



S. CECCANTI, *La Transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima. Verso il referendum costituzionale*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2016, pp. 95

Introducendo il volume, “La Transizione è (quasi) finita”, l’Autore spiega le ragioni che l’hanno spinto a scrivere questo testo, tra le quali annovera quella di raccogliere all’interno del volume tre relazioni che ha svolto in altrettanti anni consecutivi a Parigi, su richiesta della sezione di diritto pubblico della *Société de Législation Comparée*, e che sono state dedicate “nel 2013 ai cambiamenti costituzionali, nel 2014 alla legislazione delegata e nel 2015 al bicameralismo, relazioni che sono presenti all’interno dei capitoli 2, 3, e 4” (cfr. p. X).

L’introduzione dell’Autore continua attraverso una comparazione tra la transizione francese e quella italiana, per poi giungere alla valutazione della riforma vista sia attraverso gli occhi di comparatisti quali Duverger e Lauveaux da un punto di vista internazionale, e sia attraverso criteri interni, quali i discorsi avvenuti durante il periodo della costituente, che ci aiutano a spiegare quali siano le opportunità che questa nuova riforma costituzionale possa portare a conclusione della transizione iniziata 70 anni fa.

L’Autore, apre il suo manoscritto (cap.1) con un “omaggio” a Maurice Duverger e al suo metodo combinatorio. Dopo aver spiegato cos’è il metodo combinatorio, “si tratta di un metodo il quale intende associare, senza affatto confonderli, due approcci disciplinari resi convergenti dal fatto di applicarli ad un unico ambito di realtà studiata: per questa ragione può definirsi, sulla scia del maestro francese, come metodo combinatorio” (cfr. pp. 3-4), e dopo aver illustrato rispetto a quali altri metodi Duverger intendeva differenziarsi, Ceccanti nel suo libro ci spiega come mai il metodo combinatorio di Duverger si è affermato nella crisi di regime strisciante della Francia degli anni 50. L’Autore a questo punto sposta la sua

attenzione, attraverso una comparazione, sulla crisi che analogamente ha colpito l'Italia post 1989 e sull'influenza che Duverger ha avuto nel dibattito costituzionale di quegli anni, fino a influenzare, attraverso le sue proposte, “sia la nuova riforma di governo comunale (e provinciale) varata con la legge 81/1993 sia quella regionale entrata in vigore con la legge costituzionale 1/1999 (elezione diretta del Presidente e *aut simul stabunt aut simul cadent* come disciplina standard, confermata poi da tutti gli statuti regionali” (cfr. p. 12).

Come anticipato nella premessa del testo, l'Autore nei capitoli 2, 3 e 4 raccoglie tre sue relazioni svolte a Parigi dal 2013 al 2015 su richiesta della sezione di diritto pubblico della *Société de Législation Comparée* e rivolte rispettivamente ai cambiamenti costituzionali (cap.2), alla legislazione delegata (cap. 3) e al bicameralismo in Italia (cap.4).

Il Professor Ceccanti apre il secondo capitolo, quello dedicato ai cambiamenti costituzionali, portando all'attenzione del lettore due innovazioni, che spiegano meglio cosa si intenda per “cambiamenti costituzionali”. Le due innovazioni di cui l'Autore parla sono “quelle di revisione formale del testo costituzionale; e quelle di cambiamenti che attengono più in generale alla materia costituzionale, ivi comprese le leggi ordinarie ritenute di contenuto sostanzialmente costituzionale perché incidono in maniera decisiva sull'applicazione della Costituzione (come le leggi elettorali) nonché alcune sentenze più rilevanti della Corte Costituzionale e le modifiche ai regolamenti parlamentari e, ancora più, ai Trattati europei entrati in vigore con legge ordinaria grazie alla legittimazione costituzionale (“copertura”) delle limitazioni di sovranità contenuta nell'art. 11” (cfr. p. 29).

Continuando nella trattazione delle innovazioni che ci spiegano i cambiamenti costituzionali, l'Autore parte dal 1989 come punto di svolta nelle revisioni costituzionali, infatti, prima di esso ci furono solo “tre modifiche minori che erano state varate negli anni '60” (cfr. p. 30), fu proprio dal 1989 in poi che si intensificarono le modifiche costituzionali. L'Autore attraverso un elenco specifico ci illustra quali siano state le modifiche attuate alla Costituzione dall'89 a oggi e anche quali effetti queste hanno avuto all'interno del sistema istituzionale e politico del nostro Paese, soprattutto con un occhio di riguardo per quanto concerne il nuovo sistema dei partiti e, quanto questo abbia influenzato le riforme. L'Autore, a questo punto sposta l'attenzione del lettore attraverso un flash-back, sulla logica del testo originario, infatti, solo attraverso un'attenta analisi di ciò che avvenne nella costituente tra il 1946 e il 1947, si possono capire meglio i cambiamenti intervenuti post 1989 e non ancora terminati. Attraverso le parole del Presidente Napolitano, l'Autore ci ricorda come i padri costituenti “videro lucidamente tutti i problemi ma (che) nel contempo non li poterono risolvere” (cfr. p. 36). Dopo il flash-back,

l'Autore torna a parlare della forma di Governo e del tipo di Stato, per quanto concerne la forma di Governo, il Professor Ceccanti attraverso un'analisi oggettiva e in chiave comparatistica, nota come la forma di Governo italiana avesse il suo deficit principale nella forza dell'esecutivo, deficit già ampiamente riscontrato in fase costituente, da alcuni emendamenti presentati e poi ritirati. A questo punto, vista la rinuncia a una forma di Governo razionalizzata, si decise di fare perno sull'autoregolazione dei partiti e solo successivamente, sotto la spinta della crescente pressione europea su finire degli anni '70 prima, e del crescente protagonismo del Partito Socialista poi, ci furono le prime modifiche a livello sub-costituzionale, elencate in maniera chiara dall'autore in questa parte di testo, che avevano, prima delle riforme elettorali, lo scopo di potenziare il principio maggioritario all'interno delle istituzioni. Infatti, "le nuove leggi elettorali che seguirono puntarono ad accompagnare sul versante della legittimazione questo percorso già in atto, sollecitando ulteriori conseguenti cambiamenti" (cfr. p. 45-46).

Nella sua analisi sul tipo di Stato, l'Autore si limita a evidenziare quelle che sono state le carenze della legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha riscritto per intero il Titolo V della Costituzione, e quindi anche del rapporto tra centro-periferia, che è uno dei punti irrisolti della transizione e che potrebbe finalmente risolversi con la trasformazione del Senato in una seconda Camera di rappresentanza regionale.

A conclusione del secondo capitolo, quello relativo ai cambiamenti costituzionali, l'Autore fa una attenta analisi dei motivi che hanno imposto come "indifferibile quanto meno la riforma del bicameralismo, prima con la preparazione tecnica della Commissione di esperti nominata dal Governo Letta e poi con la decisione politica di procedere nel merito, sulla scorta di quelle indicazioni, con il successivo Governo Renzi" (cfr. p. 50).

L'Autore apre il terzo capitolo, quello riguardante la legislazione delegata, citando un parallelismo di Jean Rivero, e da ciò compara i decreti legge e i decreti legislativi a dei satelliti fuoriusciti dalle loro orbite. Il terzo capitolo è incentrato, così come la relazione da cui trae la sua origine, sui decreti legge e i decreti legislativi in Italia, più precisamente l'autore sostiene che "porre l'accento sulle cause consente anche di cogliere meglio l'impatto del fenomeno sulla forma di Governo" (cfr. p. 55). Analizzando più affondo questi due strumenti, in modo da capire le dimensioni dell'utilizzo, l'Autore nel suo volume sostiene come negli anni ci sia stato un abuso dei decreti legge e delle leggi di conversione, in quanto considerati corsia preferenziale per i disegni di legge del Governo in Parlamento ed evidenzia anche come sia la Corte Costituzionale, che alcuni Presidenti della Repubblica, in particolar modo Napolitano, siano intervenuti per porgere un argine all'utilizzo di questo strumento, le osservazioni contenute in questa parte di volume

“ci fanno concludere in relazione ai decreti-legge che i tentativi di porre argini, pur apprezzabili costituzionalmente, riescono a malapena a far fronte sul breve termine agli aspetti patologici più gravi, alle conseguenze del diluvio, ma strutturalmente non posso aggredire le cause. La soluzione consisterebbe nella costruzione di una diga efficace e di una canalizzazione credibile” (cfr. 60). Continuando nella trattazione di questi istituti, l'Autore ora porge lo sguardo sulle tendenze della delega legislativa, infatti, questa si è trasformata da canale privilegiato per il recepimento della normativa comunitaria a canale privilegiato per le riforme ordinamentali, inoltre per farci comprendere meglio “l'importanza complessiva del fenomeno, le leggi delega vengono distinte in quattro categorie di importanza quantitativamente decrescente” (cfr. p. 61).

L'Autore conclude il suo volume con l'ultima relazione svolta a Parigi nel 2015, quella sul bicameralismo. In quest'ultimo capitolo ripercorre, anche attraverso testimonianze dirette, come le citazioni riportate di tre costituzionalisti quali La Rocca, Dossetti e Mortati, le tappe che hanno portato al bicameralismo paritario e perfetto sancito nella nostra Costituzione, nonostante i padri costituenti fossero, come da loro stesso affermato, a conoscenza delle “imperfezioni” della seconda parte della Costituzione. A continuazione di questo lavoro, l'Autore analizza, anche in questo caso attraverso le citazioni dei padri costituenti e non solo, il conflitto centro-periferia, che dall'89 in poi, ma anche negli anni precedenti, ha caratterizzato la riforma del bicameralismo. L'Autore, dopo aver analizzato i tentativi di riforma, senza esito che si sono succeduti dal 1989 al 2013, passa ad analizzare, a conclusione del suo volume, come si è giunti a questa riforma attraverso gli avvenimenti avvenuti nella XVII Legislatura attualmente in corso, che se vogliamo ci riportano indietro nel tempo al 1947 e ai lavori della Costituente, infatti, oggi come allora “le forze politiche che ad inizio legislatura si erano trovate insieme sia al governo sia sulle riforme ad un certo punto separano le loro sorti rispetto alla maggioranza di Governo: l'esecutivo guidato da Letta perde buona parte del centro-destra (il Popolo della Libertà si divide in due nuovi partiti: quello più grande riprende il nome di Forza Italia e si colloca all'opposizione, quello più piccolo, il Nuovo Centro Destra di Alfano, resta in maggioranza) similmente a quando De Gasperi aveva perso buona parte della sinistra (esclusa la scissione socialdemocratica di Saragat)” (cfr. pp. 80-81). Utilizzando ancora una volta le parole dell'Autore, “si può pertanto dire che quella approvata dal Parlamento sia una riforma condivisa nei suoi contenuti (al di là di successivi voltafaccia), ma non condivisa nel voto finale; in ogni caso, il tasso effettivo di condivisione sarà poi verificato sulla base di come si esprimeranno gli elettori nel certo referendum, previsto per l'autunno del 2016” (cfr. p. 81).

A conclusione del suo volume, il Professor Ceccanti illustra in maniera chiara e dettagliata quali siano le caratteristiche della riforma costituzionale, specificandone le novità sulla rappresentanza, sulle funzioni e sul rapporto centro-periferia.

Dal volume del costituzionalista si evince chiaramente che la riforma costituzionale, che nel prossimo autunno sarà sottoposta al referendum, potrà portare finalmente alla soluzione dei principali problemi lasciati “aperti” dai costituenti a partire da una seconda Camera dei rappresentanti regionali, quale si trasformerà il Senato, in modo da evitare i conflitti Stato-Regione sorti all’indomani della riforma del Titolo V del 2001 e che intasano i lavori della Corte Costituzionale, in modo da giungere alla realizzazione di un Senato delle Regioni così come ipotizzato anche in sede Costituente ma mai realizzato.

Giuseppe Storsillo