casi, quando si parla di "esame", si intende una funzione ben diversa rispetto a quella che spetta oggi al Senato: un voto contrario del Senato rispetto all'approvazione della legge, oppure una proposta di modifiche non vincolerebbero in alcun modo la Camera, che resterebbe libera di accogliere o meno le proposte dell'altro ramo del Parlamento.

Infine, viene eliminata anche la possibilità, da parte di ciascun senatore, di proporre disegni di legge. Se la riforma dovesse passare il potere di proposta legislativa spetterebbe non a ciascun senatore, ma all'intero Senato: in altre parole la proposta, prima di poter essere esaminata dalla Camera, dovrebbe essere approvata dal Senato.

Per concludere, la riforma costituzionale proposta ridisegna completamente il ruolo del Senato, facendone una Camera la cui funzione dovrebbe essere prevalentemente quella di rappresentare le Regioni e gli enti locali, ridimensionandone in misura rilevante il peso negli equilibri di Governo e nell'approvazione della maggior parte delle leggi. Come si è accennato, in caso

di vittoria del "sì" al referendum, gli effetti concreti della riforma saranno fortemente influenzati dai regolamenti parlamentari, chiamati a disciplinare i nuovi rapporti tra Camera e Senato, nonché dalle varie leggi di attuazione, in particolare dalla legge che disciplinerà le modalità di elezione dei senatori e quelle che consentiranno a costoro di svolgere contemporaneamente la carica di senatore e quella di consigliere regionale o sindaco.

La personale valutazione sulla bontà o meno della riforma, cui siamo chiamati tutti in vista della prossima consultazione referendaria, dovrà necessariamente considerare le modifiche che riguardano il Senato e i nuovi rapporti di potere tra Parlamento e Governo unitamente alle altre modifiche proposte, in particolare a quelle riguardanti i rapporti tra Stato e Regioni, cercando di cogliere il disegno complessivo che ne deriva.

*Università degli studi di Pavia,
già segretario nazionale della Fuci



Le “nuove” Regioni: meno poteri, ma tendenzialmente più certi (e presumibili minori conflitti con lo Stato)

■ 1. Sulla composizione del Senato e sulla riduzione dei poteri delle Regioni si addensano le critiche più diffuse, forti e pregnanti mosse alla riforma. *Et pour cause*: vi è un nesso stretto fra i due temi.

Colpisce, infatti, in negativo, una certa equivocità nella composizione del Senato, rappresentativo in modo “ibrido” delle forze politiche e (*et o aut?*) degli enti territoriali. Ma la revisione – c.d. emendamento Finocchiaro – nell’art. 56, V c., che gli elettori possano in qualche modo “scegliere” i consiglieri destinati a diventare senatori, induce a non considerare definitivamente chiusa la partita della ricezione della volontà popolare, come sostengono i fautori del «no». In particolare, sarà la legge bicamerale (art. 57, VI c.) a stabilire “come” saranno eletti in concreto i senatori: 73 consiglieri regionali e 22 sindaci. Ciò non toglie – e questo è un dato certo negativo – che 7 Regioni (*Valle d’Aosta, Liguria, Friuli-Venezia Giulia, Umbria, Marche, Molise, Basilicata*) e 2 Province autonome (*Trento e Bolzano*) eleggeranno solo 2 senatori e quindi non potranno applicare, alla lettera, il principio proporzionale volto a rispettare la volontà elettorale, da distinguere almeno in maggioranza e minoranza. Né può ignorarsi

che si richiede un notevole sforzo ai singoli consiglieri regionali che si fanno carico “anche” della funzione senatoriale. In compenso, in questa seconda Camera pur incertamente composta, comunque saranno finalmente rappresentate le istanze delle Regioni e degli EE.LL.: non è un caso che i nuovi senatori, che discutibilmente godranno dell’immunità parlamentare, pur mantenendo il divieto di mandato imperativo, a differenza dei deputati (art. 55.3), non rappresenteranno più la Nazione (art. 67).

■ 2. Per il resto, è senz’altro vero che – se passa la riforma – le Regioni subiranno una *deminutio* delle loro competenze, eliminandosi la c.d. potestà concorrente/ripartita fra Stato e Regioni e prevedendosi due distinte potestà esclusive: *statale* (con un numero di materie accresciute: promozione della concorrenza; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; procedimento amministrativo e disciplina giuridica del lavoro nelle amministrazioni pubbliche; valorizzazione beni culturali e paesaggistici; commercio con l’estero; professioni e comunicazioni; energia; infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto,



Le nostre Regioni hanno ricevuto una straordinaria quantità di funzioni, che in larga parte nemmeno hanno esercitato o comunque nemmeno hanno saputo esercitare.

ecc.) e *regionale* (con un numero di materie ridotte, complessivamente circa 15, ma tutt'affatto trascurabili).

In realtà – per l'indeterminatezza di alcuni punti del testo [ove è presente la formula «disposizioni di principio» (art. 117, II c., lett.p) o «disposizioni generali e comuni» (artt. 117, II c., lett. m, n, o, s, u)] – esisteranno ancora un gruppo significativo di materie (salute, politiche sociali, sicurezza alimentare, istruzione e formazione professionale, forme associative fra i Comuni, attività culturali e turismo, governo del territorio) su cui *di fatto* Stato e Regioni co-legiféreranno.

La riforma, inoltre, introduce una c.d. *clausola di supremazia*, di prevalenza o di salvaguardia statale («la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale»: art. 117, IV c.), molto contestata, ma in fondo simile a quella presente in altri ordinamenti anche federali, e per altro opportunamente “bilanciata” da un'importante *norma di chiusura pro Regioni* (spetta alla Regione la potestà legislativa «in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato»: art. 117, III c.), dandosi così vita ad un ragionevole equilibrio complessivo di pesi e contrappesi.

■ 3. Per capire se questo nuovo riparto di competenze sarebbe un bene, bisogna tener conto del fatto che le nostre Regioni, com'è noto, hanno ricevuto – ormai 15 anni or sono, con la novella costituzionale di riforma del Titolo V della Parte II Cost., approvata nel 2001 per contenere le tendenze secessioniste della Lega Nord – una straordinaria quantità di funzioni, che in larga parte nemmeno hanno esercitato o comunque nemmeno hanno saputo esercitare. Insomma, non avrei dubbi sul fatto che il bilancio delle funzioni di gran parte delle Regioni italiane, non solo di quelle meridionali – con le solite eccezioni (Toscana, Emilia Romagna, Trentino...) – sia stato largamente deficitario e caratterizzato da molti sprechi. La classe politica di questi importantissimi enti locali raramente si è rivelata all'altezza dell'immane compito ricevuto. La riprova di quanto si afferma è nella giurisprudenza della Corte costituzionale che, in questi ultimi 15 anni, nelle controversie fra Stato e Regioni, molto spesso ha dato torto a queste ultime, *riducendo/contenendo* per via pretoria le straripanti competenze regionali.

In fondo, la riforma non fa altro che “fotografare” lo stato dell'arte dei poteri regionali siccome ora delineato dal Giudice delle leggi. Anzi forse, per certi versi, lo fa in modo meno severo di quanto non abbia operato la Corte costituzionale in questi anni. Se teniamo conto di tale aspetto, al contrario di quanto è stato detto:

La riforma non fa altro che “fotografare” lo stato dell'arte dei poteri regionali.



- non è vero che ci sarebbero, *più che in passato*, incroci e sovrapposizioni di materie fra Stato e Regioni: ovviamente i contrasti ci saranno sempre, soprattutto nel caso eccezionale di applicazione della c.d. clausola di supremazia statale, ma plausibilmente in via ordinaria ci saranno meno conflitti per incroci e sovrapposizioni;
- non è vero che potrebbero sorgere problemi almeno per le leggi bicamerali di interesse regionale, visto che il Senato non dà più la fiducia. Al contrario, ciò per un verso rafforza la funzione di prevalente “rappresentanza territoriale” del Senato e, per l’altro, rafforza il Governo;
- non è del tutto vero che «in varie materie ora di competenza esclusiva statale il legislatore dovrebbe delimitare (peraltro in sostanza senza limiti) alcune aree di competenza delle Regioni» (Ugo De Siervo). Sarà invece sempre la Corte a “decidere”, *alla fine*, i “confini” dell’autonomia regionale e lo Stato non avrà dunque un potere assoluto;
- non è vero che, al di là della ricordata norma di chiusura *pro Regioni*, l’introduzione della c.d. clausola di supremazia cancella l’autonomia regionale, perché Presidente della Repubblica e Corte costituzionale avrebbero «difficoltà» ad intervenire in questi casi (Emanuele Rossi). Al contrario, sia il Presidente che la Corte possono – anzi debbono – intervenire per evitare abusi, soprattutto quest’ultima in via definitiva, quale garante finale della Costituzione e, quindi, anche dell’equilibrio fra Stato e Regioni.
- non è vero che la riduzione dei poteri nelle 15 Regioni di diritto comune si rivelerebbe dannosa per le 5 Regioni a Statuto speciale: al contrario, in tal modo,

si giustifica razionalmente la specialità. Mentre la precedente riforma del Titolo V incrementava spropositatamente le competenze delle Regioni comuni, rendendo praticamente inutile la specialità – che dunque a ragione avrebbe dovuto cancellarsi vista la tendenziale omogeneità di poteri fra Regioni – la riduzione delle competenze per le Regioni di diritto comune, con la riforma “Renzi-Boschi”, esalta le motivazioni della specialità e la legittima, riconoscendo che appunto solo la *specialità* di tali Regioni giustifica il fatto che abbiano più poteri. Inoltre la riforma aumenta il numero delle materie su cui anche le Regioni ordinarie possono godere di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» (art. 116 u.c.);

- non è vero che, se passa la riforma, le Regioni si ridurranno a semplici, «grossi enti amministrativi» (Ugo De Siervo). Al contrario disporranno di un’ampia potestà legislativa “esclusiva” su un significativo campo di materie, sui cui potranno finalmente esercitare in modo tendenzialmente pieno le proprie competenze.

■ 4. Naturalmente la revisione del rapporto Stato-Regioni va collocata nel quadro della più generale riforma costituzionale, che a sua volta andrà attuata a mezzo di leggi bicamerali, monocamerali e norme regolamentari, che ovviamente ancora nessuno può conoscere.

Posto che non è più il tempo di immaginare la “migliore” riforma costituzionale possibile, ammesso che i costituzionalisti si ritrovino “tutti” d’accordo su una riforma, ma di decidere ora su “questo” testo, preso per intero, ossia nel bene e nel male, occorre valutare laicamente, quindi razionalmente e non pregiudizialmente, i *pro* e i *contra*,



ponderando gli uni e gli altri e scegliendo non tanto il *meglio astratto*, quanto il *bene parziale possibile* (o il minor male).

Accanto ad alcuni difetti e carenze tecniche del progetto, votando «sì», gli italiani porterebbero a casa non pochi vantaggi: l'eliminazione di un inutile Cnel; l'eliminazione di un bicameralismo perfetto e paritario per farraginosità unico al mondo; la riduzione, pur minima, delle spese e del numero dei membri della c.d. "casta politica": in particolare la riduzione dei senatori da 315 a 100; l'eliminazione della poco democratica nomina presidenziale dei cinque senatori "a vita": la carica diventerebbe solo settennale; la creazione di una corsia preferenziale per i disegni di legge del Governo «essenziali per l'attuazione del programma», il c.d. "voto a data certa": in tal modo il Parlamento non rischia più di diventare una "palude" per il Governo; una corposa limitazione dei decreti-legge, recependosi a livello costituzionale i limiti all'abuso, purtroppo ora non vincolanti, posti con la legge n. 400 del 1988; la proroga dell'efficacia dei decreti-legge di trenta giorni, nel caso di "rinvio" del Presidente della Repubblica; la possibilità di un giudizio preventivo sulla legge elettorale; l'introduzione del referendum popolare propositivo e di indirizzo e la nuova disciplina del referendum abrogativo; l'introduzione di un'espressa tutela delle minoranze/opposizioni, anche se per ora piuttosto vaga e teorica, rinviandosi ai regolamenti delle Camere (art. 64, II c.); l'incremento della «tutela di genere» nelle leggi elettorali per le Camere e per le Regioni, anche se nulla in merito espressamente dice la normativa transitoria (artt. 55 e 122); da ultimo, ma non per ultimo, l'eliminazione delle Province e una riduzione "ragionata" dei poteri delle Regioni.

Alla fine dell'accennata ardua e difficile attività di *bilanciamento*, mi pare che – n.b.: complessivamente – la bilancia penda più per i vantaggi e che, dunque, i *pregi* siano maggiori dei *difetti*. Insomma: meglio la riforma costituzionale, pur imperfetta, che la Costituzione invariata, con tutti i suoi evidenti e pluridecennali limiti.

Molti giuristi invece, forse la maggioranza, sono soggetti alla nota sindrome della "conservazione dell'esistente" di fronte ad ogni "cambiamento", per una discutibile *forma mentis*, che porta il giudice costituzionale emerito S. Cassese a ricordare la frase di un anestesiolego di Harvard chiamato a definire la morte celebrale: «i giuristi sono quelli che ritengono che non si possa mai fare qualcosa per la prima volta». Ecco, molti costituzionalisti – forse inconsapevolmente (trattandosi di *forma mentis* diffusa) – hanno paura del nuovo, quale che sia: figuriamoci di una riforma di queste proporzioni!

Nel momento in cui mi esprimo, l'esito del referendum è assai incerto e la recente esperienza inglese della Brexit conferma, ove ve ne fosse bisogno, l'assoluta imprevedibilità dei sondaggi e della stessa volontà popolare. È plausibile che vinceranno i «no», non tanto perché il corpo elettorale si sarà formato un'opinione matura fondata su argomentate ragioni tecnico-giuridiche, quanto per le più svariate motivazioni possibili, non ultime legate al contesto politico.

Temo, dunque, che – ben al di là delle diatribe tecniche fra costituzionalisti – il voto referendario sarà un voto "di pancia" più che "di testa".

*Ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università Mediterranea di Reggio Calabria



L'Elezione del Presidente della Repubblica

■ Una delle modifiche proposte dalla riforma costituzionale che ci chiamerà alle urne il prossimo dicembre riguarda la modalità di elezione del Presidente della Repubblica. Restano invariate invece le disposizioni costituzionali che concernono le sue attribuzioni, rimanendo dunque identici poteri e funzioni.

Attualmente, a norma dell'art. 83 Cost., è previsto che questi venga eletto "dal Parlamento in seduta comune dei suoi membri" e cioè congiuntamente dai membri di Camera e Senato; tale disposizione è rimasta immutata nel testo della riforma.

Il nuovo secondo comma di tale articolo non prevede più la presenza all'elezione dei 58 delegati regionali; ciò perché la necessità che il Presidente sia espressione delle autonomie territoriali è comunque assicurata dal fatto che queste *già* partecipano all'elezione, essendo istituzionalmente rappresentate dal nuovo "Senato delle autonomie".

Il terzo e ultimo comma dell'art. 83 Cost. è quello più discusso, poiché prevede delle modifiche al quorum necessario per l'elezione.

Il testo attuale dispone che "L'elezione [...] ha luogo [...] a maggioranza di due terzi della assemblea. Dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta"; nel nuovo testo è previsto invece che "dal quarto scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dell'assemblea. Dal settimo scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei votanti".

Alcuni commentatori alla riforma hanno ravvisato un potenziale rischio nella circostanza che la scelta del Presidente da eleggere sia espressione di una sola forza politica e dunque non una scelta condivisa, come invece deve essere, dal momento che, a norma dell'art. 87 Cost., il Presidente della Repubblica "rappresenta l'unità nazionale". Tale timore è dovuto, secondo questa lettura, alla nuova composizione del Parlamento: questo infatti risulta essere composto dalla Camera dei Deputati dove – in base alla nuova legge elettorale – un solo partito può assicurarsi la maggioranza dei seggi, e dal Senato fortemente ridimensionato dal punto di vista numerico.

Tuttavia, è incontrovertibile che il quorum per l'elezione del Presidente si sia alzato e tale timore sembrerebbe dunque essere remoto. Infatti, eccezion fatta per il quorum dei 2/3, rimasto invariato per le prime votazioni, per le votazioni successive si passa dalla maggioranza assoluta dei componenti (50% + 1) alla maggioranza dei 3/5 (60%) dei componenti che, nel nuovo Parlamento corrispondono a 438 voti su 730. Ora, considerando che, alla Camera, il partito che vince le elezioni si assicura 340 seggi (cioè il 54% dei 630 che compongono la Camera) e considerando che il Senato è composto da 100 Senatori, affinché il partito che vinca le elezioni possa "da solo" eleggere il Presidente della Repubblica è necessario che, dei 100 Senatori, ben 98 siano dello stesso partito, per poter raggiungere i 438 voti richiesti.





La circostanza per cui, poi, dal settimo scrutinio in poi, il quorum richiesto è la maggioranza dei $\frac{3}{5}$ dei *votanti* (dunque presenti alla votazione) e non dei *componenti* eviterebbe l'assentarsi dei parlamentari al momento della votazione: ciò, in ogni caso, sarebbe contrario all'interesse delle opposizioni.

Appare evidente dunque come la scelta del Presidente debba necessariamente essere condivisa.

*Vicepresidente Nazionale della FUCI,
studente in Giurisprudenza all'Università
degli studi di Reggio Calabria



Riforma costituzionale e referendum

■ Il profilo dell'intervento riformatore, tra forma...

Molto si è già scritto¹, altrettanto si sta dicendo nei dibattiti televisivi², come anche nei convegni – sia quelli di carattere divulgativo e informativo, che quelli destinati alla comunità scientifica dei giuristi – sulla legge di revisione costituzionale, approvata in via definitiva dalla Camera dei Deputati lo scorso 12 aprile e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016. Tale riforma costituzionale è l'oggetto del referendum indetto per il 4 dicembre prossimo, in ottemperanza al disposto dell'art. 138 della Costituzione.

È utile prendere le mosse proprio da qui, dalla norma che disciplina il procedimento di formazione degli atti legislativi deputati a modificare la Costituzione della Repubblica.

Ora, non è difficile ammettere che la riforma sia stata deliberata nel pieno rispetto della forma con cui l'art. 138 regola l'esercizio della funzione di revisione costituzionale. La conformità "legale" (nel senso della legalità costituzionale, ossia della formale aderenza alla norma costituzionale) al modello procedurale prefigurato in Costituzione si estende anche all'esperimento dell'iniziativa legislativa – la quale si traduce nella presentazione alle Camere del disegno di legge – da parte del Governo. Per questo motivo la tendenza, un pò approssimativa, alla semplificazione mediatica ha ribattezzato l'intero progetto di

riforma, intestandolo al Presidente Renzi e alla Ministra (desinenza ignota alle norme costituzionali³, ma ormai in auge) Boschi. Tale diritto è riconosciuto dall'art. 71 della Costituzione anche al Governo ed è questa la disposizione a cui si deve fare riferimento per attestare la correttezza formale dell'operato del team Renzi-Boschi. Dunque il Governo può presentare alle Camere disegni di legge di revisione costituzionale; questo dato è difficilmente oppugnabile. D'altronde, non si può neanche omettere di ricordare che la legge, presentata – questo è vero – dal Governo, è stata poi esaminata, discussa, emendata e, infine deliberata dal Parlamento. Così che, attribuirle, malgrado tutti i passaggi parlamentari, esclusivamente al Governo, è un pò una forzatura.

Ma se le considerazioni appena svolte sono corrette, cos'è che non convince del tutto rispetto all'intera operazione?



Per rispondere all'interrogativo, e forse neanche in maniera del tutto esaustiva, anche per ragioni di spazio, si deve scostare di lato il velo del dato meramente formale e guardare oltre.

■ (segue)... e sostanza

Ci si può limitare a due ordini di considerazioni.

La prima. In Italia, si inizia a parlare di riforma istituzionale sin dal 1983, anno in cui venne istituita la prima commissione bicamerale – c.d. «Commissione Bozzi» – incaricata di formulare un progetto di revisione dell'organizzazione costituzionale. È largamente risaputo che i lavori non produssero risultati, come, del resto, altrettanto fallimentari si rivelarono i tentativi successivi: dalla «Commissione De Mita-Iotti» (1992), alla «Commissione D'Alema» (1997), sino al disegno di legge contenente la proposta di revisione organica dell'intera seconda parte della Costituzione, inclusa la modifica della forma di governo, approvato dal centro-destra, allora maggioranza parlamentare, e rigettato dal corpo elettorale nel giugno del 2006, mediante referendum.

Il rapido excursus sembrerebbe dimostrare la dissoluzione del «mito» della «grande riforma»⁴, tanto per motivi attinenti alla difficoltà di individuare convergenze politiche idonee a costruire l'accordo su provvedimenti condivisi, quanto per l'opposizione espressa dal corpo elettorale rispetto alle proposte di modifica di quello che, volenti o nolenti, è percepito come il documento d'identità del nostro Paese, dell'Italia. Infatti, si può ragionevolmente affermare che la larga partecipazione del corpo elettorale al referendum del 25/26 giugno 2006 (oltre la maggioranza degli

aventi diritto al voto), di fronte alle vistose aggressioni alla struttura di fondo dell'organizzazione dei poteri, avesse già disvelato il radicamento del popolo italiano alla sua Costituzione.

Il che non sorprende affatto solo a voler tenere in debito conto una circostanza tutt'altro che secondaria: non siamo in fase costituente. Il potere (non di modifica ma) di elaborazione della Costituzione rappresenta sempre un unicum storico, è dotato di significato fondativo della dimensione statuale e dell'ordinamento giuridico ed è espressione, come dicevano due grandi maestri del diritto costituzionale⁵, di un puro fatto, tendenzialmente non riproducibile per convenzione.

Tale constatazione induce a dire che fase non costituente e «grande riforma» non si tengono l'un l'altra.

Questo non deve sorprendere e conduce alla seconda riflessione.

L'art. 138 della Costituzione è pensato per interventi puntuali e mirati, benché, non di meno, estremamente incisivi, quali infatti, nel corso della storia repubblicana sono stati adottati⁶. La gran parte di essi ha riguardato (anche abrogandole) per lo più le norme relative all'organizzazione costituzionale, mentre solo tre modifiche hanno toccato disposizioni contenute nella Parte I'.

Sarebbe invece da verificare – e tutto, qui, da dimostrare – se sia stata sino in fondo percorsa la strada dell'attuazione della Costituzione, possibile sia attraverso una matura e seria politica delle istituzioni, sia tramite modifiche (non formalmente, ma) sostanzialmente costituzionali, benché insistenti su atti dell'ordinamento giuridico di rango sub-costituzionale (regolamenti parlamentari, leggi elettorali, ecc.).



■ Brevi osservazioni sul contenuto della riforma

Onestà intellettuale impone di riconoscere alla riforma costituzionale di avere lasciato inalterato il contenuto delle disposizioni di cui si sostanzia la prima parte, quella – per intendersi – che fissa i principi fondamentali e i diritti fondamentali. Tuttavia, ritenere (o pretendere che si creda) che gli interventi, soprattutto di più ampia dimensione, che coinvolgono le norme sull'organizzazione siano – per dir così – neutri rispetto alla sistematica dei diritti e alla “tavola” dei principi fondanti il sistema costituzionale è un errore. È bene rammentare che la più recente novella della Costituzione ha investito l'art. 81 della Costituzione con l'introduzione del principio del c.d. «pareggio di bilancio» (l. cost. n. 1/2012). Probabilmente di tale modifica non sembra essersi ancora avvertita la portata che invece appare tanto più dirompente, se la si ricollega all'impatto che essa sta già sviluppando sul mantenimento dello Stato sociale e perciò sulla tutela dei diritti che ne sostanziano il contenuto: dall'istruzione al lavoro, dalla salute all'assistenza sociale. Infatti, a cosa, se non al necessario – giacché adesso disposto da Costituzione – rispetto dei saldi di bilancio, prossimi al rapporto di parità tra entrate e spese pubbliche devono reputarsi ispirati i vari tagli ai servizi alla persona e alla comunità? Questa vuole solo essere una semplicissima constatazione, tesa a dimostrare che modifiche della Parte II della Costituzione siano tutt'altro che neutrali o indifferenti rispetto alla tutela dei diritti fondamentali, specialmente laddove il loro soddisfacimento richieda interventi che importino spesa pubblica. I diritti sociali, ancorché

previsti in Costituzione, possono realisticamente rimanere scritti sulla Carta e basta e restare sostanzialmente sterilizzati, dunque non tutelabili.

Certo, è vero che le profonde trasformazioni della struttura sociale verificatesi negli ultimi anni possono indurre a ragionare senza pregiudizi su ipotesi di trasformazione di alcuni istituti e organi regolati dalla Costituzione. In questo senso, qualche ripensamento, anche significativo, quale certamente è il passaggio da un Parlamento a struttura bicamerale paritaria a uno di tipo asimmetrico, ha una sua logica. Tuttavia, è necessario interrogarsi sull'adequazione della legge costituzionale a risolvere i problemi e a rispondere alle questioni che l'epoca presente impone di fronteggiare.

Ma soprattutto, è lecito, se non doveroso, capire se gli obiettivi stessi della riforma possano essere efficacemente perseguiti con le disposizioni modificate. E su questo, stante e riconosciuta la ragionevolezza dei fini, appare altrettanto lecito dubitare della coerenza dei mezzi. O per lo meno di alcuni. Si pensi, esemplificativamente, alla questione della rappresentanza delle Regioni e dei territori, di cui il “nuovo” Senato diventerebbe depositario. Come però questo tipo di rappresentanza sia compatibile col mantenimento del divieto di mandato, così che i senatori – titolari, appunto, di un mandato libero – siano svincolati dall'obbligo di far valere gli interessi della Regione che li ha eletti, è tutto da verificare. Anzi, non esiste.

Insomma, bisogna ritornare all'equilibrio tra i termini della nota dicotomia costituita dai valori da preservare e dagli istituti da riformare, alla quale già nel 1994 l'associazione fondata da Giuseppe Lazzati, «Città dell'uomo», sostenuta dalla guida ispirata



di un Giuseppe Dossetti ritornato temporaneamente all'impegno politico, aveva inteso valutare le pulsioni politiche del tempo verso inopinate ipotesi di «grande» riforma delle istituzioni repubblicane.

Oggi, in più, è opportuno chiedersi anche se il quomodo sia all'altezza delle finalità perseguite.



■ Qualche spunto conclusivo

Due rapide conclusioni.

Innanzitutto, non si può omettere di rilevare il pericolo insito nella radicale personalizzazione del processo riformatore, sicché al referendum è stata impressa, dal punto di vista politico, una funzione di legittimazione dell'indirizzo di maggioranza, non già, come vuole chiaramente l'art. 138 della Costituzione, un profilo di garanzia delle minoranze, virtuosamente innestato, sia pure in via del tutto eventuale, nel procedimento di revisione costituzionale. D'altra parte, come si è detto, è quella medesima disposizione costituzionale che prevede il ricorso a tale istituto, così che tutta la procedura rispetta pienamente, per lo meno nella forma, la Costituzione. Sicché, anche questa oscillazione tra osservanza formale del diritto costituzionale e valenza politica che si attribuisce alla consultazione referendaria deve essere adeguatamente soppesata.

Infine, non si può omettere una valutazione complessiva del processo riformatore, considerato nella sua globalità, quindi anche nel contesto politico nel quale si inserisce: un quadro delicato, poiché con-

dizionato dall'attuale situazione sociale ed economica del Paese e dalle dinamiche dei rapporti internazionali. A ciò consegue che anche – potrebbe dirsi – l'«ipertesto» politico, accanto alle valutazioni tecnico-giuridiche, non può essere ignorato di fronte all'appuntamento referendario al quale ogni elettore dovrà presentarsi consapevolmente informato.

*Ricercatore confermato di Diritto costituzionale all'Università Cattolica del Sacro Cuore – sede di Milano; docente di Legislazione scolastica all'Università Cattolica del Sacro Cuore – sede di Brescia; vicepresidente di «Città dell'uomo», associazione di cultura e politica fondata da Giuseppe Lazzati

NOTE

¹ La bibliografia sul tema è ormai piuttosto ricca. Tra i sostenitori della riforma cfr. S. CECCANTI, *La transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima*, Giappichelli Editore, Torino 2016; mentre, a favore del “No” al referendum costituzionale del prossimo 4 dicembre, si veda G. ZAGREBELSKY (con F. Pallante), *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme costitu-*



zionali, Editori Laterza, Roma-Bari 2016. Costruito nella forma del dialogo aperto è il volume di A. MANGIA, A. MORRONE, *Oltre il sì e il no. Dialogo sulle riforme*, a cura di G. Zanchini, Editoriale Scientifica, Napoli 2016, molto utile soprattutto per l'inquadramento della riforma nella prospettiva più generale delle trasformazioni dello Stato. Tra gli articoli vale la pena consultare i contributi di C. Fusaro, F. Pizzolato, R. Bin e Luca R. Perfetti nei numeri 6-7 e 8-9/2016 di *Aggiornamenti sociali*, nonché il focus «Riforma costituzionale e referendum» in *Appunti di cultura e politica*, n. 4, 2016, con interventi di V. Satta, V. Onida e M. Carli.

² Si segnala in particolare il confronto tra il Presidente del consiglio dei Ministri Matteo Renzi e il Prof. Gustavo Zagrebelsky trasmesso in diretta dalla rete televisiva La7, moderato da Enrico Mentana, reperibile in internet all'indirizzo: <https://www.youtube.com/watch?v=ztCCpyBsNCU>; oppure sul sito dell'emittente all'indirizzo: <http://www.la7.it/speciali-mentana/rivedila7/referendum-si-o-no-matteo-renzi-vs-gustavo-zagrebelsky-01-10-2016-194390>.

³ Il vocabolo "Ministro", declinato al singolare, compare in Costituzione solo nell'art. 110, il quale attribuisce al Ministro della giustizia le competenze in materia di organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia. Non mi risulta che qualcuno abbia mai inteso la parola nel senso che chi sia chiamato a ricoprire questo *munus* possa essere necessariamente, soltanto ed esclusivamente un uomo. Una tesi così scomiccherata porterebbe, infatti, al paradosso per cui la nomina di una donna a tale incarico richiederebbe la preventiva modifica dell'art. 110, volta a introdurre accanto al vocabolo "Ministro", la parola "Ministra". Più che una teoria scientifica passerebbe per una mediocre sceneggiatura da avanspettacolo: difatti nessuno l'ha mai sostenuta.

⁴ Si assume la locuzione a voler designare progetti di modifica della Costituzione che investano raggruppamenti di disposizioni disomogenee quanto a contenuto. Tutte le proposte esaminate nelle varie commissioni a cui ci si riferisce nel testo coinvolgevano vari titoli della Parte II, coinvolgendo profili materiali piuttosto diversi: dalla forma di governo alla forma di Stato, dalle garanzie alla struttura del Parlamento.

⁵ Cfr. R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*, vol. 2, Paris 1922, pp. 490-2, nonché S. ROMANO, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento giuridico*, in Id., *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Milano 1969, p. 92.

⁶ Cfr. per un'analitica ricostruzione delle leggi di revisione approvate dal 1 gennaio 1948, S. CEC-CANTI, *La transizione è (quasi) finita... ecc.*, cit., pp. 30 ss.

⁷ Precisamente l'art. 27, con l'abolizione definitiva della pena capitale, anche dal codice penale militare di guerra; l'art. 48, per rendere possibile il voto dei cittadini italiani residenti all'estero; l'art. 51, in funzione della promozione e della piena ed effettiva parità di genere nell'accesso alle cariche pubbliche.



Referendum e democrazia oggi

■ La necessità di introdurre nel panorama politico-legislativo lo strumento referendario sorgeva nel primo dopoguerra per scardinare quel clima di tensioni e ingiustizie che il fascismo, come ogni dittatura, aveva imposto, ostacolo a qualsiasi tipo di libera manifestazione di volontà; la monarchia d'altra parte era stata costretta ad arrendersi. La Costituzione italiana riporta ancor oggi interi articoli pensati proprio per scongiurare la rinascita, in qualsiasi modalità ed in qualsiasi tempo, di un governo filofascista, proteso cioè all'annullamento del pensiero minoritario per un'idea di unità nazionale "unilateralmente" organizzata. Ciò che attribuisce, infatti, un valore assolutamente primario al nostro attuale ordinamento giuridico è proprio quell'inno alla democrazia al quale la nostra stessa Carta Costituzionale richiama; è la pluralità del pensiero e la congiunzione tra orientamenti che fa grande un popolo, e che introduce alla realtà dei fatti le libertà individuali, i principi umanitari ed in generale la possibilità reale che l'uomo possa vivere in un mondo senza tensioni, né guerre.

Con il referendum, lo strumento democratico per eccellenza (o per lo meno il più utilizzato), si dà al popolo l'occasione di esporsi in modalità diretta attraverso l'indicazione di voto. Le tipologie di referendum cambiano in base al contenuto della domanda referendaria; in seguito alla maggioranza ottenuta (percentuali che cambiano in base al tipo di referendum) la legislazione cambia o meno.

Il referendum è stato il mezzo tramite il quale si è costituita la nostra stessa Repubblica Italiana e nella storia repubblicana è stato utilizzato decine di volte (il referendum istituzionale del 1946; il referendum di indirizzo del 1989; 17 referendum abrogativi per un numero totale di 67 quesiti referendari; 2 referendum costituzionali) prendendo piede in modo evidente dal 1974 con il noto quesito referendario sull'abrogazione della legge sul divorzio. Solo il 2016 conterà due referendum, il primo abrogativo, già conclusosi, sul tema delle trivelle, e il secondo confermativo previsto per il mese di dicembre sulla riforma costituzionale proposta dal governo Renzi.

Parlare di referendum per analizzare l'espressione di una scelta democratica, sembrerebbe la scelta più azzeccata, e deriva soprattutto dal fatto che tale strumento rispetto ad esempio all'elezione politica richiede per sua natura la conoscenza, seppur minima, dei fatti di cui la domanda referendaria tratta, e cioè entra nel merito di una specifica questione. Tale aspetto non è da sottovalutare quando si vanno ad individuare le problematiche che coinvolgo-

Con il referendum, lo strumento democratico per eccellenza, si dà al popolo l'occasione di esporsi in modalità diretta attraverso l'indicazione di voto.



LA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA



no la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica e politica, e in generale la loro attiva disponibilità democratica.

Ma la “democrazia di ieri” esiste ancor “oggi”? Alcuni sostengono che al suo posto si insinuino nuove strutture politico-sociali che pur mascherate da democrazia tendono a distruggerla. Tale opinione, posticipando il problema oggetto della riflessione, mette innanzitutto in discussione l'efficacia sociale delle azioni di ognuno e ipotizza, da una parte, un'apatia dilagante, e dall'altra, una completa incapacità di riconoscere la situazione reale, e di percepire che il meccanismo sociale non lascia vero spazio democratico. È possibile, quindi, che il cittadino di oggi si sia abituato ad un meccanismo di falsa democrazia e non sia più in grado, non solo di uscirne, ma neanche a volte di riconoscerlo? Che sia così oppure no, rimane il fatto che, ad oggi, si registri una forte diminuzione della partecipazione del popolo alla scelte collettive, aspetto questo che, al di là delle convinzioni di ognuno, pare elemento indiscutibile (basti mettere a confronto le percentuali di affluenza alle urne negli ultimi 20 anni con quelle delle

elezioni referendarie, e non, precedenti).

Data, quindi, l'obiettivo presenza di un problema, fondamentale è ora identificarne le cause e capire se si possa o meno trovare una soluzione ad esso. Se come alcuni sostengono ci troviamo in un momento di “decadimento” della democrazia, allora forse l'unica soluzione potrebbe essere quella di tornare a ragionare, insieme, sull'importanza sostanziale del governo democratico, ed insieme, sullo stampo dei costituenti, ripartire da ciò per recuperare e restaurare quella sapienza democratica che stiamo perdendo.

Parrebbe ovvio dire che la nostra nazione è una nazione democratica perché le fonti del nostro diritto lo sostengono e lo permettono, ma la questione non è così semplificabile. A volte quello che manca è l'osservazione della realtà di fatto ed oggi giorno anche la politica più aperta e disponibile al cambiamento che possa esistere si ritroverebbe a fare i conti con dei cittadini scostanti e disabituati alla politica stessa; cittadini che non hanno fiducia nel governo e non trovano ragioni, se non nel volontariato associazionistico, che possano giustificare in modo soddisfacente un loro interessamento al c.d. bene comune. La politica è ormai un taboo cui nessuno,

**Tornare a ragionare,
insieme, sull'importanza
sostanziale del governo
democratico, ed
insieme, sullo stampo
dei costituenti, ripartire
da ciò per recuperare
e restaurare quella
sapienza democratica che
stiamo perdendo.**



o quasi, vuole avvicinarsi; e di conseguenza anche l'interessamento alle politiche di tutti i giorni e alle problematiche che quei quesiti referendari sollevano affievolisce. In pochi, ormai, si interessano, prendono a cuore, studiano, analizzano.

E così, all'ordine del giorno si contano atteggiamenti di avversione e di volontaria non partecipazione alla vita politica. Chi non legge i giornali, chi non ascolta il telegiornale, chi non vuole sentire parlare degli show televisivi che mettono a confronto i referenti dei vari orientamenti, chi ancora non ha un'idea chiara neppure della situazione politica della propria città; e a dire la verità, in cuor nostro, non possiamo dire di poter o voler biasimare questi atteggiamenti.

L'astensionismo dilagante delle ultime elezioni; l'ignoranza sui fatti e sulle questioni di grande interesse dovuta all'impossibilità dei più di avere una preparazione adatta a poter capire le questioni politiche, e a volte la completa non curanza e il voto random; l'impossibilità spesso di poter avere informazioni senza che le stesse non siano già state in qualche modo modificate, senza che giungano ammorbidite, o accomodate, o confezionate a piacimento da chi le presenta; il completo affidamento ad un pensiero politico, ad un colore di partito che porta ad essere inconsapevoli seguaci del dio di qualcun altro; sono tutte situazioni problematiche che la nostra società è chiamata ad affrontare.

La cultura della buona politica è qualcosa che non conosciamo più, oppure semplicemente che non vogliamo riconoscere? Un pensiero in merito forse è d'obbligo!

Eppure capiamo che auspicheremmo a qualcosa di più, che anche la maggior parte dei disillusi, cioè di coloro che si rifiutano di leggere il giornale perché le notizie

È la partecipazione che dà valore al pensiero democratico; è quanto di noi mettiamo nelle cose che facciamo che dà valore non solo a noi stessi ma anche al pensiero degli altri.

vengono proposte in base agli interessi, che non riescono ad ascoltare gli interventi dei politici perché li ritengono pieni di parole regalate al vento, credono e sperano che qualcosa di più ci possa essere. Ma muoversi significherebbe esporsi, magari macchiarsi, magari si rischierebbe di dover trovare un compromesso, e questo non è già sintomo di qualcosa che rispetto la sua natura originaria risulterebbe corrotto? Ma vivere nella società non significa anche un po' sporcarsi le mani per mettere a posto qualcosa che per ora non va?

Eppure sappiamo che la vera democrazia può esistere, ce lo dimostra la nostra stessa storia, ce l'hanno dimostrato i membri dell'assemblea costituente, e ce ne accorgiamo ogni volta nelle nostre situazioni quotidiane. È la partecipazione che dà valore al pensiero democratico; è quanto di noi mettiamo nelle cose che facciamo che dà valore non solo a noi stessi ma anche al pensiero degli altri. È la cooperazione a quel c.d. bene comune che dà importanza ad esso stesso. È l'attenzione agli altri e lo studio continuativo di ciò che avviene intorno a noi che fa di noi veri cittadini; cittadini che si informano, che parlano tra loro per capire cosa è meglio, che si fanno un'idea e che non si scordano la data del prossimo referendum per andare ad esprimere tale idee. Cittadini elettori attivi che per primi fanno politica.



“UNA COSTITUZIONE MIGLIORE? Contenuti e limiti della riforma costituzionale”

Recensione del testo di Emanuele Rossi

■ Esprimere un voto consapevole richiede di avere una conoscenza adeguata della materia sottoposta a votazione, tanto più quando questa materia riguarda un aspetto essenziale della vita istituzionale del nostro Paese. Emanuele Rossi scrive il testo proposto con il chiaro intento di contribuire a rendere il più possibile ben informata una decisione di primaria importanza. A breve, l'elettorato italiano sarà chiamato ad esprimere il proprio parere sulla riforma costituzionale Renzi-Boschi che modifica 45 articoli della nostra Costituzione. D'altronde l'attuale proposta di riforma è solo l'ultima di vari tentativi (di cui solo uno effettivamente realizzato nel 2001) che affondano le loro radici nel lontano 1982 con il “decalogo Spadolini” a firma dell'allora Presidente del Consiglio: un cammino quindi non propriamente breve o precipitoso, che ha lasciato ampio spazio a riflessio-



ni e proposte. L'Autore illustra analiticamente la proposta di revisione costituzionale partendo dal superamento del famigerato bicameralismo, trasformato da “paritario” a “differenziato”, con un rivoluzionamento del Senato della Repubblica, passando dalla presentazione del nuovo, meglio, nuovi procedimenti legislativi, fino ad approdare alle modifiche del Titolo V, riguardante i rapporti tra Stato, Province (abolite nella riforma) e i Comuni. L'analisi entra

nelle viscere del testo approvato dal Parlamento e sottoposto all'attenzione popolare, presentandolo a “cerchi concentrici” cioè partendo dal nocciolo della modifica passando poi ad analizzare tutti i cambiamenti “secondari”, facendo notare all'occorrenza le contraddizioni e le perplessità, ponendo di tanto in tanto domande per sollecitare la riflessione del lettore. Il testo, suddiviso in capitoli più o meno corrispondenti ad ogni



singola modifica, espone con chiarezza accademica il contenuto della riforma, garantendo la comprensione dell'oggetto di studio; potrebbe tuttavia apparire difficoltoso seguire il filo dell'esposizione per un lettore digiuno delle materie giuridiche, per il quale è consigliabile affrontare la lettura con l'ausilio del testo riformato raffrontato al testo vigente (stampato in appendice del libro). Il testo non manca di far notare anche le dubbi, talvolta inopportune, ragioni delle disposizioni riformatorie originali ed emendate, seguendo il filo storico del procedimento di approvazione parlamentare. Una costituzione migliore, quindi? Non resta che scoprirlo: buona lettura!

* Incaricato regionale FUCI Lombardia,
studente in Giurisprudenza all'Università
Statale di Brescia



