

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANACRÓNICA
INTERNACIONAL**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

INFORME

**ATTUALITÀ, ATTUAZIONE E REVISIONE DELLA COSTITUZIONE
REPUBBLICANA: FRA PATTO COSTITUZIONALE E REALTÀ POLITICA**por **Silvio Gambino**

Università della Calabria, Italia

ABSTRACT

Con approccio metodologico che integra, al contempo, le tematiche della Costituzione formale e della ‘costituzione reale’, il contributo analizza, sia pure in modo essenziale e schematico, le problematiche evolutive del costituzionalismo italiano (e con esse le stesse questioni interpretative poste dall’effettività del diritto costituzionale) alla luce del ‘patto costituyente’ e delle scelte di ‘democrazia progressiva’ accolte nella Costituzione repubblicana del 1947 e sviluppate (talora con molto ritardo e in modo incompleto) in sede di attuazione costituzionale. Uno spazio importante in tale riflessione è occupato dal ruolo svolto dai partiti politici e dai relativi rapporti con la forma di Stato (*Parteienstaat*) e la forma di governo nonché dallo sviluppo (tardivo) del regionalismo politico a partire dagli anni ’70 del secolo scorso. L’evoluzione più recente descrive uno scenario di crisi (grave) dei partiti politici, della rappresentanza politica e del regionalismo nel suo complesso. Tematiche – queste ultime – che hanno portato a reiterati tentativi di revisione costituzionale, il primo dei quali (del centro destra) respinto dal corpo referendario (nel 2006) e l’ultimo (in ordine temporale) attualmente in corso nelle aule parlamentari.

RESUMEN

Con enfoque metodológico que integra, al mismo tiempo, las temáticas de la Constitución formal y de la “constitución real”, el presente trabajo analiza, aunque sea de forma esencial y esquemática, las problemáticas evolutivas del constitucionalismo italiano (y con ellas las mismas cuestiones interpretativas planteadas desde la efectividad del derecho constitucional) a la luz del pacto constituyente y de las opciones de “democracia progresista” reflejadas en la Constitucional republicana de 1947 y desarrolladas (a veces con mucho retraso y de forma incompleta) en aplicación de la Constitución. Un espacio importante en tal reflexión está ocupado por el papel desempeñado por los partidos políticos y por las correspondientes relaciones con la forma de Estado (*Parteienstaat*) y la forma de gobierno, así como desde el desarrollo (tardío) del regionalismo político a partir de los años 70 del siglo pasado. La evolución más reciente describe un escenario de crisis (grave) de los partidos políticos, de la representación política y del regionalismo en su conjunto. Cuestiones – estas últimas – que han llevado a reiterados intentos de revisión constitucional, el primero de los cuales (del centro derecha) rechazado mediante referéndum (en 2006) y el último actualmente en curso en las cámaras parlamentarias.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

1. L'analisi del tema riguarda una molteplicità di profili, ognuno dei quali imporrebbe una trattazione approfondita e documentata. Lo spazio necessariamente limitato suggeriscono una trattazione, sia pure essenziale, di due fondamentali profili. Nel primo, sarà opportuno richiamare le ragioni di fondo che fanno della Carta costituzionale italiana un vero e proprio modello di riferimento del costituzionalismo sociale.

In questa ottica, inizialmente, proporremo alcune riflessioni sulla costituzione repubblicana come 'testo fondativo' del superamento della crisi del liberalismo. Questa ideologia e le connesse forme istituzionali-costituzionali si erano accompagnate nell'Europa degli anni '30 del secolo scorso con la trasformazione autoritaria-totalitaria della originaria forma statale liberal-democratica (Statuto albertino. Una trasformazione che, al contempo, si connotava con la sostituzione del Partito-Stato, il Partito Nazionale Fascista, alle gracili forme partecipative della democrazia liberale. Una riforma "dall'alto" che si proponeva di risolvere i fallimenti economici e istituzionali del regime liberale in un quadro politico reso ulteriormente complesso dalla modalità seguite per porre fine alla prima guerra mondiale (e alla relativa imputazione dei danni di guerra).

In tale quadro, si può meglio comprendere perché la Costituzione repubblicana abbia individuato nell'antifascismo la sua matrice fondamentale, ponendo le basi di un pluralismo politico, ideale e istituzionale in radicale discontinuità con il regime liberale e quello fascista. La guerra di liberazione e l'eroica resistenza contro il nazi-fascismo cementeranno la solidarietà fra le forze politiche democratiche, facilitando quel "patto costituzionale" che verrà (materialmente) stipulato in sede di Assemblea Costituente e che darà vita al testo costituzionale vigente del (27 dicembre) 1947.

È in questa cornice che possono meglio comprendersi le profonde novità costituzionali costituite dai valori, dai principi e dai diritti fondamentali positivizzati nella Carta costituzionale. A questo primo approccio sarà dedicata la prima parte della riflessione.

2. L'attuazione costituzionale che si è realizzata nel corso del secolo che da più di un decennio abbiamo lasciato alle spalle rappresenta il riflesso di una evoluzione profonda degli assetti economici, sociali e culturali. Tale evoluzione era concepita dalla Costituzione del 1947 come vero e proprio volano di un modello di 'democrazia progressiva' che non aveva inteso esaurire le nozioni di libertà e di eguaglianza nella mera astrattezza delle formule giuridiche. Il modello costituzionale che ne è seguito ha rivisitato in modo profondo i presupposti teorico-dogmatici e gli assetti del primo costituzionalismo liberale del Paese (Statuto albertino, 4 marzo 1848).

Nel suo sforzo di dare una risposta alla crisi del liberalismo, in tale ottica, il costituzionalismo sociale accolto nelle costituzioni del secondo dopo-guerra non deve cogliersi come la 'negazione' del liberalismo quanto piuttosto come un suo 'completamento' sotto il profilo dell'effettività dei diritti di libertà e di eguaglianza, accompagnandosi con il 'superamento' del valore assolutistico delle situazioni giuridiche ascrivibili ai diritti economici della proprietà e della libertà d'impresa nella direzione di una loro 'funzionalizzazione' alle esigenze sociali di cui lo Stato repubblicano si era fatto carico.

È appunto in tale ininterrotto processo che muove dalla conservazione al mutamento, dalla continuità alla discontinuità con il liberalismo, che prende forma quel graduale ma imponente processo di trasformazione dei diritti (giusnaturalistici) della tradizione ottocentesca in diritti universali e universalmente fruibili.

Oltre a rappresentare l'autentica innovazione del costituzionalismo contemporaneo, tale arricchimento del catalogo costituzionale dei diritti fondamentali rappresenta anche l'inizio del cammino democratico della società in una direzione (almeno

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

tendenziale) di effettività degli stessi e della stessa apertura alla loro protezione a livello europeo e internazionale, in un'ottica che, a seguito del processo di integrazione europea, diviene 'costituzionalismo *multilevel*'.

Pur apparendo come la forma più avanzata del costituzionalismo liberale, insomma, il costituzionalismo del '900 ne ha costituito, al contempo, il superamento, rappresentando la fonte di nuovi impulsi per una ulteriore e più ampia epoca dei diritti e delle libertà che si snoda all'insegna di costituzioni rigide e costituzionalmente garantite.

Le Costituzioni del secondo dopo-guerra, in tale ottica, sono formalmente decise dal popolo sovrano. Alla base della loro rigidità (vera e propria 'clausola di eternità', secondo un'autorevole formulazione dottrinarica), esse assumono una decisione costituente che, saldandosi con i valori, i principi e le disposizioni in materia di diritti fondamentali (civili, sociali, politici ed economici), consente di mettere al riparo della volatilità del legislatore ordinario i 'valori', i 'principi supremi' accolti nel patto costituzionale e positivizzati nella Carta.

Nella sua originalità e innovatività, il costituzionalismo contemporaneo insegna, al contempo, come sia facile per la democrazia naufragare nelle derive autoritarie (se e) quando l'astrattezza della regola (astratta e generale) si vanifica nel potere reale (di una parte) e come i principi proclamati e non concretamente attuati rappresentino la preda più ambita della diseguaglianza.

Proprio questa consapevolezza fa da base a tutte quelle Costituzioni, come quella italiana, che diventano, all'indomani del secondo conflitto mondiale, la forma politica e giuridica di una società di "esseri utopici" cementati da valori e principi costituzionali la cui condivisione prescinde da qualsivoglia posizione, appartenenza o ideologia. In esse, insomma, il diritto, oltre a connettersi con la politica, si congiunge con l'etica quasi a voler cercare un ancoraggio a qualcosa di obiettivo, di più forte delle ragioni e delle volontà politiche che si sarebbero affermate nella successione del tempo.

Questo bisogno di suggellare normativamente qualcosa di indiscutibile e di inossidabile conduce la Costituzione italiana, come tutte le Costituzioni europee del secondo dopoguerra, a completare l'eredità liberale attraverso la sanzione di principi che, nel loro esprimere i diritti fondamentali della persona, nel loro finalizzarsi al mantenimento di un ordine generale giusto, portano le istituzioni e gli enti autonomi della Repubblica a fuoriuscire definitivamente dai ristretti ambiti in cui lo Stato liberal-democratico era stato relegato dalla tradizione minimale ottocentesca.

I valori e i principi cui si ispira la Costituzione italiana, unitamente alle costituzioni contemporanee – che sono principi di giustizia sociale – dilatano il catalogo liberale dei diritti di libertà inserendovi una "*libertà dal bisogno*", materializzando in tal modo il diritto del soggetto ad esigere dallo Stato delle prestazioni atte ad assicurargli almeno un minimo di sicurezza e di giustizia sociale, sì da creare quelle perequazioni materiali che sole possono rendere gli uomini "liberi ed eguali in dignità e diritti". Un tema – quello della perequazione – che si segnala all'attenzione culturale e politica, allo scopo di evitare che possibili errori nell'attuazione legislativa della novellata disposizione dell'art. 119 Cost. in tema di federalismo fiscale non determinino disuguaglianze interterritoriali e con esse ulteriori divaricazioni fra Nord e Sud del Paese, con effetti problematici sulla stessa tenuta costituzionale dell'unità e della indivisibilità della Repubblica.

Ricalcando le orme della prima delle Costituzioni europee ispirata a principi di democrazia sociale (la Costituzione di Weimar del 1919, che sarà destinata al fallimento dopo poco più di un decennio, con la conquista del potere da parte di Hitler, nel 1934),

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

in tal modo, la Constitución republicana (del 1947) arricchisce il patrimonio liberale attraverso nuovi diritti, soprattutto con i cosiddetti ‘diritti sociali’ (fra cui ricordiamo in particolare l’istruzione, la salute e l’assistenza sociale, oltre ai diritti del lavoratore e il diritto al lavoro).

Nel garantirne la pari fundamentalità rispetto ai classici diritti di libertà, tali nuovi diritti della persona impegnano lo Stato nella ricerca di nuovi equilibri economici e sociali finalizzati al raggiungimento di sempre più ampi orizzonti di giustizia, rappresentando in tal modo le radici del suo dinamismo ed offrendo alla democrazia del secondo dopoguerra le premesse della sua solidità.

Il catalogo dei diritti che trovano il loro pieno riconoscimento nella Costituzione repubblicana si arricchisce di nuovi diritti, come quelli politici e quelli di partecipazione politica, in generale, nonché con la ridefinizione dei classici diritti economici (libertà d’impresa e proprietà). Questi ultimi sono garantiti nella loro esistenza ma il loro esercizio risulta coordinabile (qualcuno dice, perfino, “funzionalizzabile”) ai “fini sociali” che il legislatore statale può fissare allo scopo di rimuovere gli squilibri sociali ed economici che impediscono il pieno e libero sviluppo della persona umana e la partecipazione dei lavoratori all’organizzazione politica del Paese.

Nella saldatura dei diritti civili e politici con i diritti sociali risiede uno degli aspetti più rilevanti della Costituzione del 1947, come più in generale del costituzionalismo del secondo dopoguerra, che inaugura, con quella “moralizzazione del diritto” destinata a trovare convinta affermazione in occasione delle più tardive esperienze costituzionali della Spagna post-franchista (1978) e del Portogallo post-salazariano (1976), una nuova stagione dei diritti umani che inizia proprio dalla loro tutela, ossia dalla collocazione degli stessi su un fondamento più saldo rispetto a quello rappresentato dalla sola legge dello Stato.

Se nell’ordinamento dello Stato liberale i diritti esistono attraverso la legge, nell’ordinamento dello Stato costituzionale contemporaneo essi esistono attraverso la Costituzione che della legge rappresenta qualcosa di più e di diverso: essa, infatti, è la fonte prima della produzione giuridica ed il punto di riferimento di una società che riconosce in essa lo specchio della propria cultura e, nei suoi dettati, il fondamento delle proprie speranze.

I principi, i valori, i diritti, che essa contempla e che la società condivide, per tali ragioni, rappresentano un patrimonio da salvaguardare da quella mutevolezza di intenti e di interessi che di norma si riflettono nella legge e nella mutevolezza delle maggioranze parlamentari. Ma ciò è possibile solo nella misura in cui questo patrimonio si pone come una “dotazione giuridica” dei suoi titolari, al di sopra della legge ed al riparo dalle sue contingenze.

Da qui quel collocarsi delle Costituzioni del secondo dopoguerra nella sfera più alta del diritto dove il diritto cessa di essere *legge* e dove i diritti cessano di essere una regola posta dal legislatore per diventare pretese soggettive assolute, indisponibili alla discrezionalità del legislatore (statale e regionale), limiti materiali alla stessa praticabilità di revisioni costituzionali relative alla materia dei principi e dei diritti fondamentali.

Dando forma concreta alla storica aspirazione di distinguere il diritto dalla legge, il costituzionalismo contemporaneo, insomma, e quello italiano in particolare, realizza una sostituzione della sovranità della Costituzione a quella della legge, che trasforma i diritti fondamentali in diritti inviolabili, tutelabili anche contro la legge ingiusta, posta in violazione dei principi e delle disposizioni costituzionali.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Se la Costituzione crea uno spazio dei diritti umani, la sua sovranità garantisce la certezza di questi diritti che diventano, per questo, il fondamento universalistico della civile convivenza. Oltre a rappresentare le direttrici dell'agire dello Stato costituzionale ed il fondamento dell'organizzazione pluralistica della sua società, infatti, essi definiscono anche i contorni di un diritto più ampio che li assume quale presupposto indefettibile di convivenza pacifica tra stati, a livello universale.

Lo Statuto dell'O.N.U. (1945), la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948), la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950), confermano e dilatano l'azione dei singoli stati costituzionali in materia di tutela della dignità umana, contribuendo così a segnare i caratteri di questa nuova epoca solennemente e opportunamente celebrata da Bobbio come "l'età dei diritti". Nella rinascita dei diritti umani del secondo dopoguerra, così, è possibile ritrovare le radici culturali di un'età che cerca di liberarsi per sempre dai fantasmi del passato, attribuendo (attraverso le costituzioni e gli atti del diritto internazionale) validità giuridica a principi che da più di due secoli continuano ad aleggiare autonomamente nella coscienza dei popoli.

Se la Costituzione varata all'indomani del totalitarismo, della guerra civile e grazie agli eroismi della Resistenza rappresenta il punto d'arrivo di una evoluzione costituzionale avviata sulla base delle incerte soluzioni offerte dal costituzionalismo liberale, essa rappresenta anche il punto di approdo di una esperienza costituzionale matura che si accinge ad apprestare più adeguate tutele al modello di "nuovo" ordine giuridico disegnato dai costituenti del 1947.

Collocandosi nella sfera più alta del diritto, la Costituzione del '47 e con essa le Costituzioni europee dell'ultimo dopoguerra, così, diventano regole di procedura ma anche regole sostanziali che riguardano non già la loro mera formazione (la procedura legislativa) ma il contenuto stesso delle leggi.

È proprio in questo essere della Costituzione direttiva e limite degli atti legislativi che prende forma quella supremazia della medesima che, conferendo immediata vincolatività ai principi e alle norme fondamentali, costituisce senza dubbio l'aspetto più innovativo ed originale del costituzionalismo contemporaneo (in Italia e in Europa, più in generale).

Essa, infatti, oltre a segnare il distacco dalla tradizione costituzionale ottocentesca imperniata sulla legge generale ed astratta quale strumento principe della garanzia dei diritti e dei rapporti giuridici, segna altresì il distacco dal costituzionalismo razionalizzato degli inizi del '900. Pur costruendo degli argini tra Costituzione e legge, non sempre quest'ultimo era riuscito ad essere, come si è osservato, una garanzia per le libertà ed un presidio della democrazia.

Nel principio della superiorità della Costituzione si riflette, insomma, la storica esigenza di non lasciare il sistema delle libertà e dei diritti alla mera attuazione del principio di legalità e di fare della stessa uno strumento di garanzia e di indirizzo, di protezione e di promozione.

Da qui l'affermazione di un 'principio di costituzionalità' che, mettendo in crisi la forza assoluta della legge, la sua intangibilità quasi 'sacrale', appresta quelle nuove forme di tutela della Costituzione senza le quali il principio della sua supremazia sarebbe rimasto un'affermazione priva di contenuto.

Sulla scia della Costituzione austriaca degli anni '20, ispirata alle teorie kelseniane, la Costituzione italiana e quelle europee che si affermano nella stesso periodo rimettono

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

ad un apposito organo formalmente giudiziario il compito di sindacare la legittimità costituzionale della legge, sì da consentire in ogni momento l'adeguamento del sistema legislativo ai dettati della legge superiore.

Ma occorre rilevare che, se nel modello kelseniano la Corte funge da “custode negativo” della Costituzione che sanziona giuridicamente, con l'abrogazione della legge, l'inosservanza della “legge superiore”, nella nuova dimensione del costituzionalismo e del “diritto per principi”, la Corte costituzionale è chiamata a svolgere una importantissima opera di interpretazione della volontà costituente e quindi di integrazione della Costituzione.

Da tale attività scaturisce, insomma, un “diritto vivente” che perpetua e vivifica nel tempo il nucleo dei valori fondamentali normativizzati nella Carta costituzionale.

Per tale motivo la sua attività si presenta come viva e dinamica, di conservazione e di sanzione, ma anche di adeguamento della Costituzione allo scorrere della vita politica, economica e sociale.

La rinascita dei diritti umani nel secondo dopoguerra suggellata nelle carte costituzionali per la prima volta non puramente concesse dal Sovrano ma deliberate dal ‘popolo sovrano’, opponibili ai suoi rappresentanti, non esaurisce l'aspetto fondamentale del costituzionalismo contemporaneo che, dipanandosi tra continuità del sistema rappresentativo, delle istituzioni e degli organi costituzionali, trova uno dei suoi momenti più significativi nel riconoscimento giuridico-costituzionale dei partiti politici, i quali, tuttavia, nel corso degli anni, hanno registrato una profonda crisi di credibilità e di democraticità, evolvendo, nella odierna fase, verso formule organizzative proprie dei ‘partiti personali’ e con tendenze alla personalizzazione del potere e alla ‘democrazia di investitura’ (ispirate alla vicina esperienza costituzionale d'oltr'alpe).

Nella nuova dimensione del costituzionalismo contemporaneo, così, Stato e società cessano d'essere due universi separati e distinti: lo Stato affonda le sue radici nella società civile, ne riconosce le differenziazioni e le articolazioni, ne rispecchia la complessità dilatando l'impianto organizzativo del sistema costituzionale. Il partito politico, elemento essenziale di questo arricchimento della vita associativa non poteva che diventare pilastro portante di questo Stato, uno Stato che si costruisce e si regge su una combinazione perfetta di libertà ed ordine, di pluralismo sociale e pluralismo dei poteri e che, attraverso di esso, si riscopre e si riafferma, in tutta la pienezza delle sue articolazioni, come ‘Stato dei partiti’.

All'indomani dei liberalismi e dei totalitarismi, così, il partito politico non rappresenta solo una realtà indispensabile per l'organizzazione dello Stato-società, ma anche un ‘canale obbligato’ – oltre che per la sua rappresentanza politica – per la mediazione degli interessi nello Stato-apparato. Ciò è particolarmente evidente soprattutto in quegli ordinamenti giuridico-costituzionali che si ricostruiscono in questo momento storico e che, proprio nei partiti, individuano la forma privilegiata della democrazia e lo strumento necessario al suo funzionamento.

Così, in Germania, lo *Stato di partiti*, nato con Weimar e sepolto dal nazional-socialismo, è chiamato a nuova vita da quella Legge fondamentale di Bonn del 1949, che riconoscendo nei partiti lo strumento “di collaborazione della volontà politica del popolo”, li incorpora nello Stato (art. 21), ne esige la democratizzazione sì da rendere trasparente il nuovo bacino di confluenza del potere politico. Ma è così anche in Italia dove la costruzione della ‘democrazia dei partiti’ passa per quell'art. 49 della Costituzione repubblicana che, pur non incardinando ideologicamente l'organizzazione

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

interna dei partiti, ad essi assegna l'ambizioso compito partecipativo di "concorrere... a determinare la politica nazionale".

Gli eventi che hanno caratterizzato il '1989', a livello europeo ma soprattutto italiano, hanno determinato un effetto dirompente nelle relazioni fra Stato, società e partiti politici. Con la crisi del modello del partito politico di massa, in tale ottica, sono state riscritte le regole culturali, ideali, statutarie, di riferimento di questi importanti centri politico-comunitari che, per moltissimi profili e con diverso esito, hanno costituito la vera 'architrave' della vitalità democratica e del costituzionalismo del Paese nel quasi settantennio che abbiamo alle spalle.

Così, soprattutto in ragione della vitalità politica della nostra Costituzione, pienamente confermata dal "patriottismo costituzionale" espresso dal corpo elettorale nel referendum costituzionale svolto il 25 e 26 giugno 2006 (con una percentuale del 61,32% di 'no' alla riforma costituzionale deliberata dalla maggioranza di centro-destra del tempo), nei sessant'anni appena trascorsi, il tema centrale della politica costituzionale era quello di dare attuazione alla Costituzione in tutte le sue parti.

Il tema centrale attualmente è costituito dalla crisi della politica, ove quest'ultima è rappresentata da un ceto affannato nella vana ricerca del suo ruolo di tramite, importante ma non certo esclusivo, rispetto all'attuazione della Costituzione.

Per tale ragione, occorrerebbe riprendere tale tematica onde bloccare (o almeno limitare) le pericolose derive plebiscitarie e populistiche in corso da almeno un ventennio nel sistema politico-istituzionale del Paese; occorrerebbe riprendere tutte le ragioni volte a sostenere – a partire dalla dottrina più avvertita per continuare con tutti i cittadini – un forte senso etico-politico, le ragioni della morale pubblica, quella 'eticità repubblicana' senza il cui rispetto rischierebbe di venir meno lo stesso consenso diffuso assicurato fin qui alla Carta costituzionale.

Occorrerebbe, per questo, far diventare strategico nella politica istituzionale del Paese, delle regioni e delle comunità locali, la tematica della riqualificazione della rappresentanza politica e con essa il rafforzamento delle funzioni e delle organizzazioni rappresentative.

L'obiettivo di una simile strategia (culturale e politica) è quello di portare a compiuta maturazione il modello di democrazia costituzionale elaborato quasi settanta anni addietro, nella fase costituente (patto costituzionale) fra le forze politiche popolari, operando in tal modo un ricongiungimento sotto l'alveo costituzionale delle distinte (e ancora conflittuali) identità politiche, espressioni di diverse e risalenti 'comunità di valori', per troppo tempo indisponibili ad ascoltare le ragioni dell'altro. Con qualche enfasi – si direbbe – portando a compimento il 'secondo risorgimento', costituito dalla condivisione dei valori portanti accolti nel 'patto costituzionale' e positivizzati nella Carta repubblicana.

La conclusione di questo primo approccio introduttivo al tema, così, rinvia alla sottolineatura di una necessità culturale, politica e storica, quella di una ricongiunzione fra identità nazionali fin qui praticate nel Paese e Stato repubblicano. Un mancato perseguimento di un simile obiettivo lascerebbe il Paese combattuto sulla piena validità dei suoi valori costituzionali e sulla relativa loro idoneità a costituire motivo di superamento delle divisioni e della definitiva condivisione dell'Unità nazionale. Un contrasto – questo – che impedirebbe il necessario consenso sui processi di riforma utili (se non perfino) necessari, sia nella razionalizzazione della forma di governo parlamentare sia nella modernizzazione dei processi e degli apparati amministrativi.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

3. Quanto alle problematiche poste dalla materiale attuazione della Costituzione, invero, quest'ultima ha registrato non pochi ritardi, incertezze e vere e proprie inattuazioni di parti importanti del testo costituzionale che si sono protratti per un decennio o anche per più di un ventennio, come è avvenuto per l'attuazione dell'ordinamento regionale (rimasto "congelato" per quasi un trentennio, secondo l'efficace descrizione offerta da Antonio Baldassarre) o anche per la prima disciplina di riforma del sistema autonomistico locale, per la quale occorrerà attendere la legge 142 nl 1990. Fra gli organi costituzionali o a rilevanza costituzionale rimasti 'congelati' per molti anni, in questa politica costituzionale di deliberati ritardi attuativi, ricordiamo la Corte costituzionale, il Consiglio superiore della magistratura, la disciplina dello sciopero e quella della efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi di lavoro stipulati dai sindacati.

Nel quadro dei tanti profili meritevoli di approfondimento, relativamente al tema della presente riflessione, l'analisi si limiterà a proporre alcune brevi osservazioni volte a farsi carico di una tematica che era e (tuttora) rimane centrale negli studi e nella prassi concreta del diritto costituzionale: quella dei rapporti fra autonomia politica e autonomia territoriale nel quadro di una forma di Stato costituzionalmente fondata sulla democrazia partecipativa.

Soprattutto alla luce del tentativo della maggioranza di centro-destra nel trascorso decennio di "mettere le mani" sulla Costituzione – bloccato da una convinta partecipazione referendaria del corpo elettorale, e accompagnato dalla bocciatura senza appello da parte del corpo referendario dei quesiti sottoposti al voto – si può ben confermare come il regionalismo italiano vigente alla luce del novellato testo costituzionale non sia di tipo federalistico, né di tipo cripto-federalistico, se non nella esasperazione mitica di qualche *leader* e di qualche vandeia regionale, per mere esigenze territoriali e di propaganda politica.

Nella concreta realtà, la storia del regionalismo italiano si sposa felicemente con una delle categorie interpretative del costituzionalismo maggiormente contestate, ancorché frequentata nel discorso politico e nell'analisi scientifica: la nozione di 'costituzione materiale'.

Un autorevole costituente calabrese, Costantino Mortati, ne aveva approfonditamente trattato nei suoi studi. La dottrina costituzionalistica da tempo ne ha tratto tutte le conseguenze, pur rifiutandosi di assegnarle capacità ermeneutiche idonee a mettere in questione l'interpretazione del testo costituzionale, limitandosi a coglierla come idonea a identificare lo iato esistente fra quest'ultimo e l'attuazione pratica che ne veniva (e ne viene) data.

È appunto in questo genere di lettura – organica a mettere in tensione dialettica un testo costituzionale formale con la sua attuazione – che devono cogliersi le complesse e dinamiche relazioni venutesi a determinare nel Paese fra un sistema costituzionalizzato di autonomie regionali e locali (art. 5 e Tit. V Cost.) e un inedito sistema di partiti. Specie quando quest'ultimo – sulla base del consenso assicuratosi dal 'compromesso costituzionale' fra cattolici, marxisti e liberali (risorgimentali) – si è candidato a svolgere una funzione di democratizzazione del Paese, riuscendo ampiamente nel compito, anche se in uno scenario non indifferente alle scelte di lottizzazione dello Stato (Giuliano Amato ha lucidamente parlato, a questo proposito, di "governo spartitorio" dell'economia).

Nell'ottica appena accennata si è pure affacciata la problematica dell'effettività delle disposizioni costituzionali, cioè della loro idoneità pratica a conformare i comportamenti degli attori del sistema politico e sociale. In questa dialettica politico-costituzionale, infatti, ritroviamo prassi amministrative e comportamenti delle istituzioni rappresentative

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

che si discostano dalla previsione costituzionale, nel senso che quest'ultima, nella sua attuazione, veniva concretamente asservita al ruolo monopolista svolto, nella democrazia del Paese, dalle forze politico-partitiche maggioritarie in Parlamento.

Lo 'Stato dei partiti' e la 'democrazia dei partiti' costituiscono l'esito di tale processo, per come la migliore dottrina costituzionale ha ben colto. Uno Stato e un modello di democrazia – tuttavia – che vede operare, per più di una metà di secolo, la scelta di non dare piena attuazione a quel pluralismo istituzionale, rappresentativo delle più significative novità istituzionali e costituzionali dello Stato repubblicano.

Ne è seguita, in tal modo, quella 'convenzione' nei fatti *contra constitutionem*, bene colta da Leopoldo Elia, consistente: *a*) in un 'congelamento' quasi trentennale, della Costituzione nelle disposizioni relative all'attuazione (per la prima volta nel Paese) del regionalismo; *b*) di un congelamento, per un periodo ancora maggiore (fino alla legge n. 142/1990 e al successivo T.U.E.L.), delle disposizioni costituzionali volte a dare piena attuazione al ruolo e alle funzioni delle autonomie locali; *c*) di un congelamento, infine, ancorché temporalmente più breve, di disposizioni fondamentali di primaria garanzia costituzionale, come quelle relative al varo del CSM e della Consulta.

La conclusione che se ne è tratta, infatti, non pare molto esaltante rispetto alla considerazione normativistica del diritto e di quello costituzionale in particolare. In concreto, si è dovuto prendere atto, da taluni con insofferenza e con significativi ritardi nelle relative analisi, che la Costituzione in molte sue parti era rimasta "una Costituzione di carta", rispetto alla quale altre regole materiali si erano concretamente imposte. Regole ideate e praticate da un sistema di partiti politici che, nella storia politica del Paese, ha imposto la propria centralità e il relativo protagonismo (più di uno studioso ha inquadrato tale tema con il riferimento alla logica del monopolio), obnubilando il ruolo e la natura di *inner law* propria della Costituzione scritta.

L'esito contraddittorio di tale oscuramento della Costituzione formale, invero, ha registrato manifestazioni in gran parte positive con riferimento sia agli effetti della partecipazione politica di tipo partitico che di quella referendaria nonché della partecipazione sociale diffusa.

Ciò è accaduto anche relativamente alla graduale e importante attuazione di diritti sociali (come l'istruzione e la salute), che hanno concorso (e contribuito) in modo significativo al processo di democratizzazione del Paese e alla stessa sua modernizzazione negli apparati economici e di accompagnamento delle trasformazioni sociali (con l'urbanizzazione e l'industrializzazione massiccia con cui tale processo si accompagna a partire dai primi anni '60).

Tuttavia, la positività di tali esiti sociali ed economici si è accompagnata, fin dalla prima ora, con una capacità pervasiva del sistema politico-partitico sul sistema economico (pubblico e privato), nonché sull'amministrazione pubblica, dando vita a ciò che la politologia e la sociologia politica hanno bene colto con le categorie della "lottizzazione" e del *continuum* politica-amministrazione.

Detto in grande sintesi, tale processo appare centrale da richiamare per comprendere le sorti concrete del regionalismo del Paese, alla ricerca delle sue ragioni, diremmo strutturalmente politiche, della relativa debolezza istituzionale.

Una debolezza che permane – fino ad acuirsi – anche dopo la crisi del modello del 'partito di massa' e la relativa delegittimazione a partire dai primi anni '90, ma che, cionondimeno, ha aperto concrete possibilità per una ripresa delle strategie istituzionali volte a dare piena attuazione al modello costituzionale del pluralismo istituzionale

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

inscritto nella Costituzione, sia come principio ispiratore (art. 5) sia nelle analitiche disposizioni di attuazione (tit. V Cost.). Un modello – quest’ultimo – che, per l’evidente discontinuità rispetto al recente passato politico-istituzionale, qualcuno ha ben pensato di qualificare (in modo evidentemente semplicistico) come federalistico, volendo con ciò (probabilmente) sottolineare tutte le esigenze di responsabilizzazione dei governi regionali e delle amministrazioni locali nella determinazione di politiche appropriate e differenziate per i diversi territori del Paese.

In conclusione, dunque, si può affermare la difficoltà a ben comprendere l’attuazione della Carta costituzionale – rischiando di non cogliere cosa abbiamo alle spalle nella metà di secolo appena trascorso – senza avere culturalmente convissuto con l’idea di ‘costituzione materiale’ di cui ci aveva parlato Mortati, intendendosi con tale nozione l’interpretazione delle disposizioni costituzionali in modo coerente e compatibile con le esigenze del protagonismo dei partiti della maggioranza di governo e, in tale quadro, con la determinazione delle politiche di sviluppo democratico e costituzionale dagli stessi perseguite.

All’interno dei governi fondati sulla base di tale interpretazione materiale della Costituzione sono state individuate e praticate strategie politiche unitamente a strategie costituzionali, che hanno visto la Carta costituzionale indifesa ma anche vilipesa.

Il baricentro dell’attenzione politica e istituzionale, ma anche della ricerca scientifico-costituzionale, si è quindi spostata all’esterno della Costituzione formale, nei partiti politici e, soprattutto, nella logica organizzativa che li ha caratterizzati fino agli anni ’90 del secolo scorso. Ciò è avvenuto con la nota clausola preclusiva (Leopoldo Elia l’ha bene definita *conventio ad excludendum*) nei confronti del maggiore partito della sinistra, il Partito comunista e nei confronti del Movimento sociale (ancorché i voti parlamentari di quest’ultimo partito siano stati ampiamente utilizzati a supporto di molti governi di coalizione, a guida democratico-cristiana, succedutisi nel tempo).

La Costituzione ha sofferto di tutto questo. Ha vissuto il congelamento di cui si è appena detto, costretta a sopportare la fase di una sua attuazione gradualistica, ivi compreso nell’ambito del regionalismo e dell’autonomismo. Ne ha vissuto tutto lo scotto il ruolo delle autonomie politiche. Le altre autonomie, quelle territoriali – che, invero, conoscevano una definizione costituzionale della loro *mission* molto più precisa dal punto di vista della positivizzazione costituzionale, con ambiti competenziali molto ben disegnati e che per questo avrebbero dovuto poter funzionare di vita propria –, nella concreta realtà, sono risultate perdenti rispetto ai partiti politici e alle altre autonomie politiche, come quelle sindacali, previste nella Carta con un ruolo di sviluppo della democrazia partecipativa.

La democrazia territoriale ha vissuto, quindi, di vita grama e di quella dipendenza dal centro, intendendo per tale “le teste pensanti” della rappresentanza politico-partitica, i vertici del sistema partitico nazionale.

Dopo il “1989” sperimentato in Italia, assistiamo ad una sorta di eterogenesi dei fini. A partire da tale data, infatti, con la (piena esplicitazione della) crisi del sistema politico-partitico, il Paese ritrova condizioni ottimali perché le autonomie regionali e quelle locali riprendessero lo spazio di protagonismo istituzionale che già la Costituzione del ’48 aveva previsto per le stesse ma che la ‘costituzione materiale’ aveva, nei fatti, se non proprio negato, fortemente svalutato.

Alla fine del decennio ritroviamo, così, le riforme costituzionali del 1999/2001, che vanno a rafforzare la forma di governo regionale, con la disponibilità offerta alle regioni di optare in sede statutaria fra un modello di elezione diretta del Presidente

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

della Giunta regionale e quella consiliare (in tale caso, in continuità con il passato). Un rafforzamento dell'Esecutivo che per molte regioni ha significato, nei fatti, indebolimento, quando si rifletta all'inadeguatezza di quelle opzioni statutarie che hanno ritenuto di poter 'impunemente' svalORIZZARE il ruolo e le funzioni di partecipazione politica istituzionalizzata dei partiti politici!

Nel 2001, il processo riformistico arriva a piena maturità con la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà (verticale e orizzontale, *melius* istituzionale e sociale), con la valorizzazione dei comuni nell'esercizio della funzione amministrativa e con il rafforzamento (ancorché in gran parte incerto e confusionario) delle competenze legislative delle regioni.

In conclusione, dunque, non possiamo comprendere le ragioni profonde della crisi del regionalismo italiano, perdurata anche dopo la riforma costituzionale del 2001, se non teniamo in considerazione che, fino al 1989, si è registrato un protagonismo politico-istituzionale del sistema politico-partitico e una caratterizzazione di tale sistema come poco o per nulla rispettosa della regola costituzionale del "metodo democratico" imposta alla vita interna dei partiti politici.

Nei confronti di tale sistema, dopo il 1989, si è verificato un effetto dirompente, con la crisi del modello del partito politico di massa, che ha visto riscrivere le regole culturali, ideali, statutarie, di riferimento di questi importanti centri politico-comunitari che, per moltissimi profili e con diverso esito, hanno costituito una parte centrale, la vera 'architrate', della vitalità democratica e del costituzionalismo del Paese nel sessantennio che abbiamo alle spalle.

Così, soprattutto in ragione della vitalità politica della nostra Costituzione, pienamente confermata dal "patriottismo costituzionale" espresso dal corpo elettorale in sede referendaria (2005), nei quasi settant'anni trascorsi, il tema centrale della politica costituzionale era quello di dare attuazione alla Costituzione in tutte le sue parti – e il Titolo V ne costituiva indubbiamente una parte centrale e innovativa rispetto allo Stato liberale –.

Oggi abbiamo un altro tema centrale che è dato dalla *crisi della politica*, ove quest'ultima è rappresentata da un ceto affannato nella vana ricerca del suo ruolo di tramite, importante ma non certo esclusivo, rispetto all'attuazione della Costituzione.

Per tale ragione, occorre riprendere tale tematica onde evitare pericolose derive plebiscitarie e populistiche; occorre riprendere tutte le ragioni volte a sostenere, a partire dalla dottrina più avvertita per continuare con tutti i cittadini, un forte senso etico-politico (superando le stesse angustie assiologiche che vorrebbero quest'ultimo, problematicamente e negativamente, connotato da un relativismo di valori), le ragioni della morale pubblica, quella *etica repubblicana* senza il cui rispetto rischierebbe di venir meno lo stesso consenso diffuso assicurato fin qui alla Carta costituzionale.

Occorre, per questo, far diventare strategico nella politica istituzionale del Paese, delle regioni e delle comunità locali, la tematica della riqualificazione della rappresentanza politica e con essa il rafforzamento delle funzioni e delle organizzazioni rappresentative.

C'è, tuttavia, un passaggio preliminare a quanto si dirà in prosieguo con finalità *de jure condendo* e *de politica condenda*, nel quale si vuole sottolineare che parti importanti dell'analisi e le stesse proposte con cui si accompagnano non si prefiggono di assumere coloriture politico-ideologiche.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

In altri termini, con ciò si vuole affermare che, a livello statale come anche a quello regionale, prima ancora di procedere al confronto/scontro sulle scelte politiche da attuare, occorre ricercare e convenire su una tavola comune di valori democratici, sui quali non è dato confliggere politicamente ma che vanno accolti come presupposto ad ogni confronto o lotta politica. L'obiettivo non recondito di una simile strategia (culturale e politica) è quello di raccogliere tutti gli uomini per bene e di buona volontà, a prescindere dall'attuale collocazione politica e ideologica. Una vera e propria larga intesa per salvare la politica! E ciò perché consci della gravità (diremmo della quasi-irreversibilità) della situazione politica attuale in termini di *accountability*, di credibilità delle istituzioni rappresentative.

Una situazione – quest'ultima – che pone un evidente problema democratico, creando le migliori condizioni di contorno per una vittoria delle mafie, con i loro trasversalismi e la loro capacità di penetrazione nei gangli vitali della rappresentanza politica e dei governi territoriali. Un primo obiettivo dichiarato è, dunque, quello di “salvare la politica” a prescindere dagli schieramenti in campo e di rivitalizzare le istituzioni territoriali, rendendole trasparenti ed efficienti.

Passando (molto in breve) al merito di ciò che sarebbe necessario fare, sembra che la questione centrale, a livello regionale, sia data, innanzitutto, dal degrado viepiù crescente della legalità nonché dalla chiusura oligarchica del sistema partitico sopravvissuto alla crisi dei primi anni '90. Invero, quando si parla di sistema partitico, più correttamente occorrerebbe rifarsi ad un controllo ristrettissimo delle ragioni sociali dei partiti da parte di pochi e in alcuni casi di pochissimi *leader*.

Con riferimento al primo dei due temi, quello della *legalità*, la questione ha la sua origine nella (molto discutibile) abrogazione da parte del legislatore di revisione di due disposizioni costituzionali (artt. 125 e 130), relativi ai *controlli* degli atti amministrativi delle regioni e degli enti locali), che hanno prodotto, a valle, un regime di deresponsabilizzazione della burocrazia amministrativa, al quale non possono certo supplire né la magistratura né tampoco le opposizioni consiliari (quando pure ne avessero voglia e strumenti adeguati).

La revisione costituzionale adottata con la legge cost. n. 3 del 2001, come si ricorderà, infatti, annoverava, fra le sue previsioni, l'abrogazione dell'art. 125, I comma, e dell'art. 130 della Costituzione. Nelle due disposizioni costituzionali, ora soppresse, venivano disciplinate le forme di controllo di legittimità sugli atti amministrativi della regione e degli altri enti locali infra-regionali. In passato, tale controllo avveniva in forma decentrata da parte di un organo dello Stato istituito e disciplinato da leggi della Repubblica. Forme similari, anch'esse di tipo decentrato, erano previste per il controllo di legittimità (in casi determinati anche quelli di merito) sugli atti del sistema autonomistico. È ragionevole interrogarsi sulla bontà della scelta costituzionale o, se vogliamo, sulla relativa filosofia istituzionale, ma non si andrebbe molto lontani.

Sicché occorre limitarsi a riflettere sugli effetti dell'abrogazione delle richiamate disposizioni in tema di controllo, tanto sugli atti regionali quanto su quello degli enti locali. La risposta risulta articolata con riferimento alle diverse tipologie di enti e ciò sulla base della lettura delle disposizioni costituzionali novellate. Quanto alla regione, ne è presto seguita la cessazione dei controlli previsti dall'art. 130 Cost. Parimenti è avvenuto per gli enti locali, laddove la disciplina specifica in materia di controlli dettata nel TUEL (d.lgs. n. 267/2000) risulta viziata di incostituzionalità sopravvenuta. Più precisamente, in tutte le disposizioni del testo nelle quali fosse riscontrabile una previsione legislativa statale che fuoriuscisse dal limitato ambito allo stesso riconosciuto nella materia delle autonomie locali: e cioè quella delle legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali del sistema autonomistico.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Ne consegue che il tema dei controlli va ora affrontato nella prospettiva, radicalmente, innovata della responsabilizzazione delle amministrazioni locali, assoggettate – da una parte – al vaglio politico del risultato dell'amministrazione affidato al voto degli amministrati e – dall'altra – alla responsabilità manageriale (che è responsabilità di risultato ma anche responsabilità civilistica, penale e amministrativo-contabile) dei dirigenti locali e, nei piccoli comuni, dei responsabili degli uffici e servizi.

A questo nuovo sistema di imputazione delle responsabilità per la gestione e i risultati dell'amministrazione fanno da cornice e da norma di chiusura nuove disposizioni – da adottarsi con legge statale, nel rispetto del principio della sussidiarietà e della leale collaborazione fra Stato, regioni e sistema autonomistico – volte a prevedere poteri sostitutivi del Governo nei confronti di organi regionali e del sistema locale ogni qualvolta risultino lesi i beni costituzionalmente protetti nell'art. 120, II comma, della Costituzione. Questi ultimi vanno dal rispetto della normativa comunitaria all'incolumità e sicurezza pubblica, dalla tutela dell'unità giuridica ed economica fino alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Le stesse forme di controllo intestate alla Corte dei Conti, a giudizio di una parte della dottrina, dovrebbero, esse stesse, risultare caducativamente coinvolte dalla novellata architettura costituzionale (disegnata dagli artt. 114, 117 e 118 Cost.) e, soprattutto, dalla nuova concezione dell'amministrazione pubblica, tranne che per quanto non risulti direttamente collegato all'attuazione della disposizione costituzionale sul "buon andamento" e sulla "imparzialità" dell'amministrazione (art. 97 Cost.).

Alla luce della revisione costituzionale operata (art. 118, I co., Cost.), l'amministrazione pubblica è ora innanzitutto amministrazione comunale, salvo che esigenze unitarie e di differenziazione non comportino, rispettivamente nell'ambito delle competenze dello Stato e delle regioni, un loro conferimento a livelli più alti di quello comunale, secondo un moto ascensionale che segue la dimensione degli interessi oggetto della cura amministrativa.

La prima conclusione da trarsi è che per il sistema autonomistico occorre procedere ad un'analisi molto puntuale, ma questo sarà possibile appena il legislatore delegato si determinerà a dare attuazione alla lettera *p* dell'art. 117, II co., Cost., nel rispetto dello spirito e del testo della già richiamata "leale collaborazione" fra gli enti autonomi della Repubblica. La legislazione statale di attuazione costituzionale in materia, pertanto, non può essere rinviata *ad infinitum*. Già fin d'ora, tuttavia, può dirsi che gran parte dei controlli interni ora previsti dal TUEL (artt. 127-137 e poi nuovamente 141-145) non potrà sopravvivere se si vorrà rispettare la potestà statutaria e regolamentare accordata al sistema autonomistico. Il rispetto di tale autonomia (artt. 114, II co. e 117, VI co., Cost.), ora assurta al rango della diretta protezione costituzionale, infatti, rimette all'autonomia di questi soggetti la conformazione (o meno) e la relativa intensità ai principi ispiratori e alla stessa disciplina accolta nel dlgs n. 286 del 1999. Rimane un limitato spazio disponibile alla disciplina regolamentare della regione. Esso riguarda non certo l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni attribuite al sistema autonomistico, che sono di spettanza locale, bensì le sole forme del controllo sostitutorio relativo alle competenze amministrative conferite (o delegate) dalla regione agli enti locali. La Corte conferma pienamente questa lettura.

Quale strada rimane aperta alle regioni e agli enti locali? Per questi ultimi si è già detto. Non si danno alternative legislative che non appaiano pienamente rispettose dell'autonomia locale, costituzionalmente riconosciuta e garantita. Lo scenario obbligato è, quindi, quello disegnato dalla pedagogia istituzionale della responsabilizzazione istituzionale e politica del sistema autonomistico. Dunque, autocontrolli nelle forme statuite con regolamento da parte di ogni singolo ente. Buone pratiche in questa

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

direzione, tuttavia, sono quelle suggerite nel modello regionale emiliano (l.r. n. 6 del 2004) che assegna alla Regione la più corretta funzione del monitoraggio e dell'informazione condivisa con il sistema autonomistico. Diversamente è da dirsi per il ripensamento che appare urgente e indifferibile (se non si vorrà assistere passivamente ad una nuova stagione di 'mani pulite' soprattutto nel campo delle gestioni sanitarie e in materia ambientale/gestione dei rifiuti) di forme di controllo regionale sui propri atti e su quelli degli enti dalla stessa dipendenti. Una legge regionale in materia non può chiaramente surrogare – a pena di illegittimità costituzionale – le abrogate disposizioni della Carta. Esistono, d'altronde, delle alternative quanto mai aperte e praticabili. La Regione Valle d'Aosta ha varato un'Autorità in tema di controllo e la Corte costituzionale l'ha ritenuta pienamente conforme allo spirito e al dettato costituzionale novellato. Naturalmente anche per queste ultime vale quanto già osservato per le autonomie locali. Se la Costituzione sopprime i controlli preventivi sugli atti amministrativi delle regioni questo non vorrà certo significare la perdita del potere da parte di queste ultime di conformarsi in via legislativa, esse stesse, ai principi del d.lgs. n. 286/99, ovvero di istituire Autorità garanti, istituite con la finalità di assicurare il controllo sugli atti amministrativi delle regioni in condizione di autonomia e di indipendenza di giudizio. La stagione delle riforme regionali in questa direzione tuttavia non sembra ancora iniziata.

Se dal quadro della legittimità e della trasparenza dell'amministrazione statale, regionale o locale) passiamo ora alla questione degli uomini impegnati nelle Istituzioni, è da tempo che la questione posta dalla *qualità* (e dall'affidabilità e della credibilità) *della rappresentanza politica* fanno ritenere come assolutamente imprescindibile per la sua riqualificazione una iniziativa legislativa chiara, determinata e forte, volta a scoraggiare e impedire la presenza di trasversalismi, funzionali ad infiltrazioni di ogni tipo. Una iniziativa che impegni tanto i partiti politici, mediante una rivisitazione delle relative regole di democrazia interna, che il legislatore statale e regionale!

La legge statale di principio prevista dal novellato art. 122 della Costituzione è intervenuta da tempo (si tratta della legge n. 165 del 2004) e attende ora che, a livello di legislazione regionale concorrente, si metta mano alla necessaria disciplina legislativa volta a farsi carico di un regime innovato dello statuto dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità nel rispetto dei principi fissati dalla legge stessa e nella utilizzazione di tutti i margini che la stessa residua al legislatore regionale. Spazi che non sono, di certo, né inesistenti né di scarso rilievo politico-istituzionale! Ma anche questo non basta. Ancorché possa apparire a taluno una proposta venata da tendenze radicali, la questione dei *costi della politica* risulta essere molto seria e come tale invero viene percepita dallo stesso ceto politico statale più avvertito e dalla stampa libera. Le regioni spendono troppo (e male, per come evidenziano le iniziative del giudice penale in molte regioni) e le risorse spese per il loro funzionamento sono sottratte ad altre, più necessarie, politiche pubbliche.

Occorrerebbe lavorare per offrire spazio e speranze per l'avvenire ai tanti disoccupati e sottoccupati disperati delle nostre regioni, soprattutto meridionali. In questa direzione occorre/rebbe assolutamente dimezzare tutti i costi della politica, a partire dalle indennità di funzione e di presenza e dai benefit accordati ai consiglieri e agli assessori regionali, fino ai loro collaboratori istituzionali, ai gruppi consiliari, alle consulenze.

La riqualificazione della rappresentanza politica, a sua volta, dovrebbe accompagnarsi con alcuni obiettivi propri della democrazia nel nostro tempo: *a)* innanzitutto quello di dare piena attuazione alle novellate disposizioni costituzionali in materia di democrazia paritaria (rimuovendo con idonee misure legislative le discriminazioni fattuali fin qui operanti nei confronti dell'elettorato passivo delle donne); *b)* in secondo luogo, quello di progettare e dare adeguata attuazione ad una politica di 'ricambio

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

generazionale' del ceto politico, riservando a tal fine non meno del 50% delle candidature nelle liste elettorali a persone di età inferiore ai 30/35 anni. Come si vede, in questo caso, coinvolgendo direttamente la capacità di auto-riforma della politica!

Come si è osservato, dunque, si tratta innanzitutto di non fare finta che nulla di problematico sia intervenuto nel regionalismo (e nell'autonomismo locale) del Paese. Si tratta, di conseguenza, di riavviare un positivo e corale processo di discussione pubblica, capace di penetrare all'interno dei partiti e del mondo associativo e quindi all'interno dei consigli regionali. Si tratta di coinvolgere il mondo del volontariato e quel privato-sociale che rappresenta una parte importante delle risorse positive (diremmo strategiche, secondo l'approccio aziendalistico) delle regioni, il mondo del sindacato, quello della cultura, quella dell'associazionismo giovanile e dei mondi professionali. Un grande progetto di riflessione collettiva e di *riprogettazione politica (e istituzionale) della politica!* Esso dovrebbe partire dalla società per portare quell'aiuto che, in questa fase, serve assolutamente sia ai partiti (la cui progettualità invero nessuno riesce più a cogliere con nitidezza) che a tutte le istituzioni rappresentative. In sua assenza, lo spazio sarà/sarebbe inevitabilmente occupato dalla pratica della trasversalità, dal trasfughismo e dalla contiguità/contaminazione con le mafie e gli interessi occulti. Per le mafie sarà/sarebbe la vittoria; per la società civile e i suoi cittadini la sconfitta definitiva.

4. Una ulteriore, conclusiva, sottolineatura parrebbe opportuna e riguarda la prospettiva delle riforme costituzionali, le regole procedurali cui le stesse devono sottoporsi e i relativi limiti.

A partire dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, del 28 agosto 1789, come è noto, costituzionalismo significa innanzitutto 'garanzia dei diritti' e 'separazione dei poteri'. A tali pietre miliari della teoria costituzionale moderna il costituzionalismo sociale della democrazia repubblicana aggiunge un nuovo e dirompente principio, quello della superiorità della Costituzione sulla legge.

A partire da tale evoluzione, la teoria costituzionale affronta le tematiche della forma statutaria contemporanea nei nuovi termini dello 'Stato costituzionale'. In tale approccio, intrecciate in modo indissolubile, rilevano la (parimenti evoluta) garanzia dei diritti fondamentali, intesi come situazioni giuridiche soggettive protette rispetto allo Stato e attraverso lo Stato, il principio di rigidità della Costituzione e quello della relativa garanzia ad opera di un Giudice delle leggi.

L'essenziale richiamo di tali fondamentali nozioni relative alle origini del costituzionalismo moderno e alla sua evoluzione nelle forme costituzionali contemporanee appariva utile a segnalare la risalente origine della questione oggetto di vaglio critico al momento del dibattito sulle riforme costituzionali, sempre più ricercato negli ultimi decenni ma con esiti del tutto limitati.

La revisione costituzionale e i suoi limiti, in altri termini, costituiscono un tema di riflessione teorica e pratica a partire dal momento in cui nel costituzionalismo contemporaneo si prende coscienza che il legislatore (e dunque la legge) può ritenersi sovrano decisore della vita e delle aspettative dei cittadini, e delle persone in generale, solo nell'ambito e nel rispetto del principio democratico e della sovranità popolare, – principi questi ultimi – che non si esercitano più nelle tradizionali forme dettate dall'originaria sovranità parlamentare, con il connesso legicentrismo, bensì nelle forme e nei limiti (e nella stessa 'mitezza') che una Costituzione assegna loro.

E ciò può dirsi sia per l'ordinamento italiano sia per gli altri ordinamenti di democrazia pluralistica, sia pure con forme differenziate.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Come è noto, al principio di costituzionalità si accompagna quello della rigidità della Costituzione, nonché quello, allo stesso strettamente connesso, del controllo della costituzionalità delle leggi e degli atti con forza di legge.

Alla prima delle due richiamate tematiche si riconduce la stessa questione delle forme di legittimazione di una nuova Costituzione, nonché quella dei relativi rapporti fra potere costituente e potere di revisione costituzionale, che viene riconosciuto, nell'ordinamento costituzionale italiano e degli altri paesi di democrazia pluralista (europei e non), nel rispetto di taluni limiti espliciti e impliciti (artt. 139 e 138 Cost.).

Sotto tale profilo, dunque, per affrontare tale tematica, esiste innanzitutto una prima prospettiva, di tipo storico-costituzionale, e poi ve n'è una connessa a quelle clausole della Costituzione che sono state ben definite da autorevole dottrina tedesca (Häberle) come "clausole di eternità".

Rispetto al primo dei temi evocati, senza possibilità alcuna di approfondimento in questa sede, deve ricordarsi come nella prospettiva storico-costituzionale esistano almeno due modalità per affrontare il tema teorico centrale oggetto ora di analisi, quella innanzitutto (per così dire) negazionista, posta dalla dottrina giuspositivistica, affermatasi fino agli anni '20 del secolo scorso (soprattutto negli approcci di Jellinek, Carré de Malberg e, in Italia, di Santi Romano e V.E. Orlando).

In questa ottica, non varrebbe occuparsi del potere costituente, atteso che tale potere poco o nulla avrebbe a che fare con il mondo del diritto, esprimendo, in quanto potere non costituito, un mero 'fatto' (rivoluzionario nei relativi contenuti) di discontinuità con i previgenti sistemi giuridico-statali.

Ma vi è un secondo modo di affrontare tale tema ed è quello seguito nella dottrina italiana, già a partire dagli approfondimenti dottrinari avviati in epoca fascista, da Costantino Mortati, con la sua nozione di 'costituzione materiale' o 'sostanziale'.

In tale diverso approccio, il potere costituente non sarebbe più un mero potere di fatto bensì l'avvio di un processo che porta alla Costituzione, intesa come un nuovo ordine giuridico, discontinuo rispetto a quello previgente. In questa diversa ottica, come si può cogliere, non saremmo più in presenza di una incompatibilità tra 'fatto' e 'diritto', se non piuttosto di fronte ad una catena di eventi fra loro strettamente e razionalmente connessi, tutti ed ognuno considerati quali produttori di un nuovo ordine costituzionale. Il partito unico (il P.N.F.), prima, e i partiti politici nel loro pluralismo, in seguito, costituiscono, in tale teorica, i necessari centri politico-comunitari capaci di riannodare fatto e diritto, consentendo, in tal modo, la permanenza del potere costituente all'interno di una sfera giuridico-costituzionale. L'approccio viene qui evocato in quanto – qualora l'analisi di Mortati venisse pienamente o anche solo parzialmente condivisa – la crisi dei partiti operante a partire (almeno) dagli anni '80 del secolo scorso potrebbe costituire motivo di riflessione problematica aggiuntiva rispetto alle "sorti" del potere costituente nell'epoca contemporanea.

L'analisi teorica dei limiti alla revisione costituzionale – e dunque il rapporto astrattamente e concretamente esistente fra potere costituente e potere di revisione costituzionale (potere costituito e pertanto limitato) – non intende circoscriversi al mero approccio teorico-costituzionale, bensì estendersi alla stessa esperienza del 'cambiamento' costituzionale, sia in Italia, sia negli Stati approdati più di recente alla democrazia pluralistica dopo una settantennale esperienza di forma statale comunista, sia nelle più stabili esperienze costituzionali del Nord-America e del Canada, nonché in quelle, fin qui (ancora in gran parte) instabili, dei Paesi dell'America latina.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Sotto tale profilo, le ‘transizioni costituzionali’ in corso nei Paesi dell’Europa centro-orientale, in particolare, pongono interessanti questioni teorico-costituzionali, sia con riferimento alla natura, più o meno *statu nascenti*, delle relative transizioni costituzionali, sia con riferimento all’individuazione delle forme costituzionali idonee a segnare una discontinuità con le previgenti esperienze costituzionali a forma socialista.

Senza abusare dello spazio consentito dalla rivista, tuttavia, si vuole sottolineare come la riflessione sul tema intervenga in Italia in un periodo storico particolarmente denso di eventi politico-istituzionali e anche di diffuse preoccupazioni, tanto giuridico-costituzionali quanto politiche. Come si è già ricordato, lo svolgimento di un referendum costituzionale, il 25 e il 26 giugno del 2006, è stato chiamato a sanzionare un’importante (per quantità e rilievo delle disposizioni riguardate) revisione costituzionale relativa alla gran parte delle disposizioni della Seconda Parte della Costituzione. La crisi del Governo Letta ha impedito che una discutibile iniziativa di revisione costituzionale approdasse agli esiti attesi di revisione, che si sarebbe dovuta accompagnare con un referendum costituzionale obbligatorio.

Il Paese sta affrontando, da più di un ventennio, tutte le torsioni istituzionali che l’adozione di forme di governo iper-razionalizzate, da più tempo, vanno imprimendo alla vita politico-istituzionale del Paese, attraverso l’operatività di modelli di governo fondati, in modo più o meno intensi, sulla “democrazia di investitura” e sulla c.d. ‘presidenzializzazione e personalizzazione della politica’. Le riforme elettorali intervenute nel corso dell’ultimo decennio, in forma più o meno sistemicamente coerenti, non fanno che confermare tale prospettiva delle riforme istituzionali nel Paese. La riforma elettorale avviata dal Governo Renzi non sfugge a questa critica, né probabilmente sfugge alle stesse censure del Giudice delle leggi nei confronti della legge elettorale previgente.

Si è voluto così brevemente richiamare tale processo evolutivo in quanto il tentativo (fallito) di revisione costituzionale ha portato (e porta) correttamente a porre la questione teorica se con tale revisione non fossimo in presenza di una discontinuità con la forma di Stato repubblicana, vigente a partire dal 1 gennaio del 1948.

In altri termini, ci si è chiesto se la separazione dei poteri, all’interno di una forma di governo parlamentare, con i relativi necessari corollari posti dalla previsione di idonei “pesi e contrappesi”, sarebbe riuscita a sopravvivere alle previsioni di revisione della forma di governo accolte nel testo di ‘riforma della riforma’ della Costituzione.

Più espressamente, ci si è chiesto (e ci si chiede ancora) se la revisione costituzionale operasse all’interno e nel rispetto dei relativi limiti sanciti degli artt. 138 Cost. e 139 Cost. – e dunque di un potere di revisione limitato dal rispetto dei richiamati principi di separazione e di equilibrio fra i poteri costituzionali, nonché dal vincolo di immodificabilità della “forma repubblicana” di Stato – oppure non ci trovassimo, piuttosto, in presenza di un vero e proprio atto di esercizio di potere costituente, che non sarebbe stato consentito e per questo avrebbe comportato, anche qualora confermato in via referendaria, una evidente illegittimità dei risultati dell’intero processo di revisione. Un processo – quest’ultimo – che sarebbe risultato probabilmente sanato sulla base di un principio di effettività costituzionale, non potendosi, se non in via astratta, pensarsi ad una funzione censoria da svolgersi da parte della Consulta *ex post facto*.

Naturalmente, esistevano altri motivi di preoccupazione teorico-costituzionale ed erano quelli posti con riferimento alla qualificazione simil-federale del testo di revisione (del 2006), che avrebbe assegnato nuove e più significative competenze (in materia di istruzione pubblica, di assistenza sociale e di tutela della salute) astrattamente capaci di mettere in questione il principio di eguaglianza interpersonale e interterritoriale,

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

in quanto suppostamente idonee ad incidere sui contenuti “essenziali” dei diritti civili e sociali. A questo fine, richiameremo in seguito i contenuti più significativi delle recenti revisioni costituzionali e degli stessi (falliti) tentativi di introdurre ulteriori revisioni costituzionali (coinvolgenti 53 disposizioni costituzionali del testo vigente).

Ma vi è un ultimo profilo non meno centrale nella discussione della questione (ieri come anche attualmente). Si tratta di una tematica che non riguarda la sola teoria costituzionale, rispondendo a perplessità poste dallo stesso cittadino. In altri termini, ci si è chiesti se fosse corretto e giuridicamente legittimo condizionare una libertà politica (che, in questo caso, si esprime con un “sì” o con un “no”) nel pronunciarsi su un quesito referendario che era del tutto ‘disomogeneo’ nei suoi contenuti. La migliore dottrina giuridica si è già espressa in modo fortemente critico sul punto (per tutti, Alessandro Pace), sollevando seri e convincenti dubbi di legittimità dal punto di vista formale. A tale ultimo profilo si ricollega strettamente la questione della natura della revisione, se si trattasse, cioè, di una mera revisione/integrazione del testo costituzionale, oppure, al contrario, di una vera e propria ‘riforma totale’ della Costituzione. La questione non appariva peregrina, in quanto dalle risposte al quesito appena sollevato sarebbe derivato appunto il giudizio sulla legittimità delle procedure relative alla riforma costituzionale. In altri termini, altro è la mera revisione della Costituzione, altro la sua “riforma totale”, che si dà appunto nell’ipotesi di cambiamento non puntuale della stessa.

In altri termini, ci si è chiesto se non vi fosse un rischio imminente nel referendum costituzionale (parliamo ancora del referendum 25-26 giugno 2006) che lo stesso non si trasformasse da mero ‘referendum’ in un ‘plebiscito’ sulla ‘riforma totale’ della Costituzione, almeno nelle sue parti valoriali e di principi.

In questa ultima ipotesi, avremmo avuto una ulteriore conferma di una deriva plebiscitaria e populistica della nostra democrazia, nel quadro più ampio caratterizzato da una sua concreta “decostituzionalizzazione”.

Chiamato a pronunciarsi sulla revisione di più di 50 disposizioni della Costituzione, si ricorderà che, il 25 e 26 giugno 2006, il corpo elettorale italiano si è espresso con un voto negativo, nel quadro di una significativa partecipazione al voto. Il Paese ha ritenuto che non fosse né convincente né accoglibile la proposta di una ‘nuova Costituzione’ disegnata dalla maggioranza parlamentare (al tempo di centro-destra). Invero, le forze parlamentari (sia del centro-destra sia del centro-sinistra) avevano affermato (se non proprio convenuto), in occasione della campagna referendaria, che, qualunque fosse stato l’esito del referendum, una riforma costituzionale comunque dovesse essere predisposta, al fine di armonizzare talune questioni connesse alle incongruenze presenti nel riparto delle competenze fra Stato e regioni, per come previste nella revisione costituzionale del 2001, e al fine di rivedere il vigente bicameralismo, da molti ritenuto inadeguato ai tempi, prevedendo, al contempo, fra l’altro, la riduzione del numero dei parlamentari. Si può dire, in tal senso, che vi sia ancora nel Paese un consenso di fondo per una revisione costituzionale che riguardi la mera “manutenzione” della Costituzione senza toccarne il ‘nucleo duro’, costituito, fra l’altro, dall’equilibrio costituzionale dei poteri storicamente conseguito, nonché da un riparto territoriale dei poteri dello Stato che – sia in un’ottica di regionalismo rafforzato che in uno di tipo federale – non sia comunque tale da comportare possibili disuguaglianze di trattamento fra cittadini, in base alle relative regioni di appartenenza. Il voto referendario ha anche respinto un modello di democrazia che per molti (costituzionalisti e comuni cittadini) era apparso implicare una possibile rottura della solidarietà interterritoriale e del principio di uguaglianza fra i cittadini, che erano i temi cruciali sottoposti al quesito referendario.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Infine, qualche osservazione sul metodo necessario da seguirsi nel predisporre le future riforme costituzionali, richiamando sul punto gli autorevoli orientamenti sostenuti, fra gli altri, da Leopodo Elia.

Una prima e centrale questione riguarda il rispetto dell'attuale art. 138 Cost., o perfino il suo rafforzamento, mediante una revisione costituzionale che preveda l'obbligo generalizzato di revisioni costituzionali non più solo a maggioranza assoluta dei parlamentari, in un voto ripetuto per due volte in ognuna delle due Camere, bensì a maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti le Camere, secondo una prima prospettazione di revisione, ovvero in una più significativa elevazione del quorum parlamentare necessario per approvare in seconda lettura il testo di revisione, secondo una seconda prospettazione (già da tempo peraltro sollecitata dalla più attenta dottrina), al fine di sottrarre la disponibilità della revisione costituzionale alle forze politiche maggioritarie (una tesi – quest'ultima – particolarmente sottolineata in vigenza della precedente legge elettorale, prevalentemente maggioritaria).

Invero, vi è anche chi, in dottrina, ha avanzato (già da tempo criticate) proposte di una nuova Assemblea costituente o di una Convenzione simile a quella che ha predisposto il 'Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa'. I risultati referendari, chiari nei loro contenuti, lasciano ritenere come non vi sia più spazio nel Paese, almeno nel breve-medio termine, per procedure derogatorie dell'attuale testo costituzionale. I cittadini italiani hanno chiesto – e con forza – che fosse rispettato il loro diritto politico di voto mediante la sottoposizione di un quesito (o di quesiti) che fosse(ro) omogeneo(i), secondo un orientamento più volte ribadito dalla Corte costituzionale in materia di referendum legislativo.

La strada più agevole (corretta ed opportuna) per le future revisioni costituzionali, in tale ottica, dovrebbe piuttosto seguire l'iter di proposte di revisione di singoli istituti costituzionali ritenuti meritevoli di riforma, della loro approvazione parlamentare e della loro sottoposizione, se non in modo puntuale, (almeno) per blocchi omogenei al loro interno, al voto referendario.

Invero, più che di organiche riforme costituzionali, molto più opportuno sarebbe l'orientamento volto a formalizzare, con le procedure e le garanzie proprie di una Costituzione rigida, ciò che si assume, *per communis opinio*, essere oggetto di consolidate consuetudini costituzionali, di 'modificazioni tacite' del testo costituzionale. Questa peraltro è la via maestra che maestri del diritto costituzionale, da sempre, ci hanno proposto con argomentazioni convincenti e condivisibili. Oltre al già ricordato Leopoldo Elia, in tal senso, si ricordano almeno Alessandro Pizzorusso, Lorenza Carlassare, Valerio Onida.

Se la Costituzione non è una legge qualsiasi ma una *inner law*, una *higher law*, le stesse procedure per la revisione costituzionale devono essere rigidamente seguite, se non si vuole procedere seguendo una strategia costituzionale che diviene/diverrebbe, nei fatti (e salva l'intenzione), uno 'sbrego della Costituzione', per ricordare una infelice definizione di Miglio.

Quanto poi al contenuto sostanziale delle riforme, se deve continuare ancora ad avere un senso la funzione del costituzionalismo moderno e contemporaneo (come è necessario che sia in vigenza dell'attuale testo costituzionale), non si può che prendere atto delle strette interconnessioni tra le opzioni di riforma in tema di forma di governo e di forma di Stato (con il peculiare assetto territoriale dei poteri recentemente accolto in Costituzione) e tra queste e le connesse, necessarie, forme di garanzia proprie di uno Stato costituzionale di diritto. Un modello – quest'ultimo – espressione della migliore cultura liberale e nel quale assumono rilievo centrale le modalità seguite per

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

assicurare l'equilibrio costituzionale dei poteri, secondo regole, ogni volta da valutare nel merito concreto, di piena operatività del principio di *check and balances*, dei freni e dei contrappesi.

Una prima riflessione riguarda, dunque, la questione della (presunta) 'necessità' della riforma costituzionale, atteso che la 'costituzione materiale' del Paese, almeno a partire dal 1994 (data di vigenza della nuova legislazione elettorale, prevalentemente maggioritaria), risulta ormai pienamente superata. La questione appena evocata rinvia esplicitamente al tema dei rapporti fra partiti politici/forma di governo/forma di stato, in una parola a ciò che delle prassi costituzionali, vigenti fino ai primi anni '90, la migliore dottrina coglieva come *ParteienStaat*, come 'democrazia dei partiti'. La realtà costituzionale, come abbiamo già osservato, ci dice che la Costituzione del '47 aveva effettivamente in controluce un'altra Costituzione, quella 'reale', costituita dai partiti. Tale osservazione costituisce una verità storico-politica indiscutibile, di cui oltre ai politologi hanno dovuto prendere coscienza anche i giuristi che non avessero avuto paura a 'sporcarsi le mani' con il tema dell'effettività del diritto costituzionale. Ricordiamo a questo proposito le lucide pagine scritte in materia da maestri del diritto costituzionale, fra cui sono da richiamare, almeno, Virga, Maranini, Crisafulli, Martines, Elia, Cheli, Rescigno, ma l'elenco, come è noto, è ben più ampio.

Che i partiti politici abbiano assicurato lo sviluppo della democrazia nel Paese, che abbiano promosso una attuazione dello Stato sociale (sia pure limitata, se considerata rispetto ai principi e alle disposizioni costituzionali di merito) soprattutto nel campo della salute e della istruzione di massa, costituisce anch'essa un'affermazione che non teme smentite. Che questi stessi partiti, in un quadro internazionale dominato dalla 'guerra fredda' e dallo scontro fra blocco sovietico e blocco atlantico, abbiano abusato del potere, originando prassi diffuse (direi ordinarie) di 'clientelismo' e di 'lottizzazione' dello Stato costituisce, parimenti, una certezza che solo le anime belle hanno fatto finta di scoprire solo con le azioni giudiziarie dei primi anni '90, con tutto ciò che ha fatto seguito alle vicende di Tangentopoli.

In un quadro di questo tipo, in verità, sarebbe da chiedersi come mai la coscienza critica del Paese, la coscienza pubblica, non è apparsa tanto conscia delle inevitabili derive svalutative della Costituzione (la 'Costituzione di carta') – di una Costituzione, cioè, messa al servizio dei partiti politici – perdendo o affievolendosi, in tal modo, le funzioni di garanzia (del pluralismo e delle minoranze) cui sono chiamati gli organi e le procedure costituzionali. Chi, poi, sia chiamato a 'difendere la Costituzione', se i costituzionalisti, i cittadini, gli organi di garanzia costituzionale è una questione strettamente connessa, che è corretto porre alla discussione pubblica (politica e giuridica).

Per sottolineare la validità di tale interrogativo, si può ricordare come la 'difesa' del primo costituzionalismo moderno (quello rivoluzionario, giacobino) fu, dai suoi costituenti, correttamente affidata alla fedeltà delle mogli, al coraggio dei mariti, alla innocenza dei bambini. Una metafora – quest'ultima – che voleva sottolineare come la Costituzione rimane pur sempre un documento di carta se essa non è fatta propria dalla coscienza civile e politica del popolo per cui essa esiste e per il cui bene pubblico è chiamata ad operare. In tal senso, in sintonia con autorevoli studiosi di diritto costituzionale, il giudizio che deve darsi di tali riforme risulta fortemente condizionato dall'assenza di uno 'spirito repubblicano' e perfino dalla stessa assenza, nelle proposizioni di riforma, di una volontà di piegarsi ai vincoli propri del costituzionalismo moderno.

Una ultima riflessione riguarda la deroga ad una delle disposizioni centrali della Costituzione, quella relativa al referendum costituzionale, ammesso dall'art. 138 Cost., come eventuale, nella sola ipotesi che il testo di riforma costituzionale non sia stato

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO**

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA**

**ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

approvato in seconda lettura con la maggioranza qualificata dei due terzi di ciascuna delle due Camere e ne abbiano fatto richiesta i soggetti titolari del potere di iniziativa referendaria. Le previsioni del ddl n. 813/2013 (Governo Letta) interviene sui tempi intercorrenti fra le lettura del testo di riforma, e sulla previsione del referendum popolare anche quando le riforme siano state approvate nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti e sono promulgate se al referendum siano state approvate dalla maggioranza dei voti validi.

In altri termini, si rende normale la revisione costituzionale ‘a colpi di maggioranza’ e s’impedisce, in tal modo, il ripetersi di referendum disertati dal corpo elettorale, come era avvenuto nei recenti casi del Friuli Venezia Giulia e del referendum confermativo (del 7 ottobre 2001) avente ad oggetto la revisione del tit. V. Interrogandosi sulle finalità e la *ratio* della riforma, le disposizioni sembrerebbero rafforzare la sovranità popolare di fronte a quella parlamentare.

Tuttavia, è da sottolineare che, nel contesto di una democrazia non più retta dal principio della rappresentanza proporzionale ma da quella (prevalentemente) maggioritaria, il referendum confermativo si trasforma in un evidente onere aggiuntivo per le minoranze (parlamentari e non) contrarie alle riforme. Queste ultime, così, non possono contare sull’astensionismo, che opererebbe a solo vantaggio della maggioranza (che procede alle revisioni senza ampi consensi, ed anzi ‘a colpi di maggioranza’). Da tutto ciò si trae la conclusione che un istituto a tutela delle minoranze (il referendum ex art. 138 Cost.) viene stravolto e trasformato in una garanzia aggiuntiva per le maggioranze (parlamentari), di volta in volta ‘protagoniste sfrenate’ di modifiche della Carta costituzionale. Appare auspicabile che nella imminente stagione di riformismo costituzionale siano adeguatamente tenute in conto le ragioni garantistiche alla base di questi orientamenti ancorché solo essenzialmente argomentati.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS****BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE**

- AINIS, Michele (2006): *Vita e morte di una Costituzione : una storia italiana*. Roma, Editori Laterza.
- BIN, Roberto,(2002): *Capire la Costituzione*. Bari, Editori Laterza.
- CALAMANDREI, Piero (1995): *Costruire la democrazia : premesse alla Costituente*. Firenze, Vallecchi.
- CARLASSARE, Lorenza (2012): *Nel segno della Costituzione. La nostra Carta per il futuro*. Milano, Feltrinelli.
- CHELI, Enzo (2008): *Il problema storico della Costituente*. Napoli, Editoriale Scientifica.
- CONSIGLIO REGIONALE TOSCANA (a cura di, in collaborazione con G. Amato, N. Iotti, G. Spadolini) (1989): *Quattro lezioni sulla Costituzione: attualità e riformabilità della Costituzione repubblicana*. Bologna, Il Mulino.
- D'IGNAZIO, G., GAMBINO, S. (2007): *La revisione costituzionale e i suoi limiti*. Milano, Giuffré.
- DOSSETTI, Giuseppe (1996): *La costituzione : le radici, i valori, le riforme*. Roma, Edizioni Lavoro.
- ELIA, Leopoldo, (1979): "La costituzione materiale di uno Stato pluriclasse", in *Il Parlamento*.
- FIORAVANTI, Maurizio (a cura di) (2009): *Il valore della Costituzione: l'esperienza della democrazia repubblicana*, Roma-Bari, Laterza.
- GAMBINO, Silvio (2009): *Stato e diritti sociali*. Napoli, Liguori.
- GROSSI, Pierfrancesco (2002): *Attuazione e inattuazione della Costituzione*. Milano, Giuffré.
- JEMOLO, Arturo Carlo (1996): *Che cos'è la costituzione* (con introduzione di Gustavo Zagrebelsky). Roma, Donzelli.
- ACCADEMIA NAZIONALE DEI LINCEI (2009): *La Costituzione ieri e oggi : atti del convegno dell'Accademia Nazionale dei Lincei*, (Roma, 9 e 10 gennaio 2008).
- MAROTTA, Sergio (a cura di) (1996): *I valori della Costituzione italiana : atti del convegno La Costituzione della Repubblica oggi : principi da custodire, istituti da riformare*, Napoli, La città del sole.
- MORTATI, Costantino (1945): *La Costituente; la teoria, la storia, il problema italiano*, Roma, Darsena.
- ONIDA, Valerio (2007): *La Costituzione*, Bologna, Il Mulino.
- PALADIN, Livio (2004): *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*. Bologna, Il Mulino.
- PALERMO, Francesco (2007): *La 'manutenzione' costituzionale*, Cedam, Padova.
- RODOTÀ, Stefano (2013): *Il diritto di avere diritti*. Roma-Bari, Laterza.
- RUFFILLI, Roberto (1988): "Quel primo compromesso. I contrasti e le mediazioni all'origine della Repubblica", in *Il Mulino*, n. 1. ■