



ORDINES

Per un sapere interdisciplinare sulle istituzioni europee

ISSN 2421-0730

NUMERO 1 – GIUGNO 2017

A CURA DI LUIGI MARIANO GUZZO

Forum della rivista *Ordines*.

Tra Costituzione, diritto e politica

Con contributi di:

PAOLO BECCHI, NICOLA COLAIANNI, MASSIMO

LA TORRE, ANTONINO MANTINEO, ANTONIO

RUGGERI, ANTONINO SPADARO

A CURA DI LUIGI MARIANO GUZZO*

Forum della rivista *Ordines*.

Tra Costituzione, diritto e politica

Lo scorso 4 dicembre 2016 gli italiani si sono pronunciati sulla legge costituzionale “*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*”, il cui testo è stato pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 15 aprile 2016. Di natura oppositiva ai sensi dell’art. 138 della Costituzione, il *referendum* ha assunto, invece, a tratti, le caratteristiche di un plebiscito nei confronti dell’operato del governo in carica; ciò anche per la strumentalizzazione che di esso ne hanno fatto i rappresentanti politici. L’elemento inequivocabile è il risultato delle urne: circa il 60per cento dei votanti (l’affluenza si è attestata intorno al 65per cento degli aventi diritto) ha respinto la revisione costituzionale proposta dal premier Matteo Renzi e dal ministro per le riforme costituzionali Maria Elena Boschi. D’altro canto, non può negarsi che tale tentativo di revisione della Carta fondamentale italiana abbia rappresentato, per il nostro paese, l’instaurarsi di una diffusa stagione di interesse e di discussione sui principi e sui valori della Costituzione repubblicana, segnata da numerose occasioni di dibattito e di confronto pubbliche. Tant’è che neanche quel “No” della maggioranza degli italiani sembra oggi bastare a porre definitivamente nel cassetto, le numerose questioni teoriche e giuridiche sollevate nel corso della “campagna” referendaria. Ed anzi, è proprio in questo momento, a “mente fredda”, che le stesse meritano più profonde e opportune riflessioni.

Non fosse altro che, ora, ancora urgente più che mai nell’agenda delle istituzioni politiche, si percepisce il tema della rappresentatività popolare, con una legge elettorale, la numero 52 del 2015 (chiamata

* Dottorando di ricerca in “Teoria del diritto e ordine giuridico economico europeo” presso l’Università “Magna Graecia” di Catanzaro.

giornalisticamente “Italicum”), che assegna un premio di maggioranza “abnorme”, come l’ha definito Zagrebelsky, alla lista che abbia ottenuto almeno il 40per cento dei consensi. Per altro verso, abdicano alla loro funzione i rappresentanti del Parlamento quando inermi attendono e, addirittura, con fermezza chiedono la pronuncia della Corte Costituzionale sulla legge elettorale in questione, affinché sia la stessa Corte ad introdurre i correttivi necessari al provvedimento normativo, in mancanza di una convergenza delle forze politiche.

In questo clima è indubbio che per l’Italia si prospetta uno scenario di forte fermento istituzionale. Così la rivista Ordines ha pensato di promuovere, tra le sue pagine, una tavola rotonda “virtuale” con illustri docenti, per mettere al centro della discussione i temi della strutturazione e del funzionamento degli apparati istituzionali, che hanno caratterizzato questi mesi.

1. Si è parlato molto di bicameralismo paritario e di bicameralismo imperfetto. Il bicameralismo paritario previsto dall’art. 70 della Costituzione del 1948 (“La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere”), sarebbe stato del tutto stravolto dall’art. 70 proposto dal progetto di revisione costituzionale “Renzi-Boschi”. Il superamento del bicameralismo paritario è giustificato, per lo più, da ragioni di celerità del procedimento legislativo. D’altronde addurre motivazioni per le quali le democrazie europee sono, per la maggior parte, strutturate in sistemi monocamerali o bicamerali imperfetti, porta inevitabilmente il discorso a cadere in una *fallacia* descrittivistica. Il nodo centrale della questione rimane il seguente: una democrazia può funzionare pienamente anche attraverso un Parlamento composto da due Camere con uguali competenze?

2. In democrazia ci sono due importanti valori che possono entrare spesso in conflitto, o almeno così sembra: la rappresentatività e la governabilità. L’ultimo tentativo di revisione costituzionale, se letto insieme alla legge elettorale “Italicum”, appariva sacrificare sull’altare della governabilità il valore della rappresentatività. Governi forti esigono maggioranze forti in Parlamento, non facili da ottenere nella complessità della società civile, se

non attraverso correttivi, come i cosiddetti “premi” di maggioranza. Per di più, oggi, la tecnocrazia dell’Unione Europea e l’oligarchia del mondo delle finanze hanno poco interesse per la rappresentatività democratica e chiedono agli Stati nazionali prima di tutto governi stabili. Ma per assicurare la governabilità è sempre necessario sacrificare la rappresentatività?

3. Nel progetto di revisione costituzionale “Renzi-Boschi” lo stato di guerra (art. 78 Cost.) è deliberato, a maggioranza assoluta, solo dalla Camera dei deputati, invece che dal Parlamento in seduta comune. Si è discusso poco in questi mesi del punto in questione, in quanto l’istituto previsto dall’art. 78 Cost. non è mai stato utilizzato in circa settant’anni di vita repubblicana e la discussione ai più appare rilevante solo da un punto di vista teorico. In realtà, ad una più attenta analisi, soprattutto nel clima di paura e di sconforto che gli attentati terroristici hanno gettato sull’Europa occidentale e nel quadro di instabilità politica del Medioriente, la dichiarazione di “stato di guerra” può essere uno strumento nelle mani di un governo che voglia all’interno di uno “stato d’eccezione”; tutto ciò sarebbe stato reso più semplice dalla previsione della deliberazione di una sola Camera a maggioranza assoluta, per un governo con una forte maggioranza in Parlamento, determinata peraltro dal testo vigente della legge elettorale n. 52 del 2015. Abbiamo assistito, ancora una volta, al tentativo di rafforzare l’Esecutivo?

4. Quello dei costi della politica rappresenta un tema-chiave nel dibattito pubblico degli ultimi anni, soprattutto in tempi di crisi economica. A parte l’evidente sperequazione tra i costi della politica e quelli della società civile, il problema è che determinate scelte normative sono spesso giustificate da ragioni economiche. Un diverso motivo per il quale si prospettava un’atipica abolizione del Senato a favore di un “nuovo” Senato quale Camera delle autonomie territoriali, con una riduzione del numero dei parlamentari, era quello di “abbattere” i costi della politica. Ciò presuppone almeno tre modi di intendere il rapporto tra diritto ed economia, e cioè:

guardare ai diritti come ad una questione in larga misura economica, ovvero riproporre la dialettica marxista che guarda all'economia quale struttura della realtà sociale di cui lo stesso diritto sarebbe sovrastruttura, o ancora trovare la giustificazione ultima dei diritti nell'economia. D'altra parte se è vero che i diritti hanno comunque necessità di un tessuto economico che assicuri loro il funzionamento, che rapporto, oltre a questo, può instaurarsi tra diritto ed economia?

5. Un altro tema di questa campagna referendaria è stato quello della "scrittura" del testo costituzionale. Per molti commentatori il testo di riforma era un buon testo nei contenuti, nonostante nella forma andasse scritto meglio. La questione si presenta quale problema di tecnica della normazione giuridica. Se la forma è sostanza, l'eleganza e la chiarezza, nonché la congruenza logica delle diverse disposizioni normative in un unico testo legislativo, non sono ancora valori che il legislatore, e specialmente il legislatore costituzionale, deve perseguire nella sua attività?

6. Il referendum sull'uscita del Regno Unito dal processo di integrazione europea, l'elezione di Trump negli Stati Uniti d'America, la forte instabilità politica mediorientale, il terrorismo fondamentalista di matrice islamica, i costanti flussi migratori... il 2017 si apre con poche certezze e tante incognite e variabili. L'Italia che ruolo può oggi occupare sulla scena europea e mondiale?

Paolo Becchi *

- 1.** Non si vede proprio perché un parlamento non possa funzionare anche con due camere con uguali competenze. Ha funzionato così nel nostro Paese almeno sino agli anni Novanta, con alti e bassi e continuerà giocoforza a funzionare ora, dopo che il popolo ha bocciato la revisione proposta dal governo Renzi.

- 2.** Niente affatto. Il sistema elettorale tedesco, ad esempio, garantisce al contempo governabilità e rappresentatività. Non voglio dire che da noi avrebbe lo stesso effetto, ma è incontestabile che questo valga per la Germania. Non siamo tutti uguali e questo non è un male.

- 3.** È un punto passato in secondo piano nelle animate discussioni intorno al referendum, ma quanto previsto dalla revisione era gravissimo: una ragione di più per votare no.

- 4.** Diciamolo con franchezza: i vantaggi in termini economici della riduzione del numero dei senatori sarebbero stati irrisori; ma fatemi fare una breve considerazione: se la democrazia ha un costo dovremmo essere anche disponibili a pagarlo o no?

- 5.** La forma in un testo costituzionale è importante quanto il contenuto. Ciascun cittadino deve essere in grado di comprendere il testo; qui almeno per alcuni articoli neppure un valido costituzionalista sarebbe riuscito a capirci qualcosa.

- 6.** L'Italia non svolge alcun ruolo sulla scena europea: non siamo stati ancora completamente colonizzati dalla Germania come la Grecia, ma c'è il rischio che prima o poi questo avvenga. Se l'Italia vuole di nuovo iniziare a contare qualcosa deve anzitutto recuperare la propria sovranità.

* Professore ordinario di Filosofia del diritto, Università di Genova.

A partire da quella monetaria. In Europa i paesi senza l' euro sono quelli che stanno meglio e la Gran Bretagna uscendo addirittura dalla Ue sembra stare meglio di prima. Riprendiamoci dunque le chiavi di casa, se vogliamo contare qualcosa.

Nicola Colaianni *

1. Complessivamente le motivazioni a sostegno della riforma costituzionale sono state frutto prevalentemente di propaganda, senza solido fondamento nella realtà, a cominciare dal presunto rallentamento del procedimento legislativo provocato dal bicameralismo paritario. In questa legislatura, per esempio, secondo le statistiche approntate dagli uffici del Senato i disegni di legge governativi sono stati approvati, in media, in 116 giorni. Ovvio che se ci fosse una sola Camera i tempi sarebbero ridotti. Ma la riforma non prevedeva il monocameralismo, bensì un bicameralismo arzigogolato, che avrebbe comportato in ben pochi casi una riduzione dei tempi. In realtà ciò che allunga i tempi non è il bicameralismo ma la "navetta" prolungata per oltre due letture: che comunque si verifica in un numero di casi molto limitato. La verità è che quando non c'è accordo i disegni di legge si ripongono nel cassetto per mesi o (penso alla legge sulla violenza sessuale) per anni e ciò accadrebbe anche con un Parlamento monocamerale. Comunque, per eliminare la navetta prolungata basterebbe pensare ad un istituto simile al *conference committee* degli Stati Uniti (una commissione bicamerale che trova l'accordo su un testo comune) o, meglio ancora (perché manterrebbe la fruttuosa funzione del Senato come camera di ripensamento), ad un bicameralismo facoltativo, lasciando al Senato il potere di intervenire con una seconda lettura solo sulle leggi ritenute di grande rilievo per la conservazione dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale (laicità, pluralismo, diritto di difesa e diritti fondamentali in genere, ecc.).

2. No. Se comprimessimo eccessivamente - per usare l'avverbio della Corte costituzionale nella sentenza 1/2014 (la nuova non la conosco al momento in cui scrivo) - la rappresentanza avremmo una democrazia d'investitura, in cui il popolo è chiamato a votare ogni cinque anni, durante i quali si avrebbe la tocquevillana dittatura della maggioranza.

* Professore ordinario di Diritto ecclesiastico, Università di Bari.

3. Il risultato è quello, ma secondo me la maggioranza neocostituente non ha neppure dato importanza alla questione, preoccupata com'era, in linea generale, di restringere al massimo l'area delle materie a bicameralismo perfetto. Proprio perché la questione in settant'anni di repubblica non s'è mai posta e, quindi, ha un rilievo meramente teorico, ho l'impressione che, se ci avesse fatto caso specifico, la maggioranza avrebbe potuto inserire anche la deliberazione dello stato di guerra nel nuovo art. 70 tra le materie a funzione collettiva: non le sarebbe costato nulla e anzi sarebbe stato motivo di consenso. La trascuratezza, invece, è ben più grave perché svela la presupposizione, per la verità non della sola maggioranza attuale, che ormai le guerre si fanno ma non si dicono (e perciò non si deliberano) perché si chiamano in altro modo: azione di polizia internazionale, intervento o addirittura missione di pace. Al Parlamento spetta non deliberarle, perché rientrano nei compiti dell'Esecutivo, ma solo approvarne gli oneri di spesa.

4. Questo è stato l'argomento più demagogico della propaganda governativa, quello che truffaldinamente era stato inserito perfino nel titolo della legge di riforma senza che corrispondesse ad alcuna delle disposizioni revisionate: si trattava, infatti, di un possibile effetto, di incerto ammontare, della riforma. Gli stessi uffici della Ragioneria dello Stato avevano calcolato in qualche decina di milioni di euro il risparmio conseguibile con l'abolizione delle indennità per i senatori e la soppressione del Cnel (per quella delle province i risparmi erano avvenuti grazie alla legge Del Rio). In generale, si sa che i diritti costano. Ma non assicurarli con un costante impegno di spesa significa in molti casi dover imporre grossi sacrifici quando scoppia l'emergenza. In ogni caso l'attuazione del nucleo essenziale dei diritti sociali non può essere limitato da equilibri di bilancio, come ha affermato la Corte costituzionale nella sentenza 275/2016 a proposito del "nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili", che "non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali": "È la

garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione".

5. Non c'è dubbio: e su questo, non a caso, quasi tutti (eccetto gli esponenti governativi, che neppure ci facevano caso) hanno concordato. La riforma era scritta con lo stile sciatto delle leggi finanziarie, che durano solo un anno e, quindi, non superano con i loro continui e attorcigliati rimandi astrusi la capacità di sopportazione dei lettori. La Costituzione, invece, è destinata a durare nel tempo, in quanto legge fondamentale deve contenere principi e non regole di dettaglio (non di rado, nella riforma bocciata, di carattere regolamentare), perciò dev'essere, se non auspicabilmente elegante, almeno chiara e leggibile da tutti i cittadini, i quali - come prescritto alla fine del testo costituzionale - sono chiamati ad "osservarla fedelmente". Anche l'art. 54 pone ai cittadini il dovere di osservare la Costituzione e le leggi: come richiederne l'adempimento se le non solo le leggi ma addirittura la Costituzione sono oscure? Qualche anno fa la Camera dei deputati organizzò un seminario, presieduto da Roberto Zaccaria, proprio sulla scrittura delle leggi, sul presupposto che la chiarezza è funzionale alla loro qualità. Ciò vale al massimo grado per la Costituzione. Vorrei ricordare come a Filadelfia, una volta elaborati anche nel dettaglio i principi della Costituzione, il testo fu affidato ad un ristretto *Committee of style*, che ebbe l'incarico di "rivederne lo stile": uno solo dei cinque componenti non era un giurista, ma - figuriamoci! - si chiamava James Madison, il professore di teologia e filosofia e, dopo il suo mandato presidenziale, rettore dell'attuale università di Princeton.

6. Domanda difficile perché un ruolo peculiare dell'Italia nello scacchiere internazionale o anche solo in Europa s'è perso da qualche decennio, da Sigonella in poi. Se pensiamo come la causa palestinese sia stata l'ultima che abbia avuto negli anni ottanta il luogo di mediazione a Roma, ci rendiamo conto dell'irrilevanza attuale della nostra politica estera. Il discorso è molto ampio ma, in estrema sintesi, a me pare evidente che l'Italia possa, e debba, avere un ruolo strategico almeno come ponte, quale

geograficamente è, tra le due sponde del Mediterraneo in termini di pace e di accoglienza sostenibile dell'immigrazione: ma tra il dire e il fare davvero in questo caso c'è di mezzo il mare.

Massimo La Torre *

1. Una democrazia tanto meglio funziona quanto più ragionevole e inclusiva è la sua procedura di deliberazione. Due camere, elette in modo diverso, e dunque capaci di articolare la rappresentazione politica in modo plurale, si completano a vicenda. Va inoltre sottolineata la funzione di ponderazione e di “raffreddamento” di passioni e di decisioni troppo affrettate che un bicameralismo, anche quasi perfetto, può assolvere come garanzia alla sovranità popolare. Un tale bicameralismo può essere un buon contrappeso alla sempre più crescente forza di gravità esercitata dall'esecutivo, rafforzato tra l'altro dalla struttura sovranazionale ormai assunta da alcune delle decisioni più rilevanti della politica degli Stati membri dell'Unione Europea.

2. No. Di governabilità si muore. In democrazia almeno. La democrazia, lo dice Andrea Caffi, è per sua natura “turbolenta”. Machiavelli, parlando della sua repubblica, dice qualcosa di analogo. In democrazia ci vuole il conflitto, la contestazione, la *parresia* degli antichi Greci. Ed ovviamente una certa uguaglianza di diritti politici e di accesso alla cittadinanza come struttura portante della decisione politica. Dagli anni Ottanta governo ed esecutivo hanno moltiplicato esponenzialmente la loro potenza decisionale, espropriando la cittadinanza di molte sue prerogative, e trasformandosi dunque in attori decisionistici. Processo cui è corrisposto il revival e l'auge anzi della teoria politica e giuridica schmittiana; questa in quella contingenza è divenuta di moda nei salotti del Bel Paese. Abbiamo assistito e stiamo ancora assistendo ad una lunga stagione di riaffermazione dell'autorità sulla democrazia. La riforma dell'università che ha creato dei rettori monocratici (accompagnati da un “consiglio di amministrazione” nominato dall'alto), e che ha svuotato di potere le facoltà, abolendole, e sostituendole con dei pallidi e invertebrati “dipartimenti”, è solo un episodio di questo passaggio “termidoriano” della politica, non solo italiana.

* Professore ordinario di Filosofia del diritto, Università di Catanzaro.

Siamo passati dall'idea che segnò gli anni Settanta di una democratizzazione di tutto il tessuto sociale (ricordiamo i “decreti delegati” del 1975 che introducevano spezzoni di democrazia nella gestione della scuola) all'agitazione dell'esigenza della governabilità e della rielaborazione della sfera politica come “impresa” e dell'attività politica come selezione schumpeteriana del leader. Il passaggio si potrebbe riassumere in una formula: da Proudhon a Schmitt per l'appunto. L'“impresa” piace tanto non perché più efficiente economicamente, ma soprattutto perché non democratica, perché è autocratica, diretta monocriticamente e dall'alto da un Amministratore Delegato o da un Impresario come uomo solo al comando. L'Italia degli ultimi vent'anni è stata anche questo, il laboratorio di un lungo Termidoro.

3. La riforma Boschi voleva rendere l'Esecutivo meno vincolato. Ciò mi pare evidente. E rendere così più facile anche la trasformazione del parlamento in cinghia di trasformazione di decisioni prese a Bruxelles o nei suoi dintorni, al livello esecutivo sovranazionale cioè. La riforma è stata “venduta” in Europa come un momento di semplificazione delle procedure di applicazione delle decisioni assunte dai vertici dell'Unione Europea. Un ingranaggio ulteriore di ciò che Jürgen Habermas chiama “federalismo esecutivo”.

4. In una democrazia rappresentativa lapalissianamente quanti più sono i rappresentanti migliore è il regime della deliberazione, dunque la democrazia stessa. Giacché in tal modo il suo tasso di rappresentatività aumenta. A rigore e *ad absurdum*, se si vogliono ridurre i costi della politica, ché i rappresentanti costano, allora bisognerebbe averne il meno possibile e finalmente uno solo, il Grande Timoniere. Si potrebbe scomodare Platone al riguardo, e la sua ingiusta accanita polemica contro Pericle, il democratico, e l'idea del regime degli esperti. Oppure si potrebbe ricordare il Cameralismo delle monarchie europee di fine Settecento, tutto per il popolo ma niente (o pochissimo) mediante il popolo. E che per favore non si evochi a questo punto il fantasma del “populismo”, formula ambigua,

ché può significare tanto il regime carismatico cui si affida l'oligarchia con a capo il grande leader, il Cavaliere, oppure l'appello alla mobilitazione delle masse. Quest'ultima in democrazia deve mantenersi, va curata, istituzionalizzata certo, ma non disattivata e tanto meno disprezzata e calunniata.

5. La qualità dell'attuale legislazione in Italia è penosa. E lo è perché sempre meno si fanno vere leggi, ma solo provvedimenti ad hoc, contingenti, situazionali, opportunistici, senza attenzione alla loro universalizzabilità ed alla coerenza del testo normativo di riferimento e tanto meno la sua collocazione in una narrativa normativa di disposizioni legislative (la forma legge di cui parlano Kant e poi Franz Neumann, o, se si preferisce, l'"integrità" di Ronald Dworkin). Si legifera solo puntando al risultato, alla bottega. Si guardi in che condizioni è stato ridotto il diritto tributario, pieno di legghine e disposizioni vessatorie, irragionevoli, meramente dettate dalla necessità di fare cassa. Nelle accise della benzina paghiamo ancora la guerra d'Abissinia... Tutto ciò tra l'altro è patentemente, radicalmente incostituzionale, perché violentemente irragionevole. Il diritto tributario, una volta vanto della scienza giuridica italiana, è ora concepito ed applicato come una specie di Bancomat del, per il, governo di turno e le sue necessità immediate di fare cassa.

6. L'Italia, ahinoi, oggi non gioca nessun ruolo significativo sulla scena internazionale. Né in quella europea né in quella mondiale. È semplicemente assente. Così è da più di vent'anni ormai. In questo senso la cosiddetta seconda repubblica è stata un vero disastro. Di cui la tragedia della Libia, ora ridotta ad un ammasso di rovine, e condannata alla guerra civile permanente (dietro casa nostra...), è la più triste testimonianza.

Antonino Mantineo *

1. I risultati del Referendum consultivo hanno determinato diverse conseguenze politiche. La prima, la principale, di lasciare immutata la Carta Fondamentale, in tutte le sue parti, mantenendo, fra l'altro il bicameralismo perfetto e il sistema di democrazia parlamentare, su cui regge l'attribuzione di un rapporto fiduciario delle due Camere, nei confronti del Governo e di non modificare il titolo V della Carta, con le diverse competenze attribuite a Regioni, Province, Città Metropolitane, comuni ed il ruolo di soggetto attivo e politico riconosciuto costituzionalmente ai gruppi sociali, portatori degli "interessi generali. La seconda conseguenza, quella di avere comportato la crisi di Renzi e, di più, del modello che lui incarna di un premiarato forte, che ritiene di rendere più efficace ed efficiente il sistema politico riducendo i dissensi e componendo un Partito della Nazione, in cui ci propone di riporre definitivamente nel cassetto le differenze ideali ed ideologiche fra destra e sinistra.

2. Il rapporto fra governabilità e partecipazione democratica dei cittadini "singoli ed associati", che non attribuisce a questi solo la scelta dei propri rappresentanti, ma che richiede di valorizzare quel pluralismo sociale ed istituzionale, come ben delineato da norme fondamentali della nostra Costituzione, come gli artt. 2 , 3, 5 Cost, e come riconosciuto nei principi di sussidiarietà orizzontale verticale, introdotti dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, e, in special modo, dall'art.118 Cost., il quale riconosce e favorisce "l'autonoma iniziativa dei cittadini, per lo svolgimento di attività di interesse generale", rischia da tempo di essere compromesso, se non definitivamente accantonato, attraverso una logica che ha trovato diversi sostenitori ed attuatori, quelli di casa nostra e quelli che dai *santuari* ristrettissimi di potere, . soprattutto di quello finanziario, anche internazionali, i quali vorrebbero nei fatti demolire i luoghi della partecipazione democratica, reprimendo il dissenso, instaurando veri e

* Professore ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Università di Catanzaro.

propri sistemi autoritari, che si costituirebbero attraverso l'uomo forte al comando, rendendo anche le istituzioni legislative asservite ad un modello quasi aziendale: tempi brevi, certi per decidere attraverso l'accentramento dei poteri. Tutto ciò favorito anche da un sistema dell'informazione anch'esso accentrato da ristretti gruppi finanziari ed economici. Fa bene a richiamare i fattori internazionali e, in particolar modo, le istituzioni europee che hanno contribuito a mettere in crisi il "primato della politica" e la partecipazione democratica dei cittadini, dei movimenti, dei gruppi sociali, tutti sacrificati sull'altare del pareggio di bilancio, dello spread, del salvataggio delle banche. L'Europa culla dei diritti umani si è andata da troppo tempo trasformata nella fortezza-Europa, ove vige il primato della finanza.

Eppure, molti fattori, primo fra tutti la fine prossima ma già evidente della globalizzazione come pensiero unico che domina il mondo, potrebbero riportare tutti i soggetti e i movimenti della società a porre la questione centrale, il primato della persona umana, a curare la causa delle diseguaglianze, a riporre la comunità locale come luogo principale e privilegiato delle politiche pubbliche. A rinnovare, senza abbattere il welfare sociale, patrimonio del novecento europeo ed italiano.

3. Una delle ragioni che consigliavano molti di noi a ritenere che il referendum fosse un rischio per la democrazia in Italia è stato proprio la considerazione che lo stato di guerra, approvato solo dalla Camera dei Deputati, sarebbe stata non già un'ipotesi astratta ma una possibilità concreta. In realtà, già in questi decenni abbiamo assistito ad una neppure silenziosa violazione costante dell'art. 11 della Costituzione, ovvero al "ripudio della guerra" "come "strumento di risoluzione delle controversie internazionali". Molti dei nostri militari sono impegnati su teatri di guerre, molte delle quali contro eserciti armati dalle armi prodotte da multinazionali italiane. Così la spesa militare che con governi a guida di centro-sinistra è lievitata in modo esponenziale, mentre le risorse pubbliche si riducono per la spesa sociale, la ricerca, il lavoro. Certo, sono scelte scellerate in capo all'Esecutivo anche uscente, ma anche a quelli del passato

recente. Si può ben dire che il No al Referendum abbia scongiurato anche questo rischio, ma non siamo così ingenui da ritenere che la guerra sia allontanata e definitivamente. Neppure quella che possa vedere impegnato il nostro Paese. Le lobbies militari si arricchiscono e sanno alimentare i focolai sparsi, inventando sempre nuovi nemici.

Una riforma per evitare almeno rischi imminenti per l'Italia sarebbe la riduzione della produzione dei finanziamenti alle industrie di armi e, soprattutto, il ripristino della leva obbligatoria, accompagnato dall'introduzione del servizio civile obbligatorio. Un esercito di popolo e non di professionisti non serve ai generali. I quali inventerebbero, come già hanno fatto, la guerra "virtuale" tele-comandata pur di trovarsi un lavoro.

4. Il Referendum e la prepotenza con la quale si voleva imporre la riforma Renzi agli italiani, dopo averla imposta al Parlamento, anche attraverso il ricorso al voto di fiducia, non ci deve esimere dal riflettere su modifiche necessarie al Paese, alla sua democrazia. Ho cercato di dire che oggi questa è messa in pericolo nel nostro Paese non già per la lentezza delle procedure di approvazione delle leggi; né perché l'Esecutivo sia come ostaggio del Parlamento. La democrazia ha bisogno di essere vivificata e rinnovata, a partire dai principi e i valori dei Padri e delle Madri Costituenti, se si mette al centro del sistema e dell'ordinamento la persona umana; se si dà attuazione ai diritti al lavoro, alla salute, alla previdenza ed assistenza, all'informazione, al diritto allo studio, ad un sistema fiscale equo, proporzionale e progressivo, rispetto al reddito, senza sperequazioni insostenibili. E se si rispettano e riconoscono i diritti alla partecipazione, al controllo democratico, alla proposta, attraverso istituti attivati e esigibili quali referendum, proposte ed iniziative di legge, sulla carta previsti ma, nei fatti, non incidenti e sempre disattesi dalle istituzioni. La nostra è ancora la democrazia dei Comuni, di quelle realtà che sono immediatamente vicine ai cittadini e che in questi anni sono state chiamate a sostituirsi al Governo centrale per svolgere il ruolo di esattore delle tasse, tante, a fronte dei servizi che si riducevano. I costi della politica, certo, che sono diventati un problema, tanto da considerare chi svolga una funzione pubblica come

appartenente alla “casta”. Lancio qui una proposta su cui da tempo si ragionava fra costituzionalisti e forze politiche: ridurre il numero dei componenti delle due Camere, senza modificare le funzioni; ridurre le indennità di carica, come per altro, sono obbligati a fare gli eletti del movimento cinque stelle. Una riforma relativa a pochi articoli della Costituzione che, però, darebbe un segno tangibile di un ritorno alla sobrietà dei politici che tanto bene fa alla democrazia.

5. La fretta e l'ambizione di fare le riforme che entrassero nella storia è stata mal consigliera per la scrittura delle stesse. Non ci sorprende che questa scrittura, complicata, illeggibile, contraddittoria sia stata opera degli uffici legislativi del Governo e da questa immaginata in modo distorto. Temiamo, però, che vi abbiano concorso anche costituzionalisti, assoldati per scrivere sotto dettatura. Purtroppo, il mestiere di intellettuale non esonera dalla responsabilità di prestarsi al potente di turno. Anche costoro dopo lo schiaffo del referendum dovrebbero riflettere. La Costituzione è sacra: merita rispetto, cura e occorre una grande condivisione anche il pensare di modificarla.

6. Dovremmo tornare ad essere come nel pensiero di Spinelli, di Moro, di Berlinguer, di Giovanni XXIII, di Dossetti, di La Pira, un Paese che nelle organizzazioni internazionali, oltre che al suo interno, svolge la sua parte perché si affermi la pace e la cooperazione tra i popoli. Perché l'Europa torni ad essere l'Europa dei diritti, della partecipazione, dei grandi ideali che si realizzano, dei movimenti di partecipazione, della ricerca, della filosofia per l'uomo e l'umanità. Delle istituzioni democratiche che aborriscono le guerre in casa ed in ogni angolo della terra. I nazionalismi che in Inghilterra con la sua uscita dall'Europa e in America con Trump hanno ripreso vigore, come in altri parti dell'Europa occidentale ma anche orientale, si sconfiggono solo con la democrazia, la cultura, la partecipazione, il lavoro, l'eguaglianza accanto alla libertà. Quest'ultimo valore è stato utilizzato, invece, per creare diseguaglianze e queste generano populismi, rabbia, frustrazione. Oggi l'Italia è chiamata, più di ieri, ad

essere luogo dell'accoglienza. Lasciata sola da questa vecchia Europa, come l'ha definita Papa Francesco. Solo una forte iniziativa giovanile, con una carica di grande umanità, con sete di giustizia, di partecipazione, di dissenso per quella globalizzazione selvaggia che ha prodotto morti, disperazione, ci permette di continuare a sperare. Non servono riforme dell'impianto costituzionale serve una politica che sappia governare la finanza e l'economia e le metta al servizio della comunità e dell'uomo.

Antonio Ruggeri *

1. Non vi è alcun automatismo nel rapporto tra la democrazia e la articolazione in una o due Camere del Parlamento, come pure nel carattere perfetto ovvero imperfetto del sistema bicamerale, laddove accolto. La struttura del Parlamento, al pari di ogni altro istituto costituzionale, è figlia del tempo e del luogo (e, dunque, della storia) di un ordinamento dato. E non occorre qui rammentare che il bicameralismo inglese ha rinvenuto giustificazione nel modo di essere della società, cui ha inteso fare da specchio rappresentando il delicato, sofferto equilibrio tra la vecchia classe nobiliare, peraltro in progressivo declino, e la nuova classe emergente (dapprima la borghesia, poi anche il proletariato), mentre – per fare solo un esempio tra i più emblematici – il bicameralismo negli Stati Uniti d’America ha risposto al fine di dar voce, in modo paritario, nel Senato agli Stati membri e, dunque, di rappresentare il nuovo modello di organizzazione federale dello Stato, “inventato” principalmente allo scopo di dar modo alle ex colonie inglesi riscattatesi dal giogo della madrepatria di difendersi dall’eventuale ritorno di quest’ultima in armi sul suolo nordamericano.

Il problema organizzatorio non può, perciò, essere visto in astratto, *in vitro*, ma va contestualizzato.

D’altro canto, come si sa, un medesimo istituto costituzionale, calato in contesti diversi, può acquisire un volto parimenti diverso.

Se ci si chiede – come traspare dalla domanda che ci è stata posta – se un dato istituto può, o no, “funzionare”, ci si deve necessariamente chiedere quali siano le condizioni complessive di contesto in cui l’istituto stesso s’inscrive ed opera. Andando al cuore della questione, il Parlamento può “funzionare” se si danno le condizioni politiche perché ciò si realizzi, il che vale come chiedersi quale sia il sistema dei partiti, se la maggioranza che sostiene il Governo è, o no, coesa, se i Governi possono nutrire fondatamente l’aspettativa di durare almeno per un certo tempo, ecc.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Messina.

Tutto ciò posto, poi, è ovvio che anche le regole giuridiche (costituzionali e non) possono, e devono, fare fino in fondo la loro parte, concorrendo all'obiettivo della "funzionalità" delle Camere e dei meccanismi istituzionali in genere; e, dunque, occorre che si abbia (specie ad opera dei regolamenti camerali) una disciplina adeguata dei procedimenti di formazione della volontà parlamentare, ad oggi troppo farraginosi e mal strutturati, ecc.

2. Mi pare che occorra fare chiarezza sui termini posti nella domanda.

Comincio dalla "rappresentatività". Ho la sensazione che essa sia qui intesa come sinonimo di "rappresentanza proporzionale". Preferisco distinguere tra una *rappresentanza in senso formale* ed una *in senso sostanziale*. La prima si ha comunque, per il mero fatto delle elezioni e quale che sia il sistema adottato di traduzione dei voti in seggi, per effetto della quale viene comunque a costituirsi il rapporto di rappresentanza; la seconda rimanda invece al tipo di sistema stesso, al fine di stabilire se esso sia in grado, o no, e, se sì, in che misura, di assicurare una rappresentazione il più possibile fedele nelle assemblee elettive della geografia politica della società.

L'una e l'altra specie di rappresentanza, comunque, non hanno nulla a che fare con la "rappresentatività", nella sua ristretta e propria accezione che denota l'attitudine dei rappresentanti a farsi carico delle aspettative dei rappresentati, dandovi quindi il seguito conseguente a mezzo dell'attività di governo (in senso lato).

E qui viene in rilievo la "governabilità", che – per una tesi largamente diffusa – sarebbe appagata col fatto stesso della stabilità dei Governi e delle maggioranze che li sostengono.

Il politologo potrà contentarsi di siffatta accezione; il costituzionalista invece, a mia opinione, no. La "governabilità", nella densa accezione con cui la intendo, non si risolve riduttivamente nella mera durata del Governo. Piuttosto, si ha alla sola condizione che le attività di direzione politica, poste in essere nei Paesi a regime parlamentare dal *tandem* Parlamento-Governo, non soltanto rispondano nel massimo grado possibile (alle condizioni oggettive di contesto) alle attese dei governati ma – qui è il punto – si orientino e conformino ai fini-valori iscritti nella Carta e, quindi, diano voce

a quell'etica pubblica repubblicana che si specchia nei valori stessi e che ha senso solo se riesce ad affermarsi attraverso le pratiche diffuse non soltanto dei rappresentanti ma anche, e in primo luogo, degli stessi rappresentati.

Come si vede, il filo del ragionamento ci porta al cuore della questione costituzionale, che è quello in cui si verifica la "rappresentatività" degli stessi... *rappresentati*. Non dobbiamo infatti dimenticare che i rappresentanti non vengono da un altro pianeta ma sono estratti dalla stessa società che sono chiamati a rappresentare. Perché allora meravigliarsi se il marcio che c'è in quest'ultima si riproduce e rispecchia anche al piano alto in cui siedono i rappresentanti?

Tutto ciò posto, si tratta quindi di chiedersi se possano darsi dei rimedi alle storture e complessive carenze tanto della "rappresentanza" che della "governabilità". Una questione, questa, micidiale, da far tremare le vene e i polsi, come diceva il Poeta. Per ciò che qui se ne può, con la massima sintesi, dire, a me pare che occorra contemporaneamente "lavorare" sia al piano delle *regole giuridiche* che a quello delle *regolarità della politica*, nella consapevolezza che entrambe possono variamente condizionarsi a vicenda.

All'un piano, si rendono indispensabili interventi correttivi a partire dall'alto, dalla Costituzione, e quindi nella legislazione, specie, ma non solo, in quella elettorale: ad es., occorre far luogo ad un'adeguata, seppur contenuta, disciplina delle dinamiche interne ai partiti, tale comunque da non ingabbiare e soffocare l'autodeterminazione di questi (su ciò, subito *infra*). Infine, è necessario far luogo ad una complessiva ridefinizione dei meccanismi di funzionamento delle Camere, attraverso un congruo aggiornamento della disciplina dei regolamenti parlamentari che porti ad una sostanziale revisione dei procedimenti (in primo luogo di quello legislativo, ma non solo di questo). Il Parlamento è il grande malato del sistema istituzionale, perché è in esso che più direttamente arriva il contagio della malattia di cui sono afflitti i partiti, e la legge – come mi è venuto di dire in altri luoghi – è, per molti versi, un ferro arrugginito, inadeguato a far fronte ad un impegno imponente di regolazione sollecitato non soltanto dalle domande crescenti che vengono dalla società ma anche

da vincoli aventi origine esterna (nell'Unione europea e nella Comunità internazionale). Il rifacimento dei meccanismi parlamentari è, dunque, urgente perché dal loro funzionamento dipende il rendimento complessivo del sistema e, perciò, la realizzazione in apprezzabile misura di "governabilità" e "rappresentatività".

Fare buone regole, tuttavia, non basta. Perché le regole stesse possono spingersi solo fino ad un certo punto, oltre il quale il campo è (e dev'essere) rimesso alla coltivazione delle *regolarità* della politica, vale a dire a pratiche e, prima ancora, metodi di fare politica congrui rispetto ai bisogni manifestati dalla società e conformi – come si diceva – ai fini-valori iscritti nella Carta costituzionale.

La questione della "rappresentatività" dei rappresentanti, nondimeno, rimane assai complessa e problematicamente risolvibile in modo complessivamente appagante. La riforma elettorale – com'è chiaro – assume al riguardo centrale rilievo ma non merita di essere sovraccaricata di eccessive aspettative e valenze. E ciò per plurime ragioni, la più rilevante delle quali è data – a me pare – dal fatto che, nel presente contesto segnato da una integrazione sovranazionale avanzata e dall'infittirsi dei vincoli discendenti dalla Comunità internazionale, i rappresentanti sono chiamati a tener conto non soltanto delle domande che vengono da coloro che li hanno eletti ma anche di quelle poste da chi non partecipa al fatto elettorale, quali gli stranieri stabilmente residenti e gli immigrati irregolari, nonché (e in considerevole misura) dei *partners* europei, dei mercati internazionali, ecc.

La rappresentatività, insomma, ha da essere quanto più possibile "inclusiva", riuscendo a mediare efficacemente tra aspettative di regolazione normativa e di governo in genere che possono anche sensibilmente divergere tra di loro o, diciamo pure, entrare in irriducibile contrasto. La qual cosa si è sempre di più resa evidente, particolarmente con la crescita dell'influenza dei processi economici nei riguardi dei processi politici. Basti solo, al riguardo, rammentare che, nel momento in cui la crisi si è fatta più acuta, molti Governi, tra i quali da noi il Governo Berlusconi, nell'eurozona hanno dovuto gettare la spugna, proprio perché non adeguatamente... *rappresentativi*: a conferma del fatto che il Governo,

nella Costituzione vivente e tanto più in situazioni di crisi economica, è tenuto a godere non soltanto della fiducia delle Camere ma anche, appunto, di quella dei mercati e dei *partners* europei.

Dunque, le misure adottate in ambito interno, al piano delle regole come pure a quello delle regolarità, possono valere solo fino ad un certo punto. Finita la stagione dello Stato nazionale, i condizionamenti che vengono *ab extra* risultano essere sempre più incisivi, sollecitando rappresentanti e rappresentati ad un impegno viepiù gravoso ma anche gratificante, laddove riesca a farsi apprezzare in prospettiva assiologicamente orientata.

3. In primo luogo, tengo a chiarire che secondo il dettato costituzionale in vigore lo stato di guerra non è deliberato dal Parlamento in seduta comune ma con decisione conforme adottata da ciascuna Camera. È, poi, vero che negli accesi e non sempre vigilati dibattiti sulla riforma “Renzi-Boschi” il disposto dell’art. 78 è rimasto nell’ombra, forse a motivo della diffusa e fiduciosa credenza che ci saranno risparmiate – com’è, ovviamente, augurabile – le occasioni perché se ne faccia utilizzo. La estromissione del nuovo Senato da questa come pure da altre competenze a me è parsa subito inopportuna, specie se si conviene che la Repubblica si costruisce – come suol dirsi – dal basso e che un fatto così grave, quale l’entrata in guerra, interessa tutti e coinvolge la Repubblica stessa in ciascuna delle sue articolazioni istituzionali. La estromissione stessa, nondimeno, può apparire coerente con la mancata partecipazione dell’organo alla relazione fiduciaria.

Leggo, in filigrana, nel quesito posto in coda alla domanda un appunto critico. Il rafforzamento del Governo – fatto del tutto naturale in occasione delle vicende belliche e congeniale alla loro gestione, per la quale l’organo, non si dimentichi, viene dotato di poteri straordinari – è, a mia opinione, un obiettivo da perseguire, riforma sì o riforma no. In realtà, abbiamo bisogno contemporaneamente di un *Parlamento forte* e di un *Governo parimenti forte* e di ancora più forti meccanismi di controllo, istituzionali e non, facendo leva sia sull’opera dei garanti (Capo dello Stato e Corte costituzionale in testa) e sia pure sul controllo degli stessi governati (ciò che

rimanda a quanto si diceva in merito alla domanda precedente, per ciò che attiene ai meccanismi di responsabilità attivabili nei riguardi dei rappresentanti).

4. Che i diritti, in ispecie quelli c.d. “fondamentali”, debbano essere riguardati *anche* in chiave economica è cosa che non sorprende. Fa parte, ad es., delle quotidiane operazioni di bilanciamento cui la Corte costituzionale attende in occasione dei suoi giudizi anche l’interrogarsi circa le conseguenze economico-finanziarie discendenti dagli esiti dei giudizi stessi, tanto più se si considera che l’appagamento di alcuni diritti comporta costi notevoli, nella presente congiuntura crescenti. Addirittura, la Corte si è talora spinta fino al punto di sacrificare i canoni che presiedono allo svolgimento dei giudizi, immolandoli sull’altare dei costi, evidentemente giudicati insopportabili (come ha, ad es., fatto con la discussa, e discutibile, sent. n. 10 del 2015, relativa alla c.d. *robin tax*, con cui è stata disinvoltamente messa da canto la regola della rilevanza, che sta a base del meccanismo incidentale, sollecitandosi il giudice *a quo* ad applicare al processo la stessa disciplina legislativa dichiarata costituzionalmente illegittima). In altri luoghi mi sono dichiarato dell’idea che, così facendo, si smarrisca la giurisdizionalità della giurisdizione costituzionale, con grave snaturamento dei ruoli istituzionali e torsione complessiva del sistema. Il che vale come dire che alle ragioni di ordine economico si può, e si deve, prestare ascolto ma solo fino ad un certo punto e, comunque, pur sempre nel rispetto delle regole che danno l’identità di organi e procedimenti. Oltre una certa soglia, infatti, si avrebbe il sacrificio di beni indisponibili, a partire dalla dignità della persona umana, che malgrado le critiche ricevute seguito a considerare un valore “supercostituzionale”, inalienabile e insuscettibile di partecipare alle ordinarie operazioni di bilanciamento aventi ad oggetto i valori restanti.

5. Le regole concernenti una buona redazione dei testi normativi possiedono generale valenza e la loro osservanza grava, perciò, anche (e, direi, in primo luogo) sul legislatore costituzionale. Aggiungo che, al fine di

assicurare – fin dove possibile – il rispetto delle regole in parola, è opportuno che almeno alcune di esse siano iscritte nella Carta, sì da potersi sanzionare gli atti legislativi che vi si discostino attraverso il loro annullamento ad opera del giudice costituzionale. Ed è chiaro che esse per prime devono dunque essere formulate in termini tali da aversene la sicura intelligibilità da parte sia dei loro destinatari che dei controllori.

Avverto che non desidero ora far cenno alcuno al modo con cui si presentavano gli enunciati del disegno di riforma bocciato dalla prova referendaria del 4 dicembre scorso (alcuni dei quali particolarmente carenti: un esempio per tutti, la qualifica come “raccordo” dell’attività che il nuovo Senato avrebbe dovuto svolgere al piano dei rapporti con gli enti territoriali minori e, soprattutto l’Unione europea, termine che ai miei occhi appare più che giuridico... *autostradale*). Non credo, infatti, che giovi far luogo ad un’analisi che considero sterile, praticamente inservibile.

Ciò posto, una precisazione tuttavia s’impone. Ed è che anche una Carta, quale la nostra, universalmente invidiata e presa a modello (specie dai Paesi che più di recente si sono dotati di una Costituzione d’ispirazione liberale), giudicata mirabile per chiarezza ed efficacia della prosa espressiva, un autentico modello di *drafting* insomma, ha dovuto assoggettarsi a plurime ed incisive “modifiche tacite” – come sono usualmente chiamate –, persino ad opera dei massimi garanti della legalità costituzionale. La Consulta, come si sa, ha praticamente riscritto di sana pianta interi capitoli dell’articolato: così è stato, ad es., per il Titolo V, sia l’originario che quello rifatto nel 2001, e così – è facile previsione – sarebbe stato anche con la riforma “Renzi-Boschi”, tanto più che quest’ultima avrebbe, come si diceva, sollecitato una sua profonda, complessiva rilettura... “sanante”.

In realtà, non credo che la Costituzione possa sottrarsi all’esito della sua continua “riscrittura” ad opera di decisioni politiche, sentenze e pratiche in genere, per la elementare ragione che essa – com’è stato fatto notare da una sensibile dottrina –, più che essere un *atto* è un *processo*; ed iscrivendosi in un contesto dato, risente delle suggestioni e pressioni che vengono dallo stesso, da cui può difendersi – laddove devianti dai fini-valori della Carta – unicamente se attorno alle sue previsioni riescono a formarsi diffusi

consensi, delle autentiche *consuetudini culturali* profondamente radicate nel tessuto sociale ed orientate verso i valori della Carta.

Si ripropone qui – come si vede – la questione di fondo, cui fanno riferimento le precedenti domande, a riguardo della rappresentatività dei rappresentanti e degli stessi rappresentati. Non è, ad ogni buon conto, da escludere neppure la eventualità che le “modifiche” in parola si abbiano a finalità – diciamo così – *migliorativa*, allo scopo cioè di rafforzare il rendimento delle regole costituzionali in rispondenza dei valori fondamentali dell’ordinamento. Ciò che, però, può (e deve) essere vagliato caso per caso e che richiede accertamenti complessi e disagiati, che hanno luogo su un terreno estremamente scivoloso, accertamenti che poi tanto più possono considerarsi attendibili quanto maggiori dovessero essere le adesioni attorno ai loro esiti riscosse. Giudico, nondimeno, sommamente rischioso plaudere ad alcune revisioni costituzionali per via d’interpretazione – ché di questo, a conti fatti, si tratta –, allo stesso tempo in cui si censurano altre modifiche, idonee a mettere sotto *stress* i valori fondamentali o, diciamo pure, a portare al loro sostanziale accantonamento. Sarò, forse, tacciato di essere un inguaribile conservatore ma seguito a ritenere che la via piana per la riscrittura di regole considerate non più adeguate allo scopo che ne ha giustificato l’adozione (in specie, ad assicurare un buon rendimento delle istituzioni) sia quella del loro rifacimento ad opera del legislatore con le forme indicate nell’art. 138. E ciò, dovendosi tenere ferma la tipizzazione dei ruoli (segnatamente al piano dei rapporti tra legislatore e giudici o garanti), smarrendosi la quale verrebbe meno uno dei pilastri portanti dello Stato costituzionale, secondo l’aureo e ad oggi attuale insegnamento dell’art. 16 della Dichiarazione del 1789 che vede appunto nella separazione dei poteri uno dei tratti identificanti l’idea liberale di “Costituzione”.

6. Non dispongo della classica palla di vetro e confesso di non saper rispondere a questa domanda, anche perché i processi politico-economici a livello internazionale ed europeo si presentano particolarmente complessi e soggetti ad imprevedibili mutamenti per effetto di plurimi fattori, tra i quali

una speciale considerazione va riservata a quelli di crisi (terroristica, economica, ecc.). Per ciò che qui, nel modo più sintetico, può dirsi, a me pare che, a motivo della sua posizione strategica, l'Italia possa (e debba) giocare un ruolo non secondario sulla scena europea, e non soltanto per la ragione storica che è tra i Paesi che hanno gettato le fondamenta (ieri delle Comunità e quindi) dell'Unione. Di minor rilievo, invece, quello che può avere sulla scena mondiale, specie in relazione a vicende che maturano lontano dai nostri confini (quali quelle del Medioriente) e che sono governate da regole e regolarità che vanno ben oltre la nostra portata. Se, tuttavia, i nostri governanti sapranno dimostrarsi ancora meglio del passato (e del presente) "rappresentativi", potremo ugualmente, malgrado le forze esigue di cui disponiamo, far sentire la nostra voce, specie in seno all'ONU e ad altre organizzazioni internazionali. Condizione necessaria, ancorché di per sé sola non sufficiente, perché ciò avvenga è, però, che si riesca, da noi come altrove, a restare insensibili al canto ammaliante delle sirene tentatrici del populismo, che potrà, sì, dar voce alla rabbia di masse crescenti di scontenti ma non assicurare la "governabilità", nell'accezione assiologicamente qualificata, poc'anzi indicata.

Una democrazia "populistica", in conclusione, non è una democrazia "decidente", costruttiva; piuttosto, si svilisce da se medesima agli occhi degli altri Stati e della Comunità internazionale, senza riuscire a tradurre nella pratiche quotidiane di governo l'etica pubblica repubblicana e i valori costituzionali che la compongono e sorreggono.

Antonino Spadaro *

1. La domanda – oltre che spudoratamente faziosa – è mal posta.

Punto I: perché mai – semplicemente ricordando l'ovvio: ossia che quasi ovunque nel mondo, non solo in Europa, i sistemi bicamerali *non* sono paritari – si scadrebbe «inevitabilmente» nella «fallacia descrittivistica»?

Punto II: dove sta scritto che il «nodo centrale» della questione è se una democrazia può funzionare anche con un Parlamento bicamerale paritario? Ad ogni modo, mi attengo al testo e provo a riflettere sui due punti.

Punto I.

Quanto alla prima affermazione, mi pare evidente che tentare di “descrivere” la realtà, anche in un quadro comparato, non sia affatto una forma di fallacia, ma semmai costituisca la base conoscitiva indispensabile per una corretta valutazione della stessa. Mi sembra, perciò, che qui si confonda la mera constatazione del “fatto” della larghissima prevalenza nel mondo dei sistemi di bicameralismo non paritario con la “valutazione” di tale fatto, per altro considerata *implicitamente* favorevole a tale modello e non all'anomala eccezione paritaria tutta italiana.

S'intende che non potrebbe essere sufficiente il mero dato “quantitativo” per determinare la bontà di una scelta, ma è anche vero che di tale dato bisognerebbe pur tener conto. Altrimenti detto: non potrebbe sostenersi che siccome la gran parte degli altri Paesi ha istituzione “diverse”, le nostre perciò stesso sono “sbagliate”. Ma è anche vero che, per valutarle onestamente, è necessario *conoscere* la realtà, non solo la nostra, e “prendere atto” che nel mondo, guarda caso, il bicameralismo *di solito* si declina in forma *non* paritaria, per ragioni (storiche, politiche, culturali e, va detto, anche tecniche) così evidenti che nemmeno è il caso, qui, di elencarle. Basti ricordare, del resto, che tali ragioni erano evidentissime agli stessi padri costituenti del 1946-1948, che infatti hanno ammesso di esser stati “costretti” all'anomala scelta di un sistema paritario solo dal peculiare contesto politico dell'epoca. Difendere, oggi, tale modello “astratto” (nel

* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università *Mediterranea* di Reggio Calabria.

caso italiano aggravato dalla più numerosa compagine dei parlamentari del mondo, circa un migliaio, in rappresentanza di appena 61 milioni di persone) è piuttosto patetico.

Ma, per la verità, c'è di peggio. Spesso si è invocata la bontà del bicameralismo perfetto o paritario sulla base di due noti argomenti: *a)* le Camere, quando vogliono, riescono comunque ad approvare rapidamente un disegno di legge; *b)* la continua ri-approvazione del testo (c.d. *navetta*) fra le due Camere in ogni caso assicura una migliore ponderazione del testo legislativo.

Quanto alla lettera *a)*: è vero, ma si tratta di eccezione e non di regola. Non solo: si dimentica che, oltre a limitare il potere, scopo del diritto costituzionale dovrebbe essere quello di introdurre elementi di razionalità nella politica, spesso lenta, polemica, verbosa, divisa se non rissosa. La “differenziazione” delle funzioni fra le due Camere avrebbe dovuto facilitare la *funzionalità* delle istituzioni. Insomma, se è vero che – *quando vogliono* – i parlamentari italiani *possono* approvare rapidamente una legge, è ancor più vero, come si sa, che di rado lo *vogliono*. Naturalmente possono “non volerlo” sia con due Camere differenziate nelle funzioni, sia con due Camere che fanno esattamente la “stessa” cosa, ma certo mettere d'accordo circa 1000 persone, divise in due gruppi con poteri di veto “reciproci”, su un testo “identico” financo nelle virgole, certo non facilita le cose. Il diritto serve, o dovrebbe servire, proprio per “semplificare” e non “complicare” i processi decisionali. Due Camere che fanno la “stessa” cosa, per “più” volte, invece *moltiplicano* il procedimento legislativo, senza alcun vero vantaggio: quindi tendenzialmente lo *rallentano* inutilmente. La necessaria riforma della *politica* non può prescindere dalla riforma del *diritto* che si occupa della politica. Attribuire solo alla politica la responsabilità delle attuali disfunzioni, significa far abdicare al diritto – e segnatamente al diritto costituzionale – la sua funzione di contenimento e razionalizzazione della politica. In ogni caso, da decenni quasi tutta la dottrina riconosce che avremmo bisogno di una seconda Camera funzionalmente diversa, auspicabilmente che rappresenti le autonomie.

Quanto alla lettera *b*), può accadere che il testo legislativo approvato da due Camere paritarie sia migliore, perché più ponderato, ma non è affatto detto che ciò accada: la qualità di un disegno di legge non dipende, almeno non in via essenziale, da questo. Anzi, forse, *più spesso*, è vero esattamente il contrario, ossia che un progetto di legge – soggetto al tortuoso e ripetitivo iter legislativo del bicameralismo paritario – si riveli, alla fine, semplicemente meno netto e chiaro, perché invece più complesso e “compromissorio”.

In ogni caso, anche questi ultimi due argomenti ricordati, al pari di tutta la questione qui accennata, sono del tutto irrisonanti: la stragrande maggioranza degli studiosi italiani, e non solo, riconosce che sarebbe meglio adottare, *anche in Italia*, un “bicameralismo differenziato”, ciò naturalmente ben al di là della proposta Renzi-Boschi, che – *ça va sans dire* – può essere considerata buona o cattiva.

Paradossalmente, quindi, il vero problema non è il riconoscimento *teorico* che il bicameralismo paritario costituisca un “vecchio arnese” – cosa su cui siamo tutti (o quasi) d’accordo – ma con “cosa” *praticamente* sostituirlo, questione su cui invece permangono significativi disaccordi. Insomma, la premessa della domanda, come si diceva, è faziosa (non v’è alcuna «fallacia descrittivistica») e devia il lettore dal reale problema: l’assurdo di avere due Camere la cui composizione è “numerosa” e che fanno la “stessa cosa”.

N.B.: ciò, ben al di là della bontà, o inadeguatezza, della riforma Renzi-Boschi.

Punto II

Non solo la premessa di cui al primo punto, ma anche la domanda di cui al secondo punto è mal posta. È evidente, infatti, che una democrazia «può funzionare anche con un Parlamento bicamerale paritario». Che domanda è? Tutti sanno che il Parlamento bicamerale paritario italiano ha regolarmente “funzionato” dal 1948 ad oggi e sta continuando a funzionare, dopo la bocciatura della riforma costituzionale. Perché, dunque, *improvvisamente* non dovrebbe funzionare “più”? Com’è – o dovrebbe

essere – noto, una democrazia “funziona”, può funzionare, con un Parlamento:

- *monocamerale*;
- *bicamerale strutturalmente e funzionalmente differenziato*;
- *bicamerale strutturalmente differenziato e funzionalmente paritario* (il caso italiano);
- *bicamerale strutturalmente e funzionalmente paritario*.
- *multicamerale* (nella ex Jugoslavia, per esempio, il Parlamento era addirittura “pentacamerale”).

La democrazia “funziona”, può funzionare, con ciascuno di tali modelli, esattamente come la democrazia “funziona” con diversi sistemi elettorali: ora con un sistema elettorale proporzionale, ora maggioritario, ora misto.

Per restare al tema, la domanda, perciò, non è – o non dovrebbe essere – se una democrazia “funziona” *anche* con un bicameralismo paritario, ma semmai, se una democrazia può funzionare *meglio* con un bicameralismo funzionalmente differenziato. La questione, insomma, non è se il nostro Parlamento ha funzionato, ma se ha funzionato “bene”, e quindi, ove esso si sia rivelato – come dire? pletorico e farraginoso – se possa funzionare “meglio” con le opportune revisioni costituzionali.

Ora, anche su questo punto, non penso ci possano essere molti dubbi: tutti (o quasi) riconoscono, mettiamola così: una certa inefficienza, una notevole pletoricità, non pochi sprechi e una non trascurabile farraginosità nel nostro procedimento legislativo derivante dal modello del bicameralismo funzionalmente paritario. Quindi credo che, se non tutti, quasi tutti – a cominciare dagli stessi costituenti, non ultimo, fra questi, il grande costituzionalista calabrese Costantino Mortati – concordino sul fatto che una differenziazione funzionale potrebbe far funzionare “meglio”, molto meglio, il nostro bicameralismo.

Ci sono poi persone che – siccome una cosa “funziona”, *anche se imperfettamente* – pensano che “è meglio” non toccarla, come se fosse impossibile *migliorare* la realtà. Rispetto questo punto di vista, ma non è il mio: credo non si debba avere paura di provare a *reformare*, beninteso *in melius*, la realtà.

Ad ogni modo, non è un «nodo centrale» se la democrazia “funziona” con questo o quel sistema camerale: perché funzioni la democrazia è sufficiente che ci sia un Parlamento regolarmente eletto.

N.B.: Al solito, quanto detto va ben al di là della bontà, o inadeguatezza, della riforma Renzi-Boschi.

2. Ancora una volta ho forti dubbi sulla correttezza della domanda, visto il carattere assiomatico, e quindi apparentemente non discutibile, delle premesse. Si potrebbe, per esempio, discutere se “davvero” il connubio fra revisione costituzionale c.d. Renzi-Boschi e la legge elettorale c.d. *italicum* “sacrifici” irrimediabilmente «sull’altare della governabilità il valore della rappresentatività». La cosa è vera solo in parte, ma ci vorrebbe molto tempo e spazio: rinvio, dunque, a quanto ho cercato di spiegare in AA.VV., *Forum sull’Italicum, Nove studiosi a confronto*, a cura di A. Ruggeri - A. Rauti, Torino 2015.

Così pure, se forse è vero che «la tecnocrazia dell’Unione Europea e l’oligarchia del mondo delle finanze hanno poco interesse per la rappresentatività democratica» – ma la cosa andrebbe ben argomentata e ho molti dubbi che si possa sostenere in modo così *tranchant*, almeno per le istituzioni europee – è a dir poco discutibile l’idea che “solo” tali soggetti sovranazionali chiedano agli Stati nazionali «governi stabili».

A ben vedere, la richiesta di «stabilità dei governi» è invece un’esigenza diffusa che va ben oltre le logiche del mercato e che appare di buon senso anche in una prospettiva strettamente giuridica (tecnico-istituzionale), ma – si noti bene – con ogni evidenza essa non è nella disponibilità *esclusiva* del diritto (e quindi della c.d. ingegneria) costituzionale, né della volontà (più o meno arbitraria) delle forze politiche.

Provo quindi, sulla base di questi chiarimenti, a rispondere alla domanda. Proprio perché, come si diceva, la «stabilità di governo» è un valore che non dipende “solo” dal sistema *giuridico* o “solo” dal sistema *politico*, ma da entrambi – beninteso insieme ad altri fattori (internazionali, economici, ecc.) – occorre un buon “equilibrio” principalmente fra entrambi i sistemi, equilibrio che a sua volta è sempre instabile e diverso a seconda del

contesto storico. Naturalmente, in particolare, il sistema giuridico-costituzionale, la legge elettorale e il sistema dei partiti sono, da *sempre*, tre fra i principali fattori che determinano la forma di governo di un Paese, ma è il concreto modo con cui questi tre fattori o “variabili” di volta in volta si combinano nel corso del tempo che ci permette di stabilire se prevalga la *governabilità* o la *rappresentatività*.

Non è dunque vero che «per assicurare la governabilità è *sempre* necessario sacrificare la rappresentatività», ma purtroppo neppure è vero automaticamente il contrario. Essendo comunque sempre in gioco – come in un sistema di vasi comunicanti – tutte e tre le variabili ricordate, la prevalenza ora dell’una (governabilità) ora dell’altra (rappresentatività) non può essere stabilita *separatamente* l’una dalla altra, né tantomeno *a priori*. Direi di più: sarebbe illusorio e piuttosto presuntuoso ritenere che “sempre” *debba* prevalere l’una o l’altra. Per quanto possa sembrare paradossale, possono invece esserci periodi storici in cui è bene che prevalga l’una, ora l’altra, e ciò nello stesso interesse del popolo di un Paese.

Ferma restando la naturale mutevolezza del sistema politico, la “delicatezza” di qualunque modifica delle altre due variabili (il sistema elettorale e il testo costituzionale), dunque, imporrebbe che tali modifiche siano sempre fatte non da ristrette – seppur legali – maggioranze, ma siano piuttosto espressione di un vasto consenso parlamentare e popolare, visto del resto che anche la legge elettorale, per quanto ordinaria, può essere considerata materialmente costituzionale.

In Italia ciò non è veramente accaduto per le più recenti leggi elettorali (c.d. *Porcellum* e c.d. *Italicum*), né con la riforma del Titolo V della parte II della Costituzione voluta dal centro-sinistra nel 2001, né con la riforma del centrodestra voluta da Berlusconi nel 2006, mentre paradossalmente è accaduto, sia pure in modo del tutto insolito, in occasione di quest’ultimo referendum sulla riforma costituzionale c.d. Renzi-Boschi, visto che non è stata la minoranza, ma meritoriamente la stessa maggioranza parlamentare, che pure aveva già vinto alle Camere, a volere il referendum, ossia che ad esprimersi fosse esplicitamente l’intero corpo elettorale. È, questo, un punto su cui forse non si riflette abbastanza, mentre si è teso

discutibilmente ad accentuare la spaccatura di un Paese chiamato a decidere, in fondo con serenità e correttamente, fra il «si» e il «no».

3. Il quesito è francamente delirante e sono in forte imbarazzo a provare a rispondere. Ma ormai proseguo.

Intanto non spetta, come dice l'estensore della domanda, al Parlamento in seduta comune (organo collegiale), ma al Parlamento *tout court* (organo complesso) la competenza a deliberare lo stato di guerra.

In secondo luogo, sull'irrilevanza intrinseca – al tempo degli attuali conflitti globali, anche terroristici (guerra *continua e totale, a singhiozzo e asimmetrica*) – della c.d. “dichiarazione dello stato di guerra” di cui all’art. 78 Cost. anche l'estensore della domanda *sembra* avere una qualche percezione, senza tuttavia trarne alcuna conclusione di buon senso.

In ogni caso l'idea che – ove fosse stata approvata la riforma della Costituzione – un Governo italiano comunque avrebbe potuto «rafforzare i suoi poteri all'interno di uno “stato d'eccezione”» è letteralmente senza né capo né coda. Infatti, com'è noto, a differenza di altri, nel nostro ordinamento costituzionale *non esiste* – né sarebbe esistito, anche ove fosse stata approvata la riforma – alcun tipo di «stato di eccezione». Dunque, solo una mente dalla fantasia incontrollata e palesemente “mal disposta” può immaginare siffatto esito.

Naturalmente tutto, in teoria, è possibile, anche che si pervenga a una dittatura, ma *in via di fatto*, certo non *di diritto*.

Il sospetto «tentativo di rafforzare l'Esecutivo», destinato a gestire un inesistente “stato di eccezione”, qui viene affermato semplicemente sulla base del fatto che il Governo, qualunque Governo, avrebbe avuto – come se si trattasse di peccato mortale e non di fatto auspicabile in un Paese normale – «una forte maggioranza in Parlamento» (per altro necessaria, visto il premio di maggioranza).

Purtroppo costruire – sulla base della semplice proposta di riforma costituzionale c.d. Renzi-Boschi – l'incubo di maggioranze favorevoli a svolte autoritarie palesemente *contra Constitutionem* non è solo pura fantasia, ma agghiacciante pregiudizio politico ed indice eloquente della

continuità nel processo di disinformazione, persino dopo lo svolgimento del referendum.

4. Non ho ben compreso cosa esattamente si chieda, ma credo che il rapporto «fra diritto ed economia» cui si accenna in conclusione *dovrebbe essere* quello che traspare dalla Costituzione del 1948, senza per altro poter ignorare la radicale evoluzione (o involuzione) economica che da allora si è determinata fino ai nostri giorni.

Senza necessariamente rispolverare la nota tesi di Carlo Lavagna sul carattere socialista della nostra Carta, è evidente che il Costituente, come si sa, immaginava di costruire una società se non socialista, almeno *quasi-socialista* e comunque di dar vita a uno *Stato sociale*, con una economia mista a forte presenza pubblica (nei servizi essenziali, nell'impresoria, ecc.), con un'impresa (art. 41) e una proprietà (art. 42) private funzionalizzate socialmente, significativi poteri statali di espropriazione e nazionalizzazione (art. 43) e un grande ruolo dei lavoratori anche dentro le imprese: si pensi, per tutti, alla “cogestione” di cui all'art. 46 Cost., rimasta inattuata.

Questo iniziale modello politico-economico, forse idealista ma a mio avviso nobile e saggio, risentiva fortemente del contesto storico in cui era stato proposto. Oggi può dirsi che esso è stato non tanto *superato*, quanto semplicemente *ignorato* negli anni successivi, fino ad arrivare – di fronte all'enorme debito pubblico in atto – agli opposti e attuali fenomeni della progressiva riduzione della presenza dello Stato nell'economia, alle diffuse liberalizzazioni, ai processi di privatizzazione, ecc. Tali trasformazioni, invero non tutte negative, possono essere sintetizzate come il tentativo di passaggio da un improbabile *Stato sociale* (mai perfettamente realizzato in Italia, a favore invece di uno *Stato assistenziale*) a un più gestibile *Stato sussidiario* (sicuramente positivo, in sé, ma a condizione che non si dimentichino, nel tempo, le conquiste dello Stato sociale).

Purtroppo l'attuale processo di globalizzazione, che presenta aspetti positivi e negativi, insieme alla crisi economica che si trascina dal 2008, non sempre hanno aiutato la tutela dei diritti sociali.

In teoria, l'etica dovrebbe ispirare la politica e la politica dovrebbe, grazie al diritto, governare l'economia. *In pratica*, invece, spesso la finanza condiziona l'economia e l'economia la politica, la quale, a sua volta, usa il diritto per recepire/razionalizzare le istanze del mercato. Per questo, i *diritti sociali* costituzionalmente protetti continuano ad essere, in questo contesto, a forte rischio. Ma la proposta di riforma costituzionale non toccava direttamente questi aspetti.

Altra e ben diversa questione è quella, giusta e non procrastinabile, della "riduzione dei costi della politica" e dei poteri della c.d. "casta politica", cui la riforma aveva cercato comunque di dare una prima, sia pure insufficiente, risposta e che ora, a riforma bocciata, sembra di nuovo messa da parte. Insomma: il bene (che c'era nella riforma, anche se parziale) forse era preferibile al meglio (che – com'era prevedibile – oggi non c'è, nemmeno in vista).

5. Domanda retorica, quindi stucchevole: è ovvio che la "forma" dei testi legislativi, a maggior ragione se costituzionali, *deve* essere di buona fattura, quindi come minimo «chiara». Ma ho forti dubbi che ci sia, e ci possa essere, uniformità di vedute su quando un testo giuridico sia veramente «elegante». Nel caso di specie, a me pare che il testo della riforma costituzionale – come tutte le umane cose – poteva essere migliore, ossia poteva essere scritto meglio nella *forma* e pensato meglio nella *sostanza*. Poteva..., ma non mi pare che contenesse errori *stricto sensu* intesi, ossia vere e proprie «incongruenze logiche», cui invece fa cenno il quesito (e, in questo caso, la forma coincide con la sostanza). E certo non meritava tale qualificazione il criticatissimo, ma comunque funzionale, art. 70. Altra cosa è la presenza di varie omissioni, carenze, imperfezioni, ecc.

Ma nulla di ciò che è umano è perfetto, per cui – ricordo ancora – che, spesso, il meglio (che non c'è e non si vede) è peggio del bene (che poteva esserci ed essere perfezionato ed implementato).

6. È difficile rispondere a questa domanda, comunque largamente *eccentrica* rispetto alla concreta "tematica" – riforma e post-riforma

costituzionale – che, nella premessa iniziale, pure si dichiarava di voler affrontare. Ma per la verità, anche i precedenti quesiti hanno solo “sfiorato” – senza mai penetrare *funditus* (o, come si diceva durante la campagna elettorale, senza mai entrare veramente *nel merito*) – le proposte referendarie.

Ciononostante provo a dire qualcosa sul futuro dell'Italia, come richiesto. Sorvolo sugli effetti internazionali, non esattamente positivi, che la netta prevalenza dei «no» al referendum costituzionale ha prodotto, almeno a mio avviso (ma non solo), sull'Italia.

Più in generale, per storia, cultura, peso economico, politico e geo-strategico l'Italia rimane uno dei fondatori dell'Unione Europea e tra i componenti del G8. Potrebbe essere definita una “media potenza regionale”, ma senza ulteriori illusioni. Infatti, a differenza del R.U. e della Francia, potenze nucleari ed ex coloniali con ambizioni più globali, e della stessa Spagna, ben più debole ma che può contare sull'enorme spazio linguistico-culturale ispano-americano (tutto il Centro- e quasi tutto il Sud-America), l'Italia ha uno spazio di proiezione strategica più contiguo: nonostante i suoi immigrati e i suoi interessi spazino in tutto il mondo, essa costituisce “soltanto” il principale Paese di riferimento per tutti gli Stati nel bacino del Mediterraneo, esattamente come la Germania svolge un'analogha funzione nei confronti del centro Europa.

Oltre questo spazio a Sud (da intendersi come apertura naturale verso l'altra sponda del Mediterraneo, in genere al Medio Oriente e al corno d'Africa: il c.d. «Mediterraneo allargato»), le altre due tradizionali costanti della nostra politica estera sono l'adesione convinta all'Unione Europea e l'alleanza con gli Stati Uniti, attraverso la Nato. All'interno di questo contesto, all'Italia è riconosciuta una funzione importante ed essa giustamente rivendica un ruolo storico. In particolare, l'Europa è il naturale sbocco (economico, commerciale, politico...) per noi, nonostante la crisi in cui il Vecchio continente si dibatte.

Ma nulla di più: non dimentichiamo che, in questo momento, a fatica l'Italia è riuscita a conquistare un seggio, per altro condiviso con l'Olanda, al Consiglio di sicurezza dell'ONU.

Chiaramente la credibilità italiana nel mondo potrebbe essere molto maggiore se invece avessimo una maggiore solidità *economica* e *politica*. Se – in altri termini – riuscissimo a: *a)* ringiovanirci, invertendo il tasso demografico in atto; *b)* essere più competitivi sui mercati internazionali e *c)* essere più stabili sul piano politico (la *stabilità di governo*, cui prima si accennava).

Per ottenere questi tre risultati occorrono non poche, radicali *riforme*, che mirino a “svecchiare” la società (politiche per la famiglia) e l’amministrazione (dall’università, alla giustizia, dagli enti locali al mercato del lavoro, ecc.), non senza dimenticare che l’Italia sembra invece un Paese “fermo”, perché sempre più vecchio, soggetto a terribili populismi e chiusure xenofobe, incapace di rinnovare la classe politica e “distuggere” i localismi, i particolarismi e i corporativismi, che – persistendo – rischiano invece di favorire la decadenza italiana. Il difetto italiano maggiore, sotto quest’aspetto, è una sorta di eterno *gattopardismo*, la tendenza solo a fingere di cambiare e, quindi, l’incapacità di *riformarsi* profondamente.

L’Italia e l’Europa potranno contenere il declino solo se accetteranno il rischio delle “novità” cui devono far fronte, immaginando radicali e coraggiosi cambiamenti generali. Quali? In netta controtendenza con l’opinione credo più diffusa, dico: nel bel Paese, anche costituzionali; nel Vecchio continente, in senso autenticamente federale.

Ma è evidente, almeno a chi scrive, che tutti i Paesi del mondo – e non certo solo l’Italia e l’Europa – dovrebbero cominciare ad interrogarsi lucidamente e coraggiosamente su alcuni dati essenziali: si può immaginare ancora, invece di una nuova “sobrietà”, un *sviluppo inarrestabile*? Ha senso continuare a percorrere la via del capitalismo *neo-liberale* in economia? Fin quanto si potrà tollerare la continua crescita delle *diseguaglianze* fra le persone ed i popoli della terra (prima che invasioni e guerre mondiali mettano tutto a soqquadro)? Ci rendiamo conto che, per quanto affidamento si faccia nelle tecnologie, le risorse naturali sono “finite” e il mondo è sull’orlo di un’inarrestabile *crisi ecologica*? L’Italia – culla di antiche civiltà, sede della Chiesa di Roma, e il cui popolo è tradizionalmente

solidale – coraggiosamente potrebbe far molto per “inaugurare” nuove scelte economiche, nuovi approcci internazionali, nuovi stili di vita, ecc.

In breve, direi che il futuro dell'Italia è «costruire ponti», non muri e barricate. Ma lo vogliamo veramente?