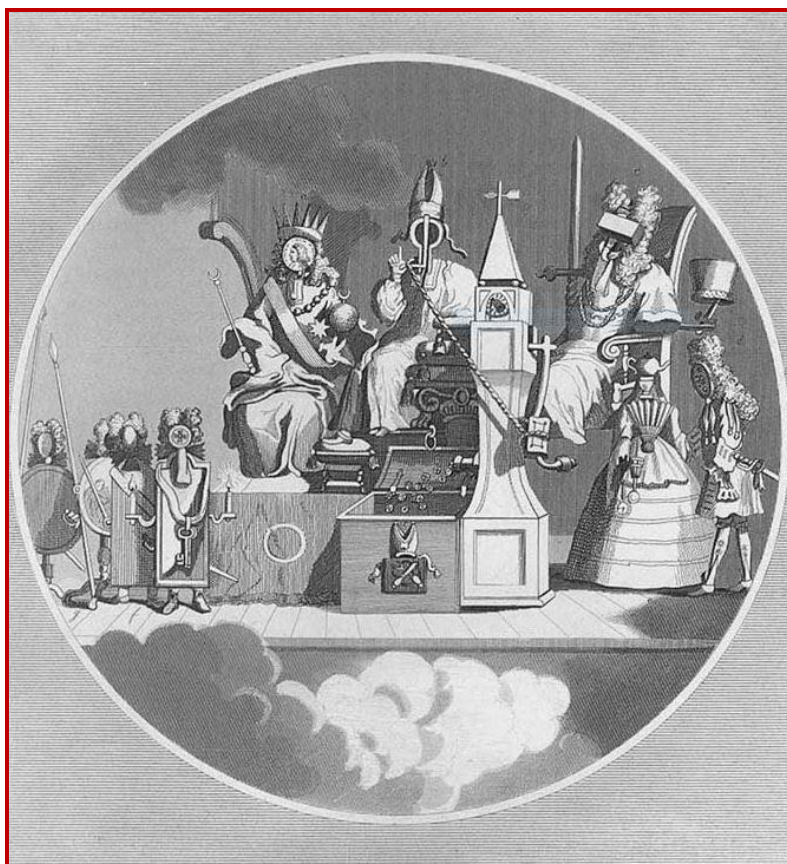


Nomos

Le attualità nel diritto



2014

Rivista telematica registrata presso il Tribunale di Roma – ISSN 2279-7238

Direzione della Rivista

Comitato scientifico nazionale

Giuliano Amato, Gaetano Azzariti, Enzo Cheli, Fernanda Bruno, Piero Alberto Capotosti, Beniamino Caravita di Toritto, Sabino Cassese, Achille Chiappetti, Claudio Chiola, Giuseppe De Vergottini, Gianni Ferrara, Mario Galizia, Giuseppe Guarino, Fulco Lanchester, Sergio Lariccia, Vincenzo Lippolis, Massimo Luciani, Michela Manetti, Andrea Manzella, Francesco Mercadante, Stefano Merlini, Franco Modugno, Roberto Nania, Valerio Onida, Alessandro Pizzorusso, Giorgio Rebuffa, Paolo Ridola, Stefano Rodotà, Michele Scudiero, Teresa Serra, Luisa Torchia, Massimo Villone

Comitato scientifico internazionale

Francisco Balaguer Callejón, Olivier Beaud, Paul Furlong, Dieter Grimm, Peter Häberle, Anne-Marie Le Pourhiet, Gilmar Mendez.

Direttore responsabile

Fulco Lanchester

Comitato di Direzione

Paola Bilancia, Marco Benvenuti, Roberto Borrello, Fernanda Bruno, Giulia Caravale, Paolo Carnevale, Stefano Ceccanti, Anna Chimenti, Fabio Giglioni, Vincenzo Lippolis, Michela Manetti, Roberto Miccù, Paola Piciacchia, Paolo Ridola, Massimo Siclari, Teresa Serra, Pietro Selicato, Alessandro Torre, Astrid Zei, Antonio G. Zorzi Giustiniani.

Comitato di Redazione

Giulia Aravantinou Leonidi, Simone Benvenuti, Ilenia Bernardini, Francesco Brancaccio, Rino Casella, Gabriele Conti, Francesca Dau, Andrea De Petris, Claudia Di Andrea, Simone Ferraro, Gianluigi Fioriglio, Laura Frosina, Alessandro Gigliotti, Vincenzo Iacovissi, Maria Cristina Ivaldi, Gavina Lavagna, Mara Maracci, Paolo Mezzanotte, Francesca Petrini, Maria Rosaria Radiciotti, Francesca Ragno, Maria Grazia Rodomonte, Hugo Daniel Rosero Rosero, Jan Sawicki, Michele Surdi, Nino Telia.

Responsabili di sezione

Saggi: Direzione.

Note e interventi: Astrid Zei.

Cronache dall'estero: Giulia Caravale.

Recensioni: Laura Frosina.

Documentazione normativa: Claudia Di Andrea (Camere); Paolo Mezzanotte (Corte costituzionale).

Sito web

www.nomos-leattualitaneldiritto.it



“NOMOS. LE ATTUALITÀ NEL DIRITTO” n. 1 del 2014

SOMMARIO

<u>“LA SAPIENZA DEL GIOVANE LEOPOLDO ELIA 1948-1962”</u>	1
<u>Paolo Grossi, Introduzione</u>	3
<u>Fulco Lanchester, Leopoldo Elia e la tradizione giuspubblicistica alla “Sapienza”</u>	5
<u>Paolo Pombeni, Leopoldo Elia tra Fuci e Cronache sociali nel periodo transitorio</u>	23
<u>Maurizio Fioravanti, Costantino Mortati: uno Stato di “tipo nuovo”</u>	41
<u>Sabino Cassese, Massimo Severo Giannini: l'eretico</u>	49
<u>Augusto Barbera, Vincenzo Zangara e Vincenzo Gueli</u>	55
<u>Giuliano Amato, Quello che avevano in comune Leopoldo Elia e Carlo Lavagna</u>	61
<u>Stefano Ceccanti, Leopoldo Elia e la palestra di “Giurisprudenza costituzionale”</u>	65
<u>Fulco Lanchester, La tradizione giuspubblicistica alla Sapienza</u>	75
<u>Appendice documentaria</u>	87
INEDITI ED INTERVISTE	
▪ <u>Leopoldo Elia, Appunti su Giacomo Perticone e la storia costituzionale</u>	203
SAGGI	
▪ <u>Maria Rosaria Donnarumma, Le mariage homosexuel en France, la tradition républicaine et les questions de société</u>	207
▪ <u>Marco Lunardelli, The Finnish Parliament and its scrutiny of EU matters: an efficient model</u>	223
COMMENTI	
▪ <u>Gli Appunti sugli anni della guerra di Paolo Galizia (1942-1944), a cura di Mario Galizia, Milano, Giuffrè, 2013</u>	249
<u>Paolo Caretti, Introduzione</u>	251
<u>Ernesto Bettinelli, La famiglia di Galizia tra le due guerre (e oltre...)</u>	253
<u>Maurizio Fioravanti, Il costituzionalismo di Mario Galizia</u>	259
NOTE	
▪ <u>Marco Cacciatore, President Rouhani: the year after</u>	263
▪ <u>Carlo Chimenti, Sulla riforma elettorale e su quella del Senato</u>	271

CRONACHE COSTITUZIONALI DALL'ESTERO

Cronache costituzionali gennaio-aprile 2014

- [FRANCIA: Paola Piciacchia, Il quadrimestre nero di Hollande tra débâcle elettorale alle municipali e rimpasto di Governo \(con lo sguardo rivolto alle elezioni europee...\)](#) 275
- [POLONIA: Jan Sawicki, La Polonia nell'occhio del ciclone ucraino](#) 289
- [REGNO UNITO: Giulia Caravale, Con il consenso del sovrano: il rapporto dell'House of Commons Political and Constitutional Reform Committee](#) 295
- [SPAGNA: Laura Frosina, Avanzamento dei secessionismi e cambiamenti politici-istituzionali: quali nuovi scenari possibili per la democrazia spagnola?](#) 305
- [STATI UNITI: Giulia Aravantinou Leonidi, Tra mito e realtà. Il finanziamento della politica negli USA. Brevi considerazioni a margine della sentenza McCutcheon v. FEC](#) 321

RECENSIONI

- [Elisabetta Benedetti, Recensione a S. Rodotà, Il diritto di avere diritti, Laterza, 2013, pp. 426](#) 333
- [Simone Ferraro, Recensione a ISSiRFA-CNR, Federalism, Regionalism and Territory. Proceedings of the conference. Rome, 19-20-21 September 2012 \(a cura di Stelio Mangiameli\), Milano, Giuffrè, 2013, pp. 398](#) 337
- [Matteo Pati, Recensione a L. Canfora, G. Zagrebelsky, La maschera democratica dell'oligarchia. Un dialogo \(a cura di Geminello Preterossi\), Bari, Laterza, 2014, pp. 136](#) 343
- [Alessandra Quadrini, Recensione a Wael B. Hallaq, Introduzione al diritto islamico, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 260](#) 347
- [Francesca Rosignoli, Recensione a G. Zagrebelski, Contro la dittatura del presente, Roma, Laterza, 2014, pp.132](#) 357
- [Valentina Tonti, Recensione a R. Dickmann, Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici, Napoli, Jovene, 2013, pp. 130](#) 361

DOCUMENTAZIONE

"La crisi del diritto pubblico interno e internazionale": Prolusioni agli anni accademici della Università di Roma "La Sapienza" 1914-1948 (a cura di Simone Ferraro)

- [Vittorio Emanuele Orlando, La crisi del Diritto internazionale, prolusione all'a.a. 1947-1948 dell'Università di Roma](#) 363



NOMOS
Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

“NOMOS. LE ATTUALITÀ NEL DIRITTO” n. 2 del 2014

SOMMARIO

<u>“L’EUROPA DI FRONTE AD UN BIVIO”</u>	391
<u>Dieter Grimm, La forza dell’UE sta in una accorta autolimitazione</u>	393
<u>Giuseppe Guarino, The ‘truth’ about Europe and the Euro – A Second Essay (Preface of James K. Galbraith)</u>	403
<u>Giuseppe Guarino, The ‘truth’ about Europe and the Euro – 1/1/1999: coup d’état 1/1/2014 Rebirth?</u>	417
<u>Alessandro Catelani, Crisi dell’Unione Europea e necessarie riforme</u>	449
<u>Augusto Cerri, La crisi economica e le prospettive europee</u>	457
<u>Claudio De Fiores, Brevi considerazioni sulla democrazia rappresentativa in Europa</u>	461
<u>Giorgio C. S. Giraudi, Note critiche sul “teorema dell’impossibilità di un’UE pienamente democratica”. Un breve commento al saggio di Dieter Grimm</u>	465
<u>Giammaria Milani, Parlamento europeo e leggi elettorali: quale ruolo per le Corti costituzionali?</u>	471
<u>Ilenia Bernardini, Est modus in rebus. La politique fiscale entre souveraineté nationale et le fédéralisme exécutif</u>	473
<u>Francesco Nardi, Una rassegna sulle principali misure adottate dall’Unione per superare la crisi finanziaria</u>	481
<u>Matteo Pati, Alcune riflessioni sul processo di strutturazione del sistema politico europeo</u>	503
<u>Marta Picchi, La delegittimazione dell’Unione Europea: ripensare il processo di integrazione attraverso la realizzazione di un modello sociale europeo</u>	513
<u>Francesca Rosignoli, Il deficit democratico dell’Europa. Due punti di vista</u>	519

SAGGI

- [Fulco Lanchester, Dal “grande partito” al “piccolo”, ma rispettabile e regolato](#) 527
- [Roberto Nania, Su alcune questioni di metodo nell’insegnamento del diritto pubblico](#) 541
- [Laura Frosina, Una monarchia rinnovata per la Spagna del XXI secolo. L’abdicazione del Re Juan Carlos I, la proclamazione di Felipe VI e il c.d. aforamiento reale](#) 547
- [Maria Rosaria Donnarumma, L’affaire *Lambert*. La jurisprudence française face à la “fin de vie”](#) 565
- [Gianluigi Fioriglio, Sorveglianza e controllo nella società dell’informazione. Il possibile contributo dell’etica hacker](#) 579

NOTE E COMMENTI

- [Pietro Giuseppe Grasso, Fattore politico e revisioni costituzionali](#) 599

Focus PRIN 2012

- [Marco Lunardelli, Estonia amid cooperation in the Baltic Sea Region and EU membership](#) 611

CRONACHE COSTITUZIONALI DALL’ESTERO

Cronache costituzionali maggio-agosto 2014

- [FRANCIA: Paola Piciacchia, Le inquietudini del quinquennato: dall’anti-europeismo elettorale alla crisi del Governo Valls. Fine del sogno di Hollande o trasformazione di un modello?](#) 643
- [GERMANIA: Astrid Zei, Il presidente federale sotto lo sguardo di Karlsruhe](#) 655
- [REGNO UNITO: Giulia Caravale, Una nuova Magna Carta per il XXI secolo?](#) 675
- [SPAGNA: Laura Frosina, I segnali del rinnovamento politico-istituzionale. La proclamazione di Felipe VI, l’elezione di Pedro Sánchez e l’ascesa di Podemos](#) 685
- [STATI UNITI: Giulia Aravantinou Leonidi, La Corte Suprema e la separazione dei poteri negli Stati Uniti. Considerazioni a margine della Sentenza National Labor Relations Board, Petitioner v. Noel Canning, et. al.](#) 697

RASSEGNE CRITICHE, RECENSIONI E SCHEDE

- [Simone Ferraro, Recensione a L. Miles, A. Wivel \(Edited by\), Denmark and the European Union, London, New-York, Routledge, 2014, pp. 280](#) 707
- [Valentina Tonti, Recensione a E. Raffiotta, Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello stato costituzionale in Europa, Bologna, Bononia University Press, 2013, pp. 344](#) 713

DOCUMENTAZIONE

“La cultura germanica e la guerra per l'egemonia mondiale”: Prolusioni agli anni accademici della Università di Roma “La Sapienza” 1914-1948

- [Giuseppe Sanarelli, La cultura germanica e la guerra per l'egemonia mondiale, in Annuario dell'anno scolastico 1915-1916, Anno DCXIII dalla fondazione, Roma, R. Università degli studi di Roma, Tipografi Ditta F.lli Pallotta, 1916, pp. 22-77](#) 715



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

“NOMOS. LE ATTUALITÀ NEL DIRITTO” n. 3 del 2014

SOMMARIO

“<u>PER MARIO GALIZIA</u>”	749
<u>Fulco Lanchester, Introduzione</u>	751
<u>Giuliano Amato, In ricordo di Mario Galizia</u>	753
<u>Silvio Beretta, Mario Galizia e “il Politico”</u>	757
<u>Enzo Cheli, Mario Galizia e la tradizione giuspubblicistica</u>	765
<u>Paolo Grossi, Mario Galizia e lo stile fiorentino</u>	769
<u>Fernanda Bruno, Il metodo di Mario Galizia: prime riflessioni</u>	773
<u>Salvatore Bonfiglio, La Resistenza come momento fondativo della Costituzione repubblicana</u>	777
<u>Roberto Borrello, Mario Galizia: la trasparenza della cultura come dono agli altri</u>	787
<u>Luca Borsi, «L’ha letto?» Un ricordo di Mario Galizia</u>	791
<u>Giulia Caravale, Mario Galizia: ricordo di un Maestro</u>	795
<u>Tommaso Edoardo Frosini, Ricordo di un Maestro: Mario Galizia</u>	799
<u>Paola Piciacchia, L’eredità umana e culturale di Mario Galizia</u>	805
<u>Maria Grazia Rodomonte, Il mio ricordo del Prof. Mario Galizia</u>	815
<u>Antonio Zorzi Giustiniani, Il mio ricordo di Mario Galizia</u>	819
<u>Giuseppe Allegri, Il costituzionalismo dell’eguale e giusta libertà: un’ipotesi per il futuro, in ricordo di Mario Galizia</u>	823
 “<u>TRA PARTE E TUTTO: IL PARTITO E LE SUE RADICI</u>”	833
<u>Fulco Lanchester, Introduzione</u>	835
<u>Luca Borsi, Il costituzionalismo italiano e il partito politico</u>	839
<u>Maurizio Fioravanti, La necessità di una appropriata prospettiva storica</u>	845
<u>Vincenzo Lippolis, Le trasformazioni del partito politico e la personalizzazione della politica</u>	851
<u>Oreste Massari, La natura del partito politico e gli interventi pubblicistici</u>	857
<u>Giorgio Rebuffa, La necessità del partito politico</u>	863
<u>Massimiliano Gregorio, Intervento</u>	867
<u>Damiano Palano, Intervento</u>	871
 SAGGI	
▪ <u>Matteo Pati, Profili sostanziali e procedurali della disciplina dei reati ministeriali</u>	877

- [Katalin Egresi, Le conseguenze giuridiche e politiche delle elezioni parlamentari ungheresi](#) 909

NOTE E COMMENTI

- [Ascenzo Forte, I poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale](#) 937

CRONACHE COSTITUZIONALI DALL'ESTERO

Cronache costituzionali settembre-dicembre 2014

- [FRANCIA: Paola Piciacchia, Le elezioni parziali del Senato, l'attuazione dell'art. 68 Cost. sulla destituzione del Presidente e la riforma delle Regioni: un panorama francese in evoluzione tra crisi e impasse del quinquennato \(pensando a "l'avenir des institutions"\)](#) 951
- [GERMANIA: Astrid Zei, Come si calcola la maggioranza relativa con un solo candidato? L'impasse istituzionale sfiorata in Turingia](#) 963
- [REGNO UNITO: Giulia Caravale, "It's England's turn now"? Prospettive per il futuro assetto territoriale britannico all'indomani del referendum scozzese](#) 973
- [SPAGNA: Laura Frosina, Dopo la consultazione popolare del 9 novembre quali scenari si aprono per il futuro politico della Catalogna?](#) 985
- [STATI UNITI: Giulia Aravantinou Leonidi, Il declino della democrazia americana. Paralisi e disfunzione di un ordinamento. Le sfide della lame-duck presidency di Obama](#) 999

RASSEGNE CRITICHE, RECENSIONI E SCHEDE

Rassegne critiche

- [Simone Ferraro, Rassegna critica, Fenomeno partigiano e partito politico. A proposito di alcune recenti pubblicazioni in tema di partiti](#) 1011

Recensioni

- [Jan Sawicki, Recensione a Giancarlo Doria, Bicameralismo e federalismo. Analisi dei modelli di relazione \(Prefazione di Fulco Lanchester\), Roma, Carocci, 2014, pp. 200](#) 1015
- [Amaury Silveira Martins, Recensione a Olivier Beydon, Introduction à la pensée juridique chinoise, \(Introduzione al pensiero giuridico cinese\), 1ª ed., Bruxelles, Editore Larcier, 2014, pp. 616](#) 1023
- [Valentina Tonti, Recensione a G. Pepe, La primazia negli organi collegiali pubblici, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, pp. 234](#) 1027

DOCUMENTAZIONE

Lezione tenuta il 22 ottobre 2014 all'interno del corso di Diritto parlamentare del Prof. Stefano Ceccanti

- [La decisione di bilancio e i suoi strumenti di Enrico Morando](#) 1029



NOMOS
Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

2014

INDICE PER AUTORI

ARTICOLI

- GIUSEPPE ALLEGRI**, *Il costituzionalismo dell'eguale e giusta libertà: un'ipotesi per il futuro, in ricordo di Mario Galizia*, in *Nomos* 3/2014, Saggi..... 823
- GIULIANO AMATO**, *Quello che avevano in comune Leopoldo Elia e Carlo Lavagna*, in *Nomos* 1/2014, Saggi..... 61
- In ricordo di Mario Galizia*, in *Nomos* 3/2014, Saggi..... 753
- GIULIA ARAVANTINO LEONIDI**, *Tra mito e realtà. Il finanziamento della politica negli U.S.A. Brevi considerazioni a margine della Sentenza McCutcheon v. FEC, Stati Uniti - Cronache costituzionali gennaio-aprile 2014*, in *Nomos* 1/2014, Saggi..... 321
- La Corte Suprema e la separazione dei poteri negli Stati Uniti. Considerazioni a margine della Sentenza National Labor Relations Board, Petitioner v. Noel Canning, et. al., Stati Uniti - Cronache costituzionali maggio-agosto 2014*, in *Nomos* 2/2014, Saggi..... 697
- Il declino della democrazia americana. Paralisi e disfunzione di un ordinamento. Le sfide della lame-duck presidency di Obama, Stati Uniti - Cronache costituzionali settembre-dicembre 2014*, in *Nomos* 3/2014, Saggi..... 999
- AUGUSTO BARBERA**, *Vincenzo Zangara e Vincenzo Gueli*, in *Nomos* 1/2014, Saggi..... 55
- ELISABETTA BENEDETTI**, *Recensione a S. RODOTÀ, Il diritto di avere diritti, Roma-Bari, Laterza, 2013, pp. 426.*, in *Nomos* 1/2014, Rassegne critiche, Recensioni e Schede..... 333
- SILVIO BERETTA**, *Mario Galizia e "il Politico"*, in *Nomos* 3/2014, Saggi..... 757
- ERNESTO BETTINELLI**, *La famiglia di Galizia tra le due guerre (e oltre...), Gli Appunti sugli anni della guerra di Paolo Galizia (1942-1944), a cura di Mario Galizia, Milano, Giuffrè, 2013*, in *Nomos* 1/2014, Saggi..... 253
- ILENIA BERNARDINI**, *Est modus in rebus. La politique fiscale entre souveraineté nationale et le fédéralisme exécutif*, in *Nomos* 2/2014, Saggi..... 473

SALVATORE BONFIGLIO, <i>La Resistenza come momento fondativo della Costituzione repubblicana</i> , in <i>Nomos</i> 3/2014, Saggi.....	777
ROBERTO BORRELLO, <i>Mario Galizia: la trasparenza della cultura come dono agli altri</i> , in <i>Nomos</i> 3/2014, Saggi.....	787
LUCA BORSI, <i>«L'ha letto?» Un ricordo di Mario Galizia</i> , in <i>Nomos</i> 3/2014, Saggi.....	791
<i>Il costituzionalismo italiano e il partito politico</i> , in <i>Nomos</i> 3/2014, Saggi.....	839
FERNANDA BRUNO, <i>Il metodo di Mario Galizia: prime riflessioni</i> , in <i>Nomos</i> 3/2014, Saggi.....	773
MARCO CACCIATORE, <i>President Rouhani: the year after</i> , in <i>Nomos</i> 1/2014, Note e Commenti.....	263
GIULIA CARVALE, <i>Con il consenso del sovrano: il rapporto dell'House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, Regno Unito - Cronache costituzionali gennaio-aprile 2014</i> , in <i>Nomos</i> 1/2014, Saggi.....	295
<i>Una nuova Magna Carta per il XXI secolo?, Regno Unito - Cronache costituzionali maggio-agosto 2014</i> , in <i>Nomos</i> 2/2014, Saggi.....	675
<i>‘It’s England’s turn now’? Prospettive per il futuro assetto territoriale britannico all’indomani del referendum scozzese, Regno Unito - Cronache costituzionali settembre-dicembre 2014</i> , in <i>Nomos</i> 3/2014, Saggi.....	973
<i>Mario Galizia: ricordo di un Maestro</i> , in <i>Nomos</i> 3/2014, Saggi.....	795
PAOLO CARETTI, <i>Introduzione, Gli Appunti sugli anni della guerra di Paolo Galizia (1942-1944), a cura di Mario Galizia, Milano, Giuffrè, 2013</i> , in <i>Nomos</i> 1/2014, Saggi.....	251
SABINO CASSESE, <i>Massimo Severo Giannini: l'eretico</i> , in <i>Nomos</i> 1/2014, Saggi.....	49
ALESSANDRO CATELANI, <i>Crisi dell'Unione Europea e necessarie riforme</i> , in <i>Nomos</i> 2/2014, Saggi....	449
STEFANO CECCANTI, <i>Leopoldo Elia e la palestra di “Giurisprudenza costituzionale”</i> , in <i>Nomos</i> 1/2014, Saggi.....	65
AUGUSTO CERRI, <i>La crisi economica e le prospettive europee</i> , in <i>Nomos</i> 2/2014, Saggi.....	457
ENZO CHELI, <i>Mario Galizia e la tradizione giuspubblicistica</i> , in <i>Nomos</i> 3/2014, Saggi.....	765
CARLO CHIMENTI, <i>Sulla riforma elettorale e su quella del Senato</i> , in <i>Nomos</i> 1/2014, Note e Commenti.....	271
CLAUDIO DE FIORES, <i>Brevi considerazioni sulla democrazia rappresentativa in Europa</i> , in <i>Nomos</i> 2/2014, Saggi.....	461
MARIA ROSARIA DONNARUMMA, <i>Le mariage homosexuel en France, la tradition républicaine et les</i>	

<i>questions de société</i> , in <i>Nomos</i> 1/2014, Saggi.....	207
<i>L'affaire Lambert. La jurisprudence française face à la "fin de vie"</i> , in <i>Nomos</i> 2/2014, Saggi.....	565
KATALIN EGRESI, <i>Le conseguenze giuridiche e politiche delle elezioni parlamentari ungheresi</i> , in <i>Nomos</i> 3/2014, Saggi.....	909
LEOPOLDO ELIA, <i>Appunti su Giacomo Perticone e la storia costituzionale</i> , in <i>Nomos</i> 1/2014, Inediti ed interviste.....	203
SIMONE FERRARO, <i>Recensione a ISSiRFA-CNR, Federalism, Regionalism and Territory. Proceedings of the conference. Rome, 19-20-21 September 2012 (a cura di STELIO MANGIAMELLI), Milano, Giuffrè, 2013, pp. 398.</i> , in <i>Nomos</i> 1/2014, Rassegne critiche, Recensioni e Schede.....	337
<i>Recensione a L. MILES, A. WIVEL (edited by), Denmark and the European Union, London, New-York, Routledge, 2014, pp. 280.</i> , in <i>Nomos</i> 2/2014, Rassegne critiche, Recensioni e Schede.....	707
<i>Rassegna critica, Fenomeno partigiano e partito politico. A proposito di alcune recenti pubblicazioni in tema di partiti</i> , in <i>Nomos</i> 3/2014, Rassegne critiche, Recensioni e Schede.....	1011
MAURIZIO FIORAVANTI, <i>Costantino Mortati: uno Stato di "tipo nuovo"</i> , in <i>Nomos</i> 1/2014, Saggi....	41
<i>Il costituzionalismo di Mario Galizia, Gli Appunti sugli anni della guerra di Paolo Galizia (1942-1944), a cura di Mario Galizia, Milano, Giuffrè, 2013</i> , in <i>Nomos</i> 1/2014, Saggi.....	259
<i>La necessità di una appropriata prospettiva storica</i> , in <i>Nomos</i> 3/2014, Saggi.....	841
GIANLUIGI FIORIGLIO, <i>Sorveglianza e controllo nella società dell'informazione. Il possibile contributo dell'etica hacker</i> , in <i>Nomos</i> 2/2014, Saggi.....	579
ASCENZO FORTE, <i>I poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale</i> , in <i>Nomos</i> 3/2014, Note e Commenti.....	937
LAURA FROSINA, <i>Avanzamento dei secessionismi e cambiamenti politici-istituzionali: quali nuovi scenari possibili per la democrazia spagnola?</i> , Spagna - Cronache costituzionali gennaio-aprile 2014, in <i>Nomos</i> 1/2014, Saggi.....	305
<i>I segnali del rinnovamento politico-istituzionale. La proclamazione di Felipe VI, l'elezione di Pedro Sánchez e l'ascesa di Podemos, Spagna - Cronache costituzionali maggio-agosto 2014</i> , in <i>Nomos</i> 2/2014, Saggi.....	685
<i>Una monarchia rinnovata per la Spagna del XXI secolo. L'abdicazione del Re Juan Carlos I, la proclamazione di Felipe VI e il c.d. aforamiento reale</i> , in <i>Nomos</i> 2/2014, Saggi.....	547

<u>Dopo la consultazione popolare del 9 novembre quali scenari si aprono per il futuro politico della Catalogna?, Spagna - Cronache costituzionali settembre-dicembre 2014</u> , in <i>Nomos</i> 3/2014, Saggi.....	985
TOMMASO EDOARDO FROSINI , <u>Ricordo di un Maestro: Mario Galizia</u> , in <i>Nomos</i> 3/2014, Saggi.....	799
GIORGIO C. S. GIRAUDI , <u>Note critiche sul “teorema dell'impossibilità di un'UE pienamente democratica”. Un breve commento al saggio di Dieter Grimm</u> , in <i>Nomos</i> 2/2014, Saggi.....	465
PIETRO GIUSEPPE GRASSO , <u>Fattore politico e revisioni costituzionali</u> , in <i>Nomos</i> 2/2014, Note e Commenti.....	599
MASSIMILIANO GREGORIO , <u>Intervento, “Tra parte e tutto: il partito e le sue radici”</u> , in <i>Nomos</i> 3/2014, Saggi.....	867
DIETER GRIMM , <u>La forza dell'UE sta in una accorta autolimitazione</u> , in <i>Nomos</i> 2/2014, Saggi.....	393
PAOLO GROSSI , <u>Introduzione, “La Sapienza del giovane Leopoldo Elia 1948-1962”</u> , in <i>Nomos</i> 1/2014, Saggi.....	3
<u>Mario Galizia e lo stile fiorentino</u> , in <i>Nomos</i> 3/2014, Saggi.....	769
GIUSEPPE GUARINO , <u>The ‘truth’ about Europe and the Euro – A Second Essay (Preface of James K. Galbraith)</u> , in <i>Nomos</i> 2/2014, Saggi.....	403
<u>The ‘truth’ about Europe and the Euro – 1/1/1999: coup d’état 1/1/2014 Rebirth</u> , in <i>Nomos</i> 2/2014, Saggi.....	417
FULCO LANCHESTER , <u>Leopoldo Elia e la tradizione giuspubblicistica alla “Sapienza”</u> , in <i>Nomos</i> 1/2014, Saggi.....	5
<u>La tradizione giuspubblicistica alla “Sapienza”</u> , in <i>Nomos</i> 1/2014, Saggi.....	75
<u>Dal “grande partito” al “piccolo”, ma rispettabile e regolato</u> , in <i>Nomos</i> 2/2014, Saggi.....	527
<u>Introduzione, “Per Mario Galizia”</u> , in <i>Nomos</i> 3/2014, Saggi.....	751
<u>Introduzione, “Tra parte e tutto: il partito e le sue radici”</u> , in <i>Nomos</i> 3/2014, Saggi.....	835
VINCENZO LIPPOLIS , <u>Le trasformazioni del partito politico e la personalizzazione della politica</u> , in <i>Nomos</i> 3/2014, Saggi.....	851
MARCO LUNARDELLI , <u>The Finnish Parliament and its scrutiny of EU matters: an efficient model, Focus PRIN 2012</u> , in <i>Nomos</i> 1/2014, Saggi.....	223
<u>Estonia amid cooperation in the Baltic Sea Region and EU membership, Focus PRIN 2012</u> , in <i>Nomos</i> 2/2014, Saggi.....	611

ORESTE MASSARI, <u>La natura del partito politico e gli interventi pubblicistici</u> , in <i>Nomos</i> 3/2014, Saggi.....	857
GIAMMARIA MILANI, <u>Parlamento europeo e leggi elettorali: quale ruolo per le Corti costituzionali?</u> , in <i>Nomos</i> 2/2014, Saggi.....	471
ROBERTO NANIA, <u>Su alcune questioni di metodo nell'insegnamento del diritto pubblico</u> , in <i>Nomos</i> 2/2014, Saggi.....	541
FRANCESCO NARDI, <u>Una rassegna sulle principali misure adottate dall'Unione per superare la crisi finanziaria</u> , in <i>Nomos</i> 2/2014, Saggi.....	481
DAMIANO PALANO, <u>Intervento, "Tra parte e tutto: il partito e le sue radici"</u> , in <i>Nomos</i> 3/2014, Saggi.....	871
MATTEO PATI, <u>Recensione a L. CANFORA, G. ZAGREBELSKY, La maschera democratica dell'oligarchia. Un dialogo (a cura di Geminello Preterossi), Bari, Laterza, 2014, pp. 136.</u> , in <i>Nomos</i> 1/2014, Rassegne critiche, Recensioni e Schede.....	343
<u>Alcune riflessioni sul processo di strutturazione del sistema politico europeo</u> , in <i>Nomos</i> 2/2014, Saggi.....	501
<u>Profili sostanziali e procedurali della disciplina dei reati ministeriali</u> , in <i>Nomos</i> 3/2014, Saggi.....	877
MARTA PICCHI, <u>La delegittimazione dell'Unione Europea: ripensare il processo di integrazione attraverso la realizzazione di un modello sociale europeo</u> , in <i>Nomos</i> 2/2014, Saggi.....	513
PAOLA PICCIACCHIA, <u>Il quadrimestre nero di Hollande tra débâcle elettorale alle municipali e rimpasto di Governo (con lo sguardo rivolto alle elezioni europee ...), Francia - Cronache costituzionali gennaio-aprile 2014</u> , in <i>Nomos</i> 1/2014, Saggi.....	275
<u>Le inquietudini del quinquennato: dall'anti-europeismo elettorale alla crisi del Governo Valls. Fine del sogno di Hollande o trasformazione di un modello?, Francia - Cronache costituzionali maggio-agosto 2014</u> , in <i>Nomos</i> 2/2014, Saggi.....	643
<u>Le elezioni parziali del Senato, l'attuazione dell'art. 68 Cost. sulla destituzione del Presidente e la riforma delle Regioni: un panorama francese in evoluzione tra crisi e impasse del quinquennato (pensando a "l'avenir des institutions"), Francia - Cronache costituzionali settembre-dicembre, 2014</u> , in <i>Nomos</i> 3/2014, Saggi.....	951
<u>L'eredità umana e culturale di Mario Galizia</u> , in <i>Nomos</i> 3/2014, Saggi.....	805
PAOLO POMBENI, <u>Leopoldo Elia tra Fuci e Cronache sociali nel periodo transitorio</u> , in <i>Nomos</i> 1/2014, Saggi.....	23
ALESSANDRA QUADRINI, <u>Recensione a W. B. HALLAQ, Introduzione al diritto islamico, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 260.</u> , in <i>Nomos</i> 1/2014, Rassegne critiche, Recensioni e	

Schede.....	347
GIORGIO REBUFFA, <i>La necessità del partito politico</i> , in <i>Nomos</i> 3/2014, Saggi.....	863
MARIA GRAZIA RODOMONTE, <i>Il mio ricordo del Prof. Mario Galizia</i> , in <i>Nomos</i> 3/2014, Saggi.....	815
FRANCESCA ROSIGNOLI, <i>Recensione a G. ZAGREBELSKI, Contro la dittatura del presente, Roma-Bari, Laterza, 2014, pp.132.</i> , in <i>Nomos</i> 1/2014, Rassegne critiche, Recensioni e Schede.....	357
<i>Il deficit democratico dell'Europa. Due punti di vista</i> , in <i>Nomos</i> 2/2014, Saggi.....	519
JAN SAWICKI, <i>La Polonia nell'occhio del ciclone ucraino, Polonia - Cronache costituzionali gennaio-aprile 2014</i> , in <i>Nomos</i> 1/2014, Saggi.....	289
<i>Recensione a G. DORIA, Bicameralismo e federalismo. Analisi dei modelli di relazione (Prefazione di Fulco Lanchester), Roma, Carocci, 2014, pp. 200.</i> , in <i>Nomos</i> 3/2014, Rassegne critiche, Recensioni e Schede.....	1015
AMAURY SILVEIRA MARTINS, <i>Recensione a O. BEYDON, Introduction à la pensée juridique chinoise. (Introduzione al pensiero giuridico cinese), 1ª ed., Bruxelles, Editore Larcier, 2014, pp. 616.</i> , in <i>Nomos</i> 3/2014, Rassegne critiche, Recensioni e Schede.....	1023
VALENTINA TONTI, <i>Recensione a R. DICKMANN, Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici, Napoli, Jovene, 2013, pp. 130.</i> , in <i>Nomos</i> 1/2014, Rassegne critiche, Recensioni e Schede.....	361
<i>Recensione a E. RAFFIOTTA, Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello stato costituzionale in Europa, Bologna, Bononia University Press, 2013, pp. 344.</i> , in <i>Nomos</i> 2/2014, Rassegne critiche, Recensioni e Schede..	713
<i>Recensione a G. PEPE, La primazia negli organi collegiali pubblici, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, pp. 234.</i> , in <i>Nomos</i> 3/2014, Rassegne critiche, Recensioni e Schede.....	1023
ASTRID ZEI, <i>Il Presidente federale sotto lo sguardo di Karlsruhe, Germania - Cronache costituzionali gennaio-agosto 2014</i> , in <i>Nomos</i> 2/2014, Saggi.....	655
<i>Come si calcola la maggioranza relativa con un solo candidato? L'impasse istituzionale sfiorata in Turingia, Germania - Cronache costituzionali settembre-dicembre 2014</i> , in <i>Nomos</i> 3/2014, Saggi.....	963
ANTONIO ZORZI GIUSTINIANI, <i>Il mio ricordo di Mario Galizia</i> , in <i>Nomos</i> 3/2014, Saggi.....	819
DOCUMENTAZIONE	
ENRICO MORANDO, <i>La decisione di bilancio e i suoi strumenti</i> , in <i>Nomos</i> 3/2014, Documentazione.....	1029

VITTORIO EMANUELE ORLANDO, <i>La crisi del Diritto internazionale, prolusione all'a.a. 1947-1948 dell'Università di Roma</i> , in <i>Nomos 1/2014</i> , Documentazione.....	363
GIUSEPPE SANARELLI, <i>La cultura germanica e la guerra per l'egemonia mondiale, prolusione all'a.a. 1915-1916 dell'Università di Roma</i> , in <i>Nomos 2/2014</i> , Documentazione.....	715

“LA SAPIENZA DEL GIOVANE LEOPOLDO ELIA 1948-1962”*

Paolo Grossi, Introduzione

Fulco Lanchester, Leopoldo Elia e la tradizione giuspubblicistica alla “Sapienza”

Paolo Pombeni, Leopoldo Elia, tra Fuci e Cronache sociali nel periodo transitorio

Maurizio Fioravanti, Costantino Mortati: uno Stato di “tipo nuovo”

Sabino Cassese, Massimo Severo Giannini: l'eretico

Augusto Barbera, Vincenzo Zangara e Vincenzo Gueli

Giuliano Amato, Quello che avevano in comune Leopoldo Elia e Carlo Lavagna

Stefano Ceccanti, Leopoldo Elia e la palestra di “Giurisprudenza costituzionale”

Fulco Lanchester, La tradizione giuspubblicistica alla “Sapienza”

Appendice**, **Materiale documentario: Docenti, Liberi docenti, Assistenti, Seminari, Istituti e Scuole delle Facoltà di Giurisprudenza, Scienze Politiche ed Economia e Commercio.**

* Nel n. 1/2014 di “Nomos le attualità nel diritto” vengono pubblicate alcune delle relazioni presentate al Convegno “La Sapienza del giovane Leopoldo Elia 1948-1962”, Roma 27 marzo 2014, compresa la documentazione sui docenti dell'Università romana dall' a .a. 1924-1925 all' a .a. 1970-1971.

Gli Atti completi sono stati pubblicati nella collana dei “Quaderni di Nomos – Le attualità nel diritto”, presso l'editore Giuffrè.

** Nota Metodologica:

All'interno dell'appendice, per quanto riguarda le cariche istituzionali ricoperte dai docenti nel corso degli undici anni accademici selezionati, sono state riportate quelle relative alla partecipazione ad organi costituzionali (Camera dei Deputati del Regno d'Italia; Senato del Regno d'Italia; Camera dei Fasci e delle Corporazioni; Consulta nazionale; Assemblea costituente; Camera dei Deputati; Senato della Repubblica; Corte costituzionale, Presidenza della Repubblica) ed a Commissioni attinenti alla riorganizzazione dello Stato (Commissione per la riforma dell'Amministrazione), attraverso la consultazione di testi e di materiali documentali riportati in nota bibliografica, e l'utilizzazione di collegamenti ipertestuali ai seguenti siti internet:

- http://www.cortecostituzionale.it/ActionPagina_210.do
 - <http://www.quirinale.it/qrnw/statico/ex-presidenti/expresidenti.htm>
 - <http://www.senato.it/sitostorico/home>

- [Università degli Studi di Roma 1924-1925](#)
- [Università degli Studi di Roma 1925-1926](#)
- [Università degli Studi di Roma 1935-1936](#)
- [Università degli Studi di Roma 1936-1937](#)
- [Università degli Studi di Roma 1942-1943](#)
- [Università degli Studi di Roma 1944-1945](#)
- [Università degli Studi di Roma 1948-1949](#)
- [Università degli Studi di Roma 1955-1956](#)
- [Università degli Studi di Roma 1956-1957](#)
- [Università degli Studi di Roma 1964-1965](#)
- [Università degli Studi di Roma 1970-1971](#)

- <http://storia.camera.it/>

- http://www.treccani.it/enciclopedia/forti_%28Dizionario-Biografico%29/

Sebbene le predette indicazioni siano state riportate prevalentemente all'interno dei singoli anni accademici di riferimento, ritenendola significativa ai fini dell'indagine, la segnalazione riguardante la partecipazione dei docenti all'Assemblea costituente, è stata riportata per tutti gli anni accademici.

Introduzione *

di Paolo Grossi**

Signor Presidente della Corte Costituzionale, signori Presidenti Emeriti della Corte, carissimi amici Elia, cari Colleghi, cari Studenti che vedo numerosi in quest'aula (con uno schietto piacere per tutti noi vecchi professori), il lavoro da sbrigare stamane è molto e il tempo è ridotto. È la ragione per cui ci permettiamo di iniziare subito, sospendendo la seduta non appena il Magnifico Rettore sarà qui con noi. Come Presidente, ho il dovere di governare la sessione congressuale e di parlare il meno possibile. Consentitemi, tuttavia, di esprimere un triplice compiacimento.

Il primo è perché, se non vado errato (mi può, però, smentire l'amico Lanchester), questa è la prima manifestazione pubblica della Fondazione "Paolo Galizia – Storia e libertà"; Fondazione voluta dal carissimo amico Mario Galizia in memoria del fratello caduto combattendo nella resistenza all'oppressore nazi-fascista e da Lui munita di un coraggioso e lungimirante programma culturale e sociale. Parlare della Fondazione mi porta spontaneamente ad elevare un ricordo a Mario, a questo straordinario uomo di cultura che ho avuto il privilegio di avere accanto a me come collega nella Facoltà giuridica fiorentina. Io e Paolo Barile lo volemmo a Firenze, costringendolo a lasciare l'esilio della Facoltà di Scienze politiche di Pavia, e a Firenze – con la sua cultura e la sua accesa umanità – è stato elargitore di un insegnamento fruttuosissimo. Spero che la Fondazione vorrà, in un prossimo futuro, commemorare questo singolare protagonista della vita universitaria italiana.

Il secondo compiacimento è la scelta del tema, la scelta di cominciare l'attività ricordando un giurista non dimenticabile: Leopoldo Elia. Uno scienziato autentico, che dello scienziato aveva almeno due essenziali caratteri: una capacità lucida di osservazione e di problematizzazione ed una conseguente capacità lucida di diagnosi. Ma, accanto, anche quella virtù di cui il grande scienziato deve essere sempre portatore: l'umiltà; soprattutto l'umiltà dell'ascolto. Ecco, questa umiltà dell'ascolto io l'ho personalmente verificata nei tanti e lunghi colloqui avuti con Leopoldo nella sua casa di via Panama.

Per Elia la ricerca scientifica era ricerca di verità e, in quanto tale, doveva essere continuamente verificata per sempre più profondamente radicarsi in fondazioni epistemologicamente ineccepibili. Da qui la sua inesausta curiosità culturale. Il dato tecnico-giuridico doveva immergersi nel suo contesto storico per poterlo esprimere compiutamente; da qui, soprattutto, lo sguardo aperto verso la comparazione. Quando Leopoldo era giovane e cominciava gli studi giuridici, non era frequente che il giurista italiano avesse il gusto della comparazione. Era, al contrario, naturalissimo in Lui, perché la sua umiltà di ascolto lo portava a guardare con attenzione le diversità di approccio e di soluzioni operate al di là della

* Giudice Corte costituzionale, Università di Firenze.

** Introduzione ai lavori al Convegno "La Sapienza del giovane Leopoldo Elia 1948-1962", Roma 27-marzo 2014

zona di vigenza del diritto italiano. Senza dubbio, proprio questo esteso spazio aperto, che Egli si è continuamente prospettato per i suoi studi, gli ha permesso di pervenire, per esempio, allo svisceramento di quel nodo centrale di ogni assetto costituzionale che sono le forme di governo e di contraddistinguere la sua analisi giuridica per una marcata originalità e solidità. Se ancora oggi quei lontani – ormai lontani nel tempo – studi continuano ad essere oggetto costante di riflessioni per i giovani costituzionalisti nostri, lo si deve proprio all’impianto metodologico e culturale cui Elia, fin dai suoi primi passi, aveva improntato la propria ricerca scientifica.

Sia, dunque, salutato con un caloroso apprezzamento questo Incontro, che ci consente di capire meglio la formazione di Elia negli anni dell’immediato secondo dopoguerra.

Non posso non aggiungere un terzo compiacimento. Infatti, Fulco Lanchester ha voluto che si dedicasse stamattina uno spazio anche alla cultura giuspubblicistica degli anni Trenta. Potrebbe essere tempo perso, se si dovesse assentire a un filosofo del diritto che si è improvvisato storico del pensiero giuridico e ha relegato quella riflessione scientifica tra le mere “declamazioni”, tra le testimonianze da dimenticare di un lontano passato. Esprimo qui il mio più netto dissenso. Non v’è dubbio che, durante il fascismo e in ogni regime dittatoriale, ci siano i soliti servi più o meno sciocchi del potere e ci siano i declamatori, i retori, i vani retori. Ma non v’è dubbio che all’interno di quella riflessione giuridica ci furono personaggi chiamati – di lì a poco – a costruire il futuro del diritto costituzionale dopo il 1943. Questi personaggi contribuiranno a costruirlo proprio grazie ai semi da loro gettati in un terreno apparentemente arido, ma entro il quale sèppero mettere a profitto venature nuove e non prive di fecondità (per esempio, entro l’assetto corporativo, voluto ma anche mal digerito dal Regime per certe sue immancabili venature pluralistiche). I nomi di Costantino Mortati e di Vezio Crisafulli, che lavorarono a fondo negli anni Trenta, con acutezza di sguardo e con lungimiranza, smentiscono la troppo generica condanna. Anche sotto questo profilo c’è un mio sincero compiacimento per avere gli organizzatori dedicato attenzione a un momento non dimenticabile nella storia del nostro pensiero giuridico.

Dopo questo mio doveroso intervento ho il piacere di dare la parola al primo dei Relatori, al Professor Fulco Lanchester, Ordinario nella Università “La Sapienza” di Roma, organizzatore primario di questo Convegno, che ci parlerà proprio sul tema a cui or ora accennavo: “La giuspubblicistica italiana all’Università di Roma nella transizione tra Fascismo e Repubblica”.

Leopoldo Elia e la tradizione giuspubblicistica a “La Sapienza”*

di Fulco Lanchester**

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. La tradizione giuspubblicistica italiana. — 3. Il giovane Elia. — 4. Gli studi in memoria di Luigi Rossi. — 5. Gli anni Cinquanta ovvero la preparazione. — 6. Conclusioni provvisorie: Elia e la riscoperta del valore dell’equilibrio

1. Premessa

Il tema di questo convegno, promosso dal Dipartimento di Scienze politiche in collaborazione con la Fondazione Paolo Galizia Storia e libertà istituita per testamento da Mario Galizia (1921-2013), si intreccia intimamente con lo sviluppo della giuspubblicistica italiana intesa come gruppo e come impostazione metodologica. L’ambito cronologico individuato dal titolo limita formalmente l’analisi al periodo in cui Leopoldo Elia, dopo la laurea in Giurisprudenza nella sessione autunnale del 1947 (il 25 novembre) con una tesi su “L’avvento del regime parlamentare in Francia (1814-1830)”, inizia il proprio percorso accademico nell’Istituto di diritto pubblico e dottrina dello Stato della Facoltà di Scienze politiche per concluderlo con la presa di servizio nel 1962 come straordinario a Ferrara l’anno dopo, a causa della prematura scomparsa di Franco Pierandrei (1914-1962), nella Facoltà di Giurisprudenza di Torino, da dove ritornerà alla Sapienza nel 1970, per lasciarla nel 1998, acquisendo inseguito il titolo di Emerito. I limiti temporali individuati hanno un carattere formale che li collega soprattutto alla vicenda del gruppo dei giuspubblicisti dell’allora Facoltà romana di Scienze politiche, eredità ora raccolta dal Dipartimento di Scienze politiche. Ma la realtà dell’università di allora era allora molto più unitaria non soltanto sul piano accademico, ma anche dell’ambiente esterno, nazionale ed in particolare romano. Il passaggio dall’ordinamento liberale oligarchico al regime fascista e da questo, attraverso il periodo transitorio, alla Repubblica venne – per di più – caratterizzato da chiaro scuri che contrastano con le immagini brusche e mettono in luce la realtà di una comunità ridotta per numero, ma molto strutturata per interessi e relazioni (v. su questo la mia introduzione all’appendice documentaria curata dal dott. Simone Ferraro).

In questa giornata dedicata al giovane Leopoldo Elia a “La Sapienza” vengono, dunque, prese in considerazione non soltanto le vicende biografiche di uno studioso, di un esponente della giurisdizione costituzionale e di un politico di primo piano per la storia dell’ordinamento repubblicano, ma anche la vicenda metodologica e collettiva di un gruppo di tecnici che hanno contribuito alla storia costituzionale italiana e alla storia della costituzione repubblicana

* Intervento al Convegno “La Sapienza del giovane Leopoldo Elia 1948-1962”, Roma 27-marzo 2014.

** Università “La Sapienza”.

Una simile distinzione molto cara a Leopoldo Elia e da Lui utilizzata più volte permette di concentrare l'attenzione di queste pagine su tre punti fondamentali:

1. il percorso della giuspubblicistica italiana ed il contributo de La Sapienza alla stessa;
2. su come Elia abbia vissuto e si sia inserito in questo *mainstream* nel periodo di riferimento, ma in generale nel percorso dei circa sessanta anni di attività scientifica, culturale e politica;
3. e, infine, su quale sia l'attualità di una simile vicenda in un periodo periglioso come quello che stiamo vivendo.

Un simile taglio lo derivo in sostanza dallo stesso Leopoldo Elia, che nel 1981, in occasione del Convegno sui Cinquanta anni della Casa editrice Giuffrè¹, ripensò al periodo 1931-1981 non soltanto nella prospettiva dei maestri degli anni Trenta e nel rapporto che questi avevano avuto con la tradizione giuspubblicistica italiana, ma espresse piena consapevolezza della necessità di situarsi rispetto a quel percorso sulla base di una riflessione generazionale.

In questa prospettiva egli faceva significativo riferimento alle considerazioni di Mario Galizia che, sull'Archivio Filippo Serafini² e poi sulla *Enciclopedia del diritto*, aveva accompagnato la voce Costituzione redatta da Costantino Mortati(1891-1985)³ esaminando la dinamica storica della scienza del diritto costituzionale in senso lato ed iniziando un cammino di riflessione incrementale che soltanto l'anno scorso egli ha concluso in occasione della pubblicazione della sua ultima fatica editoriale⁴. In questa giornata l'analisi dei percorsi individuali di Elia e dei suoi maestri e dei suoi colleghi costruisce, quindi, il disegno collettivo di più generazioni di giuspubblicisti della Sapienza nell'ambito delle differenti Facoltà ed istituti che l'hanno caratterizzata nel passaggio tra Fascismo e Repubblica nella fase terminale del periodo costituzionale transitorio e nell'ambito del primo quindicennio di applicazione della Costituzione repubblicana.

2. La tradizione giuspubblicistica italiana

Alfine di rispondere al percorso che mi sono proposto di seguire debbo definire, prima di tutto ed in maniera sintetica, cosa si intenda per tradizione giuspubblicistica italiana e come la stessa abbia trovato nel periodo considerato a Roma alla "La Sapienza" la principale linea di sviluppo.

I soggetti della giuspubblicistica sono tutti coloro che si siano occupati professionalmente di temi inerenti ai problemi scientifici relativi alla teoria e dalla pratica delle istituzioni politiche (dove per politico si intenda tradizionalmente ciò che è pubblico contrapposto con il privato) sotto il profilo giuridico. Negli ordinamenti di *continental law*, almeno sino

¹ V. L. Elia, *Esperienza scientifica: diritto costituzionale*, in AA. Vv., *Cinquanta anni di esperienza giuridica in Italia*, Atti del Convegno Messina-Taormina 3-8 novembre 1981, Giuffrè, Milano, 1982, pp. 348 ss.

² V. M. Galizia, *Profili storico comparativi della scienza del diritto costituzionale in Italia*, in *Archivio Filippo Serafini*, vol. CLXIV, 1963, fasc.1-2, pp.3-110 e *Diritto costituzionale: profili storici*, in "Enciclopedia del diritto", vol. 12, pp. 962 ss.

³ V. C. Mortati, *Costituzione (dottrine generali)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1962, IX.

⁴ V. M. Galizia (a cura di), *Gli anni della guerra di Paolo Galizia (1942-44)*, Milano, Giuffrè, 2013.

all'introduzione dello Stato di diritto democratico costituzionale, essi sono da recuperarsi soprattutto all'interno delle istituzioni universitarie e delle riviste ad esse collegate, cosicché la vicenda della "dottrina" giuspubblicistica, ed in particolare di quella costituzionalistica, possono divenire uno strumento per l'analisi della dinamica della forma di Stato e di regime di una specificare realtà istituzionale.

Com'è noto, la tradizione giuspubblicistica italiana costituisce il prodotto complesso dell'incontro-scontro tra due filoni principali rappresentati, da un lato, dall'indirizzo storico-politico di origine franco-britannica, dall'altro, da quello giuspositivistico con radici tedesche⁵. A mio avviso chi tenda ad assolutizzare una sola di queste impostazioni, non soltanto tradisce la realtà storica, ma impedisce anche la corretta comprensione di entrambi suddetti indirizzi e dell'evoluzione complessiva della tradizione stessa. Alle origini della succitata contrapposizione si poneva il problema metodologico del rapporto tra storia e diritto e tra diritto e politica nell'ambito della crisi di transizione che trasformò lo Stato nazionale liberale oligarchico in ordinamento pluriclasse. Massimo S. Giannini riassunse, alla vigilia del secondo conflitto mondiale, la questione nell'esistenza di invarianze (dommatiche) e di problemi (storicamente situati)⁶, dove le prime evidenziavano i tempi lunghi della tecnica e dello stile del diritto, mentre i secondi la storicità delle questioni che lo stesso deve affrontare. In argomento, mentre alcuni dei contemporanei dello stesso Giannini adottarono l'impostazione che *law is frozen history* (arrivando in casi estremi ad affermare che *law is frozen politics*⁷) altri continuarono a sostenere la tesi della netta e necessaria separazione tra diritto e politica, ed una ipostatizzazione dello stesso rapporto con la storia attraverso la sussunzione di paradigmi coperti da finzioni giuridiche. Il rischio era, da un lato, quello dell'indistinzione degli approcci, dall'altro quello della separazione eccessiva dei settori.

Ciò era effettivamente troppo e rischiava di rendere indistinguibile la specificità disciplinare del diritto pubblico, per cui era necessario un intervento di sintesi⁸.

Dal punto di visto sistemico il citato dibattito giuspubblicistico non ebbe un rilievo esclusivamente disciplinare, ma risultò strettamente connesso con la trasformazione della base sociale dello Stato nazionale unitario, delle istituzioni e delle giustificazioni ideologiche dello stesso nel periodo dell'allargamento del suffragio.

Nel caso in questione le tesi contrapposte si sostanziarono in vere e proprie ideologie, che si formarono alle spalle della riforma elettorale del 1881-82, e si condensarono in due principali proposte: la prima, quella orlandiana, trasse i propri paradigmi dalla separazione netta, sulla base dell'esempio tedesco, tra politica e diritto e sull'ipostatizzazione di precisi

⁵ M. Fioravanti, *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, 2^o voll., Milano 2001 e P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa* 3^o vol., *La civiltà liberale*, Roma, Laterza, 2001

⁶ M. S. Giannini, *Profili storici della scienza del diritto amministrativo*, in *Studi sassaresi*, XVIII, fasc. II e III.

⁷ Mi riferisco alla impostazione di C.J. Friedrich, *The Philosophy of Law in Historical Perspective*, Chicago, Up, 1963 (II ed.), pensando alle posizioni di G. Maranini e di C. Costamagna.

⁸ V. su questo le osservazioni di M. Galizia, *Scienza giuridica e diritto costituzionale*, Milano, A. Giuffrè, 1954 e *Idem*, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, A. Giuffrè, 1972.

paradigmi storicamente situati⁹ la seconda, principalmente rappresentata dalla originale prosecuzione dell'indirizzo storico politico che aveva caratterizzato la stessa dottrina del ventennio successivo all'Unità, si condensò nell'ipotesi meritocratica moschiana di un ceto politico efficiente, fondato su una specifica base sociale¹⁰.

Al di là, quindi, delle facili distorsioni contemporanee che ricostruiscono le genealogie in maniera a volte opportunistica, la tradizione giuspubblicistica italiana non risulta quindi solo rappresentata dallo svolgersi della vicenda di Orlando e dei suoi allievi, ma costituisce, il risultato di un conflitto metodologico, corrispondente ad esigenze reali, che hanno accompagnato il processo di formazione dello Stato nazionale e di democratizzazione del sistema monoclasse liberale oligarchico.

In questo quadro lo stesso istituzionalismo di Santi Romano, venne riassunto dai giovani costituzionalisti degli anni Trenta (ed in particolare da Costantino Mortati) nell'ambito di una sintesi non priva di contraddizioni costituita dalla costituzione in senso materiale.

In quel periodo vi fu la piena presa di coscienza della crisi del metodo orlandiano, con il riconoscimento dell'insufficienza di quella costruzione perfetta e mistica rappresentata dallo Stato puramente giuridico, che lo stesso Romano aveva cercato di riarticolare in un apparente pluralismo istituzionale¹¹. In particolare l'indirizzo di Mortati costituì un superamento della stessa proposta social darwinista di Alfredo Rocco (1875-1935), che apparentemente rappresentava una sintesi di aspetti parziali delle posizioni di Orlando e Mosca ed assicurava una formale continuità con la dottrina giuridica del liberalismo oligarchico¹². In sostanza in quel periodo si prese piena consapevolezza della rivoluzione delle masse e della necessità di riconnettere politica e diritto, tentando di superare la grande scissione avvenuta dalla metà degli anni '80 del secolo XIX e proponendo esplicitamente di giuridicizzare il politico attraverso il riferimento ai principi ed ai valori costituzionali, sostenuti dalla forza o dal gruppo di forze che si pongono alla base dell'ordinamento.

Nel periodo successivo al 1948, l'avvento faticoso dello Stato di diritto costituzionale democratico con l'introduzione della giurisdizione costituzionale permise di connettere all'interno della teoria della costituzione in senso materiale l'incidenza del ruolo delle corti sulla base della teoria della costituzione vivente, sulla base della collaborazione tra gli stessi personaggi della giovane dottrina degli anni Trenta oramai giunti tra gli anni Cinquanta e Sessanta alla Sapienza.

È sulla base di questo sostrato che si possono valutare, in maniera adeguata, i prodromi della vicenda scientifica, accademica e politica di Leopoldo Elia nell'Università "La

⁹ V. P. von Oertzen, *Die soziale Funktion des staatsrechtlichen Positivismus eine wissenssoziologische Studie über die Entstehung des formalistischen Positivismus in der deutschen Staatsrechtswissenschaft*, Frankfurt (a. M.), Suhrkamp, 1974 e M. Fioravanti, *La Scienza del diritto pubblico*, cit.

¹⁰ V. F. Lanchester, *Mosca e il costituzionalismo italiano*, in "Studi in onore di A. Pace", Napoli, ESI, 2012, pp. 221 ss.

¹¹ V. F. Lanchester, *Santi Romano e le ideologie giuridiche italiane nella transizione allo stato di massa*, in Rivista AIC, n°: 4/2011.

¹² V. F. Lanchester, *Alfredo Rocco e le origini dello Stato totale*, in "Alfredo Rocco: dalla crisi del parlamentarismo alla costruzione dello Stato nuovo", a cura di E. Gentile, F. Lanchester e A. Tarquini, Roma, Carocci, 2010, pp. 15 ss.

Sapienza” di Roma e da essa si possono ricavare utili indirizzi per la valutazione della dinamica della giuspubblicistica italiana nel momento di istituzione dello Stato di diritto costituzionale democratico nell’ambito dei processi di integrazione sovranazionale e di globalizzazione.

3. Il giovane Elia

Come ho dichiarato in premessa, cercherò di fornire un sintetico quadro della realtà delle materie pubblicistiche alla Sapienza durante il periodo di transizione dal Fascismo alla promulgazione della Costituzione repubblicana, segnalando il passaggio di testimone tra due generazioni di giuspubblicisti.

Per farlo utilizzerò ovviamente il giovane Leopoldo Elia e la sua radicata impostazione che le circostanze storiche determinano la stessa realtà delle discipline in questione e quindi la dinamica, all’interno dei principi e dei valori della forma di Stato e di regime vigente.

Partiamo, dunque, dal protagonista di questo nostro Convegno descrivendo il suo percorso alla Sapienza, come studente, assistente volontario presso la Facoltà di Scienze politiche (nonché funzionario del Senato dal febbraio 1950¹³), fino alla vittoria della Cattedra nel 1962¹⁴.

Leopoldo Elia era nato a Fano nel novembre del 1925, figlio di Raffaele (Ancona, 1894-Roma, 1981) – poi 1° conservatore dell’Archivio notarile di Ancona e nel secondo dopoguerra Senatore nella I e II legislatura¹⁵ e di Michelina Bartoccetti (Saltara-PU, 1894-Roma, 1981), figlia del notaio Luigi. Il nonno paterno (suo omonimo) era stato volontario garibaldino ed ufficiale dell’esercito, morto ad Adua nel 1896¹⁶. La Famiglia si era spostata da Fano a Ascoli Piceno e – in seguito – ad Ancona e, durante gli anni Trenta, Elia

¹³ Da una dichiarazione firmata dal segretario generale Domenico Galante (1893-1955) risulta che il concorso a quattro posti di Segretario nell’Amministrazione del Senato venne bandito il 14 gennaio 1949 che Elia, classificatosi secondo, prese servizio il 1° febbraio e che un altro dei vincitori era Pietro Scoppola (1926-2007) [materiale fornito dalla Signora Paola Elia].

¹⁴ Riporto il *cursus honorum* di Elia sulla base del foglio matricolare dell’Archivio dell’Università La Sapienza (da ora in poi AUR): laurea in Giurisprudenza 25 novembre 1947; nominato assistente volontario presso la cattedra di Istituzioni di diritto pubblico della Facoltà di Scienze politiche dall’1/11/1948; abilitazione alla libera docenza in diritto costituzionale (DM 10/9/1959); incarico di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di Scienze politiche (DM 13/3/1961); incarico di Diritto costituzionale italiano e comparato (DM. 13/3/1962); nomina a straordinario di Diritto costituzionale nell’Università di Ferrara (DM 13/3/1962); trasferimento presso la Cattedra di Diritto costituzionale della Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Torino (DM. 20/10/1963); promozione ad ordinario (DM. 12/10/1966); trasferimento come ordinario di Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Roma dall’1/11/1970; dal 7/5/1976 al 8/5/1985 messo fuori ruolo come giudice costituzionale; collocamento in aspettativa come Senatore dal 2/7/1987 (DR 20/7/1987); reintegrazione in ruolo il 23/4/1992; in aspettativa come ministro delle riforme elettorali e istituzionali dal 29/4/1993; collocamento in aspettativa in seguito a nomina a deputato dal 15/4/1994 e conferma in aspettativa dal 9/5/1996 come senatore; collocamento a riposo per raggiunto quarantennio il 30/12/1997.

¹⁵ V. AA. VV., *Raffaele Elia Atti della commemorazione* tenutasi in Ancona il 3 aprile 1982 per iniziativa della Deputazione di storia patria per le Marche e dell’Istituto Marchigiano, Accademia di Scienze, Lettere ed Arti, Ancona, stabilimento tipolitografico, Trifogli, 1982.

¹⁶ V. V. Satta, L. E., in *Dizionario biografico degli italiani*, 1993, vol. 42.

aveva frequentato a Roma tra il 1934 e il 1938 l'ultimo anno delle elementari e poi le scuole medie inferiori presso l'Istituto Pontificio Sant'Apollinare ¹⁷.

In quell'occasione era stato ospite – con il nonno materno – del fratello della Madre Monsignor Vittorio Bartocetti, un prelato che nel 1969-1975 sarà vice-camerlengo di Santa Romana Chiesa¹⁸.

Ritornato ad Ancona, nel giugno del 1943 Elia ottenne la licenza liceale con la media dell'8,5 al Liceo Classico *Carlo Rinaldini* di Ancona e, stante gli avvenimenti bellici, si iscrisse nell'ateneo monofacoltà di Macerata, ma in realtà continuò a vivere a Fano dove si era rifugiata la Famiglia. Nel novembre 1944, dopo la liberazione di Roma (giugno), la cosiddetta battaglia di Ancona (luglio 1944), di cui fu protagonista il II Corpo d'Armata polacco del generale Anders, e la stabilizzazione del fronte sulla linea Gotica nell'ottobre, Elia si trasferì nella Facoltà romana di Giurisprudenza nel novembre del 1944, sfruttando nuovamente l'ospitalità dello zio presso la nuova abitazione di Piazza S. Callisto, un grandioso complesso edilizio, costruito per volontà di Pio XI da Giuseppe Momo nel 1936, come sede delle Congregazioni della Santa Sede. A causa degli eventi bellici Elia frequentò, dunque, solo in maniera occasionale l'Ateneo di Macerata, se è vero che sostenne solo tre esami, concentrati tra il 6 e il 9 di Novembre del 1944 (Istituzioni di diritto privato, Istituzioni di diritto romano e Diritto costituzionale) e con votazioni che contrastano con la successiva eccellenza del libretto romano, ma che erano indispensabili al passaggio ad altro Ateneo.

Nello stesso Ateneo maceratese, per un singolare segno del destino, avevano insegnato il Diritto costituzionale nell'ultimo decennio in successione stretta Carlo Esposito (1902-1964) e Costantino Mortati (1891-1985), che ne era anche divenuto Rettore -Preside, ma prima anche Gaetano Arangio Ruiz (1857-1936), Donato Donati (1880-1946), Teodosio Marchi (1875-1956), Arnaldo De Valles (1887-).

Esposito, vincitore del concorso di Catania con Vincenzo Zangara, si era trasferito a Padova nel 1939; Mortati, vincitore del concorso di Cagliari con Vincenzo Origone (1906-1975) e Carlo Alberto Biggini (1902-1945), a Napoli-Istituto Navale. Nel periodo in questione a Macerata l'incarico dell'insegnamento della materia era, tuttavia, Giuseppe Meloni (fu Pietro per distinguerlo da un suo omonimo privatista), libero docente nella Facoltà romana di Giurisprudenza, già docente della materia nei primi anni Trenta e che successivamente insegnò anche Diritto corporativo (nel 1953 l'insegnamento verrà rilevato da Carlo Lavagna, 1914-1984).

Elia seguirà gli ulteriori tre anni di corso alla Sapienza, con un *cursus* di valutazioni eccezionale, che si concluderanno con la tesi di laurea su *L'avvento del regime parlamentare in Francia (1814-1930)*, sostenuta il 25 novembre 1947 con Vincenzo Gueli (1914-1969), allora

¹⁷ Nell'anno 1934-35 Elia frequentò la quarta elementare nella scuola pubblica "2 ottobre 1870" (via S. Maria delle Fornaci), per poi presentarsi direttamente all'esame di ammissione per le scuole medie; negli anni 1935-36, 1936-37 e 1937-38 fu allievo, invece, del Pontificio istituto S. Apollinare - Liceo - ginnasio parificato.

¹⁸ Su cui v. L. Elia, *Una testimonianza* in *Vittorio Bartocetti, l'uomo, lo studioso, il sacerdote*, Atti dell'incontro tenutosi nella Sala S. Michele di Fano il 31 ottobre 1985 a cura dell'Istituto marchigiano J. Maritain di Ancona, Ancona, Editrice "La Lucerna", pp.41-46.

libero docente in Diritto costituzionale e incaricato di Istituzioni di diritto pubblico a Scienze politiche ¹⁹, che aveva sostituito Gaspare Ambrosini (1886-1985) nell'incombenza a causa della scomparsa della Madre di quest'ultimo²⁰.

La commissione di laurea-presieduta da Alfredo De Gregorio, già ordinario di Diritto commerciale-era composta da Gaspare Ambrosini, Tomaso Perassi (1886-1960), Francesco Calasso (1904-1965), Guido Zanobini (1890-1964), Giuseppe Ferri, libero docente Diritto costituzionale, ma sostituito da Carlo Alberto Funaioli libero docente di Diritto civile, Giuseppe Barile (1919-1989) libero docente di Diritto internazionale, Giuseppe Aurelio Costanzo libero docente di Diritto coloniale, Angelo De Martini, libero docente di Diritto commerciale, e Pietro Mirto Randazzo, libero docente di Diritto penale.

Non possediamo la tesi di Elia, che ottenne il 110 e lode e la dignità di stampa. Lui l'ha smarrita, la Sapienza l'ha resa irreperibile con il trasferimento dell'Archivio tesi all'aeroporto dell'Urbe. Si può dire che l'argomento, la Commissione e il contesto storico ci forniscano però numerosi indizi sul tipo di lavoro ed il taglio adottato dall'Autore. Si tratta di un'opera di interpolazione, ma capace di fornire risultati utili all'inquadramento dell'opera e dell'attività successiva di Elia.

Alcuni sono gli elementi che spiccano.

Primo – In quel periodo Elia era già membro della Fuci ed aveva partecipato al XXVIII Congresso nazionale, tenutosi a Napoli dal 2 al 6 settembre 1947 sul tema “*L’universitario di fronte ai problemi della vita*”²¹, dove aveva incontrato Giuseppe Dossetti, con la cui rivista *Cronache sociali* inizierà a collaborare poco dopo ²².

Secondo – In quel novembre del 1947, nella stessa sessione si laurearono anche Vittorio Bachelet e Carlo Alfredo Moro, il primo il giorno 24 con Lionello Levi (1910-1991), libero docente di Diritto del lavoro, con una tesi su *Rapporti fra lo Stato e le organizzazioni sindacali*, il secondo nella stessa seduta di Elia “teoricamente” con Giambattista Ferri su *La figura giuridica del Capo dello Stato* ²³. Tutti e tre facevano parte della Direzione della Fuci (Moro

¹⁹ V. AUR, *Verballi laurea, Processo verbale d'esame di laurea in Giurisprudenza sostenuto dal Sig. Elia Leopoldo*, 25 novembre 1947, Sessione autunnale, Anno Accademico 1946-1947.

²⁰ V. lettera di Leopoldo Elia ai genitori in possesso della moglie Paola: “il Prof. Gueli ha dovuto sobbarcarsi a tutte le tesi di quest'ultimo [Ambrosini]. Ad ogni modo dalla discussione ho capito che la maggior parte del mio lavoro era stata letta: cosicché per quanto breve, il mio intervento è stato sufficientemente efficace, perché il Prof. Gueli faceva domande pertinenti e precise. Non ho parole per lodare quest'uomo, che mi ha appoggiato in tutti i modi, pur non avendo potuto prendere, per la ristrettezza del tempo, visione completa della mia fatica. Malgrado ciò non ha esitato a propormi per la segnalazione al fine della pubblicazione: cosa piuttosto difficile da ottenersi perché è necessaria l'unanimità dei commissari.” La lettera è composta anche da un messaggio del nonno Luigi, da una “relazione” di Fulvio Crosara (1915-1983), assistente di Diritto comune (probabilmente allievo di Arrigo Solmi), in quel periodo incaricato a Camerino e poi ordinario di Storia del Diritto a Trieste. Il documento in questione chiarisce meglio la vicenda rispetto alla testimonianza reperibile in L. Elia, *Premessa, a Studi di diritto costituzionale (1958-1966)*, intr. di G. Zagrebelsky, Milano, Giuffrè, 2005, pp. VII e VIII.

²¹ V. E. Balboni, *Leopoldo Elia, Costituzionalista e cittadino cattolico*, in “Quaderni costituzionali”, 2009, n. 2, pp. 431 ss.

²² V. L. Elia, *Avvertenza per una storia da scrivere*, in *Cronache sociali 1947-1951*, antologia a cura di M. Glisenti e L. Elia, San Giovanni Valdarno-Roma, Landi, 1961, pp. 17 ss. Tra i componenti del comitato di redazione vi erano, tra gli altri, Antonio Amorth, Gianni Baget Bozzo, Giuseppe Dossetti, Amintore Fanfani, Giuseppe Glisenti, Luigi Gui, Giorgio La Pira, Giuseppe Lazzati e Aldo Moro.

²³ V. AUR-194. Ferri dovrebbe essere stato sostituito da Vincenzo Gueli.

diventa direttore del periodico *Ricerca* subito dopo la laurea, Elia condirettore, Bachelet segretario del Consiglio superiore ²⁴). Elia e Bachelet diverranno assistenti volontari l'anno successivo, Moro diverrà, invece, Magistrato ordinario.

Terzo – Il titolo della tesi di Elia ci porta direttamente ad un Autore (Joseph Barthélemy), che nel 1904 aveva affrontato lo stesso tema e ad uno specifico taglio metodologico del Diritto costituzionale²⁵. A differenza di Duguit ed Hauriou, Barthélemy, allievo di quest'ultimo, si era occupato del tema con un taglio esplicito di storia costituzionale (pur con i limiti segnalati da Mario Galizia²⁶), materia che aveva insegnato, accanto al diritto costituzionale, sia alla Facoltà di Giurisprudenza di Parigi sia alla *École libre des sciences politiques*. Barthélemy, prima del crollo della III Repubblica nel 1940, fu giurista e politico impegnato nel riequilibrio della disposizione dei poteri nella difficile realtà francese, secondo un profilo di destra moderata che si fondava sul rafforzamento del ruolo del Capo dello Stato e nello stesso tempo di un indebolimento di quello delle assemblee elettive ²⁷.

Quarto – Il tema del regime parlamentare risultava strategico per almeno due dei componenti della Commissione, che proprio in quel giorno avrebbero dovuto essere impegnati all'Assemblea costituente²⁸. Non soltanto Tomaso Perassi, che proprio nel settembre dell'anno precedente ²⁹ era stato autore del famoso ordine del giorno decisivo per l'orientamento dei Costituenti in materia di forma di governo, ma anche per l'altro costituente Gaspare Ambrosini, autore di quello straordinario volume su *Partiti e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, pubblicato anche per le edizioni della Voce nel 1921, e che avrebbe dovuto essere il relatore ufficiale della tesi di Elia. In particolare il Perassi nel 1946 aveva ripubblicato la sua prima monografia, prefata da Arcangelo Ghisleri, la cui prima edizione datava 1907 ³⁰. In esso Perassi aveva più volte richiamato il tema delle *degenerazioni* del cosiddetto parlamentarismo, suggerendo soluzioni relative all'adozione del modello svizzero, che alla Costituente sarà prospettato in maniera incisiva anche da Egidio Tosato(1902-1984) ³¹. Il clima era appunto quello del recupero di un dibattito sortito alla vigilia dell'allargamento del suffragio nel 1912 ³² e sviluppatosi in maniera incrementale sia

²⁴ V. AUR 1947 e RICERCA, Anno III, n. 22, 1 dicembre 1947, p.4.

²⁵ V. J. Barthélemy, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X.*, Paris, Giard & Brière, 1904.

²⁶ V. M. Galizia, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, cit.

²⁷ V. per questo G. Martinez, *Joseph Barthélemy et la crise de la démocratie libérale*, in *Vingtième Siècle Revue d'histoire*, 1998, Volume 59, n. 59, pp. 28-47.

²⁸ Il 25 novembre nella seduta antimeridiana (iniziata alle ore 11) l'A. C. aveva discusso l'art. 97 (poi 111) relativo alla Magistratura e Perassi aveva discusso l'emendamento presentato con l'on. Conti e Leone(v. p. 2441), mentre in quella pomeridiana (iniziata alle ore 16) si era proceduto alla votazione degli emendamenti cui non avevano partecipato né Ambrosini né Perassi.

²⁹ Seduta A. C. seduta pomeridiana del 4 settembre 1946—Organizzazione costituzionale dello Stato, p. 109: «*La Seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenuto che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo*».

³⁰ V. T. Perassi, *Il parlamentarismo e la democrazia*, Roma, Libreria politica moderna, 1946; il volume precedente si intitolava *Le attuali istituzioni e la bancarotta del parlamentarismo*, con prefazione di Arcangelo Ghisleri, Pavia, Officine Grafiche, 1907.

³¹ V. F. Bruno, *Il problema del rafforzamento dell'Esecutivo: Tosato costituente e la dottrina costituzionalistica francese della terza Repubblica*, in «*Egidio Tosato costituzionalista e costituente*», a cura di M. Galizia, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 373 ss.

³² E' naturale il collegamento con G. Rensi, *Gli "Anciens régimes" e la democrazia diretta: saggio storico politico*, con introduzione di A. Ghisleri, Bellinzona, E. E. Colombi, 1902.

durante il periodo liberale e democratico del 1919-1922 [ricordo a questo punto solo le relazioni contrapposte di Francesco Ruffini (1863-1934)³³ e Tittoni (1855-1931)³⁴].

Alle alternative, non rifiutate della rappresentanza degli interessi e della introduzione del meccanismo di trasformazione dei voti in seggi di tipo proporzionalistico, Perassi aggiungeva la prospettiva della “*trasformazione radicale*” della forma di Stato e di governo rappresentata dal modello svizzero, alternativa al quello tradizionale di derivazione inglese.

Gaspare Ambrosini aveva invece, alle spalle del rinnovato dibattito sulle riforme istituzionali del 1919-20, prodotto per le edizioni della Voce di Prezzolini il citato volumetto su *Partiti e gruppi parlamentari*, che descriveva gli effetti combinati del suffragio allargato maschile e del meccanismo elettorale speculare sulla rappresentanza e sull’organizzazione della Camera dei deputati. Ambrosini, d’altro canto, aveva continuato ad approfondire l’argomento nel tempo³⁵, collegandolo alla riforma elettorale³⁶ ed alla riforma della rappresentanza³⁷, mentre alla fine degli anni Venti incominciò a descrivere in maniera sistematica la nuova realtà istituzionale del regime e all’interno della stessa dedicò una significativa monografia al tema del partito politico³⁸, su cui la scuola romana (da Liuzzi a Mortati fino ad arrivare a Zangara) molto aveva riflettuto, fino ad arrivare alla concezione di Panunzio (1886-1944) del cosiddetto *Stato ecclesiastico* (ossia totale)³⁹. Lo stesso Ambrosini, rientrato nel periodo transitorio nelle file del nuovo partito cattolico, era stato molto attivo non soltanto in periodo pre-costituente⁴⁰ ma anche in quello Costituente, contribuendo in maniera attiva (e a volte sotto dettatura di Don Luigi Sturzo) alla redazione del Titolo V della Costituzione.

L’influenza del tema del partito politico, anche nel mutamento di prospettiva dallo *Staatspartei* al *Parteienstaat*, in Elia appare senza dubbio costante, assieme a quello della natura dei soggetti che si muovono nell’arena costituzionale, per cui è necessario fare riferimento a questo triangolo per comprendere la prospettiva del suo pensiero nel successivo ventennio. Il dibattito in argomento era stato intenso alla Assemblea costituente e lo sarebbe divenuto ancora di più a livello internazionale sulla base della coeva discussione francese e tedesca⁴¹. Nel secondo semestre del 1947 suppongo che Elia dovesse essere rimasto molto impressionato dall’analisi effettuata da Barthélemy nel capitolo IV del volume citato e

³³ V. F. Ruffini, *Guerra e riforme costituzionali: suffragio universale, principio maggioritario, elezione proporzionale, rappresentanza organica*, Torino, Paravia, 1920.

³⁴ V. T. Tittoni, *Conflitti politici e riforme costituzionali*, Bari, Laterza, 1919.

³⁵ V. G. Ambrosini, *La trasformazione del regime parlamentare del governo di gabinetto*, Estr. da: Il circolo giuridico, anno 1922.

³⁶ V. G. Ambrosini, *La riforma elettorale*, Milano, Sandron, 1923.

³⁷ V. G. Ambrosini, *Sindacati, Consigli tecnici e Parlamento politico: con riferimento alle Costituzioni russa e tedesca, alla Carta di Libertà del Carnaro e ai Progetti italiani*, Roma, ARE, 1925.

³⁸ G. Ambrosini, *Il partito fascista e lo Stato*, Roma, Istituto nazionale fascista di cultura, 1934.

³⁹ V. S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, Cedam, 1943, p.19.

⁴⁰ V. G. Ambrosini, *La proporzionale: studio comparativo e proposte di riforma*, Roma, Istituto italiano di studi legislativi, 1945; *La rappresentanza degli interessi e il voto obbligatorio*, Roma, Scientia, 1945; *Sistemi elettorali*, Firenze, Sansoni, 1945; *Autonomia regionale e federalismo: Austria, Spagna, Germania, U.R.S.S.*, Roma, Edizioni Italiane, 1946 (?); *La Costituzione dell’U.R.S.S.*, a cura di, Firenze, Sansoni, 1946; *La legge elettorale dell’Irlanda (Eire)*, a cura di, Firenze, Sansoni, 1946.

⁴¹ V. per la letteratura F. Lanchester, *La costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2011, passim.

dedicato a “les partis dans le régime parlementaire”⁴², in cui lo stesso Barthélemy affermava che “il regime parlamentare non è in sostanza che l’organizzazione costituzionale della lotta dei partiti per la conquista del potere [e che i] partiti sono la molla essenziale e principale di questo regime”.

Questo riferimento molto settecentesco ai meccanismi della forma di governo, in realtà evidenzia come – a differenza di quanto era capitato nel 1816 in Francia – nel sistema inglese i partiti agivano *dans sa Constitution* e che il Re evitava di mantenere a lungo un ministro contro il partito che dominava la Camera⁴³.

Nella prospettiva di Barthélemy il regime parlamentare poteva, dunque, funzionare solo con la presenza di almeno due partiti e non poteva operare normalmente se non vi erano due partiti “e non più di due”. Egli aggiungeva che “[era]necessario che i partiti [fossero] fortemente organizzati e disciplinati...” e che “i due partiti [fossero] similmente costituzionali, ciò vuol dire che [era] necessario che accett[assero] in via di principio le istituzioni fondamentali dello Stato (forma di governo, dinastia)”⁴⁴.

Queste riflessioni, troveranno Elia attento a verificare nella prassi costituzionale (la relazione di Stefano Ceccanti contribuisce a confermarlo) lo sviluppo della forma di governo anche alla luce della dinamica della I legislatura. Il saggio, pubblicato su “Civitas”, *Il Governo come comitato direttivo del Parlamento*⁴⁵ riconosceva, in sostanza, come aveva fatto anche in precedenza Antonio Amorth (1908-1986) la realtà di un ordinamento il cui “governo parlamentare di partito” si era “stabilito in maniera diversa da quella prevista dai facitori della Costituzione”⁴⁶, sulla base della vittoria elettorale del 18 aprile 1948 e che, tuttavia, lo stesso poteva divenire uno strumento per l’attuazione della Costituzione stessa. In questo lavoro Elia riconosce il “valore particolare” della “stabilità del Governo e [del]la efficienza della sua azione”, perché le stesse “mirano a rendere possibile l’adempimento dei compiti dello Stato moderno inteso come Stato positivo”⁴⁷. In una simile prospettiva, sulla base della applicazione del metodo storico-comparativo, Elia respingeva sia le interpretazioni del parlamentarismo britannico pre-1867, sia quelle assembleari della Francia della III Repubblica, per perorare una forma di governo in cui – sulla scorta dell’esempio britannico allora vigente – fosse determinante il *continuum* Parlamento-Governo vocato alla massima efficienza al fine di garantire “il consolidamento del regime democratico in Italia”⁴⁸.

Una simile impostazione sembrava solo apparentemente dimenticare la particolare situazione di ibernazione della stessa Costituzione repubblicana, su cui si concentrerà la

⁴² V. J. Barthélemy, *L'Introduction du régime parlementaire en France sous Louis 18. et Charles 10.*, cit., pp.145 ss.

⁴³ *Ibidem*, pag. 146.

⁴⁴ *Idem*.

⁴⁵ V. L. Elia, *Il Governo come comitato direttivo del Parlamento*, in *Civitas*, 1951 ora in *Idem, Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 15 ss.

⁴⁶ V. A. Amorth, *Analisi costituzionale del Governo*, in “Antologia di Cronache sociali”, cit. p. 634.

⁴⁷ *Idem*, p. 17.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 24.

dottrina giuspubblicistica nel momento della massima tensione fra le forze che avevano contribuito alla redazione della stessa.

Si tratta di uno dei possibili riflessi di una situazione istituzionale estremamente perigliosa, su cui i costituzionalisti rifletteranno in maniera corale nell'ambito degli *Studi in memoria di Luigi Rossi*.

4. Gli studi in memoria di Luigi Rossi

Nella formazione del giovane Elia, come già detto, divenuto assistente volontario alla cattedra di Istituzioni di diritto pubblico della Facoltà di Scienze politiche (1948) di Vincenzo Gueli (che vi ricopriva l'insegnamento per incarico ⁴⁹) e vincitore di concorso per funzionario presso il Senato ⁵⁰, si pone determinante l'esperienza intensa nella corrente dossettiana e nella rivista *Cronache sociali*.

È significativo che – come alla Assemblea Costituente la Dc aveva selezionato in maniera razionale un gruppo di esperti delle istituzioni – nel periodo immediatamente successivo molti giovani esponenti cattolici fossero coinvolti nella carriera accademica. Elia si impegnò subito nella produzione scientifica. Già nel 1948 uscì, infatti, il suo primo articolo su *Cronache sociali* dedicato proprio al partito politico ⁵¹, svolgendovi considerazioni relative alla necessità che venissero garantiti all'interno dello stesso i diritti degli iscritti e la selezione delle candidature.

Si tratta di una posizione che si coordinava in sostanza con quella di Costantino Mortati e che si connetteva con la discussione sull'applicazione della nuova Costituzione repubblicana, che avrebbe coinvolto la dottrina costituzionalistica in quegli anni.

In questa specifica prospettiva ritengo, dunque, della più alta significazione l'incontro virtuale che, in argomento, si ebbe nell'ambito degli *Studi in memoria di Luigi Rossi*, pubblicati nella collana dell'Istituto di diritto pubblico e di dottrina dello Stato della Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Roma.

⁴⁹ In quel periodo Gueli era coinvolto come candidato nel primo concorso di Diritto costituzionale del secondo dopoguerra. Per la vicenda, invero travagliata di quel concorso che si intreccia anche con la richiesta di ritorno a Roma di Vincenzo Zangara e il problema della copertura delle Cattedre giuspubblicistiche a "La Sapienza" rinvio alla parte documentaria recuperabile su Nomosleattualitàdeldiritto.it (in particolare per il contenzioso tra Tesaurò, Esposito e Mortati, ma v. anche F. Lanchester, *Pensare lo Stato*, Roma, Laterza, 2004, passim).

⁵⁰ Elia vinse uno dei quattro posti di Segretario nell'Amministrazione del Senato (concorso bandito nel gennaio 1949) e prese servizio il 1° febbraio 1950, venendo assegnato all'Ufficio degli Studi legislativi. Su questa esperienza e l'arricchimento intellettuale derivante dalla stessa v. L. Elia, *Premessa, a Studi di diritto costituzionale (1958-1966)*, intr. di G. Zagrebelsky, cit, pp. VII ss., ma anche l'intervista concessa a *MinervaWeb*-Bimestrale della Biblioteca "Giovanni Spadolini", n. 5- giugno 2006, *La mia biblioteca. Intervista a Leopoldo Elia*: "Penso che questa esperienza nella biblioteca del Senato sia stata utile per indirizzarmi verso gli studi costituzionali e anche per integrare le lacune delle altre biblioteche che allora in materia di diritto comparato non erano particolarmente fornite".

⁵¹ V. L. Elia, *I partiti italiani visti attraverso i loro statuti*, in *Cronache sociali*, 1948, n. 3.

La vicenda di questa pubblicazione, uscita per i tipi di Giuffrè, è significativa dei due lustri drammatici e travagliati che avevano investito il Paese, ma anche della continuità e della cesura che lo avevano attraversato.

Luigi Rossi (1867-1941), il primo ordinario di Diritto pubblico comparato dell'Università di Roma e il primo Direttore dell'Istituto di Diritto pubblico e legislazione sociale della Facoltà di Scienze politiche, era scomparso alla fine di Ottobre del 1941⁵². L'iniziativa di pubblicare degli *Studi* in sua memoria era stata presa nell'ottobre dell'anno successivo dal Preside della Facoltà di Scienze politiche Alberto De Stefani (1879-1969) e dal Direttore dell'Istituto Sergio Panunzio.

Era stata infatti inviata una lettera circolare a “tutti i docenti delle Università italiane, cultori di materie pubblicistiche ed affini, contenente l'invito ad aderire all'iniziativa”⁵³, cui si associarono sessanta autori rappresentativi della giuspubblicistica italiana in senso lato. Gli avvenimenti bellici e il periodo costituzionale transitorio riattivarono lentamente l'iniziativa, difficoltizzata dall'epurazione personale e dall'ibernazione istituzionale della Facoltà di Scienze politiche. I 24 contributi che verranno pubblicati nel volume edito nel 1952 costituiscono il distillato della scuola giuspubblicistica italiana del periodo e paiono significativi del passaggio di testimone tra la dottrina che aveva caratterizzato la giuspubblicistica nazionale nel periodo liberale oligarchico fino al fascismo e quella più giovane che si era formata negli anni Trenta. I tre temi principali che vennero presi in considerazione, sulla base di un approccio metodologico che certificava il pluralismo caratterizzante la tradizione giuspubblicistica italiana, furono, da un lato, il problema della revisione della costituzione e i limiti della stessa; dall'altro, la questione della rappresentanza nel circuito partiti parlamento; infine il tema della prospettiva internazionale delle Costituzioni nazionali.

Alla luce degli argomenti suddetti è possibile verificare non soltanto lo stato del dibattito costituzionalistico dell'epoca e le varie posizioni presenti sulla scena, in una costanza di articolazioni che si è riprodotta nel tempo, ma anche come Leopoldo Elia, pur non collaborando direttamente all'opera, fosse presente a pieno titolo nella stessa.

Ripeto Il volume di *Studi* costituisce uno straordinario documento della continuità e del rinnovamento della giuspubblicistica italiana e la certificazione del ruolo che il gruppo dei giovani costituzionalisti degli anni Trenta aveva oramai ed avrebbe continuato ad avere nel successivo quarto di secolo.

Il necrologio di Santi Romano su Rossi, scritto nel 1942 e pubblicato in apertura del volume, conferma il dialogo esistente all'interno della scuola giuspubblicistica italiana e l'errore di identificare un solo percorso nello sviluppo dialettico tra tendenze metodologiche perseguite. D'altro canto, non è un caso che lo stesso Romano avesse dedicato proprio a Rossi e a Mosca gli unici ricordi monografici della sua produzione scientifica. L'ampio saggio

⁵² V. F. Lanchester, Luigi Rossi, *Dizionario biografico dei giuristi italiani* (XII-XX secolo), Bologna, Il Mulino, 2013.

⁵³ V. AA. VV., *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952, p. VII.

finale di Vittorio Emanuele Orlando su *La Rivoluzione mondiale e il diritto* ripercorreva invece, sulla base del confronto tra la prolusione del 1885 e quella del 1947, lo stato di *distruzione* dell'ultimo trentennio foriero della preparazione di un nuovo tipo di Stato, capace di superare i paradigmi di quello Ottocentesco. Le riconsiderazioni di Orlando sulla storicità del metodo giuridico e sulla apparente contrapposizione tra monismo kelseniano e pluralismo romaniano aprono alla perdita di centro del continente europeo e alla prospettiva della costituzione di un superstato, derivante da una egemonia “conseguita da superiore potenza” ovvero “da un accordo costituito da una associazione tra Stati”⁵⁴. Ma, se l'attivismo di Orlando sarà certificato anche da il suo ultimo saggio incompiuto sul partito politico, indice empirico di una vitalità intellettuale prorompente, sono in realtà gli altri contributi che risultano interessanti ⁵⁵. Biscaretti di Ruffia, Crisafulli e Mortati si confrontano sia sul tema dei limiti alla revisione costituzionale ma anche sulla normatività dei principi e delle norme programmatiche. In più, mentre Chiarelli analizza il tema della elasticità della costituzione – individuato da Rossi nel momento più acuto delle riforme incrementali del regime⁵⁶ – nella prospettiva dell'art. 11, Esposito e Lavagna affrontano i temi istituzionali relativi alle forze politiche e al parlamento e Giannini si dedica al tema della distinzione tra i vari concetti di autonomia.

Elia, si diceva, non partecipa alla raccolta, ma è ben presente. In primo luogo perché il saggio di Vincenzo Gueli su *Le trasformazioni anticonstituzionali delle istituzioni governative* costituisce il primo saggio della raccolta *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio* ⁵⁷, per la cui collaborazione Elia venne pubblicamente ringraziato dal Maestro. Ma soprattutto perché il suo primo saggio rilevante pubblicato su *Cronache sociali* entrò nel dibattito in corso nel volume attraverso l'intermediazione di Antonio Valentini, autore di un contributo su *L'articolo 139 della costituzione e i principi generali del diritto* ⁵⁸ e nipote della moglie di Mortati. In effetti il saggio di Elia su *Possibilità di un mutamento istituzionale in Italia* ⁵⁹ evidenzia oramai la stretta vicinanza dello stesso alle tesi di Mortati ovvero a “*concezioni giuridiche, le quali, pur non uscendo dal campo del diritto positivo, sappiano guardare oltre alle norme scritte, e, con più viva consapevolezza della realtà storica, si propongano di identificare in una zona più profonda e più remota, i caratteri fondamentali che distinguono tutto un ordinamento, è necessario ricorrere cioè alle recenti ricerche sui concetti di costituzione e di regime politico*” ⁶⁰. Sulla base di una concettuologia derivata dalla scuola di Rossi di Mortati e a cui faceva riferimento anche Gueli, Elia affermava che “al di sopra delle leggi costituzionali in senso formale esiste un complesso di principi, di norme fondamentali, che sono come la *forma* costitutiva ed individuatrice di un ordinamento

⁵⁴ V. V.E. Orlando, *La rivoluzione mondiale e il diritto*, in Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi, Milano, Giuffrè, 1952, pp. 717-782, ma v. anche V. E. Orlando, *La crisi del Diritto internazionale*, in *Annuario per gli anni accademici 1948-1949*, DCXLVI dalla fondazione, Università degli studi di Roma “La Sapienza”, Roma, 1951, pp. 16-60.

⁵⁵ V. V.E. Orlando, *Sui partiti politici. Saggio di una sistematizzazione scientifica e metodica*, in “*Scritti di sociologia e politica in onore di Luigi Sturzo*”, Bologna, Zanichelli, 1953, vol. 2, pp. 601 ss.

⁵⁶ V. L. Rossi, *La “elasticità” dello Statuto italiano*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Padova, Cedam, 1940, pp. 25 ss.

⁵⁷ V. V. Gueli, *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio*, Roma Foro italiano, 1950: “*Efficace ed intelligente collaborazione, nel curare la stampa di queste pagine, mi ha dato il Dott. Leopoldo Elia, Assistente alla cattedra di Istituzioni di diritto pubblico dell'Università di Roma, che mi ha anche aiutato con grande capacità nella compilazione degli indici; e Gliene sono grato.*” (p. XVI).

⁵⁸ V. A. Valentini, *L'articolo 139 della costituzione e i principi generali del diritto*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, cit., pp. 525 ss.

⁵⁹ V. L. Elia, *Possibilità di un mutamento istituzionale in Italia*, in *Cronache sociali*, 1948 ora in *Antologia*, cit., pp. 474 ss.

⁶⁰ *Idem*, p. 416.

statuale”⁶¹. Il potere di revisione è quindi obbligato a muoversi all’interno dei limiti dell’ordinamento, caratterizzato dalla “peculiarità di un determinato ambiente sociale”.

Chi legga con attenzione l’articolo trova in esso (soprattutto nel rapporto tra forma di Stato e forma di governo) elementi testuali identificabili anche nella voce Governo (forme di) dell’“Enciclopedia del diritto” di vent’anni dopo, ma anche una continuità con la teoria dell’elasticità della Costituzione di Rossi, che – d’altro canto – non è altro che l’interfaccia della costituzione in senso materiale di Mortati.

In questa prospettiva, che indica la possibilità di una rottura della Costituzione ove si vada contro principi e valori espressi dalla stessa (negando polemicamente anche le tesi sostenute dallo stesso Esposito), Elia appare a Valentini addirittura più coerente nello svolgimento logico del punto di vista della costituzione materiale dello stesso Mortati.

Ma è evidente che la battaglia di allora non era soltanto relativa alla possibilità prospettata dal Biscaretti di una restaurazione monarchica, la questione investiva l’impianto generale del testo costituzionale e la possibilità che lo stesso sostanzialmente ibernato potesse essere stravolto.

D’altro canto la stessa posizione di Elia sul partito politico tendeva progressivamente, come quella di Mortati, a risolvere la questione non tanto sulla base di normative poste dall’ordinamento in funzione della regolazione interna ed esterna delle forze politiche o di strumenti bruschi di stabilizzazione della forma di governo, ma piuttosto ad integrare i soggetti politicamente rilevanti utilizzando la traccia del patto costituzionale.

5. Gli anni Cinquanta ovvero la preparazione

Durante gli anni Cinquanta Leopoldo Elia non fu solo assistente volontario prima alla Cattedra di Esposito, poi intensamente a quelle di Mortati, con Fois, La Pergola e Galizia, mentre la generazione degli anni Trenta arrivava alla Sapienza, prima a Scienze politiche e, poi, a Giurisprudenza ⁶². L’acuto conflitto accademico dei primi anni Cinquanta ⁶³ cementò amicizie personali, al di là delle differenze metodologiche ed anzi provocò una integrazione fra le linee interpretative, cui diede nuova linfa – dopo la fine del centrismo organico – La progressiva attuazione della Costituzione repubblicana e l’entrata in funzione della Corte costituzionale.

Il cambiamento delle cattedre giuspubblicistiche della Sapienza fu sì favorito dall’inserzione di Ambrosini, Perassi e Capograssi (improvvisamente deceduto) alla Consulta, ma in realtà la consonanza di intenti tra Esposito, Giannini e Mortati nel fondare la nuova rivista *Giurisprudenza costituzionale* segnò un punto di svolta anche metodologico. Il passaggio progressivo e concreto dallo Stato di diritto legislativo a quello democratico costituzionale

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Per uno sguardo approfondito v. F. Fernanda Bruno, *I Giuspubblicisti della Facoltà di Scienze politiche di Roma*, in *Passato e presente delle Facoltà di Scienze Politiche*, a cura di F. Lanchester, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 143 ss.

⁶³ V. F. Lanchester, *Pensare lo Stato*, cit., *passim*.

produsse una nuova consapevolezza della necessità di integrare il canone della *costituzione in senso materiale* con quello della *costituzione vivente*, derivante dal giudicato delle Corti in relazione alla Costituzione repubblicana e alla dinamica del contesto giuridico internazionale. Il rapporto tra fatto e diritto e la consapevolezza della necessità di mantenere una specificità metodologica furono ben presenti nella letteratura costituzionalistica dell'epoca ed in particolare nell'opera di Elia, che si articola in maniera policroma nell'ambito della analisi della prassi costituzionale e della verifica comparatistica.

Dal punto di vista metodologico Elia si mosse sempre in maniera originale nella polarità dei suoi maestri e nella tensione tra la concezione della costituzione in senso materiale interpretata dalle forze politiche e la costituzione vivente, prodotta dalla giurisdizione costituzionale. Di qui anche il suo continuo ed intenso riferimento alla *storia della Costituzione*, sempre più contrapposta alla storia costituzionale praticata da altri.

Per molti anni Leopoldo Elia venne considerato il più raffinato esponente della scuola costituzionalistica antiformalista. Formatosi alla scuola di Mortati ed Esposito durante i primi trenta anni della sua vicenda intellettuale ha sempre ribadito l'importanza del fattore pregiuridico attraverso una costante attenzione per il ruolo dei partiti, che ha difeso dalla polemica, in sostanza positiva, di Giuseppe Maranini e da quella, ben più drastica, di Gianfranco Miglio durante gli anni Sessanta e nel periodo successivo.

La voce *Governo (forme di)* dell'“Enciclopedia del diritto” è stato uno dei prodotti più influenti per veicolare schemi della scienza politica nell'ambito di un universo giuridico che ancora negli anni Cinquanta rifuggiva un metodo meno legato alla tradizione del positivistic. D'altra parte, però, non solo Mortati, ma anche Crisafulli, Pierandrei, Chiarelli, Giannini si erano già soffermati alla fine degli anni Trenta - inizi degli anni Quaranta sull'importanza delle forze politiche, da un lato, e dei principi valoriali portati avanti dalle stesse, dall'altro. Si trattava della ripresa, nell'ambito della tecnicità della scuola nazionale, della lezione antiformalistica di Mosca, aperta al dibattito internazionale, ma soprattutto agli stimoli tedesco e francese.

In questo quadro giovani costituzionalisti degli anni Cinquanta-Sessanta manovraron nella realtà dello Stato dei partiti e dei valori costituzionali con sensibilità diversificate. Elia, a differenza di Livio Paladin, si mosse preferenzialmente nell'alveo della lezione mortatiana, tenendo però conto in maniera incrementale dell'importanza della costituzione vivente fornita dalla giurisdizione costituzionale.

Alle soglie degli anni Ottanta, come aveva fatto alla fine degli anni Sessanta lo stesso Temistocle Martines (penso alla voce *Indirizzo politico* sull'Enciclopedia del diritto), Elia lanciò un grido di allarme sull'eccessiva *politologizzazione* del diritto costituzionale. In realtà, una simile posizione non derivava soltanto dal suo ruolo di giudice e poi presidente della Corte costituzionale, ma piuttosto dal concludersi dell'involuzione del sistema dei partiti, che aveva dato vita alla Costituzione e che l'aveva animata nella fase della ricostruzione e dello sviluppo. Il primo terremoto del sistema politico-costituzionale italiano del 1976 ed i tragici

avvenimenti del lustro successivo (penso all'assassinio di Moro nel 1978 e di Bachelet nel 1981) costituirono anche per Elia un avvertimento sulla difficile tenuta dell'ordinamento, ma anche un rilancio della speranza riformatrice, che si arrestò in un avvistamento progressivo ed inconcludente.

6. Conclusioni provvisorie: Elia e la riscoperta del valore dell'equilibrio

Dopo il grande Tsunami del 1992-93 e le speranze di una normalizzazione del nostro ordinamento, Elia (ma anche un suo grande amico come Pietro Scoppola) divennero molto più cauto verso le prospettive di trasformazione istituzionale del sistema, temendo le ricadute evidenti sulla tenuta della Carta costituzionale.

Se Livio Paladin nel congresso di Genova dell'Associazione dei Costituzionalisti (1994) si era scagliato contro la teoria della costituzione in senso materiale, nel silenzio assordante della corporazione giuspubblicistica, lo stesso Elia, divenuto esponente non più di una maggioranza perpetua, mutò parzialmente le sue caratteristiche psicologiche e modificò alcuni parametri metodologici. Non soltanto divenne uomo di battaglia anche esplicita, ma ridusse la sua propensione verso il soggetto partito che oramai si era trasformato se non scomparso.

Alle spalle delle elezioni di aprile 2008 gli interventi di Elia nell'ambito dell'iniziativa delle Fondazioni di ricerca (Italianieuropei-Astrid, ecc., organizzata nei mesi di giugno-luglio, quando già gravemente ammalato continuava ad intervenire in maniera esemplare) sono sembrati chiudere in maniera significativa un periodo della riflessione metodologica e pratica sul tema delle forme di governo e della stessa *storia della Costituzione*, con il riconoscimento del superamento del partito politico come criterio base della sua classificazione costituzionalistica in materia. Il tutto è accaduto alla presenza di Giovanni Sartori, l'altro protagonista del dibattito degli anni Sessanta ancora vivente.

Non è questa la sede per valutare se le analisi di Leopoldo Elia evidenziato una tendenza generale o soltanto italo-centrica, derivante dalla crisi di regime del 1993/4, non risolta da un opportuno riallineamento sistemico. Ritengo che quelle posizioni siano importanti per confermare il cambiamento di posizione e l'estremo contributo al dibattito costituzionalistico di un Maestro, sempre pronto a rimettersi in discussione. Elia nell'ambito della sua relazione di giugno (ribadita in sostanza il mese successivo) affermò che per la classificazione delle forme di governo l'unico criterio indefettibile era oramai quello dell'equilibrio.

L'asserzione costituiva una novità esplosiva (anche se bisogna stare attenti a non estremizzare), perché contraddiceva tutta la precedente posizione di Elia in materia. A mio avviso Elia riconosceva oramai la scomparsa del partito tradizionale su cui aveva costruito la sua teoria, completa di *conventio ad excludendum*, e quindi cercava altri soggetti ed altri strumenti per raggiungere l'equilibrio. Il *Party government* aveva, indubbiamente, cambiato pelle e anche natura.

Il Governo come comitato direttivo del Parlamento non possedeva più il partito di massa, ma formazioni basate su personalità carismatiche e parlamentari nominati attraverso una legge palesemente incostituzionale.

La vecchia alternativa, che si era già posta alle origini dello Stato di massa nella Francia della II Repubblica tra governo di partito e sistema plebiscitario-carismatico si era concretizzata nell'ultimo ventennio.

Il sistema politico costituzionale non si era normalizzato, ma rischiava di avvitarsi ancor più. Di qui la richiesta di maggiore equilibrio sulla base di strumenti tecnici all'interno della forma di governo.

Una simile analisi possedeva forti elementi di presbiopia. La crisi economica scoppiata proprio nel 2008 sembrava e sembra ancora mettere in forse i due pilastri del modello europeo: Stato sociale e democrazia rappresentativa. La riqualificazione dei rapporti geopolitici riduce da un lato le risorse per lo Stato sociale, dall'altro la democrazia rappresentativa tradizionale non riesce articolare, ridurre e trasmettere una domanda sempre più parcellizzata e centrifuga. I pericoli sono evidenti: la democrazia rappresentativa viene sostituita dalla democrazia instabile della rete, basata su *leader* e su militanti tecnologici, che riportano ai pericoli del censitarismo da un lato e del plebiscitarismo dall'altro.

In una situazione di questo genere è evidente che Elia riteneva di aver perso il partito ed era preoccupato per il destino della democrazia rappresentativa.

Un'inquietudine che aveva le sue radici nelle esternazioni di Dossetti a Montevoglio (settembre 1994) e che gli aveva fatto esternalizzare i valori costituzionali all'ambito europeo, così come egli aveva ribadito nella stessa commemorazione della Costituzione alla Corte Costituzionale nel febbraio 2008.

Ed è per questo che, come ultimo lascito, - in singolare analogia con l'ultimo scritto di V. E. Orlando dedicato all'inizio degli anni Cinquanta negli *Studi in onore di Luigi Sturzo*, Leopoldo Elia ha – quasi come il vecchio Gaetano Mosca al Senato durante la seconda metà degli anni Venti – riproposto il criterio dell'equilibrio e della separazione dei poteri. Egli ha voluto evidenziare significativamente l'eredità di un costituzionalista, che per missione tende a limitare il potere e a garantire le libertà individuali e collettive, la necessità di garanzie, che fuoriescano dal circuito della rappresentanza, ritornando all'equilibrio istituzionale classico.

Leopoldo Elia, fra FUCI e Cronache Sociali nel periodo transitorio*

di Paolo Pombeni**

Elia, nato a Fano nel 1925, dopo aver fatto gli studi liceali ad Ancona ¹, si era laureato il 25 novembre 1947 in Giurisprudenza a Roma con una tesi su «L'avvento del governo parlamentare in Francia» relatore Vincenzo Gueli, ma in realtà essendo allievo di Gaspare Ambrosini ². Come si vede da questo argomento l'interesse del giovane verso il versante "politico" del diritto costituzionale era iscritto nel suo DNA.

Per comprendere questo approdo vale però la pena di richiamare una importante fase formativa del giovane studioso, la sua militanza nei movimenti intellettuali di Azione Cattolica, e in particolare nella FUCI, dove ebbe un ruolo importante, essendo stato condirettore, assieme ad Alfredo Carlo Moro (fratello di Aldo) della rivista dell'associazione «Ricerca» nel periodo che va dal 1947 al 1950, quando divenne, il primo febbraio di quell'anno, funzionario del Senato della Repubblica.

La partecipazione della FUCI alla crisi del periodo transitorio fu, come ha mostrato già molti anni fa Renato Moro ³, intensa, ma anche complicata. Vale la pena di rievocare questo passaggio, perché in esso il giovane Elia si forma sia come uomo politico, sia come giurista.

Al contrario dei movimenti ordinari di Azione Cattolica, che stavano agendo in maniera abbastanza lineare come braccio operativo della Gerarchia e che sembravano sempre più impegnati a fornire una base di massa (e da certi punti di vista un condizionamento ecclesiastico) al crescente protagonismo della DC di De Gasperi, i suoi movimenti intellettuali avevano un approccio più problematico. Da un lato essi, almeno in una prima fase, resistettero al venir considerati come un semplice vivaio di classe dirigente per la politica, ma anche alla tentazione di identificare il fine ultimo della formazione cristiana con la vittoria nella città terrena. Dal lato opposto i giovani universitari e laureati cattolici si fecero conquistare dal clima in senso profondo «ricostruttivo» che offriva la chance di creare una nuova democrazia, anche se, come scrisse Carlo Moro, questa si manifestava come una

* Intervento al Convegno su «la Sapienza del giovane Leopoldo Elia: 1948-1962», Roma, 27 marzo 2014.

** Università di Bologna.

¹ Aveva frequentato il liceo Rinaldini di Ancona dal 1938 al 1943, poi si era iscritto alla Facoltà di Giurisprudenza dell'università di Macerata nell'a.a. 1943-44 trasferendosi poi l'anno accademico seguente all'università di Roma. Ringrazio la signora Paola Elia per queste informazioni.

² Sul percorso di Elia come costituzionalista si veda, P. Ridola, *Leopoldo Elia: il profilo dello studioso*, in, *Leopoldo Elia. Costituzionalista e uomo politico rigoroso e innovatore*, Reggio Emilia, Diabasis, 2009., pp. 27-40, ma altresì i ricordi del suo esordio e dell'incontro che, auspice Dossetti, ebbe fra 1946 e 1947 con «don Costantino» [Mortati] rievocato dallo stesso Elia in, *Dinamica «esclusione/integrazione» e forma di governo italiana*, in «Giurisprudenza Costituzionale» 64 (1999), pp. 1482-1488.

³ R. Moro, *I movimenti intellettuali cattolici*, in, *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, a cura di R. Ruffilli, vol. I, Bologna, Il Mulino, 1979, pp. 187-261.

lotta a volte con scarso senso morale e se non mancavano anche in campo cattolico coloro che non disdegnavano di auspicare il ritorno ad uno stato forte ⁴.

La rivista della Fuci era un vivaio di intelligenze: alcune di queste coltivarono per tutta la vita un rapporto personale intenso con Elia, come Carlo Alfredo Moro e Vittorio Bachelet ⁵, ma vanno ricordati anche Piero Pratesi, Valerio Volpini, Gianni Baget Bozzo, Angelo Gaiotti, Massimo Olmi. Non vi era qui quella “smania all’azione” che caratterizzava il già affermato geddismo, ma al confronto con una prova cruciale come era il passaggio costituente non ci si poteva sottrarre.

Naturalmente non è possibile ricostruire davvero la lezione che Elia trasse dal coinvolgimento in quel clima. Certo egli si trovava da studente e da laureando a contatto con un pensiero giuridico molto creativo: Gaspare Ambrosini, che era il vero riferimento, era anche politicamente impegnato in costituente, così come Mortati a cui Elia, lo vedremo, si accosta quando è già sulla via di laurearsi. Ma lo stesso Vincenzo Guelli, all’epoca professore non strutturato, era personalità sensibile alle questioni di dottrina generale dello Stato e aveva lavorato nella commissione Forti.

Ad un giovane certo dotato non potevano essere sfuggiti i tormenti, chiamiamoli così, delle autorità ecclesiastiche di fronte al nuovo passaggio epocale ⁶. L’auspicio che si aprisse una nuova fase di civiltà, che peraltro aveva interessato tutte le avanguardie intellettuali degli anni Trenta e Quaranta, era a parole largamente condiviso, ma per buona parte delle gerarchie ciò significava ritornare ad una civiltà che proclamasse senza mediazioni di trovare nel cattolicesimo l’ideologia fondativa, mentre lo sforzo delle nuove generazioni era quello di riconoscere che il dramma delle ideologie tradizionali concentratosi nella Seconda Guerra Mondiale era un dramma comune dell’umanesimo europeo, su cui però potevano inserirsi, come aveva argomentato Maritain, i cristiani per ricostruire una civiltà comune.

La questione era più complicata di quel che oggi possiamo ritenere. Allora sfuggivano alcune ambiguità della teoria di Maritain sulla “nuova cristianità” post-illuminista ⁷, mentre risaltava il contributo del filosofo francese alla pacificazione con la forma democratica ⁸. Vi era poi da obbedire al dettato Vaticano di difesa ad oltranza del sistema concordatario, con quel che ciò significava in senso lato, senza perdere l’opportunità di inserire in quella difesa elementi di novità.

⁴ Cf. C. Moro, *Democrazia formale*, “Ricerca” a. II, . 5-6, 15 marzo 1946.

⁵ L’amicizia costante fra “Leo”, “Carletto” e Vittorio è stata richiamata da Giovanni Bachelet in un ricordo del padre, datato 8 ottobre 2008, rinvenibile sul sito di “Astrid”.

⁶ Sull’azione della Chiesa e in particolare della Santa Sede in questa prima fase sono ora disponibili i documenti interni, cf. G. Sale, *Dalla Monarchia alla Repubblica 1943-1946. Santa Sede, cattolici italiani e referendum*, Milano, Jaka Book, 2003; G. Sale, *De Gasperi, gli USA e il Vaticano all’inizio della guerra fredda*, Milano, Jaka Book, 2005.

⁷ Qui va ricordata soprattutto l’opera di Jacques Maritain, *I tre riformatori. Lutero, Cartesio, Rousseau*, apparsa originariamente nel 1925, che segnava la condanna della svolta “moderna”. (si rinvia alla recente riedizione della traduzione italiana, Brescia, Morcelliana, 2001).

⁸ Sul percorso della Chiesa Cattolica nel suo rapporto con la democrazia, mi permetto di rinviare a, P. Pombeni, *Christian Democracy*, in *The Oxford Handbook of Political Ideologies*, ed. M. Freeden, L.T. Sargent, M. Stears, Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 312-328.

È su questo terreno che fa il suo esordio il giovane Elia che nel marzo 1947 pubblica su “Ricerca” un articolo sul tema della libertà religiosa⁹. Venti giorni dopo Dossetti avrebbe pronunciato nella riunione plenaria della Costituente il suo famoso discorso in difesa dell’art. 7¹⁰.

La tesi di Elia è, come quella di Dossetti, che la difesa della libertà religiosa non ha fondamento nel confessionarismo, ma nel diritto moderno ispirato al rispetto di quella sfera; se essa risulta particolarmente favorevole alla Chiesa Cattolica, ciò dipende dal fatto storico che in Italia è la religione cattolica quella della stragrande maggioranza dei cittadini, per cui se si vuole valorizzare la sfera religiosa, così importante per l’uomo, non si può prescindere dal valorizzare al massimo quella che occupa una posizione assolutamente dominante.

Non sappiamo se Dossetti avesse letto questo intervento del giovane Elia. Sappiamo che lo incontra al XXVIII congresso nazionale della Fuci a Napoli, che si tiene dal 2 al 6 settembre 1947. Qui il giovane leader della sinistra Dc tiene una relazione su “Educazione alla libertà” e dirige una commissione di lavoro a cui partecipa Elia. Per sua testimonianza è in questa occasione che Dossetti decide di presentarlo a Mortati, già autorevole costituzionalista¹¹.

L’incontro con Dossetti non si limita a produrre l’incontro con colui che sarà un maestro di Elia, ma porta, in un breve lasso di tempo ad una inserzione del giovanissimo studioso fra i collaboratori del quindicinale del gruppo della giovane sinistra DC, “Cronache Sociali” (a cui peraltro collaborava anche Mortati).

Elia esordisce, e non è un caso, nel numero del 15 febbraio 1948 con un saggio su *I partiti politici italiani visti attraverso i loro Statuti*. Era un tema caro al suo maestro (basta ricordare i suoi interventi al proposito in Costituente), ma era anche un tema che era stato discusso nell’ambito della Fuci¹². Sin da questo primo intervento il giovane studioso si pone le questioni fondamentali del problema dei partiti nel sistema democratico, lamentando il «generale atteggiamento di disinteresse e di noncuranza» con cui si guarda alle norme che regolano la vita dei partiti sfuggendo agli osservatori l’importanza della «fisionomia istituzionale e politica di un partito»: si tratta de «la concezione della disciplina in rapporto ai diritti e doveri degli iscritti»; e de «le maggiori o minori possibilità, in possesso di questi ultimi, per influire sulla designazione alle cariche pubbliche elettive». Seguiva un altro aspetto, tutt’altro che secondario, che veniva considerato in rapporto alla questione della disciplina inserita negli statuti sui gruppi parlamentari. Queste norme, nota Elia, «riguardano l’attività di iscritti al partito nella loro qualità di organi dello Stato. Siamo arrivati a un punto in cui il problema del rapporto tra ordinamento di partito e ordinamento statale si pone con tutta evidenza: un punto in cui bisognerebbe esaminare le norme che abbiamo sopra

⁹ L. Elia, *La libertà religiosa*, “Ricerca”, a. III, n.5, 1 marzo 1947.

¹⁰ Elia interverrà nell’ultima fase della sua vita sull’impostazione data da Dossetti alla questione relativa all’art. 7 della nostra costituzione. Si tratta di un saggio, *Giuseppe Dossetti e l’articolo 7 della Costituzione*, scritto per un volume in onore del cardinal Achille Silvestrini, che cito da, *Leopoldo Elia costituzionalista*, cit., pp. 89-107.

¹¹ Si veda la testimonianza di questo evento in, L. Elia, *Dinamica “esclusione/integrazione”*, cit.

¹² Si veda l’articolo di R. Santilli, *Natura e funzione del partito*, “Ricerca”, a. III, n.9, 1 maggio 1947. Anche se non affrontava direttamente questo tema, vi rientra da più di un punto di vista anche l’articolo di Leopoldo Elia apparso sullo stesso numero, *Esempio di Maritain*, che invitava a prendere coscienza della nuova complessità assunta dal sistema sociale moderno che non poteva essere ridotto allo “schermo vago” dei richiami al “solidarismo” o “all’interclassismo”.

riportate confrontandole con l'art. 67 della Costituzione della Repubblica che vieta il mandato imperativo [...]. La questione sarebbe un aspetto particolare del problema più vasto che abbraccia i rapporti tra l'ordinamento dei partiti e quello dello Stato (vedi articolo 49 della Costituzione)»

Come si può notare l'interesse per il tema del partito sta all'esordio stesso della sua presenza pubblica (che è qualcosa di più e parzialmente di diverso dalla sua attività di raffinato studioso). Il percorso di Elia lo avrebbe riportato più volte, come è noto, a misurarsi con la questione del ruolo dei partiti in generale e del partito in cui aveva scelto di militare in particolare, sicché questo tema può essere considerato davvero "chiave" per intendere tanto la sua presenza politica quanto il fecondo intrecciarsi di questa con la sua attività di studioso.

Ma prima di addentrarmi in questo esame e per spiegare il senso di questo percorso, citerò la definizione che Elia diede di Mortati riflettendo nel 1990 sulla sua figura: «la ricchezza del discorso di Mortati sugli argomenti che abbiamo accennato è ancora utile per orientarsi nel difficile cammino delle riforme: ed anche quando le sue risposte appaiono legate ad una fase specifica della nostra storia costituzionale, esse sono sempre "sistemiche" e mai dettate da convenienze di parte o di principe. Giurista politico, sì: ma al servizio di tutto il sistema»¹³.

In realtà, come talora accade, parlando del Maestro l'autore parla di sé stesso e in effetti questa definizione si attaglia perfettamente a quello che volle essere e che fu Leopoldo Elia. Qui però siamo in una fase ancora giovanile ed altri sono i temi che io debbo trattare.

Dopo l'esordio del febbraio 1948, segue un lungo silenzio, almeno per quanto riguarda la presenza diretta nella rivista, ma dal numero del 30 aprile 1949 compaiono, siglate "L.E.", le «Cronache Parlamentari»: pur con qualche periodo di sospensione esse compariranno sino alla fine del 1950¹⁴.

Esse rappresentano una puntuale disamina dei lavori parlamentari (prevalentemente della Camera), ma offrono qualche volta l'occasione di introdurre, di passaggio, a commento di dibattiti specifici, qualche osservazione interessante: così per esempio nel 1949 vi sono osservazioni in tema di poteri di veto del presidente della Repubblica¹⁵, contro la rottura della disciplina di partito nelle votazioni¹⁶, o prese di posizione sulla difesa del carattere antifascista della costituzione italiana¹⁷. Nel 1950 vi è un intervento piuttosto interessante che prende in considerazione le opinioni dell'on. Calamandrei sulle leggi a tutela dell'ordine

¹³ L. Elia, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 394.

¹⁴ Le «Cronache parlamentari» appaiono sui numeri del 1949 datati, 30 aprile, 15 maggio, 1 giugno, 1 luglio, 15 luglio; dopo una sospensione, riprendono il 15 ottobre e vengono pubblicate anche, dopo ulteriore interruzione, il 30 dicembre. «Cronache sociali» per problemi interni alla DC sospende allora le sue pubblicazioni per riprenderle col numero datato 1 maggio 1950 in cui ricompaiono le cronache di Elia, presenti anche nel numero successivo del 15 maggio. Ricompaiono sul numero datato 1 luglio, e tacciono poi sino a riprendere sui numeri doppi 1-15 ottobre e 1-15 novembre.

¹⁵ Cronache Sociali" 15 maggio 1949.

¹⁶ «Cronache Sociali" 1 luglio 1949: la polemica era contro l'on. Caronia che aveva votato contro la riforma Segni sui patti agrari.

¹⁷ «Cronache Sociali", 30 dicembre 1949, dove si polemizza con l'on. Franza del MSI che aveva chiesto una parificazione dei caduti di Salò ai caduti partigiani.

pubblico, mentre compaiono poi due annotazioni più direttamente politiche, una che polemizza con chi ha accusato alcuni gruppi DC di essere integralisti e cercare il monocolorismo¹⁸, una che, nel contesto dell'analisi di un dibattito sulla questione europea, torna a toccare il tema della gestione dei gruppi parlamentari¹⁹, rinviando però ad una più ampia trattazione sul numero seguente. In realtà, come vedremo, il tema sarà svolto ampiamente dallo stesso Elia in un articolo sul primo numero del 1951.

In questa attività pubblicistica Elia sarà presente anche con tre articoli, assai interessanti per quanto riguarda il suo percorso di formazione sempre in simbiosi tra studi di diritto costituzionale e attenzione "partecipe" alla vita politica²⁰. Il primo, che riguarda *Possibilità di un mutamento istituzionale in Italia* ed è stato riedito nella antologia dedicata ai suoi scritti²¹, fu pubblicato sul numero del 15 giugno 1949.

Esso non solo affronta un tema tecnicamente rilevante come la possibilità o meno di una revisione costituzionale della forma repubblicana per lo stato italiano, ma di fatto si schiera nella battaglia fra costituzionalisti a favore della tesi mortatiana della costituzione in senso materiale, ritenendo che solo questa possa dare forza alla decisione politica di non consentire un dibattito su questo tema. L'articolo infatti parte proprio da una riflessione su un discorso di De Gasperi in cui questi, pur ammettendo che si sarebbe potuta trovare la via giuridica per aggirare il divieto costituzionale, affermava che chi non accettava quel blocco "rischia di sovvertire la base dello Stato italiano".

Al giovane costituzionalista pareva invece necessario fondare in maniera più precisa la irreversibilità della forma repubblicana come previsto dalla norma dell'art. 139, senza accedere da un lato alla tesi di Ballardore Pallieri sull'impossibilità legale di un ritorno alla monarchia, né a quella di Esposito che riteneva il divieto superabile con una forma speciale di referendum. Scrive invece Mortati:

"Per impostare con esattezza il problema bisogna rifarsi a concezioni giuridiche le quali, pur non uscendo dal campo del diritto positivo, sappiano guardare oltre le norme scritte, e, con più viva consapevolezza della realtà storica, si propongano di identificare in una zona più profonda e più remota, i caratteri fondamentali che distinguono tutto un ordinamento, è necessario ricorrere cioè alle recenti ricerche sui concetti di costituzione materiale e di regime politico"

Di conseguenza, ove si avesse un cambio di regime istituzionale "si esclude... che si resti nel quadro della vigente costituzione, che l'atto di revisione possa imputarsi alla fonte giuridica degli atti precedenti, che resti immutato il tipo di Stato". Ci si spingeva anche oltre, ricordando il rapporto "tra forma di Stato e forma di governo", per cui "un ritorno alla monarchia importerebbe inevitabilmente una riduzione del principio democratico che è certo

¹⁸ "Cronache Sociali", 1 luglio 1950.

¹⁹ "Cronache Sociali", 1-15 novembre 1950.

²⁰ Elia collabora in questa fase anche alla rivista dei giovani DC «Per l'Azione» diretta da Bartolo Ciccardini.

²¹ L. Elia, *Costituzione*, cit., pp. 9-14.

da ricomprendere nel nucleo di quelli garantiti dalla Costituzione”. Di qui la conclusione, che avrebbe poi richiamato un intervento di Mortati sul “Foro Padano”: “E’ evidente che se si conclude per una connessione essenziale tra forma repubblicana di governo e tipo di Stato vigente (e sembra conclusione motivata) non può che riconoscersi l’esistenza di un limite materiale, esplicitato dall’art. 139, nei confronti degli organi di revisione”.

Come si può vedere, qui la sapienza giuridica veniva messa al servizio di una scelta ideale e politica, come del resto aveva fatto il suo maestro Mortati, anch’egli presente con interventi impegnativi su “Cronache Sociali”. Elia manifesta del resto questo suo animo più politico nel secondo intervento del 1949, che prende in considerazione il congresso del Partito Liberale e comparve nel numero del 15 agosto di quello stesso anno.

Come anche l’intervento precedente, esso prende di fatto lo spunto da una certa ripresa delle destre filo monarchiche e liberali, ma lo fa partendo da una riflessione sul congresso del PLI, che pur essendosi svolto “almeno entro certi limiti in una atmosfera di autocritica” e avendo “sanzionato la sconfitta della destra [dell’on. Lucifero], verificata nella realtà prima che nella discussione”, aveva finito per non sciogliere il dilemma di quella che per Elia era una scelta fra due strade. Si partiva dal considerare che la strada per un partito conservatore era scarsamente percorribile: “Inventare il gollismo in Italia, quando la massa d’ordine è quasi per intero assorbita dalla DC, era dunque impresa inattuale, perché a destra della DC non esisteva nessun vuoto da riempire”.

Il liberalismo italiano poteva così avere o quella scelta che egli chiama “la strada crociana del pre-partito”, cioè un ripiegarsi su una posizione che si collocava “in questa specie di limbo [in cui] si incontrano etica e politica per dar luogo più ad una posizione culturale che a una vera posizione di partito”, oppure quell’altra definita “la strada del centrismo dinamico” mossa dall’ “incontro democratico con la massa dei ceti medi”. Ma qui, anche a prescindere da “una certa ambiguità in seno al partito riguardo alla questione istituzionale”, si trovava l’ostacolo di un conservatorismo miope, che si opponeva alla riforma agraria di Segni, che non rifuggiva “dal far uso delle formule ‘proprietà, iniziativa privata’ in funzione mitologica”, che si allarmava per un “dirigismo” statale che non esisteva. In definitiva lo spazio per un partito liberale era scarso, visto che “la Democrazia Cristiana non solo ha assorbito la massa d’ordine già infeudata ai miti del liberalismo post-risorgimentale, ma ha assorbito gran parte delle soluzioni tecniche di politica economica, se non sempre elaborate, almeno appoggiate dal partito liberale”.

Chi ha contezza del dibattito di questi anni avverte subito l’influsso dell’analisi dossettiana sul degasperismo, da essa considerato come una sorta di riedizione rivista della tradizione governativa classica dell’Italia fra Otto e Novecento. E’ un giudizio da cui, come vedremo in chiusura, Elia prenderà in seguito radicalmente le distanze, ma qui esso mi sembra ben rappresentato.

A conferma si può leggere il breve contributo siglato “L. E.” su *Il dibattito sulla Corea al parlamento italiano* ²². Si tratta di un intervento che è sostanzialmente un attacco al ministro degli Esteri Carlo Sforza a cui si imputa “difetto di impostazione chiara e precisa dei problemi dell’Occidente europeo”, ma anche una critica a De Gasperi la cui risposta alle obiezioni che gli vengono mosse “è inattaccabile dal punto di vista costituzionale e di politica generale, tuttavia appare discutibile nella sua efficacia”. Il rilievo che viene mosso al Presidente del Consiglio è quello tipico dei dossettiani: egli con le sue argomentazioni non convince il popolo e punta in fondo “a un consolidamento e un allargamento del blocco d’ordine del 18 aprile”.

Ma è sull'ultimo contributo comparso con la firma per esteso, che venne pubblicato sul numero del 15 gennaio 1951, quando la rivista era ormai in una fase compromessa e si prospettavano quelle difficoltà della vicesegreteria Dossetti che porteranno il leader ad abbandonare la sfera della politica ²³, che vorrei attirare l'attenzione, a partire dall'argomento scelto: *Democrazia e gruppi parlamentari*.

L'articolo, che apre il numero, ha come obiettivo finale di rintuzzare le polemiche che vi erano state in merito alle questioni che suscitava una proposta di riforma dell'articolo 19 del regolamento del gruppo parlamentare DC, riforma volta a rendere sanzionabili le derive individualistiche (e non solo) contro la linea decisa dagli organi del partito: una delle iniziative che facevano capo al tentativo, ormai in fase di disarmo, della vicesegreteria Dossetti (aprile 1950 - estate 1951) ²⁴ di rendere possibile una dialettica feconda, ma non distruttiva fra governo e partito di maggioranza relativa.

Elia nell'intervento che esaminiamo non si limita però a difendere, in chiusura, la legittimità del vincolo di azione per i parlamentari non ritenendolo lesivo del divieto di mandato imperativo come strumentalmente si voleva far credere, ma esprime una sua visione del ruolo e del significato dei partiti, visione che ritornerà molte volte in seguito anche se nell'ultima fase della vita il suo realismo lo porterà ad arrendersi, forse a malincuore, al superamento storico di quella "forma politica" che era il partito così come lo aveva inteso il

²² “Cronache Sociali” 15 luglio 1950.

²³ A questo proposito è da ricordare che Leopoldo Elia sarà presente a Rossena al primo dei due convegni che porteranno allo scioglimento dell'esperienza dossettiana. Secondo G. Baget Bozzo, *Il partito cristiano al potere. La DC di De Gasperi e di Dossetti 1945-1954*, Firenze, Vallecchi, 1974, p. 351, egli sarebbe intervenuto criticamente contestando il pessimismo della impostazione dossettiana. In termini un po' più sfumati, questa posizione è ricordata da G. Tassani, *La Terza Generazione*, Roma, Edizioni, Lavoro, 1988, p. 39.

Questo autore ricorda anche che Elia continuò la sua presenza politica nei movimenti giovanili DC dell'area che potremmo definire post-dossettiana fino al 1953 quando abbandonò momentaneamente per una attività in ambito europeo.

²⁴ In realtà la vicesegreteria Dossetti era in crisi già dai primi mesi del 1951. Un obiettivo primario di questo impegno del leader reggiano era stato proprio risolvere la questione dei rapporti tra partito e governo, dove egli era in radicale dissenso con l'impostazione di De Gasperi. Cf. G. Formigoni, *Dossetti vicesegretario della DC (1950-1951). Tra riforma del partito e nuova statualità*, in, Aa.Vv., *La “memoria pericolosa” di Giuseppe Dossetti*, Trento, Il Margine, 1997, pp. 38-59; L. Giorgi, *Giuseppe Dossetti. Una vicenda politica 1943-1958*, Milano, Scriptorium, 2007, pp. 273-337; G. Tassani, *Il vice-segretario intransigente. Giuseppe Dossetti e la DC: 1950-51, dinamica di un distacco*, «Nuova Storia Contemporanea», p. 55 ss.; P. Pombeni, *Giuseppe Dossetti. L'avventura politica di un riformatore cristiano*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 81-99.

suo maestro Mortati e come era stato vissuto dalla generazione venuta alla politica nel secondo dopoguerra ²⁵. Tipico da questo punto di vista l'*incipit* dell'articolo:

“La democrazia moderna è caratterizzata, come è noto, dall'affermazione dei partiti politici che consentono alle masse popolari di esercitare un peso effettivo nella funzione di governo. E i partiti non esauriscono il loro compito con l'organizzazione del suffragio universale, proponendo alla scelta degli elettori gli indirizzi politici fondamentali e gli uomini incaricati di realizzarli; chè anzi, essi realizzano i loro fini specificando quegli indirizzi sulla base di esigenze più particolari e contingenti rappresentate nelle diverse istanze di partito e soprattutto controllando la rispondenza a quegli indirizzi dell'operato dei loro uomini assunti alla titolarità delle più alte cariche pubbliche.”

Ciò veniva inquadrato in una evoluzione storica «che conduce il regime parlamentare verso forme semidirette, sempre più lontane da quelle puramente rappresentative dell'epoca liberale». Può essere significativo notare che, per verificare questa evoluzione, Elia tornasse a scegliere come termine di paragone proprio quel "modello inglese" che era stato croce e delizia del pensiero politico liberale italiano sino a fine Ottocento e che poi era stato accantonato ²⁶. Ora tornava interessante rifarsi a quel modello che senza dubbio faceva coincidere leader di partito e vertice di governo e che metteva interamente nelle mani di questi la gestione della politica «riduc[endo] in pratica la Camera dei Comuni ad un organo di registrazione, ad un forum, sia pure altissimo, di opinioni politiche»: il riferimento al modo di intendere il ruolo del presidente del Consiglio da parte di De Gasperi mi pare trasparente. Però Elia precisava subito che a quella realtà si doveva guardare tenendo conto per la Gran Bretagna della «presenza del controllo di un'opinione pubblica e di una opinione di partito molto sensibile ed aperta», mentre altra cosa era il quadro «nell'Europa continentale».

Qui i partiti non garantivano «la stabilità di un esecutivo», mentre «la molteplicità delle formazioni politiche, l'adozione della proporzionale, il minor rilievo delle figure di leader costretti a figurare in ministeri di coalizione, l'esistenza di opposizioni incostituzionali e la debole diffusione di un costume genuinamente democratico» rendevano scarsamente possibile una vera direzione politica da parte del leader. Se ne concludeva che “se appare desiderabile che la realtà continentale si adegui a quella inglese per ciò che riguarda il rafforzamento del Gabinetto sulla base di una stabile maggioranza parlamentare conseguita nelle elezioni... sembra sia egualmente desiderabile la permanenza di quell'elemento di equilibrio costituzionale rappresentato da gruppi parlamentari autonomamente e democraticamente operanti”.

Ciò era reso necessario dal fatto che «negli stati continentali le decisioni del corpo elettorale non hanno quella capacità di operare una scelta impegnativa di obiettivi concreti che esse

²⁵ Sull'evoluzione del pensiero della giuspubblicistica italiana in materia di partiti politici, si veda il bel saggio di Massimiliano Gregorio, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia fra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2013. “Cronache Sociali” si era peraltro già impegnata sul tema della rilevanza dei partiti: alla riapertura della rivista si devono citare, C. Mortati, *Disciplina dei partiti politici nella costituzione italiana*, “Cronache Sociali”, 1 maggio 1950; G. Baget Bozzo, *Aspetti dell'influenza dei partiti sulla organizzazione dello Stato*, “Cronache Sociali”, 15 maggio 1950.

²⁶ Su questo aspetto mi permetto di rinviare al mio studio complessivo sull'evoluzione delle forme politiche nell'Europa del XIX e XX secolo: *La ragione e la passione. Le forme della politica nell'Europa contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 2010.

hanno in Gran Bretagna: ed è perciò necessario prima di recarle ad una fase di esecuzione da parte degli organi dello Stato tutto un procedimento di specificazione in seno agli organi di partito che offra garanzie ben maggiori che non in Inghilterra».

Sia consentita una breve riflessione su questo passaggio che temo oggi sia un po' criptico. Da un lato esso ha una spiegazione contingente: come tutta la corrente dossettiana, Elia pensa che il consenso che raccoglie la Dc, così come quello degli altri partiti del resto, sia un consenso per così dire obbligato. Lo si era ottenuto in base all'anticomunismo, al precetto dell'unità politica dei cattolici, e via dicendo, cioè in base a preconcetti vagamente ideologici più che sulla base di una adesione a programmi politici. Poiché l'opinione pubblica in senso lato era piena di questi preconcetti, si rendeva necessaria l'esistenza di un foro di formazione e discussione politica che potesse trasformare in elaborazione politica il consenso raccolto in quel modo, e questo non poteva che essere il partito ²⁷. Da un altro lato, come si potrebbe vedere esaminando il seguito del pensiero di Elia in tema di partiti ²⁸, c'è qui la premessa di una teoria, se così possiamo chiamarla, che Elia confermerà lungo tutto il corso della sua presenza pubblica: è la tipicità della forma partito italiana, con la sua capacità di essere sede di confronto politico reale, ciò che rende dinamica una democrazia altrimenti condannata ad essere ingabbiata nel confronto sterile fra i pro e i contro una certa discriminante ideologica ²⁹.

Il giovane costituzionalista dunque difende l'autonomia dei gruppi parlamentari, pur specificandola come «circoscritta e limitata dagli indirizzi politici che hanno ottenuto la maggioranza nelle elezioni, specificati dalle superiori istanze di partito», ma prevede altresì che il governo debba essere tenuto a «sottoporre all'esame preventivo del gruppo parlamentare i disegni di legge più importanti e le linee fondamentali della sua politica». La visione "organica" del lavoro del gruppo parlamentare è articolata dalla difesa della dialettica interna: «il sistema indicato non esclude che nel gruppo si riproducano le differenze di opinioni che distinguono correnti o tendenze esistenti nel partito: ma questa dialettica di posizione deve di necessità esaurirsi nella fase interna della discussione e delle conseguenti deliberazioni e non può in nessun modo trasferirsi nell'attività parlamentare propriamente detta».

Certo questo articolo va letto in parallelo con un altro, che, più o meno nello stesso torno di tempo, Elia pubblicò su "Civitas", rivista diretta da Paolo Emilio Taviani e dunque

²⁷ Del resto questo era quanto gli veniva anche dall'insegnamento di Mortati, che aveva a sua volta assorbito questa impostazione dalle riflessioni sulla natura del partito che, sviluppatesi fra Otto e Novecento erano in Italia approdate nell'ideologia del fascismo per poi passare, epurate delle deviazioni totalitarie, nell'ideologia democratico costituzionale. Cf. P. Pombeni, *La ragione e la passione*, cit; M. Gregorio, *Parte totale*, cit..

²⁸ Un bilancio di questo pensiero in M. Olivetti, *Partiti e regime parlamentare in Italia nella riflessione di Leopoldo Elia*, in, *Leopoldo Elia costituzionalista e uomo*, cit., pp. 41-57. Mi sono permesso di misurarmi anch'io con questo tema in un saggio, *Leopoldo Elia e la questione del partito*, in corso di stampa in un volume in onore di Ettore Rotelli.

²⁹ Presentata in questo modo la posizione è una mia interpretazione, perché Elia non la espone mai, per quel che ne so, con questa brutalità, ma non mi pare di tradire il senso profondo del suo pensiero.

distante dalle prospettive dossettiane, articolo che si occupava del rapporto fra governo e parlamento ³⁰.

Qui la linea interpretativa, che pure muove da due interventi che lo hanno preceduto sulla stessa rivista di Mortati e di Baget Bozzo, sembra parzialmente diversa da quella che era seguita dai dossettiani. L'incipit è tipicamente mortatiano. “ Il contrasto esistente nell'attuale costituzione italiana tra il piano teleologico, concepito come una premessa a profonde modificazioni economico sociali, e il piano dell'organizzazione dei poteri, che dovrebbe logicamente, in quanto strumentale, corrispondere al primo, ed è invece il prodotto di una accentuata applicazione dei principi garantisti, ha già avuto su questa rivista illustrazioni di singolare efficacia ...”.

Il tema che viene affrontato è indubbiamente rilevante, se si considera che quando questo contributo veniva scritto (certamente qualche mese prima della data di pubblicazione) si era nel pieno della fase riformatrice del governo De Gasperi, quella che, iniziata nell'aprile 1950 con il rientro di Dossetti nel Consiglio Nazionale Dc e la sua elezione a vicesegretario, aveva visto una vivace attività di interventi legislativi i cui più noti sono la legge per la Sila e quella per la Cassa del Mezzogiorno.

Premeva ad Elia sottolineare che anche in Italia si doveva prendere contezza delle conseguenze derivanti “dai principi del governo parlamentare di partito”, cioè “la predisposizione di un congegno organizzativo che permetta, attraverso una compenetrazione tra esecutivo e Parlamento, il realizzarsi di una coerente azione di governo finalizzata appunto, nel rispetto del metodo democratico, a promuovere gli interventi dello Stato nella vita sociale”. Ne derivava che “il tentativo di conferire maggiore stabilità al governo e l'attribuzione al Presidente del Consiglio di una supremazia giuridica sui suoi colleghi di gabinetto, si giustificano soltanto al fine di consentire lo svolgimento di un indirizzo politico ed amministrativo unitario, il quale affronti i problemi della società italiana nel quadro delle direttive codificate nella prima parte della Carta Costituzionale”.

Come si vede si trattava di una prospettiva per così dire rischiosa: apparentemente avrebbe potuto suonare come un sostegno alla richiesta di primazia di De Gasperi, vertice del governo, sul partito³¹, ma in realtà puntava a far rientrare nei ranghi il leader trentino, in nome del “vincolo della maggioranza di partito”, definendolo come colui che aveva la funzione di coordinarsi con la sua maggioranza (cioè col suo partito, maggioritario dopo le elezioni del 1948) per “l'adempimento dei compiti dello Stato moderno *inteso come Stato positivo*” (corsivo mio). De Gasperi non era esattamente su questa linea, avendo una visione tradizionale, direi “classica”, del rapporto tra governo e parlamento. In parallelo però si deve notare come in questo articolo si suggerisse, piuttosto velatamente, che De Gasperi poteva e doveva in quanto contemporaneamente vertice del governo e leader del maggior partito della

³⁰ L. Elia, *Il governo come comitato direttivo del Parlamento*, “Civitas”, II, 4, aprile 1951., pp. 59-66. Esso è stato ripubblicato in L. Elia, *Costituzione, partiti*, cit. pp. 15-24 (cito da questa fonte).

³¹ Per il quadro del dibattito che i dossettiani aprirono sul rapporto tra partito (dunque anche partito parlamentare) e governo, si veda, V. Capperucci, *Il partito dei cattolici. Dall'Italia degasperiana alle correnti democristiane*, Soveria Manelli, Rubettino, 2010, pp. 424- 483. Sinteticamente, P. Pombeni, *Giuseppe Dossetti*, cit., pp. 81-99.

coalizione imporre la linea decisa dalla Dc a quei ministri che non volevano accettarla (e si trattava tanto di ministri non Dc, quanto di membri della Dc come era notoriamente il caso di Pella).

Certo Elia notava che fosse “piuttosto anacronistico” lamentarsi dell’ingerenza dei governi nei lavori parlamentari e si richiamava al modello principe del costituzionalismo classico, quello inglese, per spiegare l’evoluzione del fenomeno. Ovviamente la costituzione inglese non era più quella di Bagehot, ma quella contemporanea, dove il leader di partito era anche il premier e il leader dell’attività parlamentare, ma è comunque significativa questa ripresa modellistica di un caso che era stato obnubilato nella giuspubblicistica dal riferimento alle formalizzazioni del costituzionalismo tedesco. Come si è visto aveva già fatto riferimento a questo modello in un articolo su “Cronache Sociali”, ma la sua riproposizione in una sede diversa è molto significativa. Per lui dunque il lavoro parlamentare andava regolamentato e circoscritto (non aveva remore a proporre la “ghigliottina” sulle discussioni), perché “lo snellimento del lavoro legislativo dovrebbe essere anche conseguito per permettere lo svolgimento di dibattiti politici brevi, ma intensi”.

Dunque nessuna mitologia parlamentaristica, anzi una critica alla “forma rigida di bicameralismo” stabilita dalla Carta del 1948, e un riconoscimento dell’opportunità che il Presidente del Consiglio avesse il potere di stabilire delle priorità nell’ordine di discussione dei disegni di legge. Quanto aveva prospettato nell’articolo che stiamo esaminando pareva ad Elia così importante da concludere: “Soltanto se Governo, Camere, gruppi parlamentari e partiti tenderanno con serietà di adeguarsi, sia pure con la massima libertà di procedimenti e di formule, alle esigenze che sono state prospettate, ci sarà dato di constatare il consolidamento del regime democratico in Italia”.

L’auspicio non era destinato a trovare immediata soddisfazione: il dibattito interno alla DC andava in altre direzioni. Il giovane costituzionalista se ne rese conto, immerso com’era nel dibattito interno al suo partito. L’ultimo intervento di Elia su “Cronache Sociali” comparve, semplicemente siglato “L. E.”, ma pubblicato come articolo di apertura sul numero datato 15 aprile 1951. Di lì a non molto la rivista avrebbe chiuso: su quel numero di aprile compariva la notizia che Giuseppe Glisenti lasciava la direzione del periodico; poi uscirono saltuariamente altri quattro numeri, l’ultimo datato 31 ottobre 1951. Quest’ultima presenza di Elia sull’organo della corrente dossettiana ormai in crisi ci presenta un intervento piuttosto diverso da tutti i precedenti: intitolato *La situazione politica alla vigilia delle elezioni amministrative* è in realtà una presa di posizione nel dibattito interno alla Dc.

Elia ricostruisce lo scontro nel partito prendendo apertamente posizione a sostegno dei “dossettiani” (ormai esplicitamente indicati così): la cosa non sembri scontata, non solo perché l’autore era all’epoca un funzionario del Senato (aveva preso servizio già il primo febbraio 1950), ma perché Elia non si era sin qui mai esposto in maniera così decisa in un sostegno militante al gruppo di cui aveva sempre fatto parte, preferendo un profilo più tecnico come era quello del suo maestro Mortati. Qui invece, non solo l’articolo è un aperto

sostegno alle posizioni di Fanfani e soprattutto di Dossetti contro la politica della maggioranza interna al partito, ma è una aperta polemica contro i quotidiani moderati che avevano attaccato a fondo le posizioni del gruppo. Il rilievo non risparmia de Gasperi: “è anche certo che (pur tenendo conto della grave situazione che l’interpretazione del voto data dal Presidente del Consiglio poteva determinare) è certo, ripetiamo, che nulla giustifica l’indegna campagna di stampa scatenatasi su troppi giornali contro le voci libere che s’erano levate durante la discussione nel gruppo. Sembrava d’esser tornati al *parum de Deo, nihil de principe*: lo zelo ufficioso gridava dappertutto al ‘dalli all’untore’ con una insistenza servile che ricordava altri tempi”.

Come si vede erano parole assai dure in un contesto in cui si erano esaminati gli interventi di molti quotidiani senza risparmiare anche battute forti come quella verso “Il Messaggero”, “il quale, a torto o a ragione, passa per essere molto vicino al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio” (cioè a Giulio Andreotti, storico nemico dei dossettiani).

La chiusura era però ancora nel segno di una battaglia che sembrava si volesse continuare: “Comunque, se quanto è avvenuto può destare un senso di sdegno accorato pei metodi tuttora in uso nella lotta politica, ne resta anche confermato e rafforzato l’impegno d’azione di chi, nell’unità del partito intende al consolidamento degli istituti democratici in Italia”.

Queste parole sono da intendere come espressive della volontà di una parte della componente più giovane del gruppo dossettiano di continuare quella esperienza politica che il loro leader stava già abbandonando? Come si è già avuto occasione di notare, il giovane Elia, partecipando al primo convegno di valutazione dell’ipotesi di scioglimento della corrente a Rossena (RE) il 4-5 agosto 1951, non aveva del tutto condiviso l’impostazione assai radicale che Dossetti aveva dato alla sua analisi sulla situazione politica del momento ³². Egli sarebbe dunque rimasto in politica comune militante democristiano, mentre si avviava ad una brillante carriera universitaria, avendo poi un ruolo importante nel gruppo dei consiglieri di Aldo Moro.

Si apre qui la questione, che non sarebbe corretto escludere dal nostro orizzonte, del rapporto che Elia mantenne in seguito con questa sua esperienza giovanile. Da un lato egli fu sempre convinto che quel passaggio avesse avuto un notevole significato. Non è un caso se nel 1961, dunque in un delicatissimo passaggio che conduce alla realizzazione della famosa “apertura a sinistra”, Elia edita assieme a Marcella Glisenti una antologia della rivista ³³. Tuttavia il rapporto con questa vicenda rimane complicato, perché se da un lato si recuperano alcune sensibilità soprattutto sul versante religioso, dall’altro prevale, almeno per un certo tempo, il recupero dell’immagine positiva dell’opera di De Gasperi, recupero che caratterizza una certa svolta del cattolicesimo politico degli anni Settanta-Ottanta.

³² Sull’andamento degli incontri di Rossena è ora disponibile una accuratissima sinossi degli appunti presi da vari partecipanti: cf. E. Galavotti, *Cronache da Rossena. Le riunioni di scioglimento della corrente dossettiana nei resoconti dei partecipanti (agosto-settembre 1951)*, “Cristianesimo nella storia” 32 (2011), pp. 563-731.

³³ *Cronache Sociali 1947-1951*, antologia a cura di L. Elia e M. Glisenti, San Giovanni Valdarno-Roma, Landi Editore, 1961.

Sul primo versante potremmo citare il suo intervento al convegno su “I cattolici italiani nei tempi nuovi della cristianità”³⁴, in cui non solo aveva ritrovato alcuni toni pessimistici sul difetto in Italia della “dimensione del civismo o della virtù civica, che attiene appunto al giusto rapporto fra società civile e stato”, ma aveva anche richiamato come la lotta al comunismo avesse “fatto sì che il tasso di confessionarismo partitico, prodotto dal gioco delle reciproche influenze tra gerarchia statale e gerarchia ecclesiastica, sia stato più alto nel secondo dopoguerra”.

Sul secondo versante si può citare un articolo di Elia comparso nel 1974 dove affrontava di petto la questione del rapporto tra De Gasperi e Dossetti³⁵. In questa occasione non solo si attribuiva a De Gasperi il merito di aver contenuto il geddismo (secondo una lettura corrente, ma a mio giudizio non completamente esatta di quel che Dossetti aveva detto a Rossena) ponendo limiti all’interazione fra azione politica e azione cattolica, ma esaltava il “capolavoro degasperiano del referendum [istituzionale]” e gli attribuiva il merito di aver fatto abbandonare alla DC “lo status di fortissimo gruppo minoritario che era proprio del vecchio partito popolare”. Ed a tal proposito aggiungeva una notazione piuttosto tipica del suo pensiero: “in effetti i partiti non si inventano negli *ateliers* d’ingegneria costituzionale e nemmeno in quelli di combinazione ideologica (ricordiamoci del liberalsocialismo): ma crescono su dati che non si lasciano manipolare dall’oggi al domani”³⁶.

Certo rigettava un contrasto di maniera che presentava un De Gasperi tollerante e liberale contro un Dossetti integralista, notando che “il *cliché* dell’integralismo non regge alla critica più elementare, perché tra l’altro i dossettiani, soprattutto con gli interventi dell’on. Lazzati, dettero un contributo relevantissimo alla lotta contro il confessionarismo geddiano” (e qui, mi sia consentito rilevarlo, parlava ancora l’antico militante della FUCI della ricostruzione). Interessante la sua lettura di quello che viene considerato il momento centrale dello scontro fra quelle due anime:

“Uno dei momenti principali di contrasto si ebbe subito dopo il 18 aprile quando Dossetti desiderava un impegno DC per le riforme sociali del tutto preminente: De Gasperi scelse strade più lunghe e mantenne la formula del governo di coalizione. Non si è capito che Dossetti non ambiva tanto all’esclusione dei partiti laici quanto mirava, come si direbbe oggi, a “stanare” la Democrazia Cristiana perché non potesse scaricare le sue contraddizioni sui partiti alleati”.

E’ anche significativo che in questa valutazione a posteriori Elia individui nel 1951 il punto alto della collaborazione fra i due leader, poiché Dossetti “contribuì ad ottenere dai gruppi parlamentari democristiani assai divisi ed inquieti una disciplina di partito che ridusse in termini esemplari i tempi dell’iter legislativo nelle due Camere per la riforma agraria in Sila e nelle zone stralcio, nonché per l’istituzione della Cassa per il Mezzogiorno”. Anche qui l’eco

³⁴ Lo si veda in G. Rossini (a cura di), *I cattolici italiani nei tempi nuovi della cristianità*, Roma, Cinque Lune, 1967, pp. 594-603.

³⁵ L. Elia, *De Gasperi e Dossetti*, “Nuova Antologia” 109 (1974), pp. 464-468.

³⁶ Elia ammetteva peraltro che “De Gasperi eccedette in ‘continuismo’ così come in indulgenza verso il personale già utilizzato dal fascismo”. E anche questa è una notazione assai “dossettiana”.

delle antiche battaglie di cui si è cercato di dare una piccola ricostruzione è piuttosto evidente.

Dove invece Elia si distaccava nettamente dall'antica visione dossettiana era, paradossalmente, sul ruolo del partito come momento di formazioni delle, e porta d'accesso alle nuove classi dirigenti. Scriveva infatti: "De Gasperi vedeva giusto quando si opponeva alla indiscriminata occupazione dei posti amministrativi e di sottogoverno per titoli partitici anziché per selezione meritocratica: il collegamento da lui auspicato nel suo ultimo discorso con 'le persone più notabili' era un serissimo richiamo ai valori delle professioni e delle personalità come tali".

Ma forse questo rimprovero non avrebbe dovuto esser rivolto all'impostazione che del partito aveva in mente Dossetti, quanto piuttosto all'uso distorto e strumentalizzato che venne fatto in seguito, soprattutto almeno un decennio dopo la fine di quell'esperienza, della considerazione del partito come vivaio di classe dirigente, trasformandolo in quella lottizzazione delle posizioni dirigenti di nomina politica secondo le tessere di partito (e talora di corrente) in possesso dei prescelti.

In una ulteriore fase della sua riflessione, e certo sotto l'influsso della rivisitazione del centrismo che avevano fatto Pietro Scoppola e Roberto Ruffilli nel quadro anche del travaglio che si era aperto nella DC con la segreteria Zaccagnini e con la tragica vicenda di Aldo Moro, Elia avrebbe chiarito la sua valutazione positiva della politica centrista e il suo distacco critico dalla prospettiva dossettiana. Ne è testimonianza il suo intervento al Convegno di Lucca del 4-6 marzo 1982 su "De Gasperi e l'età del centrismo"³⁷.

Partendo da uno scritto giovanile di Aldo Moro del novembre 1944 dove viene esaltata una "vocazione cattolica per il centro" come alternativo tanto al conservatorismo quanto alla rivoluzione, Elia propone questa interessante analisi: "Secondo me, De Gasperi, a differenza di Dossetti – e qui è uno dei punti forti di differenziazione – ha una visione triadica della situazione politica italiana. Vede cioè uno schieramento politico formato da tre grandi segmenti: un segmento di 'centro democratico' vittorioso il 18 aprile, contrapposto ad una destra ed ad una sinistra, entrambe antisistema ed anti istituzionali. Da questa impostazione, che riconosce un rilievo notevole alla posizione della destra, De Gasperi ricava rigorosamente una serie di importanti conseguenze... Dossetti invece ha una visione dualistica: vede la vita politica italiana come una sfida tra Dc e PCI".

Questa peculiarità della prospettiva degasperiana è fatta risalire da Elia ad una "visione dominata dal fantasma di Weimar". E' una conclusione molto interessante, cui

³⁷ Lo si veda in, *De Gasperi e l'età del centrismo*, a cura di G. Rossini, Roma, Cinque Lune, 1984, pp. 181-185 [Ndr scritto disponibile on-line su <http://www.dircost.unito.it/estratti/estratti.shtml>].

Lo esamino qui in una versione rivista dallo stesso Elia per essere inserita nella sua raccolta di scritti edita dal Mulino, cosa che però non avvenne. Ringrazio la signora Paola Elia che mi ha cortesemente fornito questo testo rivisto.

personalmente non posso che aderire come ho avuto già modo di scrivere ³⁸, anche se mi permetto di suggerire un approfondimento che spiega, credo, una certa revisione del significato della proposta dossettiana che avverrà con la svolta degli anni Novanta.

In questa fase Elia, come Scoppola e Ruffilli, scrivono sotto l'impressione, più che comprensibile, degli "anni di piombo" e Weimar sembra essere la Weimar tradizionale dello scontro fra la violenza dell'estrema destra e dell'estrema sinistra, con uno stato che non riesce a giocare il proprio ruolo di stabilizzatore. La situazione della ricostruzione italiana era però solo parzialmente questa. La Weimar che ha in mente De Gasperi è quella della difficoltà di legare al nuovo stato le élite dirigenti del regime precedente e soprattutto la sfera della burocrazia e degli apparati. È questo il pericolo che lo statista trentino continuamente paventa, per cui vuole offrire la DC come "partito dello Stato" grazie alla cui opera promuovere la "conversione", più o meno convinta, al nuovo regime delle burocrazie in carica, prevenendone la deriva verso sogni di restaurazione "reazionaria".

Come è noto, Dossetti, che quel disegno aveva compreso, riteneva che il pericolo fosse minore di quello che pensava De Gasperi e che comunque la forza della spinta popolare, da cui giudicava estranee le burocrazie che erano tecnicamente "pre-democratiche" ³⁹, fosse tale da non poter essere annientata da trame di palazzo. Naturalmente la svolta del dossettismo nel 1951 dimostra che anche il leader reggiano aveva ad un certo punto preso coscienza della complessità del tema che era stato posto da De Gasperi, anche se continuava a non dividerlo appieno.

Ora quel che mi sembra rilevante è che Elia poi, anche se non ho documentazione per questa intuizione, sia giunto a constatare che il triadismo di De Gasperi si fosse ridotto ad un dualismo, che però non era quello che aveva attribuito al Dossetti degli anni di "Cronache Sociali", ma quello che avrebbe denunciato il Dossetti ritornato in campo alla fine degli anni Ottanta. Era cioè scomparsa la competizione fra il "centrismo cattolico" e il "riformismo radicale della sinistra" ⁴⁰, perché il secondo era, almeno dal punto di vista del giudizio sul sistema istituzionale, giunto in gran parte su posizioni sostanzialmente convergenti col primo, mentre permaneva ed anzi si acuiva la competizione fra chi si sentiva erede della stagione costituente e chi voleva riaprire il discorso sull'accordo costituzionale raggiunto nel 1948.

Di qui quella ripresa di contatto con una componente della tradizione dossettiana che si sarebbe vista nell'ultima fase della vita di Leopoldo Elia.

³⁸ Mi permetto di rinviare al mio, *De Gasperi Costituente*, in "Quaderni Degasperiani per la storia dell'Italia contemporanea" 1(2009), pp. 55-123.

³⁹ Andrebbe pur fatta una qualche riflessione sull'eterno "paternalismo" delle burocrazie e degli apparati in questo paese, nel loro sentirsi "superiori" (ed estranei) al comune sentimento popolare.

⁴⁰ Mi permetto di ricorrere a queste due mie definizioni, della cui rozzezza sono consapevole, per evocare due campi facilmente individuabili della classe politica italiana ormai stabilizzata al potere.

Questa prospettiva venne da lui espressa in un importante articolo comparso su “il Popolo” il 19 dicembre 2001 ⁴¹. Qui egli prendeva in una parte una posizione diversa da quella che abbiamo visto nei suoi scritti degli anni Settanta e Ottanta.

Riconosciuto che il contrasto fra De Gasperi e Dossetti era stato “di linee e di indirizzi politici” e che “produsse momenti di forte tensione”, Elia affermava sin dall’inizio che “le proposte di Dossetti non erano né utopia né irrealtà: si è trattato più seriamente di una linea politica sconfitta, molto ambiziosa nella sua radicalità e consapevolezza”.

È interessante che il giurista avanzasse un parallelo fra la sconfitta dell’azionismo e quella del dossettismo, mentre non stupisce, alla luce anche di quello che si è messo in evidenza sopra, che, pur non mancando di ricordare l’esistenza a suo avviso di “alcune posizioni quantomeno opinabili assunte da Dossetti”, concludesse così questo passaggio: “è soprattutto sulla concezione del partito politico nella democrazia post-bellica, e in particolare della Democrazia Cristiana, che, come è noto, lo scacco del dossettismo fu più evidente”.

La riflessione che però mi sembra in questo caso più significativa è l’adesione ora alla tesi dossettiana che la DC aveva sbagliato a reggersi solo sull’anticomunismo. “Se De Gasperi ebbe ragione nel breve e medio periodo, alla fine del lungo e lunghissimo periodo i fatti diedero ragione a Dossetti. L’elettorato soltanto anticomunista non permise un fisiologico passaggio della Dc all’opposizione, ma ne determinò addirittura la scomparsa”.

Fin qui parlava ancora il politico e il consigliere di Aldo Moro ⁴². Poi avrebbe parlato il giurista, per il quale “l’eredità maggiore di Dossetti, quella a cui resterà legato il suo nome, è l’apporto decisivo alla elaborazione della prima parte della Costituzione”. Non si trattava però della semplice nostalgia di un tempo eroico, perché subito richiamava la delusione di Dossetti e Lazzati (con cui aveva appena avuto il famoso colloquio poi confluito in un libro) per “la sorte della Costituzione”, una posizione che secondo Elia “riecheggia[va] il disincanto che era stato di Mortati (soprattutto nel commento all’art. 1 della Costituzione) e di Crisafulli, nel saggio sulla forma di governo”.

E proseguiva:

“Come si concilia questo giudizio con l’uscita dall’eremo degli anni 94-96 a difesa della Costituzione? Secondo me si spiega con la presa di distanza da una interpretazione della Carta come programma di governo, come indirizzo per una legislazione centrata sulle famose riforme di struttura promosse nella prima parte del testo costituzionale. Mentre Moro pensava ad una attuazione della Costituzione senza scadenze, a una lotta senza fine, Dossetti vedeva un rapporto immediato tra Costituzione e riforme: di qui la sua diffidenza o ostilità verso la Corte Costituzionale e per il regionalismo, temuti come un possibile ostacolo al processo riformatore. Nel 1994 Dossetti valorizza invece l’immagine pluralistica della

⁴¹ L. Elia, *Quel che Dossetti ci ha insegnato*, “Il Popolo” 19 dicembre 2001.

⁴² Non è un caso che scrivesse qui che “l’ultima occasione di rigenerazione della DC fu perduta con la morte di Aldo Moro e con ‘quella’ morte”.

Costituzione come equilibrio, legato al principio fondamentale della nostra Costituzione ‘sulla pluralità e distinzione di centri di potere diffusi’ (Università di Parma, 26 aprile 1995)”.

Come si vede sono parole pesanti, così come lo sono quelle delle ultime tre righe di questo intervento: “Il vero ultimo mandato di Dossetti ci dice: la lotta per la costituzione si identifica ormai con il mantenimento di una Costituzione bilanciata, con un autentico equilibrio tra *gubernaculum* e *jurisdictio*”. Davvero una formula che andava oltre la battaglia politica in corso nel momento in cui era stata scritta, perché racchiudeva una parte importante del contributo del pensiero giuridico del Novecento, pensiero di cui Dossetti come Elia e il suo maestro Mortati erano stati parte viva.

Non mi illudo di essere così riuscito in questa sede a chiarire le complesse ed anche interessanti contingenze che avevano ispirato le prese di posizione del giovane Elia su “Cronache Sociali” e i suoi rapporti con Giuseppe Dossetti e il suo gruppo, rapporti intellettuali che, come s’è visto, andarono ben oltre quella stagione. Mi premeva solo fare un po' di luce sulle radici di quello che è uno dei contributi più interessanti che Leopoldo Elia ha dato alla cultura politica italiana, al di là della stessa rilevanza che esso ha avuto nell'ambito del pensiero del costituzionalismo italiano, cioè la sua appassionata riflessione e la sua civile difesa del ruolo della «forma partito» nella costruzione dell'equilibrio costituzionale nei sistemi politici dell'Europa del secondo Novecento. Si tratta, a mio avviso, di un tema che per questo autore era intimamente connesso con la struttura stessa della costituzione “in senso materiale”, cioè della ricerca della base partecipativa che necessariamente doveva avere uno stato che, come si è visto nell’articolo su “Civitas” che ho citato, doveva essere “positivo”, cioè doveva farsi carico della trasformazione in senso progressista (se questo termine si può ancora lecitamente usare) di una società che doveva fare i conti con la lotta agli squilibri sociali.

Nella necessità di riproporre questa visione a fronte di un disinvoltato e superficiale revisionismo costituzionale, Elia avrebbe ritrovato infine una certa spinta a riconsiderare il contributo di Dossetti anche oltre certe perplessità degli anni Settanta/Ottanta, come si vede bene, a mio giudizio, anche dalle domande che gli pone in una celebre intervista che, insieme a Pietro Scoppola, carpì al vecchio leader di quella che era stata la “sinistra giovane”⁴³.

Non era solo questione di difendere Dossetti dall’accusa, periodicamente ricorrente, di “clericalismo” come Elia fece più volte⁴⁴. Si trattava, pare a me, di recuperare il significato di una grande stagione creativa.

⁴³ L. Elia, P. Scoppola (a cura di), *A colloquio con Dossetti e con Lazzerati*, Bologna, Il Mulino, 2003.

⁴⁴ L’ultima significativa mi sembra sia il suo articolo, *Dossetti non era un clericale*, “Europa” 19 dicembre 2006.

Costantino Mortati: uno Stato di “tipo nuovo” *

di Maurizio Fioravanti**

C'è un'idea, un filo conduttore, che tiene unita l'intera opera giuridica di Costantino Mortati, dalla fase fondativa e più intensamente creativa, collocabile negli anni Trenta, fino al primo periodo repubblicano, preso in considerazione in questo Convegno. Si tratta di un'idea che è in realtà una consapevolezza, di ordine propriamente storico. La si scopre, all'interno della complessa tessitura del discorso di Mortati, attraverso il significato che lo stesso Mortati attribuisce alla nozione di “Stato moderno”, da lui costantemente adoperata. Tanto per citare due luoghi, e due occasioni, sostanzialmente assai lontani, si può ricordare a questo proposito la monografia su *L'ordinamento del governo* del 1931, entro cui ricorre con particolare frequenza il concetto di “Stato moderno” e dall'altra parte l'impegno divulgativo del 1959 dedicato a *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*, dominato dallo scenario storico da Mortati individuato nel senso della “Crisi dello Stato moderno”, da cui si può uscire solo sviluppando la prospettiva di uno Stato di “tipo nuovo”, aprendo cioè decisamente una fase nuova nella plurisecolare vicenda dello Stato moderno.

Torneremo su questa dimensione della “crisi”, che ovviamente richiama la notissima prolusione romaniana del 1909 ¹. Per ora ci limitiamo a sottolineare lo spessore storico delle costruzioni giuridiche di giuristi come Costantino Mortati. Ciò che differenzia il saggio già citato del 1931 dalle innumerevoli e spesso noiosissime trattazioni del tempo dedicate alla forma di governo dello Stato dominato dal regime fascista, o alla qualificazione di diritto pubblico del partito nazionale fascista, è proprio la presenza, nel caso di Mortati, di quello spessore storico, che gli consente di vedere il caso italiano nel quadro complessivo delle trasformazioni novecentesche dello Stato moderno.

Queste trasformazioni si muovono per Mortati in una direzione di fondo, che potremmo definire post-liberale. Il punto è delicatissimo, e non attiene solo al superamento del governo parlamentare, e in particolare al modello dualistico, che – come si ricorderà – era stato con successo teorizzato da Orlando. Semplificando un po' si potrebbe dire che il punto non riguarda solo la forma di governo, ma anche, e forse soprattutto, la forma di Stato, e più precisamente la configurazione che lo Stato moderno andava assumendo sulla spinta delle imponenti trasformazioni costituzionali in atto nel corso del Novecento.

* Intervento al Convegno su “la Sapienza del giovane Leopoldo Elia: 1948-1962”, Roma, 27 marzo 2014.

** Università di Firenze.

¹ Ci riferiamo a “Lo Stato moderno e la sua crisi”, discorso che Santi Romano tenne inaugurando l'anno accademico pisano 1909-10.

In un saggio del 1936, le *Note sul potere discrezionale*² – un saggio che può apparire periferico, e che è invece decisivo per la comprensione dell’itinerario che Mortati sta compiendo, verso l’opera più nota, su *La costituzione in senso materiale*, ma anche oltre, verso quelle che saranno le dottrine dei diritti fondamentali nella interpretazione della Costituzione repubblicana – balza in primo piano proprio il profilo storico, e in particolare il superamento del modello liberale, del “tipo liberale” di Stato moderno.

È questo un punto decisivo, anche per la comprensione del Mortati successivo, della età repubblicana. Ciò che è rifiutato fin da questo momento, dagli anni Trenta, non è certo lo “Stato moderno” in sé. Non vi è alcuna inclinazione in quella direzione che oggi chiameremmo “post-moderna”. Al contrario, per Mortati, come per Santi Romano prima di lui – e direi per la giuspubblicistica in genere tra Otto e Novecento – lo “Stato moderno” contiene principi e valori irrinunciabili, di cui gli stessi giuristi si sentono custodi: in primo luogo quella che chiamerei la *impersonalità del potere*, ovvero la prevalenza dell’aspetto istituzionale, nel senso del dominio della regola astratta. E’ questo un “moderno” al quale non si può e non si deve rinunciare. È anzi un “moderno” che deve essere tenuto a mente proprio quando ci si avventura – come nel caso di Mortati negli anni Trenta – sul terreno delle nuove forme di governo caratterizzate dalla ricerca, come nel caso del regime fascista, della *suprema potestas*, ed anche di dimensioni istituzionali contenenti quanto meno la prospettiva della personalizzazione. Contro le degenerazioni del potere insite in quella prospettiva il richiamo al perdurante valore storico della esperienza dello Stato moderno è dunque più che mai necessario, anche per Mortati. L’oggetto della riconsiderazione non è dunque lo “Stato moderno”, che in sé è ritenuto anzi dai nostri giuristi come un patrimonio da preservare e sviluppare, ma il suo “tipo liberale”, ovvero la forma che lo stesso Stato moderno aveva assunto in età liberale, a partire dalla Rivoluzione.

Torniamo allora al saggio del 1936. Qui il “tipo liberale” si materializza attraverso il richiamo ad un celebre norma. Si tratta dell’articolo quinto della Dichiarazione dei diritti dell’89: “Tutto ciò che non è vietato dalla legge non può essere impedito e nessuno può essere costretto a fare ciò che essa non ordina”. Mortati distingue qui due aspetti: quello positivo, che si ricollega al principio basilare – già ricordato – della impersonalità del potere, per cui la coazione non può più essere operata da persona a persona, ma solo per il tramite astratto, e depersonalizzato, della legge: c’è qui un pezzo del nocciolo duro del principio di uguaglianza, che nega ogni superiorità da persona a persona, e che non può non essere considerato un portato irrinunciabile e irreversibile della Rivoluzione; e dall’altra parte l’aspetto che invece deve essere superato, in quanto conduce – in nome di una certa versione della autonomia dei privati – a considerare intangibile, e conforme al diritto, “quel qualsivoglia contenuto” – come Mortati scrive – che i privati abbiano espresso nelle relazioni instaurate nella sfera del lecito. E’ quel “qualsivoglia” che non è più accettabile nell’età nuova, che abbiamo definito post-liberale. Nell’età nuova, che ora ha la faccia autoritaria del regime, che domani avrà quella della Repubblica, i privati sono certamente protetti nelle loro sfere di autonomia, ma prima di tale autonomia c’è ora qualcosa di ancor più fondamentale, che è – ormai in modo chiarissimo nel 1936 – la “costituzione, intesa in senso materiale”, come il nucleo in cui si trovano i principi fondamentali che caratterizzano nel profondo una

² C. Mortati, *Note sul potere discrezionale*, in: Id., *Raccolta di scritti*, Milano, 1972, III, pp. 999 ss.

certa forma politica, un certo tipo di convivenza civile storicamente determinata. Quei principi sono irrinunciabili e debbono perciò valere come norme d'indirizzo anche per i privati.

È chiaro che di tutta questa costruzione dottrinale è possibile un uso in senso autoritario, o addirittura totalitario. Ma è altrettanto chiaro che questa è la via che condurrà alla concezione repubblicana della Costituzione come norma fondamentale, che è tale, perché contiene non solo garanzie, ma anche l'indicazione prescrittiva delle finalità da perseguire, che è dunque indirizzo, e non solo garanzia. Indirizzo non solo per i poteri pubblici, ma anche per i privati, come già nel 1936.

È questo il punto di partenza, il filo conduttore, che Mortati riprende in mano dopo la caduta del regime, quando nell'ambito dei lavori della cosiddetta “Commissione Forti” gli viene affidata la relazione su *I diritti pubblici subiettivi*, così denominati ancora sulla base della tradizionale dogmatica giuspubblicistica³. Mortati mostra però di aver già compiuto il passo decisivo oltre quella tradizione, sulla scia degli studi già compiuti negli anni Trenta. Quei diritti non rappresentano infatti solo altrettante posizioni giuridiche soggettive. Non risultano dalle norme dello Stato che li qualifica come tali, ma sono piuttosto – in un certo senso all'opposto, ribaltando il modello – il presupposto di quelle norme, il *prius* della costruzione statuale, collocato in uno spazio previo, in cui sono contenuti i fondamenti, che qualificano “un particolare tipo di Stato”, dotato di una certa identità, e perciò impegnato nel perseguimento di certe finalità, seguendo un certo indirizzo fondamentale.

Le norme che contengono “indirizzi programmatici” non sono quindi inutili, non devono essere espunte dalla Costituzione che si sta facendo, o confinate in un preambolo destinato ad acquisire scarso valore normativo, come per altro molti sostenevano. Esse concorrono invece in modo decisivo a qualificare il “tipo di Stato”, aprendo tra l'altro il problema della loro attuazione, che può condurre il mutamento in atto della forma di Stato anche molto lontano, dal “tipo di Stato di legislazione”, in cui è presente la novità delle norme d'indirizzo, ma il legislatore mantiene il monopolio della loro attuazione, al “tipo di Stato di giurisdizione”, in cui la novità è ben più profonda poiché quelle norme pretendono ormai di attuarsi anche con lo strumento della giurisdizione, attraverso “l'azionabilità dell'interesse legittimo all'osservanza da parte delle leggi dei principi direttivi”, ovvero delle norme costituzionali d'indirizzo. E' la consapevolezza di ordine storico che spinge il nostro giurista a vedere in avanti lungo le direttrici di trasformazione della forma di Stato, dal “tipo” liberale a quello democratico e sociale, ed addirittura – prevedendo una problematica del nostro tempo – dallo “Stato di legislazione” allo “Stato di giurisdizione”.

Comunque sia, è questo il senso della trasformazione in atto, che si svolge storicamente nel senso che abbiamo definito post-liberale, conducendo alla creazione di “un nuovo tipo di Stato” – come Mortati scrive nel saggio del 1959 già citato – fondato attraverso una Costituzione costruita in quel certo modo, partendo cioè dai diritti, ed intendendoli non solo come posizioni soggettive da garantire, ma anche come beni ed utilità da diffondere, da promuovere. In una parola, lo Stato di “tipo nuovo” non può non avere quel determinato

³ C. Mortati, *Relazione sui diritti pubblici subiettivi*, in Id., *Raccolta di scritti*, cit., I, pp. 601 ss.

tipo di costituzione, che vuole essere necessariamente anche indirizzo fondamentale per la democrazia che sta nascendo.

Nella concezione della costituzione come indirizzo fondamentale è contenuta anche la vocazione sociale del “tipo” novecentesco di costituzione. E’ la via per il cui tramite la società ritorna nella costituzione dopo la lunga eclissi dell’età liberale. E’ anche la migliore risposta possibile alla crisi dello Stato moderno, determinata nell’analisi di Mortati dalla astrattezza del soggetto di diritto della Rivoluzione, che da una parte rappresentava il valore della uguaglianza formale contro i diritti di ceto, ma dall’altra, proprio in virtù della astrattezza, fondava un atteggiamento d’indifferenza verso la questione sociale, generando perciò conflitto, che si esprimeva anche, non per caso, proprio attraverso quelle “società particolari” che la stessa Rivoluzione aveva bandito. Sulla via dell’indirizzo si recuperava questo deficit di socialità della costituzione, si contemplava il titolare dei diritti nella sua realtà, nei luoghi concreti in cui era chiamato a sviluppare la sua personalità, come persona socialmente situata.

In un saggio del 1947, dedicato allo studio degli *Indirizzi costituzionali nella disciplina della proprietà fondiaria* ⁴, in perfetta continuità con le convinzioni maturate già nel corso degli anni Trenta, Mortati torna ad assegnare alla Costituzione che si sta facendo il carattere di decisione fondamentale “fra due tipi diversi di civiltà”, quella riflessa nelle Carte del diciannovesimo secolo, e quella nuova, orientata in senso democratico e sociale. E’ sulla base di questa dimensione storica che la Costituzione contiene – e non poteva essere altrimenti secondo Mortati – norme di principio e d’indirizzo, in primo luogo proprio in materia economico-sociale, con riguardo alla proprietà ed al lavoro. A quest’ultimo non a caso Mortati dedica un importante saggio pubblicato nel 1953, con un titolo significativo: *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica (natura giuridica, efficacia, garanzie)* ⁵.

Qui la tensione è massima. Siamo nel pieno della battaglia per la attuazione della Costituzione, e Mortati spinge al massimo sul terreno a lui caro della piena prescrittività delle norme d’indirizzo, fino a configurare “un vero e proprio obbligo giuridico dello Stato” a porre le condizioni necessarie per la realizzazione della piena occupazione. L’obbligo giuridico in questione ricade palesemente per Mortati sulle spalle del legislatore, che potrà suggerire tempi e modalità diverse di attuazione, a questo livello prospettando soluzioni diverse a seconda del prevalere di volta in volta di diversi indirizzi politici, di diverse maggioranze, ma non potrà però più tornare al precedente “tipo” di Stato e di Costituzione, non potrà cioè ignorare il significato storico della scelta costituente in senso democratico e sociale, e dunque l’appartenenza del lavoro al “nucleo di valori” che caratterizzano nel profondo la Repubblica e la sua Costituzione.

Come ben si vede, siamo di fronte ad un’immagine alta, e impegnativa, della legislazione, che proprio in quanto funzione politica per eccellenza non può limitarsi ad essere solo teatro di competizione tra maggioranza ed opposizione, non può non trovare ben più nel profondo la sua ragion d’essere nella “politica” per eccellenza, che è quella che il legislatore è chiamato a compiere per la concretizzazione dei principi costituzionali: la “grande politica”, quella che

⁴ In *Raccolta di scritti*, cit., III, pp. 15 e ss.

⁵ In *Raccolta di scritti*, cit., III, pp. 143 e ss.

si realizza in attuazione della Costituzione . Per questo motivo, l'altro grande interesse di Mortati in questi anni è per i partiti politici, perché solo un certo tipo di partito, rispettoso delle istituzioni, ma anche sufficientemente forte da poter realizzare “la mediazione politica degli interessi” ⁶, predispone il legislatore a tenersi all'altezza del compito della attuazione costituzionale, evita che la funzione legislativa scada a cura d'interessi frazionali, o a mero teatro di competizione, senza più un indirizzo fondamentale da perseguire.

Tutto si lega dunque nel Mortati dei primi anni Cinquanta: la prescrittività delle norme costituzionali d'indirizzo, l'impegno per l'attuazione della Costituzione, la convinzione di partecipare ad una lotta, per l'affermazione di uno Stato di “tipo nuovo”, fondato su una certa concezione dei rapporti economici e sociali, della proprietà e del lavoro, e sul principio democratico, che era chiamato a realizzarsi in buona misura proprio attraverso i partiti politici.

La domanda è ora : fin quando tutto questo? Fin quando lo stesso Mortati mantenne ferme queste convinzioni, soprattutto quella idea della costituzione come indirizzo fondamentale, che abbiamo visto nascere nel corso degli anni Trenta? La risposta a queste domande ci porterebbe fuori dai confini temporali fissati per questo Convegno. Risponderò quindi sommariamente, tenendo fermo il *dies a quo* negli anni della Costituente, e il *dies ad quem* all'inizio degli anni Sessanta, quando Mortati, divenuto giudice costituzionale, pubblica la “voce” “Costituzione” nella “Enciclopedia del diritto” ⁷. Nella “voce”, del 1962, Mortati riprende ed affina le sue dottrine, ad iniziare da quella della costituzione in senso materiale, e soprattutto le riferisce alla Costituzione della Repubblica in modo stretto e puntuale, in un clima che era ancora quello della attuazione, della fiducia in una democrazia costruibile per la via maestra della legislazione come concretizzazione dei principi costituzionali.

Si diceva prima dei partiti politici. In effetti, nel corso di quegli anni, l'attenzione di Mortati non poteva non appuntarsi sui partiti politici. La prospettiva della “grande politica”, ovvero di una legislazione pensata in attuazione dei principi costituzionali, e la prospettiva dello Stato di “tipo” nuovo, capace di superare le angustie del parlamentarismo liberale, erano infatti legate indissolubilmente alla presenza di un “tipo” di partito fortemente radicato nella società, ma anche capace di operare una sintesi politica, di non subire la frammentazione indotta dagli interessi frazionali. Da qui la grande e maestosa immagine – da tutti condivisa nel corso degli anni Cinquanta, compreso Mortati – del Parlamento imperniato sulla proporzionale, e proprio per questo motivo, in quanto specchio fedele del popolo in concreto, ritenuto capace di pensare ed agire politicamente, cioè secondo determinate versioni dell'interesse generale, in attuazione dei principi della Costituzione.

Gli anni della grande disillusione verranno presto. Per ciò che riguarda Mortati, il manifesto della disillusione ormai conclamata è dato dal suo *Commento* all'articolo primo della Costituzione, del 1975, con la critica, netta ed esplicita, proprio ai partiti ed al loro “rigoroso

⁶ Era la capacità dei partiti di realizzare una mediazione autenticamente politica, e non quali meri mandatari degli interessi in gioco, ciò che giustificava il loro riconoscimento differenziato in Costituzione. Esemplare in questo senso V. Crisafulli, *Partiti, Parlamento, Governo* (1966), in Id., *Stato Popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, pp. 209 e ss.

⁷ In *Raccolta di scritti*, cit., II, p. 81. Si veda ora la recente riedizione corredata da introduzione : A. Barbera, *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*, introduzione a *Una e indivisibile*, Milano, 2007.

proporzionalismo”⁸, prima esaltato come fondamento di un modo d’essere del Parlamento realmente rappresentativo del popolo sovrano, ed ora al contrario dispregiativamente considerato come meccanismo di mera spartizione del potere, ostacolo, e non più veicolo, al realizzarsi del principio di sovranità popolare. Il 1975, dunque. Ma – come una recente ricerca ha puntualmente mostrato⁹ – già dalla metà degli anni Sessanta era iniziata l’età della disillusione nei confronti dei partiti, ed in particolare della loro attitudine a porsi come istituzioni della democrazia, capaci di rappresentare gli interessi, ma selezionandoli per priorità costituzionalmente fondate, secondo piani strutturati, evitando la degenerazione della legislazione in mera cura degli interessi frazionali.

Questo è però il dopo, è il tempo della disillusione. Il nostro Convegno è dedicato al prima, all’epoca in cui giuristi come Mortati ancora vedevano un nesso forte tra norme costituzionali di principio, legislazione, ruolo dei partiti politici. Il testo esemplare in questo senso è certamente dato da le *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell’ordinamento italiano* (1957)¹⁰, redatte per gli Studi in memoria di Vittorio Emanuele Orlando, e partendo anzi dall’ultimo saggio di Orlando, dedicato proprio ai partiti politici. In altra occasione, ho ritenuto di mostrare come i due Maestri possano essere considerati sostenitori di due diverse dottrine del partito: quella liberale di Orlando, che abbiamo definito “societaria”, e quella democratica di Mortati, che abbiamo definito “istituzionale”¹¹. Per Orlando, il partito non è altro che un modo organizzato di espressione del diritto di concorrere alla formazione della legge, che nella sua radice è, e rimane, individuale, ed oltre l’individuo c’è solo la nazione, rappresentata nello Stato. Per Mortati il partito è molto di più: è un’istituzione stabilmente presente nella società, deputata a scomporre e ricomporre la società medesima per grandi orientamenti, in modo da farle assumere rilevanza politica, in quanto di volta in volta venga in essa a prevalere un certo indirizzo, una certa interpretazione del bene della Repubblica.

Per il Mortati del 1957 il partito è “il mezzo necessario di azione della società che si fa Stato”. Come tale, è il contrassegno più evidente dello Stato di “tipo nuovo”, che storicamente si colloca ben oltre il precedente “tipo” liberale della sovranità della nazione, riflesso nella dottrina di Orlando. Prima, avevamo solo l’individuo e la nazione, rappresentata nello Stato. Ora, nel cuore della esperienza costituzionale, torna ad irrompere la “società”, con la sua struttura plurale, con il suo carico di conflitti, che chiedono nuove forme di mediazione. Scrive Mortati: “La sovranità nazionale appare non già un’unità data, preconstituita, indivisibile, bensì un’unità sempre in via di formazione attraverso un processo dialettico di contrasto tra parti contrapposte, legalizzato nel metodo democratico”¹². Per Mortati non c’è dunque più alcuna “unità data” che la Costituzione possa presupporre. Non può più essere tale la nazione rappresentata nello Stato. Non siamo più in quella determinata fase dello Stato moderno, compresa tra la Rivoluzione e l’età dello Stato liberale di diritto. Ora, siamo in un tempo nuovo e diverso, entro cui il principio di unità politica è perennemente “in via di formazione”, è destinato a nascere dal contrasto “tra parti

⁸ C. Mortati, *Commento all’articolo primo della Costituzione*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, I, articoli 1-12, Principi fondamentali, Bologna, 1975, pp. 1 e ss.

⁹ M. Gregorio, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, 2013.

¹⁰ In *Raccolta di scritti*, III, pp. 355 e ss.

¹¹ M. Fioravanti, *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, Bologna, 1998, seconda edizione, pp. 69 e ss.

¹² In *Raccolta di scritti*, III, p. 385.

contrapposte”, e sarà quindi tanto più saldo quanto più quel contrasto si svolgerà tra attori orientati a far trionfare determinate versioni del bene comune della Repubblica, e non semplici interessi frazionari.

Per questo motivo, spettava ai partiti un ruolo strategico ed essenziale. Nella linea di Mortati senza partiti non si aveva solo una democrazia più povera. Le conseguenze erano ben più radicali. Senza i partiti, ovvero privata dello svolgersi di quel determinato ruolo strategico che ai partiti era assegnato nello Stato di “tipo nuovo”, la democrazia diveniva incapace di produrre unità politica, era destinata a logorarsi nella cura e nella gestione d’interessi sempre più parziali, sempre più contingenti. Lo stesso Mortati ben presto fu costretto a constatare che l’esperienza costituzionale della Repubblica s’incamminava proprio in quella direzione. I partiti, immaginati come istituzioni della democrazia, nella pratica si rivelavano sempre più simili a mere associazioni d’interessi. Lo Stato di “tipo nuovo” si allontanava sempre più.

In realtà però si sviluppava parallelamente un’altra vicenda, che vedeva una crescita costante della rilevanza della giurisdizione, costituzionale ed ordinaria, nel processo di concretizzazione dei principi costituzionali. Come si ricorderà, lo stesso Mortati aveva parlato di uno “Stato di giurisdizione”. Ed oggi in dottrina si parla di uno “Stato costituzionale” nei termini di una forma di Stato nuova e diversa rispetto allo Stato legislativo di diritto proprio su questo punto, sull’accresciuto ruolo della giurisdizione nel concreto della esperienza costituzionale. Può darsi che lo “Stato moderno” tanto caro alla nostra cultura costituzionale, e allo stesso Mortati, trovi nello “Stato costituzionale” una forma nuova, adeguata al nostro immediato presente. E’ un’ipotesi che noi stessi in altra occasione abbiamo avanzato ¹³.

Una cosa però è certa. Se lo “Stato costituzionale” dovesse alla fine possedere un carattere profondamente anti-politico, dovesse cioè considerare la politica esclusivamente in termini di possibile arbitrio, e ridurre lo Stato ad ordinamento giurisdizionalmente amministrato, ciò che uscirebbe fuori da una simile evoluzione sarebbe comunque profondamente diverso dallo Stato di “tipo nuovo” di Mortati, dallo Stato che era stato immaginato nel tempo della attuazione, fino alla metà degli anni Settanta. Può darsi che quel tempo sia ormai molto distante dal nostro e che i pochi decenni trascorsi abbiano rapidamente scavato un solco profondo tra il “prima” e il “dopo”. Può darsi anche che quella che abbiamo chiamato la “grande politica” sia caduta irrimediabilmente. E che con essa sia caduta anche l’idea, tanto cara a Mortati, della costituzione come indirizzo fondamentale, per lo meno nella forma che quella idea aveva assunto a partire dagli anni Trenta.

Eppure, noi crediamo che le motivazioni che stavano alla base della proposta dello Stato di “tipo nuovo” di Mortati siano ancora attuali. Aperta è la questione delle istituzioni e delle forme della democrazia. Aperta è la questione della rappresentanza e della mediazione degli interessi. Prima ancora, aperta è la questione del fondamento reale della costituzione, della sua riconoscibilità come norma fondamentale nella società, da parte degli attori sociali.

¹³ Tentando una riscrittura della successione storica delle forme di Stato nell’ambito della plurisecolare vicenda dello Stato moderno in Europa: M. Fioravanti, *Stato e Costituzione*, in Id. (a cura di), *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Roma-Bari, 2002, pp. 3 ss.

Insomma, c'è ancora lavoro per la dottrina della costituzione. E dunque, non è male qualche volta rileggere ancora Costantino Mortati.

[Massimo Severo Gianni, Peretico](#) *

di Sabino Cassese**

Parlare della Sapienza romana del giovane Elia (1948 – 1962) è illusorio, forse fuorviante. Si potrebbe pensare che Elia fosse attivamente presente all'Università; che alla Sapienza vi fosse una comunità di studiosi, sia pure divisa in correnti; che fossero attive scuole di pensiero. Invece, Elia, laureato nel 1947, pur essendo assistente volontario dal 1948 alla Facoltà di Scienze politiche, trascorse gli anni dal 1950 al 1962 nella sua bella stanza al Senato, dove aveva raccolto i suoi libri e i molti ritagli di giornale che conservava con cura e disordine. Solo nel 1959, con la libera docenza, assunse un ruolo, ancora precario, all'Università, ma svolgendo principalmente altrove la sua attività di insegnamento. Tenne in questo periodo corsi di Istituzioni di diritto pubblico per incarico nella facoltà di economia dell'Università di Urbino (sede di Ancona), della cui biblioteca si interessò molto diligentemente e attivamente, seguiti, nel 1962, dall'insegnamento di diritto costituzionale a Ferrara (per poi passare a Torino nel 1963).

Quanto alla Sapienza, questa era ben lontana dal modello humboldtiano. Morto nel 1947 Santi Romano, che si era in precedenza diviso tra la presidenza del Consiglio di Stato e l'insegnamento per incarico; colpito nel 1950 da una malattia che lo tenne lontano da studenti, studiosi e studi lo Zanobini; ormai molto avanti negli anni Orlando, che pure era ritornato nei ruoli, e morirà nel 1952, dei maestri non ne era rimasto nessuno.

È difficile, poi, affermare che venisse avanti una nuova generazione di studiosi. Per motivi diversi, principalmente dovuti alle diverse storie personali e alla grande divisione prodotta dalla guerra, anche se vinsero il concorso per cattedra negli anni '30 (ma Lavagna lo vinse più tardi, nel 1942, e Gueli nel 1950) e approdarono a Roma prevalentemente negli anni '50 (con l'eccezione di Chiarelli che fu chiamato già nel 1942, e di Tosato, che si trasferì, più tardi, nel 1964), i nuovi cultori romani del diritto pubblico interno o appartenevano a generazioni diverse (Mortati era di un quarto di secolo più anziano di Crisafulli, Gianni, Lavagna e Gueli, nati nel secondo decennio del secolo), oppure erano nati a una bella distanza di anni (Esposito, Tosato, Chiarelli, Zangara e Resta erano nati nella prima parte del primo decennio del secolo, per cui erano di 10 o 15 anni più anziani dei quattro nati nel secondo decennio).

Ma non era solo l'età che separava quella che (non) può essere chiamata la nuova generazione di pubblicisti. Li separavano anche gli impegni esterni, spesso molto assorbenti.

* Intervento al Convegno su "la Sapienza del giovane Leopoldo Elia: 1948-1962", Roma, 27 marzo 2014. Ringrazio il professor Marco D'Alberti e il dottor Nicola Cezzi per i commenti a una prima versione di questo scritto e quest'ultimo per le ricerche compiute negli archivi della facoltà romana, che mi hanno consentito di ricostruire la vicenda della chiamata di Gianni a Roma.

** Giudice Corte costituzionale - Università "La Sapienza".

Se Giannini aveva fatto la intensissima, ma breve esperienza del Ministero per la costituente (1946), seguita da quella al Ministero dell'industria, Mortati e Tosato quella dell'Assemblea costituente, subito dopo, Resta sarà parlamentare e sottosegretario, Tosato ancora parlamentare, sottosegretario e brevemente anche ministro.

Non c'erano neppure frequenti occasioni d'incontro, come oggi sono i molti convegni, seminari, presentazioni di libri, conferenze. L'appuntamento annuale per gli amministratori, a Varenna, inizierà solo nel 1954 e rimarrà quasi isolato.

Né c'erano ancora le giovani generazioni, gli allievi. L'Istituto di diritto pubblico, quando cominciai a lavorarci, nel 1957 – 58, era vuoto. Poco dopo venne Paladin. Solo più tardi si popolerà. Questo si spiega non solo con la guerra, ma anche con la grande cesura prodotta dalla morte di Romano e dalla malattia di Zanolini. Non c'erano i maestri, non potevano esserci allievi. Solo nel 1962, al termine di un quinquennio dalla chiamata romana di Giannini, inizierà una diversa storia. L'istituto di diritto pubblico si popolerà di futuri studiosi e insegnanti, di futuri consiglieri di Stato e della Corte dei conti, di futuri “managers”. I giovani si affollavano intorno a Giannini, un professore che allora non faceva parte del “mainstream”, ma che lanciava idee più interessanti, faceva analisi più acute. E queste trovavano echi in altre discipline e in altri professori: gli studenti vi trovavano consonanze nell'insegnamento storicistico di Orestano, in quello comparatistico di Gorla, nel realismo di Ascarelli, nell'uso della nozione di ordinamento giuridico fatto da Calasso. Più tardi a Giannini si aggiungerà Crisafulli.

Si aggiungano, per completare il panorama, il conformismo, la scarsa libertà di opinione, il ripudio dell'innovazione. Fino al “disgelo costituzionale”, in Italia è continuato il fascismo, in forme meno evidenti ed oppressive. L'ha notato proprio Leopoldo Elia, scrivendo di De Gasperi e criticando il suo “continuismo”.

In conclusione, una “foto di gruppo”, come quella – contenuta in un volume del 1980 intitolato “Pages de doctrine” - dei quattro pubblicisti parigini André de Laubadère, André Mathiot, Georges Vedel, Jean Rivero, tutti nati alla fine del primo decennio del secolo XX, per i pubblicisti della Sapienza degli anni della metà del secolo, è impossibile. Questi erano monadi. Avevano sì qualche legame occasionale, ma era di carattere esterno (ad esempio, Giannini e Lavagna, con Mortati e Jemolo, per i lavori del Ministero per la costituente). Dunque, sono possibili “medaglioni” di singoli giuristi, non analisi di correnti culturali, di movimenti, di orientamenti scientifici.

Su questo sfondo si collocano i primi anni romani di Massimo Severo Giannini. Questi, nel periodo 1948 – 1962, passa da 33 a 47 anni. È, quindi, nel periodo della piena maturità. È in cattedra da un decennio. Ha alle sue spalle due importanti opere, quelle dell'esordio, dedicate all'interpretazione dell'atto amministrativo e alla discrezionalità, nonché quell'affresco della scienza amministrativistica che costituisce la sua prolusione sassarese. Si è sperimentato su grandi temi di teoria del diritto, come l'interpretazione, l'analogia, il merito, la consuetudine, l'abrogazione. Ha svolto una intensa attività di commento della giurisprudenza. Ha al suo

attivo scritti storici, come quello sullo Statuto albertino (scritto in collaborazione con Jemolo). Insomma, nonostante gli anni di guerra, ha continuato indefessamente la sua attività scientifica. Nello stesso tempo, ha continuato a insegnare, prima a Sassari, fino al 1940, a Perugia, fino al 1953, a Pisa, fino al 1958 (da lì passerà a Roma). Ai due impegni accademici, ricerca e insegnamento, ha, per un breve lasso di tempo, unito due gravosi compiti, quello di capo di gabinetto e di motore del Ministero per la costituente, retto da Pietro Nenni, e quello di capo dell'ufficio legislativo del Ministero dell'industria, retto da Rodolfo Morandi. Per non parlare della sua militanza socialista, molto attiva a giudicare dalla sua presenza a congressi e da relazioni di carattere più politico, nonché dal fitto dialogo e dalle proposte che egli passava a Lelio Basso, quello dei membri dell'Assemblea costituente che gli era più vicino.

Dunque, Giannini nel 1948 è non solo preparato scientificamente, ma ha anche partecipato attivamente alla più importante attività politica del momento, la preparazione della Costituzione, anche se con rammarico ha dovuto accettare che Nenni, che pure lo stimava e gli era legato, non lo presentasse tra i candidati alla Assemblea Costituente. Comincia quell'anno una straordinaria fioritura: i soli scritti minori del periodo 1948 – 1962 coprono più di 2 mila pagine. A questi si accompagnano ben due corsi di diritto amministrativo, completamente diversi, le “Lezioni” del 1950 e le “Lezioni” degli anni 1959-60 e 1961-62, oltre alla prima edizione della “Giustizia amministrativa”, del 1959-60.

Insomma, Giannini, in questi anni, è nel pieno delle sue forze intellettuali e svolge una attività scientifica prodigiosa. Esaminiamo i tratti salienti dei suoi studi di questo quindicennio. Innanzitutto, sono studi su temi classici e nuovissimi del costituzionalismo. Ad esempio, la prefazione alla traduzione italiana del “Regime parlamentare” di Georges Burdeau. Il saggio su “Parlamento e amministrazione”. Oppure gli studi sui profili costituzionalistici del lavoro e della protezione sociale, tematica allora nuovissima. Oppure ancora le ricerche del 1954 e del 1958 sulla illegittimità degli atti normativi e delle norme e sulla giurisdizione di legittimità delle norme. In questi ultimi, Giannini affronta il problema del giudizio di annullamento di norme ipotetiche e problematiche, affacciando la tesi, che sarà più tardi sviluppata dalla Corte costituzionale, del “diritto vivente” come oggetto del giudizio di costituzionalità. E analizza le sentenze della Corte costituzionale come aventi una duplice natura, la struttura di sentenze costitutive e la funzione di sentenze dichiarative. In secondo luogo, le sue ricerche lo portano sulla tesi dell'ordinamento giuridico, che sia in termini generali, sia facendone applicazione al sistema creditizio e allo sport, egli, nello stesso tempo, critica e sviluppa, contesta e approfondisce.

In terzo luogo, i suoi studi di questi anni comprendono la messa a fuoco dei concetti essenziali del diritto amministrativo, non solo nei due corsi di “lezioni”, ma anche in “voci” importanti dell’“Enciclopedia del diritto”, riguardanti attività amministrativa, atto amministrativo, autonomia, certezze pubbliche, o in relazioni a convegni, come quella sulle imprese pubbliche, in cui Giannini detta le tassonomie essenziali, alle quali tutta la scienza giuridica successiva si atterrà.

Infine, Giannini, in questo periodo, studia l'architettura del diritto amministrativo:

preoccupato della coerenza del sistema concettuale, a differenza di tanti suoi colleghi, ne ricostruisce le nervature essenziali, con manuali nei quali non si sa se apprezzare maggiormente la modernità, lo sguardo dissacrante, la ricchezza dei dettagli, o l'armonia del disegno. La tesi di fondo che egli sviluppa riprende l'idea toquevilliana di potere pubblico, configurando il centro del diritto amministrativo nella dialettica autorità - libertà. Intorno ad essa ruotano gli istituti del diritto amministrativo, nelle sue due componenti, quella assolutistica e quella liberale.

Le "Lezioni" del 1950, in particolare, hanno esercitato una influenza grandissima sullo sviluppo successivo degli studi: pochi manuali sono stati tanto letti da tutti, e tanto citati. Quell'opera si segnalava per la forza dell'analisi, lo sforzo sistematico, l'acutezza delle soluzioni, la storicizzazione dei concetti di base, la scrittura scarna ed essenziale, la ricchezza degli esempi, le frequenti comparazioni, lo sviluppo di temi solitamente ignorati (come quello del "munus"), l'introduzione della trattazione di temi sconosciuti, come quello dell'organizzazione e delle funzioni dei ministeri, esaminati ministero per ministero, il superamento della distinzione tra parte generale e parte speciale, la forte adesione alla nozione di sistema, la critica del privatismo culturale e quindi il forte richiamo alla specificità della cultura amministrativistica e dei suoi paradigmi.

Dal punto di vista del metodo, il suo programma è quello riassunto icasticamente nella relazione su "sociologia e studi di diritto contemporaneo", del 1957, nella quale scrive che «la scienza del diritto procede per trascrizioni continuative in ordini giuridici di acquisizioni sociologiche» e sostiene la tesi della "immanenza sociale e sociologica nella scienza del diritto", concludendo che "il progresso delle scienze giuridiche coincide con la recezione dei risultati sociologici". In questo modo, Giannini immette nel sistema i dati reali, opponendosi alla tradizione puristica e formalistica della scienza giuridica.

In conclusione, Giannini può dirsi un eretico. Ha un piede saldamente nella tradizione, che contesta e rinnova, mentre svolge la sua critica dell'atteggiamento conservatore dei giuristi e offre una sua diversa ricostruzione dell'universo giuridico, rifondandolo dalle sue basi, a partire dalla nozione stessa di ordinamento giuridico. Non del solo diritto amministrativo, dunque, perché se c'è un messaggio della sua prolusione romana, del 1959, questo è nel senso dell'unità del diritto.

Il Giannini di quel quindicennio è un innovatore nel metodo, nelle analisi, nello stile, contrapponendosi alla cultura allora prevalente. Nel metodo, per l'abbandono definitivo dei paradigmi di origine privatistica, che fanno definitivamente allontanare la cultura amministrativistica dall'impostazione di origine civilistica (ciò non significava ignorare gli apporti del diritto privato). Nelle analisi, perché pochi giuristi come lui si sono dedicati ad arare campi tanto diversi come quello delle imprese pubbliche e quello delle certezze, quello delle concessioni e quello dei beni, e così via, lasciando sempre una importante traccia, nel senso che le tassonomie da lui indicate sono state accettate dalla cultura giuridica. Infine,

nello stile, per l'abbandono del modo paludato di trattare il diritto, per la modernità della scrittura, per l'accento critico e spesso derisorio delle sue pagine.

L'opera di Giannini sta al fluire della cultura giuridica come la scoperta della prospettiva o l'invenzione del cubismo stanno alla storia dell'arte. Giannini ha abbandonato la visione oggettivistica della realtà, la sua planimetria e frontalità, guadagnando all'analisi giuridica la dimensione spaziale, l'asse di fuga, la profondità. In questo senso, Giannini ha introdotto una forma simbolica diversa, forgiato nuovi paradigmi concettuali, spostato il punto di osservazione.

A fronte della grandezza di Giannini, ci sono, poi, le umane cose, tra le quali la contestata chiamata romana. Giannini era sempre rimasto a Roma, anche quando aveva insegnato a Sassari, Perugia, Pisa, facendo il pendolare come lo si faceva allora, e cioè restando per tre giorni di fila, durante otto mesi all'anno nella sede universitaria. Era interessato ad approdare alla facoltà giuridica romana, nella quale, sia pure in un luogo diverso, la vecchia Sapienza, era stato studente. La malattia di Zanobini, a partire dal 1950, richiedeva la costituzione di una seconda cattedra. Per molti anni si ricorse a supplenze e a pareggiamento di corsi di liberi docenti. Ma questo non bastava. Era necessario un maestro, non solo un insegnante. Solo nel giugno 1957 si giunse al bando per la seconda cattedra, per la quale fecero domanda Lucifredi, Giannini, Miele, Resta. Nella prima votazione non fu raggiunta la necessaria maggioranza. Questa fu raggiunta nel gennaio 1958, ma a favore di Miele, e con votazione segreta, poi annullata dal Ministero. Miele, che voleva e dis voleva, rinunciò. Nel frattempo, la Facoltà pensò di attivare l'insegnamento di scienza dell'amministrazione, forse pensando di dirottarvi Giannini. Nell'ottobre 1958 fu fatta una nuova votazione per diritto amministrativo, senza risultati. Solo dopo una nuova votazione, Giannini venne chiamato a Roma – su proposta di Esposito, con il quale Giannini aveva fondato la rivista “Giurisprudenza costituzionale” –, e dal febbraio 1959 risulta quale componente del Consiglio di facoltà. Il balletto per scienza dell'amministrazione continua e si chiude solo nel 1966. In tutta questa procedura più di un componente del Consiglio di Facoltà cambia posizione: ad esempio, Jemolo, prima favorevole a Lucifredi, passa poi ad appoggiare Giannini.

In questa lunga vicenda colpiscono l'assenza e l'atteggiamento dichiaratamente neutrale di Zanobini; il conservatorismo della maggioranza della Facoltà, agli occhi della quale probabilmente le aperture di Giannini erano criticabili e consigliavano tutt'al più di destinarlo alla scienza dell'amministrazione (una disciplina che, dopo il ventennale silenzio, nessuno sapeva che cosa fosse); l'atteggiamento contraddittorio di alcuni professori; l'incapacità di riconoscere il valore del poco più che quarantenne candidato, forse inizialmente ritenuto troppo giovane per approdare alla accademia romana. Ma, fortunatamente, i guardiani del tempio, alla fine, non prevalsero.

Con la chiamata romana di Giannini e il rafforzamento dei legami personali con Orestano e Calasso, più tardi con Crisafulli, comincia una epoca nuova della pubblicistica, alla quale contribuirà più tardi anche Elia. Vengono reclutati molti giovani studiosi. Gli istituti di diritto pubblico si riempiono. La tradizione orlandiana, specialmente quella passata al setaccio dei puristi alla Donati, che fino allora era stata prevalente, pur rispettata, si arricchirà del contributo di giuristi più aperti alla realtà sociale, più attenti allo sviluppo delle altre scienze umane, meno convinti della netta separazione tra diritto e politica, mèmori dell'antico legame tra “droit public” e “science politique”. Cominciano ad evidenziarsi correnti, orientamenti diversi, condivisi o avversati, scuole di pensiero, schieramenti. A coloro che continuano a formarsi in Università tedesche si affiancano coloro che preferiscono la cultura francese o, in prevalenza, quelle britannica e nordamericana. Viene sbaragliato il conservatorismo tradizionalista che poneva al centro del diritto amministrativo solo l'atto amministrativo.

Vincenzo Zangara e Vincenzo Gueli*

di Augusto Barbera**

Sono particolarmente grato a Fulco Lanchester per avermi chiesto di parlare di due miei carissimi Maestri: mi sono laureato a Catania nel 1960 con Vincenzo Zangara, ma seguito sia nella tesi e sia negli anni successivi anche da Vincenzo Gueli. E un ringraziamento a Fulco Lanchester anche per il lavoro che fa ormai da anni intorno alla storia delle nostre discipline creando un legame preziosissimo fra i costituzionalisti di oggi e i nostri Maestri.

La Cattedra di Diritto costituzionale dell'Università di Catania era una Cattedra sdoppiata, la prima in Italia, ma, come dirò, per motivi ben diversi da quelli che avrebbero portato nei decenni successivi alla moltiplicazione delle Cattedre della medesima disciplina nella medesima Facoltà. Una Cattedra, anche questo fatto non consueto, gestita da entrambi in piena armonia, senza ombre o rivalità (non avevano neanche diviso gli studenti per lettera). Ma tornerò sul punto più avanti.

Il collegamento fra Vincenzo Gueli e il giovane Leopoldo Elia è inizialmente molto stretto. Il 25 Novembre 1947 Vincenzo Gueli fu relatore della tesi di laurea di Leopoldo Elia sulle istituzioni parlamentari francesi. C'è anche una singolare testimonianza che Fulco Lanchester ha trovato, grazie anche alla Signora Elia: una lettera che Leopoldo aveva mandato alla propria famiglia a Fano per annunciare che si era laureato col massimo dei voti, la lode e la dignità di stampa, grazie al Professor Vincenzo Gueli di cui tesseva grandi elogi. Una lettera privata mandata alla famiglia, quindi un complimento certamente sincero e ben meritato, anche se ad un certo punto Leopoldo scrive *“le domande del prof. Gueli erano pertinenti, puntuali, mi ha messo a mio agio seguendo gli indirizzi che avevamo concordato... ma l'avrà letta tutta?”*. Questo è un dubbio che Vincenzo Gueli s'è portato nella tomba. Però, conoscendolo, sono sicuro che Vincenzo Gueli l'avrà letta tutta, perché era puntuale e preciso. Leopoldo Elia comincia a fare l'assistente volontario con Gueli, lo aiuta nella redazione del volume *“Diritto Costituzionale provvisorio e transitorio”* e anzi nella Prefazione (1950 Edizioni del Foro italiano pag. XVI), Vincenzo Gueli ringrazia il giovane Leopoldo Elia per l'aiuto dato, per la redazione degli indici e l'organizzazione del materiale.

Questi sono i collegamenti iniziali tra i due: poi Leopoldo Elia vince il concorso al Senato e ha modo di collegarsi a Mortati (credo – ma solo Fulco lo può sapere – presentato da Dossetti), mentre Vincenzo Gueli si trasferirà in Sicilia e occuperà la cattedra di Diritto Costituzionale a Catania dopo un rapido passaggio a Messina. Aveva vinto il concorso del

* Intervento al Convegno su “la Sapienza del giovane Leopoldo Elia: 1948-1962”, Roma, 27 marzo 2014, testo rivisto dall'autore.

** Università di Bologna.

1950, il primo del dopoguerra. La Commissione era formata da Esposito, Mortati, Crosa, Pierandrei, Cereti: la terna sarà composta da Gueli, Guarino, Virga.

Mentre Gueli, formatosi alla Università romana la lascerà da giovane per andare ad occupare la Cattedra catanese, Vincenzo Zangara invece occuperà una Cattedra a Roma fin dal 1937 e dopo una lunga assenza tornerà solo nel 1971, conseguendo il titolo di Emerito nel 1978. Aveva iniziato nel 1929 l'attività universitaria nella Facoltà di Scienze politiche di Perugia come incaricato di "Dottrina e politica sindacale e corporativa"; conseguita nel 1932 la libera docenza, vince nel 1935 un concorso alla Cattedra di Diritto costituzionale bandito dall'Università di Camerino, con due soli vincitori, Carlo Esposito e Vincenzo Zangara.

Zangara sarà successivamente chiamato a ricoprire, su proposta del predecessore Luigi Rossi, la Cattedra di "diritto pubblico comparato" nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università romana (mentre l'altro suo collega perugino Giuseppe Maranini sarà chiamato a Firenze). Ma questa Cattedra l'anno successivo, su richiesta dello stesso Zangara, assumerà con R.D. 30 settembre 1938, n. 1652, la denominazione di "Diritto costituzionale italiano e comparato" (avrà in questa occasione come assistente anche Vezio Crisafulli). Quindi va a Vincenzo Zangara il merito (o il demerito... secondo i punti di vista) di avere dato vita a questa disciplina. Come ci informa Fulco Lanchester, Zangara per raggiungere questo risultato andò espressamente a fare visita al Ministro dell'Educazione Nazionale, Giuseppe Bottai.

Zangara in effetti poteva permettersi di bussare direttamente alla porta del Ministro Bottai: nel 1937 aveva assunto l'incarico di Vice segretario nazionale del Partito fascista. Ma nel 1940, a causa di gravi contrasti politici con lo stesso Capo del Governo, gli viene ritirata la tessera del PNF e, con provvedimento del Ministro dell'Educazione nazionale del 26 agosto 1940, viene trasferito d'ufficio nell'Università di Modena, ma senza l'insegnamento e con la destinazione a "studi speciali". E' da ricordare che in quel periodo gli insegnamenti di materie "con contenuto politico", Diritto costituzionale e Diritto corporativo in particolare, non potevano essere impartiti da insegnanti privi di tessera fascista. Nel dopoguerra, su iniziativa dell'Alto Commissario per le sanzioni contro il fascismo, fu arrestato e ristretto a Regina Coeli per 9 mesi. Intervenuta l'amnistia, rinuncia a goderne e viene giudicato e assolto dalla Corte d'Assise "*perché il fatto non sussiste*" (e per "*non avere commesso il fatto*", in un processo parallelo). In un successivo procedimento disciplinare di epurazione, vengono ritenute infondate le accuse di "faziosità e profittantismo fascista", ma il Ministero non procede al reintegro nell'insegnamento. Solo nel 1955, grazie a due decisioni del Consiglio di Stato, presso cui era stato difeso dal giovanissimo avvocato (allora comunista) Giuseppe Guarino, sarà annullato il provvedimento disciplinare avvenuto ad opera del Governo fascista, perché "*a danno e in odio*" dell'interessato. Riammesso all'insegnamento rinuncia ad una battaglia per tornare alla Cattedra romana ed è trasferito su sua richiesta, e con il consenso di Vincenzo Gueli, all'Università di Catania.

La natura dei contrasti con Mussolini non l'ho mai conosciuta, non amava ricordarli. Si era limitato a dirmi in un'occasione, senza acrimonia e con ilarità, di essere forse l'unico italiano epurato due volte, sia dal regime fascista, sia dal regime democratico. Mi piace ricordare in

proposito che in una memoria presentata dalla difesa nel processo in Corte d'assise (il 26 settembre 1946), Vittorio Emanuele Orlando, che di Zangara era stato Maestro, ne attesta il rigore del metodo giuridico e l'indubbia appartenenza alle scuole di diritto pubblico della tradizione liberale, essendo Zangara *“lontano da una certa ‘giuspubblicistica volta alla diffusione delle dottrine del fascismo’”*.

Vincenzo Gueli avrebbe potuto opporsi e – sulla base della legislazione dell'epoca – rifiutare lo sdoppiamento... e invece accolse Vincenzo Zangara a braccia aperte. Il ricordo che ho è per molti aspetti commovente, un rapporto splendido: erano personaggi diversi come temperamento, diversi per età (Zangara del 1902, Gueli del 1914) e per formazione culturale (Gueli era da sempre liberale) ma entrambi dotati della signorilità propria dei vecchi gentiluomini catanesi.

Diversa anche la impostazione scientifica. Gueli sentiva molto (in ciò è stato un precursore) il fascino del pensiero giuridico nordamericano: era stato negli Stati Uniti, ospite a Berkeley di Kelsen, aveva tradotto Cardozo, aveva scritto nel 1954 un saggio su *“Realtà e logica nel diritto. La common Law e la nostra scienza giuridica”*. Zangara era invece affascinato dalla grande letteratura tedesca di fine Ottocento e dal costituzionalismo inglese. Gueli convinse Antonio La Pergola a recarsi negli Stati Uniti per un soggiorno di studio; Zangara convinse me a recarmi in Germania, a Karlsruhe prima e a Heidelberg dopo, a studiare con Gerhard Leibholz.

Una sicura avversione avevano in comune: non amavano la Corte Costituzionale. Zangara per la sua formazione: allievo di Vittorio Emanuele Orlando era convinto che il Parlamento fosse sovrano e guardava con fastidio al controllo di costituzionalità (mi diceva: *“la Corte è già una terza Camera e con più poteri delle altre due”*). Gueli non amava la Corte Costituzionale per altri motivi: era più legato alla tradizione americana e riteneva che la verifica di costituzionalità dovesse competere al giudice ordinario e in ultima istanza alla Cassazione. In tal senso aveva firmato assieme all'avvocato Selvaggi e a Gaetano Azzariti una memoria per la Commissione Forti in cui raccomandava il sistema di tipo americano, cioè il controllo di costituzionalità attraverso la disapplicazione da parte del giudice ordinario. Nella Rivista *“Civiltà liberale”* del 28 marzo 1946 aveva, tra l'altro, pubblicato uno scritto dal titolo significativo *“Una garanzia illusoria: la Corte costituzionale”*.

Sulla base di questa concezione già nel periodo transitorio 1943-1948 Gueli aveva con molto rigore individuato la competenza dei Giudici ordinari e della Cassazione a sindacare gli atti normativi posti in essere in forza dei Decreti Luogotenenziali n. 151/1944 e n. 98 del 1946 che fossero in contrasto con i *“principi di regime”*, applicando così i principi costituzionali liberaldemocratici comunque vigenti in forza del nuovo regime instaurato, prima ancora del varo della Costituzione repubblicana. Il *“regime politico”* (aveva pubblicato una edizione provvisoria con questo titolo nel 1939 ed una definitiva nel 1949) era un concetto che correva in parallelo al concetto di *“costituzione materiale”* in Mortati. Ma Gueli non era riuscito del tutto nell'intento (Bartole nel suo volume sulla applicazione della Costituzione – Il Mulino 2004 – ripercorre la vicenda alle pagine 19 e 137) perché i Giudici

preferivano disapplicare solo quegli atti che fossero “fuori delega” (ma in realtà non c’era nessuna “delega” ma solo l’“attribuzione” di un potere al Governo, anche se il Decreto n. 98/1946 usava l’espressione “resta delegata”). Poi, entrata in funzione la Corte Costituzionale, Gueli si è occupato della funzione della Corte Costituzionale in più occasioni con molta cura: per esempio uno scritto importante è quello in onore di Calamandrei, nel volume III.

Torno al profilo di Vincenzo Zangara. Dopo un primo lavoro dedicato a *I Sindacati e lo Stato* (1929), in cui analizza tra i primi le organizzazioni sindacali come soggetto giuridico di Diritto costituzionale, pubblica il volume *Il partito e lo Stato* (1935), nonché *Il partito unico e il nuovo stato rappresentativo in Italia e in Germania* (1938), in cui estende ai partiti la medesima connotazione. A completamento di questo filone di ricerca è il volume *Saggio sulla sovranità* (1932), con il quale conquista la Cattedra, nonché il saggio *L’atto complesso e i Decreti reali* (1935). Al tema della rappresentanza è dedicato il volume *La rappresentanza istituzionale* (1939; la nuova edizione rifatta e ampliata è del 1952) dove, in parallelo all’indagine sullo stesso tema di Carlo Esposito, Zangara punta al superamento del concetto classico di rappresentanza, ancora legata a suggestioni privatistiche, per incardinare tale funzione nelle istituzioni statali. Intensa fu l’attività svolta anche nel periodo repubblicano, strettamente legata al nuovo quadro costituzionale – da lui pienamente accettato – ma con riferimento ai temi classici del costituzionalismo: tra questi i saggi su *Configurazione giuridica dell’elettorato politico attivo* (1952); *Studio sulla separazione dei poteri* (1952); *Limiti della funzione legislativa nell’ordinamento italiano* (1955); *Fini istituzionali dello Stato e soggetti privati* (1960). Nel proposito di costruire una rinnovata dottrina dello Stato, Zangara pubblica *Le prerogative costituzionali* (1972); *La rigidità delle Costituzioni* (1974); *Costituzione materiale e Costituzione convenzionale* (1977); *Lo Stato di diritto in evoluzione* (1983). Dedicati alla disciplina della scuola nella Costituzione sono i saggi *I diritti di libertà della scuola* (1959); *Famiglia, scuola, Costituzione* (1962) e *Libertà d’insegnamento nel sistema costituzionale* (1974), tutti su posizioni favorevoli al finanziamento delle scuole di ispirazione religiosa (Zangara era religiosissimo).

Le posizioni di Zangara sono comunque ben ricostruite da Mario Galizia (*Autorità, autonomie e “democrazie di masse” nell’evoluzione del pensiero di Vincenzo Zangara*, in Quaderni costituzionali 1988); e ben inquadrare negli scritti di Fulco Lancaster (*Momenti e figure nel diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Giuffrè, Milano 1994) e di Paolo Ridola (*I giuspubblicisti della Facoltà romana di Scienze politiche*, in *Passato e presente delle Facoltà di scienze politiche*, a cura di F. Lancaster, Giuffrè, Milano 2003, pp. 120-122.) che attribuisce a Zangara a differenza di altri costituzionalisti contemporanei – per esempio Panunzio – il merito di avere evitato il completo assorbimento dei corpi intermedi nello Stato (p. 120).

Torno al profilo di Gueli. Dopo i primi lavori di Diritto delle assicurazioni sociali e la voce “*Concorrenza*” nel Nuovo Digesto passa decisamente al Diritto costituzionale con la voce “*Sovranità*” nel Nuovo Digesto, con il saggio “*Il concetto giuridico di rappresentanza politica*” (Riv. it. scienze giuridiche 1942) e con la preziosa monografia “*Il diritto singolare e il sistema giuridico*” (Milano 1942). Nel dopoguerra la nuova edizione, che ho prima citato, del “Regime politico” (1949) e il saggio su “*Pluralità degli ordinamenti giuridici e condizioni della loro coesistenza*” (1949).

Tutti scritti dedicati al “lato materiale” delle costituzioni; profilo che riprenderà in modo ravvicinato nelle voci “*Anarchia*” e “*Colpo di Stato*” dell’Enciclopedia del diritto. Accanto agli aspetti “teoretici” – sui quali tornerà ampiamente nella assai importante “*Elementi di una teoria dello stato e del diritto come introduzione al diritto pubblico*” (Roma 1959) – lo studio di tanti temi “dogmatici”, cioè di diritto positivo (una distinzione a lui cara), in parte raccolti in “*Diritto costituzionale provvisorio e transitorio*” (Roma 1950), quelli relativi alla “decadenza dei senatori” alla “validità degli atti della Repubblica sociale”, al “valore costituzionale dello Statuto siciliano” a “L’Alta corte per la Regione siciliana”, alle “leggi penali retroattive” alla “costituzionalità dei Ministri senza portafoglio”, alla “responsabilità dei pubblici funzionari”.

Gueli si riteneva allievo di Luigi Rossi da cui trasse il rifiuto del dogmatismo nelle scienze giuridiche (così per Lanchester – nel Dizionario Biografico dei giuristi italiani, vol. II p. 1739 – il tratto caratterizzante l’insegnamento di Luigi Rossi), e la spinta allo studio della storia costituzionale e del diritto comparato (a parte lo scritto sulla “*Costituzione elvetica*” fu tra i primi, come dicevo prima, a guardare con interesse alla dottrina americana: parlava o leggeva alla perfezione tedesco, inglese, francese). Non a caso proprio il 25 aprile del 1945 scriveva su “Il Risveglio” un articolo “*Per la Facoltà di Scienze politiche*” (confesso di citarlo non avendolo mai letto ma Fulco lo conoscerà certamente). Ma rinvio per ulteriori approfondimenti alla eccellenti voci “Gueli” del Dizionario Biografico degli Italiani curata da Giulia Caravale e del Dizionario Biografico dei giuristi italiani curata da Omar Chessa.

Le posizioni di Gueli sono ben riassunte da Antonio La Pergola nell’introduzione ai due volumi della “*Raccolta di scritti*” pubblicata da Giuffrè nel 1976, a cura della Facoltà giuridica catanese, con l’espressione “*ricerca del rigore scientifico*” ma “*avversione al logicismo formalista*”. Una lezione da tenere presente per i costituzionalisti di oggi.

Quello che avevano in comune Leopoldo Elia e Carlo Lavagna*

di Giuliano Amato**

E' attorno alla figura di Leopoldo Elia che Fulco Lanchester ha progettato il complesso mosaico di questo seminario. Ed è per questo utile che io dedichi la breve riflessione affidatami su Carlo Lavagna a ciò che i due ebbero in comune. Si tratta di un tema che in apparenza, ma solo in apparenza, sembra offrire assai poco: l'uno che vedeva nella politica la matrice delle vicende costituzionali ed era portato di conseguenza a leggerle sulla base dei caratteri e delle vicende del sistema politico; l'altro, innamorato del neopositivismo giuridico e dell'analisi del linguaggio, che ricavava il senso della Costituzione e dei suoi istituti dai nessi che sapeva portare alla luce fra le proposizioni normative ad essi relative.

Nella giornata di studi, organizzata anch'essa da Fulco Lanchester, che dedicammo al ricordo di Carlo Lavagna vent'anni fa a Scienze politiche, Leopoldo Elia così concluse il suo intervento: "Concludo – disse Elia – ribadendo il mio legame al ricordo di Carlo Lavagna, anche per ragioni di origine regionale. Tutti e due siamo delle Marche, zona che viene predicata, come altre Regioni dell'Italia centrale, come centro di prudenza, di equilibrio, insomma di saggezza anche se non di molta fantasia: spero di essere accomunato a lui anche in questo". Attenzione, Elia non esauriva il suo legame con Lavagna nella comunanza dei tratti marchigiani. Tant'è che precisava di voler essere accomunato a lui "anche" per questo. C'era dell'altro, dunque, ed era ciò che qui ha bene messo in evidenza, nella sua Relazione di apertura, proprio Lanchester quando ha sottolineato la centralità che Elia assegnava all'equilibrio fra i poteri in un sistema costituzionale che voglia essere democratico. Un equilibrio – nota Lanchester – che l'Elia della voce "Governo. Forme di" dell'Enciclopedia del diritto aveva affidato al sistema politico, dai cui tratti aveva fatto anzi discendere l'intera tipologia delle forme di governo.

Mentre più tardi, quando lo smalto dei partiti si viene perdendo ed essi sono un supporto sempre più fragile degli equilibri necessari, l'attenzione di Elia si rivolge di più alle istituzioni e al modo in cui sono regolate le relazioni fra esse. E quindi non solo i partiti, ma anche le istituzioni, non solo la politica, ma anche il diritto.

È esattamente qui che avveniva l'incontro con Lavagna, come lo stesso Elia spiegò nell'intervento che prima citavo, constatando che fra gli scritti di lui che lo avevano colpito di più c'era il suo saggio sulla democrazia – la prolusione pisana che aveva fatto idealmente da cornice al saggio-comizio sul sistema proporzionale, uscito nel 1953 contro la legge maggioritaria, allora definita (ingiustamente) truffa e predisposta per le elezioni di quell'anno.

* Intervento al Convegno su "la Sapienza del giovane Leopoldo Elia: 1948-1962", Roma, 27 marzo 2014, testo rivisto dall'autore.

** Giudice Corte costituzionale - Università "La Sapienza".

In entrambe le opere era sottolineato l'irrinunciabile equilibrio tra i due momenti della dinamica democratica, il momento dell'investitura e quello dell'azione delle istituzioni politiche ed era un equilibrio – rilevava Elia – che proprio nel momento in cui lo stesso Elia ne parlava (era il 1994) si cominciava a dimenticare in nome d una legittimazione popolare nella quale si ravvisava la fonte di un non contrastabile potere superiore.

Fu questo un tema centrale per Leopoldo Elia ed anche grazie a lui ci accorgiamo che centrale era stato per lo stesso Lavagna, che ne aveva fatto addirittura il filo rosso più continuo della sua ricerca, partita sia pure da fondamenta teoriche e metodologiche tanto lontane da quelle di Elia. Lavagna – l'ho già ricordato – comincia dalle parole, le parole dei testi normativi, che recano in sé significati e logiche da scoprire e valorizzare attraverso gli strumenti dell'analisi del linguaggio. Sono questi che portano il sistema normativo a quella coerenza di cui esso ha bisogno per essere poi applicato. E', esposta in quattro parole, l'impostazione del neopositivismo giuridico, del quale, negli anni in cui Lavagna se ne innamorò, era innamorato – non dimentichiamolo – anche Norberto Bobbio, il cui saggio più famoso sull'argomento era infatti del 1950. Io conobbi Lavagna pochi anni dopo, quando fui suo studente a Pisa nel 1956 e suo studente rimasi finché lui visse ed anche quando ormai non c'era più. Io stesso perciò, impostato da lui agli studi giuridici, ho scavato molto nel rapporto tra le proposizioni normative, cioè i materiali lessicali forniti dal Legislatore, e la prescrizione normativa, che è poi quella che si applica al caso concreto. E mi sono chiesto come si fa, muovendosi in questo perimetro così come sempre aveva fatto Lavagna, ad arrivare agli stessi punti di Elia, alla messa a fuoco dello stesso equilibrio. Ebbene, questa è la cosa che io ho sempre ammirato di più in Lavagna, ed è non casualmente su di essa che mi ero intrattenuto nella relazione per quel seminario del dicembre 1994, nel quale era stato affidato a me il compito di parlare del suo metodo. Qui posso solo ritornarci, sia pure in brevissima sintesi.

Lavagna – lo accennavo poc'anzi – riteneva essenziale non soltanto la logica del linguaggio che dà coerenza alle proposizioni dei testi, ma anche la messa a fuoco dei significati che le parole portano in sé, grazie alle culture e alle tradizioni da cui provengono e ai cambiamenti in esse intervenuti. Così facendo ibridava, anche se mai ne ha dato ragione in modo esplicito, quella che secondo Bobbio era la scienza del diritto, intessuta di logica da analisi del linguaggio e quindi lontana dal mondo dei valori, con la filosofia del diritto, che è quella che cerca il *tèlos*, il valore che sta nel diritto. Lavagna, già dal contenuto frequentemente polisenso delle parole, portatrici dei significati non univoci che contesti e tempi diversi introducono in loro, traeva la conseguenza che quei significati sono destinati a comporsi, proprio perché contenuti in una stessa parola; e scriveva che a un'intesa è dunque fisiologico che giungano coloro che inizialmente si contrappongono sui fronti di significati diversi. Del resto – concludeva seccamente poco più avanti – è in questo avvicinamento la finalità stessa del diritto.

C'è, io l'ho sempre pensato, una qualche riflessione mai tradotta in bibliografia da parte di Carlo Lavagna sul progredire della civiltà, sul fatto che il diritto sostituisce storicamente la violenza e lo fa quando gli esseri umani accettano la convenienza del capirsi e dell'adozione di relazioni pacifiche, in una convivenza che è necessariamente convivenza di esigenze e quindi conciliazione fra esse. A questo serve il diritto. E qui vi accorgete che la fermezza con

la quale Lavagna sostiene che il sistema proporzionale è dettato dalla Costituzione non deriva soltanto dalle parole dell'art. 82 – e da quelle di altri articoli che egli mirabilmente connette leggendo in esse il riflesso del principio di proporzionalità – ma deriva non di meno dalla sua profonda convinzione che: meta finale di ogni sistema democratico, deve essere non già la realizzazione di alcune esigenze, sia pure prevalenti, col sacrificio totale delle altre, ma – è lui a scriverlo – “la conciliazione proporzionale di tutte, per un principio coesistente al concetto stesso di diritto e di disciplina giuridica”.

Quindi, la conciliazione proporzionale attiene alla disciplina giuridica. Il diritto sostituisce la violenza, per sostituire all'imposizione la conciliazione, anche se non necessariamente alla pari: vi saranno sempre esigenze prevalenti, ma dovrà esservi nelle soluzioni una compresenza delle stesse esigenze non prevalenti. E' per questa strada che Lavagna arriva a un tema che sta tra i cavalli di battaglia di uno studioso come Leopoldo Elia, il valore cruciale delle procedure democratiche. La democrazia procedurale, e quindi in primo luogo le procedure che segnano il lavoro del Parlamento, sono il veicolo essenziale perché le varie esigenze si mettano l'una di fronte all'altra e siano in condizioni di tenere conto l'una dell'altra. È una grandissima verità, della quale si avvale in passato la nostra Repubblica, quando attraverso la consuetudine al rispetto delle procedure parlamentari fece maturare l'adesione ai principi democratici di partiti politici che ne erano inizialmente distanti. Mentre percepiamo oggi quanto sia dissanguante e deformante, ai danni della stessa democrazia, che tali procedure siano strozzate e soffocate in nome di una rapidità decisionale che non si è riusciti a conseguire altrimenti. Non a caso ha finito per intervenire la stessa Corte Costituzionale, dichiarando di recente costituzionalmente illegittima l'inclusione di emendamenti eterogenei, addirittura di un nuovo ed estraneo corpo normativo, nella legge di conversione di un decreto legge. Dove la questione non è soltanto di formale omogeneità o eterogeneità degli emendamenti, ma di forzata trattazione di essi in una procedura che, nei sessanta giorni, non è fatta per consentire il confronto che è invece necessario per far maturare consensi e dissensi su temi delicati e nuovi.

La necessità della conciliazione fra le diverse esigenze, e della sua proporzionalità, è dunque un tema sul quale Lavagna ha continuato a lavorare, non è una pur formidabile intuizione rimasta solo in un saggio lontano. Lo dimostra anche il fatto che poi fu lui tra i primi ad elaborare la ragionevolezza come criterio applicativo dell'art. 3 della Costituzione. Il suo saggio negli Scritti in onore di Carlo Esposito – siamo quindi sul finire degli anni '60 – era una prima analisi delle decisioni della Corte su questo tema e la irragionevolezza la riscontrava *in primis* (anche se non solo) nell'assenza di proporzionalità. Da allora ragionevolezza e proporzionalità sono divenute paradigmi essenziali nei giudizi delle Corti nazionali ed europee, sulla frontiera dove si incontra quella che si chiama la discrezionalità della politica. Ciò invero quella posizione finale di Elia che Lanchester ci ricordava, vale a dire l'equilibrio da trovare con gli strumenti del diritto e da non lasciare soltanto a quelli politici. Sarebbe pertinente esaminare a questo punto proprio l'evoluzione intervenuta nella giurisprudenza della nostra Corte, che è arrivata alla “ragionevole soglia minima” per i premi in seggi previsti dalle leggi elettorali, e che discute in questi giorni del fondamento costituzionale e dei limiti

dell'autodichia delle Camere a tutela della loro indipendenza. Ma qui non posso che fermarmi.

Leopoldo Elia e la palestra di “Giurisprudenza costituzionale”*

di Stefano Ceccanti**

SOMMARIO: 1. Il metodo di Leopoldo Elia: l'importanza dell'esame accurato delle prassi per comprendere le dinamiche effettive della forma di governo. — 2. Una chiave di lettura primo-ministeriale in controtendenza rispetto alla Presidenza Gronchi: quando la prassi non piace, da Elia a Merlini. — 3. L'analisi dei testi di Elia. — 4. Una breve conclusione: lo studioso e le prassi, rileggere Elia attraverso le classificazioni di Barbera.

1. Il metodo di Leopoldo Elia: l'importanza dell'esame accurato delle prassi per comprendere le dinamiche effettive della forma di governo

Prima di entrare in *medias res* dei contenuti di questi lavori giovanili del “dottor Leopoldo Elia” su “Giurisprudenza Costituzionale” (così è definito nella rivista) bisogna segnalare l'importanza di un metodo centrato sulle prassi: un qualsiasi autore che abbia come incarico quello di produrre “cronache costituzionali”, oggi come allora (ed ancor più in una Costituzione a debole razionalizzazione della propria forma di governo come sottolinea costantemente Philippe Lauvaux a proposito del nostro Paese), è costretto a muoversi sulla base di un esame estremamente accurato delle prassi, oltre che delle regole di correttezza costituzionale, delle convenzioni e delle consuetudini. Lo sanno bene tutti coloro che per l'Italia e per gli altri Paesi si esercitano su “Quaderni Costituzionali”, su “Nomos” e sulle altre riviste che svolgono questo meritorio lavoro, affidato spesso proprio a giovani, da parte di direttori di rivista acuti e lungimiranti.

Si tratta di un terreno accidentato, con distinzioni interne tutt'altro che univoche, e in cui l'Autore è chiamato quindi anche ad un esame critico delle prassi, ma senza la cui esplorazione, che rende evidenti gli elementi portanti della Costituzione vivente, ossia della Costituzione inserita nei rapporti reali che la innervano e la rendono comprensibile, non è possibile cogliere l'effettiva interpretazione delle disposizioni costituzionali che sono sempre, come ricordava Elia nella voce dell'Enciclopedia del Diritto “Governo (forme di)” di oltre un decennio successiva a questi lavori “a fattispecie aperta (entro certi limiti) e cioè suscettibili di essere qualificate dal sistema dei partiti e integrate dalle regole convenzionali che ad esso fanno capo” (Giuffrè, Milano, 1970, Vol. XIX, p. 11). Specie in questo ambito, infatti, come sostenne in uno dei suoi ultimi scritti Maurice Duverger (avvertenza alla XXI edizione del Manuale “Droit Constitutionnel et institutions politiques”, Puf, Paris, 1996) non è possibile prendere la linea di fuga che pretenda di spiegare tutto o quasi dell'effettività della Costituzione con la sola giurisprudenza costituzionale, riducendosi a un miope “neo-giuridicismo costituzionale” scorporato da “una visione d'insieme” che deve ricomprendere

* Intervento al Convegno su “la Sapienza del giovane Leopoldo Elia: 1948-1962”, Roma, 27 marzo 2014.

** Università “La Sapienza”.

invece l'incrocio delle dinamiche col sistema politico consentendo al tempo stesso di capire "sia le regole sia il gioco" (p. 7).

Il tema, su cui insiste in analoga chiave istituzionalista Fulco Lanchester per suggerire chiavi di lettura corrette della lunga e difficile transizione costituzionale, è stato più recentemente affrontato in modo organico (e con identiche impostazioni metodologiche) nel volume curato da Augusto Barbera e Tommaso Giupponi "La prassi degli organi costituzionali" (Bononia University Press, Bologna 2008), a cui rinvio, con particolare riferimento all'introduzione di Augusto Barbera, e ai contributi di Carlo Fusaro sul presidente della Repubblica, di Tommaso Giupponi sul governo nel sistema bipolare, di Matteo Timiani su crisi e formazione dei governi e di Stefano Merlini sulle prassi nell'evoluzione della forma di governo.

2. Una chiave di lettura primo-ministeriale in controtendenza rispetto alla Presidenza Gronchi: quando la prassi non piace, da Elia a Merlini

Proprio quest'ultimo intervento di Merlini, che riassume in modo efficace quanto sempre sostenuto dal medesimo autore (v. ad es. più estesamente in "Il governo parlamentare in Italia. Lezioni", Giappichelli, Torino, 2007, p. 102 e ss.) ci consente di passare dalle osservazioni generali sul metodo a quelle più specifiche sulla formazione dei governi, che inquadrano storicamente e concettualmente le analisi di Elia.

Merlini sostiene una linea per così dire primo-ministeriale di interpretazione dell'articolo 92 della Costituzione, analoga a quella, come vedremo tra breve, fatta propria da Elia: valorizza infatti la discontinuità rispetto allo Statuto Albertino e in particolare l'autonomia del Presidente del Consiglio nel procedimento di formazione del Governo che ne dovrebbe discendere, scandendone temporalmente la nomina che dovrebbe venire *prima* e non *contestualmente* rispetto a quella (successiva) dei ministri. Per questa ragione, allo stesso modo di Elia, contesta invece le prassi che tendono a riprodurre la logica statutaria di governi deboli alle prese tra interventi pressanti del capo dello Stato (sin dalla genesi dell'esecutivo) e spinte divaricanti delle maggioranze parlamentari. La fattispecie è aperta, ma l'apertura è curvata in una chiave (dalla Presidenza Gronchi presidenzial-assembleare, poi assembleare, poi di nuovo col secondo sistema dei partiti presidenzial-assembleare) che, pur legittima, appare infeconda sia Merlini sia ad Elia, rispetto alle potenzialità diverse che il nuovo testo costituzionale dischiudeva.

Durante la presidenza Gronchi, esaminata da Elia, la lunga crisi del centrismo e la lentissima preparazione del centrosinistra spingono il capo dello Stato a un'interpretazione estensiva dei suoi poteri sconosciuta ai tempi di Einaudi (a parte il precedente della nomina di Pella, nel vuoto successivo alle dimissioni di De Gasperi, unico ed ultimo Presidente del Consiglio ad unificare in modo non episodico, come poi fu, per breve tempo, durante il primo sistema dei partiti per Fanfani e De Mita, leadership di partito e di governo, caratteristica ritenuta fondamentale da Elia per il buon funzionamento di un governo

parlamentare, un tema piuttosto attuale.): essa si traduce fra l'altro, a partire dal Governo Fanfani II, nell'innovazione del conferimento solo orale dell'incarico di Governo passando poi, in caso di esito positivo, direttamente alla nomina. In precedenza, invece, la forma orale era comunque sanata poco prima della nomina da un apposito decreto presidenziale, retrodatato e controfirmato dal presidente del Consiglio uscente. Quanto riveli e quanto pesi poi quest'innovazione nel prosieguo lo spiega puntualmente Merlini nel testo ultimo citato (p. 106) richiamando anche gli studi di Mario Galizia su parlamento e governo.

3. L'analisi dei testi di Elia

Le cronache costituzionali, che compaiono dal 1956 curate da Elia, non sono firmate, quasi si trattasse di una ricognizione per lo più asettica: alla quale però, nei casi più importanti, si aggiungono note firmate a pie' di pagina. Nonostante questa impostazione, Elia non si lascia sfuggire l'occasione di far trasparire il suo pensiero sulle dinamiche istituzionali che si andavano instaurando, talora senza alcun timore di criticare differenti impostazioni costituzionalistiche (come nei confronti delle letture offerte da Predieri o da Maranini), talaltra ponendo domande acute in grado di suggerire implicitamente le soluzioni interpretative in cui lui stesso credeva.

Ma prima di rivisitare le sue note a commento di specifici episodi legati alle dinamiche della forma di governo, credo si debba partire dal considerare un importante saggio, comparso fuori dalle Cronache, intitolato "Appunti sulla formazione del Governo" (pp. 1170-1208), caratterizzato da una visione di ampio respiro anche teorico e comparatistico. La linea interpretativa della nota è tesa a evitare eccessi dualisti del presidente della Repubblica e a tutelare il presidente del Consiglio, già a partire dalla fase dell'incarico. Infatti già nell'esordio il saggio sottolinea "la diversità del ruolo assegnato al presidente della Repubblica rispetto a quello proprio del monarca statutario" (p. 1170), alla fine del testo definita come "diminuzione dei poteri" (p. 1199); poi si precisano "i due elementi fondamentali che il costituente volle introdurre: a) la libertà del presidente del Consiglio di scegliere i suoi collaboratori (art. 92, comma 2); b) l'autonomia del presidente del Consiglio dei ministri, d'accordo con il Consiglio dei ministri, nel tracciare le linee essenziali del programma politico, sul quale dovrà esprimersi il giudizio del Parlamento" (p. 1177).

Pertanto, sia nel conferire l'incarico sia nel procedere alla nomina, non il presidente non potrà limitare "la libera azione dell'incaricato" né sulla "composizione" né "sul programma del nuovo Gabinetto" (p. 1183). Se il capo dello Stato vuole avere più elementi "programmatici e di struttura" (p. 1184) per conferire l'incarico, prefigura Elia, aggiunga alle consultazioni i segretari di partito fino ad allora esclusi, anche qualora essi non fossero membri del Parlamento, pur essendo comunque il fine quello di appurare "l'atteggiamento delle forze parlamentari del partito" (ivi). Si può certo criticare la lunghezza delle consultazioni, ma è un prezzo ragionevole da pagare in termini "di praticità e di rapidità" rispetto "alla necessità di mantenere al di sopra di ogni sospetto l'imparzialità del Capo dello Stato"; così si preclude poi qualsiasi "penetrante intervento politico del Presidente della

Repubblica dopo che l'incarico sia stato conferito" (*ibidem*). Anche la riserva con cui l'incaricato accetta va vista non tanto come "riserva di accettazione", ma come "riserva di rifiuto" (p. 1187). La formula politica che il presidente necessariamente immagina quando conferisce l'incarico costituisce "soltanto un motivo della sua scelta (motivo che deve rimanere implicito)" e "in nessun caso un impegno che vincoli l'incaricato" (p. 1192). Peraltro, come abbiamo segnalato nel paragrafo precedente, i lettori di oggi non potranno fare a meno di notare come la prassi dell'epoca ancora prevedeva che il conferimento dell'incarico di formare il governo da parte del presidente della Repubblica avvenisse sotto la forma di un vero e proprio decreto adottato ai sensi dell'art. 92 Cost. – di cui Elia fa un esempio riportando quello con cui nel 1953 Einaudi incaricò Piccioni (p. 1190).

L'impostazione monista, primo-ministeriale, è quindi chiarissima: "la funzione interpretativa del capo dello Stato rispetto alla situazione parlamentare si esaurisce con la scelta dell'uomo destinato ad assumere tutte le sue responsabilità di fronte alle due Camere" (p. 1192). Il capo dello Stato è tenuto a conferire l'incarico a chi appare meglio in grado di formare una maggioranza, ma poi l'incaricato ha diritto a una notevole flessibilità giacché per realizzare il suo obiettivo in un contesto politico complesso, "per ottenere l'adesione ad una formula da parte di certe forze politiche (...) dovrà ricorrere al gioco delle subordinate, prospettando la possibilità di tentare con una formula diversa" (*ivi*). L'incaricato, dal suo punto di vista, "è libero di autolimitarsi esplicitamente a una formula ministeriale" (*ivi*) - e qui Elia richiama la dichiarazione di Fanfani, incaricato il 18 giugno di quell'anno, che delimitava la maggioranza all'uscente coalizione centrista, fermo restando, aggiunge, che l'incarico potrebbe poi essere reiterato alla stessa persona, dopo un eventuale scioglimento negativo della riserva, anche andando oltre i limiti della formula inizialmente prefigurata. Si colgono in queste righe tutte le difficoltà di quella fase di crisi del centrismo con la ricerca di aprire alternativamente o verso i socialisti o verso monarchici e missini. Il governo Segni, durato fino a maggio 1957, era stato un tripartito Dc, Psdi e Pli, cui era seguito poi il monocolore Dc guidato da Zoli. Ciò in una legislatura tormentata che, dopo il mancato scatto del premio di maggioranza nelle elezioni 1953 e dopo le dimissioni del De Gasperi VIII in carica dalla precedente legislatura, prima di quei due ultimi esecutivi aveva già visto prima il monocolore Pella dall'agosto 1953 al gennaio 1954, poi il monocolore Fanfani I di 23 giorni fino al febbraio 1954, infine il tripartito Dc-Psdi-Pli con Scelba fino al luglio 1955.

Elia precisa altresì che quando il presidente del Consiglio presenta la lista dei ministri, tranne nel caso di mancato possesso dei requisiti, ovvero dei diritti civili e politici, il capo dello Stato ha esclusivamente le prerogative del monarca inglese, cioè il solo "diritto di ammonire", segnalando motivi di inopportunità che potrebbero non essere stati considerati o neppure conosciuti dal presidente del Consiglio. Se però quest'ultimo insiste, "(...) è a lui che deve spettare l'ultima parola" (p. 1196). Il capo dello Stato è insomma colui che quando vede che "la macchina del Governo si è arrestata perché la guida non è più al suo posto (...) deve invitare al volante un altro uomo politico, ma non può né prescrivergli la strada da imboccare, né imporgli i compagni di viaggio" (p. 1200). Vi è poi, però, anche un richiamo realistico per confermare lo schema monista senza però farne un'astrazione. E' "ovvio", scrive Elia, che "fuori dallo schema del bipartitismo e in paesi a deficiente livello di omogeneità politica e sociale, che non può non avere in Parlamento i suoi riflessi

pluripartitici, talvolta, scegliendo l'incaricato, il presidente della Repubblica scelga anche una maggioranza: ma è essenziale che questa seconda scelta...risulti rigorosamente implicita nella prima. Tutti i giudizi, tutte le preferenze, tutte le previsioni del Presidente della Repubblica debbono consumarsi nella scelta dell'uomo" (pp 1200-1201). Come sostiene oltre (p. 1206): "l'incarico è *ad agendum non ad referendum*".

A questo punto Elia inserisce anche una ricostruzione comparatistica del ruolo del Presidente della Repubblica francese sotto la Quarta Repubblica per confutare la tesi secondo cui a partire da quell'ordinamento si potrebbero sostenere posizioni dualiste da riversare anche nel nostro. In realtà, per Elia, almeno a prima vista, i poteri del presidente lì sono minori perché presenta all'Assemblea nazionale solo un candidato alla guida del Governo, ma di fatto essi tendono ad equivalersi rispetto a quello italiano, se si condivide la ricostruzione secondo cui il presidente italiano con l'incarico si affida a una personalità che accetta la nomina solo quando certa di formare una maggioranza. Per Elia, ancor più dopo la *réformette* del 1954, che aveva avvicinato i due ordinamenti (dal 1954 il candidato si presentava subito al voto con la lista dei ministri, non era più votato da solo, e il quorum scendeva dalla maggioranza assoluta a quella semplice), "scelta-designazione e scelta-incarico si equivalgono" (p. 1201). E' evidente l'intento di Elia, in contrapposizione alla tesi che critica, di neutralizzare le potenzialità dualiste del testo costituzionale appiattendolo, con qualche forzatura, la procedura francese su quella italiana. Infatti Elia si trova di fronte al problema di come inquadrare il precedente di Pella, in cui Einaudi aveva già sfruttato le potenzialità dualiste dell'art. 92 Cost., la cui nomina non equivale obiettivamente all'indicazione di un candidato al Parlamento. Secondo Elia "l'incarico conferito dal presidente Einaudi all'on. Pella non rivestì maggiore importanza della designazione del signor Pinay da parte del Presidente Auriol o della designazione del signor Mendès-France compiuta dal Presidente Coty" (p. 1202). Qui però si nota uno scarto rispetto all'Elia della voce "Governo (forme di)" laddove si segnala il fatto che il capo dello Stato italiano si trova di fronte a un partito nettamente dominante nella maggioranza, cosa che invece non si aveva sotto la Quarta repubblica, il che attribuiva margini di scelta maggiori al capo dello Stato francese. Inoltre Elia non poteva ignorare che all'indomani delle elezioni del 1956 molti si sarebbero attesi da Coty la nuova nomina di Mendès France anziché quella di Mollet. Elia invece ricostruisce bene le differenze relative allo scioglimento, più spostato verso il presidente del Consiglio nel caso francese. Tuttavia il suo problema, in quel momento, era di neutralizzare le tendenze dualiste e, quindi, il precedente Pella che creava qualche problema alla sua interpretazione monista. Non a caso la nota si chiude con la negazione della tesi di Maranini sull' "insanabile ermafroditismo (che) affetta la figura giuridica del Presidente della Repubblica" italiano (p. 1205) e col rimarcare che, pur se non costituzionalmente obbligato, il conferimento dell'incarico prima di procedere alla nomina vera e propria non è "né inopportuna né, per così dire, antieconomica" perché consente di distinguere nettamente le responsabilità rispettive, in ciascuna delle due fasi, del presidente della Repubblica e del presidente del Consiglio. Si salva quindi la costituzionalità del precedente Pella, ma si tende a svuotarla come eccezione da non ripetere.

Facciamo ora un piccolo passo indietro e andiamo a vedere le ricostruzioni degli episodi che hanno interessato la formazione e la vita dei Governi di quei tempi.

Nel 1956 l'osservazione più puntuale di Leopoldo Elia, in una nota a margine (p. 212), si riferisce alla discussione relativa a un rimpasto del Governo Segni. Elia osserva che quando il Governo intraprende una tale strada non può certo esimersi da dare comunicazioni al Parlamento, il che consente anche alle minoranze con consistenza inferiore a un decimo di poter giocare un ruolo non irrilevante nel dibattito che deve seguire. Elia vede in questa prassi ormai consolidata, di cui indica i precedenti, un bilanciamento all'introduzione, sempre in quella fase, per prassi, della questione di fiducia: mentre quest'ultima è per il Governo uno "strumento efficace a proprio favore", il dibattito che segue il rimpasto è "un congegno ugualmente omogeneo alla figura del regime parlamentare, che facilita in misura notevole il compito delle minoranze". I due strumenti, però, non hanno la stessa forza: sulla fiducia si deve votare, mentre il dibattito che segue al rimpasto, pur insidioso per il Governo che si trova in una posizione "di soggezione", sfocia in un voto solo se il Governo acconsente e ciò appare corretto perché altrimenti svanirebbe la "distinzione sostanziale tra le conseguenze parlamentari del rimpasto e della crisi". L'importanza della questione, nel caso di specie, era dovuta al fatto che andava sostituito il ministro Vanoni, scomparso il 16 febbraio 1956, titolare del bilancio e incaricato ad interim del tesoro (in questo secondo caso per quindici giorni, in seguito alle dimissioni del senatore Gava del 31 gennaio precedente): si trattava quindi di un rimpasto di "carattere spiccatamente politico" dal quale poteva astrattamente conseguire una discontinuità di politica economica. Il rapporto fiduciario nel "regime parlamentare moderno" non si stabilisce solo in termini generici sull'indirizzo politico, ma anche in relazione "alle persone dei ministri che quell'indirizzo sono incaricati di attuare" (p. 214). A Vanoni subentravano al bilancio Adone Zoli e al tesoro Giuseppe Medici. E pensando ai difetti dell'impianto costituzionale della nostra forma di governo, su cui oggi – ormai da tempo – è in corso un acceso dibattito pubblico, possiamo rilevare come alcuni dei meccanismi distorsivi più notevoli fossero stati messi in luce già mezzo secolo fa: infatti Elia, nel parlare proprio degli istituti fiduciari, denuncia apertamente quelli che rappresentano come "inconvenienti del sistema bicamerale" (p. 213).

Le cronache del 1958 sono incentrate sulla nascita tormentata del Governo Zoli, il quale aveva preannunciato nell'intervento alla Camera del 7 giugno che non avrebbe accettato i voti determinanti del Msi, ma che poi fu spinto dal presidente della Repubblica a non dimettersi comunque. Due sono i dati di un certo interesse messi in luce da Elia. In primo luogo vi è la critica alla provocazione lanciata da Sturzo sull'opportunità che il presidente Gronchi accompagnasse la riezione delle dimissioni del Governo Zoli con un messaggio rivolto al Parlamento: si chiede, infatti, polemicamente (p. 339) "come poteva giustificarsi un messaggio alle Camere che avevano concesso la fiducia, che si apprestavano a svolgere il programma governativo e che avevano appreso che, ciò nonostante, il Governo si dimetteva?" In secondo luogo troviamo una lucida ricostruzione del potere di scioglimento delle Camere, volta a contestare la posizione per così dire pilatesca di Zoli (p. 352) – «quando si chiede a me che cosa penso di fare in ordine allo scioglimento anticipato del Senato, mi si chiede di fare una cosa che è al di fuori della Costituzione; io non posso fare niente»: invece, coerentemente con la sua visione monista del regime parlamentare, Elia, facendo proprio l'intervento di un deputato, ricorda al Presidente del Consiglio "il diritto ed il dovere di assumere o di respingere le responsabilità politiche dell'atto, accettando o rifiutando di

controfirmare il decreto di scioglimento, qualora il presidente della Repubblica, nella sua incontestabile libertà di decisione, glielo presenti”.

Nel 1959 vi è una nota molto tecnica su una sentenza del Consiglio di Stato in materia di contenzioso elettorale, circa la partecipazione di un estraneo alla sezione alle operazioni elettorali.

Il 1960 è indubbiamente l'anno più importante perché sono esaminate tutte le crisi governative che vanno dal giugno 1958 al maggio 1960 (Governi Fanfani II, Segni II, Tambroni) con il contributo, oltre che di Leopoldo Elia, di Marino Bon Valsassina. Elia segnala anzitutto l'innovazione della prassi avvenuta da inizio legislatura, di cui si è già riferito nel paragrafo precedente, per cui il decreto di accettazione delle dimissioni del Governo uscente veniva ora a precedere immediatamente quello della nomina del nuovo governo, mentre in precedenza le dimissioni erano formalmente retrodatate al momento dell'incarico. La prassi precedente comportava “due inconvenienti: il primo che il mandato affidato all'incaricato figurava giuridicamente perfetto nel giorno in cui era stato conferito, mentre in realtà esso veniva accettato con riserva e la riserva era sciolta soltanto contestualmente al successivo atto di nomina a Presidente del Consiglio” (pag. 371). Bon Valsassina, a proposito delle dimissioni del Governo Segni e della nomina del Fanfani II, si concentra poi sul tema delle crisi extraparlamentari, che Elia è chiamato a ricostruire in termini di successive dichiarazioni nelle Camere. Le elaborazioni dei due però si incrociano perché Bon Valsassina presenta dure critiche all'interventismo presidenziale di Gronchi citando anche la nota di Elia dell'anno precedente e segnalando che la prassi e le stesse dichiarazioni pubbliche di Gronchi sulla sua influenza nella scelta dei ministri in nome “di un suo diritto e dovere di collaborare alla formazione del governo” sono andate “in senso opposto” (p. 381). Cita poi un testo di Glum del 1960 relativo a Weimar, sostenendo che così facendo Gronchi era andato oltre quello che faceva il presidente del Reich, il quale pure era un “monarca non coronato”, che però non si sarebbe immischiato nella scelta dei ministri operata dai Cancellieri. Elia riporta asetticamente la discussione parlamentare, così come fa anche nel paragrafo successivo sui rilievi critici in Parlamento sulla struttura del Governo Segni. A Elia tocca però una nota delicatissima sul “trattamento 'differenziato' di ministri dimissionari” che inizia a pag. 399. Gronchi, dopo che il Governo, ricevuta la fiducia della Camera, si era dimesso spiegando con un comunicato del Consiglio dei ministri che non sarebbe andato al Senato a causa delle dimissioni di tre ministri delle sinistre Dc (Pastore, Bo e Sullo), si era riservato di accettare le dimissioni del Governo Tambroni nel suo insieme, ma aveva invece accettato subito quelle dei ministri citati. Elia dichiara di voler prescindere (ma in realtà non intende prescindere affatto) “dal carattere 'polemico' nei confronti degli interessati... ed anche dai suoi fini pratici, il più evidente tra essi essendo quello di avere a disposizione una compagine ministeriale senza dimissionari 'irriducibili' per il momento in cui il capo dello Stato avesse richiesto all'on. Tambroni di riprendere l'iter parlamentare della fiducia (come poi avvenne)”. A questo punto Elia passa al terreno della “legittimità e correttezza costituzionale”: anzitutto contesta il comunicato del Consiglio che parla di dimissioni di tre ministri che non erano state in realtà ancora accolte; poi mette in discussione la scelta del presidente del Consiglio, che era già dimissionario, di “presentare

insieme le dimissioni di *tutti* (NdA-corsivo di Elia) i ministri e la proposta di accettazione relativa ai tre... precursori” (p. 400). Un atto che “difficilmente potrebbe farsi rientrare nella ‘ordinaria amministrazione’” (ivi). Quando non si è ancora proceduto all’accettazione delle dimissioni individuali “sopravvengono quelle collegiali”, le seconde assorbono necessariamente le prime, le quali possono riacquisire autonomia solo “in via eventuale: e cioè quando il Capo dello Stato respinga le dimissioni del Governo e soltanto coloro che si erano ritirati per iniziativa individuale mantengano le loro dimissioni” (ivi). A Elia poi anche un ultimo onere, quello di una nota sulla “possibilità di interrompere l’iter parlamentare per il conferimento della fiducia” (p. 401). I sostenitori più forti del Governo sostenevano che questo non fosse possibile, che il Governo fosse tenuto a completare l’iter di formazione. Elia riparte dal precedente Zoli, che aveva già sancito il principio delle libere dimissioni e che derivava da un medesimo problema politico, i consensi determinanti del Msi, ossia “una valutazione negativa del voto positivo di alcuni deputati” (p. 401), anche se per Zoli il problema si era posto dopo il passaggio nella seconda Camera. Secondo Elia la questione è semplice: “quando il Governo attribuisce portata decisiva a tale valutazione è necessario procedere immediatamente alla presentazione delle dimissioni, anche se l’altra Camera non si sia ancora pronunciata sulla fiducia perché un comportamento diverso potrebbe essere veramente irriguardoso” facendo discutere e votare per un Governo che già si riserverebbe di dimettersi per atti precedenti e già noti.

Per inciso il 1960 è anche l’anno in cui Carlo Esposito pubblica la voce “Capo dello Stato” nel sesto volume dell’*Enciclopedia del Diritto*. In essa Elia è citato una volta sola in senso critico, nella nota 86, per problematizzare la sua convinzione in ordine alla tendenza alla personalizzazione del potere come “uno degli elementi necessari della vita democratica moderna”. Per Esposito l’accumulazione di potere che si ha nel detentore di una carica monocratica prescinde dal fatto che quella tendenza sussista o no.

Nel 1961 si legge un commento tecnico alla sentenza della Corte n. 43/1961 che rileva solo per una breve nota in cui, a partire da una citazione di Mazziotti, Elia sembra accogliere la tesi del possibile ricorso da parte della Giunta delle elezioni alla Corte costituzionale vista la latitudine dei suoi poteri, compresi quelli di “controllo-giudizio preliminare alla contestazione” confermati anche dal suo regolamento (p. 975).

Nulla risulta nel 1962, mentre nel 1963 vi è, infine, una nota molto tecnica sulla sentenza della corte n. 60/1963 in materia di contenzioso elettorale.

4. Una breve conclusione: lo studioso e le prassi, rileggere Elia attraverso le classificazioni di Barbera

Se, alla fine di questo percorso, si può suggerire una breve conclusione, si può forse ripartire dall’analisi critica delle prassi offerta da Elia (specie delle prassi che curavano la forma di governo in chiave allo stesso tempo presidenziale e assembleare anziché primo ministeriale) per inquadrarle nelle quattro categorie attraverso le quali Augusto Barbera nella

“Presentazione” al citato volume sulle prassi degli organi costituzionali cerca di specificare questo fenomeno. Barbera individua: prassi di patologica irregolarità, prassi che manifestano nuove regole, prassi che specificano un indirizzo interpretativo, prassi espressione di correttezza costituzionale. Molte delle critiche a Gronchi si possono inserire nelle prima tipologia, quella in cui Barbera fa già rientrare la scelta sostanziale dei ministri da parte dei partiti sia pur imputandola formalmente al presidente della Repubblica e al presidente del Consiglio, oltre al fenomeno dei dissensi individuali e partitici che rompono la collegialità dell'esecutivo e a cui Elia forse aggiungerebbe altre forzature presidenziali come la designazione da parte del presidente Gronchi di ministri in settori delicati (partecipazioni statali, politica estera), finendo coll'imporsi allo stesso presidente del Consiglio. Forse in qualche caso le critiche pur marcate che abbiamo visto da parte di Elia ad alcune prassi non arrivano però allo soglia della “patologica regolarità”, per cui lo schema di Barbera si potrebbe integrare con una quinta tipologia, che potremmo definire delle “prassi espressione di non piena correttezza costituzionale”.

In questo ci aiuta anche l'Elia successivo, quello della voce sulle forme di governo, il quale distingue tra l'allargamento delle funzioni operato da Einaudi (anche richiamando la nomina di Pella) che erano legate alla maggiori difficoltà del quadro politico post-1953, e l'ampliamento auspicato dagli autori che più avevano spinto in seguito Gronchi ad andare oltre su quella strada (Elia li identifica nella nota 120 citando Piccardi, Guarino e Barile che definisce “presidenzialisti più animosi” che avrebbero cercato di spingerlo “oltre i limiti non valicabili delle sue attribuzioni”).

Questa breve rassegna mi pare dimostri che la lettura di questi testi giovanili di Elia, sia pure molto lontani nel tempo, è ancora in grado di stimolare la nostra riflessione. Un merito non da poco di cui non possiamo che essergli decisamente molto grati.

(ringrazio Fulco Lanchester per aver avuto l'idea di questa relazione e per varie preziose indicazioni metodologiche, Giorgio Armillei, Carlo Fusaro, Salvatore Curreri e Matteo Timiani per il controllo incrociato sulle fonti e i vari suggerimenti su versioni provvisorie del testo)

La tradizione giuspubblicistica a “La Sapienza”*

di Fulco Lanchester**

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. La giuspubblicistica italiana alla Sapienza fino agli anni Trenta. — 3. L’organizzazione delle Facoltà giuridico-politico-economiche a La Sapienza. — 4. La caduta del fascismo, l’epurazione e il periodo Costituente. — 5. Il passaggio di testimone negli anni Cinquanta e l’affacciarsi di una nuova generazione.

1. Premessa

Ai fini di questo Convegno è stata operata un’analisi sistematica sulla presenza dei giuspubblicisti alla Sapienza sulla base degli annuari del Ministero della Pubblica Istruzione e dell’Università di Roma dall’anno accademico 1924-25 sino al 1969-70.

In particolare sono stati tratti dagli Annuari pubblicati dall’Università ai vari anni (v. la nota metodologica del dott. Simone Ferraro in appendice) la composizione del corpo docente ordinario, incaricato e libero docente, nonché la composizione dei Seminari, delle Scuole e degli Istituti che si sono succeduti nel tempo. Il materiale molto consistente verrà reso consultabile in una pubblicazione a parte. In questa sede ci si è limitati a fornire i dati relativi ad alcuni anni significativi ai fini del Convegno *La Sapienza del giovane Leopoldo Elia: 1948-1962*. Si tratta di undici anni accademici che abbracciano circa cinquanta anni di storia universitaria e politica: due negli anni Venti (1924-25;1925-26) al fine di valutare l’impatto della trasformazione in Facoltà della Scuola di Scienze politiche; due negli anni Trenta per stimare il processo di “conquista” dell’ambiente accademico romano da parte del fascismo; tre durante gli anni Quaranta (1942-43;1944-45;1948-49) per descrivere l’epoca del cosiddetto “regime transitorio e provvisorio” fino alla nuova fase costituzionale; due negli anni Cinquanta per descrivere il mutamento nel panorama accademico derivante dal passaggio di testimone accademico tra generazioni; e, infine, due degli anni Sessanta e Settanta (1964-65;1970-71) per certificare i nuovi assetti accademici a “La Sapienza”.

2. La giuspubblicistica italiana alla Sapienza fino agli anni Trenta

Dalla ricerca effettuata scaturisce che sotto il profilo metodologico:

a- Nel primo trentennio unitario la giuspubblicistica de “La Sapienza” fu caratterizzata dalla personalità di Luigi Palma, il rappresentante più caratteristico della generazione di giuspubblicisti dei primi venti anni di storia unitaria. In breve, un giurista rappresentativo dell’indirizzo storico-comparatistico, che precede la nascita della scuola

* Introduzione all’Appendice documentaria.

** Università “La Sapienza”.

orlandiana e che fornisce alla corrente antiformalista elementi di riflessione e di sviluppo. Per quanto riguarda il Diritto internazionale le origini sono caratterizzate dalla Scuola di Pasquale S. Mancini, proseguita sino al 1910 dal genero Augusto Pierantoni, e fondata sul paradigma del principio di nazionalità, mentre per la filosofia del diritto, se si esclude il fugace passaggio di Icinio Vanni, essa verrà a sovrapporsi con l'Introduzione alle scienze giuridiche di Francesco Filomusi Guelfi. Il diritto amministrativo, di cui fu per breve tempo ordinario Giuseppe Saredo, viene invece insegnato per molti anni da Lorenzo Meucci (uno degli eminenti pre-orlandiani del settore), per poi essere sostituito da Antonio Salandra.

b- Per quanto riguarda le materie del diritto pubblico interno, la scuola positiva pervenuta nell'Ateneo romano all'inizio del secolo XX penetrò stabilmente -senza prevaricare (lo disse lo stesso Orlando nel corso delle sue lezioni) anche perché distratta da impegni pubblici durante il primo decennio del secolo XX, lasciando ampio gioco ad altre impostazioni. Nel periodo liberale-democratico accanto a Vittorio Emanuele Orlando (Diritto pubblico interno) e Alfredo Codacci Pisanelli (Scienza dell'amministrazione) erano -infatti- presenti Antonio Salandra (Diritto amministrativo) e Luigi Luzzatti (Diritto costituzionale), mentre proprio in limine del periodo liberale (democratico) venne chiamato da Torino Gaetano Mosca. Infine, le materie internazionalistiche verranno invece caratterizzate dalla figura di Dionisio Anzilotti dal 1912 in poi, mentre quelle filosofico-giuridiche da Giorgio Del Vecchio dal 1920.

c- Il periodo fascista (diviso secondo fasi storicamente significative 1922-24; 1925-1933; 1934-1943) viene caratterizzato da una continuità a caposaldo della dottrina liberale (al di là della metodologia) nell'ambito della Facoltà di Giurisprudenza e dalla novità, nel settore pubblicistico, costituita dalla istituzione della Facoltà di Scienze politiche, caratterizzato prima da Luigi Rossi e Alfredo Rocco e poi da Sergio Panunzio.

Nella Facoltà di Giurisprudenza in effetti molti docenti e collaboratori delle materie giuspubblicistiche rimasero legati ai valori liberali-oligarchici (si v. la lista degli ordinari, degli incaricati, dei liberi docenti e degli assistenti ai vari anni), mentre le maggiori novità vennero da filosofi del diritto (Giorgio Del Vecchio) e dai romanisti (Pietro De Francisci)¹. Il mutamento avvenne in maniera progressiva attraverso la nuova Facoltà di Scienze politiche, ma anche attraverso la stabilizzazione/innovazione incrementale del regime. Nel 1926 Santi Romano, trasferitosi a Milano da Pisa nel 1924, aveva rifiutato l'ulteriore spostamento da Milano a Scienze politiche di Roma, ma dopo il 1928 (nominato alla Presidenza del Consiglio di Stato) accettò un'incarico sia a Giurisprudenza che a Scienze politiche².

¹ V. F. Lanchester, *Pensare lo Stato*, Roma, Laterza, 2004, *passim*.

² V. Acs, Mpi Dg Istr.Sup., Fasc. Pers. Ins. E Amm. II Vers., 2a Serie B.133, Comunicazione del Ministro P.I. 25-ottobre 1924 con cui S. R. viene trasferito da Pisa a Milano. V. idem, lettera rettore del Vecchio del 25 sett. 1926 che trasmette lettera di S. R. Relativa al trasferimento alla cattedra di Diritto pubblico interno della Facoltà di Scienze politiche Univ. Roma; Lettera di Santi Romano del 23 sett. 1926 al rett. Univ. Roma in cui dichiara di non poter dichiarare il proprio

In un simile contesto la Facoltà romana di Scienze politiche (che si riallacciava seppur latamente alla Scuola economico-amministrativa, fondata da Angelo Messedaglia e supportata da Luigi Palma nel 1878)³ era sì militante, ma in un singolare equilibrio, da un lato, tra un vecchio esponente del mondo liberale come Luigi Rossi e un docente engagé come Sergio Panunzio, e – dall’altro – una realtà caratterizzata dal nazionalismo di Alfredo Rocco. A differenza di contesti molto più orientati (penso a Perugia ed a Pisa) l’ambito romano di Scienze politiche era molto più *governativo ed istituzionale*. A Giurisprudenza la difficoltà della situazione era, invece, evidenziata dall’affiancamento ai corsi di Diritto costituzionale di Vittorio Emanuele Orlando, non condizionabile, dell’insegnamento di Legislazione costituzionale fascista di Pietro Chimienti, un esponente liberale dell’indirizzo storico-politico che aveva fatto compromesso con il regime.

È, dunque, nei primi anni Trenta che il mondo politico-accademico fascista, oramai stabilizzato, penetra in maniera decisa nell’Università di Roma, con un più profondo condizionamento della stessa organizzazione delle Facoltà.

In un simile quadro, che vide nel primo lustro degli anni Trenta l’inserimento nelle Università degli Istituti superiori di Scienze economiche e commerciali ⁴ (v. su questo il materiale documentario), l’Istituto di diritto pubblico e legislazione sociale di Scienze politiche diretto dal Rossi (ma con la presenza di Sergio Panunzio) risultò molto dinamico nella riflessione sulle novità del momento costituzionalistico a cavallo della Legge su Gran Consiglio del Fascismo, come dimostrano d’altro canto le varie serie della Collana pubblicate ⁵.

D’altro canto gli assistenti, che vi operarono nel tempo, costituirono il nucleo della “giovane dottrina” degli anni Trenta, che fornirà un contributo determinate alla redazione e

consenso al trasferimento proposto dalla Facoltà di Scienze politiche; Estratto del verbale della sed. 28 maggio 1926, relativo alla chiamata alla cattedra di Diritto pubblico interno di Scienze politiche (com. Del Vecchio) presenti: De Stefani, Manfroni, Volpe, Gini, Rossi, Amoroso; Lettera autografa del S. R. (10 febbraio 1926) in cui per varie ragioni rifiuta di trasferirsi a Roma Scienze politiche, dove il Ministro l’avrebbe voluto.

³ V. su questo F. Lanchester (a cura di), *Passato e presente della Facoltà di Scienze politiche*, Milano, Giuffrè, 2003

⁴ Per quanto riguarda il settore pubblicistico dell’Istituto superiore poi Facoltà di Scienze economiche e commerciali, oltre a Tomaso Perassi, si deve ricordare Gaetano Vitagliano, docente di Istituzioni di diritto pubblico, allievo di Vittorio Emanuele Orlando e traduttore delle opere di G. Jellinek.

⁵ Tra i volumi della prima serie, oltre alle raccolte di saggi di L. Rossi, mi pare opportuno evidenziare: A. Marongiu, *I Parlamenti di Sardegna nella storia e nel diritto pubblico comparato* (1932); C. Mortati, *L’ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano* (1931); G. Miele, *La manifestazione della volontà del privato nel diritto amministrativo* (1931); A. Origone, *Sulle leggi costituzionali* (1933); V. Crisafulli, *Sulla teoria della norma giuridica* (1935); P. Biscaretti di Ruffia, *La proposta nel diritto pubblico* (1936); A. Origone, *L’estensione della competenza legislativa del Governo nello Stato moderno* (1935); C. Mortati, *La volontà e la causa nell’atto amministrativo e nella legge* (1935).

Per quanto riguarda la seconda serie, R. Balzarini, *Atti e negozi di diritto corporativo* (1938), P. Biscaretti di Ruffia, *Contributo alla teoria giuridica della formazione degli Stati* (1938); C. Lavagna, *La dottrina nazionalsocialista del diritto e dello Stato* (1938), G. Rizzo, *La responsabilità regia e le deposizioni dei Re inglesi* (1939); G. Codacci Pisanelli, *L’annullamento degli atti amministrativi* (1939); P. Biscaretti di Ruffia, *Le norme della correttezza costituzionale* (1939), M. S. Giannini, *L’interpretazione dell’atto amministrativo e la teoria giuridica dell’interpretazione* (1939); A. Origone, *La riforma della rappresentanza politica in Italia* (1940); C. Mortati, *Sulla costituzione in senso materiale* (1940); P. Biscaretti di Ruffia, *Le attribuzioni del Gran Consiglio del Fascismo* (1940); D. De Cocci, *La rappresentanza sindacale* (1942); V. Gueli, *Il diritto singolare e il sistema giuridico* (1942).

alla successiva interpretazione dello stesso testo costituzionale repubblicano e che tornerà alla Sapienza negli anni Cinquanta - Sessanta.

3. L'organizzazione delle Facoltà giuridico-politico-economiche a La Sapienza

Proprio ai fini di inquadrare la formazione della giuspubblicistica del periodo con influenza sullo stesso Leopoldo Elia, non sembri quindi fuori luogo accennare alla dinamica organizzativa delle Facoltà giuridico-politico-economiche del periodo.

In primo luogo, la Facoltà di Giurisprudenza fino ai primi anni Trenta aveva utilizzato ancora la struttura del Seminario giuridico e delle Scuole. Scienze politiche si orientò, invece, immediatamente ad istituire gli Istituti e, per circa dieci anni, possedette l'unico Istituto di diritto pubblico dell'Università romana. Verso la metà degli anni Trenta, siamo già in una fase di trasformazione incisiva dell'Università nel contesto del regime caratterizzata dall'opera dei Ministri dell'Educazione nazionale ⁶, venne istituito l'Istituto di filosofia del diritto, in cui con Del Vecchio veniva accentuata la prospettiva di diritto pubblico generale. E' significativo che dal 1934-35, ma ufficialmente solo con il nuovo Statuto del 1939, venisse previsto anche Giurisprudenza un Istituto di diritto pubblico, diretto però da Arturo Carlo Jemolo, ordinario di Diritto ecclesiastico, che forniva l'impronta allo stesso. E' vero che all'interno dello stesso Istituto agiva Santi Romano, incaricato di Diritto costituzionale dal 1932-33, anno del pensionamento di Vittorio Emanuele Orlando, e che gli assistenti dello stesso saranno, in successione, Paolo Biscaretti, Massimo S. Giannini e Carlo Lavagna, ma è anche indubbio che la produzione dell'Istituto in oggetto sarà condizionata dalla personalità di Jemolo, in carica fino all'arrivo di Carlo Esposito alla metà degli anni Cinquanta. Le uniche due pubblicazioni di orientamento costituzionalistico furono, infatti, quella di Lavagna (*Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici tra Capo del Governo e Ministri*, 1942) e Rizzo (*La Repubblica Presidenziale*, 1944), mentre tutte le altre esprimevano un orientamento ecclesiasticistico o canonistico.

I docenti che negli anni Trenta e quaranta daranno vita alla Teoria della Costituzione, riconoscimento della nuova situazione della società di massa, si formano sotto le ali di una prospettiva che sta tra la dottrina dello Stato, la filosofia del diritto e l'approccio storico-politico. Benedetto Liuzzi, Agostino Origone, Costantino Mortati, Vezio Crisafulli, Carlo Esposito (che considero anche componente della schiera romana per il suo passaggio all'area di influenza di Santi Romano dopo il noto conflitto Del Vecchio – Ravà sulla sua persona), Massimo S. Giannini, Carlo Lavagna sono le personalità che durante la fine degli anni Venti e il decennio successivo caratterizzano l'ambiente giuspubblicistico romano. Lo stesso viene

⁶ Francesco Ercole, che poi verrà chiamato a Giurisprudenza per la Storia delle Dottrine politiche, fu Ministro dal 20 luglio 1932 al 24 gennaio 1935, mentre Cesare Maria De Vecchi di Val Cismon lo fu tra il 24 gennaio 1935 e il 15 novembre 1936). Faccio notare che Giuseppe Bottai, titolare del dicastero tra il 15 novembre 1936 e il 5 febbraio 1943, divenne ordinario a Pisa della 1932 di Diritto corporativo venne chiamato a Scienze politiche per lo stesso insegnamento dal 1936.

indubbiamente arricchito da personaggi del regime (penso a Giuseppe Bottai per il Diritto Corporativo, che istituisce l'Istituto di Diritto corporativo a Scienze politiche), mentre poco dopo l'arrivo di Gaspare Ambrosini a Diritto coloniale risulta istituito l'Istituto ad esso dedicato a Giurisprudenza.

In ambito internazionalistico Tomaso Perassi, dagli anni Venti professore stabile presso l'Istituto Superiore di Scienze economiche poi entrato a far parte dell'Ateneo romano nel 1934, suppliva a Giurisprudenza Dionisio Anzilotti, giudice della Corte permanente di giustizia internazionale della Società delle nazioni (di cui fu anche presidente) dal 1928 e faceva parte del Seminario dell'Istituto di diritto pubblico e legislazione sociale diretto da Rossi. Perassi, che si era laureato a Pavia, nel 1914, aveva vinto la cattedra di Istituzioni di Diritto pubblico e internazionale a Bari presso l'Istituto superiore di commercio di Bari, per poi passare all'omologo Istituto di Napoli nel 1921 e a quello di Roma nel 1928. Egli era rappresentativo di una generazione di cultori del Diritto pubblico che ruotavano (così come farà anche Riccardo Monaco) su tutte le discipline del settore giuspubblicistico, in analogia con quanto si verificava in ambito straniero (penso a Kelsen, Schmitt in area autro-tedesca o a Redslob in Francia). Egli sarà chiamato a ricoprire la cattedra di diritto internazionale a Giurisprudenza nel 1938, per poi divenire nel secondo dopoguerra non soltanto costituente, ma – in seguito – anche giudice della Corte costituzionale. Segretario generale del contenzioso diplomatico, Perassi era sicuramente un intellettuale meno esposto di Amedeo Giannini, che, consigliere di Stato dal 1923, proprio quell'anno venne nominato segretario generale del contenzioso diplomatico e fu un indefesso organizzatore di cultura, contribuendo a fondare e dirigere, tra gli altri, l'Istituto per l'oriente e l'Istituto per l'Europa centro orientale. Intellettuale poliedrico spaziò nell'ambito del Diritto aeronautico e della Storia dei trattati, occupandosi ex-professo anche di Diritto costituzionale comparato, molto influenzato in questo campo dalla lezione di Mirkin-Guetzevitch. E' significativo del suo ruolo il muoversi tra le Facoltà di Giurisprudenza, dove insegnò appunto la Storia dei trattati e delle relazioni internazionali ed il Diritto aereonautico, e la Facoltà di Scienze politiche dove, nell'Istituto di Rossi, presidiava il Diritto pubblico interno.

Nel secondo lustro degli anni Trenta, con il pensionamento di Luigi Rossi, mantenuto per decisione di Bottai alla Direzione dell'Istituto di diritto pubblico, le Facoltà giuridico-politiche sono caratterizzate dall'arrivo a Giurisprudenza di Gaspare Ambrosini, allievo di Mosca e di Ruffini, per il Diritto coloniale e a Scienze politiche di Vincenzo Zangara, vicesegretario generale del PNF, per il Diritto costituzionale italiano e comparato. La vicenda di quest'ultimo si incrocia con quella di Carlo Costamagna (1881-1965), magistrato e libero docente di Principi di legislazione fascista dal 1933 presso la Facoltà di giurisprudenza, di cui mi sono occupato per il primo concorso di Diritto corporativo presso l'Università di Pisa. Zangara, che aveva insegnato presso la Regia Facoltà Fascista di Perugia, diretta da Panunzio, ed aveva vinto il concorso di diritto costituzionale di Catania (1935), in una terna *zoppa* con Carlo Esposito, era un esperto di PNF e di corporazioni, ma legato alla scuola orlandiana. Costamagna, molto impegnato nelle riforme istituzionali incrementali del regime fascista, era con Rosboch direttore della rivista "Lo Stato", su cui nel primo lustro degli anni

Trenta scrissero numerosi giuspubblicisti, tra cui Crisafulli, che ne fu persino redattore capo, e Mortati.

Nel 1940 Vincenzo Zangara fu colpito da un procedimento di espulsione del PNF e da un trasferimento forzato presso l'Università di Modena, in un contenzioso che durerà più di quindici anni e che risulta sintomatico della conflittualità interna al regime, del singolare processo di epurazione che venne attuato in Italia e del sovrapporsi allo stesso di lotte accademiche successive.

Il Diritto costituzionale italiano e comparato venne assegnato, quindi, per incarico a Carlo Costamagna, mentre nel 1942/3 arrivava ad Economia e commercio dalla Facoltà sulla cattedra di Istituzioni di diritto pubblico Giuseppe Chiarelli, uno dei più brillanti giuspubblicisti per il Diritto corporativo dell'epoca. Il Chiarelli, direttore della Rivista *Stato e diritto* che era divenuta una palestra della più acuta dottrina del periodo, diede proprio in quel periodo il senso di un distacco progressivo dal regime e dello sciogliersi del consenso da parte della classe dirigente.

Le vicende belliche ed il crollo del fascismo conclusero una vicenda di contrastata tendenza alla totalitarizzazione e vedono nella RSI riapparire gli elementi del movimento che si era consolidato in partito e poi in regime. La dottrina costituzionalistica italiana si riconvertì rapidamente nel corso del biennio 1943-1945 ai principi ed ai valori pluralistici. Questa riconversione fu facilitata dalla adesione silente di alcuni al metodo giuridico tradizionale e dalla applicazione da parte di altri di quei canoni metodologici che fornivano la possibilità di controllare il principio politico all'interno della continuità disciplinare. Il dibattito sui *principi generali dell'ordinamento giuridico fascista*, tenutosi in occasione dell'emanazione dei nuovi codici, prefigura le discussioni costituenti sui principi fondamentali e il confronto sui limiti impliciti ed espliciti alla revisione della Costituzione.

Si tratta di un tema che evidenzia la continuità nello sviluppo personale e metodologico che lega il dibattito costituzionalistico dal prefascismo, al fascismo, alla Costituzione e, forse, anche dopo. Ma questo è un altro discorso.

4. La caduta del fascismo, l'epurazione e il periodo Costituente

Dell'ambiente politico culturale attorno alla Assemblea Costituente ha riferito anche Paolo Pombeni, soprattutto in relazione all'indirizzo dossettiano o dei cosiddetti *professorini*, che caratterizzarono il lavoro della Assemblea costituente e sulla cui influenza costituisce una ulteriore testimonianza la ripubblicazione dello scritto di Dossetti *Non abbiate paura dello Stato* da parte di Enzo Balboni ⁷.

⁷ G. Dossetti, *Non abbiate paura dello stato! funzioni e ordinamento dello stato moderno*, a cura di E. Balboni, Milano, Vita e Pensiero, 2013

Il Diritto pubblico ed in particolare il Diritto costituzionale, lo diceva proprio dopo la seconda guerra mondiale Carl Schmitt in *Ex captivitate salus*⁸ (ma anche lo stesso Elia) è come noto fortemente condizionato dal politico, ma soprattutto nei periodi di transizione istituzionale apparentemente ibernato. Dico apparentemente, perché invece è solitamente in piena attività, come dimostra il contesto pubblicistico de “La Sapienza” che può essere considerato una cartina di *tornasole* della dinamica del periodo.

La liberazione di Roma nel giugno 1944 ed il nuovo Governo Bonomi che si era insediato a metà giugno comportarono l’inizio dell’epurazione⁹. In ambito romano il processo di *Sauberung*¹⁰ era stato fatto iniziare dall’Amministrazione militare alleata attraverso il Colonnello Poletti¹¹. Poi il 27 luglio era arrivato il D.lg. Lgt n. 159 - sanzioni contro il fascismo, per cui un lungo elenco di docenti fu raggiunto dagli avvisi relativi al procedimento di epurazione. Alcuni riuscirono velocemente a risolvere la questione, per altri i tempi furono più lunghi, altri ancora scomparvero.

Per le materie giuspubblicistiche, nella Facoltà di Giurisprudenza Santi Romano, incaricato dai primi anni Trenta di Diritto costituzionale e Presidente del Consiglio di Stato, venne colpito dai provvedimenti in questione, mentre il suo Maestro Vittorio Emanuele Orlando rientrava nei ruoli universitari, prospettando sempre il tema della continuità della Scuola giuspubblicistica. Nella Facoltà di Scienze politiche Sergio Panunzio, Giuseppe Bottai e molti altri furono estromessi. Sergio Panunzio, ospitato da Costantino Mortati, suo allievo, nella Casa di Piazza Verdi, morì nell’Ottobre 1944.

Le Facoltà di Scienze politiche in analogia con le altre, escluso il “Cesare Alfieri” di Firenze, vennero in sostanza ibernate, con il pericolo non remoto di abolizione, a causa delle loro origini. A Roma Scienze politiche passò sotto tutela di Giurisprudenza, il cui Preside (Filippo Vassalli) ne divenne preside f.f., così come Gaspare Ambrosini assunse la Direzione dell’Istituto di diritto pubblico e legislazione sociale. Iniziava per Roma quella fase del diritto costituzionale provvisorio così ben descritta da Vincenzo Gueli. Molti giuspubblicisti dell’epoca provvidero a riposizionarsi. Ad es. al nord lo fecero Emilio Crosa e Paolo Biscaretti di Ruffia; al Centro-Sud ,ad es., Costantino Mortati, Giuseppe Chiarelli e Vezio Crisafulli, mentre riapparivano i giuristi liberali- conservatori o cattolici (penso a Carmelo Caristia), non importa quale fosse la loro posizione metodologica.

In quel periodo all’Università di Roma il Diritto pubblico in genere (se si escludono Gaspare Ambrosini, prontamente recuperato dal mondo cattolico, Tomaso Perassi, dal PRI, e Jemolo), venne caratterizzato dall’opera di alcuni giovani assistenti (Gueli, Rizzo, Mazzei), che costituirono un ponte tra il vecchio ed il nuovo, in simbiosi con gli assistenti degli anni

⁸ V. C. Schmitt, *Ex captivitate salus: esperienze degli anni 1945-47* traduzione di Carlo Mainoldi; con un saggio di Francesco Mercadante, Milano, Adelphi, 1987.

⁹ V. R. Canosa, *Storia dell’epurazione in Italia: le sanzioni contro il fascismo 1943-1948*, Milano, Baldini & Castoldi, 1999

¹⁰ K.-D. Henke – H. Woller (Hrsg), *Politische Sauberung in Europa : die Abrechnung mit Faschismus und Kollaboration nach dem Zweiten Weltkrieg*, Munchen, Deutscher Taschenbuch Verlag, 1991

¹¹ V. v. AUR fascicolo personale S. Panunzio; su Poletti v. L. Mercuri, *Charles Poletti, "governatore" d'Italia (1943-1945)*, Foggia, Bastogi, 1992; G. Di Capua, *Il biennio cruciale (luglio 1943-giugno 1945): l'Italia di Charles Poletti*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2005;

Venti e Trenta oramai in cattedra degli anni Trenta (mi riferisco a Mortati, Crisafulli, Giannini, ma anche a filosofi del diritto come Perticone e Capograssi).

Il riposizionamento avvenne nell'ambito dell'intensa attività di ristrutturazione istituzionale derivante dal D.lg. Lgt. 151/1944 ovvero della Costituzione provvisoria che dava seguito alla decisione costituente operata dalla forze politiche antifasciste.

Com'è noto, l'art. 1 del Decreto in questione concretizzava l'antico sogno risorgimentale di una Assemblea Costituente dopo la liberazione del territorio nazionale al fine di scegliere le forme istituzionali e per deliberare la nuova Costituzione dello Stato.

Si apriva una grande speranza che alcuni vedevano con gli occhi asciutti, mescolando la prospettiva storica con l'analisi giuridica. Nell'estate del 1945 Costantino Mortati sostenne nella prefazione al suo volume su *La Costituente* che "la preparazione alla Costituente [doveva] mirare a rendere chiara all'opinione comune la meta da raggiungere e i mezzi per conseguirla, a predisporre i congegni perché tale opinione emerg[esse] ai rappresentanti all'Assemblea i suoi imperativi"¹². Il volume di Mortati uscì nell'agosto 1945 ad appena un mese dal D.lg. Lgt del 31 luglio 1945, n. 435 con cui il Governo Parri aveva istituito il *Ministero per la Costituente* con il compito di preparare la convocazione della Assemblea Costituente e di predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione che dovrà determinare l'aspetto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economica e sociale".

La ricerca di quel *compromesso efficiente* per il futuro (per utilizzare una espressione dello stesso Mortati nel Corso della Commissione Forti) venne operata con la nomina di tre commissioni di studio aventi per oggetto rispettivamente le questioni economiche, i problemi del lavoro e i problemi relativi all'organizzazione dello Stato.

Tra i 90 componenti di quest'ultima commissione presieduta da Ugo Forti, ordinario di diritto amministrativo prima a Camerino, poi a Firenze (Cesare Alfieri), Cagliari e, infine, a Napoli, v'erano molti dei partecipanti alla Commissione per le riforme dell'amministrazione nominata dal Governo Bonomi nell'Ottobre 1944 con compiti simili.

In questa sede faccio solo notare che fra i partecipanti a queste commissioni e all'attività di preparazione del lavoro costituente i membri dell'Università romana furono numerosi e che il gruppo decisivo è quello rilevabile tra le persone che derivavano dalle Facoltà giuridico-politiche o che vi verranno successivamente chiamate.

Il Capo Gabinetto del Ministero per la Costituente era infatti Massimo S. Giannini (1915-2000), antico assistente di Santi Romano e – allora - ordinario a Perugia dopo la vittoria concorsuale a Sassari nel 1939. Roberto Ago (1907-1995) insegnava Diritto internazionale a Milano, ma verrà chiamato a Roma alla metà degli anni Cinquanta a Scienze politiche, per poi passare nel decennio successivo a Giurisprudenza.

Mi limito a segnalare che erano membri della prima sottocommissione *Problemi costituzionali*:

¹² V. C. Mortati, *La Costituente. La teoria. La storia. Il problema italiano*, Roma, Darsena, 1945, p. VII

Guido Astuti (1910-1980), straordinario a Catania dal 1938 e poi ordinario a Parma dal 1942, era stato assistente volontario dal 1933-34 e poi libero docente a Roma di Storia del diritto italiano dal 1935/36;

Veziro Crisafulli (1910-1986), assistente di Diritto costituzionale a Giurisprudenza dal 1933 e assistente volontario di Luigi Rossi presso l'Istituto di diritto pubblico e legislazione sociale a Scienze politiche dal 1935-36;

Arturo Carlo Jemolo (1891-1981), allievo di Francesco Ruffini, straordinario nel 1922 a Bologna di diritto ecclesiastico, chiamato a Roma nel 1934 e divenuto Direttore del neo-costituito Istituto di diritto pubblico di Giurisprudenza;

Costantino Mortati (1891-1985) che era stato assistente di Luigi Rossi presso l'Istituto di Diritto pubblico e legislazione sociale della Facoltà di Scienze politiche nel 1929/30, straordinario a Messina e ordinario -a Macerata e a Napoli;

Gaetano Morelli (1900-1989), laureato a Roma e libero docente nella stessa Università dal 1930/31 fino al 1934, già straordinario a Modena di Diritto internazionale dal 1933, e poi a Padova dal 1934.

Ernesto Orrei (1873-...), libero docente di Diritto costituzionale dal 1904 collaboratore di Luigi Luzzatti e suo supplente sull'insegnamento di Diritto costituzionale nel periodo dell'immediato primo dopoguerra.

Giambattista Rizzo (1908-1986), liberale, assistente volontario di Diritto costituzionale presso l'Istituto di Diritto pubblico di Giurisprudenza dal 1939/40, libero docente dal 1941/42 per il Diritto costituzionale italiano e comparato.

Infine, Mario Stolfi (Democrazia del Lavoro) libero docente di diritto commerciale; Guido Zanobini (1880-1964) ordinario di diritto amministrativo nella sede romana e Andrea Torrente (1908-1965), magistrato, libero docente di Diritto della navigazione.

Ma non solo. Ancora oggi è - a mio avviso - sottovalutata la funzione di raccordo e di stimolo di Giacomo Perticone (1892-1975), che durante gli anni Venti e Trenta era stato impegnato nella Biblioteca della Camera dei deputati e negli anni della transizione insegnava come ordinario Filosofia del diritto a Pisa. Perticone fu infatti il curatore della Collana di studi preparatori della Assemblea costituente, esemplare opera di formazione ed informazione, che mobilitò una buona parte della dottrina istituzionalistica italiana, di cui molti erano originari dell'ateneo romano. Su 44 volumi pubblicati dalla Casa editrice fiorentina Sansoni 27 sono di docenti dell'Università di Roma (De' Cocci, Ambrosini, Biscaretti, Fancelli, Mortati, Prosperetti, Lavagna, Gueli, Saitta, Lettieri, Lucifredi, Mazzei, Astuti, Ferri, Toscano, Tupini, Perticone, Jemolo, Giannini) o di persone vicine alla Camera dei deputati (Romolo Atraldi e Antonio Traversa).

Alla Consulta nazionale furono presenti Orlando, Vincenzo Arangio Ruiz (1884-1964; Istituzioni di diritto romano) Antigono Donati (1910-2002; Diritto commerciale), Guido Lucatello (1911-2003; Diritto costituzionale italiano e comparato), Panfilo Gentile (1889-1971; Filosofia del diritto), Giuseppe Grassi Orsini Ducas (Diritto costituzionale), Carlo

Manes (Diritto amministrativo), Salvatore Scoca (Scienza delle finanze e diritto finanziario), Giuseppe Sotgiu (Diritto processuale penale).

Furono invece deputati all'Assemblea costituente Caronia (rettore) Orlando, Ambrosini, Perassi, Mazzei, mentre nella prima legislatura Orlando fu senatore di diritto, Ambrosini, deputato, Antigono Donati, deputato, Giorgio Tupini, deputato, Codacci Pisanelli, deputato, Ciasca, Senatore, De' Cocci, deputato, Dominedò, deputato. Ovviamente in questa lista non do conto dei giuspubblicistiche deputati o senatori raggiungeranno successivamente la Sapienza (Mortati, Tosato, Fanfani, Moro, Segni, Leone, Medi, Martino).

5. Il passaggio di testimone negli anni Cinquanta e l'affacciarsi di una nuova generazione

Il reticolo di relazioni e di attività per quanto riguarda i pubblicisti chiarisce l'ambiente in cui si inserirà Leopoldo Elia nel suo primo anno di assistentato subito dopo la laurea. I giovani assistenti a Scienze politiche di materie giuspubblicistiche erano: De' Cocci, Diritto costituzionale italiano e comparato e deputato in Parlamento (supplito da Pasquale Panunzio); Domenico Mazzei, incaricato di Dottrina dello Stato e deputato all'Assemblea costituente; Domenico Marafioti, assistente di Dottrina dello Stato che poi si affermerà nel foro di Roma (v. *Corriere della sera*, articolo di Carlo Vulpio, 25 sett. 2011); Luigi Lettieri, che aveva sostituito Vincenzo Gueli. A Giurisprudenza nel 1948 si sente l'avanzare del nuovo con l'affiancamento a Rizzo e Gueli di Giorgio Tupini per il Diritto costituzionale; a Giuseppe Codacci Pisanelli e Flaminio Franchini di Vittorio Bachelet e di Eugenio Cannada Bartoli per il diritto Amministrativo; di Agostino Curti Gialdino e Giuseppe Barile per l'internazionale.

Ambiente non facile quello del Dottrina giuspubblicistica italiana, soprattutto in zona romana, dove la generazione più anziana era stata falciata dall'epurazione, mentre i più giovani erano sotto concorso. In questa prospettiva segnalo per quanto riguarda il settore costituzionalistico la esemplare vicenda del concorso di Camerino del 1945 (lo stesso anno del concorso di Diritto ecclesiastico per Dossetti) in cui i commissari (Crosa, Tesauo, Tosato, Esposito, Mortati) non riuscirono a trovare un accordo sul nome dei vincitori (i candidati erano Codacci Pisanelli, Del Re, Del Prete, Ferri, Franchini, Gueli, Rizzo, Sailis, molti quindi di scuola romana), aprendo un contenzioso che portò alla ripetizione del concorso nel 1949 (Comm.: Crosa, Cereti, Esposito, Mortati, Pierandrei) con la selezione della prima terna del dopoguerra (Guarino, Gueli, Virga; gli altri candidati erano Maio, Rizzo, Ferri (ritirato), Melillo (escluso).

Si stava per aprire un contenzioso ben più rilevante per l'*occupazione delle cattedre giuspubblicistiche* della Sapienza, prima a Scienze politiche e poi a Giurisprudenza, coordinato con quello dell'arrivo nel quindicennio successivo di numerosi esponenti politici di vertice a "La Sapienza" (penso a Antonio Segni e Giovanni Leone a Giurisprudenza; ad Aldo Moro e Giuseppe Medici a Scienze politiche; ad Amintore Fanfani che si aggiunge a Giacinto Bosco

ad Economia e commercio ¹³. Un prodromo interessante anche per la valutazione del processo di "successione" fu, indubbiamente il caso di Vincenzo Zangara, che sfociò in un contenzioso durato parecchi anni e che provocò anche una chilometrica ed interessata interrogazione parlamentare da parte di Raffaele Ciasca, storico moderno e Senatore della Repubblica ¹⁴. Si trattava dell'inizio di una ulteriore battaglia questa volta all'interno della sapienza per la copertura del posto di Istituzioni di Diritto pubblico a Scienze politiche, che nel 1951 era stata in sostanza riattivata, e che coinvolgerà nel contenzioso docenti come Alfonso Tesauro (allora Senatore), Carlo Esposito e Costantino Mortati, difesi rispettivamente da Sorrentino, Jemolo e Giannini. La vertenza si concluse con l'annullamento della chiamata di Tesauro, l'attribuzione della Cattedra di Istituzioni di Diritto pubblico a Esposito e di quella di Diritto costituzionale italiano e comparato a Mortati. Di qui l'apparire del giovane Sergio Fois come assistente di Esposito accanto a De' Cocci, mentre accanto Mortati, oltre ad Elia, operavano Lamberto Bernardini, Luigi Lettieri, Domenico Marafioti e poi dal 1956 Antonio La Pergola e Antonio Valentini, mentre Mario Galizia appoggiava alla cattedra di Mortati la sua libera docenza.

Con il passaggio di Carlo Esposito a giurisprudenza nel 1956 l'Istituto di diritto pubblico di quella Facoltà fu caratterizzato da un nuovo dinamismo e gli assistenti di Ambrosini, oramai giudice costituzionale – supplito per un anno da Morelli – (Rizzo, Negri, Orani e Tupini) tesero progressivamente a cedere il passo ad altri ed in particolare al giovane allievo di Crisafulli Livio Paladin, che sostituì ben presto Guglielmo Negri, oramai funzionario parlamentare.

Sarebbe troppo lungo ricordare i protagonisti di una *pepinière* estremamente vivace che si agglutina anche attorno a maestri di indubbio prestigio come Morelli, che passa a Giurisprudenza, sostituito a Scienze politiche da Ago, mentre Riccardo Monaco, che nell'immediato dopoguerra era transitato al Consiglio di Stato, insegnando diritto amministrativo a Scienze politiche, rientra nei ruoli universitari per l'organizzazione internazionale. Il decennio 1953-1963 è quello che vede nel 1960 la partenza di Mortati per la Corte costituzionale, l'arrivo di Giannini e Crisafulli a Giurisprudenza, di Tosato e Lavagna a Scienze politiche, di Guarino a Economia e commercio.

Si tratta di un periodo molto vivace in cui l'Università di Roma rappresenta il 14% dell'intero settore universitario italiano, ma non è ancora investita dalle contraddizioni devastanti che scoppieranno negli anni Settanta.

All'interno delle liste pubblicate troverete alcuni degli oratori del Convegno (penso a Giuliano Amato, Sabino Cassese, Antonio D'Atena, Silvio Traversa), testimoni del passaggio del testimone fra due generazioni di giuspubblicisti e protagonisti di quello successivo. Essi sono solo la punta di diamante di un panorama umano e scientifico estremamente ricco che ha caratterizzato "La Sapienza" nel momento in cui l'Università italiana è divenuta di massa.

¹³ Per un panorama non limitato solo a Scienze politiche v. F. Bruno, *I giuspubblicisti della Facoltà di Scienze politiche*, in "Passato e presente delle Facoltà di Scienze politiche", a cura di F. Lanchester, Milano, Giuffrè, 2003, pp.143 ss.

¹⁴ V. R. Ciasca, *Della impudenza: interrogazione presentata il 15 ottobre 1950 al Ministro della Pubblica istruzione*. Roma, tipografia del Senato G. Bardi, 1951

Il termine *ad quem* della documentazione presentata è il 1970, ovvero il momento in cui Leopoldo Elia viene chiamato alla cattedra di Diritto costituzionale della Facoltà di Giurisprudenza.

Un'ultima osservazione. I dati raccolti sono corredati da indicazioni del coinvolgimento dei docenti di vario grado nelle istituzioni politiche e giurisdizionali di vario livello. Il progetto dell'Università della terza Roma, perseguito in maniera più o meno consapevole sin dal 1870 e che aveva prodotto un equilibrio complesso tra accademia e mondo politico, dopo gli anni Settanta entra in crisi. Non è soltanto l'Università di massa che lo erode, ma anche il DPR 382, che impedisce il mantenimento in ruolo dei rappresentanti in Parlamento, e l'indispensabile gemmazione di altre università statali (la II e la III) e il moltiplicarsi di università private.

In questa prospettiva non è detto che in futuro un Convegno su simili argomenti possa essere necessariamente organizzato da "La Sapienza".

Appendice ¹

Materiale documentario: Docenti, Liberi docenti, Assistenti, Seminari, Istituti e Scuole delle Facoltà di Giurisprudenza, Scienze Politiche ed Economia e Commercio

U N I V E R S I T A ' D E G L I S T U D I D I R O M A

1924 - 25 ²

Facoltà di Giurisprudenza

Professori Ordinari

ANZILOTTI DIONISIO **Diritto internazionale pubblico e privato**

ASCOLI ALFREDO **Istituzioni di diritto privato italiano**

BENINI RODOLFO **Statistica**

BONFANTE PIETRO **Diritto romano**

BRANDILEONE FRANCESCO **Storia del diritto italiano**

CARUSI EVARISTO **Diritti orientali mediterranei**

CHIOVENDA GIUSEPPE **Diritto processuale civile e ordinamento processuale**

CODACCI PISANELLI ALFREDO **Scienza dell'amministrazione** ([deputato al parlamento](#))

DE FRANCISCI PIETRO **Storia del diritto romano**

DE VITI DE MARCO ANTONIO

Scienza delle finanze e diritto finanziario

DEL VECCHIO GIORGIO **Filosofia del diritto** (Introduzione filosofica alle scienze giuridiche e teoria generale del diritto)

FERRI ENRICO **Diritto e procedura penale**

MOSCA GAETANO **Storia delle istituzioni e delle dottrine politiche** ([senatore del regno](#))

ORLANDO VITTORIO EMANUELE **Diritto costituzionale** ([deputato al parlamento](#))

POLACCO VITTORIO **Diritto civile** ([senatore del regno](#))

RICCI UMBERTO **Economia politica**

SALANDRA ANTONIO **Diritto amministrativo** (**Preside di Facoltà**) ([deputato al parlamento](#))

SCADUTO FRANCESCO **Diritto ecclesiastico** ([senatore del regno](#))

SCIALOJA VITTORIO **Istituzioni di diritto romano** ([senatore del regno](#))

VIVANTE CESARE **Diritto commerciale**

Professori Incaricati

BRANDILEONE FRANCESCO **Diritto greco-romano**

CARUSI EVARISTO **Introduzione allo studio del diritto comparato**

MONDAINI GENNARO **Storia e politica coloniale**

N. N. **Diritto mussulmano**

OTTOLENGHI SALVATORE **Medicina legale**

STELLA MARANCA FILIPPO **Epigrafia giuridica romana**

Professori liberi docenti

AQUILANTI FRANCESCO **Filosofia del diritto**

BUONVINO MICHELE **Diritto internazionale**

CAPORALI DANTE **Diritto civile**

CARASSAI CARLO **Diritto canonico**

CARRARA GIOVANNI **Diritto civile**

CASTORI COSTANTINO **Diritto e procedura penale**

CAVAGLIERI ARRIGO **Diritto internazionale**

¹ V. F-Lanchester, *La tradizione giuspubblicistica a "La Sapienza"*, ivi, p. 59.

² R. Università degli studi di Roma, *Annuario per l'anno accademico 1924-1925*, DCXXII dalla fondazione, Roma, Tipografia ditta F.lli Pallotta, 1925, pp. 205-274

CERCIELLO RENATO **Introduzione allo studio delle scienze giuridiche ed istituzioni di diritto civile**

CHIALVO GUIDO **Filosofia del diritto**

CHIMIENTI PIETRO **Diritto costituzionale** ([senatore del regno](#))

CIAMARRA GUGLIELMO **Diritto e legislazione coloniale**

CURIS GIOVANNI **Storia del diritto italiano**

FAGGELLA GABRIELE **Diritto civile**

FOLCHIERI GIUSEPPE **Filosofia del diritto**

FRANCHINI VITTORIO **Storia del diritto italiano**

FRASCA CARLO **Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione**

GALLI BINDO **Procedura civile e ordinamento giudiziario**

GENOVESI ANGELO **Procedura civile**

GENTILE PANFILO **Filosofia del diritto**

GHIRON MARIO **Diritto industriale**

GIANNINI TORQUATO CARLO **Diritto commerciale**

GILARDONI ANNIBALE **Storia dell' amministrazione** ([deputato al parlamento](#))

GIUFFRIDA VINCENZO **Economia politica** ([deputato al parlamento](#))

GRASSI ORSINI DUCAS GIUSEPPE **Diritto costituzionale** ([deputato al parlamento](#))

GRAZIANO SILVESTRO **Diritto costituzionale** ([deputato al parlamento](#))

GRISPIGNI FILIPPO **Diritto e procedura penale**

GRISTOSOMI GAETANO **Diritto civile**

GUIDI DARIO **Diritto marittimo**

JANNITI ALFREDO **Diritto e la procedura penale**

LANZILLO AGOSTINO **Economia politica** ([deputato al parlamento](#))

LONGHI SILVIO **Diritto e la procedura penale**

MANASSERO ARISTIDE **Diritto e procedura penale**

MANES CARLO **Diritto amministrativo**

MANNA GENNARO **Istituzioni di diritto romano** ([senatore del regno](#))

MARIOTTI ANGELO **Economia politica**

MAROI FULVIO **Istituzioni di diritto civile**

MONDAINI GENNARO **Storia delle colonie e politica coloniale**

MORI VITTORIO **Diritto commerciale**

NASI NUNZIO **Filosofia del diritto** ([deputato al parlamento](#))

NAVARRINI UMBERTO **Diritto commerciale**

NIGRO ORESTE **Diritto costituzionale**

NINA LUIGI **Scienza delle finanze, Diritto finanziario, Economia politica**

ORREI ERNESTO **Diritto costituzionale**

PADULA ALFREDO **Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione**

PACELLI FRANCESCO **Diritto delle acque**

PAGANO ANTONIO **Filosofia del diritto**

PAPI GIUSEPPE UGO **Economia politica**

PINTO MANFREDI **Diritto e procedura penale**

PISTOLESI GIUSEPPE **Diritto ecclesiastico**

PULVIRENTI GAETANO **Diritto civile**

RACCA VITTORIO **Economia politica**

RENDE DOMENICO **Diritto e procedura penale**

RISPOLI ARTURO **Procedura civile e ordinamento giudiziario**

Scuola di scienze politiche

DEL VECCHIO GIORGIO *Direttore*

Professori di ruolo di cattedre speciali alla Scuola

ROSSI LUIGI **Diritto pubblico comparato** ([deputato al parlamento](#))
 ROCCO ALFREDO **Legislazione economica e del lavoro** ([deputato al parlamento](#))
 VOLPE GIOACCHINO **Storia politica moderna** ([deputato al parlamento](#))

Professori di ruolo di cattedre comuni con la Facoltà di Giurisprudenza

ANZILOTTI DIONISIO **Diritto internazionale pubblico e privato**
 BENINI RODOLFO **Statistica e Demografia**
 CODACCI PISANELLI ALFREDO **Scienza dell'amministrazione** ([deputato al parlamento](#))
 DE VITI DE MARCO ANTONIO **Scienza delle finanze e il diritto finanziario**
 DEL VECCHIO GIORGIO **Filosofia del diritto**
 ORLANDO VITTORIO EMANUELE **Diritto costituzionale** ([deputato al parlamento](#))
 MOSCA GAETANO **Storia delle istituzioni e delle dottrine politiche** ([senatore del regno](#))
 RICCI UMBERTO **Economia politica**
 SALANDRA ANTONIO **Diritto amministrativo (Preside della Facoltà di Giurisprudenza)** ([deputato al parlamento](#))

Professori incaricati

ALMAGIÀ ROBERTO **Geografia economica** (professore di ruolo nella Facoltà di lettere e filosofia)
 ASQUINI ALBERTO **Legislazione economica e del lavoro** (in supplenza del prof. Alfredo Rocco) (professore di ruolo nella R. Università di Pavia)
 DE GREGORIO ALFREDO **Scienza bancaria** (professore di ruolo nella R. Università Modena)
 GIANNINI AMEDEO **Storia dei trattati**
 MONDAINI GENNARO **Storia e politica coloniale** (professore ordinario nell'Istituto di Scienze Economiche e Commerciali)
 PORRI VINCENZO **Statistica economica e finanziaria**
 RICCI UMBERTO **Economia applicata** (professore di ruolo nella Facoltà di Giurisprudenza)
 ROSTAGNO FORTUNATO **Contabilità di Stato**

U N I V E R S I T À ' D E G L I S T U D I D I R O M A 1925 - 26³

Facoltà di Giurisprudenza

Professori Ordinari

ANZILOTTI DIONISIO **Diritto internazionale pubblico e privato**
 ASCOLI ALFREDO **Istituzioni di diritto privato italiano**
 BENINI RODOLFO **Statistica**
 BONFANTE PIETRO **Diritto romano**
 BRANDILEONE FRANCESCO **Storia del diritto italiano**
 CARUSI EVARISTO **Diritti orientali mediterranei**
 CHIOVENDA GIUSEPPE **Diritto processuale civile e ordinamento processuale**
 CODACCI PISANELLI ALFREDO **Scienza dell'amministrazione** ([deputato al parlamento](#))
 DE FRANCISCI PIETRO **Storia del diritto romano (Preside di Facoltà)**
 DE VITI DE MARCO ANTONIO **Scienza delle finanze e diritto finanziario** ([deputato al parlamento](#))
 DEL VECCHIO GIORGIO **Filosofia del diritto** (Introduzione filosofica alle scienze giuridiche e teoria generale del diritto) (**Rettore**⁴)
 FERRI ENRICO **Diritto e procedura penale** ([deputato al parlamento](#))
 MOSCA GAETANO **Storia delle istituzioni e delle dottrine politiche** ([senatore del regno](#))
 ORLANDO VITTORIO EMANUELE **Diritto costituzionale** ([deputato al parlamento](#))

³R. Università degli studi di Roma, *Annuario per l'anno accademico 1925-1926*, DCXXIII dalla fondazione, Roma, Tipografia ditta F.lli Pallotta, 1926, pp. 85-156

⁴R. Università degli studi di Roma, *Annuario per l'anno accademico 1944-1945*, DCXLII dalla fondazione, Roma, Tipografia dell'Università, 1945, p. 8

RICCI UMBERTO **Economia politica**

SALANDRA ANTONIO **Diritto amministrativo** ([deputato al parlamento](#))

SCADUTO FRANCESCO **Diritto ecclesiastico** ([senatore del regno](#))

SCIALOJA VITTORIO **Istituzioni di diritto romano** ([senatore del regno](#))

POLACCO VITTORIO **Diritto civile** ([senatore del regno](#))

VIVANTE CESARE **Diritto commerciale**

Professori Incaricati

BONFANTE PIETRO **Esegesi delle fonti**

BRANDILEONE FRANCESCO **Diritto greco-romano**

CARUSI EVARISTO **Diritto comune, Diritto mussulmano**

DE FRANCISCI PIETRO **Papirologia giuridica** (Preside di Facoltà)

OTTOLENGHI SALVATORE **Medicina legale**

STELLA MARANCA FILIPPO **Diritto pubblico romano, Epigrafia giuridica**

Professori liberi docenti

AQUILANTI FRANCESCO **Filosofia del diritto**

BUONVINO MICHELE **Diritto internazionale**

BUTERA ANTONIO **Diritto civile**

CAPOGRASSI GIUSEPPE **Filosofia del diritto**

CAPORALI DANTE **Diritto civile**

CARASSAI CARLO **Diritto canonico**

CARRARA GIOVANNI **Diritto civile**

CASTORI COSTANTINO **Diritto e procedura penale**

CAVAGLIERI ARRIGO **Diritto internazionale**

CERCIELLO RENATO **Introduzione allo studio delle scienze giuridiche ed istituzioni di diritto civile**

CHIALVO GUIDO **Filosofia del diritto**

CHIMIENTI PIETRO **Diritto costituzionale** ([senatore del regno](#))

CIAMARRA GUGLIELMO **Diritto e legislazione coloniale**

CURIS GIOVANNI **Storia del diritto italiano**

FAGGELLA GABRIELE **Diritto civile**

FOLCHIERI GIUSEPPE **Filosofia del diritto**

FRANCHINI VITTORIO **Storia del diritto italiano**

FRASCA CARLO **Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione**

GENTILE PANFILO **Filosofia del diritto**

GENOVESI ANGELO **Procedura civile**

GHIRON MARIO **Diritto industriale**

GIANNINI TORQUATO CARLO **Diritto commerciale**

GILARDONI ANNIBALE **Scienza dell'amministrazione** ([deputato al parlamento](#))

GIUFFRIDA VINCENZO **Economia politica**

GIUSTI UGO **Demografia**

GRASSI ORSINI DUCAS GIUSEPPE **Diritto costituzionale**

GRAZIANO SILVESTRO **Diritto costituzionale** ([deputato al parlamento](#))

GRISPIGNI FILIPPO **Diritto e procedura penale**

GRISTOSOMI GAETANO **Diritto civile**

GUIDI DARIO **Diritto marittimo**

JANNITTI ALFREDO **Diritto e procedura penale**

LANZILLO AGOSTINO **Economia politica** ([deputato al parlamento](#))

LONGHI SILVIO **Diritto e procedura penale**

MANASSERO ARISTIDE **Diritto e procedura penale**

MANES CARLO **Diritto amministrativo**

MANNA GENNARO **Istituzioni di diritto romano** ([senatore del regno](#))

MARIOTTI ANGELO **Economia politica**

MAROI FULVIO **Istituzioni di diritto civile**
 MAROI LANFRANCO **Statistica**
 MATTEUCCI UGO **Filosofia del diritto**
 MAZZA ALFREDO **Diritto delle acque**
 MESSINEO FRANCESCO **Diritto civile**
 MONDAINI GENNARO **Storia delle colonie e politica coloniale**
 MORI VITTORIO **Diritto commerciale**
 NASI NUNZIO **Filosofia del diritto** ([deputato al parlamento](#))
 NAVARRINI UMBERTO **Diritto commerciale**
 NIGRO ORESTE **Diritto costituzionale**
 NINA LUIGI **Scienza delle finanze, Diritto finanziario, Economia politica**
 ORREI ERNESTO **Diritto costituzionale**
 PACELLI FRANCESCO **Diritto delle acque**
 PADULA ALFREDO **Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione**
 PAGANO ANTONIO **Filosofia del diritto**
 PAPI GIUSEPPE UGO **Economia politica**
 PINTO MANFREDI **Diritto e procedura penale**
 PISTOLESI GIUSEPPE **Diritto ecclesiastico**
 PULVIRENTI GAETANO **Diritto civile**
 RACCA VITTORIO **Economia politica**
 RENDE DOMENICO **Diritto e procedura penale**
 RISPOLI ARTURO **Procedura civile e ordinamento giudiziario**
 SABATINI GUGLIELMO **Diritto e procedura penale**
 SABINI GIOVANNI **Diritto costituzionale**
 SACCHI ALESSANDRO **Istituzioni di diritto civile**
 SANTILLANA DAVIDE **Storia delle istituzioni politiche e religiose dell'islam**
 SATTA JOSTO **Scienza delle finanze e diritto finanziario**
 SANTILLANA DAVIDE **Storia delle istituzioni politiche e religiose dell'islam**
 SCALIA CARMELO **Economia politica**
 SCHEGGI ROBERTO **Diritto commerciale**
 STELLA MARANCA FILIPPO **Storia del diritto romano**
 TOMMASONE EDOARDO **Diritto amministrativo**
 TRINCHERI TERESIO **Storia del diritto romano**
 TUMEDI CESARE **Istituzioni di diritto romano** ([deputato al parlamento](#))
 VACCARO MICHELANGELO **Diritto e procedura penale, Filosofia del diritto**

Facoltà di Scienze Politiche **Professori Ordinari**

Professori di ruolo d'insegnamenti fondamentali speciali della Facoltà

AMOROSO LUIGI **Economia teorica**
 DE' STEFANI ALBERTO **Politica e legislazione finanziaria (Preside di Facoltà)**
 GINI CORRADO **Politica e Statistica economica**
 MANFRONI CAMILLO **Storia e politica coloniale**
 ROCCO ALFREDO **Legislazione economica e del lavoro** ([deputato al parlamento](#))
 ROSSI LUIGI **Diritto pubblico comparato**
 VOLPE GIOACCHINO **Storia politica moderna** ([deputato al parlamento](#))

Professori di ruolo d'insegnamenti fondamentali comuni con la Facoltà di Giurisprudenza

ANZILOTTI DIONISIO **Diritto internazionale pubblico e privato**

ASCOLI ALFREDO **Istituzioni di diritto privato italiano**
 BENINI RODOLFO **Statistica metodologica**
 DEL VECCHIO GIORGIO **Filosofia del diritto (Rettore⁵)**

Professori incaricati d'insegnamenti fondamentali

BALELLA GIOVANNI **Legislazione economica e del lavoro** (in supplenza del prof. Alfredo Rocco).
 DE STEFANI ALBERTO **Scienza politica (Preside di Facoltà)**
 ROSSI LUIGI **Diritto pubblico interno**

Altri incaricati per l'insegnamento di Scienza Politica

BARONE DOMENICO
 FEDERZONI LUIGI
 ([deputato al parlamento](#))
 FORGES DAVANZATI ROBERTO
 MICHELS ROBERTO
 TORRE ANDREA
 VARISCO BERNARDINO
 VOLPE GIOACCHINO
 ([deputato al parlamento](#))

Professori incaricati d'insegnamenti complementari

ALMAGIÀ ROBERTO **Geografia politica ed economica**
 BENINI RODOLFO **Demografia**
 BONFANTE PIETRO **Storia economica**
 BONOMI ANNIBALE **Organica militare**
 CASANOVA EUGENIO **Archivistica applicata**
 FERRI ENRICO **Sociologia criminale**
 GIANNINI AMEDEO **Storia dei trattati e delle relazioni internazionali**
 GIUSTI UGO **Esercitazioni di demografia**
 ROSTAGNO FORTUNATO **Contabilità di Stato**

Istituto di Politica e Legislazione finanziaria

DE' STEFANI ALBERTO, *Direttore*
 CROSARA ALDO, *Aiuto*

Istituto di Politica economica e Statistica economica

GINI CORRADO, *Direttore*
 SAIBANTE MARIO, *Aiuto*

Istituto di Diritto pubblico e legislazione sociale

ROSSI LUIGI, *Direttore*
 LIUZZI BENEDETTO, *Assistente*

⁵R. Università degli studi di Roma, *Annuario per l'anno accademico 1925-1926*, DCXXIII dalla fondazione, Roma, Tipografia ditta F.lli Pallotta, 1926, pp. 81-84

U N I V E R S I T A ' D E G L I S T U D I D I R O M A
1935-36⁶

Facoltà di Giurisprudenza

Professori Ordinari

ALBERTARIO EMILIO **Diritto romano**

ANZILOTTI DIONISIO **Diritto internazionale**

ARIAS GINO **Economia politica corporativa**

ASQUINI ALBERTO **Diritto commerciale** ([deputato al parlamento](#))

CARUSI EVARISTO **Diritto dell'Oriente mediterraneo**

CHIOVENDA GIUSEPPE **Diritto processuale civile**

DE FRANCISCI PIETRO **Storia del diritto romano** (Rettore⁷) ([deputato al parlamento](#))

DE GREGORIO ALFREDO **Istituzioni di diritto privato**

DEL VECCHIO GIORGIO **Filosofia del diritto** (Preside di Facoltà)

DI MARZO SALVATORE **Istituzioni di diritto romano** ([senatore del regno](#))

GALGANO SALVATORE **Diritto privato comparato**

JEMOLO ARTURO CARLO **Diritto ecclesiastico**

LEICHT PIER SILVERIO **Storia del diritto italiano** ([senatore del regno](#))

MAROI FULVIO **Diritto agrario**

MESSINA GIUSEPPE **Diritto civile** ([deputato al parlamento](#))

ROCCO ARTURO **Diritto e procedura penale**

VASSALLI FILIPPO **Diritto civile**

ZANOBINI GUIDO **Diritto amministrativo**

Professori Incaricati

ALBERTARIO EMILIO **Esegesi delle fonti del diritto romano**

CARUSI EVARISTO **Diritto comune, Diritto musulmano**

DI MARZO SALVATORE **Diritto bizantino** ([senatore del regno](#))

ERCOLE FRANCESCO **Storia delle dottrine politiche** ([deputato al parlamento](#))

GIANNINI AMEDEO **Diritto aeronautico** ([senatore del regno](#))

GIANNINI TORQUATO CARLO **Diritto marittimo**

MAROI FULVIO **Papirologia giuridica**

MORIANI GIUSEPPE **Medicina legale e delle assicurazioni**

PERASSI TOMASO **Diritto internazionale** (incaricato in supplenza del prof. Anzilotti Dionisio)

ROMANO SANTI **Diritto costituzionale** ([senatore del regno](#))

ROSSI LIONELLO **Diritto finanziario e scienza delle finanze**

ZANOBINI GUIDO **Diritto corporativo**

Liberi docenti

⁶R. Università degli studi di Roma, *Annuario per l'anno accademico 1935-1936*, DCXXXIII dalla fondazione, Roma, Tipografia ditta F.lli Pallotta, 1936, pp. 37-41, pp. 43-45; pp. 49-51

⁷R. Università degli studi di Roma, *Annuario per l'anno accademico 1944-1945*, DCXLII dalla fondazione, Roma, Tipografia dell'Università, 1945, p. 8

AQUILANTI FRANCESCO **Filosofia del diritto**
 ARCARI P. MARIA **Storia delle dottrine politiche**
 ARCHI GIANUALBERTO **Diritto romano**
 ARE GONARIO **Introduzione alle scienze giuridiche e istituzioni di diritto civile**
 ASTUTI GUIDO **Storia del diritto italiano**
 AUGENTI G. PRIMO **Diritto processuale civile**
 BALZARINI RENATO **Istituzioni di diritto pubblico**
 BATTAGLINI ERNESTO **Diritto e procedura penale**
 BERLIRI LUIGI VITTORIO **Diritto civile**
 BOZZI CARLO **Diritto amministrativo**
 BUTERA ANTONIO **Diritto civile**
 CACOPARDO SALVATORE **Diritto aeronautico**
 CAMBONI LUIGI **Statistica**
 CAPORALI DANTE **Diritto civile**
 CAPUTO ARTURO **Diritto commerciale**
 CARASSAI CARLO **Diritto canonico**
 CARBONI ENRICO **Diritto marittimo**
 CARRARA GIOVANNI **Diritto civile**
 CASTELLI AVOLIO GIUSEPPE **Istituzioni di diritto privato**
 CASULLI ANTONIO **Diritto costituzionale**
 CERCIELLO RENATO **Introduzione allo studio della scienza giuridica e istituzioni di diritto civile**
 CHIALVO GUIDO **Filosofia del diritto**
 CIARDI GIUSEPPE **Diritto e procedura penale militare**
 CICALA SALVATORE **Diritto e procedura penale**
 CIOFFI ALFREDO **Diritto amministrativo e scienza dell' amministrazione**
 COLARUSSO ALFONSO **Politica commerciale**
 CORSO GIOVANNI **Diritto amministrativo**
 COSTAMAGNA CARLO **Principii di legislazione fascista** ([deputato al parlamento](#))
 CRISOSTOMI GAETANO **Diritto civile**
 CUCINOTTA ERNESTO **Diritto e legislazione coloniale**
 CURATO GIULIO **Scienza delle finanze e diritto finanziario**
 CURIS GIOVANNI **Storia del diritto italiano**
 DE CASTRO DIEGO **Statistica**
 DE MAURO G. BATTISTA **Diritto e procedura penale**
 DE VERGOTTINI MARIO **Statistica**
 DENI ANTONIO **Diritto tributario**
 DONATI ANTIGONO **Diritto commerciale**
 FAGGELLA GABRIELE **Diritto civile**
 FANTINI ODDONE **Politica e legislazione economica**
 FERRI GIUSEPPE **Diritto commerciale**
 FOLCHIERI GIUSEPPE **Filosofia del diritto**
 FRANCHINI VITTORIO **Storia del diritto italiano**
 FRASCA CARLO **Diritto amministrativo e Scienza dell'amministrazione**
 FRE' GIAN CARLO **Diritto commerciale**
 FRISELLA VELLA GIUSEPPE **Economia politica**
 GABRIELI FRANCESCO PANTALEO **Diritto e procedura penale**
 GALLI BINDO **Procedura civile e ordinamento giudiziario**

GATTI TANCREDI **Diritto e procedura penale**
 GENTILE PANFILO **Filosofia del diritto**
 GERMANI PIETRO **Diritto agrario**
 GHIRON MARIO **Diritto industriale**
 GIANNINI TORQUATO CARLO **Diritto commerciale**
 GIAQUINTO ADOLFO **Diritto amministrativo e scienza dell' amministrazione**
 GIUDICI MARCELLO **Storia dei trattati e delle relazioni internazionali**
 GIUFFRIDA VINCENZO **Economia politica**
 GONELLA GUIDO **Filosofia del diritto**
 GRASSI ORSINI DUCAS GIUSEPPE **Diritto costituzionale**
 GRAZIANO SILVESTRO **Diritto amministrativo**
 GREGORI ISAIA **Diritto e procedura penale**
 GRILLI CARLO **Economia politica, Statistica**
 GUIDI PAOLO **Diritto civile**
 ILARDI SAVERIO **Diritto commerciale**
 JACUZIO RAFFAELE **Diritto ecclesiastico**
 JANNITTI PIROMALLO ALFREDO **Diritto e procedura penale**
 LA TORRE MICHELE **Diritto amministrativo**
 LOLINI ETTORE **Scienza delle finanze**
 LONGHI SILVIO **Diritto e procedura penale** ([senatore del regno](#))
 MACCHIA ANGELO **Diritto civile**
 MACEDONIO NICOLA **Introduzione alla storia e principi di diritto fascista**
 MAIORCA CARLO **Diritto civile**
 MAJORANA SALVATORE **Scienze delle finanze e diritto finanziario**
 MANASSERO ARISTIDE **Diritto e procedura penale**
 MANES CARLO **Diritto amministrativo**
 MARIOTTI ANGELO **Economia politica**
 MARONGIU ANTONIO **Storia del diritto italiano**
 MARRACINO ALESSANDRO **Istituzioni di diritto civile** ([senatore del regno](#))
 MELONI GIUSEPPE (fu Pietro) **Diritto costituzionale**
 MELONI GIUSEPPE (fu Giovanni Antonio) **Diritto e procedura penale**
 MOFFA GIUSEPPE **Diritto tributario**
 MONDAINI GENNARO **Storia delle colonie e politica coloniale**
 MORI VITTORIO **Diritto commerciale**
 NATI AGAPITO AUGUSTO **Diritto fallimentare**
 NIGRO ORESTE **Diritto costituzionale**
 ORREI ERNESTO **Diritto costituzionale**
 PARRELLA ALBERTO **Diritto commerciale**
 PEKELIS ALESSANDRO **Filosofia del diritto**
 PENNAVARIA FILIPPO **Politica costituzionale** ([deputato al parlamento](#))
 PERGOLA UBALDO **Diritto e procedura penale**
 PERTICONE GIACOMO **Filosofia del diritto**
 PETERLONGO MARIA EMILIA **Istituzioni diritto romano**
 PETRONE BENIAMINO **Diritto costituzionale**
 PISTOLESE GIUSEPPE **Diritto ecclesiastico**
 PROVINCIALI RENZO **Procedura civile e ordinamento giudiziario**
 PULVIRENTI GAETANO **Diritto civile**

RACCA VITTORIO **Economia politica**
 RATTO LORENZO **Filosofia del diritto**
 RENDE DOMENICO **Diritto e procedura penale**
 RESTA RAFFAELE **Diritto amministrativo**
 RISPOLI ARTURO **Procedura civile e ordinamento giudiziario**
 ROMANO ENRICO **Diritto e procedura penale**
 SABINI GIOVANNI **Diritto costituzionale**
 SACCHI ALESSANDRO **Istituzioni di diritto civile**
 SACCONI ANTONIO **Diritto e procedura penale**
 SANDIFORD ROBERTO **Diritto marittimo di guerra**
 SCAGNETTI GIULIO **Politica economica**
 SCALIA CARMELO **Economia politica**
 SCANDALE ETTORE **Diritto tributario**
 COCA SALVATORE **Scienza delle finanze e diritto finanziario**
 SERENI ANGELO PIERO **Diritto internazionale**
 SERMONTI ALFONSO **Diritto sindacale**
 SIMONCELLI DOMENICO **Politica e legislazione mineraria**
 SOTGIU GIUSEPPE **Diritto processuale penale**
 SPILLMANN UMBERTO **Scienza delle finanze**
 STOLFI MARIO **Diritto commerciale**
 TAMAGNINI GIULIO **Economia politica**
 TEDESCHI GUIDO **Diritto civile**
 TESORO GIORGIO **Diritto tributario**
 TUMEDEI CESARE **Istituzioni di diritto romano** ([deputato al parlamento](#))
 VOCINO CORRADO **Diritto civile**
 ZANGARA VINCENZO **Diritto costituzionale**

Istituto di diritto pubblico

JEMOLO ARTURO CARLO

Direttore

BISCARETTI DI RUFFIA PAOLO *Assistente volontario per il Diritto costituzionale*
 RATTI FILIPPO *Assistente volontario per il Diritto costituzionale*
 CATALDI GIUSEPPE *Assistente volontario per il Diritto costituzionale*
 DALLARI GASTONE *Assistente volontario per il Diritto amministrativo*
 DELLA ROCCA FERNANDO *Assistente volontario per il Diritto ecclesiastico*
 FEDELE PIO *Assistente volontario per il Diritto ecclesiastico*
 SINOPOLI MARIO *Assistente volontario per il Diritto ecclesiastico*
 APPOLONI FABRIZIO *Assistente volontario per il Diritto internazionale*
 SPERDUTI GIUSEPPE *Assistente volontario per il Diritto internazionale*
 BRUNI FRANCESCO *Assistente volontario per il Diritto corporativo*
 FIGA' TALAMANCA MARIO *Assistente volontario per l'Economia politica corporativa*
 DONATO LEONARDO *Assistente volontario per Storia e Dottrine politiche*
 NICOSIA GIUSEPPE *Assistente volontario per Storia e Dottrine politiche*

Istituto di filosofia del diritto

DEL VECCHIO GIORGIO

Direttore

GONELLA GUIDO *Assistente volontario*

LOPEZ DE OÑATE FLAVIO *Assistente volontario*

SANDRI LEOPOLDO *Assistente volontario*

Facoltà di Scienze Politiche

Professori ordinari

AMOROSO LUIGI **Economia politica corporativa**

BOTTAI GIUSEPPE **Diritto corporativo** ([deputato al parlamento](#))

COPPOLA FRANCESCO **Storia dei trattati e politica internazionale**

DE STEFANI ALBERTO **Politica economica e finanziari** (**Preside di Facoltà**)

MARAVIGLIA MAURIZIO **Istituzioni di diritto pubblico** ([deputato al parlamento](#))

PANUNZIO SERGIO **Dottrina dello Stato** ([deputato al parlamento](#))

ROSSI LUIGI **Diritto pubblico comparato**

VOLPE GIOACCHINO **Storia moderna**

Professori incaricati

ALMAGIÀ ROBERTO **Geografia politica ed economica**

BALELLA GIOVANNI **Diritto del lavoro e legislazione sociale**

BARBIELLINI-AMIDEI BERNARDO **Lingua iranica** ([deputato al parlamento](#))

BIACONCOLINI LEONIDA **Lingua spagnola**

BORLANDI FRANCESCO **Storia economica**

BORTOLOTTO GUIDO **Politica sindacale corporativa**

BOUCHERAT GIULIANO **Lingua francese**

CAPRA GIUSEPPE **Esplorazioni geografiche**

D'ADDARIO RAFFAELE **Matematica per le scienze sociali**

EBNER GIACOMO **Legislazione coloniale**

GAMBINO BALDASSARRE **Ragioneria delle aziende pubbliche e private**

GIANNINI AMEDEO **Storia dei trattati e delle relazioni internazionali** ([senatore del regno](#))

GINI CORRADO **Sociologia**

LESSONA ALESSANDRO **Storia e politica coloniale** ([deputato al parlamento](#))

MANCINI GUIDO **Storia delle dottrine politiche**

RIPARI ROBERTO **Lingua inglese**

ROSSI PASSAVANTI ELIA **Contabilità di Stato**

SAIBANTE MARIO **Statistica economica**

SALSA SILVIO **Storia e politica navale**

SPAVENTA RENATO **Storia delle dottrine economiche**

SPINEDI FRANCESCO **Tecnica bancaria.**

TCHOU-YIN **Lingua cinese**

TOSTI AMEDO **Storia e organica militare**

Liberi docenti

ANGRISANI GIOVANNI **Politica commerciale**

BALELLA GIOVANNI **Diritto del lavoro e legislazione sociale**

BORLANDI FRANCESCO **Storia economica**

CAPODAGLIO GIULIO **Economia politica corporativa**

CESARI CESARE **Storia coloniale**

D'AGOSTINO ORSINI PAOLO **Geografia coloniale**

DEGLI ESPINOSA AGOSTINO **Economia politica**
 FATTORELLO FRANCESCO **Storia del giornalismo**
 FIORENTINI RUGGERO **Organizzazione scientifica del lavoro**
 GINOCCHIETTI ANGELO **Storia e politica navale**
 LAMA ERNESTO **Storia e dottrina della cooperazione**
 LANDINI PIETRO **Geografia economica**
 MANCINI GUIDO **Storia delle filosofie**
 MATURI WALTER **Storia moderna e contemporanea**
 MENEGAZZI GUIDO **Politica monetaria e creditizia**
 MORANDI CARLO **Storia politica moderna**
 NALDONI NARDO **Storia e politica coloniale**
 ORIGONE AGOSTINO **Diritto costituzionale**
 RE RICCARDI ADOLFO GUIDO **Storia e politica navale**
 RIVA-SANSEVERINO LUISA **Legislazione del lavoro**
 ROSSI PASSAVANTI ELIA **Contabilità generale dello Stato**
 SAIBANTE MARIO **Storia moderna e contemporanea**
 SANTACROCE GUIDO **Statistica**
 SPAVENTA RENATO **Politica e legislazione finanziaria**
 SPINEDI FRANCESCO **Economia del credito**
 TOSTI AMEDEO **Storia militare**
 TRITONJ ROMOLO **Storia e politica coloniale**

Assistenti volontari

BOECHE FURIO **Cattedra di contabilità di Stato**
 BORLANDI FRANCO **Cattedra di storia moderna**
 CAMAVITTO DINO **Cattedra di sociologia**
 DI TRANI LUIGI **Cattedra di Diritto pubblico interno**
 FASSI AMALIA **Cattedra di politica sindacale corporativa**
 FANCELLI MANLIO **Cattedra di storia politica moderna**
 FANTONI GIUSEPPE **Cattedra di matematiche per le scienze sociali**
 FERRARI BICE **Cattedra di matematiche per le scienze sociali**
 FRATTARELLI ANNIBALE **Cattedra di storia delle dottrine economiche**
 GAMBA PALMIRA **Cattedra di storia e politica coloniale**
 LEVI DELLA VIDA GIORGINA **Cattedra di sociologia**
 LIGUORI RENATO **Cattedra di politica sindacale corporativa**
 MARTINI DI VALLE APERTA GIORGIO **Cattedra di diritto sindacale corporativo**
 NALDONI NARDO **Cattedra di storia e politica coloniale**
 NICOSIA GIUSEPPE **Cattedra di storia delle dottrine politiche**
 NONNO LIONELLO **Cattedra di storia e politica navale**
 ONELLI ONELLO **Cattedra di lingua francese**
 PARRILLO FRANCESCO **Cattedra di tecnica bancaria**
 PIPERNO ADRIANA **Cattedra di economia generale corporativa**
 SENSI FEDERICO **Storia dei trattati e delle relazioni internazionali**
 SOLARI ALFONSO **Cattedra di contabilità di Stato**
 WOLLEMBORG LEONE **Cattedra di storia moderna** ([senatore del regno](#))
 ZANETTI SPERATO **Cattedra di contabilità di Stato**
 ZUDDAS SILVIO **Cattedra di dottrina dello Stato**

Istituto di diritto pubblico e legislazione sociale

ROSSI LUIGI

Direttore

ORIGONE AGOSTINO *Assistente*

BARGONE AGOSTINO *Assistente volontario*

CRISAFULLI VEZIO *Assistente volontario*

OSTI LUISA *Assistente volontario*

TRANQUILLI LEALI MARIO *Assistente volontario*

Istituto di politica economica e finanziaria

DE' STEFANI ALBERTO

Direttore

(*Preside di Facoltà*)

CAPODAGLIO GIULIO *Aiuto incaricato*

DE BUTTERO ANNA *Assistente volontario*

GROTTARELLI VINIGI LORENZO *Assistente volontario*

Facoltà di economia e commercio

Professori ordinari

ACERBO GIACOMO *Economia e politica agraria (Preside di Facoltà)* ([deputato al parlamento](#))

ANGELONI VITTORIO *Istituzioni di diritto privato*

BACHI RICCARDO *Economia politica corporativa*

BLESSICH ALDO *Geografia economica*

CANTELLI FRANCESCO PAOLO *Matematica generale e finanziaria*

FONTANA RUSSO LUIGI *Politica economica e finanziaria*

GARRONE NICOLA *Tecnica commerciale, industriale, bancaria e professionale*

MASCI GUGLIELMO *Diritto finanziario e scienza delle finanze*

MONDAINI GENNARO *Storia economica*

NAVARRINI UMBERTO *Diritto commerciale*

NICEFORO ALFREDO *Statistica metodologica ed economica*

PERASSI TOMASO *Diritto internazionale*

VITAGLIANO GAETANO *Istituzioni di diritto pubblico*

Professore ordinario fuori ruolo

DE PORTU ENRICO *Lingua tedesca*

Professori straordinari

DOMINEDÒ FRANCESCO *Diritto marittimo*

Professori straordinari

fuori ruolo

BOUCHERAT GIULIANO *Lingua francese*

RIPARI ROBERTO *Lingua inglese*

Professori incaricati

ANDREOLI VIRGILIO *Diritto processuale*

BERNARDINI FRANCESCO *Chimica analitica e qualitativa*

BIANCOLINI LEONIDA *Lingua spagnuola*

BOSCO GIORGIO *Merceologia* (corso speciale)

BOSCO GIORGIO *Merceologia*

CAPPELLI ARNALDO *Tecnologia tessile*

CIAPPI ANSELMO *Complementi di matematica*

CAROSI MARTINOZZI NESTORE *Tecnica del commercio. Prodotti agricoli*

GARRONE NICOLA **Ragioneria generale ed applicata**

GUALDI TITO **Igiene applicata**

MARIOTTI ANGELO **Economia turistica**

PENSA PARIDE **Tecnologia del freddo**

PIERRO MARIANO **Diritto sindacale e corporativo**

ROSSI GUIDO **Introduzioni alla merceologia**

VANONI EZIO **Diritto finanziario e contabilità di Stato**

Lettori

SCHUHMAN ALFREDO **per la Lingua tedesca**

Liberi docenti

AMADUZZI ALDO **Computisteria e ragioneria generale e applicata**

CACACE EUGENIO **Politica commerciale**

FRANCOLINI BRUNO **Geografia coloniale**

PITIGLIANO FAUSTO ROMANO **Economia politica**

PUGLIESE NICOLA **Diritto commerciale**

SARACENO PASQUALE **Tecnica mercantile e bancaria**

TAGLIACCOZZO GIORGIO **Economia politica**

VERONESE GIACOMO **Politica commerciale**

Istituto di scienze giuridiche e sociali

N. N. *Direttore*

BERNARDINI ALFREDO *Assistente volontario per le Istituzioni di diritto pubblico*

MAGNO GAETANO *Assistente volontario per le Istituzioni di diritto pubblico*

U N I V E R S I T A ' D E G L I S T U D I D I R O M A
1936-37⁸

Facoltà di Giurisprudenza

Professori Ordinari

ALBERTARIO EMILIO **Diritto romano**

ANZILOTTI DIONISIO **Diritto internazionale pubblico e privato**

ARIAS GINO **Economia politica corporativa** ([deputato al parlamento](#))

ASQUINI ALBERTO **Diritto commerciale** ([deputato al parlamento](#))

CHIOVENDA GIUSEPPE **Diritto processuale civile ed ordinamento giudiziario**

DE FRANCISCI PIETRO **Storia del diritto romano (Rettore)** ([deputato al parlamento](#))

DE GREGORIO ALFREDO **Istituzioni di diritto privato**

DEL VECCHIO GIORGIO **Filosofia del diritto (Preside di Facoltà)**

DI MARZO SALVATORE **Istituzioni di diritto romano** ([senatore del regno](#))

GALGANO SALVATORE **Diritto privato comparato**

JEMOLO ARTURO CARLO **Diritto ecclesiastico**

LEICHT PIER SILVERIO **Storia del diritto italiano** ([senatore del regno](#))

MAROI FULVIO **Diritto agrario**

⁸R. Università degli studi di Roma, *Annuario per l'anno accademico 1936-1937*, DCXXXIV dalla fondazione, Roma, Tipografia ditta F.lli Pallotta, 1937, pp. 79-86, p. 98, pp. 101-103, pp. 105-118

⁹R. Università degli studi di Roma, *Annuario per l'anno accademico 1944-1945*, DCXLII dalla fondazione, Roma, Tipografia dell'Università, 1945, p. 8

MASCI GUGLIELMO **Scienza delle finanze e diritto finanziario**
 MESSINA GIUSEPPE **Diritto civile**
 ROCCO ARTURO **Diritto e procedura penale**
 VASSALLI FILIPPO **Diritto civile**
 ZANOBINI GUIDO **Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione**

Professori Incaricati

ALBERTARIO EMILIO **Esegesi delle fonti del diritto romano**
 CARASSAI CARLO **Diritto canonico**
 DI MARZO SALVATORE **Diritto bizantino** ([senatore del regno](#))
 GHIRON MARIO **Diritto industriale**
 GIANNINI AMEDEO **Diritto aeronautico** ([senatore del regno](#))
 GIANNINI TORQUATO CARLO **Diritto marittimo**
 MAROI FULVIO **Papirologia giuridica**
 MORIANI GIUSEPPE **Medicina legale e delle assicurazioni**
 PERASSI TOMASO **Diritto internazionale** (incaricato in supplenza del prof. Anzilotti Dionisio)
 POZZI MARIO **Diritto coloniale**
 ROMANO SANTI **Diritto costituzionale** ([senatore del regno](#))
 SIMONCELLI DOMENICO **Diritto minerario**
 ZANOBINI GUIDO **Diritto corporativo**

Professori liberi docenti con effetti legali

ANDREOLI MARCELLO **Diritto civile**
 AQUILANTI FRANCESCO **Filosofia del diritto**
 ARCARI PAOLA MARIA **Storia delle dottrine politiche**
 ARCHI GIANGUALBERTO **Diritto romano**
 ARE GONARIO **Introduzione allo studio delle scienze giuridiche e istituzioni di diritto civile**
 ASTUTI GUIDO **Storia del diritto italiano**
 AUGENTI GIACOMO PRIMO **Diritto processuale civile**
 BALZARINI RENATO **Istituzioni di diritto pubblico**
 BATTAGLINI ERNESTO **Diritto e procedura penale**
 BERLINI LUIGI VITTORIO **Diritto civile**
 BOZZI CARLO **Diritto amministrativo**
 BUTERA ANTONIO **Diritto civile**
 CACOPARDO SALVATORE **Diritto aeronautico**
 CALISSE CARLO **Diritto ecclesiastico**
 CAMBONI LUIGI **Statistica**
 CAPORALI DANTE **Diritto civile**
 CAPUTO ARTURO **Diritto commerciale**
 CARASSAI CARLO **Diritto canonico**
 CARBONI ENRICO **Diritto marittimo**
 CASTELLI AVOLIO GIUSEPPE **Istituzioni di diritto privato**
 CASULLI ANTONIO **Diritto costituzionale**
 CERCIELLO RENATO **Introduzione allo studio delle scienze giuridiche ed istituzioni di diritto civile**
 CHIALVO GUIDO **Filosofia del diritto**
 CIARDI GIUSEPPE **Diritto e procedura penale militare**
 CICALA SALVATORE **Diritto e procedura penale**

CIOFFI ALFREDO **Diritto amministrativo e Scienza dell'amministrazione**
 COLARUSSO ALFONSO **Politica commerciale**
 CORSO GIOVANNI **Diritto amministrativo**
 COSTAMAGNA CARLO **Principii di legislazione fascista** ([deputato al parlamento](#))
 CUCINOTTA ERNESTO **Diritto e legislazione coloniale**
 CURATO GIULIO **Scienza delle finanze e diritto finanziario**
 CURIS GIOVANNI **Storia del diritto italiano**
 DE MAURO G. BATTISTA **Diritto e procedura penale**
 DE VERGOTTINI MARIO **Statistica**
 DELLE DONNE MICHELE **Diritto amministrativo**
 DENI ANTONIO **Diritto tributario**
 DI PAOLO GIOVANNI **Diritto Tributario**
 DONATI ANTIGONO **Diritto commerciale**
 FAGGELLA GABRIELE **Diritto civile**
 FANTINI ODDONE **Politica e legislazione economica**
 FOLCHIERI GIUSEPPE **Filosofia del diritto**
 FRASCA CARLO **Diritto amministrativo e Scienza dell'amministrazione**
 FRÈ GIAN CARLO **Diritto commerciale**
 FRISELLA VELLA GIUSEPPE **Economia politica**
 GABRIELI FRANCESCO PANTALEO n. r.
 GATTI TANCREDI **Diritto e procedura penale**
 GENTILE PANFILO **Filosofia del diritto**
 GERMANI PIETRO **Diritto agrario**
 GHIRON MARIO **Diritto industriale**
 GIANNINI TORQUATO CARLO **Diritto commerciale**
 GIAQUINTO ADOLFO **Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione**
 GIUDICI MARCELLO **Storia dei trattati e delle relazioni internazionali**
 GIUFFRIDA VINCENZO **Economia politica**
 GIUSTI UGO **Demografia**
 GONELLA GUIDO **Filosofia del diritto**
 GRASSI ORSINI DUCAS GIUSEPPE **Diritto costituzionale**
 GREGORI ISAIA **Diritto e procedura penale**
 GRILLI CARLO **Economia politica, Statistica**
 GUIDI PAOLO **Diritto civile**
 ILARDI SAVERIO **Diritto commerciale**
 JACUZIO RAFFAELE **Diritto ecclesiastico**
 JANNITTI PIROMALLO ALFREDO **Diritto e procedura penale**
 LA TORRE MICHELE **Diritto amministrativo**
 LOLINI ETTORE **Scienza delle finanze**
 LONGHI SILVIO **Diritto e la Procedura penale** ([senatore del regno](#))
 MACCHIA ANGELO **Diritto civile**
 MACEDONIO NICOLA **Introduzione alla storia e principi di diritto fascista**
 MAIORCA CARLO **Diritto civile**
 MAJORANA SALVATORE **Scienza delle finanze e diritto finanziario**
 MANASSERO ARISTIDE **Diritto e procedura penale**
 MANES CARLO **Diritto amministrativo**
 MARIOTTI ANGELO **Economia politica**

MARONGIU ANTONIO **Storia del Diritto italiano**
 MARRACINO ALESSANDRO **Istituzioni di diritto civile** ([senatore del regno](#))
 MELONI GIUSEPPE (fu Pietro) **Diritto costituzionale**
 MELONI GIUSEPPE (fu Giovanni Antonio) **Diritto e procedura penale**
 MOFFA GIUSEPPE **Diritto tributario**
 MONDAINI GENNARO **Storia e politica coloniale**
 MOSCHETTI GUISCARDO **Storia del diritto italiano**
 NATI AGAPITO AUGUSTO **Diritto fallimentare**
 NIGRO ORESTE **Diritto costituzionale**
 PARRELLA ALBERTO **Diritto commerciale**
 PEKELIS ALESSANDRO **Filosofia del diritto**
 PENNAVARIA FILIPPO **Politica costituzionale** ([deputato al parlamento](#))
 PERGOLA UBALDO **Diritto e procedura penale**
 PETERLONGO MARIA EMILIA **Istituzioni di diritto romano**
 PETRONE BENIAMINO **Diritto costituzionale**
 PISTOLESE GIUSEPPE **Diritto ecclesiastico**
 PROVINCIALI RENZO **Procedura civile e ordinamento giudiziario**
 PULVIRENTI GAETANO **Diritto civile**
 RACCA VITTORIO **Economia politica**
 RENDE DOMENICO **Diritto e procedura penale**
 RISPOLI ARTURO **Procedura civile e ordinamento giudiziario**
 ROMANO ENRICO **Diritto e procedura penale**
 ROTA ANTONIO **Diritto comune**
 SABINI GIOVANNI **Diritto costituzionale**
 SACCHI ALESSANDRO **Istituzioni di diritto civile**
 SACCONI ANTONIO **Diritto e procedura penale**
 SANDIFORD ROBERTO **Diritto marittimo di guerra**
 SCANDALE ETTORE **Diritto tributario**
 SCAGNETTI GIULIO **Politica economica**
 COCA SALVATORE **Scienza delle finanze e diritto finanziario**
 SERENI ANGELO PIERO **Diritto internazionale**
 SERMONTI ALFONSO **Diritto sindacale**
 SIMONCELLI DOMENICO **Politica e legislazione mineraria**
 SOTGIU GIUSEPPE **Diritto processuale penale**
 SPILLMANN UMBERTO **Scienza delle finanze**
 STOLTI MARIO **Diritto commerciale**
 TAMAGNINI GIULIO **Economia politica**
 TEDESCHI GUIDO **Diritto civile**
 TESORO GIORGIO **Diritto tributario**
 TUMEDEI CESARE **Istituzioni di diritto romano** ([deputato al parlamento](#))
 VOCINO CORRADO **Diritto civile**
 ZEPPIERI LEONE **Diritto penale**

Istituto di diritto pubblico

JEMOLO ARTURO CARLO

Direttore

BISCARETTI DI RUFFIA PAOLO *Assistente volontario per il Diritto costituzionale*

GIANNINI MASSIMO SEVERO *Assistente volontario per il Diritto costituzionale*

CATALDI GIUSEPPE *Assistente volontario per il Diritto amministrativo*
 DALLARI GASTONE *Assistente volontario per il Diritto amministrativo*
 FEDELE PIO *Assistente volontario per il Diritto ecclesiastico*
 SCAVO LUIGI *Assistente volontario per il Diritto ecclesiastico*
 SPERDUTI GIUSEPPE *Assistente volontario per il Diritto internazionale*
 ALHAIQUE CLAUDIO *Assistente volontario per il Diritto corporativo*
 BRUNI FRANCESCO *Assistente volontario per il Diritto corporativo*
 MARTINI GIORGIO *Assistente volontario per il Diritto corporativo*
 DUSMET GIACOMO *Assistente volontario per l'Economia politica corporativa*
 FIGA' TALAMANCA MARIO *Assistente volontario per l'Economia politica corporativa*
 CLERICI FABIO *Assistente volontario per il Diritto finanziario e Scienza delle Finanze*

Istituto di filosofia del diritto

DEL VECCHIO GIORGIO

Direttore

(Preside di Facoltà)

GONELLA GUIDO *Segretario, Assistente volontario*

OLIVA DOMENICO *Assistente volontario*

SANDRI LEOPOLDO *Assistente volontario*

DEL VECCHIO GIORGIO **Filosofia del diritto**

GINI CORRADO **Sociologia**

GIULIANO BALBINO **Etica** ([senatore del regno](#))

MANCINI GUIDO **Storia delle istituzioni e dottrine politiche**

PANUNZIO SERGIO **Dottrina generale dello Stato** ([deputato al parlamento](#))

ROSSI LUIGI **Diritto comparato**

Facoltà di Scienze Politiche

Professori ordinari

AMOROSO LUIGI **Economia politica corporativa**

BOTTAI GIUSEPPE **Diritto corporativo** ([deputato al parlamento](#))

COPPOLA FRANCESCO **Storia dei trattati e politica internazionale**

DE STEFANI ALBERTO **Politica economica e finanzia** **(Preside di Facoltà)**

MARAVIGLIA MAURIZIO **Istituzioni di diritto pubblico** ([deputato al parlamento](#))

PANUNZIO SERGIO **Dottrina dello Stato** ([deputato al parlamento](#))

ROSSI LUIGI **Diritto pubblico comparato**

VOLPE GIOACCHINO **Storia moderna**

Professori incaricati

ALMAGIÀ ROBERTO **Geografia politica ed economica**

BALELLA GIOVANNI **Legislazione del lavoro**

BALZARINI RENATO **Diritto corporativo**

BARBELLINI AMIDEI BERNARDO **Lingua iranica** ([deputato al parlamento](#))

BIANCOLINI LEONIDA **Lingua spagnola**

BOUCHERAT GIULIANO **Lingua francese**

COSTAMAGNA CARLO **Storia e dottrina del fascismo** ([deputato al parlamento](#))

D'AGOSTINO ORSINI DI CAMEROTA PAOLO **Geografia ed etnografia coloniale**

FATTORELLO FRANCESCO **Storia del giornalismo**

GINI CORRADO **Sociologia**

LESSONA ALESSANDRO **Storia e politica italiana** ([deputato al parlamento](#))

MAGNINO LEO **Lingua giapponese**
 MANCINI GUIDO **Storia delle dottrine politiche**
 RIPARI ROBERTO **Lingua inglese**
 ROSSI PASSAVANTI ELIA **Contabilità di Stato**
 SANDIFORD ROBERTO **Storia e politica navale** (corso complementare per il Diritto marittimo di guerra)
 SANSONETTI LUIGI **Storia e politica navale**
 SPAVENTA RENATO **Storia delle dottrine economiche**
 SPINEDI FRANCESCO **Economia coloniale**
 TCHOU-YIN **Lingua cinese**

Professori liberi docenti con effetti legali

AGRISANTI GIOVANNI **Politica coloniale**
 BALELLA GIOVANNI **Diritto del lavoro, Legislazione coloniale**
 CAPODAGLIO GIULIO **Economia politica corporativa**
 CESARI CESARE **Storia coloniale**
 CORSINI VINCENZO **Istituzioni di diritto pubblico**
 D'AGOSTINO ORSINI DI CAMEROTA PAOLO **Geografia coloniale**
 DEGLI ESPINOSA AGOSTINO **Economia politica**
 DI LAURO RAFFAELE **Storia politica coloniale**
 DI NARDI GIUSEPPE **Economia generale e corporativa**
 FATTORELLO FRANCESCO **Storia del giornalismo**
 FIORENTINI RUGGERO **Organizzazione scientifica del lavoro**
 GINOCCHIETTI ANGELO **Storia e politica navale**
 GIUDICI MARCELLO **Storia dei trattati e delle relazioni internazionali**
 LAMA ERNESTO **Storia e dottrina della cooperazione**
 LANDINI PIETRO **Geografia economica**
 MANCINI GUIDO **Storia della filosofia**
 MATURI WALTER **Storia moderna e contemporanea**
 MENEGAZZI GUIDO **Politica monetaria e creditizia**
 NALDONI NARDO **Storia e politica coloniale**
 PETRONE CORRADO **Introduzione alla storia e principi di diritto fascista**
 PIRRO BERNARDO **Introduzione alla storia e principi di diritto fascista**
 RE RICCARDI ADOLFO GUIDO **Storia e politica navale**
 ROSSETTI CARLO **Storia politica coloniale**
 ROSSI PASSAVANTI ELIA **Contabilità generale dello Stato**
 SANTACROCE GUIDO **Statistica**
 SPAVENTA RENATO **Politica e legislazione finanziaria**
 SPINEDI FRANCESCO **Economia del credito**
 TOSTI AMEDEO **Storia militare**
 TRITONJ ROMOLO **Storia politica coloniale**

Assistenti volontari

BOECHE FURIO **Contabilità di Stato**
 CAMAVITTO DINO **Sociologia**
 CARCANO GIAN FILIPPO **Contabilità di Stato**
 DE VITA AGOSTINO **Statistica**
 DI TRANI LUIGI **Istituzioni di Diritto pubblico**

DONATO LEONARDO **Storia delle Dottrine politiche**
 FANCELLI MANLIO **Storia delle Dottrine politiche**
 FRAGAPANE GIACOMO **Dottrina dello Stato**
 FRATTARELLI ANNIBALE **Storia delle Dottrine economiche**
 GAMBA PALMIRA **Storia e politica coloniale**
 LEVI DELLA VIDA GIORGINA **Sociologia**
 MORANDINI GIUSEPPE **Geografia politica ed economica**
 NERI ITALO **Storia e politica coloniale**
 NONNO LIONELLO **Storia e politica navale**
 ONELLI ONELLO **Lingua francese**
 PERALI PERICLE **Economia politica corporativa**
 PIAZZI UGO **Economia coloniale**
 SENSI FEDERICO **Storia dei trattati e delle relazioni internazionali**
 SOLARI ALFONSO **Contabilità di Stato**
 WOLLEMBORG LEONE **Storia politica moderna** ([senatore del regno](#))
 ZUDDAS SILVIO **Dottrina dello Stato**

Istituto di diritto pubblico e legislazione sociale

ROSSI LUIGI

Direttore

BALZARINI RENATO *Assistente incaricato*
 BARGONE AGOSTINO *Assistente volontario*
 CRISAFULLI VEZIO *Assistente volontario*
 OSTI LUISA *Assistente volontario*
 TRANQUILLI LEALI MARIO *Assistente volontario*

Istituto di politica economica e finanziaria

DE' STEFANI ALBERTO *Direttore* (Preside di Facoltà)
 CAPODAGLIO GIULIO *Aiuto incaricato*
 DE BUTTERO ANNA *Assistente volontario*
 GROTTARELLI VINIGI LORENZO *Assistente volontario*

Facoltà di economia e commercio

Professori ordinari

ACERBO GIACOMO **Economia politica agraria** (Preside di Facoltà) ([deputato al parlamento](#))
 ANGELONI VITTORIO **Istituzioni di diritto privato**
 BACHI BENIAMINO RICCARDO **Economia politica corporativa**
 BLESSICH ALDO **Geografia economica**
 CANTELLI FRANCESCO PAOLO **Matematica generale e finanziaria**
 DELLA PENNA FRANCESCO **Ragioneria generale ed applicata**
 DOMINEDÒ FRANCESCO **Diritto marittimo**
 FONTANA RUSSO **Politica economica e finanziaria**

GARRONE NICOLA **Tecnica commerciale, industriale, bancaria e professionale**
 MONDAINI GENNARO **Storia economica**
 NAVARRINI UMBERTO **Diritto commerciale**
 NICEFORO ALFREDO **Statistica metodologica ed economica**
 PERASSI TOMASO **Diritto internazionale**
 VITAGLIANO GAETANO **Istituzioni di Diritto pubblico**

Professori ordinari fuori ruolo

DE PORTU ENRICO **Lingua tedesca**
 BOUCHERAT GIULIANO **Lingua francese**
 RIPARI ROBERTO **Lingua inglese**

Professori incaricati

ANDREOLI VIRGILIO **Diritto processuale civile**
 BERNARDINI FRANCESCO **Analisi chimica qualitativa e quantitativa**
 BIANCOLINI LEONIDA **Lingua spagnola**
 BOSCO GIORGIO **Merceologia**
 CAPPELLI ARNALDO **Tecnologia tessile e tintoria**
 CAPRA GIUSEPPE **Storia delle esplorazioni**
 CAROSI MARTINOZZI NESTORE **Tecnica del commercio dei prodotti agricoli**
 FONTANA RUSSO **Legislazione doganale**
 FOSCHINI ARNALDO **Analisi chimica applicata alle merci**
 GUALDI TITO **Igiene**
 MARSEGUERRA VINCENZO **Matematica generale**
 MASCI GUGLIELMO **Diritto finanziario e scienza delle finanze**
 MEDOLAGHI PAOLO **Economia e finanza delle imprese e delle assicurazioni**
 NAVARRINI UMBERTO **Diritto industriale**
 NICEFORO ALFREDO **Demografia**
 NICOTRA GIOVANNI **Statistica delle banche e delle assicurazioni**
 PIERRO MARIANO **Diritto corporativo e per la legislazione del lavoro**
 ROSSI GUIDO **Storia delle Scienze introduttive**
 TUFFI RICCARDO **Tecnologia microscopica**

Lettori

SCHUHMAN ALFREDO **per la Lingua tedesca**

Liberi docenti

BATTISTA GIANNI **Politica commerciale**
 CACACE EUGENIO **Politica commerciale**
 FOSCHINI ARNALDO **Merceologia**
 FRANCOLINI BRUNO **Geografia coloniale**
 PITIGLIANO FAUSTO ROMANO **Economia politica**
 PUGLIESE NICOLA **Diritto commerciale**

Istituto di scienze giuridiche e sociali

NAVARRINI UMBERTO *Direttore*

BERNARDINI ALFREDO *Assistente volontario per le Istituzioni di diritto pubblico*

MAGNO GAETANO *Assistente volontario per le Istituzioni di diritto pubblico*

VOLONTÈ GIULIO CESARE *Assistente volontario per le Istituzioni di diritto pubblico*

FERME ERCOLE WALTER *Assistente volontario per il Diritto Corporativo*

APPOLONI FABRIZIO *Assistente volontario per il Diritto internazionale*

LORDI ACHILLE *Assistente volontario per il Diritto marittimo*

COLARUSSO ALFONSO *Assistente volontario per Diritto finanziario e Scienza delle finanze*

DEGLI ESPINOSA AGOSTINO *Assistente volontario per Diritto finanziario e Scienza delle finanze*

MEZZACAPO CAMILLO *Assistente volontario per Diritto finanziario e Scienza delle finanze*

U N I V E R S I T A ' D E G L I S T U D I D I
R O M A
 1942 - 43¹⁰

Facoltà di Giurisprudenza
Professori Ordinari

ALBERTARIO EMILIO **Diritto romano**
 AMBROSINI GASPARE **Diritto coloniale**
 ASQUINI ALBERTO **Diritto commerciale** ([deputato al parlamento](#))
 BALZARINI RENATO **Diritto corporativo** ([deputato al parlamento](#))
 CESARINI SFORZA WIDAR **Filosofia del diritto**
 DE FRANCISCI PIETRO **Storia del diritto romano** (Rettore¹¹)
 DE GREGORIO ALFREDO **Diritto industriale**
 DE MARSICO ALFREDO **Procedura penale** ([deputato al parlamento](#))
 DI MARZO SALVATORE **Istituzioni di diritto romano** ([senatore del regno](#))
 GALGANO SALVATORE **Diritto processuale civile**
 GINI CORRADO **Statistica**
 GRISPIGNI FILIPPO **Procedura penale**
 JEMOLO ARTURO CARLO **Diritto ecclesiastico**
 LEICHT PIER SILVERIO **Storia del diritto italiano** (Preside di Facoltà) ([senatore del regno](#))
 MAROI FULVIO **Istituzioni di diritto privato**
 MESSINA GIUSEPPE **Diritto civile**
 PAPI GIUSEPPE UGO **Economia politica corporativa**
 PERASSI TOMASO **Diritto internazionale**
 SCIALOJA ANTONIO **Diritto della navigazione** ([senatore del regno](#))
 SOLMI ARRIGO **Diritto comune** ([senatore del regno](#))
 VASSALLI FILIPPO **Diritto civile**
 ZANOBINI GUIDO **Diritto amministrativo**

Professori incaricati

ALBERTARIO EMILIO **Esegesi delle fonti del diritto romano**
 CECI PAOLO **Cultura militare** ([deputato al parlamento](#))
 CIPROTTI PIO **Diritto canonico**
 D'EMILIA ANTONIO **Diritto mussulmano**
 DI MARZO SALVATORE **Diritto bizantino** ([senatore del regno](#))
 DI TULLIO BENIGNO **Antropologia criminale**
 GALGANO SALVATORE **Diritto privato comparato**
 GERIN CESARE **Medicina legale delle assicurazioni**
 GIANNINI AMEDEO **Storia dei trattati e politica internazionale** ([senatore del regno](#))
 GRISPIGNI FILIPPO **Diritto penale** (supplenza)
 MAROI FULVIO **Papirologia giuridica, Diritto agrario**
 PAPI GIUSEPPE UGO **Scienza delle finanze e diritto finanziario**
 PONZO MARIO **Psicologia**
 ROMANO SANTI **Diritto costituzionale** ([senatore del regno](#))
 ROTA ANTONIO **Esegesi delle fonti del diritto italiano**
 SIMONCELLI DOMENICO **Diritto minerario**

Professori liberi docenti

AMBROSINO RODOLFO **Diritto romano**
 ANDREOLI MARCELLO **Diritto civile**
 ARE GONARIO **Introduzione allo studio delle scienze giuridiche e istituzioni di diritto civile**

¹⁰R. Università degli studi di Roma, *Annuario per l'anno accademico 1942-1943*, DCL dalla fondazione, Tipografia dell'Università, Roma, 1943, pp. 21-31, p. 33, pp. 37-54 N.d.A. Istituita con la Legge 19 gennaio 1939 n. 129 ed inaugurata il 23 marzo 1939 nel periodo compreso tra l'anno accademico 1939-1940 e 1943-1944 la Camera dei Fasci e delle Corporazioni sostituirà la Camera dei Deputati.

¹¹R. Università degli studi di Roma, *Annuario per l'anno accademico 1944-1945*, DCXLII dalla fondazione, Roma, Tipografia dell'Università, 1945, p. 8

ARU LUIGI **Diritto romano**
 AUGENTI GIACOMO PRIMO **Diritto e procedura penale**
 BATTAGLINI ERNESTO **Diritto e procedura penale**
 BERLIRI ANTONIO **Scienza delle finanze e diritto finanziario**
 BERLIRI LUIGI VITTORIO **Diritto civile**
 BERNARDINO ANSELMO **Scienza delle finanze, Diritto finanziario**
 BISCOTTINI GIUSEPPE **Diritto internazionale**
 BUTERA ANTONIO **Diritto civile**
 CACOPARDO SALVATORE **Diritto aeronautico**
 CALISSE CARLO **Diritto ecclesiastico** ([senatore del regno](#))
 CAMBONI LUIGI **Statistica**
 CAPUTO ARTURO **Diritto commerciale**
 CARASSAI CARLO **Diritto canonico**
 CASALINOVO ALDO **Diritto penale**
 CASTELLI AVOLIO GIUSEPPE **Istituzioni di diritto privato**
 CASULLI ANTONIO **Diritto costituzionale**
 CERCIELLO RENATO **Introduzione allo studio delle scienze giuridiche ed istituzioni di diritto civile**
 CIARDI GIUSEPPE **Diritto e procedura penale militare**
 CICALA SALVATORE **Diritto e procedura penale**
 CIOFFI ALFREDO **Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione**
 CIPROTTI PIO **Diritto canonico**
 CODACCI PISANELLI GIUSEPPE **Diritto amministrativo**
 COLAGROSSO ENRICO **Diritto commerciale**
 COLARUSSO ALFONSO **Politica commerciale**
 CORSO GIOVANNI **Diritto amministrativo**
 COSTAMAGNA CARLO **Principii di legislazione fascista** ([senatore del regno](#))
 COSTANZO GIUSEPPE AURELIO **Diritto coloniale**
 CRISAFULLI SALVATORE **Diritto marittimo**
 CUCINOTTA ERNESTO **Diritto e legislazione coloniale**
 CURATO GIULIO **Scienza delle finanze e diritto finanziario**
 CURIS GIOVANNI **Storia del diritto italiano**
 D'AVANZO WALTER **Diritto civile**
 DE CUPIS ADRIANO **Diritto civile** ([senatore del regno](#))
 DE GENNARO LUIGI **Diritto commerciale**
 DELLA ROCCA FERNANDO **Diritto ecclesiastico**
 DELLE DONNE MICHELE **Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione**
 DE LUCA LUIGI **Diritto ecclesiastico**
 DE MAURO GIOVANNI BATTISTA **Diritto e procedura penale**
 D'EMILIA ANTONIO **Diritto coloniale**
 DENI ANTONIO **Diritto tributario**
 DI MARCANTONIO AMLETO **Diritto corporativo**
 DI PAOLO GIOVANNI **Diritto tributario**
 DONANDIO GIUSEPPE **Diritto commerciale**
 DONATI ANTIGONO **Diritto commerciale**
 DUNI MARIO **Diritto penale**
 FERRARA SANTAMARIA MASSIMO **Diritto civile**
 FERRI GIUSEPPE **Diritto costituzionale**
 FOLCHI ALBERTO **Diritto coloniale**
 FOSCHINI GAETANO **Procedura penale**
 FRASCA CARLO **Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione**
 FRISELLA VELLA GIUSEPPE **Economia politica**
 FUNAIOLI CARLO ALBERTO **Diritto civile**
 GABRIELI FRANCESCO PANTALEO **Diritto penale**
 GALLO MARIO **Diritto amministrativo**
 GATTI TANCREDI **Diritto e procedura penale**
 GENTILE PANFILO **Filosofia del diritto**
 GIANNINI TORQUATO CARLO **Diritto commerciale**
 GIAQUINTO ADOLFO **Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione**
 GISMONDI PIETRO **Diritto ecclesiastico**
 GIUSTI UGO **Demografia**
 GRASSI ORSINI DUCAS GIUSEPPE **Diritto costituzionale**

GRAZIANO SILVESTRO **Diritto costituzionale**
 GREGORI ISAIA **Diritto e procedura penale**
 GRILLI CARLO **Economia politica**
 GUELI VINCENZO **Istituzioni di diritto pubblico**
 GUIDI PAOLO **Diritto civile**
 ILARDI SAVERIO **Diritto commerciale**
 JACUZIO RAFFAELE **Diritto ecclesiastico**
 JANNITTI PIROMALLO ALFREDO **Diritto e procedura penale**
 LA TORRE MICHELE **Diritto amministrativo e Scienza dell'amministrazione**
 LEVI LIONELLO **Diritto corporativo**
 LOLINI ETTORE **Scienza delle finanze**
 LOMBARDI GABRIO **Diritto pubblico romano**
 LOPEZ DE OÑATE FLAVIO **Filosofia del diritto**
 LORIGA FRANCESCO **Diritto corporativo**
 MACCHIA ANGELO **Diritto civile**
 MACEDONIO NICOLA **Introduzione alla storia e principii di diritto fascista**
 MAJORANA SALVATORE **Scienza delle finanze e diritto finanziario**
 MANASSERO ARISTIDE **Diritto e procedura penale**
 MANES CARLO **Diritto amministrativo**
 MARIOTTI ANGELO **Economia politica**
 MARRAMA VITTORIO **Economia politica corporativa**
 MAZZEI VINCENZO **Storia delle dottrine politiche**
 MELONI GIUSEPPE (fu Pietro) **Diritto costituzionale**
 MELONI GIUSEPPE (fu Giovanni Antonio) **Diritto e procedura penale**
 MESSINA SALVATORE **Diritto penale**
 MESTICA GUIDO **Diritto penale**
 MIGLIORANZI LUIGI ADOLFO **Legislazione del lavoro**
 MINOLI EUGENIO **Diritto processuale civile**
 MOFFA GIUSEPPE **Diritto tributario**
 MONDAINI GENNARO **Storia delle colonie e politica coloniale**
 MORI ANGELO **Diritto coloniale**
 MOSCHETTI GUISCARDO **Storia del diritto italiano**
 NATI AGAPITO AUGUSTO **Diritto fallimentare**
 NICOLETTI GIOACCHINO **Storia delle dottrine politiche**
 NIGRO ORESTE **Diritto costituzionale**
 NOCERA GUGLIELMO **Diritto pubblico romano**
 ORTOLANI GIOVANNI **Diritto amministrativo**
 PAPALDO ANTONINO **Diritto amministrativo**
 PARRELLA ALBERTO **Diritto commerciale**
 PENNAVARIA FILIPPO **Politica costituzionale** ([deputato al parlamento](#))
 PESCATORE GABRIELE **Diritto marittimo**
 PETRONE BENIAMINO **Diritto costituzionale**
 PIOLETTI UGO **Diritto penale**
 PIRRO BERNARDO **Storia e principii di diritto fascista**
 PISTOLESE GIUSEPPE **Diritto ecclesiastico**
 PROVINCIALI RENZO **Procedura civile e ordinamento giudiziario**
 PULVIRENTI GAETANO **Diritto civile**
 RENDE DOMENICO **Diritto e procedura penale**
 RISPOLI ARTURO **Procedura civile e ordinamento giudiziario**
 RIZZO GIAMBATISTA **Diritto costituzionale italiano e comparato**
 ROMANO ENRICO **Diritto e procedura penale**
 ROTA ANTONIO **Diritto comune**
 SABINI GIOVANNI **Diritto costituzionale** ([senatore del regno](#))
 SACCHI ALESSANDRO **Istituzioni di diritto civile**
 SACCONI ANTONIO **Diritto e procedura penale**
 SANDIFORD ROBERTO **Diritto marittimo di guerra**
 SCAGNETTI GIULIO **Politica economica**
 SCANDALE ETTORE **Diritto tributario**
 SCAVO LUIGI **Diritto ecclesiastico**
 COCA SALVATORE **Scienza delle finanze e diritto finanziario**
 SERMONTI ALFONSO **Diritto sindacale**
 SIMONCELLI DOMENICO **Politica e legislazione mineraria**

SOTGIU GIUSEPPE **Diritto processuale penale**
 SPERDUTI GIUSEPPE **Diritto internazionale**
 STAMMATI GAETANO **Economia politica corporativa**
 TUCCI GIUSEPPE **Politica economica finanziaria**
 TUMEDEI CESARE **Istituzioni di diritto romano** ([deputato al parlamento](#))
 VELOTTI GIUSEPPE **Procedura penale**
 VILLARI SALVATORE **Diritto coloniale**
 VOCINO CORRADO **Diritto civile**
 ZEPPIERI LEONE **Diritto penale**

Istituto di diritto pubblico

JEMOLO ARTURO CARLO

Direttore

SPINELLI LORENZO *Assistente straordinario per l'istituto*
 INTRIGLIA GIOVANNI *Assistente straordinario incaricato per il Diritto costituzionale*
 LAVAGNA CARLO
Assistente straordinario incaricato per il Diritto costituzionale
 RIZZO GIAMBATTISTA *Assistente straordinario incaricato per il Diritto costituzionale*
 PULVIRENTI FRANCESCO *Assistente straordinario incaricato per il Diritto amministrativo*
 CODACCI PISANELLI LIA *Assistente*
 CATALDI GIUSEPPE *Assistente volontario per il Diritto amministrativo*
 DALLARI GASTONE *Assistente volontario per il Diritto amministrativo*
 LUCCHETTI ALBUZIO *Assistente volontario per il Diritto amministrativo*
 PALLOTTINO ADRIANO *Assistente volontario per il Diritto amministrativo*
 PERNA EDOARDO ROMANO *Assistente volontario per il Diritto amministrativo*
 SCAVO LUIGI *Assistente straordinario incaricato per il Diritto ecclesiastico*
 DE LUCA LUIGI *Assistente volontario per il Diritto ecclesiastico*
 GISMONDI PIETRO *Assistente volontario per il Diritto ecclesiastico*
 MAURO TOMMASO *Assistente volontario per il Diritto ecclesiastico*
 SPERDUTI GIUSEPPE *Assistente straordinario incaricato per il Diritto internazionale*
 SCALISE BRUNO *Assistente volontario per il Diritto internazionale*
 CODACCI PISANELLI *Assistente straordinario incaricato per il Diritto corporativo*
 LUCIA IOLE *Assistente volontario per il Diritto corporativo*
 PEYROT GIORGIO *Assistente volontario per il Diritto corporativo*
 SOLDI GADDO *Assistente volontario per il Diritto corporativo*

Istituto di filosofia del diritto

CESARINI SFORZA WIDAR

Direttore

GERRATANA VALENTINO *Assistete straordinario incaricato*
 COLLINA VITTORIO *Assistente volontario*
 LOPEZ DE OÑATE FLAVIO *Assistente volontario*

Scuola di perfezionamento in filosofia del diritto

CESARINI SFORZA WIDAR

Direttore

Filosofia del diritto, Storia della filosofia del diritto
 GINI CORRADO **Sociologia**
 GIULIANO BALBINO **Filosofia morale**
 MANCINI GUIDO **Storia delle dottrine e delle istituzioni politiche**
 PANUNZIO SERGIO **Dottrina dello Stato** ([deputato al parlamento](#))
 PERTICONE GIACOMO **Teoria generale del diritto**

Istituto di diritto coloniale

AMBROSINI GASPARE

Direttore

COSTA GIUSEPPE *Assistente straordinario*

COSTANZO GIUSEPPE *Assistente straordinario*

Assistenti volontari¹²

CROSARA FULVIO **Diritto comune**
 DE VINCENTIS GIOVANNI **Medicina legale**
 MASALA MARIO **Medicina legale**
 PASTINA SILVIO **Medicina legale**
 RUGGERI ORESTE **Diritto comune**
 SOLMI VITTORIO **Esegesi delle fonti del diritto italiano**
 TONINI GUGLIELMO **Medicina legale**

Facoltà di Scienze Politiche

Professori ordinari

AMOROSO LUIGI **Economia politica corporativa**
 BODRERO EMILIO **Storia e dottrina del fascismo** ([senatore del regno](#))
 BOTTAI GIUSEPPE **Diritto corporativo** ([deputato al parlamento](#))
 COPPOLA FRANCESCO **Storia dei trattati e politica internazionale**
 DE STEFANI ALBERTO **Politica economica e finanziaria** (**Preside di Facoltà**)
 GINI CORRADO **Statistica**
 LESSONA ALESSANDRO **Storia e politica coloniale**
 MANCINI GUIDO **Storia delle dottrine politiche** ([deputato al parlamento](#))
 MARAVIGLIA MAURIZIO **Istituzioni di diritto pubblico** ([senatore del regno](#))
 PANUNZIO SERGIO **Dottrina dello Stato** ([deputato al parlamento](#))
 VOLPE GIOACCHINO **Storia moderna**
 VOLTICELLI ARNALDO **Filosofia del diritto**

Professori incaricati

ALBI GINO **Geografia politica ed economica**
 BALELLA GIOVANNI **Legislazione del lavoro** ([deputato al parlamento](#))
 BALZARINI RENATO **Diritto corporativo** ([deputato al parlamento](#))
 BIANCOLINI LEONIDA **Lingua spagnola**
 BOUCHERAT GIULIANO **Lingua francese**
 COSTAMAGNA CARLO **Diritto costituzionale italiano e comparato** ([senatore del regno](#))
 FATTORELLO FRANCESCO **Storia del giornalismo**
 GINI CORRADO **Sociologia** (parte generale)
 LICCI LUIGI **Cultura militare**
 LOMBARDI GABRIO **Diritto pubblico romano**
 MAGNINO LEO **Lingua giapponese**
 NERI ITALO **Geografia ed etnografia coloniale**
 PUCCIO GUIDO **Lingua inglese**
 RESTA RAFFAELE **Diritto amministrativo**
 ROSSI PASSAVANTI ELIA **Contabilità di Stato**
 SPAVENTA RENATO **Storia delle dottrine economiche**
 SPEZIALE GIUSEPPE **Storia e politica navale**
 (il corso è integrato da una serie di conferenze sul diritto marittimo di guerra tenute dal prof. Sandiford della Facoltà di Giurisprudenza)
 SPINEDI FRANCESCO **Economia coloniale**
 TENTI BRUNO **Sociologia** (parte speciale)

Professori liberi docenti con effetti legali

ANGRISANI GIOVANNI **Politica commerciale**
 BACCHI ANDREOLI SILVIO **Politica economica e finanziaria**
 BALELLA GIOVANNI **Diritto del lavoro e Legislazione sociale** ([deputato al parlamento](#))
 CANDELORO GIORGIO **Storia delle dottrine politiche**
 CAPODAGLIO GIULIO **Economia politica corporativa**
 CASTELLANO VITTORIO **Statistica**
 CESARI CESARE **Storia e politica coloniale**

¹² Assistenti volontari comuni a tutti gli Istituti scientifici

CORSINI VINCENZO **Istituzioni di diritto pubblico**
 DEGLI ESPINOSA AGOSTINO **Economia politica**
 DEL GIUDICE RICCARDO **Diritto corporativo** ([deputato al parlamento](#))
 DE VITA AGOSTINO **Statistica economica**
 DI LAURO RAFFAELE **Storia politica coloniale**
 DI NARDI GIUSEPPE **Economia generale e corporativa**
 FATTORELLO FRANCESCO **Storia del giornalismo**
 FIGÀ TALAMANCA MARIO **Economia politica corporativa**
 FIORENTINI RUGGERO **Organizzazione scientifica del lavoro**
 GINOCCHIETTI ANGELO **Storia e politica navale**
 GIUDICI MARCELLO **Storia dei trattati e delle relazioni internazionali**
 GRAGNANI CARLO **Politica economica e finanziaria**
 LAMA ERNESTO **Storia e dottrina della cooperazione** ([deputato al parlamento](#))
 LANDINI PIETRO **Geografia economica**
 LEFEVRE RENATO **Storia e politica coloniale**
 MARRANI PELIO **Economia politica corporativa**
 MATURI WALTER **Storia moderna e contemporanea**
 MENEGAZZI GUIDO **Politica monetaria e creditizia**
 NALDONI NARDO **Storia e politica coloniale**
 NERI ITALO **Storia e politica coloniale**
 NICOSIA GIUSEPPE **Storia delle dottrine politiche**
 PENNISI PASQUALE **Diritto internazionale**
 PERINI BEMBO FEDERICO AUGUSTO **Storia del giornalismo**
 PETRONE CORRADO **Introduzione alla storia e principi di diritto fascista**
 RE RICCARDI ADOLFO GUIDO **Storia e politica navale**
 RIVA SANSEVERINO LUISA **Legislazione del lavoro**
 ROSSETTI CARLO **Storia e politica coloniale**
 ROSSI PASSAVANTI ELIA **Contabilità generale dello Stato**
 SALZA SILVIO **Storia e politica navale**
 SANTACROCE GUIDO **Statistica**
 SANTONOSTASO GIUSEPPE **Storia delle dottrine politiche**
 SPAVENTA RENATO **Politica e legislazione finanziaria**
 SPEZIALE GIUSEPPE **Storia moderna**
 SPINEDI FRANCESCO **Economia del credito**
 TENTOLINI OTTORINO **Diritto amministrativo**
 TOSTI AMEDEO **Storia militare**
 TRIPODI ANTONINO **Storia e dottrina del fascismo**
 TRITONJ ROMOLO **Storia politica coloniale**

Istituto di diritto pubblico e legislazione sociale

PANUNZIO SERGIO
Direttore
 ([deputato al parlamento](#))
 DE'COCCI DANILO *Assistente*
 POLLIO LUCREZIA *Assistente, supplente*
 MAZZEI VINCENZO *Assistente straordinario, incaricato*
 BENINCASA ANTONIETTA *Assistente straordinario, supplente*
 FRANCHINI FLAMINIO *Assistente volontario*
 GENCO RAUL *Assistente volontario*
 GUELI VINCENZO *Assistente volontario*
 NIGRO MARIO *Assistente volontario*

Istituto di politica economica e finanziaria

DE' STEFANI ALBERTO
Direttore
 (Preside di Facoltà)
 LISDERO ARTURO *Aiuto*
 MORELLI GIUSEPPINA *Assistente volontario*
 SYLOS LABINI PAOLO, *Assistente volontario*

Istituto di scienze corporative

BOTTAI GIUSEPPE

Direttore

([deputato al parlamento](#))

BALZARINI RENATO **Vicedirettore**

([deputato al parlamento](#))

FIGÀ TALAMANCA MARIO, *Assistente straordinario*

BOMBA ALDO *Assistente volontario*

CERULLI IRELLI VITTORIO *Assistente volontario*

COLLINA LEO *Assistente volontario*

DEL BUTTERO ANNA *Assistente volontario*

DE VILLANOVA CASTELLACCI MARCO *Assistente volontario*

FORTELEONI PIERO *Assistente volontario*

GERIN GUIDO *Assistente volontario*

GIOVENCO GIUSEPPE *Assistente volontario*

PACILEO RENATO *Assistente volontario*

PASSALACQUA NICCOLÒ *Assistente volontario*

RICCIO ATTILIO *Assistente volontario*

ROCCETTI EDOARDO *Assistente volontario*

RONZIO ROMOLO *Assistente volontario*

TALICE MARIA LIANA *Assistente volontario*

TORTI BENEDETTO *Assistente volontario*

VITALE GREGORIO *Assistente volontario*

ZINCONI VITTORIO *Assistente volontario*

ZUCARO FOLCO *Assistente volontario*

Istituto di studi coloniali

LESSONA ALESSANDRO

Direttore

NERI ITALO *Assistente*

CENZONI DOMENICO *Assistente volontario per la Storia e politica coloniale*

FOSSATI MARIO *Assistente volontario per la Storia e politica coloniale*

GATTINARA VITTORIO *Assistente volontario per la Storia e politica coloniale*

POZZO TEODORANI FABBRI GIOVANNI *Assistente volontario per la Storia e politica coloniale*

LODI ANGELO *Assistente volontario per la Geografia ed etnografia coloniale*

MINGUZZI LIVIO *Assistente volontario per la Geografia ed etnografia coloniale*

BOMPARD ETTORE *Assistente volontario per l'Economia coloniale*

LIONETTI STEFANO *Assistente volontario per l'Economia coloniale*

PIAZZI UGO *Assistente volontario per l'Economia coloniale*

PRINZI DANIELE *Assistente volontario per l'Economia coloniale*

Assistenti volontari¹³

ALBANESE TEODATO **Diritto costituzionale italiano e comparato**

BONAVIA EDOARDO **Lingua inglese**

BRUNI GIULIO **Diritto costituzionale italiano e comparato**

CARBONE DOMENICO **Diritto costituzionale italiano e comparato**

CARCANO GIANFILIPPO **Contabilità di Stato**

CARIN PAPPALO ROSARIA **Lingua inglese**

CESARI LUIGI **Geografia politica ed economica**

CURRI RAIMONDO **Storia dei trattati e politica internazionale**

D'AGATA CARMELO **Sociologia**

D'ANDRIA MICHELE **Istituzioni di diritto pubblico**

¹³ Assistenti volontari comuni a tutti gli Istituti scientifici

D'APRILE MANLIO **Storia del giornalismo**
 DE VITA AGOSTINO **Statistica**
 DI TRANI LUIGI **Istituzioni di diritto pubblico**
 FANCELLI MANLIO **Storia delle dottrine politiche**
 FRAGAPANE GIACOMO **Dottrina dello Stato**
 GOMEZ TERRAN GIUSEPPE **Storia dei trattati e politica internazionale**
 LUCREZIO GIUSEPPE **Storia delle dottrine economiche**
 MESSORI OTTAVIO **Storia delle dottrine economiche**
 MOTTA PAOLO **Economia politica corporativa**
 NICOSIA GIUSEPPE **Storia delle dottrine politiche**
 PAGLIARA CIRO **Contabilità di Stato**
 PANUNZIO PASQUALE **Storia delle dottrine politiche**
 PAOLONE FILIPPO **Storia del giornalismo**
 PIETRANGELI GIOVANNI **Storia e politica navale**
 PINNA NUNZIO **Contabilità di Stato**
 PINTUS MARIANO **Storia del giornalismo**
 RINONAPOLI MICHELE **Economia politica corporativa**
 SAMPAOLI ANTONIO **Storia moderna**
 SOLARI ALFONSO **Contabilità di Stato**
 TOGLI GIUSEPPE **Legislazione del lavoro**
 TRANQUILLI LEALI MARIO **Legislazione del lavoro**
 TRIPODI ANTONINO MARIO **Storia e dottrina del fascismo**
 VINACCIA FAUSTO **Lingua inglese**
 ZUDDAS SILVIO **Dottrina dello Stato**

Facoltà di economia e commercio

Professori ordinari

ACERBO GIACOMO **Economia politica agraria (Preside di Facoltà)** ([deputato al parlamento](#))
 ANGELONI VITTORIO **Diritto commerciale**
 ARENA CELESTINO **Scienze delle finanze e diritto finanziario**
 BLESSICH ALDO **Geografia economica**
 BOSCO GIACINTO **Diritto internazionale**
 BOSCO GIORGIO **Merceologia**
 BREGLIA ALBERTO **Economia politica corporativa**
 CANTELLI FRANCESCO PAOLO **Matematica finanziaria**
 CHIARELLI GIUSEPPE **Istituzioni di diritto pubblico**
 DELLA PENNA FRANCESCO **Ragioneria generale ed applicata**
 DOMINEDÒ FRANCESCO **Diritto marittimo**
 FANTINI ODDONE **Politica economica e finanziaria**
 FERRARA LUIGI **Istituzioni di diritto privato**
 GARRONE NICOLA **Tecnica bancaria e professionale**
 MONDAINI GENNARO **Storia economica**
 NICEFORO ALFREDO **Statistica**
 RENZI ANTONIO **Tecnica industriale e commerciale**

Professori ordinari fuori ruolo

DE PORTU ENRICO **Lingua tedesca**

Professori straordinari fuori ruolo

BOUCHERAT GIULIANO **Lingua francese**

Professori incaricati

AGOSTINI AUGUSTO **Economia montana e forestale** ([deputato al parlamento](#))
 BIANCOLINI LEONIDA **Lingua spagnola**
 CAPRA GIUSEPPE **Storia delle esplorazioni geografiche**
 CARBONI POMPEO **Cultura militare**
 CAROSI MARTINOZZI NESTORE **Tecnica commerciale dei prodotti agricoli**
 CIOFFI ALFREDO **Diritto amministrativo**
 GALEOTTI GUIDO **Statistica** (sdoppiamento di cattedra)
 GALLO PIETRO **Lingua inglese**
 MARIOTTI ANGELO **Economia dei trasporti**
 MARSEGUERRA VINCENZO **Matematica generale**
 NICOTRA GIOVANNI **Legislazione bancaria**
 PIERRO MARIANO **Diritto corporativo e Diritto del lavoro**
 PIRRO BERNARDO **Storia e dottrina del fascismo**
 PROVINCIALI RENZO **Diritto processuale civile**
 PUGLIESE NICOLA **Diritto industriale**
 TODESCHINI ATTILIO **Economia politica agraria** (supplenza)
 VAMPA DINO **Demografia generale, Demografia comparata delle razze**

Istituto di scienze giuridiche e sociali

ANGELONI VITTORIO *Direttore*
 BERNARDINI ALFREDO *Assistente straordinario per le Istituzioni di diritto pubblico*
 DE SIMONE SAVERIO *Assistente volontario per le Istituzioni di diritto pubblico*
 FERME ERCOLE WALTER *Assistente straordinario per il Diritto Corporativo e il diritto del lavoro*
 BOCCI MARIO *Assistente volontario per il Diritto Corporativo e diritto del lavoro*
 FAVORINO FRANCESCO *Assistente volontario per il Diritto Corporativo e diritto del lavoro*
 MANTOVANI MARIO *Assistente volontario per il Diritto Corporativo e diritto del lavoro*
 MAZZA ANTONIO *Assistente volontario per il Diritto Corporativo e diritto del lavoro*
 GUAZZARONI CESIDIO *Assistente straordinario incaricato per il Diritto internazionale*
 BELLINI VINCENZO *Assistente volontario per il Diritto internazionale*
 CALENDOLI GIOVANNI *Assistente volontario per il Diritto internazionale*
 DE MICHELIS PAOLO *Assistente volontario per il Diritto internazionale*
 GHIONDA FELICE *Assistente volontario per il Diritto marittimo*
 LORDI ACHILLE *Assistente volontario per il Diritto marittimo*
 MORINI ARMANDO *Assistente volontario per il Diritto marittimo*
 CICOGNANI ERMENEGILDO *Assistente volontario per il Diritto commerciale*
 MASELLI GIACINTO *Assistente volontario per il Diritto commerciale*
 ORLANDO GIUSEPPE *Assistente volontario per il Diritto commerciale*
 TAMBORLINI CAMILLO *Assistente volontario per il Diritto commerciale*

Facoltà di Giurisprudenza
Professori Ordinari

ALBERTARIO EMILIO **Diritto romano**
 AMBROSINI GASPARE **Diritto coloniale**
 BALZARINI RENATO **Diritto del lavoro**
 CESARINI SFORZA WIDAR **Filosofia del diritto**
 DE GREGORIO ALFREDO **Diritto industriale**
 DEL GIUDICE VINCENZO **Diritto canonico**
 GALGANO SALVATORE **Diritto processuale**
 GRISPIGNI FILIPPO **Procedura penale**
 JEMOLO ARTURO CARLO **Diritto ecclesiastico** (membro commissione per la riforma dell'amministrazione, Presidente Sottocommissione per il "Problema della Regione")
 MAROI FULVIO **Istituzioni di diritto privato**
 MESSINA GIUSEPPE **Diritto civile**
 ORLANDO VITTORIO EMANUELE **Diritto costituzionale** ([consulta nazionale](#))
 PAPI GIUSEPPE UGO **Economia politica**
 PERASSI TOMASO **Diritto internazionale**
 RICCI UMBERTO **Economia politica**
 SCIALOJA ANTONIO **Diritto della navigazione**
 VASSALLI FILIPPO **Diritto civile** (Preside di Facoltà) (Preside della Facoltà di scienze politiche)
 ZANOBINI GUIDO **Diritto amministrativo** (membro commissione per la riforma dell'amministrazione)

Professori Incaricati

ALBERTARIO EMILIO **Esegesi delle fonti del diritto romano**
 AMBROSINI GASPARE **Diritto costituzionale** (supplenza)
 AMBROSINO RODOLFO **Istituzioni di diritto romano**
 CESARINI SFORZA WIDAR **Diritto del lavoro** (supplenza)
 DE GREGORIO ALFREDO **Diritto commerciale**
 D'EMILIA ANTONIO **Diritto bizantino, Diritto mussulmano**
 GALGANO SALVATORE **Diritto privato comparato**
 GERIN CESARE **Medicina legale delle Assicurazioni, Antropologia criminale**
 GHIRON MARIO **Diritto industriale**
 GRISPIGNI FILIPPO **Diritto penale**
 LOMBARDI GABRIO **Storia del diritto romano**
 MAROI FULVIO **Papirologia giuridica, Diritto agrario**
 PAPI GIUSEPPE UGO **Scienza delle finanze e diritto finanziario**
 PESCATORE GABRIELE **Diritto della navigazione** (supplenza)

¹⁴ R. Università degli studi di Roma, *Annuario per l'anno accademico 1944-1945*, DCXLII dalla fondazione, Roma, Tipografia dell'Università, 1945, pp. 35-52, pp. 56-67.

N.d.A. Proposta nel maggio 1944 da P. Badoglio, la Commissione per la riforma dell'amministrazione fu istituita nell'ottobre dello stesso anno dal Governo Bonomi. Dipendente nelle sue funzioni dalla Presidenza del Consiglio fu costituita al fine di formulare proposte per la riforma dell'apparato burocratico "*recuperando l'impostazione liberale della neutralità e l'imparzialità della pubblica amministrazione*" al termine dell'esperienza autoritaria. Voce: [Forti](#), Dizionario Biografico degli Italiani – volume 49 (1997) della Prof.ssa G. Caravale.

Le indicazioni riguardanti i docenti dell'Università di Roma che ad essa parteciparono sono tratte da: Ministero per la Costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea Costituente. Problemi costituzionali organizzazione dello Stato*, Vol. II, Roma, Stabilimento Tipografico Fausto Failli, 1946, pp. XXXI-XXXII

PONZO MARIO **Psicologia**

CAPUTO ARTURO **Diritto commerciale**

CARASSAI CARLO **Diritto canonico**

CASALINUOVO ALDO **Diritto penale**

CASTELLI AVOLIO GIUSEPPE **Istituzioni di diritto privato**

CASULLI ANTONIO **Diritto costituzionale**

CERCIELLO RENATO **Introduzione allo studio delle scienze giuridiche ed istituzioni di diritto civile**

CESARI EMIDIO **Economia politica**

CIARDI GIUSEPPE **Diritto e procedura penale militare**

CICALA SALVATORE **Diritto e procedura penale**

CIOFFI ALFREDO **Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione**

CIPROTTI PIO **Diritto canonico**

CODACCI PISANELLI GIUSEPPE **Diritto amministrativo**

COLAGROSSO ENRICO **Diritto commerciale**

COLARUSSO ALFONSO **Politica commerciale**

CORSO GIOVANNI **Diritto amministrativo**

COSTAMAGNA CARLO **Principii di legislazione fascista**

COSTANZO GIUSEPPE AURELIO **Diritto coloniale**

CRISAFULLI SALVATORE **Diritto marittimo**

CUCINOTTA ERNESTO **Diritto e legislazione coloniale**

CURATO GIULIO **Scienza delle finanze e diritto finanziario**

CURIS GIOVANNI **Storia del diritto italiano**

D'AVANZO WALTER **Diritto civile**

DE CUPIS ADRIANO **Diritto civile**

DE GENNARO LUIGI **Diritto commerciale**

DELLA ROCCA FERNANDO **Diritto ecclesiastico**

DELLE DONNE MICHELE **Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione**

DE LUCA LUIGI **Diritto ecclesiastico**

DE MAURO GIOVANNI BATTISTA **Diritto e procedura penale**

D'EMILIA ANTONIO **Diritto coloniale**

DENI ANTONIO **Diritto tributario**

DI MARCANTONIO AMLETO **Diritto corporativo**

DI PAOLO GIOVANNI **Diritto tributario**

DONANDIO GIUSEPPE **Diritto commerciale**

DONATI ANTIGONO **Diritto commerciale** ([consulta nazionale](#))

DUNI MARIO **Diritto penale**

FERRARA SANTAMARIA MASSIMO **Diritto civile**

FERRI GIUSEPPE **Diritto costituzionale**

FOLCHI ALBERTO **Diritto coloniale**

FOSCHINI GAETANO **Procedura penale**

FRASCA CARLO **Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione**

FRISELLA VELLA GIUSEPPE **Economia politica**

FUNAIOLI CARLO ALBERTO **Diritto civile**

GABRIELI FRANCESCO PANTALEO **Diritto penale**

GALLO MARIO **Diritto amministrativo**

GAMBINO AMEDEO **Economia corporativa**

GATTI TANCREDI **Diritto e procedura penale**

GENTILE PANFILO **Filosofia del diritto** ([consulta nazionale](#))

GHIRON MARIO **Diritto industriale**

GIANNINI TORQUATO CARLO **Diritto commerciale**

GIAQUINTO ADOLFO **Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione**

GISMONDI PIETRO **Diritto ecclesiastico**

GIUSTI UGO **Demografia**

GRASSI ORSINI DUCAS GIUSEPPE **Diritto costituzionale** ([consulta nazionale](#))

GRAZIANO SILVESTRO **Diritto costituzionale**

GREGORI ISAIA **Diritto e procedura penale**

GRILLI CARLO **Economia politica**
 GUELI VINCENZO **Istituzioni di diritto pubblico**
 GUIDI PAOLO **Diritto civile**
 ILARDI SAVERIO **Diritto commerciale**
 JACUZIO RAFFAELE **Diritto ecclesiastico**
 JANNITTI PIROMALLO ALFREDO **Diritto e procedura penale**
 LA TORRE MICHELE **Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione** (membro commissione per la riforma dell'amministrazione)
 LEVI LIONELLO **Diritto corporativo**
 LOLINI ETTORE **Scienza delle finanze**
 LOMBARDI GABRIO **Diritto pubblico romano**
 LORIGA FRANCESCO **Diritto corporativo**
 LUCATELLO GUIDO **Diritto costituzionale italiano e comparato** ([consulta nazionale](#))
 MACCHIA ANGELO **Diritto civile**
 MACEDONIO NICOLA **Introduzione alla storia e principii di diritto fascista**
 MAJORANA SALVATORE **Scienza delle finanze e diritto finanziario**
 MANASSERO ARISTIDE **Diritto e procedura penale**
 MANES CARLO **Diritto amministrativo** ([consulta nazionale](#))
 MARIOTTI ANGELO **Economia politica**
 MARRAMA VITTORIO **Economia politica corporativa**
 MAZZEI VINCENZO **Storia delle dottrine politiche**
 MELONI GIUSEPPE (fu Pietro) **Diritto costituzionale**
 MELONI GIUSEPPE (fu Giovanni Antonio) **Diritto e procedura penale**
 MESSINA SALVATORE **Diritto penale**
 MESTICA GUIDO **Diritto penale**
 MIGLIORANZI LUIGI ADOLFO **Legislazione del lavoro**
 MIRTO RANDAZZO PIETRO **Diritto e procedura penale**
 MOFFA GIUSEPPE **Diritto tributario**
 MONDAINI GENNARO **Storia delle colonie e politica coloniale**
 MORI ANGELO **Diritto coloniale**
 MOSCHETTI GUISCARDO **Storia del diritto italiano**
 NATI AGAPITO AUGUSTO **Diritto fallimentare**
 NIGRO ORESTE **Diritto costituzionale**
 NINA LUIGI **Economia politica**
 NOCERA GUGLIELMO **Diritto pubblico romano**
 ORTOLANI GIOVANNI **Diritto amministrativo**
 PAPALDO ANTONINO **Diritto amministrativo** (membro commissione per la riforma dell'amministrazione)
 PARRELLA ALBERTO **Diritto commerciale**
 PENNAVARIA FILIPPO **Politica costituzionale**
 PERGOLA UBALDO **Diritto e procedura penale**
 PESCATORE GABRIELE **Diritto marittimo**
 PETRONE BENIAMINO **Diritto costituzionale**
 PIOLETTI UGO **Diritto penale**
 PIRRO BERNARDO **Storia e principii di diritto fascista**
 PISTOLESE GIUSEPPE **Diritto ecclesiastico**
 PROVINCIALI RENZO **Procedura civile e ordinamento giudiziario**
 PULVIRENTI GAETANO **Diritto civile**
 RENDE DOMENICO **Diritto e procedura penale**
 RISPOLI ARTURO **Procedura civile e ordinamento giudiziario**
 RIZZO GIAMBATTISTA **Diritto costituzionale italiano e comparato** (membro commissione per la riforma dell'amministrazione)
 ROMANO ENRICO **Diritto e procedura penale**
 ROTA ANTONIO **Diritto comune**
 SABINI GIOVANNI **Diritto costituzionale**
 SACCHI ALESSANDRO **Istituzioni di diritto civile**
 SACCONI ANTONIO **Diritto e procedura penale**

SANDIFORD ROBERTO **Diritto marittimo di guerra**
 SCAGNETTI GIULIO **Politica economica**
 SCANDALE ETTORE **Diritto tributario**
 SCAVO LUIGI **Diritto ecclesiastico**
 COCA SALVATORE **Scienza delle finanze e diritto finanziario** ([consulta nazionale](#))
 SERMONI ALFONSO **Diritto sindacale italiano**
 SIMONCELLI DOMENICO **Politica e legislazione mineraria**
 SOTGIU GIUSEPPE **Diritto processuale penale** ([consulta nazionale](#))
 SPERDUTI GIUSEPPE **Diritto internazionale**
 STAMMATI GAETANO **Economia politica corporativa**
 TEDESCHI GUIDO **Diritto civile**
 TESORO GIORGIO **Diritto tributario**
 TUCCI GIUSEPPE **Politica economica finanziaria**
 TUMEDI CESARE **Istituzioni di diritto romano**
 VELOTTI GIUSEPPE **Procedura penale**
 VILLARI SALVATORE **Diritto coloniale**
 VOCINO CORRADO **Diritto civile**
 ZEPPIERI LEONE **Diritto penale**

Istituto di diritto pubblico

JEMOLO ARTURO CARLO

Direttore

(membro commissione per la riforma dell'amministrazione, Presidente Sottocommissione per il "Problema della Regione")

SPINELLI LORENZO ***Assistente straordinario per l'Istituto***

RIZZO GIAMBATTISTA ***Assistente straordinario incaricato per il Diritto costituzionale***

(membro Commissione per la riforma dell'amministrazione)

GUELI VINCENZO ***Assistente volontario incaricato per il Diritto costituzionale***

INTRIGLIA GIOVANNI ***Assistente volontario incaricato per il Diritto costituzionale***

TUPINI GIORGIO ***Assistente volontario incaricato per il Diritto costituzionale***

CODACCI PISANELLI GIUSEPPE ***Assistente straordinario incaricato per il Diritto amministrativo***

CATALDI GIUSEPPE ***Assistente volontario per il Diritto amministrativo***

GIACCONE GIUSEPPE ***Assistente volontario per il Diritto amministrativo***

LUCCHETTI ALBUZIO ***Assistente volontario per il Diritto amministrativo***

PARISI RAFFAELE ***Assistente volontario per il Diritto amministrativo***

GISMONDI PIETRO ***Assistente straordinario incaricato per il Diritto ecclesiastico***

DE LUCA LUIGI ***Assistente volontario per il Diritto ecclesiastico***

MAURO TOMMASO ***Assistente volontario per il Diritto ecclesiastico***

SPERDUTI GIUSEPPE ***Assistente straordinario incaricato per il Diritto internazionale***

BARILE GIUSEPPE ***Assistente volontario per il Diritto internazionale***

PACE GIOVANNI ***Assistente volontario per il Diritto internazionale***

Istituto di filosofia del diritto

CESARINI SFORZA WIDAR

Direttore

GERRATANA VALENTINO ***Assistente straordinario incaricato***

CASCIOLI FERRUCCIO ***Assistente volontario***

CIARLETTA NICOLÒ ***Assistente volontario***

PANUNZIO PASQUALE ***Assistente volontario***

Istituto di diritto coloniale

AMBROSINI GASPARE ***Direttore***

COSTANZO GIUSEPPE AURELIO ***Assistente straordinario incaricato***

COSTA GIUSEPPE ***Assistente volontario***

Assistenti volontari¹⁵

¹⁵ Assistenti volontari comuni a tutti gli Istituti scientifici

DE VINCENTIS GIOVANNI **Medicina legale**
 MASALA MARIO **Medicina legale**
 PASTINA SILVIO **Medicina legale**
 SCALISE BRUNO **Storia dei trattati e politica internazionale**
 TONINI GUGLIELMO **Medicina legale**

Facoltà di Scienze Politiche

Professori ordinari

AMOROSO LUIGI **Economia politica corporativa**
 BOTTAI GIUSEPPE **Diritto corporativo**
 DE STEFANI ALBERTO **Politica economica e finanziaria**
 LESSONA ALESSANDRO **Storia e politica coloniale**
 MANCINI GUIDO **Storia delle dottrine politiche**
 MARAVIGLIA MAURIZIO **Istituzioni di diritto pubblico**
 VOLPICELLI ARNALDO **Filosofia del diritto**

Professori incaricati

AMOROSO LUIGI **Politica economica e finanziaria**
 BIANCOLINI LEONIDA **Lingua spagnola**
 BOUCHERAT GIULIANO **Lingua francese**
 CESARI CESARE **Storia e politica coloniale**
 CIALDEA BASILIO **Storia dei trattati e politica internazionale**
 GAMBINO BALDASSARRE **Contabilità di Stato**
 GRAZIARESI BRUNO **Sociologia**
 GUELI VINCENZO **Diritto del lavoro e legislazione sociale**
 MAGNINO LEO **Lingua giapponese**
 NERI ITALO **Geografia ed etnografia coloniale**
 PUCCIO GUIDO **Lingua inglese**
 RIPARI ROBERTO **Lingua tedesca**
 SPAVENTA RENATO **Storia delle dottrine economiche**
 SPEZIALE GIUSEPPE **Storia e politica navale**
 SPINEDI FRANCESCO **Economia coloniale**
 VOLPICELLI ARNALDO **Dottrina dello Stato**

Professori liberi docenti

ANGRISANI GIOVANNI **Politica commerciale**
 BACCHI ANDREOLI SILVIO **Politica economica e finanziaria**
 BALELLA GIOVANNI **Diritto del lavoro e legislazione sociale**
 CANDELORE GIORGIO **Storia delle dottrine politiche**
 CAPODAGLIO GIULIO **Economia politica corporativa**
 CAPURSO MARCELLO **Storia delle dottrine politiche**
 CASTELLANO VITTORIO **Statistica**
 CESARI CESARE **Storia coloniale**
 CORSINI VINCENZO **Istituzioni di diritto pubblico**
 DEGLI ESPINOSA AGOSTINO **Economia politica**
 DEL GIUDICE RICCARDO **Diritto corporativo**
 DE SIMONE SAVERIO **Istituzioni di diritto pubblico**
 DE VITA AGOSTINO **Statistica economica**
 DI LAURO RAFFAELE **Storia politica coloniale**
 DI NARDI GIUSEPPE **Economia generale e corporativa**
 FATTORELLO FRANCESCO **Storia del giornalismo**
 FIGÀ TALAMANCA MARIO **Economia politica corporativa**
 FIORENTINI RUGGERO **Organizzazione scientifica del lavoro**
 GINOCCHIETTI ANGELO **Storia e politica navale**
 GIUDICI MARCELLO **Storia dei trattati e delle relazioni internazionali**
 GRAGNANI CARLO **Politica economica e finanziaria**

LAMA ERNESTO **Storia e dottrina della cooperazione**
 LEFEVRE RENATO **Storia e politica coloniale**
 MATURI WALTER **Storia moderna e contemporanea**
 MENEGAZZI GUIDO **Politica monetaria e creditizia**
 NALDONI NARDO **Storia e politica coloniale**
 NERI ITALO **Storia e politica coloniale**
 PENNISI PASQUALE **Diritto internazionale**
 PERINI BEMBO FEDERICO AUGUSTO **Storia del giornalismo**
 PETRONE CORRADO **Introduzione alla storia e principii di diritto fascista**
 RE RICCARDI ADOLFO GUIDO **Storia e politica navale**
 RIVA SANSEVERINO LUISA **Legislazione del lavoro**
 ROSSETTI CARLO **Storia e politica coloniale**
 ROSSI PASSAVANTI ELIA **Contabilità generale dello Stato**
 SALZA SILVIO **Storia e politica navale**
 SANTACROCE GUIDO **Statistica**
 SANTONOSTASO GIUSEPPE **Storia delle dottrine politiche**
 SPAVENTA RENATO **Politica e legislazione finanziaria**
 SPEZIALE GIUSEPPE **Storia moderna**
 SPINEDI FRANCESCO **Economia del credito**
 TENTOLINI OTTORINO **Diritto amministrativo**
 TOSTI AMEDEO **Storia militare**
 TRIPODI ANTONINO **Storia e dottrina del fascismo**
 TRITONJ ROMOLO **Storia politica coloniale**

Istituto di diritto pubblico e legislazione sociale

AMBROSINI GASPARE *Direttore incaricato*
 DE'COCCI DANILO *Assistente*
 MAZZEI VINCENZO *Assistente straordinario incaricato*
 FRAGAPANE GINO *Assistente volontario*
 GENCO RAUL *Assistente volontario*
 NIGRO MARIO *Assistente volontario*

Istituto di politica economica e finanziaria

AMOROSO LUIGI *Direttore*
 LISDERO ARTURO *Aiuto*
 MORELLI GIUSEPPINA *Assistente volontaria*
 MOTTA PAOLO, *Assistente volontario*

Istituto di studi coloniali

CESARI CESARE *Direttore*
 NERI ITALO *Assistente*
 CENZONI DOMENICO *Assistente volontario per la Storia e politica coloniale*
 FABBRI GIOVANNI *Assistente volontario per la Storia e politica coloniale*
 FOSSATI MARIO *Assistente volontario per la Storia e politica coloniale*
 GATTINARA VITTORIO *Assistente volontario per la Storia e politica coloniale*
 POZZO TEODORANI FABBRI GIOVANNI *Assistente volontario per la Storia e politica coloniale*
 LODI ANGELO *Assistente volontario per la Geografia ed etnografia coloniale*
 MINGUZZI LIVIO *Assistente volontario per la Geografia ed etnografia coloniale*
 BOMPARD ETTORE *Assistente volontario per l'Economia coloniale*
 LIONETTI STEFANO *Assistente volontario per l'Economia coloniale*
 PIAZZI UGO *Assistente volontario per l'Economia coloniale*
 PRINZI DANIELE *Assistente volontario per l'Economia coloniale*

Assistenti volontari¹⁶

ARIETTA CARMINE **Lingua spagnola**
 BENINCASA ANTONIETTA **Dottrina dello Stato**
 BONAVIA EDOARDO **Lingua inglese**
 BRUNI GIULIO **Diritto costituzionale italiano e comparato**
 CARBONE DOMENICO **Diritto costituzionale italiano e comparato**
 CARCANO GIANFILIPPO **Contabilità di Stato**
 CURRI RAIMONDO **Storia dei trattati e politica internazionale**
 D'ANDRIA MICHELE **Istituzioni di diritto pubblico**
 D'ANGELO MASSIMO **Diritto costituzionale e comparato**
 D'APRILE MANLIO **Storia del giornalismo**
 DE VITA AGOSTINO **Statistica**
 DI TRANI LUIGI **Istituzioni di diritto pubblico**
 FANCELLI MANLIO **Storia delle dottrine politiche**
 GOMEZ TERRAN GIUSEPPE **Storia dei trattati e politica internazionale**
 GORINI PAPPALO ROSARIA **Lingua inglese**
 MOTTA PAOLO **Economia politica**
 NICOSIA GIUSEPPE **Storia delle dottrine politiche**
 PAGLIARA CIRO **Contabilità di Stato**
 PAOLONE FILIPPO **Storia del giornalismo**
 PINNA NUNZIO **Contabilità di Stato**
 POLLIO LUCREZIA **Dottrina dello Stato**
 RINONAPOLI MICHELE **Economia politica**
 SANPAOLI ANTONIO **Storia moderna**
 SOLARI ALFONSO **Contabilità di Stato**
 TOGNI GIUSEPPE **Legislazione del lavoro**
 TRANQUILLI LEALI MARIO **Legislazione del lavoro**
 VINACCIA FAUSTO **Lingua inglese**

Facoltà di economia e commercio**Professori ordinari**

ACERBO GIACOMO **Economia politica agraria**
 ANGELONI VITTORIO **Diritto commerciale (Preside di facoltà)**
 ARENA CELESTINO **Scienze delle finanze e diritto finanziario**
 BOSCO GIACINTO **Diritto internazionale**
 BOSCO GIORGIO **Merceologia**
 BREGLIA ALBERTO **Economia politica**
 CANTELLI FRANCESCO PAOLO **Matematica finanziaria**
 CHIARELLI GIUSEPPE **Istituzioni di diritto pubblico**
 DELLA PENNA FRANCESCO **Ragioneria generale ed applicata**
 DOMINEDÒ FRANCESCO **Diritto marittimo**
 FANTINI ODDONE **Politica economica e finanziaria**
 FERRARA LUIGI **Istituzioni di diritto privato**
 GARRONE NICOLA **Tecnica bancaria e professionale**
 MONDAINI GENNARO **Storia economica**
 NICEFORO ALFREDO **Statistica**
 RENZI ANTONIO **Tecnica industriale e commerciale**

Professori ordinari fuori ruolo

¹⁶ Assistenti volontari comuni a tutti gli Istituti scientifici

DE PORTU ENRICO **Lingua tedesca**

Professori straordinari fuori ruolo

BOUCHERAT GIULIANO **Lingua francese**

Professori incaricati

BIANCOLINI LEONIDA **Lingua spagnola**

FERRARA SANTAMARIA MASSIMO **Diritto del lavoro**

FRANCIOSA LUCHINO **Geografia (1. corso)**

GALEOTTI GUIDO **Statistica (2. corso)**

GALLO PIETRO **Lingua inglese**

RUINI CARLO **Economia politica agraria**

TORTORICI PAOLO **Matematica generale**

VALENZIANI FEDERICO **Geografia economica (2. corso)**

VAMPA DINO **Demografia generale e Demografia comparata delle razze**

VITAGLIANO GAETANO **Istituzioni di diritto pubblico (supplenza)**

Liberi docenti

BATTISTA GIANNI **Politica commerciale**

CACACE EUGENIO **Politica commerciale**

CASTELLANI MARIA **Matematica finanziaria**

D'ANDREA OTTORINO **Legislazione bancaria**

DI STEFANO FRANCESCO **Merceologia**

FOSCHINI ARNALDO **Merceologia**

FRANCIOSA LUCHINO **Geografia economica**

FRANCOLINI BRUNO **Geografia coloniale**

GALEOTTI GUIDO **Statistica economica**

GHIONDA FELICE **Diritto marittimo**

MEZZACAPO CAMILLO **Scienza delle finanze e Diritto finanziario**

MONETTI UGO **Contabilità di Stato**

MORGANTINI ADOLFO MARIO **Statistica economica**

NARDUZZI NESTORE **Politica economica e finanziaria**

NICOTRA GIOVANNI **Legislazione bancaria**

PALMA LUIGI **Organizzazione scientifica del lavoro**

PARRILLO FRANCESCO **Politica economica e finanziaria, Legislazione bancaria**

PENNISI PASQUALE **Storia e dottrina del fascismo**

PERMUTTI MARIO **Ragioneria generale e applicata alla Computisteria**

PESENTI ANTONIO **Scienza delle finanze e Diritto finanziario**

PIERRO MARIANO **Legislazione del lavoro italiana e comparata**

PITIGLIANO FAUSTO **Economia politica**

PRINZI DANIELE **Economia coloniale**

PUGLIESE NICOLA **Diritto commerciale**

ROBERTAZZI NICOLA **Tecnica industriale e commerciale**

ROSSI BRUNO **Statistiche**

RUINI CARLO **Politica economica e finanziaria**

SALZANO AMEDEO **Ragioneria generale dello Stato**

SARACENO PASQUALE **Tecnica mercantile e bancaria**

SCHEPIS GIOVANNI **Statistica economica** (membro commissione per la riforma dell'amministrazione)

TEDESCHI BRUNO **Matematica finanziaria e attuariale**

TODESCHINI ATTILIO **Economia e politica agraria**

VAMPA DINO **Statistica**

VERNA ATTILIO **Ragioneria generale e applicata**

VERONESE GIACOMO **Politica commerciale**

VILLANI FELICE **Scienza delle finanze e diritto finanziario**

ZECCA LUIGI **Economia politica corporativa**

Istituto di scienze giuridiche e sociali

ANGELONI VITTORIO *Direttore*
 BERNARDINI ALFREDO *Assistente straordinario per le Istituzioni di diritto pubblico*
 CARDUCCI ARTEMISIO ORAZIO *Assistente volontario per le Istituzioni di diritto pubblico*
 VOLONTÉ CESARE *Assistente volontario per le Istituzioni di diritto pubblico*
 VERDE CARLO *Assistente volontario per le Istituzioni di diritto privato*
 VITALE GREGORIO *Assistente volontario per le Istituzioni di diritto privato*
 FAVORINO FRANCESCO *Assistente straordinario per il Diritto del lavoro*
 BOCCI MARIO *Assistente volontario per il Diritto del lavoro*
 FERRARI GIUSEPPE *Assistente volontario per il Diritto del lavoro*
 MANTOVANI MARIO *Assistente volontario per il Diritto del lavoro*
 MAZZA ANTONIO *Assistente volontario per il Diritto del lavoro*
 GUAZZARONI CESIDIO *Assistente straordinario incaricato per il Diritto internazionale*
 BELLINI VINCENZO *Assistente volontario per il Diritto internazionale*
 DE MICHELIS PAOLO *Assistente volontario per il Diritto internazionale*
 GHIONDA FELICE *Assistente volontario per il Diritto marittimo*
 LORDI ACHILLE *Assistente volontario per il Diritto marittimo*
 RUSSO RAFFAELE *Assistente volontario per il Diritto marittimo*
 ANTONELLI UBALDO *Assistente volontario per il Diritto commerciale*
 CICOGNANI ERMENEGILDO *Assistente volontario per il Diritto commerciale*

Assistenti straordinari

GNOLI MARIO *Assistente straordinario per la Lingua francese*

Lettore

CANALI PAOLO *Lingua inglese*
 SPAZIANI GUGLIELMO *Lingua tedesca*

Assistenti volontari

DALMASSO UGO *Lingua inglese*
 LOLLI NATALE *Lingua spagnola*
 SPICACCI VINCENZO *Lingua francese*

U N I V E R S I T À ' D E G L I S T U D I D I R O M A
 1948 - 49¹⁷

Facoltà di Giurisprudenza

Professori Ordinari

AMBROSINI GASPARE **Diritto coloniale** ([deputato al parlamento](#)) (già membro assemblea costituente)
 ARANGIO RUIZ VINCENZO **Istituzioni di diritto romano** (già membro [consulta nazionale](#))
 ASQUINI ALBERTO **Diritto commerciale**
 BETTI EMILIO **Diritto civile**
 CALASSO FRANCESCO **Storia del diritto italiano**
 CARNELUTTI FRANCESCO **Procedura penale**
 CESARINI SFORZA WIDAR **Filosofia del diritto**
 DE FRANCISCI PIETRO **Storia del Diritto romano**
 DE GREGORIO ALFREDO **Diritto industriale**
 DEL GIUDICE VINCENZO **Diritto canonico**
 DEL VECCHIO GIORGIO **Filosofia del Diritto**
 GALGANO SALVATORE **Diritto processuale civile**
 JEMOLO ARTURO CARLO **Diritto ecclesiastico**
 MAROI FULVIO **Istituzioni di diritto privato**
 ORLANDO VITTORIO EMANUELE **Diritto costituzionale** ([senatore della repubblica](#)) (già membro assemblea costituente) (già membro consulta nazionale)

¹⁷ Università degli studi di Roma, *Annuario per l'anno accademico 1948-1949*, DCXLVI dalla fondazione, Roma, 1951, pp. 79-93, pp. 98-100, pp. 103-114, p. 116

PAPI GIUSEPPE UGO **Economia politica**
 PERASSI TOMASO **Diritto internazionale** (già membro [assemblea costituente](#))
 SANTORO PASSARELLI FRANCESCO **Diritto del lavoro**
 SCIALOJA ANTONIO **Diritto della navigazione**
 VASSALLI FILIPPO **Diritto civile (Preside di Facoltà) (Preside della Facoltà di Scienze politiche f.f.)**
 ZANOBINI GUIDO **Diritto amministrativo**

Professori fuori ruolo

LEICHT PIER SILVERIO **Storia del diritto italiano**

Professori incaricati

ARANGIO RUIZ VINCENZO **Papirologia giuridica** (già membro [consulta nazionale](#))
 CALASSO FRANCESCO **Diritto comune**
 D'EMILIA ANTONIO **Diritto bizantino, Diritto mussulmano**
 DI TULLIO BENIGNO **Antropologia criminale**
 GALGANO SALVATORE **Diritto privato comparato**
 GERIN CESARE **Medicina legale delle Assicurazioni,**
 GHIRON MARIO **Diritto industriale**
 MAROI FULVIO **Diritto agrario**
 MOSCHETTI GUISCARDO **Esegesi delle fonti del diritto italiano**
 PERASSI TOMASO **Storia dei trattati e politica internazionale** (già membro [assemblea costituente](#))
 PONZO MARIO **Psicologia**

Professori liberi docenti

AMBROSINO RODOLFO **Diritto romano**
 ARE GONARIO **Introduzione allo studio delle scienze giuridiche e istituzioni di diritto civile**
 ARU LUIGI **Diritto romano**
 AUGENTI GIACOMO PRIMO **Diritto processuale penale**
 BATTAGLINI ERNESTO **Diritto e procedura penale**
 BERLIRI ANTONIO **Scienza delle finanze e Diritto finanziario**
 BERNARDINO ANSELMO **Scienza delle finanze, Diritto finanziario**
 BISCOTTINI GIUSEPPE **Diritto internazionale**
 BOZZI CARLO **Diritto amministrativo**
 BUTERA ANTONIO **Diritto civile**
 CACOPARDO SALVATORE **Diritto aeronautico**
 CAMBONI LUIGI **Statistica**
 CAPUTO ARTURO **Diritto commerciale**
 CASALINUOVO ALDO **Diritto penale**
 CASTELLI AVOLIO GIUSEPPE **Istituzioni di diritto privato**
 CASULLI ANTONIO **Diritto costituzionale**
 CERCIELLO RENATO **Introduzione allo studio delle scienze giuridiche ed istituzioni di diritto civile**
 CESARI EMIDIO **Economia politica**
 CIARDI GIUSEPPE **Diritto e procedura penale militare**
 CIOFFI ALFREDO **Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione**
 CIPROTTI PIO **Diritto canonico**
 COLAGROSSO ENRICO **Diritto commerciale**
 COLARUSSO ALFONSO **Politica commerciale**
 CORSO GIOVANNI **Diritto amministrativo**
 COSTANZO GIUSEPPE AURELIO **Diritto coloniale**
 CRISAFULLI SALVATORE **Diritto marittimo**
 CUCINOTTA ERNESTO **Diritto e legislazione coloniale**
 CURATO GIULIO **Scienza delle finanze e diritto finanziario**

CURIS GIOVANNI **Storia del diritto italiano**

D'AVANZO WALTER **Diritto civile**

DE CUPIS ADRIANO **Diritto civile**

DELLA ROCCA FERNANDO **Diritto ecclesiastico**

DELLE DONNE MICHELE **Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione**

DE MARTINI ANGELO **Diritto commerciale**

DE MAURO GIOVANNI BATTISTA **Diritto e procedura penale**

D'EMILIA ANTONIO **Diritto coloniale**

DENI ANTONIO **Diritto tributario**

DI MARCANTONIO AMLETO **Diritto del lavoro**

DI PAOLO GIOVANNI **Diritto tributario**

DONATI ANTIGONO **Diritto commerciale** ([deputato al parlamento](#)) (già membro assemblea costituente) (già membro consulta nazionale)

DONADIO GIUSEPPE **Diritto commerciale**

DUNI MARIO **Diritto penale**

FANELLI GIUSEPPE **Diritto amministrativo**

FERRARA SANTAMARIA MASSIMO **Diritto civile**

FERRI GIUSEPPE **Diritto costituzionale**

FOLCHI ALBERTO **Diritto coloniale**

FOSCHINI GAETANO **Procedura penale**

FRASCA CARLO **Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione**

FUNAIOLI CARLO ALBERTO **Diritto civile**

GABRIELI FRANCESCO PANTALEO **Diritto penale**

GAETA DANTE **Diritto della navigazione**

GALATERIA LUIGI **Diritto amministrativo**

GALLI LEONARDO **Diritto penale**

GALLO MARIO **Diritto amministrativo**

GAMBINO AMEDEO **Economia politica**

GATTI TANCREDI **Diritto e procedura penale**

GENTILE PANFILO **Filosofia del diritto** (già membro [consulta nazionale](#))

GHIRON MARIO **Diritto industriale**

GIAQUINTO ADOLFO **Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione**

GIOFFREDI CARLO **Diritto romano**

GIUSTI UGO **Demografia**

GRASSI ORSINI DUCAS GIUSEPPE **Diritto costituzionale** (già membro [consulta nazionale](#))

GRAZIANI ERMANNO **Diritto canonico**

GREGORI ISAIA **Diritto e procedura penale**

GRILLI CARLO **Economia politica, Statistica**

GUELI VINCENZO **Istituzioni di diritto pubblico**

GUIDI PAOLO **Diritto civile**

ILARDI SAVERIO **Diritto commerciale**

JANNITTI PIROMALLO ALFREDO **Diritto e procedura penale**

LA TORRE MICHELE **Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione**

LEVI LIONELLO **Diritto corporativo**

LOLINI ETTORE **Scienza delle finanze**

LORIGA FRANCESCO **Diritto del lavoro**

LUCATELLO GUIDO **Diritto costituzionale italiano e comparato** (già membro [consulta nazionale](#))

MACCHIA ANGELO **Diritto civile**

MANASSERO ARISTIDE **Diritto e procedura penale**

MANES CARLO **Diritto amministrativo** (già membro [consulta nazionale](#))

MARIOTTI ANGELO **Economia politica**

MARMO LUIGI **Diritto internazionale**

MARRAMA VITTORIO **Economia politica corporativa**

MARTORANA MICHELE **Diritto civile**

MAZZEI VINCENZO **Storia delle dottrine politiche** (già membro [assemblea costituente](#))

MELONI GIUSEPPE (fu Pietro) **Diritto costituzionale**

MELONI GIUSEPPE (fu Giovanni Antonio) **Diritto e procedura penale**

MESSINA SALVATORE **Diritto penale**

MESTICA GUIDO **Diritto penale**

MIGLIORANZI LUIGI ADOLFO **Legislazione del lavoro**
 MILAZZO GIOACCHINO **Diritto e procedura penale militare**
 MIRTO RANDAZZO PIETRO **Diritto e procedura penale**
 MORI ANGELO **Diritto coloniale**
 NATI AGAPITO AUGUSTO **Diritto fallimentare**
 ORTOLANI GIOVANNI **Diritto amministrativo**
 PAPALDO ANTONINO **Diritto amministrativo**
 PARRELLA ALBERTO **Diritto commerciale**
 PENNAVARIA FILIPPO **Politica costituzionale**
 PERGOLA UBALDO **Diritto e procedura penale**
 PESCATORE GABRIELE **Diritto marittimo**
 PETRONE BENIAMINO **Diritto costituzionale**
 PIOLETTI UGO **Diritto penale**
 PULVIRENTI GAETANO **Diritto civile**
 RENDE DOMENICO **Diritto e procedura penale**
 RISPOLI ARTURO **Procedura civile e ordinamento giudiziario**
 RIZZO GIAMBATTISTA **Diritto costituzionale italiano e comparato**
 ROMANO ENRICO **Diritto e procedura penale**
 ROTA ANTONIO **Diritto comune**
 SANDIFORD ROBERTO **Diritto marittimo di guerra**
 SCAGNETTI GIULIO **Politica economica**
 SCANDALE ETTORE **Diritto tributario**
 SCIASCIA GAETANO **Diritto romano**
 SCAVO LUIGI **Diritto ecclesiastico**
 COCA SALVATORE **Scienza delle finanze e diritto finanziario** (già membro [assemblea costituente](#)) (già membro consulta nazionale)
 SERMONTI ALFONSO **Diritto sindacale italiano**
 SIMONCELLI DOMENICO **Politica e legislazione mineraria**
 SOMOGYI STEFANO **Demografia**
 SOTGIU GIUSEPPE **Diritto processuale penale** (già membro [consulta nazionale](#))
 SPERDUTI GIUSEPPE **Diritto internazionale**
 STAMMATI GAETANO **Economia politica corporativa**
 TESORO GIORGIO **Diritto tributario**
 TUCCI GIUSEPPE **Politica economica finanziaria**
 TUMEDEI CESARE **Istituzioni di diritto romano**
 VELOTTI GIUSEPPE **Procedura penale**
 VENTURI AUGUSTO **Legislazione del lavoro**
 VILLARI SALVATORE **Diritto coloniale**
 VISENTINI BRUNO **Diritto commerciale**
 VOCINO CORRADO **Diritto civile**
 ZEPPIERI LEONE **Diritto penale**

Istituto di Diritto pubblico

JEMOLO ARTURO CARLO

Direttore

SPINELLI LORENZO *Assistente straordinario per l'istituto*

RIZZO GIAMBATTISTA *Assistente straordinario incaricato per il Diritto costituzionale*
 CASA FRANCESCO *Assistente volontario incaricato per il Diritto costituzionale*
 GRISCUOLO ALBERTO *Assistente volontario incaricato per il Diritto costituzionale*
 GUELI VINCENZO *Assistente volontario incaricato per il Diritto costituzionale*
 INTRIGLIA GIOVANNI *Assistente volontario incaricato per il Diritto costituzionale*
 TUPINI GIORGIO *Assistente volontario incaricato per il Diritto costituzionale* ([deputato al parlamento](#))
 CODACCI PISANELLI GIUSEPPE *Assistente straordinario incaricato per il Diritto amministrativo*
 ([deputato al parlamento](#))
 (già membro assemblea costituente)
 BACHELET VITTORIO *Assistente volontario incaricato per il Diritto amministrativo*

CANNADA BARTOLI EUGENIO *Assistente volontario incaricato per il Diritto amministrativo*
 CATALDI GIUSEPPE *Assistente volontario incaricato per il Diritto amministrativo*
 FRANCHINI FLAMINIO *Assistente volontario incaricato per il Diritto amministrativo*
 POMODORO SERGIO *Assistente volontario incaricato per il Diritto amministrativo*
 BARILLARO DOMENICO *Assistente incaricato per il Diritto ecclesiastico*
 MAURO TOMMASO *Assistente volontario incaricato per il Diritto ecclesiastico*
 CURTI GIALDINO AGOSTINO *Assistente straordinario incaricato per il Diritto internazionale*
 BARILE GIUSEPPE *Assistente volontario incaricato per il Diritto internazionale*
 SPANO SPARTACO *Assistente straordinario incaricato per il Diritto del lavoro*
 SUPPIEJ GIUSEPPE *Assistente incaricato per il Diritto del lavoro*

Istituto di filosofia del diritto

DEL VECCHIO GIORGIO

Direttore

CIARLETTA NICOLÒ *Assistete straordinario incaricato*

DE STASIO RAFFAELE *Assistente volontario*

(1. cattedra)

PANUNZIO PASQUALE *Assistente volontario*

(1. cattedra)

PRESTIPO VINCENZO *Assistente volontario*

(1. cattedra)

BRUNI GIULIO *Assistente volontario*

(2. cattedra)

DE MAYO ANDREA *Assistente volontario*

(2. cattedra)

SARTORELLI FAUSTO *Assistente volontario*

(2. cattedra)

Scuola di perfezionamento in Filosofia del diritto

DEL VECCHIO GIORGIO

Direttore

CAPOGRASSI GIUSEPPE *Filosofia del diritto*

DE CUPIS ADRIANO *Teoria generale del diritto*

DE MATTEI RODOLFO *Storia delle dottrine politiche*

GINI CORRADO *Sociologia*

GUELI VINCENZO *Dottrina dello Stato*

ORECCHIA RINALDO

Storia della filosofia del diritto

Istituto di diritto coloniale

AMBROSINI GASPARE

Direttore

[\(deputato al parlamento\)](#) (già membro assemblea costituente)

COSTANZO GIUSEPPE AURELIO *Assistente straordinario*

GRASSO GIULIANA *Assistente volontario*

SQUILLANTE ARNALDO *Assistente volontario*

Assistenti volontari¹⁸

ALLIONI UMBERTO *Diritto industriale*

ALÚ MARIO *Diritto industriale*

ANGELETTI ODOARDO *Antropologia criminale*

CESAREO GIUSEPPE *Antropologia criminale*

D'AGOASTINO ANDREA *Antropologia criminale*

¹⁸ Assistenti volontari comuni a tutti gli Istituti scientifici

DI GIOIA CARLO **Antropologia criminale**
 MASTROBERNARDINO DONATO **Antropologia criminale**
 RIST MARIO **Antropologia criminale**
 SBORDONI GIGLIOLA **Psicologia**
 SCAFI MARIO **Antropologia criminale**
 SCALISE BRUNO **Storia dei trattati e politica internazionale**

Facoltà di Scienze Politiche
Professori ordinari

AMOROSO LUIGI **Economia politica corporativa**
 DE STEFANI ALBERTO **Politica economica e finanziaria**
 VOLPICELLI ARNALDO **Filosofia del diritto**

Professori incaricati

ALMAGIÀ ROBERTO **Geografia**
 CIASCA RAFFAELE **Storia moderna** ([senatore della repubblica](#))
 GUELI VINCENZO **Istituzioni di diritto pubblico**
 MAZZEI VINCENZO **Storia delle dottrine politiche** (già membro [assemblea costituente](#))

Professori liberi docenti

ANGRISANI GIOVANNI **Politica commerciale**
 BALELLA GIOVANNI **Diritto del lavoro e legislazione sociale**
 BARBIERI CARLO **Storia del giornalismo**
 CANDELORO GIORGIO **Storia delle dottrine politiche**
 CAPODAGLIO GIULIO **Economia generale corporativa**
 CAPURSO MARCELLO **Storia delle dottrine politiche**
 CASTELLANO VITTORIO **Statistica**
 CESARI CESARE **Storia coloniale**
 CIALDEA BASILIO **Storia dei trattati**
 CORSINI VINCENZO **Istituzioni di diritto pubblico**
 DEGLI ESPINOSA AGOSTINO **Economia politica**
 DEL GIUDICE RICCARDO **Diritto del lavoro**
 DE SIMONE SAVERIO **Istituzioni di diritto pubblico**
 DE VITA AGOSTINO **Statistica economica**
 DI LAURO RAFFAELE **Storia politica coloniale**
 FATTORELLO FRANCESCO **Storia del giornalismo**
 FIGÀ TALAMANCA MARIO **Economia politica corporativa**
 FIORENTINI RUGGERO **Organizzazione scientifica del lavoro**
 GINOCCHIETTI ANGELO **Storia e politica navale**
 GRAGNANI CARLO **Politica economica e finanziaria**
 LAMA ERNESTO **Storia e dottrina della cooperazione**
 LEFEVRE RENATO **Storia e politica coloniale**
 LISDERIO ARTURO **Politica economica e finanziaria**
 NALDONI NARDO **Storia e politica coloniale**
 NERI ITALO **Storia e politica coloniale**
 PALMA LUIGI **Organizzazione scientifica del lavoro**
 PERINI BEMBO FEDERICO AUGUSTO **Storia del giornalismo**
 RE RICCARDI ADOLFO GUIDO **Storia e politica navale**
 ROSSETTI CARLO **Storia e politica coloniale**
 ROSSI PASSAVANTI ELIA **Contabilità generale dello Stato**
 SALZA SILVIO **Storia e politica navale**
 SANTACROCE GUIDO **Statistica**
 SANTONOSTASO GIUSEPPE **Storia delle dottrine politiche**

SPAVENTA RENATO **Politica e legislazione finanziaria**
 SPEZIALE GIUSEPPE **Storia moderna**
 SPINEDI FRANCESCO **Economia del credito**
 TENTOLINI OTTORINO **Diritto amministrativo**
 TOSTI AMEDEO **Storia militare**
 TRITONJ ROMOLO **Storia politica coloniale**

Istituto di diritto pubblico e dottrina dello Stato

VOLPICELLI ARNALDO *Direttore*
 DE'COCCI DANILO *Assistente per il Diritto costituzionale italiano e comparato* ([deputato al parlamento](#), in congedo per mandato parlamentare)
 PANUNZIO PASQUALE (supplente di De'Cocci dott. Danilo)
 MAZZEI VINCENZO *Assistente straordinario incaricato di dottrina dello Stato* (già membro [assemblea costituente](#))
 MARAFIOTI DOMENICO *Assistente volontario incaricato di Dottrina dello Stato*
 ELIA LEOPOLDO MARIA *Assistente volontario incaricato di Istituzioni di diritto pubblico*
 LETTIERI LUIGI *Assistente volontario incaricato di Istituzioni di diritto pubblico*
 RINONAPOLI MICHELE *Assistente volontario incaricato di Istituzioni di diritto pubblico*

Istituto di politica economica e finanziaria

DE STEFANI ALBERTO *Direttore*
 LISDERO ARTURO *Aiuto*
 PELLERI PAOLO *Assistente volontaria*

Istituto di studi coloniali

NERI ITALO *Assistente per la Storia e politica coloniale*

Istituto di scienze storico politiche

CIASCA RAFFAELE *Direttore incaricato*
 ([senatore della repubblica](#))
 AMOROSO LETIZIA *Assistente incaricato per la storia moderna*
 SAMPAOLI ANTONIO *Assistente volontario per la storia moderna*
 D'ADDIO MARIO *Assistente volontario per la storia delle dottrine politiche*

Assistenti volontari ¹⁹

BALDONI LUIGI **Economia politica**
 CIRACI FRANCESCO **Economia politica**
 MOTTA PAOLO **Economia politica**
 LAMA ERNESTO **Filosofia del diritto**
 SCACCIANOCCE ROSARIO **Filosofia del diritto**

Facoltà di economia e commercio **Professori ordinari**

ANGELONI VITTORIO **Diritto commerciale**
 ARENA CELESTINO **Scienza delle finanze e diritto finanziario**
 BACHI RICCARDO BENIAMINO **Economia politica**
 BOSCO GIACINTO **Diritto internazionale**
 BOSCO GIORGIO **Merceologia**
 BREGLIA ALBERTO **Economia politica**
 CHIARELLI GIUSEPPE **Istituzioni di diritto pubblico**
 DELLA PENNA FRANCESCO **Ragioneria generale ed applicata**

¹⁹ Assistenti volontari comuni a tutti gli Istituti scientifici

DOMINEDÒ FRANCESCO **Diritto marittimo** ([deputato al parlamento](#)) (già membro assemblea costituente)

FANTINO ODDONE **Politica economica e finanziaria**

LIVI LIVIO **Statistica**

MILONE FERDINANDO **Geografia economica**

RAVÀ ADOLFO **Istituzioni di diritto privato**

RENZI ANTONIO **Tecnica industriale e commerciale**

Professori fuori ruolo

CANTELLI FRANCESCO PAOLO **Matematica finanziaria**

DE PORTU ENRICO **Lingua tedesca**

FERRARA LUIGI **Istituzioni di diritto privato**

GARRONE NICOLA **Tecnica bancaria e commerciale** (Preside di Facoltà dal 1946-1947)

NICEFORO ALFREDO **Statistica**

Professori incaricati

BIANCOLINI LEONIDA **Lingua spagnola**

BISI ALCESTE **Lingua francese**

FIorentino ALFONSO **Lingua russa**

GALEOTTI GUIDO **Economia montana e forestale**

GALLO PIETRO **Lingua inglese**

MIRA GIUSEPPE **Storia economica**

PIERRO MARIANO **Diritto del lavoro**

PROVINCIALI RENZO **Diritto processuale civile**

ROMANELLI VINCENZO **Diritto amministrativo**

RUINI CARLO **Economia agraria e forestale**

TORTORICI PAOLO **Matematica generale**

VAMPA DINO **Demografia**

Liberi docenti

BOCCI MARIO **Legislazione del lavoro**

CACACE EUGENIO **Politica commerciale**

CAFFÈ FEDERICO **Politica economica e finanziaria**

CASTELLANI MARIA **Matematica finanziaria**

COLARUSSO ALFONSO **Politica economica e finanziaria**

D'ANDREA OTTORINO **Legislazione bancaria**

DEL CHIARO ADOLFO **Matematica finanziaria**

D'ELIA EUGENIO **Statistica**

DI STEFANO FRANCESCO **Merceologia**

FIACCADORI ALDO **Politica economica e finanziaria**

FOSCHINI ARNALDO **Merceologia**

FRANCIOSA LUCHINO **Geografia economica**

GALEOTTI GUIDO **Statistica economica**

GARRANI GIUSEPPE **Tecnica bancaria e professionale**

GHIONDA FELICE **Diritto marittimo**

MARRANI PELIO **Economia politica**

MEZZACAPO CAMILLO **Scienza delle finanze e Diritto finanziario**

MONETTI UGO **Contabilità di Stato**

MORGANTINI ADOLFO MARIO **Statistica economica**

NARDUZZI NESTORE **Politica economica e finanziaria**

NICOTRA GIOVANNI **Legislazione bancaria**

OTTAVIANI GIUSEPPE **Matematica finanziaria**

PALMA LUIGI **Organizzazione scientifica del lavoro**

PARRILLO FRANCESCO **Politica economica e finanziaria, Legislazione bancaria**

PENNISI PASQUALE **Diritto internazionale**

PERMUTTI MARIO **Ragioneria generale e applicata alla Computisteria**

PESENTI ANTONIO **Scienza delle finanze e Diritto finanziario**
 PIERRO MARIANO **Legislazione del lavoro italiana e comparata**
 PITIGLIANO FAUSTO **Economia politica**
 PRINZI DANIELE **Economia coloniale**
 PUGLIESE NICOLA **Diritto commerciale**
 ROBERTAZZI NICOLA **Tecnica industriale e commerciale**
 ROSSI BRUNO **Statistiche**
 RUINI CARLO **Politica economica e finanziaria**
 SALZANO AMEDEO **Ragioneria generale dello Stato**
 SCHEPIS GIOVANNI **Statistica economica**
 TAGLIACARNE GUGLIELMO **Statistica economica**
 TEDESCHI BRUNO **Matematica finanziaria e attuariale**
 TODESCHINI ATTILIO **Economia e politica agraria**
 VAMPA DINO **Statistica**
 VERNA ATTILIO **Ragioneria generale e applicata**
 VERONESE GIACOMO **Politica commerciale**

Istituto di scienze giuridiche e sociali

ANGELONI VITTORIO *Direttore*
 BERNARDINI ALFREDO *Assistente straordinario per le Istituzioni di diritto pubblico*
 AMENDOLA NICOLA *Assistente volontario per le Istituzioni di diritto pubblico*
 DANIELE NICOLA *Assistente volontario per le Istituzioni di diritto pubblico*
 PALLADINI MARIO *Assistente volontario per le Istituzioni di diritto pubblico*
 PALMERINI MASSIMO *Assistente volontario per le Istituzioni di diritto pubblico*
 SCHIAVINA ROSSANA *Assistente volontario per le Istituzioni di diritto pubblico*
 VERGHETTI FRANCESCO *Assistente volontario per le Istituzioni di diritto pubblico*
 MAZZA ANTONIO *Assistente straordinario per le Istituzioni di diritto privato*
 CAVAGLIERI ALBERTO *Assistente volontario per le Istituzioni di diritto privato*
 LORENZONI VITAGLIANO *Assistente volontario per le Istituzioni di diritto privato*
 VERDE CARLO *Assistente volontario per le Istituzioni di diritto privato*
 VITALE GREGORIO *Assistente volontario per le Istituzioni di diritto privato*
 BERNARDINI ANNIBALE *Assistente volontario per il Diritto del lavoro*
 BOCCI MARIO *Assistente volontario per il Diritto del lavoro*
 FAVORINI FRANCESCO *Assistente volontario per il Diritto del lavoro*
 FERRARI GIUSEPPE *Assistente volontario per il Diritto del lavoro*
 GRAGNANI SOCRATE *Assistente volontario per il Diritto del lavoro*
 PAOLUCCI RENATO *Assistente volontario per il Diritto del lavoro*
 SAPIENZA EMILIO *Assistente volontario per il Diritto del lavoro*
 SIRACUSA MARIANGIOLA *Assistente volontario per il Diritto del lavoro*
 BELLINI PIERO *Assistente volontario per il Diritto internazionale*
 FORTINI DOMENICO *Assistente volontario per il Diritto internazionale*
 VIOLA GUIDO *Assistente volontario per il Diritto internazionale*
 AURITI GIACINTO *Assistente volontario per il Diritto della navigazione*
 GHIONDA FELICE *Assistente volontario per il Diritto della navigazione*
 RUSSO RAFFAELE *Assistente volontario per il Diritto della navigazione*
 SPATARO ALFONSO *Assistente volontario per il Diritto della navigazione*
 MASELLI GIACINTO *Assistente straordinario per il Diritto commerciale*
 ANGELINI ROTA GIUSEPPE *Assistente volontario per il Diritto commerciale*
 ANTONELLI UBALDO *Assistente volontario per il Diritto commerciale*
 LIONE SILVIO *Assistente volontario per il Diritto commerciale*
 PAZZAGLIA LUDOVICO *Assistente volontario per il Diritto commerciale*
 CIARDULLI ENZO *Assistente volontario per il Diritto processuale civile*
 DU BESSÈ F. MARIO *Assistente volontario per il Diritto processuale civile*
 FONTANA TOMMASO *Assistente volontario per il Diritto processuale civile*

Assistenti straordinari

NIGRI ALBERTO *Assistente straordinario per la Lingua francese*

LettoreFANALES FRANCESCO *Lingua inglese*SPAZIANI GUGLIELMO *Lingua tedesca***Assistenti volontari**AMATO ANTONIO *Lingua inglese*DALMASSO UGO *Lingua inglese*LOLLI NATALE *Lingua spagnola*MORMILE MARIO *Lingua francese*SEGRETO AMEDEI LUCIANA *Lingua francese*

U N I V E R S I T A ' D E G L I S T U D I D I R O M A
 1955 - 56²⁰

Facoltà di Giurisprudenza**Professori Ordinari**AMBROSINI GASPARE **Diritto costituzionale** (fino al 14 dicembre 1955)ASCARELLI TULLIO **Diritto industriale**ASQUINI ALBERTO **Diritto commerciale**BETTI EMILIO **Diritto romano**BRANCA GIUSEPPE **Storia del diritto romano**CALASSO FRANCESCO **Storia del diritto italiano (Preside di Facoltà)**CESARINI SFORZA WIDAR **Filosofia del diritto**D'AVACK PIETRO AGOSTINO **Diritto canonico**DEL VECCHIO GUSTAVO **Scienza della finanze e diritto finanziario**DE MARSICO ALFREDO **Diritto penale**DOMINEDÒ FRANCESCO MARIA **Diritto della navigazione** ([deputato al parlamento](#)) (già membro assemblea costituente)GALGANO SALVATORE **Diritto processuale civile**JEMOLO ARTURO CARLO **Diritto ecclesiastico**LEONE GIOVANNI **Procedura penale** (dal 10 marzo 1956) ([deputato al parlamento](#)) (già membro assemblea costituente)NICOLÒ ROSARIO **Istituzioni di diritto privato** (dal 16 gennaio 1956)PAPI GIUSEPPE UGO **Economia politica**PERASSI TOMASO **Diritto internazionale** (fino al 14 dicembre 1955) (già membro [assemblea costituente](#))SANTORO PASSARELLI FRANCESCO **Diritto civile**VOLTERRA EDOARDO **Istituzioni di diritto romano**ZANOBINI GUIDO **Diritto amministrativo****Professori fuori ruolo per nomina a giudici costituzionali**AMBROSINI GASPARE **Diritto costituzionale**PERASSI TOMASO **Diritto internazionale** (già membro [assemblea costituente](#))**Professori fuori ruolo**ARANGIO RUIZ VINCENZO **Diritto romano**BENINI RODOLFO **Economia politica**CARNELUTTI FRANCESCO **Procedura penale**DE GREGORIO ALFREDO **Diritto commerciale**DEL GIUDICE VINCENZO **Diritto canonico**

²⁰ Università degli studi di Roma, *Annuario per l'anno accademico 1955-1956*, DCLIII dalla fondazione, Roma, 1956, pp. 37-52, pp. 54-69

DE FRANCISCI PIETRO **Storia del diritto romano**
 DEL VECCHIO GIORGIO **Filosofia del diritto**
 LEICHT SILVERIO **Storia del diritto italiano**
 RICCOBONO SALVATORE **Diritto romano**

Professori incaricati

BETTI EMILIO **Diritto internazionale**
 BRANCA GIUSEPPE **Istituzioni di diritto privato**
 CALASSO FRANCESCO **Diritto comune**
 CANESTRELLI LEANDRO **Psicologia**
 COSTANZO GIUSEPPE **Diritto dei territori non autonomi**
 D'AVANZO WALTER **Diritto minerario, Diritto agrario**
 DE LUCA GIUSEPPE **Procedura penale**
 D'EMILIA ANTONIO **Diritto mussulmano, Diritto bizantino**
 DI TULLIO BENIGNO **Antropologia criminale**
 FLORE GIUSEPPE **Papirologia giuridica**
 GALGANO SALVATORE **Diritto privato comparato**
 GERIN CESARE **Medicina legale delle assicurazioni**
 MORELLI GAETANO **Diritto costituzionale**
 SANTORO PASSARELLI FRANCESCO **Diritto del lavoro**
 VOLTERRA EDOARDO **Diritto dell'Oriente mediterraneo**

Professori liberi docenti

ARE GONARIO **Introduzione allo studio delle scienze giuridiche e istituzioni di diritto civile**
 ARU LUIGI **Diritto romano**
 AUGENTI GIACOMO PRIMO **Diritto processuale penale**
 BACCARI RENATO **Diritto ecclesiastico**
 BARILLARO DOMENICO **Diritto ecclesiastico**
 BATTAGLINI ERNESTO **Diritto e procedura penale** ([giudice della corte costituzionale](#))
 BERLIRI ANTONIO **Scienza delle finanze e diritto finanziario**
 BERNARDINO ANSELMO **Scienza delle finanze, Diritto finanziario**
 BOZZI CARLO **Diritto amministrativo**
 BRUNETTI GIOVANNI **Diritto del lavoro**
 BRUNI ROCCIA GIULIO **Filosofia del diritto**
 CACOPARDO SALVATORE **Diritto aeronautico**
 CALVOSA CARLO **Diritto processuale civile**
 CAMBONI LUIGI **Statistica**
 CAPUTO ARTURO **Diritto commerciale**
 CASALINUOVO ALDO **Diritto penale**
 CASTELLI AVOLIO GIUSEPPE **Istituzioni di diritto privato** ([giudice della corte costituzionale](#)) (già membro [assemblea costituente](#))
 CASULLI ANTONIO **Diritto costituzionale**
 CATALDI GIUSEPPE **Diritto amministrativo**
 CERCIELLO RENATO **Introduzione allo studio delle scienze giuridiche ed istituzioni di diritto civile**
 CHIAPPELLI UMBERTO **Diritto delle assicurazioni Sociali**
 CHIAROTTI FRANCESCO **Diritto penale**
 CIARDI GIUSEPPE **Diritto e procedura penale militare**
 CIOFFI ALFREDO **Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione**
 CIPROTTI PIO **Diritto canonico**
 CLEMENTI FAUSTO **Economia politica**
 CORSO GIOVANNI **Diritto amministrativo**
 COSTANZO GIUSEPPE AURELIO **Diritto coloniale**
 CRISAFULLI SALVATORE **Diritto marittimo**
 CUCINOTTA ERNESTO **Diritto e legislazione coloniale**
 CURATO GIULIO **Scienza delle finanze e diritto finanziario**
 CURIS GIOVANNI **Storia del diritto italiano**

DANIELI RODOLFO **Storia del diritto romano**

D'AVANZO WALTER **Diritto civile**

DE GENNARO LUIGI **Diritto commerciale**

DELLA ROCCA FERNANDO **Diritto ecclesiastico**

DELLE DONNE MICHELE **Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione**

DE LUCA GIUSEPPE **Procedura penale**

DE MAURO GIOVANNI BATTISTA **Diritto e procedura penale**

D'EMILIA ANTONIO **Diritto coloniale**

DENI ANTONIO **Diritto tributario**

DE STEFANO ANTONIO **Diritto ecclesiastico**

DI MARCANTONIO AMLETO **Diritto del lavoro**

DI PAOLO GIOVANNI **Diritto tributario**

DONADIO GIUSEPPE **Diritto commerciale**

D'ORAZI FLAVONI MARIO **Diritto civile**

DUNI MARIO **Diritto penale**

FAZZALARI ELIO **Diritto processuale civile**

FERRARA SANTAMARIA MASSIMO **Diritto civile**

FOLCHI ALBERTO **Diritto coloniale** ([deputato al parlamento](#))

FRASCA CARLO **Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione**

GABRIELI FRANCESCO PANTALEO **Diritto penale**

GAETA DANTE **Diritto della navigazione**

GALLI LEONARDO **Diritto penale**

GALLO MARIO **Diritto amministrativo**

GAMBINO AMEDEO **Economia politica**

GATTI TANCREDI **Diritto e procedura penale**

GENTILE PANFILO **Filosofia del diritto**

GIAQUINTO ADOLFO **Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione**

GIORDANO ALESSANDRO **Diritto commerciale**

GRAZIANI ERMANNO **Diritto canonico**

GREGORI ISAIA **Diritto e procedura penale**

GRILLI CARLO **Economia politica**

GUIDI PAOLO **Diritto civile**

ILARDI SAVERIO **Diritto commerciale**

JANNUZZI MARIO **Diritto della navigazione**

JANNITTI PIROMALLO ALFREDO **Diritto e procedura penale**

LANDI GUIDO **Diritto amministrativo**

LA TORRE MICHELE **Diritto amministrativo e Scienza dell'amministrazione**

LEVI SANDRI LIONELLO **Diritto del lavoro**

LOLINI ETTORE **Scienza delle finanze**

LORIGA FRANCESCO **Diritto del lavoro**

MACCHIA ANGELO (di Vito) **Diritto civile**

MACCHIA ANGELO (di Terenzio) **Diritto coloniale**

MANASSERO ARISTIDE **Diritto e procedura penale**

MANES CARLO **Diritto amministrativo**

MARIOTTI ANGELO **Economia politica**

MARMO LUIGI **Diritto internazionale**

MAURO TOMMASO **Diritto ecclesiastico**

MAZZEI VINCENZO **Storia delle dottrine politiche** (già membro [assemblea costituente](#))

MAZZONE ROSARIO **Diritto commerciale**

MELONI GIUSEPPE (fu Pietro) **Diritto costituzionale**

MESTICA GUIDO **Diritto penale**

MIGLIORANZI LUIGI ADOLFO **Legislazione del lavoro**

MILAZZO GIOACCHINO **Diritto e procedura penale militare**

MIRABELLI GIUSEPPE **Istituzioni di diritto privato**

MIRTO RANDAZZO PIETRO **Diritto e procedura penale**

MONTESANO LUIGI **Diritto processuale civile**

MORI ANGELO **Diritto coloniale**

NATI AGAPITO AUGUSTO **Diritto fallimentare**

PENNAVARIA FILIPPO **Politica costituzionale**
 PERGOLA UBALDO **Diritto e procedura penale**
 PESCATORE GABRIELE **Diritto marittimo**
 PETRONE BENIAMINO **Diritto costituzionale**
 PIACENZA SCIPIONE **Diritto civile**
 PINO AUGUSTO **Diritto civile**
 PIOLETTI UGO **Diritto penale**
 PITIGLIANI FAUSTO **n. r.**
 PULVIRENTI GAETANO **Diritto civile**
 RISPOLI ARTURO **Procedura civile e ordinamento giudiziario**
 RIZZO GIAMBATTISTA **Diritto costituzionale italiano e comparato**
 ROMANO ENRICO **Diritto e procedura penale**
 SANDIFORD ROBERTO **Diritto marittimo di guerra**
 SARACENI GUIDO **Diritto canonico**
 SCANDALE ETTORE **Diritto tributario**
 SCIASCIA GAETANO **Diritto romano**
 COCA SALVATORE **Scienza delle finanze e diritto finanziario** ([deputato al parlamento](#)) (già membro assemblea costituente) (già membro consulta nazionale)
 SERMONTI ALFONSO **Diritto sindacale italiano**
 SERRAO FELICIANO **Diritto romano**
 SIMI VALENTE **Diritto del lavoro**
 SIMONCELLI DOMENICO **Politica e legislazione mineraria**
 SINOPOLI MARIO **Diritto ecclesiastico**
 SOMOGYI STEFANO **Demografia**
 SOTGIU GIUSEPPE **Diritto processuale penale**
 SPINELLI LORENZO **Diritto ecclesiastico**
 STAMMATI GAETANO **Economia politica corporativa**
 TESORO GIORGIO **Diritto tributario**
 TORRENTE ANDREA **Diritto della navigazione**
 TUMEDEI CESARE **Istituzioni di diritto romano**
 TAMBURRINO GIUSEPPE **Diritto civile**
 VELOTTI GIUSEPPE **Procedura penale**
 VENTURI AUGUSTO **Legislazione del lavoro**
 VILLARI SALVATORE **Diritto coloniale**
 VISENTINI BRUNO **Diritto commerciale**

Istituto di Diritto pubblico

JEMOLO ARTURO CARLO
Direttore
 SPINELLI LORENZO *Assistente*

Cattedra di diritto ecclesiastico

JEMOLO ARTURO CARLO
Titolare
 BARILLARO DOMENICO *Assistente*
 DE STEFANO ANTONIO *Assistente volontario*
 FOLIGNO GALEAZZO *Assistente volontario*
 MAURO TOMMASO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto dei territori non autonomi

COSTANZO GIUSEPPE AURELIO
Incaricato
 COSTANZO GIUSEPPE AURELIO *Assistente straordinario*
 BIMONTE MARIO *Assistente volontario*
 SQUILLANTE ARNALDO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto costituzionale

MORELLI GAETANO
Incaricato
 RIZZO G. BATTISTA

Aiuto

NEGRI GUGLIELMO *Assistente straordinario*
 INTRIGLIA GIOVANNI *Assistente volontario*
 ORANI RAFFAELE *Assistente volontario*
 TUPINI GIORGIO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto canonico

D'AVACK PIETRO AGOSTINO

Titolare

CIPRIOTTI PIO *Assistente incaricato*
 CALORE GUIDO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto internazionale

BETTI EMIDIO

Incaricato

CURTI GIALDINO AGOSTINO *Assistente incaricato*
 MALINTOPPI ANTONIO *Assistente straordinario*
 DIOGUARDI ANTONIO *Assistente volontario*
 SEVERINI GRAZIA *Assistente volontario*

Cattedra di diritto amministrativo

ZANOBINI GUIDO

Titolare

CATALDI GIUSEPE *Assistente incaricato*
 BACHELET VITTORIO *Assistente volontario*
 CALANDRA GIUSEPPE *Assistente volontario*
 DE STEFANO ANTONIO *Assistente volontario*
 PISCIONE PIER GIOVANNI *Assistente volontario*
 RIVALTA MARIA *Assistente volontario*

Istituto di filosofia del diritto

CESARINI SFORZA WIDAR

Direttore

ORECCHIA RINALDO *Assistente*
 CIARLETTA NICOLÒ *Assistente straordinario*
 CERRONI UMBERTO *Assistente volontario*
 FERRARI ANTON FILIPPO *Assistente volontario*
 GELATI LUCIANO *Assistente volontario*
 PASINI DINO *Assistente volontario*

Scuola di perfezionamento in Filosofia del diritto

CESARINI SFORZA WIDAR

Direttore

CESARINI SFORZA WIDAR *Filosofia del diritto, Sociologia, Teoria generale del diritto*
 CIARLETTA NICOLA *Storia della filosofia del diritto*
 CURCIO CARLO *Storia delle dottrine politiche*
 GIULIANO BALBINO *Filosofia morale*
 ORECCHIA RINALDO *Dottrina dello Stato*

Istituto di Storia del diritto italiano

CALASSO FRANCESCO

Direttore**Cattedra di storia del diritto italiano**

CALASSO FRANCESCO

Titolare

IORELLI PIERO *Assistente*
 CORTESE ENNIO *Assistente incaricato*
 NICOLOSI RENATO *Assistente volontario*

COEN FEDERICO *Assistente volontario*
LO PRESTI FABIO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto comune

CALASSO FRANCESCO

Incaricato

CROSARA FULVIO *Assistente straordinario*
AQUARONE ALBERTO *Assistente volontario*
GHISALBERTI CARLO *Assistente volontario*

Facoltà di Scienze Politiche

Professori ordinari

AMOROSO LUIGI **Economia politica (Preside di Facoltà)**

CAPOGRASSI GIUSEPPE **Filosofia del diritto**

CIASCA RAFFAELE **Storia moderna** ([senatore della repubblica](#))

D'ADDARIO RAFFAELE **Demografia**

DE MATTEI RODOLFO **Storia delle dottrine politiche**

ESPOSITO CARLO **Diritto costituzionale italiano e comparato**

MORELLI GAETANO **Diritto internazionale**

MORTATI COSTANTINO **Istituzioni di diritto pubblico** (già membro [assemblea costituente](#))

TOSCANO MARIO **Storia dei trattati e politica internazionale**

VOLPICELLI ARNALDO **Dottrina dello Stato**

Professori fuori ruolo per nomina a giudici costituzionali

CAPOGRASSI GIUSEPPE **Filosofia del diritto** (dal 15 dicembre 1955)

Professori incaricati

BIANCOLINI LEONIDA **Lingua Spagnola**

CIALDEA BASILIO **Storia e politica coloniale**

D'ADDARIO RAFFAELE **Statistica economica**

D'ADDIO MARIO **Filosofia del diritto** (dal 16 dicembre 1955)

D'ALBERGO ERNESTO **Scienza delle finanze**

DEL GIUDICE RICCARDO **Diritto del lavoro**

DE MATTEI RODOLFO **Storia delle istituzioni politiche**

LISDERO ARTURO **Politica economica e finanziaria**

MILONE FERDINANDO **Geografia politica ed economica**

MONACO RICCARDO **Diritto amministrativo**

NOCERA GUGLIELMO **Diritto pubblico romano**

ONELLI ONELLO **Lingua francese**

PUCCIO GUIDO **Lingua inglese**

ROSSI PASSAVANTI ELIA **Contabilità di Stato**

ROSSI MARIO **Lingua tedesca**

SANDIFORD ROBERTO **Storia e politica navale**

SANTACROCE GUIDO **Demografia**

SPINEDI FRANCESCO **Economia coloniale**

TORRENTE ANDREA **Istituzioni di diritto privato**

VELLA GIUSEPPE **Lingua inglese** (letteratura americana)

VIDAL ENRICO **Storia delle dottrine economiche**

VOLPICELLI ARNALDO **Storia dei partiti e dei movimenti politici**

Professori liberi docenti

ANGRISANI GIOVANNI **Politica commerciale**

AUSIELLO ALESSANDRO **Storia della politica coloniale**
 BALELLA GIOVANNI **Diritto del lavoro e legislazione sociale**
 BARBIERI CARLO **Storia del giornalismo**
 CANDELORO GIORGIO **Storia delle dottrine politiche**
 CAPODAGLIO GIULIO **Economia generale**
 CAPURSO MARCELLO **Storia delle dottrine politiche**
 CIALDEA BASILIO **Storia dei trattati**
 CORSINI VINCENZO **Istituzioni di diritto pubblico**
 D'ADDIO MARIO **Storia delle dottrine politiche**
 DE COCCI DANILO **Istituzioni di Diritto pubblico** ([deputato al parlamento](#))
 DE LEONE ENRICO **Storia e politica coloniale**
 DEL GIUDICE RICCARDO **Diritto del lavoro**
 DE VITA AGOSTINO **Statistica economica**
 FATTORELLO FRANCESCO **Storia del giornalismo**
 FIORENTINI RUGGERO **Organizzazione scientifica del lavoro**
 GAROSCI ALDO **Storia delle dottrine politiche**
 GIRETTI LUCIANO **Economia politica, Politica economica e finanziaria**
 GRAGNANI CARLO **Politica economica e finanziaria**
 LAMA ERNESTO **Storia e dottrina della cooperazione**
 LEFEVRE RENATO **Storia e politica coloniale**
 LETTIERI LUIGI **Istituzioni di diritto pubblico**
 LISDERIO ARTURO **Politica economica e finanziaria**
 MARIANI UGO **Storia delle dottrine politiche**
 MONACO RICCARDO **Diritto internazionale**
 NALDONI NARDO **Storia e politica coloniale**
 NERI ITALO **Storia e politica coloniale**
 NIGRO MARIO **Diritto amministrativo**
 PALMA LUIGI **Organizzazione scientifica del lavoro**
 PENNISI PASQUALE **Diritto internazionale**
 PERINI BEMBO FEDERICO AUGUSTO **Storia del giornalismo**
 ROSSI PASSAVANTI ELIA **Contabilità generale dello Stato**
 SALZA SILVIO **Storia e politica navale**
 SANTACROCE GUIDO **Statistica**
 SANTONOSTASO GIUSEPPE **Storia delle dottrine politiche**
 SPEZIALE GIUSEPPE **Storia moderna**
 SPINEDI FRANCESCO **Economia del credito**
 TENTOLINI OTTORINO **Diritto amministrativo**
 TOSTI AMEDEO **Storia militare**
 TRITONJ ROMOLO **Storia politica coloniale**
 VIDAL ENRICO **Storia delle dottrine economiche**

Istituto di diritto pubblico e dottrina dello Stato

VOLPICELLI ARNALDO *Direttore*

Cattedra di diritto costituzionale italiano e comparato

ESPOSITO CARLO

Titolare

FOIS SERGIO *Assistente incaricato*

Cattedra di filosofia del diritto

CAPOGRASSI GIUSEPPE

Titolare

([giudice della corte costituzionale](#))

D'ADDIO MARIO *Assistente volontario*

Cattedra di istituzioni di diritto pubblico

MORTATI COSTANTINO

Titolare

(già membro [assemblea costituente](#))

BERNARDINI LAMBERTO *Assistente volontario*

ELIA LEOPOLDO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto amministrativo

MONACO RICCARDO

Incaricato

GRISOLIA MARIO *Assistente volontario*

ORSELLO GIAMPIETRO *Assistente volontario*

SCHILLACI GIUSEPPE *Assistente volontario*

Cattedra di dottrina dello stato

VOLPICELLI ARNALDO

Titolare

MENOZZI GIULIANO *Assistente straordinario*

VALENTINI ANTONIO *Assistente straordinario*

Cattedra di diritto internazionale

MORELLI GAETANO

Titolare

BARTOLOMEI DONATO *Assistente volontario*

KOJANEC GIOVANNI *Assistente volontario*

PAONE PASQUALE *Assistente volontario*

Cattedra di diritto del lavoro

DEL GIUDICE RICCARDO

Incaricato

MAZZANTINI CARLO *Assistente volontario*

VISCIANI ETTORE *Assistente volontario*

Istituto di studi storico politici

CIASCA RAFFAELE

Direttore

([senatore della repubblica](#))

Cattedra di storia moderna

CIASCA RAFFAELE

Titolare

([senatore della repubblica](#))

MONTICONE ALBERTO *Assistente*

Cattedra di storia delle dottrine politiche

DE MATTEI RODOLFO

Titolare

BARBANTINI GIOVANNA *Assistente volontario*

VIDAL ENRICO *Assistente volontario*

Cattedra di storia delle dottrine economiche

VIDAL ENRICO

Incaricato

DONZELLI SERGIO *Assistente volontario*

GRASSINI FRANCO *Assistente volontario*

Cattedra di storia dei trattati

TOSCANO MARIO

TitolareFILIPPONE GIUSTINO *Assistente volontario*RIGHETTI ADRIANO *Assistente volontario*SANTAMARIA MEZZETTI FAUSTA *Assistente volontario****Cattedra di storia e politica coloniale***

CIALDEA BASILIO

IncaricatoPASTORELLI PIETRO *Assistente straordinario***Istituto di studi economici finanziari e statistici**

AMOROSO LUIGI

Direttore***Cattedra di politica economico finanziaria***

LISDERO ARTURO

Incaricato,***Aiuto***BONIFAZI ROBERTO *Assistente volontario*CIAMPI VITTORIO *Assistente volontario*PELLERI MARIO *Assistente volontario****Cattedra di economia politica***

AMOROSO LUIGI

TitolareGALLI FRANCESCO *Assistente volontario****Cattedra di demografia***

SANTACROCE GUIDO

IncaricatoDE NARDO VINCENZO *Assistente volontario*PACIONI GOFFREDO *Assistente volontario****Cattedra di contabilità di stato***

ROSSI PASSAVANTI ELIA

IncaricatoMAZZA CESARE *Assistente volontario*TALICE CARLO *Assistente volontario****Cattedra di statistica***

D'ADDARIO RAFFAELE

TitolareAMOROSO MARIA *Assistente volontario****Cattedra di economia coloniale***

SPINEDI FRANCESCO

IncaricatoCOCCIÒ TERENCE *Assistente volontario*FUSCO RAVELLO MATTEO *Assistente volontario***Assistenti per le lingue straniere*****Cattedra di Lingua francese***DE LAURENTIIS LIDIA *Assistente volontario*

Cattedra di Lingua inglese

MANZINI PIER CARLO *Assistente volontario*
 PELLEGRINI FLAVIANO *Assistente volontario*
 RINNA MARIA LUISA *Assistente volontario*

Cattedra di Lingua spagnola

SFORZINI VITTORIO *Assistente volontario*

Facoltà di economia e commercio**Professori ordinari**

ACERBO GIACOMO **Economia e politica agraria**
 ARENA CELESTINO **Scienza delle finanze e diritto finanziario**
 BOSCO GIACINTO **Diritto internazionale** ([senatore della repubblica](#))
 CHIARELLI GIUSEPPE **Istituzioni di diritto pubblico** (**Preside di Facoltà**)
 DE FINETTI BRUNO **Matematica finanziaria**
 DELLA PENNA FRANCESCO **Ragioneria generale ed applicata**
 FANFANI AMINTORE **Storia economica** ([deputato al parlamento](#)) (già membro dell'assemblea costituente)
 FANTINO ODDONE **Politica economica e finanziaria**
 FERRI GIUSEPPE **Diritto commerciale**
 FOSCHINI ARNALDO **Merceologia**
 LIVI LIVIO **Statistica**
 MAZZANTINI MARIO **Tecnica bancaria e professionale**
 MILONE FERDINANDO **Geografia economica**
 NICOLÒ ROSARIO **Istituzioni di diritto privato** (fino al 15 gennaio 1956)
 RESTA REFFAELE **Diritto amministrativo** (dal 1 dicembre 1954) ([deputato al parlamento](#))
 RENZI ANTONIO **Tecnica industriale e commerciale**
 TRAVAGLINI VOLRICO **Economia politica** (dal 1 febbraio 1956)

Professori fuori ruolo

ANGELONI VITTORIO **Diritto commerciale**
 FRANCHINI VITTORIO **Storia economica**

Professori incaricati

BIANCOLINI LEONIDA **Lingua spagnola**
 BURICH ENRICO **Lingua tedesca**
 FERRI GIUSEPPE **Istituzioni di diritto privato**
 FIORENTINO ALFONSO **Lingua russa**
 GALEOTTI GUIDO **Demografia**
 GALLO PIETRO **Lingua inglese**
 LEVI SANDRI LIONELLO **Diritto del lavoro**
 MORMILE MARIO **Lingua francese**
 PESCATORE GABRIELE **Diritto della navigazione**
 PROVINCIALI RENZO **Diritto processuale civile**
 RUBINO DOMENICO **Istituzioni di diritto privato** (dal 10 marzo 1956)
 TORTORICI PAOLO **Matematica generale**

Liberi docenti

BOCCI MARIO **Legislazione del lavoro**
 CACACE EUGENIO **Politica commerciale**
 CASTELLANI MARIA **Matematica finanziaria**
 CIANETTI ELVIO **Merceologia**
 CIANFLONE ANTONIO **Diritto amministrativo**

D'ANDREA OTTORINO **Legislazione bancaria**
 DEL CHIARO ADOLFO **Matematica finanziaria**
 D'ELIA EUGENIO **Statistica**
 DELLA PORTA GLAUCO **Politica economica e finanziaria**
 DI STEFANO FRANCESCO **Merceologia**
 FIACCADORI ALDO **Politica economica e finanziaria**
 FRANCIOSA LUCHINO **Geografia economica**
 FUA GIORGIO **Politica economica e finanziaria**
 GALEOTTI GUIDO **Statistica economica**
 GARRANI GIUSEPPE **Tecnica bancaria e professionale**
 GARRONE TULLIO **Tecnica industriale e commerciale**
 GHIONDA FELICE **Diritto marittimo**
 INCARNATI LAMBERTO **Tecnica industriale e commerciale**
 MANUELLI ERNESTO **Politica economica e finanziaria**
 MARRANI PELIO **Economia politica**
 MELIS FEDERIGO **Ragioneria generale ed applicata**
 MEZZACAPO CAMILLO **Scienza delle finanze e Diritto finanziario**
 MORGANTINI ADOLFO MARIO **Statistica economica**
 NARDUZZI NESTORE **Politica economica e finanziaria**
 NICOTRA GIOVANNI **Legislazione bancaria**
 ORLANDI SILVIO **Statistica metodologica**
 PAPALDO ANTONINO **Diritto amministrativo**
 PARRAVICINI GIANNINO **Politica economica e finanziaria**
 PARRILLO FRANCESCO **Politica economica e finanziaria, Legislazione bancaria**
 PERMUTTI MARIO **Ragioneria generale e applicata alla Computisteria**
 PIERRO MARIANO **Legislazione del lavoro italiana e comparata**
 PIETRANERA GIULIO **Economia politica**
 PIFFERI GUIDO **Tecnica industriale e commerciale**
 PITIGLIANO FAUSTO **Economia politica**
 PRINZI DANIELE **Economia coloniale**
 PUGLIESE NICOLA **Diritto commerciale**
 ROSSI BRUNO **Statistica**
 RUINI CARLO **Politica economica e finanziaria**
 RUSSO RAFFAELE **Diritto della navigazione**
 SALZANO AMEDEO **Ragioneria generale ed applicata**
 SANTORO FRANCESCO **Economia dei trasporti**
 SCHEPIS GIOVANNI **Statistica economica**
 SYLOS SABINI PAOLO **Economia politica**
 TAGLIACARNE GUGLIELMO **Statistica economica**
 TEDESCHI BRUNO **Matematica finanziaria e attuariale**
 TODESCHINI ATTILIO **Economia e politica agraria**
 TORTORICI PAOLO **Matematica finanziaria**
 VAMPA DINO **Statistica**
 VERONESE GIACOMO **Politica commerciale**

Istituto di discipline giuridiche

CHIARELLI GIUSEPPE

Direttore

Cattedra di istituzioni di diritto pubblico

CHIARELLI GIUSEPPE

Titolare

MANFREDINI MARIA ***Assistente incaricata***

AMENDOLA NICOLA ***Assistente volontario***

BOSCO MANFREDI ***Assistente volontario***

D'ALBERTO SALVATORE ***Assistente volontario***

DANIELE NICOLA ***Assistente volontario***

PALMERINI MASSIMO ***Assistente volontario***

Cattedra di diritto amministrativo

RESTA RAFFAELE

Titolare[\(deputato al parlamento\)](#)CONTE MICHELE *Assistente volontario*LA TORRE GIUSEPPE *Assistente volontario*SANTORO SILVESTRO *Assistente volontario***Cattedra di istituzioni di diritto privato**LORENZONI VITALIANO *Assistente*VOLTARAGGIO FRANCO *Assistente volontario***Cattedra di diritto del lavoro**

LEVI SANDRI LIONELLO

IncaricatoBERNARDINI ANNIBALE *Assistente volontario*D'HARMAT FRANCOIS ANTONIO *Assistente volontario*FAVORINI FRANCESCO *Assistente volontario*GIUGNI LUIGI *Assistente volontario*PAOLUCCI RENATO *Assistente volontario*SAPIENZA EMILIO *Assistente volontario***Cattedra di diritto internazionale**

BOSCO GIACINTO

TitolareBELLINI PIERO *Assistente volontario*FORTINI DOMENICO *Assistente volontario*MONTINI GIORGIO *Assistente volontario*VIOLA GUIDO *Assistente volontario***Cattedra di diritto della navigazione**

PESCATORE GABRIELE

IncaricatoU N I V E R S I T A ' D E G L I S T U D I D I R O M A1956 - 57²¹**Facoltà di Giurisprudenza****Professori Ordinari**ASCARELLI TULLIO **Diritto industriale**ASQUINI ALBERTO **Diritto commerciale**BETTI EMILIO **Diritto romano**BRANCA GIUSEPPE **Storia del diritto romano**CALASSO FRANCESCO **Storia del diritto italiano (Preside di Facoltà)**

D'AVACK PIETRO AGOSTINO

Diritto canonicoDEL VECCHIO GUSTAVO **Scienza della finanze e diritto finanziario**DE MARSICO ALFREDO **Diritto penale**DOMINEDÒ FRANCESCO MARIA **Diritto della navigazione** [\(deputato al parlamento\)](#) (già membro assemblea costituente)ESPOSITO CARLO **Diritto costituzionale**GALGANO SALVATORE **Diritto processuale civile**JEMOLO ARTURO CARLO **Diritto ecclesiastico**

²¹ Università degli studi di Roma, *Annuario per l'anno accademico 1956-1957*, DCLIV dalla fondazione, Roma, 1956, pp. 41-56, pp. 59-65, pp. 67-75, p. 76

LEONE GIOVANNI **Procedura penale** (dal 10 marzo 1956) ([deputato al parlamento](#))
 (già membro assemblea costituente)
 MORELLI GAETANO **Diritto internazionale**
 NICOLÒ ROSARIO **Istituzioni di diritto privato** (dal 16 gennaio 1956)
 PAPI GIUSEPPE UGO **Economia politica**
 SANTORO PASSARELLI FRANCESCO **Diritto civile**
 SEGNI ANTONIO **Diritto processuale civile** ([deputato al parlamento](#)) (già membro assemblea costituente)
 VOLTERRA EDOARDO **Istituzioni di diritto romano**
 ZANOBINI GUIDO **Diritto amministrativo**

Professori fuori ruolo

ARANGIO RUIZ VINCENZO **Diritto romano**
 AMBROSINI GASPARE **Diritto costituzionale** ([giudice costituzionale](#)) (già membro assemblea costituente)
 CESARINI SFORZA WIDAR **Filosofia del diritto**
 DEL GIUDICE VINCENZO **Diritto canonico**
 DE FRANCISCI PIETRO **Storia del diritto romano**

Professori incaricati

BETTI EMILIO **Diritto agrario**
 BRANCA GIUSEPPE **Esegesi delle fonti del diritto romano**
 CIARLETTA NICOLA **Filosofia del diritto**
 COSTANZO GIUSEPPE **Diritto dei territori non autonomi**
 D'AVANZO WALTER **Diritto minerario**
 D'EMILIA ANTONIO **Diritto musulmano, Diritto bizantino**
 DI TULLIO BENIGNO **Antropologia criminale**
 FLORE GIUSEPPE **Papirologia giuridica**
 GALGANO SALVATORE **Diritto privato comparato**
 GERIN CESARE **Medicina legale delle assicurazioni**
 SANTORO PASSARELLI FRANCESCO **Diritto del lavoro**
 TOSCANO MARIO **Storia dei trattati e politica internazionale**
 VOLTERRA EDOARDO **Diritto dell'Oriente mediterraneo**

Professori liberi docenti

ARE GONARIO **Introduzione allo studio delle scienze giuridiche e istituzioni di diritto civile**
 ARU LUIGI **Diritto romano**
 AUGENTI GIACOMO PRIMO **Diritto processuale penale**
 BACCARI RENATO **Diritto ecclesiastico**
 BARILLARO DOMENICO **Diritto ecclesiastico**
 BATTAGLINI ERNESTO **Diritto e procedura penale** ([giudice della corte costituzionale](#))
 BERLIRI ANTONIO **Scienza delle finanze e diritto finanziario**
 BERNARDINO ANSELMO **Scienza delle finanze, Diritto finanziario**
 BOZZI CARLO **Diritto amministrativo**
 BRUNETTI GIOVANNI **Diritto del lavoro**
 BRUNI ROCCIA GIULIO **Filosofia del diritto**
 CACOPARDO SALVATORE **Diritto aeronautico**
 CALVOSA CARLO **Diritto processuale civile**
 CAMBONI LUIGI **Statistica**
 CAPUTO ARTURO **Diritto commerciale**
 CASALINUOVO ALDO **Diritto penale**
 CASTANA ANTONINO **Diritto commerciale**
 CASTELLI AVOLIO GIUSEPPE **Istituzioni di diritto privato** ([giudice della corte costituzionale](#)) (già membro assemblea costituente)
 CASULLI ANTONIO **Diritto costituzionale**
 CATALDI GIUSEPPE **Diritto amministrativo**
 CERCIELLO RENATO **Introduzione allo studio delle scienze giuridiche ed istituzioni di diritto civile**
 CHIAPPELLI UMBERTO **Diritto delle assicurazioni Sociali**

CHIAROTTI FRANCESCO **Diritto penale**
 CIARDI GIUSEPPE **Diritto e procedura penale militare**
 CIPROTTI PIO **Diritto canonico**
 CLEMENTI FAUSTO **Economia politica**
 CORSO GIOVANNI **Diritto amministrativo**
 COSTANZO GIUSEPPE AURELIO **Diritto coloniale**
 CRISAFULLI SALVATORE **Diritto marittimo**
 CUCINOTTA ERNESTO **Diritto e legislazione coloniale**
 CURATO GIULIO **Scienza delle finanze e diritto finanziario**
 DANIELI RODOLFO **Storia del diritto romano**
 D'AVANZO WALTER **Diritto civile**
 DE GENNARO LUIGI **Diritto commerciale**
 DELLA ROCCA FERNANDO **Diritto ecclesiastico**
 DELLE DONNE MICHELE **Diritto amministrativo e Scienza dell'amministrazione**
 DE LUCA GIUSEPPE **Procedura penale**
 DE MAURO GIOVANNI BATTISTA **Diritto e procedura penale**
 D'EMILIA ANTONIO **Diritto coloniale**
 DENI ANTONIO **Diritto tributario**
 DE STEFANO ANTONIO **Diritto ecclesiastico**
 DI MARCANTONIO AMLETO **Diritto del lavoro**
 DI PAOLO GIOVANNI **Diritto tributario**
 DONADIO GIUSEPPE **Diritto commerciale**
 D'ORAZI FLAVONI MARIO **Diritto civile**
 DUNI MARIO **Diritto penale**
 FAZZALARI ELIO **Diritto processuale civile**
 FERRARA SANTAMARIA MASSIMO **Diritto civile**
 FOLCHI ALBERTO **Diritto coloniale** ([deputato al parlamento](#))
 FRASCA CARLO **Diritto amministrativo e Scienza dell'amministrazione**
 GABRIELI FRANCESCO PANTALEO **Diritto penale**
 GAETA DANTE **Diritto della navigazione**
 GALLI LEONARDO **Diritto penale**
 GALLO MARIO **Diritto amministrativo**
 GAMBINO AMEDEO **Economia politica**
 GATTI TANCREDI **Diritto e procedura penale**
 GENTILE PANFILO **Filosofia del diritto**
 GIAQUINTO ADOLFO **Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione**
 GIORDANO ALESSANDRO **Diritto commerciale**
 GRAZIANI ERMANNO **Diritto canonico**
 GREGORI ISAIA **Diritto e procedura penale**
 GRILLI CARLO **Economia politica**
 GRISOLIA MARIO **Diritto amministrativo**
 GUIDI PAOLO **Diritto civile**
 GULLO LUIGI **Diritto penale**
 ILARDI SAVERIO **Diritto commerciale**
 JANNUZZI MARIO **Diritto della navigazione**
 JANNITTI PIROMALLO ALFREDO **Diritto e procedura penale**
 LANDI GUIDO **Diritto amministrativo**
 LA TORRE MICHELE **Diritto amministrativo e Scienza dell'amministrazione**
 LEVI SANDRI LIONELLO **Diritto del lavoro**
 LOLINI ETTORE **Scienza delle finanze**
 LORIGA FRANCESCO **Diritto del lavoro**
 MACCHIA ANGELO (di Vito) **Diritto civile**
 MACCHIA ANGELO (di Terenzio) **Diritto coloniale**
 MALINTOPPI ANTONIO **Diritto internazionale**
 MANASSERO ARISTIDE **Diritto e procedura penale**
 MANES CARLO **Diritto amministrativo**
 MARIOTTI ANGELO **Economia politica**

MARMO LUIGI **Diritto internazionale**
 MAURO TOMMASO **Diritto ecclesiastico**
 MAZZIOTTI MANLIO **Diritto costituzionale**
 MAZZONE ROSARIO **Diritto commerciale**
 MELONI GIUSEPPE (fu Pietro) **Diritto costituzionale**
 MESTICA GUIDO **Diritto penale**
 MIGLIORANZI LUIGI ADOLFO **Legislazione del lavoro**
 MILAZZO GIOACCHINO **Diritto e procedura penale militare**
 MIRABELLI GIUSEPPE **Istituzioni di diritto privato**
 MIRTO RANDAZZO PIETRO **Diritto e procedura penale**
 MONTESANO LUIGI **Diritto processuale civile**
 MORI ANGELO **Diritto coloniale**
 NATI AGAPITO AUGUSTO **Diritto fallimentare**
 PENNAVARIA FILIPPO **Politica costituzionale**
 PERGOLA UBALDO **Diritto e procedura penale**
 PESCATORE GABRIELE **Diritto marittimo**
 PETRONE BENIAMINO **Diritto costituzionale**
 PEYROT GIORGIO **Diritto ecclesiastico**
 PIACENZA SCIPIONE **Diritto civile**
 PIOLETTI UGO **Diritto penale**
 PULVIRENTI GAETANO **Diritto civile**
 RISPOLI ARTURO **Procedura civile e ordinamento giudiziario**
 RIZZO GIAMBATTISTA **Diritto costituzionale italiano e comparato**
 ROMANO ENRICO **Diritto e procedura penale**
 SANDIFORD ROBERTO **Diritto marittimo di guerra**
 SCALONE GIUSEPPE **Diritto commerciale**
 SCANDALE ETTORE **Diritto tributario**
 SCIASCIA GAETANO **Diritto romano**
 COCA SALVATORE **Scienza delle finanze e diritto finanziario** ([deputato al parlamento](#)) (già membro assemblea costituente) (già membro consulta nazionale)
 SERMONTI ALFONSO **Diritto sindacale italiano**
 SESSO ROCCO **Diritto penale**
 SIMI VALENTE **Diritto del lavoro**
 SIMONCELLI DOMENICO **Politica e legislazione mineraria**
 SINOPOLI MARIO **Diritto ecclesiastico**
 SOMOGYI STEFANO **Demografia**
 SPINELLI LORENZO **Diritto ecclesiastico**
 STAMMATI GAETANO **Economia politica corporativa**
 TESORO GIORGIO **Diritto tributario**
 TORRENTE ANDREA **Diritto della navigazione**
 TUMEDI CESARE **Istituzioni di diritto romano**
 TAMBURRINO GIUSEPPE **Diritto civile**
 VELOTTI GIUSEPPE **Procedura penale**
 VENTURI AUGUSTO **Legislazione del lavoro**
 VILLARI SALVATORE **Diritto coloniale**
 VISENTINI BRUNO **Diritto commerciale**

Istituto di diritto pubblico

ESPOSITO CARLO

Direttore

Cattedra di diritto ecclesiastico

JEMOLO ARTURO CARLO

Titolare

BARILLARO DOMENICO ***Assistente***

DE STEFANO ANTONIO ***Assistente volontario***

FOLIGNO GALEAZZO ***Assistente volontario***

MAURO TOMMASO ***Assistente volontario***

Cattedra di diritto dei territori non autonomi

COSTANZO GIUSEPPE AURELIO

Incaricato

COSTANZO GIUSEPPE AURELIO *Assistente straordinario*

BIMONTE MARIO *Assistente volontario*

SQUILLANTE ARNALDO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto costituzionale

ESPOSITO CARLO

Titolare

RIZZO G. BATTISTA *Aiuto*

NEGRI GUGLIELMO *Assistente straordinario*

INTRIGLIA GIOVANNI *Assistente volontario*

ORANI RAFFAELE *Assistente volontario*

Cattedra di diritto canonico

D'AVACK PIETRO AGOSTINO

Titolare

CIPRIOTTI PIO *Assistente incaricato*

CALORE GUIDO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto internazionale

MORELLI GAETANO

Titolare

CURTI GIALDINO AGOSTINO *Assistente incaricato*

MALINTOPPI ANTONIO *Assistente straordinario*

DIOGUARDI ANTONIO *Assistente volontario*

PAONE PASQUALE *Assistente volontario*

SEVERINI GRAZIA *Assistente volontario*

Cattedra di diritto amministrativo

ZANOBINI GUIDO

Titolare

CATALDI GIUSEPPE *Assistente incaricato*

BACHELET VITTORIO *Assistente volontario*

CALANDRA GIUSEPPE *Assistente volontario*

DE STEFANO ANTONIO *Assistente volontario*

JUSO RAFFAELE *Assistente volontario*

PISCIONE PIER GIOVANNI *Assistente volontario*

Istituto di filosofia del diritto

CIARLETTA NICOLA

Direttore incaricato

ORECCHIA RINALDO *Assistente*

CIARLETTA NICOLÒ *Assistente straordinario*

CERRONI UMBERTO *Assistente volontario*

FERRARI ANTON FILIPPO *Assistente volontario*

GELATI LUCIANO *Assistente volontario*

PASINI DINO *Assistente volontario*

MAMMUCCARI GIOVANNI *Assistente volontario*

Scuola di perfezionamento in Filosofia del diritto

CESARINI SFORZA WIDAR

Direttore

Filosofia del diritto,

Sociologia,

Teoria generale del diritto

CIARLETTA NICOLA Storia della filosofia del diritto

CURCIO CARLO Storia delle dottrine politiche

GIULIANO BALBINO Filosofia morale

ORECCHIA RINALDO Dottrina dello Stato

Istituto di Storia del diritto italiano

CALASSO FRANCESCO

*Direttore**Cattedra di storia del diritto italiano*

CALASSO FRANCESCO

*Titolare*CORTESE ENNIO *Assistente*COEN FEDERICO *Assistente volontario**Cattedra di diritto comune*

CALASSO FRANCESCO

*Incaricato*CROSARA FULVIO *Assistente straordinario*GHISALBERTI CARLO *Assistente volontario***Facoltà di Scienze Politiche****Professori ordinari**AGO ROBERTO **Diritto internazionale**AMOROSO LUIGI **Economia politica (Preside di Facoltà)**CIASCA RAFFAELE **Storia moderna** ([senatore della repubblica](#))D'ADDARIO RAFFAELE **Statistica**D'ALBERGO ERNESTO **Scienza delle finanze**MORTATI COSTANTINO **Diritto costituzionale italiano e comparato** (già membro [assemblea costituente](#))PERTICONE GIACOMO **Storia dei partiti e dei movimenti politici**VOLPICELLI ARNALDO **Dottrina dello Stato****Professori incaricati**BARBERI BENEDETTO **Statistica economica**BIANCOLINI LEONIDA **Lingua Spagnola**CIALDEA BASILIO **Storia e politica coloniale**D'ADDARIO RAFFAELE **Economia politica**D'ADDIO MARIO **Filosofia del diritto**D'ALBERGO ERNESTO **Scienza delle finanze**DEL GIUDICE RICCARDO **Diritto del lavoro**DE MATTEI RODOLFO **Storia delle istituzioni politiche**FRANCIOSA LUCHINO **Geografia politica ed economica**GALLO MARIO **Diritto amministrativo**LISDERO ARTURO **Politica economica e finanziaria**MORTATI COSTANTINO **Istituzioni di diritto pubblico** (già membro [assemblea costituente](#))ONELLI ONELLO **Lingua francese**PUCCIO GUIDO **Lingua inglese**ROSSI PASSAVANTI ELIA **Contabilità di Stato**SANDIFORD ROBERTO **Storia e politica navale**SANTACROCE GUIDO **Demografia**TORRENTE ANDREA **Istituzioni di diritto privato**VELLA GIUSEPPE **Lingua inglese** (letteratura americana)VIDAL ENRICO **Storia delle dottrine economiche**VOLPICELLI ARNALDO **Sociologia****Professori liberi docenti**ANGRISANI GIOVANNI **Politica commerciale**AUSIELLO ALESSANDRO **Storia della politica coloniale**

BALELLA GIOVANNI **Diritto del lavoro e legislazione sociale**
 BARBIERI CARLO **Storia del giornalismo**
 CANDELORO GIORGIO **Storia delle dottrine politiche**
 CAPODAGLIO GIULIO **Economia generale**
 CAPURSO MARCELLO **Storia delle dottrine politiche**
 CIALDEA BASILIO **Storia dei trattati**
 CORSINI VINCENZO **Istituzioni di diritto pubblico**
 D'ADDIO MARIO **Storia delle dottrine politiche**
 DE'COCCI DANILO **Istituzioni di Diritto pubblico** ([deputato al parlamento](#))
 DEL GIUDICE RICCARDO **Diritto del lavoro**
 DE VITA AGOSTINO **Statistica economica**
 FATTORELLO FRANCESCO **Storia del giornalismo**
 FIORENTINI RUGGERO **Organizzazione scientifica del lavoro**
 GAROSCI ALDO **Storia delle dottrine politiche**
 GIRETTI LUCIANO **Economia politica, Politica economica e finanziaria**
 GRAGNANI CARLO **Politica economica e finanziaria**
 LAMA ERNESTO **Storia e dottrina della cooperazione**
 LEFEVRE RENATO **Storia e politica coloniale**
 LETTIERI LUIGI **Istituzioni di diritto pubblico**
 LISDERIO ARTURO **Politica economica e finanziaria**
 MARIANI UGO **Storia delle dottrine politiche**
 MAZZEI VINCENZO **Storia delle dottrine politiche** (già membro [assemblea costituente](#))
 NALDONI NARDO **Storia e politica coloniale**
 NERI ITALO **Storia e politica coloniale**
 NIGRO MARIO **Diritto amministrativo**
 PALMA LUIGI **Organizzazione scientifica del lavoro**
 PENNISI PASQUALE **Diritto internazionale**
 PERINI BEMBO FEDERICO AUGUSTO **Storia del giornalismo**
 ROSSI PASSAVANTI ELIA **Contabilità generale dello Stato**
 SALZA SILVIO **Storia e politica navale**
 SANTACROCE GUIDO **Statistica**
 SPEZIALE GIUSEPPE **Storia moderna**
 SPINEDI FRANCESCO **Economia del credito**
 TENTOLINI OTTORINO **Diritto amministrativo**
 TOSTI AMEDEO **Storia militare**
 TRITONJ ROMOLO **Storia politica coloniale**
 VIDAL ENRICO **Storia delle dottrine economiche**

Istituto di diritto pubblico e dottrina dello Stato

VOLPICELLI ARNALDO

Direttore

Cattedra di diritto costituzionale italiano e comparato

MORTATI COSTANTINO

Titolare

(già membro [assemblea costituente](#))

FOIS SERGIO ***Assistente incaricato***

VALENTINI ANTONIO ***Assistente volontario***

Cattedra di filosofia del diritto

D'ADDIO MARIO

Titolare

D'ADDIO MARIO ***Assistente volontario***

VALENTI ANGELO ***Assistente volontario***

Cattedra di istituzioni di diritto pubblico

MORTATI COSTANTINO

Titolare(già membro [assemblea costituente](#))ELIA LEOPOLDO *Assistente volontario*LA PERGOLA ANTONIO *Assistente volontario***Cattedra di diritto amministrativo**

GALLO MARIO

IncaricatoGRISOLIA MARIO *Assistente volontario*ORSELLO GIAMPIETRO *Assistente volontario*SCHILLACI GIUSEPPE *Assistente volontario***Cattedra di dottrina dello stato**

VOLPICELLI ARNALDO

TitolareMENOZZI GIULIANO *Assistente straordinario***Cattedra di diritto internazionale**

AGO ROBERTO

TitolareBARTOLOMEI DONATO *Assistente volontario*KOJANEC GIOVANNI *Assistente volontario***Cattedra di diritto del lavoro**

DEL GIUDICE RICCARDO

IncaricatoVISCIANI ETTORE *Assistente volontario***Istituto di studi storico politici**

CIASCA RAFFAELE

Direttore[\(senatore della repubblica\)](#)**Cattedra di storia moderna**

CIASCA RAFFAELE

TitolareMONTICONE ALBERTO *Assistente*VITTI GIAMPAOLO *Assistente volontario***Cattedra di storia delle dottrine politiche**

DE MATTEI RODOLFO

TitolareNUCCIO OSCAR *Assistente volontario*VIDAL ENRICO *Assistente volontario***Cattedra di storia delle dottrine economiche**

VIDAL ENRICO

IncaricatoDONZELLI SERGIO *Assistente volontario*GRASSINI FRANCO *Assistente volontario***Cattedra di storia dei trattati**

TOSCANO MARIO

TitolareANDRÈ GIAN LUCA *Assistente volontario*FILIPPONE GIUSTINO *Assistente volontario*RIGHETTI ADRIANO *Assistente volontario*SANTAMARIA MEZZETTI FAUSTA *Assistente volontario***Cattedra di storia e politica coloniale**

CIALDEA BASILIO

Incaricato

PASTORELLI PIETRO *Assistente straordinario*

Cattedra di Storia e politica navale

SANDIFORD ROBERTO

Incaricato

BERNARDI GIOVANNI *Assistente volontario*

GABRIELE MARIANO *Assistente volontario*

Istituto di studi economici finanziari e statistici

AMOROSO LUIGI

Direttore***Cattedra di politica economico finanziaria***

LISDERO ARTURO

Incaricato,***Aiuto***

BONIFAZI ROBERTO *Assistente volontario*

CIAMPI VITTORIO *Assistente volontario*

PELLERI MARIO *Assistente volontario*

Cattedra di economia politica

D'ADDARIO RAFFAELE

Titolare

D'AMATO LUIGI *Assistente straordinario*

GALLI FRANCESCO *Assistente volontario*

Cattedra di demografia

SANTACROCE GUIDO

Incaricato

DE NARDO VINCENZO *Assistente volontario*

PACIONI GOFFREDO *Assistente volontario*

Cattedra di contabilità di stato

ROSSI PASSAVANTI ELIA

Incaricato

MAZZA CESARE *Assistente volontario*

TALICE CARLO *Assistente volontario*

Cattedra di statistica

D'ADDARIO RAFFAELE

Titolare

AMOROSO MARIA *Assistente volontario*

CAPPIERI MARIO *Assistente volontario*

Cattedra di economia coloniale

SPINEDI FRANCESCO

Incaricato

COCCIÒ TERENCEZIO *Assistente volontario*

FUSCO DI RAVELLO MATTEO *Assistente volontario*

Cattedra di statistica economica

BARBIERI BENEDETTO

Incaricato***Cattedra di geografia politica ed economica***

FRANCIOSA LUCHINO

Incaricato

Assistenti per le lingue straniere

Cattedra di Lingua francese

DE LAURENTIIS LIDIA *Assistente volontario*

Cattedra di Lingua inglese

DREI NATALIA *Assistente volontario*

MANZINI PIER CARLO *Assistente volontario*

PELLEGRINI FLAVIANO *Assistente volontario*

RINNA MARIA LUISA *Assistente volontario*

Cattedra di Lingua spagnola

SFORZINI VITTORIO *Assistente volontario*

RAMAZZOTTI LOREDANA *Assistente volontario*

Facoltà di economia e commercio

Professori ordinari

ACERBO GIACOMO **Economia e politica agraria**

ARENA CELESTINO **Scienza delle finanze e diritto finanziario**

BOSCO GIACINTO **Diritto internazionale** ([senatore della repubblica](#))

CHIARELLI GIUSEPPE **Istituzioni di diritto pubblico** (Preside di Facoltà)

DE FINETI BRUNO **Matematica finanziaria**

FANFANI AMINTORE **Storia economica** ([deputato al parlamento](#)) (già membro assemblea costituente)

FANTINO ODDONE **Politica economica e finanziaria**

FERRI GIUSEPPE **Diritto commerciale**

FOSCHINI ARNALDO **Merceologia**

LIVI LIVIO **Statistica**

MAZZANTINI MARIO **Tecnica bancaria e professionale**

MILONE FERDINANDO **Geografia economica**

RESTA REFFAELE **Diritto amministrativo** ([deputato al parlamento](#))

RENZI ANTONIO **Tecnica industriale e commerciale**

RUBINO DOMENICO **Istituzioni di diritto privato**

TRAVAGLINI VOLRICO **Economia politica**

Professori straordinari

D'ALESSANDRO LUIGI **Tecnica amministrativa delle imprese di pubblici servizi**

Professori fuori ruolo

ANGELONI VITTORIO **Diritto commerciale**

DELLA PENNA FRANCESCO **Ragioneria generale ed applicata**

FRANCHINI VITTORIO **Storia economica**

Professori incaricati

BIANCOLINI LEONIDA **Lingua spagnola**

BRECCIA FRATADOCCHI PIER MARIA **Ragioneria generale ed applicata**

BURICH ENRICO **Lingua tedesca**

DE FINETI BRUNO **Matematica generale**

FIORENTINO ALFONSO **Lingua russa**

GALEOTTI GUIDO **Demografia**

GALLO PIETRO **Lingua inglese**

LEVI SANDRI LIONELLO **Diritto del lavoro**

MORMILE MARIO **Lingua francese**

PESCATORE GABRIELE **Diritto della navigazione**

PROVINCIALI RENZO **Diritto processuale civile**

TORTORICI PAOLO **Matematica finanziaria**

Liberi docenti

BALDI GUIDO MARIA **Diritto di assistenza e previdenza sociale**
 BOCCI MARIO **Legislazione del lavoro**
 BRECCIA FRATADOCCHI **Ragioneria generale e applicata**
 CACACE EUGENIO **Politica commerciale**
 CAO VERA **Statistica economica**
 CASTELLANI MARIA **Matematica finanziaria**
 CATALDI VINCENZO **Diritto della previdenza sociale**
 CIANETTI ELVIO **Merceologia**
 CIANFLONE ANTONIO **Diritto amministrativo**
 CIOFFI ALFREDO **Diritto amministrativo e Scienza dell'amministrazione**
 D'ANDREA OTTORINO **Legislazione bancaria**
 DELLA PORTA GLAUCO **Politica economica e finanziaria**
 DI STEFANO FRANCESCO **Merceologia**
 FIACCADORI ALDO **Politica economica e finanziaria**
 FRANCIOSA LUCHINO **Geografia economica**
 FUA GIORGIO **Politica economica e finanziaria**
 GALEOTTI GUIDO **Statistica economica**
 GARRANI GIUSEPPE **Tecnica bancaria e professionale**
 GARRONE TULLIO **Tecnica industriale e commerciale**
 GHELLI NINO **Ragioneria generale e applicata**
 GHIONDA FELICE **Diritto marittimo**
 INCARNATI LAMBERTO **Tecnica industriale e commerciale**
 MANUELLI ERNESTO **Politica economica e finanziaria**
 MARRANI PELIO **Economia politica**
 MEZZACAPO CAMILLO **Scienza delle finanze e Diritto finanziario**
 MORGANTINI ADOLFO MARIO **Statistica economica**
 NARDUZZI NESTORE **Politica economica e finanziaria**
 NICOTRA GIOVANNI **Legislazione bancaria**
 NISTRI PIER FRANCESCO **Economia coloniale**
 ORLANDI SILVIO **Statistica metodologica**
 PALUMBO MARIO **Merceologia**
 PAPALDO ANTONINO **Diritto amministrativo** (giudice costituzionale)
 PARRAVICINI GIANNINO **Politica economica e finanziaria**
 PARRILLO FRANCESCO **Politica economica e finanziaria, Legislazione bancaria**
 PERMUTTI MARIO **Ragioneria generale e applicata alla Computisteria**
 PIERRO MARIANO **Legislazione del lavoro italiana e comparata**
 PIETRANERA GIULIO **Economia politica**
 PIFFERI GUIDO **Tecnica industriale e commerciale**
 PITIGLIANO FAUSTO **Economia politica**
 PRINZI DANIELE **Economia coloniale**
 PUGLIESE NICOLA **Diritto commerciale**
 RUINI CARLO **Politica economica e finanziaria**
 RUSSO RAFFAELE **Diritto della navigazione**
 SALZANO AMEDEO **Ragioneria generale ed applicata**
 SANTORO FRANCESCO **Economia dei trasporti**
 SCHEPIS GIOVANNI **Statistica economica**
 SYLOS SABINI PAOLO **Economia politica**
 TAGLIACARNE GUGLIELMO **Statistica economica**
 TAMBURRINI VINCENZO **Merceologia**
 TEDESCHI BRUNO **Matematica finanziaria e attuariale**
 TODESCHINI ATTILIO **Economia e politica agraria**
 TORTORICI PAOLO **Matematica finanziaria**
 VAMPA DINO **Statistica**
 VERONESE GIACOMO **Politica commerciale**

Istituto di discipline giuridiche

CHIARELLI GIUSEPPE *Direttore*

Cattedra di istituzioni di diritto pubblico

CHIARELLI GIUSEPPE

Titolare

MANFREDINI MARIA *Assistente incaricata*
 AMENDOLA NICOLA *Assistente volontario*
 BOSCO MANFREDI *Assistente volontario*
 D'ALBERTO SALVATORE *Assistente volontario*
 DANIELE NICOLA *Assistente volontario*
 MAGGI MARIO *Assistente volontario*
 PALMERINI MASSIMO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto amministrativo

RESTA RAFFAELE

Titolare

([deputato al parlamento](#))
 BARTOLOMEI FRANCO *Assistente volontario*
 CONTE MICHELE *Assistente volontario*
 LA TERZA GIUSEPPE *Assistente volontario*
 SANTORO SILVESTRO *Assistente volontario*

Cattedra di istituzioni di diritto privato

RUBINO DOMENICO

Titolare

LORENZONI VITALIANO *Assistente*
 VOLTARAGGIO FRANCO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto del lavoro

LEVI SANDRI LIONELLO

Incaricato

D'HARMAT FRANCOIS ANTONIO *Assistente volontario*
 FAVORINI FRANCESCO *Assistente volontario*
 GIUGNI LUIGI *Assistente volontario*
 PALMA MARIO *Assistente volontario*
 PAOLUCCI RENATO *Assistente volontario*
 SAPIENZA EMILIO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto internazionale

BOSCO GIACINTO

Titolare

([senatore del regno](#))
 BELLINI VINCENZO *Assistente volontario*
 FORTINI DOMENICO *Assistente volontario*
 MONTINI GIORGIO *Assistente volontario*
 VIOLA GUIDO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto della navigazione

PESCATORE GABRIELE

Incaricato

GHIONDA FELICE *Assistente volontario*
 PAGANELLI GIORGIO *Assistente volontario*
 RUSSO RAFFAELE *Assistente volontario*
 SPATARO ALFONSO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto commerciale

FERRI GIUSEPPE

Titolare

GUERRA PIETRO *Assistente*
 ANGELINI ROTA GIUSEPPE *Assistente volontario*
 LAVITOLA GIUSEPPE *Assistente volontario*
 PAZZAGLIA LUDOVICO *Assistente volontario*
 VITALE PAOLO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto processuale civile

PROVINCIALI RENZO

Incaricato

COLAFRANCESCHI GINO *Assistente volontario*

DU BESSE' MARIO *Assistente volontario*

FONTANA TOMMASO *Assistente volontario*

Assistenti e lettori di lingue straniere

Cattedra di francese

MORMILE MARIO

Incaricato

Assistente volontario

DE RUBERTIS ANNA *Assistente volontario*

Cattedra di inglese

GALLO PIETRO

Incaricato

PERRINI CERRUTTI MARGHERITA

Lettrice

AMATO ANTONIO *Assistente volontario*

COSTABILE NORMA *Assistente volontario*

Cattedra di spagnolo

BIANCOLINI LEONIDA

Incaricato

LOLLI NATALE *Assistente volontario*

U N I V E R S I T A ' D E G L I S T U D I D I R O M A

1964 - 65²²

Facoltà di Giurisprudenza

Professori Ordinari

BETTI EMILIO **Diritto romano**

BRANCA GIUSEPPE **Storia del diritto romano**

CALASSO FRANCESCO **Storia del diritto italiano** (deceduto il 10 febbraio 1965)

COSCIANI CESARE **Scienza delle finanze, Diritto finanziario**

COTTA SERGIO **Filosofia del diritto**

CRISAFULLI VEZIO **Diritto pubblico generale**

D'AVACK PIETRO AGOSTINO **Diritto ecclesiastico**

DI NARDI GIUSEPPE **Economia politica** (dal 1 febbraio 1964)

ESPOSITO CARLO **Diritto costituzionale** (deceduto il 10 dicembre 1964)

FERRI GIUSEPPE **Diritto commerciale**

GIANNINI MASSIMO SEVERO **Diritto amministrativo**

GIORGIANI MICHELE **Diritto agrario**

GORLA LUIGI **Diritto privato comparato**

JEMOLO ARTURO CARLO **Diritto ecclesiastico**

LEONE GIOVANNI **Procedura penale** ([deputato al parlamento](#)) (già membro assemblea costituente)

MICHELI GIOVANNI ANTONIO **Diritto tributario**

MORELLI GAETANO **Diritto internazionale**

²² Università degli studi di Roma, *Annuario per l'anno accademico 1964-1965*, DCLXII dalla fondazione, Roma, 1956, pp. 107-121, p. 123, pp. 126-128, pp. 130-142

NICCOLÒ ROSARIO **Istituzioni di diritto privato**

OPPO GIORGIO **Diritto industriale**

ORESTANO RICCARDO **Diritto romano**

(2° cattedra)

PAPI GIUSEPPE UGO **Economia politica**

PUGLIESE GIOVANNI **Storia del diritto romano**

(2° cattedra)

SANTORO PASSARELLI **Diritto civile**

SATTA SALVATORE **Diritto processuale civile (Preside di Facoltà)** dal 2 febbraio 1965

SEGNi ANTONIO **Diritto processuale civile** ([Presidente della Repubblica](#) fino al 6 dicembre 1964)

VASSALLI GIULIANO **Diritto penale**

VOLTERRA EDOARDO **Istituzioni di Diritto romano**

Professori incaricati

ANDRIOLI VIRGILIO **Diritto fallimentare**

CALASSO FRANCESCO **Diritto comune** (fino al 10 febbraio 1965)

CRISAFULLI VEZIO **Diritto costituzionale**

CURTI GIALDINO AGOSTINO **Diritto internazionale**

D'AVACK PIETRO AGOSTINO **Diritto canonico**

D'AVANZO WALTER **Diritto minerario**

D'EMILIA ANTONIO **Diritto mussulmano, Diritto bizantino**

DI TULLIO BENIGNO **Antropologia criminale**

FLORE GIUSEPPE **Papirologia giuridica**

GERIN CESARE **Medicina legale delle Assicurazioni**

GORLA LUIGI **Teoria dell'interpretazione**

PUGLIESE GIOVANNI **Esegesi delle fonti del Diritto romano**

SANTORO PASSARELLI FRANCESCO **Diritto del lavoro**

VOLTERRA EDOARDO **Diritto dell'Oriente Mediterraneo, Storia del diritto romano** (dal 1° ottobre 1964 al 15 dicembre 1964)

Liberi docenti

ANTONIONI FILIPPO **Diritto penale**

ARE GONARIO **Introduzione allo studio delle scienze giuridiche e istituzioni di diritto civile**

ARE MARIO **Diritto industriale**

ARU LUIGI **Diritto romano**

AUGENTI GIACOMO PRIMO **Diritto processuale penale**

AURITI GIACINTO **Diritto della navigazione**

BARATTA ALESSANDRO **Filosofia del diritto**

BARETTONI ARLERI ALBERTO **Diritto amministrativo**

BARTOLOMEI FRANCO **Istituzioni di diritto pubblico**

BEHNAM RAMSES **Diritto penale**

BELLINI PIERO **Diritto ecclesiastico**

BELLINI VINCENZO **Diritto internazionale**

BELLOMO MANLIO **Storia del diritto italiano**

BERLIRI ANTONIO **Scienza delle finanze e Diritto finanziario**

BONASI BENUCCI EDUARDO **Diritto industriale**

BOZZI CARLO **Diritto amministrativo**

BRACCI GIULIANO **Diritto commerciale**

BRAGANTIN LUIGI **Diritto commerciale**

BRUNI ROCCIA GIULIO **Filosofia del diritto**

BUSCEMA SALVATORE **Contabilità di Stato**

CACOPARDO SALVATORE **Diritto aeronautico**

CALVOSA CARLO **Diritto processuale civile**

CANCELLI FILIPPO **Storia del diritto romano**

CANNATA CARLO AUGUSTO **Diritto romano**

CAPUTO ARTURO **Diritto commerciale**

CARVALE GIOVANNI **Economia politica**

CARBONE CARMELO **Diritto costituzionale**
 CASALINUOVO ALDO **Diritto penale**
 CASSESE SABINO **Diritto amministrativo**
 CASTANA ANTONINO **Diritto commerciale**
 CASTELLI AVOLIO GIUSEPPE **Istituzioni di diritto privato**
 CASULLI ANTONIO **Diritto costituzionale**
 CATALDI GIUSEPPE **Diritto amministrativo**
 CERCIELLO RENATO **Introduzione allo studio delle scienze giuridiche ed istituzioni di diritto civile**
 CERRONI UMBERTO **Filosofia del diritto**
 CHIAPPELLI UMBERTO **Diritto delle assicurazioni Sociali**
 CHIAROTTI FRANCESCO **Diritto penale**
 CIARDI GIUSEPPE **Diritto e procedura penale militare**
 CORSO GIOVANNI **Diritto amministrativo**
 CRIFÒ GIULIANO **Storia del diritto romano**
 CRISAFULLI SALVATORE **Diritto marittimo**
 CROSARA FULVIO **Storia del diritto italiano**
 CUCINOTTA ERNESTO **Diritto e legislazione coloniale**
 D'ALBERGO SALVATORE **Diritto amministrativo**
 D'AVANZO WALTER **Diritto civile**
 DE GENNARO LUIGI **Diritto commerciale**
 DE LEONE UGO **Procedura penale**
 DELLA ROCCA FERNANDO **Diritto ecclesiastico**
 DELLE DONNE MICHELE **Diritto amministrativo e Scienza dell'amministrazione**
 DE MAJO ANTONIO **Diritto commerciale**
 D'EMILIA ANTONIO **Diritto coloniale**
 DENI ANTONIO **Diritto tributario**
 DE STEFANO ANTONIO **Diritto ecclesiastico**
 DI MARCANTONIO AMLETO **Diritto del lavoro**
 DI PAOLO GIOVANNI **Diritto tributario**
 DOLCE RAFFAELE **Diritto penale**
 DONADIO GIUSEPPE **Diritto commerciale**
 DUNI MARIO **Diritto penale**
 DUS ANGELO **Scienza delle finanze e Diritto finanziario, Diritto tributario**
 FABIANI MARIO **Diritto industriale**
 FAGIOLO VINCENZO **Diritto canonico**
 FERRARA SANTAMARIA MASSIMO **Diritto civile**
 FOLCHI ALBERTO **Diritto coloniale** ([deputato al parlamento](#))
 FOSCHINI MARCELLO **Diritto commerciale**
 FRASCA CARLO **Diritto amministrativo e Scienza dell'amministrazione**
 GAETA DANTE **Diritto della navigazione**
 GALLI LEONARDO **Diritto penale**
 GALLO MARIO **Diritto amministrativo**
 GALLONI RABAGLIETTI MAGDA FRANCA **Diritto del lavoro**
 GAMBINO AGOSTINO **Diritto commerciale**
 GAMBINO AMEDEO **Economia politica**
 GATTI TANCREDI **Diritto e procedura penale**
 GENTILE PANFILO **Filosofia del diritto**
 GERA GIOVANNI **Scienza delle finanze e diritto finanziario**
 GIANTURCO VITO **Procedura penale**
 GIAQUINTO ADOLFO **Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione**
 GIORDANO ALESSANDRO **Diritto commerciale**
 GIOVENCO LUIGI **Istituzioni di diritto pubblico**
 GRAZIANI ERMANNO **Diritto canonico**
 GRIGOLI MICHELE **Diritto della navigazione**
 GRISOLIA MARIO **Diritto amministrativo**
 GUALTIERI UMBERTO **Procedura penale**
 GUIDI PAOLO **Diritto civile**
 GULLO LUIGI **Diritto penale**
 ILARDI SAVERIO **Diritto commerciale**
 IZZO LUCIO **Economia politica**
 JANNUZZI MARIO **Diritto della navigazione**

LANDI GUIDO **Diritto amministrativo**
 LA TORRE MICHELE **Diritto amministrativo e Scienza dell'amministrazione**
 LEDDA FRANCO **Diritto amministrativo**
 LEVI SANDRI LIONELLO **Diritto del lavoro**
 LIBONATI BERNARDINO **Diritto commerciale**
 LIPARI NICOLO' **Diritto civile**
 LONGO GIOVANNI ELIO **Diritto romano**
 MACCHIA ANGELO (di Vito) **Diritto civile**
 MACCHIA ANGELO (di Terenzio) **Diritto coloniale**
 MANES CARLO **Diritto amministrativo**
 MARIOTTI ANGELO **Economia politica**
 MASI ANTONIO **Diritto romano**
 MAZZONE ROSARIO **Diritto commerciale**
 MELONI GIUSEPPE **Diritto costituzionale**
 MESTICA GUIDO **Diritto penale**
 MICCIO RENATO **Diritto commerciale**
 MIGLIORANZI LUIGI ADOLFO **Legislazione del lavoro**
 MILAZZO GIOACCHINO **Diritto e procedura penale militare**
 MIRABELLI GIUSEPPE **Istituzioni di diritto privato**
 MOLteni FRANCESCO **Diritto amministrativo**
 MOTZO GIOVANNI **Diritto costituzionale italiano e comparato**
 NAPOLITANO LUIGI **Diritto tributario**
 NATI AGAPITO AUGUSTO **Diritto fallimentare**
 ORECCHIA RINALDO **Filosofia del diritto**
 ORMANNI ANGELO **Diritto romano**
 PALERMO ANTONIO **Diritto agrario**
 PAONE PASQUALE **Diritto internazionale**
 PARLAGRECO ATTILIO **Diritto agrario**
 PASINI DINO **Filosofia del diritto**
 PEDONE ANTONIO **Scienza delle finanze e diritto finanziario**
 PENNAVARIA FILIPPO **Politica costituzionale**
 PERSIANI MATTIA **Diritto del lavoro**
 PESCATORE GABRIELE **Diritto marittimo**
 PETRONE BENIAMINO **Diritto costituzionale**
 PEYROT GIORGIO **Diritto ecclesiastico**
 PEZZANA ALDO **Diritto romano**
 PIACENZA SCIPIONE **Diritto romano**
 PIOLETTI UGO **Diritto penale**
 PISCIONE PIERGIOVANNI **Diritto amministrativo**
 PITIGLIANI FAUSTO **Economia politica**
 PUNZI CARMINE **Diritto processuale civile**
 RAGGI LUIGI **Diritto romano**
 RAGNO GIUSEPPE **Diritto penale**
 RICCARDELLI GIUSEPPE **Diritto della navigazione**
 RIZZO GIAMBATTISTA **Diritto costituzionale italiano e comparato**
 RODOTÀ STEFANO **Diritto civile**
 ROMAGNOLI EMILIO **Diritto agrario**
 ROMANELLI GUSTAVO **Diritto della navigazione**
 ROTA ANTONIO **Diritto comune**
 SANDIFORD ROBERTO **Diritto marittimo di guerra**
 SANTANIELLO GIUSEPPE **Diritto amministrativo**
 SAULLE MARIA RITA **Diritto internazionale**
 SCALONE GIUSEPPE **Diritto commerciale**
 SCANDALE ETTORE **Diritto tributario**
 SCIASCIA GAETANO **Diritto romano**
 COCA FRANCO GAETANO **Diritto amministrativo**
 SEPE ONORATO **Istituzioni di diritto pubblico**
 SERMONTI ALFONSO **Diritto sindacale italiano**
 SERRANO FRANCESCO **Diritto tributario**
 SESSO ROCCO **Diritto penale**
 SGROI VITTORIO **Diritto industriale**

SIMI VALENTE **Diritto del lavoro**

SIMONCELLI DOMENICO **Politica e legislazione mineraria**

SINOPOLI MARIO **Diritto ecclesiastico**

SOMOGYI STEFANO **Demografia**

STAMMATI GAETANO **Economia politica, Scienza delle finanze e Diritto finanziario**

TAGLIACCOZZO GIORGIO **Economia politica**

TAMBURRINO GIUSEPPE **Diritto civile**

TESORO GIORGIO **Diritto tributario**

TORRENTE ANDREA **Diritto della navigazione**

TUMEDI CESARE **Istituzioni di diritto romano**

VALENTINI ANTONIO, **Diritto costituzionale**

VELOTTI GIUSEPPE **Procedura penale**

VILLARI SALVATORE **Diritto coloniale**

VISENTINI BRUNO **Diritto commerciale**

Istituto di Diritto pubblico

CRISAFULLI VEZIO

Direttore

Cattedra di diritto ecclesiastico

D'AVACK PIETRO AGOSTINO

Titolare

PEYROT GIORGIO *Assistente straordinario*

CAPUTO GIUSEPPE *Assistente volontario* (dal 1° gennaio 1965)

CONDORELLI MARIO *Assistente volontario*

MARGIOTTA BROGLIO MASSUCCI FRANCESCO *Assistente volontario*

PALERMO TOMMASO *Assistente volontario*

SOTIS LORENZO *Assistente volontario* (dal 1 marzo 1965)

Cattedra di diritto costituzionale

CRISAFULLI VEZIO

Incaricato

RESCIGNO GIUSEPPE UGO *Assistente ordinario*

ORIANI RAFFAELE *Assistente straordinario*

PACE ALESSANDRO *Assistente straordinario*

CERVATI ANGELO ANTONIO *Assistente incaricato*

BALBONI-ACQUA GIUSEPPE *Assistente volontario*

CHIEPPA RICCARDO *Assistente volontario*

CICCONETTI STEFANO MARIO *Assistente volontario*

GROSSI PIERFRANCESCO *Assistente volontario*

GROTTARELLI DE SANTI GIOVANNI *Assistente volontario*

LIPARI NICOLA *Assistente volontario*

MESCHINI PIETRO *Assistente volontario*

TRAVERSA SILVIO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto canonico

D'AVACK PIETRO AGOSTINO

Incaricato

MANTUANO GINESIO *Assistente volontario*

SALERNO FRANCESCO *Assistente volontario*

SINI AURELIA *Assistente volontario*

TALAMANCA ANNA *Assistente volontario*

ZANCHINI DI CASTIGLIONCHIO FRANCESCO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto amministrativo

GIANNINI MASSIMO SEVERO

Titolare

DE CESARE GIOVANNI *Assistente ordinario*

PIVA GIORGIO *Assistente ordinario*

SCOCA FRANCO GAETANO *Assistente ordinario*

BARETTONI ALBERTO *Assistente volontario*

CALANDRA GIUSEPPE *Assistente volontario*
 CAMMARANO GUIDO *Assistente volontario*
 COLACITO MARIO *Assistente volontario*
 CORTESE ROBERTO *Assistente volontario*
 DE FINA GIUSEPPE *Assistente volontario* (dal 1° marzo 1965)
 DE STEFANO ANTONIO *Assistente volontario*
 FRASCA GIORGIO *Assistente volontario*
 LEPORE GAETANO *Assistente volontario*
 MARCONI PAOLA *Assistente volontario*
 MAZZARELLI VALERIA *Assistente volontario*
 MINIERI GIUSEPPE *Assistente volontario*
 NECCI ANTONIO LORENZO *Assistente volontario*
 PEREZ M. RITA *Assistente volontario*
 PUGLIESE FRANCESCO *Assistente volontario*
 RICCI ITALO *Assistente volontario*
 SANINO MARIO *Assistente volontario*
 SANTUCCI LORETA *Assistente volontario*
 SATTA FILIPPO *Assistente volontario*
 SIGGIA ELIO *Assistente volontario*
 SPANTIGATI FEDERICO *Assistente volontario*
 STELLA RICHTER PAOLO *Assistente volontario*
 TRUINI ALESSANDRO *Assistente volontario*
 VALENTINI STELIO *Assistente volontario*
 VENCHI ADELAIDE *Assistente volontario*
 ZACCARIA FRANCESCO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto pubblico generale

CRISAFULLI VEZIO

Titolare

MODUGNO FRANCO *Assistente incaricato*

VALENTINI ANTONIO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto tributario

MICHELI GIOVANNI ANTONIO

Titolare

ADONNINO PIETRO *Assistente incaricato*

FANTOZZI AUGUSTO *Assistente volontario*

FEDELE ANDREA *Assistente volontario*

Istituto di diritto internazionale

CURTI GIALDINO DELLE TRATTE AGOSTINO

Direttore

Cattedra di Diritto internazionale

CURTI GIALDINO DELLE TRATTE AGOSTINO

Incaricato

(dal 1° febbraio 1965)

Assistente ordinario

(fino a 31 gennaio 1935)

SAULLE MARIA RITA *Assistente ordinario*

PAONE PASQUALE *Assistente straordinario*

BERNARDINI ALDO *Assistente incaricato* (dal 1° febbraio 1965) *Assistente volontario* (fino al 31 gennaio 1965)

PAONE PASQUALE *Assistente straordinario*

GAJA GIORGIO *Assistente volontario*

GUELFY CARLO *Assistente volontario*

LA PENNA ERNESTO *Assistente volontario*

TOSATO GIANLUIGI *Assistente volontario*

Istituto di filosofia del diritto

SERGIO COTTA

Direttore**Cattedra di filosofia del diritto**

SERGIO COTTA

IncaricatoBARATTA ALESSANDRO *Assistente ordinario*ORECCHIA RINALDO *Assistente ordinario (Aiuto)*CIARLETTA NICOLA *Assistente*CAMILLERI ANDREA *Assistente volontario*CERRONI UMBERTO *Assistente volontario*FERRARI ANTON FILIPPO *Assistente volontario*MAMMUCARI GIOVANNI *Assistente volontario*PASINI DINO *Assistente volontario*PRESTIPO VINCENZO *Assistente volontario***Scuola di perfezionamento in Filosofia del diritto**

SERGIO COTTA

DirettoreCESARINI SFORZA WIDAR *Filosofia del diritto*CIARLETTA NICOLÒ *Teoria generale del diritto*CURCIO CARLO *Storia delle dottrine politiche*PASINI DINO *Dottrina dello Stato*ORECCHIA RINALDO *Filosofia morale*PERTICONE GIACOMO *Storia della filosofia del diritto***Istituto di Storia del diritto italiano**

CALASSO FRANCESCO

Direttore

(deceduto il 10 febbraio 1965)

Cattedra di storia del diritto italiano

CALASSO FRANCESCO

Titolare

(deceduto il 10 febbraio 1965)

BELLOMO MANLIO *Assistente ordinario*CAPRIOLI SEVERINO *Assistente incaricato*CARACCILOLO-D'AMELIO GIULIANA *Assistente straordinario*CARAVALLE MARIO *Assistente volontario*PICCIALUTI MAURA *Assistente volontario***Cattedra di diritto comune**

CALASSO FRANCESCO

Incaricato

(deceduto il 10 febbraio 1965)

CROSARA FULVIO *Assistente*CAMPITELLI ADRIANA *Assistente incaricato*CRAVERI PIERO *Assistente volontario***Istituto di diritto comparato**

GORLA LUIGI

Direttore

GORLA LUIGI

TitolareCANNATA MASSIRONI SILVIA *Assistente straordinario*PINCHERLE GIORGIO *Assistente volontario*

Facoltà di Scienze Politiche

Professori ordinari

AGO ROBERTO **Diritto internazionale**
 CAMMARATA ANGELO ERMANNNO **Filosofia del diritto**
 D'ADDARIO RAFFAELE **Statistica (Preside di Facoltà)**
 D'ALBERGO ERNESTO **Scienza delle finanze**
 DE MATTEI RODOLFO **Storia delle dottrine politiche**
 LAVAGNA CARLO **Diritto costituzionale italiano e comparato**
 LUCIFREDI ROBERTO **Diritto amministrativo** ([deputato al parlamento](#))
 MEDICI GIUSEPPE **Politica economica e finanziaria** ([senatore della repubblica](#))
 MONACO RICCARDO **Organizzazione internazionale**
 MORO ALDO **Istituzioni di diritto e procedura penale** ([deputato al parlamento](#)) (già membro assemblea costituente)
 MORTATI COSTANTINO
Diritto costituzionale italiano e comparato (fuori ruolo dal 2 dicembre 1960 per nomina a giudice [corte costituzionale](#))
 (già membro [assemblea costituente](#))
 PERTICONE GIACOMO **Storia dei partiti e dei movimenti politici**
 TOSATO EGIDIO **Istituzioni di diritto pubblico** (già membro [assemblea costituente](#))
 TOSCANO MARIO **Storia dei trattati e politica internazionale**
 VALSECCHI FRANCO **Storia moderna**
 VEDOVATO GIUSEPPE **Storia ed istituzioni dei paesi afro-asiatici** (dal 1° febbraio 1963) ([deputato al parlamento](#))
 VOLPICELLI ARNALDO **Dottrina dello Stato**

Professori straordinari

BARBIERI BENEDETTO **Statistica economica**
 DELLA VALLE CARLO **Geografia economica**

Professori incaricati

BARBIERI BENEDETTO **Demografia**
 BARIÈ OTTAVIO **Storia contemporanea**
 CAVAGLIERE LIDIA **Lingua spagnola**
 D'AMATO LUIGI **Storia dei partiti e dei movimenti politici**
 DEL GIUDICE RICCARDO **Diritto del lavoro**
 DELLA PORTA GLAUCO **Storia economica**
 DELLA VALLE CARLO **Geografia politica ed economica**
 DE MATTEI RODOLFO **Storia delle istituzioni politiche**
 DI NARDI GIUSEPPE **Economia politica**
 FERRARI ALBERTO **Storia delle dottrine economiche**
 FERRAROTTI FRANCESCO **Sociologia**
 GABRIELE MARIANO **Storia e politica navale**
 GUTIA JOAN **Lingua e letteratura rumena**
 LISDERO ARTURO **Storia e politica monetaria**
 MARTINETTO CLAUDINA **Lingua inglese** (con particolare riferimento alla lingua e alla letteratura americana)
 MORI RENATO **Storia del risorgimento**
 ONELLI ONELLO **Lingua francese**
 PUCCIO GUIDO **Lingua inglese**
 ROSSI MARIO **Lingua tedesca**
 ROSSI PASSAVANTI ELIA **Contabilità di Stato**
 SANTACROCE GUIDO **Demografia**
 TORRENTE ANDREA **Istituzioni di diritto privato**
 VALITUTTI SALVATORE **Dottrina dello Stato**
 VELLA GIUSEPPE **Lingua e letteratura americana**

Liberi docenti

ANDRÈ GIANLUCA **Storia dei trattati e politica internazionale**
 ANGRISANI GIOVANNI **Politica commerciale**
 BALELLA GIOVANNI **Diritto del lavoro e legislazione sociale**
 BARBIERI CARLO **Storia del giornalismo**
 CACACE EUGENIO **Politica commerciale**
 CANDELORO GIORGIO **Storia delle dottrine politiche**
 D'AGOSTINO ORSINI **Geografia coloniale**
 D'AMATO LUIGI **Sociologia**
 DEL GIUDICE RICCARDO **Diritto del lavoro**
 DELLA PORTA GLAUCO **Politica economica e finanziaria**
 DE NARDO VINCENZO **Statistica economica**
 FATTORELLO FRANCESCO **Storia del giornalismo**
 FERRARI ALBERTO **Politica economica e finanziaria**
 FILIPPONE GIUSTINO **Storia dei trattati e politica internazionale**
 FIORENTINI RUGGERO **Organizzazione scientifica del lavoro**
 GABRIELE MARIANO **Storia del risorgimento**
 GALIZIA MARIO **Istituzioni di diritto pubblico**
 GESSA CARLO **Istituzioni di diritto pubblico**
 GIRETTI LUCIANO **Politica economica e finanziaria**
 GRAGNANI CARLO **Politica economica e finanziaria**
 GUIDOTTI SALVATORE **Statistica**
 JUSO RAFFAELE **Istituzioni di diritto pubblico**
 LEFEVRE RENATO **Storia e politica coloniale**
 LETTIERI LUIGI **Istituzioni di diritto pubblico**
 LISDERIO ARTURO **Politica economica e finanziaria**
 MARESCA ADOLFO **Diplomazia e diritto diplomatico**
 MASERA FRANCESCO **Politica economica e finanziaria**
 MAZZEI VINCENZO **Storia delle dottrine politiche** (già membro [assemblea costituente](#))
 NEGRI GUGLIELMO **Istituzioni di diritto pubblico**
 NERI ITALO **Storia e politica coloniale**
 NIGRO MARIO **Diritto amministrativo**
 PACE CARLO **Economia politica**
 PALMA LUIGI **Organizzazione scientifica del lavoro**
 PARESCHE GABRIELE **Storia dei trattati**
 PASTORELLI PIETRO **Storia dei trattati e politica internazionale**
 PENNACCHIETTI ALMO **Politica economica e finanziaria**
 PENNISI PASQUALE **Diritto internazionale**
 PERINI BEMBO FEDERICO AUGUSTO **Storia del giornalismo**
 ROSSI PASSAVANTI ELIA **Contabilità generale dello Stato**
 SALZA SILVIO **Storia e politica navale**
 SANTACROCE GUIDO **Statistica**
 SCOPPOLA PIETRO **Storia contemporanea**
 SPEZIALE GIUSEPPE **Storia moderna**
 SPINEDI FRANCESCO **Economia del credito**
 TENTOLINI OTTORINO **Diritto amministrativo**
 TOSTI AMEDEO **Storia militare**
 TRITONJ ROMOLO **Storia politica coloniale**
 VALENTI ANGELO MARIA VINCENZO **Organizzazione internazionale**
 VIDAL ENRICO **Storia delle dottrine economiche**

Istituto di studi giuridici

TOSATO EGIDIO

Direttore

(già membro [assemblea costituente](#))

Cattedra di diritto costituzionale italiano e comparato

LAVAGNA CARLO

Titolare

AMATO GIULIANO *Assistente ordinario*

DI CIOLO VITTORIO *Assistente volontario*

ZITO SISINIO *Assistente volontario*

Cattedra di filosofia del diritto

CAMMARATA ANGELO ERMANNO

Titolare

CORCIULO MARIA SOFIA *Assistente volontario*

(dal 1° aprile 1965)

PESCE CESARE *Assistente volontario*

SERRA TERESA *Assistente volontario*

(dal 1° marzo 1965)

Cattedra di istituzioni di diritto pubblico

TOSATO EGIDIO

Titolare

(già membro [assemblea costituente](#))

LUCIFREDI GIORGIO *Assistente ordinario*

RIZZO GIAMBATTISTA *Assistente ordinario*

SINAGRA MARIO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto amministrativo

LUCIFREDI ROBERTO

Titolare

([deputato al parlamento](#))

PERICU GIUSEPPE *Assistente ordinario*

CARMAGNOLA EDOARDO *Assistente volontario*

GORINI ALDO *Assistente volontario*

IANNOTTA RAFFAELE *Assistente volontario*

NOCCO GIOVANNI *Assistente volontario*

Cattedra di dottrina dello stato

VALITUTTI SALVATORE

Incaricato

PICCININI ENRICO *Assistente ordinario*

FAZIO FULVIO *Assistente straordinario*

BERARDI GIANFRANCO *Assistente volontario*

CHIARETTI GIULIANA *Assistente volontario*

CIAURRO CLAUDIO *Assistente volontario*

MUNAFO' STEFANO *Assistente volontario*

ORLANDO CLAUDIO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto internazionale

AGO ROBERTO

Titolare

KOJANEC GIOVANNI *Assistente ordinario*

CITARELLA LUIGI *Assistente straordinario*

GORI UMBERTO *Assistente volontario*

SPINEDI MARINA *Assistente volontario*

TROIANO GIUSEPPE *Assistente volontario*

Cattedra di diritto del lavoro

DEL GIUDICE RICCARDO

Incaricato

FALZARINI GUIDO *Assistente incaricato*

ANTONUCCI GIANCARLO *Assistente volontario*

CATANIA ANTONINO *Assistente volontario*

D'AMARIO LAURA *Assistente volontario*

VISCIANI ETTORE *Assistente volontario*

Cattedra di organizzazione internazionale

MONACO RICCARDO

Titolare

CASADIO FRANCO ALBERTO *Assistente ordinario*

ZANGHÌ CLAUDIO *Assistente straordinario*

ADELMANN PAOLO *Assistente volontario*

CIASCA EUGENIO *Assistente volontario*

DAGNA VALERIA *Assistente volontario*

PONZANO STEFANO *Assistente volontario*

SCHIAVONE GIUSEPPE *Assistente volontario*

VALENTI ANGELO *Assistente volontario*

Cattedra di sociologia

FERRAROTTI FRANCESCO

Incaricato

MONGARDINI CARLO *Assistente incaricato*

SCARFITI ANGELO *Assistente volontario*

ZANOTTI ANGELA *Assistente volontario*

Cattedra di istituzioni di diritto privato

TORRENTE ANDREA

Incaricato

MANCINI TOMMASO *Assistente incaricato*

AMATO VINCENZI DIANA *Assistente volontario*

BORGIA ROSSELLA *Assistente volontario*

BRUNOZZI LUCIO MARIA *Assistente volontario*

CRIALESE CORRADO *Assistente volontario*

IANNELLI DOMENICO *Assistente volontario*

Cattedra di istituzioni di diritto e procedura penale

MORO ALDO

Titolare

([deputato al parlamento](#))

(già membro assemblea costituente)

DOLCE RAFFAELE *Assistente volontario*

Istituto di studi economici finanziari e statistici

D'ADDARIO RAFFAELE

Direttore

Cattedra di politica economico finanziaria

MEDICI GIUSEPPE

Titolare

([senatore della repubblica](#))

MARZANO ANTONIO *Assistente ordinario*

SOMOGYI GIOVANNI *Assistente ordinario*

DONADI RENATA *Assistente straordinario*

Cattedra di economia politica

DI NARDI GIUSEPPE

Titolare

COSENZA CATELLO *Assistente ordinario*

PACE CARLO *Assistente ordinario*

BAGELLA MICHELE *Assistente volontario*

CROSTAROSA ENRICO *Assistente volontario*

DI VEZZA LUIGI *Assistente volontario*

ESPOSITO CARLA *Assistente volontario*

MACCHIATELLA VITTORIO *Assistente volontario*

MARINELLI MARINELLO *Assistente volontario*

(fino al 1° marzo 1965)

PAGANETTO LUIGI *Assistente volontario*

POLITI RAFFAELE *Assistente volontario*

Cattedra di demografia

BARBIERI BENEDETTO

Cattedra di scienza delle finanze

D'ALBERGO ERNESTO

TitolareLUCIANI NIN *Assistente incaricato*BONIFAZI ROBERTO *Assistente volontario*

(fino alla nomina ad incaricato presso la cattedra di "Statistica")

Cattedra di contabilità di stato

ROSSI PASSAVANTI ELIA

IncaricatoMAZZA CESARE *Assistente volontario*TALICE CARLO *Assistente volontario****Cattedra di statistica***

D'ADDARIO RAFFAELE

TitolarePERRONE ROBERTO *Assistente incaricato*BONIFAZI ROBERTO *Assistente incaricato*

(proposto dal 15 maggio 1965)

BRANCOLI MARIO *Assistente straordinario*GIUSTI FRANCO *Assistente straordinario*PINTO LUIGI *Assistente straordinario*FAVARA MARIA GRAZIA *Assistente volontario*FERRARA GASTONE *Assistente volontario****Cattedra di statistica economica***

BARBIERI BENEDETTO

IncaricatoGUARINI RENATO *Assistente volontario*SIESTO VINCENZO *Assistente volontario****Cattedra di geografia politica ed economica***

DELLA VALLE CARLO

IncaricatoBELASIO ANTONIETTA *Assistente volontario****Cattedra di geografia economica***

DELLA VALLE CARLO

TitolareCELLI SILVANO *Assistente volontario****Cattedra di storia delle dottrine economiche***

FERRARI ALBERTO

IncaricatoDEL PRETE FABIO *Assistente ordinario*BORGNO JOLANDA *Assistente volontario****Cattedra di storia economica***

DELLA PORTA GLAUCO

IncaricatoD'ALESSANDRO ALESSANDRO *Assistente volontario****Cattedra di storia e politica monetaria***

LISDERO ARTURO

Incaricato

COLITTO GUIDO *Assistente volontario*
 DI STEFANO CAMILLO GIUSEPPE *Assistente volontario*

Istituto di studi storici

VALESECCHI FRANCO

Direttore

Cattedra di storia moderna

VALESECCHI FRANCO

Titolare

BARIE OTTAVIO *Assistente ordinario*
 MONTICONE ALBERTO *Assistente ordinario*
 NITTI GIAMPAOLO *Assistente straordinario*
 BONELLI FRANCESCO *Assistente incaricato (supplente)*
 BELVEDERI RAFFAELE *Assistente volontario*
 RIOSA ALCEO *Assistente volontario*
 UNFER EZIO *Assistente volontario*

Cattedra di storia delle dottrine politiche

DE MATTEI RODOLFO

Titolare

BATTISTA ANNA MARIA *Assistente ordinario*
 FRATTINI ERNESTO *Assistente straordinario*
 CONTI ANNA MARIA *Assistente volontario*

Cattedra di storia dei trattati e politica internazionale

TOSCANO MARIO

Titolare

ANDRÈ GIAN LUCA *Assistente ordinario*
 FILIPPONE GIUSTINO *Assistente straordinario*
 PUPPO FRANCA MARIA *Assistente straordinario*
 PERTICONE MARIA ELVIRA *Assistente volontario*

Cattedra di storia istituzioni dei paesi afro-asiatici

VEDOVATO GIUSEPPE

Titolare

[\(deputato al parlamento\)](#)

PASTORELLI PIETRO *Assistente straordinario*
 ARRIGOTTI SILVANA *Assistente volontario*
 TOFANI ANTONIO *Assistente volontario*

Cattedra di storia dei partiti e dei movimenti politici

D'AMATO LUIGI

Incaricato

MALAGODI GIORGIO *Assistente volontario*
 SILVESTRI MARIA *Assistente volontario*
 (dal 1° febbraio 1965)
 VALLAURI CARLO *Assistente volontario*

Cattedra di storia delle istituzioni politiche

DE MATTEI RODOLFO

Incaricato

CADONI GIORGIO *Assistente volontario*

Cattedra di storia del giornalismo

N.N.

Titolare

Cattedra di storia e politica navale

GABRIELE MARIANO

IncaricatoPELLEGRINI ERNESTO *Assistente volontario*POZZI MIRELLA *Assistente volontario*SANTONI ALBERTO *Assistente volontario****Cattedra di storia del risorgimento***

MORI RENATO

IncaricatoDEL VECCHIO EDOARDO *Assistente volontario*MAZZONI DI PRELAFFERA FILIPPO *Assistente volontario***Cattedre di lingue estere*****Cattedra di Lingua francese I***

ONELLI ONELLO

IncaricatoBALDELLI ELODIA *Lettore volontario*CABASINO FRANCESCA PAOLA *Lettore volontario****Cattedra di Lingua francese II***

ONELLI ONELLO

IncaricatoCASTORINO FRANCESCO GIOVANNI *Lettore volontario****Cattedra di Lingua inglese I***

VELLA GIUSEPPE

IncaricatoSARTORETTI GIAN MARIA *Lettore volontario*TENTORI MONTALTO MOSCATELLI DIANA *Lettore volontario****Cattedra di Lingua inglese II******(parte Americana)***

MARTINETTO CLAUDINA

IncaricatoARIOLI MARIA ANTONIETTA *Lettore volontario*JOLI MIRELLA *Lettore volontario****Cattedra di Lingua spagnola***

CAVAGLIERE LIDIA

IncaricatoSFORZINI VITTORIO *Assistente volontario****Cattedra di lingua tedesca***

ROSSI MARIO

IncaricatoCONTADINI LUCIO *Lettore volontario****Cattedra di lingua e letteratura rumena***

GUTIA JOAN

Incaricato**Facoltà di economia e commercio****Professori ordinari**ARENA CELESTINO *Scienza delle finanze e diritto finanziario*AMADUZZI ALDO *Ragioneria generale ed applicativa**(2° cattedra)*BANDINI MARIO *Economia e politica agraria*

BOSCO GIACINTO **Diritto internazionale** ([senatore della repubblica](#))
 CAFFÈ FEDERICO **Politica economica e finanziaria**
 CHIARELLI GIUSEPPE **Istituzioni di diritto pubblico** (ordinario fuori ruolo dal 16 febbraio 1961 perché nominato giudice della [corte costituzionale](#))
 COSTANZO ALESSANDRO **Statistica**
 (2° cattedra)
 D'ALESSANDRO LUIGI **Tecnica amministrativa delle imprese dei pubblici servizi**
 D'IPPOLITO TEODORO **Ragioneria generale ed applicata**
 FANFANI AMINTORE **Storia economica** ([deputato al parlamento](#))
 FOSCHINI ARNALDO **Merceologia**
 GUARINO GIUSEPPE **Istituzioni di diritto pubblico**
 LIVI LIVIO **Statistica (Preside di Facoltà)**
 LUZZATTO FEGIZ PIERPAOLO **Statistica**
 MARRAMA VITTORIO **Economia politica**
 (2° cattedra)
 MAZZANTINI MARIO **Tecnica bancaria e professionale**
 MERLANI CARLO **Tecnica industriale e commerciale**
 MILONE FERDINANDO **Geografia economica**
 ONIDA PIETRO **Ragioneria generale applicata**
 (1° cattedra)
 OTTAVIANI GIUSEPPE **Matematica finanziaria**
 PROSPERETTI UBALDO **Diritto del lavoro**
 RESTA REFFAELE **Diritto amministrativo**
 RESTA MANLIO **Economia politica**
 (1° cattedra)
 RENZI ANTONIO **Tecnica industriale e commerciale**
 RUBINO DOMENICO **Istituzioni di diritto privato**
 (1° cattedra)
 STEVE SERGIO **Scienza delle finanze e diritto finanziario**
 STOLFI GIUSEPPE **Istituzioni di diritto privato**
 STOLFI MARIO **Diritto commerciale**
 TEDESCHI BRUNO **Matematica finanziaria**
 TRAVAGLINI VOLRICO **Economia politica**
 (1° cattedra)

Professori incaricati

LOLLINATALE **Lingua spagnola**
 MASSI ERNESTO **Geografia economica**
 (2° cattedra)
 MEZZACAPO CAMILLO **Diritto tributario**
 MORMILE MARIO **Lingua francese**
 MURÈ GIUSEPPE **Tecnica bancaria e professionale**
 OTTAVIANI GIUSEPPE **Matematica generale I**
 PESCATORE GABRIELE **Diritto della navigazione**
 PETRILLI GIUSEPPE **Economia e tecnica dell'assicurazione**
 PIFFERI GUIDO **Tecnica delle ricerche di mercato e della distribuzione generale**
 TORTORICI PAOLO **Matematica finanziaria**
 ZAGARI LUCIANO **Lingua tedesca**

Liberi docenti

ALBANO RAFFAELE **Diritto della navigazione**
 BALDI GUIDO MARIA **Diritto di assistenza e previdenza sociale**
 BARBERIS CARLO **Economia e tecnica delle bonifiche e delle trasformazioni fondiari**
 BARBERO GIUSEPPE **Economia e politica agraria**
 BOCCI MARIO **Legislazione del lavoro**
 BOSCO MANFREDI **Istituzioni di diritto politico**
 BRECCIA FRATADOCCHI **Ragioneria generale e applicata**
 CAO VERA **Statistica economica**
 CASTELLANI MARIA **Matematica finanziaria**

CATALDI VINCENZO **Diritto della previdenza sociale**
 CIANCI ERNESTO **Politica economica**
 CIANETTI ELVIO **Merceologia**
 CIANFERONI REGINALDO **Economia e politica agraria, Diritto amministrativo**
 CIANFLONE ANTONIO **Diritto amministrativo**
 COTTA RAMUSINO FABIO **Merceologia**
 D'ALBERGO SALVATORE **Istituzioni di diritto pubblico**
 DANIELE NICOLA **Istituzioni di diritto pubblico**
 DE'COCCI DANILO **Istituzioni di diritto pubblico** ([deputato al parlamento](#))
 DELL'ANGELO GIOVANNI GIACOMO **Economia e politica agraria**
 DE MARZI GUIDO **Agronomia generale e coltivazione erbacee**
 DI STEFANO FRANCESCO **Merceologia**
 FIACCADORI ALDO **Politica economica e finanziaria**
 FRANCIOSA LUCHINO **Geografia economica**
 GARRONE TULLIO **Tecnica industriale e commerciale**
 GHELLI NINO **Ragioneria generale e applicata**
 GHIONDA FELICE **Diritto marittimo**
 GIULIANELLI AURELIO **Contabilità dello Stato**
 GUERRA PIETRO **Diritto commerciale**
 LUPORI NELLO **Economia e politica agraria**
 MANUELLI ERNESTO **Politica economica e finanziaria**
 MARCANTONIO ARNALDO **Ragioneria generale ed applicata**
 MARRANI PELIO **Economia politica**
 MEZZACAPO CAMILLO **Scienza delle finanze e Diritto finanziario**
 MINUTILLI FEDERICO **Merceologia**
 MORGANTINI ADOLFO MARIO **Statistica economica**
 MURÈ GIUSEPPE **Tecnica bancaria e professionale**
 NISTRI PIER FRANCESCO **Economia coloniale**
 PALMERINI MASSIMO **Istituzioni di diritto pubblico**
 PALUMBO MARIO **Merceologia**
 PAOLINI FELICE **Merceologia**
 PAPALDO ANTONINO **Diritto amministrativo** ([giudice costituzionale](#))
 PAZZAGLIA LUDOVICO **Diritto commerciale**
 PERMUTTI MARIO **Ragioneria generale e applicata alla Computisteria**
 PETIX LEONARDO **Tecnica delle ricerche di mercato**
 PIERRO MARIANO **Legislazione del lavoro italiana e comparata**
 PIETRANERA GIULIO **Economia politica**
 PIFFERI GUIDO **Tecnica industriale e commerciale**
 PINTO GIOVANNI **Economia dei trasporti**
 PRINZI DANIELE **Economia coloniale**
 PUGLIESE NICOLA **Diritto commerciale**
 RIERA ANGELO **Contabilità dello Stato**
 RUINI CARLO **Politica economica e finanziaria**
 RUSSO RAFFAELE **Diritto della navigazione**
 SANTORELLI PIETRO **Politica economica e finanziaria**
 SANTORO FRANCESCO **Economia dei trasporti**
 SANTORO SILVESTRO **Contabilità di Stato**
 SANTUCCI LUDOVICO **Merceologia**
 SEGRÈ CALUDIO **Politica economica e finanziaria**
 SIMONCINI ALBERTO **Merceologia**
 SIROTTI VITTORIO **Economia politica**
 STRAMACCI MAURO **Istituzioni di diritto**
 TAGLIACARNE GUGLIELMO **Statistica economica**
 TAMBURRINI VINCENZO **Merceologia**
 TORTORICI PAOLO **Matematica finanziaria**
 TOZZOLI LORENZO **Tecnica delle ricerche di mercato e della distribuzione**
 TUCCI GIUSEPPE **Politica economica e finanziaria**
 TURI IACOBELLO CARLA **Merceologia**
 USAIA ANTONIO **Merceologia**
 VAMPA DINO **Statistica**
 VECA BENEDETTO **Contabilità di Stato**
 VERONESE GIACOMO **Politica commerciale**

VICINIELLI PAOLO Economia e politica agraria
 VOLTAGGIO FRANCESCO Diritto civile
 ZACCARIA GIOVANNI Contabilità di Stato
 ZANELETTI ROBERTO Politica economica e finanziaria
 ZAGARI GUIDO Istituzioni di diritto pubblico

Istituto di diritto del lavoro

PROSPERETTI UBALDO
Direttore

Cattedra di diritto del lavoro

PROSPERETTI UBALDO
Titolare
 SANDULLI PASQUALE *Assistente ordinario*
 MATTARELLA ANTONINO *Assistente incaricato*
 CASCIOLI SANTA *Assistente volontario*
 CECI PIERLUIGI *Assistente volontario*
 CHIARELLI RAFFAELE *Assistente volontario*
 DE AMICIS FULVIO *Assistente volontario*
 D'HARMANT FRANCOIS ANTONIO *Assistente volontario*
 GHERA EDOARDO *Assistente volontario*
 IORIO DOMENICO *Assistente volontario*
 LATTANZI GIORGIO *Assistente volontario*
 MAGRINI SERGIO *Assistente volontario*
 PALMA MARIO *Assistente volontario*
 FERNA CORRADO *Assistente volontario*
 PITTELLI ATTILIO *Assistente volontario*

Istituto di diritto pubblico

GUARINO GIUSEPPE *Direttore*

Cattedra di istituzioni di diritto pubblico

GUARINO GIUSEPPE
Titolare
 DUNI GIOVANNI *Assistente ordinario*
 MANFREDINI MARIA GIUSEPPINA *Assistente ordinario*
 RESTA DONATELLA *Assistente straordinaria*
 AMENDOLA NICOLA *Assistente volontario*
 D'ALBERTO SALVATORE *Assistente volontario*
 DANIELE NICOLA *Assistente volontario*
 DE CATERINI PAOLO *Assistente volontario*
 FERRARA GIOVANNI *Assistente volontario*
 FLORENZANO SILVIO *Assistente volontario*
 MEZZACAPO LUCIA *Assistente volontario*
 PALMERINI MASSIMO *Assistente volontario*
 PAOLONI FULVIO *Assistente volontario*
 ROEHSEN DE CAMMARATA CARLO *Assistente volontario*
 STAMMATI SERGIO *Assistente volontario*
 STRAMACCI MAURO *Assistente volontario*
 VOZZI ERNESTO *Assistente volontario*
 ZANGARI GUIDO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto amministrativo

RESTA RAFFAELE
Titolare
 BOSCO MANFREDI *Assistente ordinario*
 BOVE VINCENZO *Assistente volontario*
 CARENZA ALDO *Assistente volontario*
 JARICCI PIETRANGELO *Assistente volontario*

SANTORO SILVESTRO *Assistente volontario*
 ZOTTA TEODORO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto internazionale

BOSCO GIACINTO

Titolare

([senatore della repubblica](#))

SALBERINI FABRIZIO *Assistente ordinario*
 BEGHÈ LORETI ADRIANA *Assistente ordinario*
 MORELLI MARIO *Assistente straordinario*
 DE ROBERTO ALBERTO *Assistente volontario*
 (fino al 28 febbraio 1965)
 FALDE NICOLA *Assistente volontario*
 MONTINI GIORGIO *Assistente volontario*
 POLIZIO DOMENICO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto della navigazione

PESCATORE GABRIELE

Incaricato

PAGANELLI GIORGIO *Assistente volontario*
 PIRANI GIORGIO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto processuale civile

N. N.

Istituto di diritto privato

STOLFI MARIO

Direttore

Cattedra di istituzioni di diritto privato I

RUBINO DOMENICO

Titolare

ADRAGNA PIERO *Assistente incaricato*
 BUCCIANTE ALFREDO *Assistente straordinario*
 FERRARI SIGFRIDO *Assistente volontario*
 GIARDINI PAOLO MARIO *Assistente volontario*
 VOLTAGGIO FRANCO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto privato II

STOLFI GIUSEPPE

Titolare

Cattedra di diritto commerciale

STOLFI MARIO

Titolare

GUERRA PIETRO *Assistente ordinario*
 LAVITOLA GIUSEPPE *Assistente volontario*
 PAZZAGLIA LUDOVICO *Assistente volontario*

Scuola di perfezionamento in studi europei

BOSCO GIACINTO

Direttore

([senatore della repubblica](#))

BOSCO GIACINTO **Organizzazione internazionale ed istituzioni europee** ([senatore della repubblica](#))

DE LUCA MARIO

Politica economica industriale europea

DE MATTEI RODOLFO

Storia d'Europa

FANTINI ODDONE **Politica economica europea: commerciale, monetaria, valutaria e finanziaria**

MEDICI GIUSEPPE **Politica economica, agricola e alimentare europea** ([senatore della repubblica](#))

MENGHINI GIUSEPPE **Organizzazione e tecnica bancaria**

MONACO RICARDO **Diritto pubblico europeo**

PETRILLI GIUSEPPE **Economia dei trasporti e del turismo europeo**

STAMMATI GAETANO **Tecnica degli scambi internazionali europei**

STOLFI MARIO **Diritto privato comparato europeo**

ZANELETTI ROBERTO **Economia internazionale con particolare riguardo ai paesi europei**

Istituto di lingue estere

MARRAMA VITTORIO

Direttore

Cattedra di francese

MORMILE MARIO

Incaricato

Lettore volontario

VANGHETTI BRUNETTI ALBA *Assistente volontario*

Cattedra di inglese

AMATO ANTONIO

Incaricato

CARFI GUARINO EVA *Lettore ordinario*

CESARI SILVIO *Assistente volontario*

PUNZO ORIETTA *Assistente volontario*

Cattedra di lingua tedesca

ZAGARI LUCIANO

Incaricato

CAPPELLI n. PORENA IDA *Lettore volontario*

Cattedra di lingua spagnola

LOLLI NATALE

Incaricato

CICCHITELLI MARIA *Assistente volontario*

U N I V E R S I T A ' D E G L I S T U D I D I R O M A 1970-1971²³

Facoltà di Giurisprudenza

Professori ordinari

AGO ROBERTO **Diritto internazionale**

(1° cattedra)

ANDRIOLI VIRGILIO **Diritto fallimentare**

ASTUTI GUIDO **Storia del diritto italiano**

(1° cattedra)

BRANCA GIUSEPPE **Storia del diritto romano** (giudice costituzionale) ([presidente della corte costituzionale](#) dal 10 maggio 1969 al 9 luglio 1971)

CASSANDRO GIOVANNI ITALO **Diritto comune** (già membro [assemblea costituente](#))

COSCIANI CESARE **Scienza delle finanze e diritto finanziario**

COTTA SERGIO **Filosofia del diritto**

²³Università degli studi di Roma, *Annuario per l'anno accademico 1969-1970*, DCLXVIII dalla fondazione, Roma, 1971, p. 17, pp.71-93, pp. 95-116, pp. 135-151

(1° cattedra)

CRISAFULLI VEZIO **Diritto costituzionale**

([giudice costituzionale](#))

D'AVACK PIETRO AGOSTINO **Diritto ecclesiastico (Rettore)**

DELOGU TANCREDI TULLIO **Diritto penale**

(2° cattedra)

DI NARDI GIUSEPPE **Economia politica**

ELIA LEOPOLDO **Diritto costituzionale**

(2° cattedra)

GIAMPICCOLO GIORGIO **Diritto agrario**

GIANNINI MASSIMO SEVERO **Diritto amministrativo**

(1° cattedra)

GIORGIANNI MICHELINO **Istituzioni di diritto privato**

(1° cattedra)

GISMONDI PIETRO **Diritto canonico**

GORLA LUIGI **Diritto privato comparato**

GUARINO GIUSEPPE **Diritto amministrativo**

(2° cattedra)

LEFEVRE ANTONIO **Diritto della navigazione**

LEONE GIOVANNI **Procedura penale** ([senatore della repubblica](#)) (già membro assemblea costituente)

(1° cattedra)

MICHELI GIOVANNI ANTONIO **Diritto tributario**

MORELLI GAETANO **Diritto internazionale**

NICCOLÒ ROSARIO **Diritto civile (Preside di Facoltà)**

(2° cattedra)

OPPO GIORGIO **Diritto commerciale**

(2° cattedra)

ORESTANO RICCARDO **Diritto romano**

PAPI GIUSEPPE UGO **Economia politica**

PARADISI BRUNO **Storia del diritto italiano**

(2° cattedra)

PUGLIESE GIOVANNI **Storia del diritto romano**

RAVÀ TITO **Diritto Industriale**

RESCIGNO PIETRO **Istituzioni di diritto privato**

(2° cattedra)

SABATINI GIUSEPPE **Procedura penale**

(2° cattedra)

SANDULLI ALDO **Diritto costituzionale** ([giudice costituzionale](#)) (già [presidente della corte costituzionale](#))

(1° cattedra)

SANTORO PASSARELLI FRANCESCO **Diritto civile**

(1° cattedra)

SATTA SALVATORE **Diritto processuale civile**

SCOGNAMIGLIO RENATO **Diritto del lavoro**

VASSALLI GIULIANO **Diritto penale**

(1° cattedra)

VOLTERRA EDOARDO **Istituzioni di diritto romano** (già membro [consulta nazionale](#))

Professori incaricati

ASTUTI GUIDO **Esegesi delle fonti del diritto italiano**

D'AVANZO WALTER **Diritto minerario**

DURANTE SAULLE MARIA RITA **Diritto internazionale**

(2° cattedra)

ELIA LEOPOLDO **Diritto pubblico generale**

FERRACUTI FRANCO **Criminologia**

FLORE GIUSEPPE **Papirologia giuridica**

FUCCI PIETRO **Medicina legale delle assicurazioni**

PUGLIESE GIOVANNI **Esegesi delle fonti del diritto romano**
 VOLTERRA EDOARDO **Diritto dell'oriente mediterraneo**

Liberi docenti

ALIBRANDI TOMMASO **Diritto amministrativo**
 ANTONIONI FILIPPO **Diritto penale**
 ARE GONARIO **Introduzione allo studio delle scienze giuridiche ed istituzioni di diritto civile**
 ARE MARIO **Diritto industriale**
 AUGENTI GIACOMO PRIMO **Diritto processuale penale**
 AURITI GIACINTO **Diritto della navigazione**
 BALDASSARRE ANTONIO **Diritto costituzionale**
 BARETTONI ARLERI ALBERTO **Diritto amministrativo**
 BARTILOTTI ROSOLINO **Antropologia criminale**
 BARTOLOMEI FRANCO **Istituzioni di diritto pubblico**
 BEHNAM RAMSES **Diritto penale**
 BELLINI VINCENZO **Diritto internazionale**
 BENEDETTI GIUSEPPE **Diritto civile**
 BERLIRI ANTONIO **Scienza delle finanze e diritto finanziario**
 BOZZI CARLO **Diritto amministrativo**
 BRACCI GIULIANO **Diritto commerciale**
 BRAGANTINI LUIGI **Diritto commerciale**
 BRUNI GIULIO **Filosofia del diritto, Scienza delle finanze e diritto finanziario**
 BUSCEMA SALVATORE **Contabilità di Stato**
 CACOPARDO SALVATORE **Diritto aeronautico**
 CAMPITELLI ADRIANA **Storia del diritto italiano**
 CANCELLI FILIPPO **Storia del diritto romano**
 CAPOGROSSI COLOGNESI LUIGI **Istituzioni di diritto romano**
 CAPRIOLI SEVERINO **Storia del diritto italiano**
 CAPUTO ARTURO **Diritto commerciale**
 CAPUTO GIUSEPPE **Diritto ecclesiastico**
 CARABBA MANIN **Diritto amministrativo**
 CARACCIO D'AMELIO GIULIANA **Storia del diritto italiano**
 CARAVALE GIOVANNI **Economia politica**
 CARBONE CARMELO **Diritto costituzionale**
 CARCATERRA GAETANO **Filosofia del diritto**
 CARNEVALE VENCHI MART ADELAIDE **Diritto amministrativo**
 CASALINUOVO ALDO **Diritto penale**
 CASTANA ANTONINO **Diritto commerciale**
 CASULLI ANTONIO **Diritto costituzionale**
 CATALDI GIUSEPPE **Diritto amministrativo**
 CAVALIERI DUCCIO **Economia politica**
 CERCIELLO RAFFAELE **Introduzione alle scienze giuridiche ed istituzioni di diritto civile**
 CERRI AUGUSTO **Diritto costituzionale**
 CERRONI UMBERTO **Filosofia del diritto**
 CERVATI ANGELO ANTONINO **Diritto costituzionale**
 CHIAPPELLI UMBERTO **Diritto delle assicurazioni sociali**
 CHIAROTTI FRANCESCO **Diritto penale**
 CHIOMENTI FILIPPO **Diritto commerciale**
 CIARDI GIUSEPPE **Diritto e procedura penale militare**
 CICCONE STEFANO MARIA **Diritto costituzionale**

COLELLA PASQUALE **Diritto ecclesiastico**
 COLTELLI ROBERTO **Diritto amministrativo**
 COPPI FRANCO CARLO **Diritto penale**
 CORREALE GIULIO **Diritto amministrativo**
 CORSALE MASSIMO **Filosofia del diritto**
 CORSO GIOVANNI **Diritto amministrativo**
 CRAVERI PIERO **Storia del diritto italiano**
 CRIFO' GIULIANO **Storia del diritto romano**
 CRISAFULLI SALVATORE **Diritto marittimo**
 CUCINOTTA ERNESTO **Diritto e legislazione coloniale**
 DA COSTA PAULO JOSE' **Diritto penale**
 DA EMPOLI DOMENICO **Scienza delle finanze e diritto finanziario**
 D'ALBERGO SALVATORE **Diritto amministrativo**
 D'ATENA ANTONIO **Diritto costituzionale**
 D'AVANZO WALTER **Diritto civile**
 DE CESARE GIOVANNI **Diritto amministrativo**
 DE GENNARO LUIGI **Diritto commerciale**
 DE LEONE UGO **Procedura penale**
 DELLA ROCCA FERNANDO **Diritto ecclesiastico**
 DELLE DONNE MICHELE **Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione**
 DELL'OLIO MATTEO **Diritto del lavoro**
 DEL PRETE FABIO **Economia politica**
 DE MAJO ANTONIO **Diritto commerciale**
 DENI ANTONIO **Diritto tributario**
 DE SANCTIS VITTORIO MARIA **Diritto commerciale**
 DE STEFANO ANTONINO **Diritto ecclesiastico**
 DI MARCANTONIO AMLETO **Diritto del lavoro**
 DINACCI UGO **Procedura penale**
 DOLCE RAFFAELE **Diritto penale**
 DONADIO GIUSEPPE **Diritto commerciale**
 D'ORAZIO GIUSTINO **Diritto costituzionale**
 DUNI MARIO **Diritto penale**
 DUS ANGELO **Scienza delle finanze e diritto finanziario, Diritto tributario**
 ESPOSITO ENRICO **Diritto amministrativo**
 FABIANI MARIO **Diritto industriale**
 FAGIOLO mons. VINCENZO **Diritto canonico**
 FANTOZZI AUGUSTO **Diritto tributario**
 FEDELE ANDREA **Diritto tributario**
 FERRARA SANTAMARIA MASSIMO **Diritto civile**
 FERRO-LUZZI PAOLO **Diritto commerciale**
 FIACCAVENTO CORRADO **Politica economica e finanziaria**
 FLAMMIA ROSARIO **Diritto del lavoro**
 FOLCHI ALBERTO **Diritto coloniale**
 FOSCHINI MARCELLO **Diritto commerciale**
 FRAGOLA SAVERIO PAOLO **Criminologia**
 GAITO VINCENZO **Diritto penale**
 GALEOTTI GIANLUIGI **Scienza delle finanze e diritto finanziario**
 GALLI LEONARDO **Diritto penale**
 GALLO MARIO **Diritto amministrativo**
 GALLONI RABAGLIETTI MAGDA FRANCA **Diritto del lavoro**
 GAMBINO AMEDEO **Economia politica**
 GARRI FRANCESCO **Diritto amministrativo**

GATTI SERAFINO **Diritto commerciale**
 GATTI TANCREDI **Diritto e procedura penale**
 GENTILE PANFILO **Filosofia del diritto**
 GERA GIOVANNI **Scienza della finanza e diritto finanziario**
 GIACOBBE GIOVANNI **Istituzioni di diritto privato**
 GIANTURCO VITO **Procedura penale**
 GIANZI GIUSEPPE ANTONIO **Procedura penale**
 GIORDANO ALESSANDRO **Diritto commerciale**
 GIOVENCO LUIGI **Istituzioni di diritto pubblico**
 GRASSANELLI SERGIO **Diritto del lavoro**
 GRAZIANI ERMANNO **Diritto canonico**
 GRISOLIA MARIO **Diritto amministrativo**
 GROSSI PIERFRANCESCO **Diritto costituzionale**
 GUALTIERI UMBERTO **Procedura penale**
 GULLO LUIGI **Diritto penale**
 ILARDI SAVERIO **Diritto commerciale**
 LANDI GUIDO **Diritto amministrativo**
 LANFRANCHI LUCIO **Diritto processuale civile**
 LAPENNA ERNESTO **Diritto internazionale**
 LEVI SANDRI **Diritto del lavoro**
 LIBONATO BERNARDINO **Diritto commerciale**
 LONGO GIOVANNI ELIO **Diritto romano**
 LUPOI MAURIZIO **Diritto privato comparato**
 MACCHIA ANGELO (di Terenzio) **Diritto coloniale**
 MACCHIA ANGELO (fu Vito) **Diritto civile**
 MALIZIA SAVERIO **Diritto e procedura penale militare**
 MANCINI TOMMASO **Diritto civile**
 MANES CARLO **Diritto amministrativo**
 MANTUANO GINESIO **Diritto ecclesiastico**
 MARIOTTI ANGELO **Economia politica**
 MARONGIU GIOVANNI **Diritto amministrativo**
 MAZZONE ROSARIO **Diritto commerciale**
 MESSINETTI DAVIDE **Istituzioni di diritto privato**
 MESTICA GUIDO **Diritto penale**
 MICCIO RENATO **Diritto commerciale**
 MIGLIORANZI LUIGI ADOLFO **Legislazione del lavoro**
 MILAZZO GIOACCHINO **Diritto e procedura penale militare**
 MIRABELLI CESARE **Diritto ecclesiastico**
 MIRABELLI GIUSEPPE **Istituzioni di diritto privato**
 MODUGNO FRANCO ROMANO **Diritto costituzionale**
 MOLE' MARCELLO **Diritto romano**
 MOLTENI FRANCESCO **Diritto amministrativo**
 MORSILLO GIUSEPPE **Istituzioni di diritto e procedura penale**
 MOSCARINI LUCIO VALERIO **Diritto civile**
 MOSCHETTI CESARE MARIA **Storia del diritto romano**
 NAPOLITANO LUIGI **Diritto tributario**
 NASI ANTONIO **Diritto processuale civile**
 NICOLETTI CARLO ALBERTO **Diritto processuale civile**
 NUNZIATA FAUSTO **Diritto della navigazione**

ORECCHIA RINALDO **Filosofia del diritto**
 ORMANNI ANGELO **Diritto romano**
 PACE ALESSANDRO **Diritto costituzionale**
 PACELLI MARIO **Istituzioni di diritto pubblico**
 PALERMO ANTONIO **Diritto agrario**
 PANNAIN ALDO **Diritto penale**
 PAONE PASQUALE **Diritto internazionale**
 PARLAGRECO ATTILIO **Diritto agrario**
 PASINI DINO **Filosofia del diritto**
 PATRONO MARIO **Diritto pubblico americano**
 PENNACCHIETTI ALMO **Politica economica e finanziaria**
 PENNAVARIA FILIPPO **Politica costituzionale**
 PESCATORE GABRIELE **Diritto marittimo**
 PEYROT GIORGIO **Diritto ecclesiastico**
 PEZZANA ALDO **Diritto marittimo**
 PIACENZA SCIPIONE **Diritto penale**
 PIOLETTI UGO **Diritto penale**
 PISCIONE PIERGIOVANNI **Diritto amministrativo**
 PITTIGLIANI FAUSTO **Economia politica**
 RAGNO GIUSEPPE **Diritto penale**
 RESCIGNO GIUSEPPE UGO **Diritto costituzionale**
 RIZZA GIOVANNI **Diritto costituzionale**
 RIZZO GIAMBATTISTA **Diritto costituzionale italiano e comparato**
 ROTA ANTONIO **Diritto comune**
 SALAMA MAMOUN MOHAME **Diritto penale**
 SALERNO FRANCESCO **Diritto canonico**
 SAMMARCO GIORGIO **Diritto penale**
 SANTANIELLO GIUSEPPE **Diritto amministrativo**
 SANTOSUOSSO FERNARDO **Diritto ecclesiastico**
 SAULLE MARIA RITA **Diritto internazionale**
 SCALONE GIUSEPPE **Diritto commerciale**
 SCANDALE ETTORE **Diritto tributario**
 SCHIAVELLO LUIGI **Diritto amministrativo**
 SCHWARZENBERG CLAUDIO **Storia del diritto italiano**
 SCIASCIA GAETANO **Diritto romano**
 COCA FRANCO GAETANO **Diritto amministrativo**
 SEPE ONORATO **Istituzioni di diritto pubblico**
 SERMONTI ALFONSO **Diritto sindacale italiano**
 SERRANO FRANCESCO **Diritto tributario**
 SESSO ROCCO **Diritto penale**
 SGROI VITTORIO **Diritto industriale**
 SINOPOLI MARIO **Diritto ecclesiastico**
 STAMMATI GAETANO **Scienza delle finanze e diritto finanziario**
 STAMMATI SERGIO **Istituzioni di diritto pubblico**
 STELLA RICHTER GIORGIO **Diritto civile, Diritto amministrativo**
 TAGLIACOZZO GIORGIO **Economia politica**
 TAMBURRINO GIUSEPPE **Diritto civile**
 TAORMINA CARLO **Procedura penale**
 TESORO GIORGIO **Diritto tributario**

TOSATO GIAN LUIGI **Diritto internazionale**
 TRAMONTANA ANTONINO **Scienza delle finanze e diritto finanziario**
 TROCCOLI ANTONIO **Istituzioni di diritto privato**
 TUMEDEI CESARE **Istituzioni di diritto romano**
 VALENTINI ANTONIO **Diritto costituzionale**
 VALENTINI STELIO **Diritto amministrativo**
 VELOTTI GIUSEPPE **Procedura penale**
 VERBARI GIOVANNI BATTISTA **Diritto amministrativo**
 VERGER ALESSANDRO **Diritto dell'Oriente mediterraneo**
 VISALLI NICOLO' **Istituzioni di diritto privato**
 VISENTINI BRUNO **Diritto commerciale**
 VITALE PAOLO **Diritto commerciale**
 VITUCCHI PAOLO **Diritto civile**
 ZANCHINI DI CASTIGLIONCHIO FRANCESCO **Diritto canonico**

Istituto di diritto pubblico

MICHELI GIOVANNI ANTONINO
Direttore

Cattedra di Diritto ecclesiastico

D'AVACK PIETRO AGOSTINO

Titolare

(Rettore)

IORE MASSIMO *Assistente ordinario*
 PEYROT GIORGIO *Assistente ordinario*
 SPIRITO PIETRO *Assistente ordinario*
 TALAMANCA ANNA *Assistente ordinario*
 FINOCCHIARO MARIO *Assistente volontario*
 GRASSO GIUSEPPE *Assistente volontario*
 MARGIOTTA BROGLIO MASSUCCI *Assistente volontario*
 MARRUZZO BRUNO *Assistente volontario*
 PALERMO TOMMASO *Assistente volontario*
 SERAFINI ATTILIO *Assistente volontario*
 VIANELLO ANTONIO *Assistente volontario*

Cattedra di Diritto costituzionale

SANDULLI ALDO

Titolare

(giudice costituzionale)

(già [presidente della corte costituzionale](#))

BALDASSARRE ANTONIO *Assistente ordinario*
 CERVATI ANGEL ANTONIO *Assistente ordinario*
 D'ATENA ANTONIO *Assistente ordinario*
 MODUGNO FRANCO *Assistente ordinario*
 PACE ALESSANDRO *Assistente ordinario*
 RESCIGNO GIUSEPPE UGO *Assistente ordinario*
 ANZON ADELE *Assistente volontario*
 BALBONI ACQUA GIUSEPPE *Assistente volontario*
 BERARDUCCI ELIO *Assistente volontario*
 BRANCA MARZIO *Assistente volontario*
 CERRI AUGUSTO *Assistente volontario*
 CHIEPPA RICCARDO *Assistente volontario*
 CIACCIO SERGIO *Assistente volontario*
 CICCONETTI STEFANO MARIA *Assistente volontario*
 D'ALESSIO ROSALIA *Assistente volontario*
 D'ORAZIO GIUSTINO *Assistente volontario*
 GROSSI PIERFRANCESCO *Assistente volontario*

GROTTANELLI DE SANTIS GIOVANNI *Assistente volontario*
 LELLI GIOVANNI BATTISTA *Assistente volontario*
 LIPARI NICOLA *Assistente volontario*
 LUCCHINI PIERLUIGI *Assistente volontario*
 MESCHINI PIETRO *Assistente volontario*
 NUMERICO PAOLO *Assistente volontario*
 SORRENTINO FEDERICO *Assistente volontario*
 TRAVERSA SILVIO *Assistente volontario*

Cattedra di Diritto costituzionale

(II Cattedra)

ELIA LEOPOLDO

Titolare

Cattedra di diritto canonico

GISMONDI PIETRO

Titolare

CAPUTO GIUSEPPE *Assistente ordinario*
 MANTUANO GINESIO *Assistente incaricato*
 BELGIORNO MARIA GABRIELLA *Assistente volontario*
 FEDERICO PIETRO *Assistente volontario*
 MERLA GIOVANNI *Assistente volontario*
 PARLATO VITTORIO *Assistente volontario*
 PUNZI NICCOLÒ ANGELA MARIA *Assistente volontario*
 SALERNO FRANCESCO *Assistente volontario*
 ZANCHINI DI CASTIGLIONCHIO FRANCESCO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto amministrativo

(I Cattedra)

GIANNINI MASSIMO SEVERO

Titolare

DE CESARE GIOVANNI *Assistente ordinario*
 PIVA GIORGIO *Assistente ordinario*
 SCOCA FRANCO GAETANO *Assistente ordinario*
 VERBARI GIOVANNI BATTISTA *Assistente ordinario*
 AURISICCHIO GABRIELE *Assistente volontario*
 BARBARITO MARANI TORO ALBERTO *Assistente volontario*
 BENADUSI LUCIANO *Assistente volontario*
 BRUNETTI FULVIA *Assistente volontario*
 CALANDRA GIUSEPPE *Assistente volontario*
 CAMMARANO GUIDO *Assistente volontario*
 CARNOVALE NICOLA *Assistente volontario*
 COLACITO MARIO *Assistente volontario*
 CORAGGIO GIANCARLO *Assistente volontario*
 CORTESE ROBERTO *Assistente volontario*
 COSSU LUIGI *Assistente volontario*
 D'AMELIO PIERO *Assistente volontario*
 D'ANIELLO EMIDIO *Assistente volontario*
 DE CESARE GHERARDO *Assistente volontario*
 DE FINA GIUSEPPE *Assistente volontario*
 FERRATI TERESA MARIA *Assistente volontario*
 FIORI PUBLIO *Assistente volontario*
 FRASCA GIORGIO *Assistente volontario*
 GIAMPIETRO FRANCO *Assistente volontario*
 GIOFFRÈ NICOLA *Assistente volontario*
 GONNELLI PAOLO *Assistente volontario*
 ILARDI ALFREDO *Assistente volontario*
 LEPORE GAETANO *Assistente volontario*
 LICASTRI ALDO *Assistente volontario*
 MARCONI PAOLA *Assistente volontario*
 MAZZARELLI VALERIA *Assistente volontario*
 MINIERI GIUSEPPE *Assistente volontario*

NECCI ANTONIO LORENZO *Assistente volontario*
 NICOLONE GABRIELLA *Assistente volontario*
 PERLINI ITALICO *Assistente volontario*
 RICCI ITALO *Assistente volontario*
 ROSSI GIAMPAOLO *Assistente volontario*
 SANINO MARIO *Assistente volontario*
 SANTUCCI LORETA *Assistente volontario*
 SERRA STELIO *Assistente volontario*
 SETTIMI GIOVANNI *Assistente volontario*
 SPANTIGATI FEDERICO *Assistente volontario*
 SPREMOLLA MICHELE *Assistente volontario*
 STELLA-RICHTER PAOLO *Assistente volontario*
 TOJA ROSALINDA *Assistente volontario*
 TRUNI ALESSANDRO *Assistente volontario*
 VALENTINI STELIO *Assistente volontario*
 VENCHI MARA ADELAIDE *Assistente volontario*
 VINCIGUERRA MASSIMO *Assistente volontario*
 VISENTINI GUSTAVO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto amministrativo
(II Cattedra)

GUARINO GIUSEPPE

Titolare

PUGLIESE FRANCESCO *Assistente ordinario*
 STAMMATI SERGIO *Assistente ordinario*
 DE SOLE DOMENICO *Assistente ordinario*
 DE CATERINI PAOLO *Assistente volontario*
 DELL'ACQUA CESARE MARIA *Assistente volontario*
 LUBRANO FILIPPO *Assistente volontario*
 VOZZI ERNESTO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto pubblico generale

ELIA LEOPOLDO

Incaricato

SATTA FILIPPO *Assistente ordinario*
 NOCILLA DAMIANO *Assistente volontario*
 VALENTINI ANTONIO *Assistente volontario*

Cattedra di Diritto tributario

MICHELI GIOVANNI ANTONIO

Titolare

FANTOZZI AUGUSTO *Assistente ordinario*
 ADONNINO PIETRO *Assistente incaricato*
 PERRONE LEONARDO *Assistente incaricato* (dal 1° marzo 1970)
 FEDELE ANDREA *Assistente volontario*

Istituto di diritto internazionale

AGO ROBERTO

Direttore

Cattedra di Diritto internazionale I

AGO ROBERTO

Titolare

DURANTE n. SAULLE MARIA RITA *Assistente ordinario*
 GAIA GIORGIO *Assistente ordinario*
 LAPENNA ERNESTO *Assistente ordinario*
 TOSATO GIAN LUIGI *Assistente ordinario*
 GUELFY CARLO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto internazionale II

DURANTE n. SAULLE MARIA RITA

IncaricatoSPINEDI MARINA *Assistente ordinario*LATTANZI FLAVIA *Assistente volontario***Istituto di filosofia del diritto**

COTTA SERGIO

Direttore**Cattedra di Filosofia del diritto**

COTTA SERGIO

TitolareCIARLETTA NICCOLÒ *Assistente*CORSALE MASSIMO *Assistente ordinario*D'AGOSTINOFRANCESCO *Assistente ordinario*D'AVACK LORENZO *Assistente ordinario*BRUNO ROMANO *Assistente volontario*CAMILLERI ANDREA *Assistente volontario*CARCATERRA GAETANO *Assistente volontario*FERRAJOLI LUIGI *Assistente volontario*FERRARI ANTON FILIPPO *Assistente volontario*MAMMUCCARI GIOVANNI *Assistente volontario*PASQUALUCCI PAOLO *Assistente volontario*PECILLI DIEGO *Assistente volontario*PRESTIPO VINCENZO *Assistente volontario*VASALE CLAUDIO *Assistente volontario***Scuola di specializzazione in filosofia del diritto**

SERGIO COTTA

Direttore**Filosofia del diritto**

GAETANO CARCATERRA

Teoria generale del diritto

CARLO CURCIO

Storia delle dottrine politiche

FERRACUTI FRANCO

Sociologia giuridica

MENEGHELLI RUGGERO

Storia della Filosofia del diritto

PASINI DINO

Dottrina dello Stato

RINALDO ORECCHIA

Filosofia morale**Istituto di storia del diritto italiano**

ASTUTI GUIDO

Direttore**Cattedra di storia del diritto italiano**

(I Cattedra)

ASTUTI GUIDO

TitolareCAPRIOLI SEVERINO *Assistente ordinario*CARACCILO D'AMELIO GIULIANA *Assistente ordinario*CRAVERI PIERO *Assistente ordinario*PETRONIO UGO *Assistente ordinario*SCHWARZENBERG CLAUDIO *Assistente ordinario*MEDICI n. GUERRA MARIA TERESA *Assistente incaricato*CAVALLARI GULGIELMO *Assistente volontario*

FODALE SALVATORE FRANCESCO *Assistente volontario*

Cattedra di storia del diritto italiano

(II Cattedra)

PARADISI BRUNO

Titolare

MAZZACANE ALDO *Assistente ordinario (dal 1° febbraio 1970)*

Cattedra di diritto comune

CASSANDRO GIOVANNI ITALO

Titolare

TOGNONI CAMPITELLI ADRIANA *Assistente ordinario*

Cattedra di Esegesi delle fonti del diritto italiano

ASTUTI GUIDO

Incaricato

Istituto di diritto comparato

GORLA LUIGI

Direttore

Cattedra di diritto privato comparato

GORLA LUIGI

Titolare

LUPOI MAURIZIO *Assistente ordinario*

RUBINACCI n. ROBERTI MARIA CONCETTA *Assistente volontario*

Facoltà di Scienze Politiche

Professori ordinari

BARBIERI BENEDETTO **Statistica**

CANNADA BARTOLI EUGENIO **Diritto amministrativo**

(2° cattedra)

CAMMARATA ANGELO ERMANNO **Filosofia del diritto**

D'ADDARIO RAFFAELE **Statistica (Preside di Facoltà)**

D'ALBERGO ERNESTO **Scienza delle finanze**

DE CUPIS ADRIANO **Istituzioni di diritto privato**

DE LUCA LUIGI **Diritto ecclesiastico italiano e comparato**

DE MATTEI RODOLFO **Storia delle dottrine politiche**

DEL NOCE AUGUSTO **Storia delle dottrine politiche**

DELLA VALLE CARLO **Geografia e politica economica**

DOMINEDÒ VALENTINO **Economia politica**

LAVAGNA CARLO **Diritto costituzionale italiano e comparato**

(2° cattedra)

LUCIFREDI ROBERTO **Diritto amministrativo** ([deputato al parlamento](#))

MARONGIU ANTONIO **Storia delle istituzioni politiche**

MEDICI GIUSEPPE **Politica economica e finanziaria** ([senatore della repubblica](#))

MONACO RICCARDO **Diritto internazionale**

MORO ALDO **Istituzioni di diritto e procedura penale** ([deputato al parlamento](#)) (già membro assemblea costituente)

SPERDUTI GIUSEPPE **Organizzazione internazionale**

TOSATO EGIDIO **Istituzioni di diritto pubblico** (già membro [assemblea costituente](#))

(1° cattedra)

VALSECCHI FRANCO **Storia moderna**

VEDOVATO GIUSEPPE **Storia dei trattati e politica internazionale** ([deputato al parlamento](#))

Professori straordinari

MORI RENATO **Storia contemporanea**

Professori incaricati

BAFFI PAOLO **Storia e politica monetaria** (corso sdoppiato)
 BARBERI BENEDETTO **Demografia**
 BARBERIS CORRADO **Sociologia**
 BABIERI CARLO **Storia del giornalismo**
 CARUSI MARIO **Matematiche per le scienze sociali**
 CAVALIERE LIDIA **Lingua spagnola**
 CONTADINI LUCIO **Lingua tedesca**
 D'AMATO LUIGI **Sociologia politica**
 DELLA PORTA GLAUCO **Storia economica**
 DONAHVE DELIA **Lingua inglese**
 GABRIELE MARIANO **Storia e politica navale**
 GISMONDI LANZAROTTA GIUSEPPINA **Lingua inglese**
 (2° cattedra)
 GUERRIERI GIUSEPPE **Statistica** (corso sdoppiato)
 GUTIA JOAN **Lingua rumena**
 KOJANEC GIOVANNI **Diritto internazionale privato**
 LISDERO ARTURO **Storia e politica monetaria**
 MARTINETTO CLAUDINA **Lingua inglese**
 (3° cattedra)
 MERCADANTE FRANCESCO **Filosofia del diritto**
 MIRABELLI GIUSEPPE **Istituzioni di diritto privato** (corso sdoppiato)
 ONELLI ONELLO **Lingua francese**
 (1° e 2° cattedra)
 PIZZORUSSO ALESSANDRO **Diritto costituzionale italiano e comparato**
 RIZZO GIAN BATTISTA **Istituzioni di diritto pubblico** (corso sdoppiato)
 ROSSINI GIUSEPPE **Storia del Risorgimento**
 SANTORO PASSARELLI FRANCESCO **Diritto del lavoro**
 SCOPPOLA PIETRO **Storia dei rapporti tra Stato e Chiesa**
 VALITUTTI SALVATORE **Dottrina dello Stato**
 VALLAURI CARLO **Storia dei partiti e dei movimenti politici**
 VEDOVATO GIUSEPPE **Storia ed istituzioni dei paesi afro-asiatici** ([deputato al parlamento](#))
 VELLA GIUSEPPE VINCENZO **Lingua inglese**
 (1° e 4° cattedra)
 ZACCARIA GIOVANNI **Contabilità di Stato**

Liberi docenti

AGRÒ ANTONIO STEFANO **Diritto costituzionale**
 ANELLI CARLO **Contabilità di Stato**
 ANGELONI RENATO **Storia ed istituzioni dei paesi afro-asiatici**
 BALELLA GIOVANNI **Diritto del lavoro e legislazione sociale**
 BALZARINI GUIDO **Diritto del lavoro**
 BARBIERI CARLO **Storia del giornalismo**
 BENNATI ANTONIO **Contabilità di Stato**
 CACACE EUGENIO **Politica commerciale**
 CANDELORO GIORGIO **Storia delle dottrine politiche**
 CAVALLO BRUNO **Diritto amministrativo**
 CHIAPPETTI ACHILLE **Diritto costituzionale**
 COSENZA CATELLO **Economia politica**
 D'AGOSTINO ORSINI PAOLO **Geografia coloniale**
 DE CESARE GIUSEPPE **Storia delle istituzioni politiche**
 DEL GIUDICE RICCARDO **Diritto del lavoro**
 DELLA PORTA GLAUCO **Politica economica e finanziaria**
 DE NARDO VINCENZO **Statistica economica**
 FATTORELLO FRANCESCO **Storia del giornalismo**
 FERRARI ALBERTO **Politica economica e finanziaria**

FIORENTINI RUGGERO **Organizzazione scientifica del lavoro**
 GABRIELE MARIANO **Storia del Risorgimento**
 GIRETTI LUCIANO **Economia politica, Politica economica e finanziaria**
 GIUSTI FRANCO **Statistica**
 GIZZI ELIO **Istituzioni di diritto pubblico**
 GRAGNANI CARLO **Politica economica e finanziaria**
 GUIDOTTI SALVATORE **Statistica**
 JUSO RAFFAELE **Istituzioni di diritto pubblico**
 KOJANEC GIOVANNI **Diritto internazionale**
 LEFEVRE RENATO **Storia e politica coloniale**
 LETTIERI LUIGI **Istituzioni di diritto pubblico**
 LISDERO ARTURO **Politica economica e finanziaria**
 LUCIFREDI PIER GIORGIO ENZO **Diritto costituzionale**
 MARESCA ADOLFO **Diplomazia e diritto diplomatico**
 MASERA FRANCESCO **Politica economica e finanziaria**
 MAZZEI VINCENZO **Storia delle dottrine politiche** (già membro [assemblea costituente](#))
 MOHRHOFF FEDERICO **Diritto costituzionale**
 MONGARDINI CARLO **Sociologia**
 NEGRI GUGLIELMO **Istituzioni di diritto pubblico**
 NERI ITALO **Storia e politica coloniale**
 NIGRO MARIO **Diritto amministrativo**
 NOVACCO DOMENICO **Storia del Risorgimento**
 PALMA LUIGI **Organizzazione scientifica del lavoro**
 PARESCHE GABRIELE **Storia dei trattati**
 PASTORELLI PIETRO **Storia dei trattati e politica internazionale**
 PENNISI PASQUALE **Diritto internazionale**
 PERINI-BEMBO FEDERICO AUGUSTO **Storia del giornalismo**
 RIZZO FRANCESCO SAVERIO **Sociologia politica**
 ROSSI PASSAVANTI ELIA **Contabilità generale dello Stato**
 ROSSINI GIUSEPPE **Storia contemporanea**
 SALZA SILVIO **Storia e politica navale**
 SCHIAVONE GIUSEPPE **Organizzazione internazionale**
 SCOPPOLA PIETRO **Storia contemporanea**
 SIESTO VINCENZO **Contabilità nazionale**
 SOMOGYI GIOVANNI **Politica economica e finanziaria**
 SPEZIALE GIUSEPPE **Storia moderna**
 SPINEDI FRANCESCO **Economia del credito**
 TALICE CARLO **Contabilità di Stato**
 TEDESCHI SALVATORE **Storia ed istituzioni dei paesi afro-asiatici**
 VALENTI ANGELO MARIA VINCENZO **Organizzazione internazionale**
 VALLAURI CARLO **Storia dei partiti e dei movimenti politici**
 ZACCARIA FRANCESCO **Contabilità di Stato**
 ZANGHÌ CLAUDIO **Organizzazione internazionale**

Istituto di studi giuridici

TOSATO EGIDIO

Direttore

(già membro [assemblea costituente](#))

Cattedra di Diritto costituzionale italiano e comparato

PIZZORUSSO ALESSANDRO

Incaricato

CAPOTOSTI PIERO ALBERTO *Assistente ordinario*

CHIAPPETTI ACHILLE *Assistente ordinario*

AGRÒ ANTONIO *Assistente incaricato*

BOCCIA VINCENZA *Assistente volontario*

DI CIOLO VITTORIO *Assistente volontario*

GABRIELE FRANCESCO *Assistente volontario*

ZITO SISINO *Assistente volontario*

Cattedra di Filosofia del diritto

MERCADANTE FRANCESCO

IncaricatoPESCE CESARE *Assistente incaricato*

(dal 20 aprile 1970)

SERRA TERESA *Assistente volontario****Cattedra di Istituzioni di diritto pubblico******(I Cattedra)***

TOSATO EGIDIO

Titolare(già membro [assemblea costituente](#))RIZZO GIOVANNI BATTISTA *Assistente ordinario*AMBROSO GIOVANNI *Assistente ordinario*BRUNO FERNANDA *Assistente ordinario*LUCIFREDI PIER GIORGIO *Assistente ordinario*CARUSI VITTORIANA *Assistente volontario*SINAGRA MARIO *Assistente volontario****Cattedra di Istituzioni di diritto pubblico******(II Cattedra)***

LAVAGNA CARLO

Titolare***Cattedra di Istituzioni di diritto pubblico******(corso sdoppiato)***

RIZZO GIAN BATTISTA

Incaricato***Cattedra di diritto amministrativo******(I Cattedra)***

LUCIFREDI ROBERTO

Titolare[\(deputato al parlamento\)](#)CAVALLO BRUNO *Assistente ordinario*GORINI ALDO *Assistente ordinario*GUALTIERI ANNA MARIA *Assistente ordinario*CARMAGNOLA EDOARDO *Assistente volontario*IANNOTTA RAFFAELE *Assistente volontario*NOCCO GIOVANNI *Assistente volontario****Cattedra di diritto amministrativo******(II Cattedra)***

CANNADA BARTOLI EUGENIO

Titolare***Cattedra di diritto ecclesiastico italiano e comparato***

DE LUCA LUIGI

Titolare***Cattedra di Dottrina dello Stato***

VALITUTTI SALVATORE

IncaricatoFAZIO FULVIO *Assistente ordinario*PICCININI ENRICO *Assistente ordinario*AUGENTI ANTONIO *Assistente volontario*BERARDI GIANFRANCO *Assistente volontario*CHIARETTI GIULIANA *Assistente volontario*CIAURRO GIANFRANCO *Assistente volontario*D'ANGELO n. BIGELLI MARIA GRAZIA *Assistente volontario*MUNAFÒ STEFANO *Assistente volontario*

ORLANDO CLAUDIO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto internazionale

MONACO RICCARDO

Titolare

CITARELLA LUIGI *Assistente ordinario*

KOJANEC GIOVANNI *Assistente ordinario*

DEL VECCHIO ANGELA *Assistente incaricata*

GORI UMBERTO *Assistente volontario*

VASSALLI FILIPPO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto internazionale privato

KOJANEC GIOVANNI

Incaricato

Cattedra di diritto del lavoro

SANTORO PASSARELLI FRANCESCO

Incaricato

BALZARINI GUIDO *Assistente ordinario*

ANTONUCCI GIANCARLO *Assistente volontario*

CATANIA ANTONINO *Assistente volontario*

PANI AUGUSTO RAIMONDO *Assistente volontario*

TESTA CESARE *Assistente volontario*

VISCIANI ETTORE *Assistente volontario*

Cattedra di organizzazione internazionale

SPERDUTI GIUSEPPE

Titolare

CASADIO FRANCO ALBERTO *Assistente ordinario*

ZANGHÌ CLAUDIO *Assistente ordinario*

CASSANO PIETRO *Assistente volontario*

CIASCA EUGENIO *Assistente volontario*

CORTESE GAETANO *Assistente volontario*

DAGNA VALERIA *Assistente volontario*

FULCI LUDOVICO *Assistente volontario*

PONZANO STEFANO *Assistente volontario*

PUCCI CESARE *Assistente volontario*

SCHIAVONE GIUSEPPE *Assistente volontario*

Cattedra di sociologia

BARBERIS CORRADO

Incaricato

ORSELLO n. MONTANARI FRANCA *Assistente incaricato*

(dal 25 giugno 1970)

RUINI MARIA *Assistente incaricato*

(dal 20 aprile 1970)

BALLONE EDOARDO *Assistente volontario*

SARAZ MASSIMO *Assistente volontari*

Cattedra di Sociologia politica

D'AMATO LUIGI

Incaricato

Cattedra di istituzioni di diritto privato

DE CUPIS ADRIANO

Titolare

MIRABELLI GIUSEPPE *Incaricato*

AMATO VINCENZI DIANA *Assistente ordinario*

CRIALESE CORRADO *Assistente ordinario*

MANCINI TOMMASO *Assistente ordinario*

BORGIA ROSELLA *Assistente volontario*

BRUNOZZI LUCIO MARIA *Assistente volontario*
 DE ROBERTO GIOVANN *Assistente volontario*
 IANNELLI DOMENICO *Assistente volontario*

Cattedra di istituzioni di diritto e procedura penale

MORO ALDO

Titolare

([deputato al parlamento](#))

(già membro assemblea costituente)

DOLCE RAFFAELE *Assistente incaricato*

FORTUNA FRANCESCO SAVERIO *Assistente volontario*

LAZZARO FORTUNATO *Assistente volontario*

Istituto di studi economici finanziari e statistici

D'ADDARIO RAFFAELE

Direttore

Cattedra di politica economica e finanziaria

MEDICI GIUSEPPE

Titolare

([senatore della repubblica](#))

SOMOGYI GIOVANNI *Assistente ordinario*

CORRAZZIARI GUIDO FERDINANDO *Assistente ordinario*

PEPARONI ALDO *Assistente volontario*

VITO-COLONNA ORETTA *Assistente volontario*

ZANIER CLAUDIO *Assistente volontario*

Cattedra di economia politica

DOMINEDÒ VALENTINO

Titolare

COSENZA CATELLO *Assistente ordinario*

ESPOSITO CARLA *Assistente ordinario*

BEGELLA MICHELE *Assistente ordinario*

(dal 1° marzo 1970)

CROSTAROSA ENRICO *Assistente volontario*

DI VEZZA LUIGI *Assistente volontario*

MACCHITELLA VITTORIO *Assistente volontario*

Cattedra di scienze delle finanze

D'ALBERGO ERNESTO

Titolare

LUCIANI NINO *Assistente ordinario*

RUSSO VINCENZO *Assistente ordinario*

(dal 16 aprile 1970)

SELLARI MARIA CLARA *Assistente volontario*

TRUPIANO GAETANA *Assistente volontario*

Cattedra di demografia

BARBIERI MAURIZIO

Incaricato

QUIRINO PAOLO *Assistente volontario*

Cattedra di contabilità di Stato

ZACCARIA GIOVANNI

Incaricato

ROSSO ANNA GIUSEPPINA *Assistente volontario*

Cattedra di Statistica

BARBERI BENEDETTO

Titolare

GUERRIERI GIUSEPPE *Assistente ordinario*
 PATIMO ALBERTO *Assistente ordinario*
 POMPEO n. FAVARA MARIA GRAZIA *Assistente ordinario*
 BONIFAZI ROBERTO *Assistente volontario*
 FERRARA GASTONE *Assistente volontario*

Cattedra di statistica
(corso sdoppiato)
 GUERRIERI GIUSEPPE
Incaricato

Cattedra di statistica economica
 GIUSTI FRANCO
Incaricato
 ROSSI COSCIANI MARIA NOVELLA *Assistente ordinario*
 GUARINI RENATO *Assistente volontario*
 SIESTO VINCENZO *Assistente volontario*

Cattedra di geografia politica
 DELLA VALLE CARLO
Titolare
 BELASIO MARIA ANTONIETTA *Assistente ordinario*
 FLORIDI VINCENZO *Assistente incaricato*
 (dal 1° luglio 1970)
 ANCONETANI GIULIANA *Assistente volontario*
 BASILICI ANNA GRAZIA *Assistente volontario*
 CORSELLI EMMA *Assistente volontario*
 MAURI FRANCO *Assistente volontario*
 CELLI SILVANO *Assistente volontario*
 CREMONA ROSA ANTONIA *Assistente volontario*

Cattedra di storia economica
 DELLA PORTA GLAUCO
Incaricato
 MATASSI LUIGI *Assistente ordinario*
 D'ALESSANDRO ALESSANDRO *Assistente volontario*
 LA MARCA NICOLA *Assistente volontario*
 NOTARI BENEDETTO *Assistente volontario*

Cattedra di storia economica e monetaria
 LISEDRO ARTURO
Incaricato
 DE STEFANI PIETRO *Assistente ordinario*
 COLITTO GUIDO *Assistente volontario*
 DI STEFANO CAMILLO GIUSEPPE *Assistente volontario*

Cattedra di Storia e politica monetaria
(corso sdoppiato)
 BAFFI PAOLO
Incaricato

Cattedra di matematica per le scienze sociali
 CARUSI MARIO
Incaricato

Cattedra di economia internazionale
 DI NARDI GIUSEPPE
Incaricato
 MARTINO ANTONIO *Assistente ordinario*
 (dal 1° marzo 1970)

BORGNINO JOLANDA *Assistente volontario*

Istituto di studi storici

VASECCHI FRANCO

Direttore

Cattedra di storia moderna

VALSECCHI FRANCO

Titolare

BALDELLI n. CELOZZI PIA *Assistente ordinario*

MONTICONE ALBERTO *Assistente ordinario*

RIOSI ALCEO *Assistente incaricato*

(dal 1° maggio 1970)

BONELLI FRANCESCO *Assistente volontario*

GALLI DELLA LOGGIA ERNESTO *Assistente volontario*

MALOGODI GIORGIO OLINDO *Assistente volontario*

POZZI MIRELLA *Assistente volontario*

ROMANELLI RAFFAELE *Assistente volontario*

UNFER EZIO *Assistente volontario*

Cattedra di storia delle dottrine politiche

DEL NOCE AUGUSTO

Titolare

BATTISTA ANNA MARIA *Assistente ordinario*

MERCADANTE FRANCESCO *Assistente ordinario*

ODORISIO CONTI ANNA MARIA *Assistente ordinario*

BUTTIGLIONE ROCCO *Assistente incaricato*

CADONI GIORGIO *Assistente volontario*

CONTI ANNA MARIA GINEVRA *Assistente volontario*

NICCOLINI FRANCO *Assistente volontario*

TARALLI GIULIANA *Assistente volontario*

Cattedra di storia delle istituzioni politiche

MARONGIU ANTONIO

Titolare

CORCIULO MARIA SOFIA *Assistente volontario*

PONZO GIOVANNI *Assistente volontario*

Cattedra di storia dei trattati e politica internazionale

VEDOVATO GIUSEPPE

Titolare

([deputato al parlamento](#))

ROSSI GIANLUIGI *Assistente ordinario*

BRECCIA ALFREDO *Assistente ordinario*

(dal 16 marzo 1970)

AGO PIETRO *Assistente volontario*

PERTICONE MARIA ELVIRA *Assistente volontario*

ROSSI ROBERTO *Assistente volontario*

Cattedra di storia dei rapporti fra Stato e Chiesa

SCOPPOLA PIETRO

Incaricato

BREZZI CAMILLO *Assistente ordinario*

Cattedra di storia ed istituzioni dei paesi afro-asiatici

VEDOVATO GIUSEPPE

Incaricato

([deputato al parlamento](#))

MASUTTI n. TOSCANO FABRIZIA *Assistente volontario*

MONACO LAURA *Assistente ordinario*

(dal 16 marzo 1970)

TRIULZI ALESSANDRO *Assistente volontario*

Cattedra di storia dei partiti e dei movimenti politici

VALLAURI CARLO

Incaricato

MASTROBERNARDINO n. SILVESTRI MARIA *Assistente ordinario*

SILVESTRI MARIA *Assistente volontario*

VALLAURI dott. CARLO *Assistente volontario*

Cattedra di storia del giornalismo

BARBERI CARLO

Incaricato

ALLESCIA DOMENICO *Assistente volontario*

Cattedra di storia della politica navale

GABRIELE MARIANO

Incaricato

CHIAVARELLI EMILA *Assistente volontario*

PELLEGRINI ERNESTO *Assistente volontario*

SANTONI ALBERTO *Assistente volontario*

Cattedra di storia del risorgimento

ROSSINI GIUSEPPE

Incaricato

DEL VECHIO EDOARDO *Assistente volontario*

MAZZONIS DI PRELAFERA FILIPPO EMILIO *Assistente volontario*

Cattedra di storia contemporanea

MORI RENATO

Titolare

IGNESTI GIUSEPPE *Assistente ordinario*

Istituto di lingue straniere

ONELLI ONELLO

Direttore

Cattedra di lingua francese

(I Cattedra)

ONELLI ONELLO

Incaricato

BALDELLI ELODIA *Lettore volontario*

CABASINO FRANCESCA PAOLA *Lettore volontario*

Cattedra di lingua francese

(II Cattedra)

ONELLI ONELLO

Incaricato

CASTORINO FRANCESCO GIOVANNI *Lettore volontario*

Cattedra di lingua inglese

(I Cattedra)

VELLA GIUSEPPE

Incaricato

TENTORI MONTALTO n. MOSCATELLI DIANA *Lettore volontario*

ZAPPIERI MARCELLA *Lettore volontario*

Cattedra di lingua inglese

(II Cattedra)

GISMONDI LANZAROTTA GIUSEPPINA

Incaricato

Cattedra di lingua inglese

(III Cattedra)

MARTINETTO CLAUDINA

IncaricatoARIOLI MARIA ANTONIETTA *Lettore volontario***Cattedra di lingua inglese****(IV Cattedra)**

VELLA GIUSEPPE

IncaricatoALULLI ANNA MARIA *Lettore volontario*MAROLLA GRAZIA *Lettore volontario***Cattedra di lingua inglese****(V Cattedra)**

DONAHUE DELIA

Incaricato**Cattedra di lingua rumena**

GUTIA JOAN

Incaricato**Cattedra di lingua spagnola**

CAVALIERE LIDIA

IncaricatoSFORZINI VITTORIO *Lettore volontario***Cattedra di lingua tedesca**

CONTADINI LUCIO

Incaricato*Lettore volontario***Facoltà di economia e commercio****Professori ordinari**AMADUZZI ALDO **Ragioneria generale applicata**

(2° cattedra)

BANDINI MARIO **Economia e politica agraria**

(1° cattedra)

BIANCHI TANCREDI **Tecnica bancaria e professionale**

(2° cattedra)

BO GIORGIO **Istituzioni di diritto privato** ([senatore della repubblica](#))

(2° cattedra)

BOSCO GIACINTO **Diritto internazionale** ([senatore della repubblica](#))CACCIAFESTA REMO **Matematica finanziaria**

(2° cattedra)

CAFFE' FEDERICO **Politica economica e finanziaria**CHIARELLI GIUSEPPE **Istituzioni di diritto pubblico** (ordinario fuori ruolo dal 16 febbraio 1961 perché nominato giudice della [corte costituzionale](#))COSTANZO ALESSANDRO **Statistica**

(2° cattedra)

D'ALESSANDRO LUIGI **Tecnica amministrativa delle imprese dei pubblici servizi**DE CASTRO DIEGO **Statistica**

(1° cattedra)

FABRIZI CARLO **Tecnica industriale e commerciale**

(2° cattedra)

FANFANI AMINTORE **Storia economica** ([senatore della repubblica](#))FODERARO SALVATORE **Istituzioni di diritto pubblico** ([deputato al parlamento](#))FOSCHINI ARNALDO **Merceologia**LUZZATTO FEGIZ PIERPAOLO **Statistica**

(1° cattedra)

MARRAMA VITTORIO **Economia politica**
(2° cattedra)
 MASSI ERNESTO **Geografia economica**
(2° cattedra)
 MERLANI CARLO **Tecnica industriale e commerciale**
(1° cattedra)
 MILONE FERDINANDO **Geografia economica**
 ONIDA PIETRO **Ragioneria generale e applicata**
(1° cattedra)
 OTTAVIANI GIUSEPPE **Matematica finanziaria**
(1° cattedra)
 PARRILLO FRANCESCO **Tecnica bancaria professionale**
(1° cattedra)
 PRONI GIOVANNI **Economia e politica agraria**
(2° cattedra)
 PROSPERETTI UBALDO **Diritto del lavoro**
 RESTA MANLIO **Economia politica**
(1° cattedra)
 RESTA RAFFAELE **Diritto amministrativo**
 SANTACROCE GUIDO **Matematica generale**
 STEVE SERGIO **Scienza delle finanze e diritto finanziario**
 STOLFI GIUSEPPE **Istituzioni di diritto privato**
(1° cattedra)
 STOLFI MARIO **Diritto commerciale**
 TEDESCHI BRUNO **Matematica finanziaria**
(2° cattedra)

Professori straordinari

MINUTILLI FEDERICO **Merceologia**
(2° cattedra)

Professori incaricati

AMATO ANTONIO **Lingua inglese**
 BEGHÈ LORETI ADRIANA **Diritto internazionale** (corso sdoppiato)
 CACCIAFFESTA REMO **Matematica generale** (corso sdoppiato)
 CAPALDO PELLEGRINO **Ragioneria pubblica**
 CAROSELLI MARIA RAFFAELA **Storia e critica delle dottrine economiche**
 CONTI POURGER GRASSI ANNA **Statistica** (1° cattedra – corso sdoppiato)
 FLORIDIA ELIO **Geografia economica** (2° cattedra – 2° corso sdoppiato)
 GNESUTTA CLAUDIO **Economia politica** (1° cattedra – 2° corso sdoppiato)
 IOVANE ANDREA **Economia politica** (2° cattedra – 2° corso sdoppiato)
 LOMONACO MARIO **Geografia economica** (1° cattedra)
 MARZANO FERRUCCIO **Economia politica** (2° cattedra – 1° corso sdoppiato)
 MEZZA CAPO CAMILLO **Diritto tributario**
 MIGLIORINI PAOLO **Geografia economica** (2° cattedra – 1° corso sdoppiato)
 MINISOLA FERRUCCIO **Matematica generale** (corso sdoppiato)
 MORMILE MARIO **Lingua francese** (corso triennale)
 NENNA ENRICO **Statistica** (2° cattedra – corso sdoppiato)
 OLIVIERI LEONE MIRELLA **Elaboratori elettronici e sistemi meccanografici**
 PARRIELLO SERGIO **Economia politica** (1° cattedra – 1° corso sdoppiato)
 PESCATORE GABRIELE **Diritto della navigazione**
 PICELLA RAFFAELE **Economia e tecnica dell'assicurazione**
 PIFFERI GUIDO **Tecnica delle ricerche di mercato e della distribuzione generale**
 PLANT DERRICH **Lingua inglese** (corso sdoppiato - triennale)
 REY GUIDO **Ecometrica**
 SAITO GIUSEPPE **Lingua tedesca** (triennale)
 SANTANIELLO VITTORIO **Economia e politica agraria**
(2° cattedra – corso sdoppiato)
 SANTORO SILVESTRO **Contabilità di Stato**

SIMONCELLI RICCIARDA **Geografia economica**
 (1° cattedra – 1° corso sdoppiato)
 SPINELLI GIORGIO **Geografia economica**
 (1° cattedra – 2° corso sdoppiato)
 TIBERI MARIO **Politica economica e finanziaria** (corso sdoppiato)
 VALIANI ROLANDO **Scienza delle finanze e diritto finanziario** (corso sdoppiato)
 VENTRIGLIA PIETRO **Lingua spagnola**
 ZULIANI ALBERTO **Demografia**

Liberi docenti

AIELLO CARLO **Economia politica agraria**
 ALBANO RAFFAELE **Diritto della navigazione**
 ALIBRANDI GIUSEPPE **Diritto della previdenza sociale**
 ARCANGIOLI SIMONETTO **Ragioneria generale applicata**
 BALDI GUIDO MARIA **Diritto di assistenza e previdenza sociale**
 BARBERIS CARLO **Economia e tecnica delle bonifiche e delle trasformazioni fondiari**
 BEGHÈ-LORETI ADRIANA **Organizzazione internazionale**
 BOCCI MARIO **Legislazione del lavoro**
 BOSCO MANFREDI **Istituzioni di diritto pubblico** ([deputato al parlamento](#))
 BOTTERI TULLIO **Cooperazione agricola**
 BRECCIA FRATADOCCHI PIER MARIA **Ragioneria generale e applicata**
 CAFAGNA LUCIANO **Storia economica**
 CANTELMO CESARE **Legislazione forestale**
 CAO-PINNA VERA **Statistica economica**
 CAROSELLI MARIA RAFFAELA **Storia economica**
 CARUSI MARIO **Matematica finanziaria**
 CASTELLANI MARIA **Matematica finanziaria**
 CATALDI VINCENZO **Diritto della previdenza sociale**
 CATI BENEDETTO **Ricerche di mercato**
 CIANCI ERNESTO **Politica economica**
 CIANETTI ELVIO **Merceologia**
 CIANFALONE ANTONIO **Diritto amministrativo**
 CIAVARELLA DOMENICO **Diritto finanziario**
 CONTENTI ANTONIO **Istituzioni di diritto pubblico e legislazione scolastica**
 CORAPI DIEGO **Diritto commerciale**
 COTTA RAMUSINO FABIO **Merceologia**
 CUOMO GENNARO **Tecnica industriale e commerciale**
 D'ALBERGO SALVATORE **Istituzioni di diritto pubblico**
 DANIELE NICOLA **Istituzioni di diritto pubblico**
 DE'COCCI DANILO **Istituzioni di diritto pubblico** ([deputato al parlamento](#))
 DELL'ANGELO GIOVANNI GIACOMO **Economia e politica agraria**
 DE MARZI GUIDO **Agronomia generale e coltivazioni erbacee**
 D'HARMANT FRANCOIS ANTONIO **Legislazione del lavoro**
 DI LAZZARO MARIO **Matematica finanziaria**
 DUNI GIOVANNI **Istituzioni di diritto pubblico**
 FLORIDA ELIO **Geografia economica**
 FRANCIOSA LUCHINO **Geografia economica**
 GANDOLFO GIANCARLO **Economia politica**
 GARRONE TULLIO **Tecnica industriale e commerciale**
 GESSA CARLO **Istituzioni di diritto pubblico**
 GHELLI NINO **Ragioneria generale e applicata**
 GHIONDA FELICE **Diritto marittimo**
 GIULIANELLI AURELIO **Contabilità di Stato**
 GOBBATO ONORIO **Politica economica e finanziaria**
 GOLINELLO GAETANO **Tecnica industriale e commerciale**
 GRECO ACHILLE **Geografia economica**
 GUERRA PIETRO **Diritto commerciale**
 GUERRIERI DANILO **Diritto del lavoro**
 IARICCI PIETRANGELO **Diritto amministrativo**
 LANCELOTTI EZIO **Scienza delle finanze e diritto finanziario**
 LEON PAOLO **Economia politica**

LIBERATORE LUIGI **Tecnica industriale e commerciale**
 LIONETTI STEFANO **Tecnica industriale e commerciale**
 LUPORI NELLO **Economia e politica agraria**
 MACEDONIO NICOLA **Istituzioni di diritto pubblico**
 MANFREDINI MARIA GIUSEPPA **Istituzioni di diritto pubblico**
 MANUELLI ERNESTO **Politica economica e finanziaria**
 MARCANTONIO ARNALDO **Ragioneria generale ed applicata**
 MARCHESINI GIAMBATTISTA **Tecnica bancaria e professionale**
 MARZANO FERRUCCIO **Economia politica**
 MATTARELLA ANTONINO **Diritto del lavoro**
 MAZZARINI UBALDO **Tecnica bancaria e professionale**
 MEZZACAPO CAMILLO **Scienza delle finanze e diritto finanziario**
 MORGANTINI ADOLFO MARIO **Statistica economica**
 MORMILE MARIO **Lingua francese**
 MURÈ GIUSEPPE **Tecnica bancaria e professionale**
 NISTRI PIERFRANCESCO **Economia coloniale**
 NUCCIO OSCAR **Storia delle dottrine economiche**
 ORSI ALFONSO **Economia e politica agraria**
 PALMERIO GIOVANNI **Economia politica**
 PALUMBO MARIO **Merceologia**
 PAOLINI FELICE **Merceologia**
 PAPALDO ANTONINO **Diritto amministrativo** ([giudice costituzionale](#))
 PARLAGRECO ATTILIO **Diritto agrario**
 PASINI GASTONE **Diritto amministrativo**
 PAZZAGLIA LUDOVICO **Diritto commerciale**
 PERMUTTI MARIO **Ragioneria generale ed applicata e computisteria**
 PETIX LEONARDO **Tecnica delle ricerche di mercato, Tecnica industriale e commerciale**
 PICELLA RAFFAELE **Tecnica industriale e commerciale**
 PIETRANERA GIULIO **Economia politica**
 PINTO GIOVANNI **Economia dei trasporti**
 PREVOSTO MICHELE **Economia ed estimo forestale**
 PRINZI DANIELE **Economia coloniale**
 PUGLIESE NICOLA **Diritto commerciale**
 RIERA ANGELO **Contabilità generale dello Stato**
 RUINI CARLO **Politica economica e finanziaria**
 RUSSO RAFFAELE **Diritto della navigazione**
 SALBERINI FABRIZIO **Istituzioni di diritto pubblico**
 SANDRI INNOCENZO **Economia e politica agraria**
 SANDULLI PASQUALE **Diritto del lavoro**
 SANTORELLI PIETRO **Politica economica e finanziaria**
 SANTORO FRANCESCO **Economia dei trasporti**
 SANTORO SILVESTRO **Contabilità di Stato**
 SANTUCCI LUDOVICO **Merceologia**
 SCALA CLAUDIO **Statistica**
 SEGRÈ CLAUDIO **Politica economica e finanziaria**
 SIMONCINI ALBERTO **Merceologia**
 STRAMACCI MAURO **Istituzioni di diritto pubblico**
 TABET DUCCIO **Economia politica agraria**
 TAGLIACARNE GUGLIELMO **Statistica economica**
 TAMBURRINI VINCENZO **Merceologia**
 TUCCI GIUSEPPE **Politica economica e finanziaria**
 TURI IACOBELLI CARLA **Merceologia**
 USAI ANTONIO **Merceologia**
 USAI CORRAZZI LUCIA **Merceologia**
 VALIANI ROLANDO **Scienza delle finanze e diritto finanziario**
 VAMPA DINO **Statistica**
 VECA BENEDETTO **Contabilità di Stato**
 VERONESE GIACOMO **Politica commerciale**
 VICARELLI FAUSTO **Economia politica**
 VICINELLI PAOLO **Economia e politica agraria**
 VITELLO VINCENZO **Economia politica**
 VOLPE PUTZOLU GIOVANNA **Diritto commerciale**

VOLTAGGIO FRANCESCO **Diritto civile**
 ZACCARIA GIOVANNI **Contabilità di Stato**
 ZANGARI GUIDO **Istituzioni di diritto pubblico**

Istituto di diritto del lavoro

PROSPERETTI UBALDO
Direttore

Cattedra di diritto del lavoro

PROSPERETTI UBALDO

Titolare

CARAMIA n. ANGELETTI MARAIA TERESA *Assistente ordinario*
 MATTARELLA ANTONINO *Assistente ordinario*
 SANDULLI PASQUALE *Assistente ordinario*
 BELLINI VITO *Assistente volontario*
 CASCIOLI SANTA *Assistente volontario*
 DE AMICIS FULVIO *Assistente volontario*
 D'HARMANT FRANCOIS ANTONIO *Assistente volontario*
 GHERA EDOARDO *Assistente volontario*
 IORIO DOMENICO *Assistente volontario*
 LATTANZI GIORGIO *Assistente volontario*
 MAGRINI SERGIO *Assistente volontario*
 PIRANI GIORGIO *Assistente volontario*
 SANTACROCE GIORGIO *Assistente volontario*

Istituto di diritto pubblico

FODERARO SALVATORE
Direttore
[\(deputato al parlamento\)](#)

Cattedra di Istituzioni di diritto pubblico

FODERARO SALVATORE

Titolare

[\(deputato al parlamento\)](#)
 BISIGNANI GIOVANNI *Assistente ordinario*
 CIAVARELLA DOMENICO *Assistente ordinario*
 DE CAMELIS PAOLO *Assistente ordinario*
 DE MARCO EUGENIO *Assistente ordinario*
 DUNI GIOVANNI *Assistente ordinario*
 MANFREDINI MARIA GIUSEPPINA *Assistente ordinario*
 NAPOLITANO LUIGI *Assistente ordinario*
 SALBERINI n. RESTA DONATELLA *Assistente ordinario*
 ROEHRSEN CARLO *Assistente ordinario*
 VARI MASSIMO *Assistente ordinario*
 DANIELE NICOLA *Assistente volontario*
 FERRARA GIOVANNI *Assistente volontario*
 GESSA CARLO *Assistente volontario*
 MEZZACAPO LUCIA *Assistente volontario*
 PALMERINI MASSIMO *Assistente volontario*
 PAOLINI FULVIO *Assistente volontario*
 STRAMACCI MAURO *Assistente volontario*
 ZANGARI GUIDO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto amministrativo

RESTA RAFFAELE

Titolare

BOSCO MANFREDI *Assistente ordinario*
[\(deputato al parlamento\)](#)

IARICCI PIETRANGELO *Assistente ordinario*
 ANDRONIO LUIGI *Assistente volontario*
 BOVE VINCENZO *Assistente volontario*
 CAGNOLI ALESSANDRO *Assistente volontario*
 CARENZA ALDO *Assistente volontario*
 MALPIGA FRANCESCO *Assistente volontario*
 SANTORO SILVESTRO *Assistente volontario*
 SERRATORE GIANFRANCO *Assistente volontario*
 VENTURA FRANCO *Assistente volontario*
 ZEMA DEMETRIO *Assistente volontario*
 ZOTTA TEODORO *Assistente volontario*

Istituto di diritto internazionale

BOSCO GIACINTO

Direttore

([senatore della repubblica](#))

Cattedra di diritto internazionale

BOSCO GIACINTO

Titolare

([senatore della repubblica](#))

BEGHÈ n. LORETI ADRIANA *Assistente ordinario*

SALBERINI FABRIZIO *Assistente ordinario*

FENZI FRANCESCA *Assistente incaricato*

(dal 20 luglio 1970)

FALDE NICOLA *Assistente volontario*

MONTINI GIORGIO *Assistente volontario*

POLIZIO DOMENICO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto internazionale

(corso sdoppiato)

BEGHÈ n. LORETI ADRIANA

Incaricata

CHELINI ALBERTO *Assistente volontario*

DI CARPEGNA RANIERI *Assistente volontario*

GIAMMAROLI PAOL *Assistente volontario*

LEONORI FAUSTO *Assistente volontario*

MARIANI MARCELLO *Assistente volontario*

ORSI ALFONSO *Assistete volontario*

TADDEI TURBATI BIANCA *Assistente volontario*

I Cattedra di Economia e politica agraria

(corso sdoppiato)

PRONI GIOVANNI

Titolare

SANTANIELLO VITTORIO *Assistente ordinario*

TURRI ENRICO *Assistente ordinario*

II Cattedra di economia e politica agraria

(corso sdoppiato)

SANTANIELLO VITTORIO

Incaricato

Istituto di diritto privato

STOLFI MARIO

Direttore

Cattedra di istituzioni di diritto privato

(I Cattedra)

STOLFI GIUSEPPE

Titolare

VOLTAGGIO FRANCESCO *Assistente ordinario*
 ADRAGNA PIETRO *Assistente ordinario*
 GIARDINI PAOLO MARIO *Assistente volontario*
 MARINI ANNIBALE *Assistente volontario*

Cattedra di istituzioni di diritto privato**(II Cattedra)**

BO GIORGIO

Titolare

([senatore della repubblica](#))

BUCCIANTE ALFREDO *Assistente ordinario*
 GIARDINI PAOLO MARIO *Assistente incaricato*
 (dal 1° febbraio 1970)

Cattedra di diritto commerciale

STOLFI MARIO

Titolare

GUERRA PIETRO *Assistente ordinario*
 CORAPI DIEGO *Assistente ordinario*
 PESCATORE SALVATORE *Assistente ordinario*
 VOLPE n. PUTZOLU GIOVANNA *Assistente ordinario*
 ANGELICI CARLO *Assistente incaricato*
 CAVALIERE ALBERTO *Assistente volontario*
 LAVITOLA GIUSEPPE *Assistente volontario*
 PAZZAGLIA LUDOVICO *Assistente volontario*

Cattedra di diritto della navigazione

PESCATORE GABRIELE

Incaricato

PAGANELLI GIORGIO *Assistente volontario*

Scuola di perfezionamento in studi europei

FRANCESCO PARRILLO

Direttore

BANDINI MARIO *Politica economica, agricola e alimentare europea*
 BOSCO GIACINTO *Organizzazione internazionale ed istituzioni europee* ([senatore della repubblica](#))
 DE MATTEI RODOLFO *Storia dell'Europa*
 FABRIZI CARLO *Organizzazione e tecnica bancaria*
 LENZI ROMOLO *Tecnica degli scambi internazionali europei*
 MONACO RICCARDO *Diritto pubblico europeo*
 PARRILLO FRANCESCO *Economia internazionale con particolare riguardo ai paesi europei*
 RESTA MANLIO *Politica economica industriale europea*
 STAMMATI GAETANO *Economia dei trasporti e del turismo europeo*
 STOLFI MARIO *Diritto privato comparato europeo*
 ZANELETTI ROBERTO *Economia internazionale con particolare riguardo ai paesi europei*

Istituto di lingue estere

LUZZATTO FEGIZ PIERPAOLO

Direttore**Cattedra di lingua francese**

MORMILE MARIO

Incaricato**Lettore volontario**

BIMONTE n. BRUNI ADA *Assistente ordinario*
 VANGHETTI n. BRUNETTI ALBA *Assistente ordinario*

Cattedra di lingua inglese

AMATO ANTONIO

Incaricato

CARFÌ n. GUARINO EVA *Lettore ordinario*

Cattedra di lingua inglese (c.s.)

PLANT DERRICH

Incaricato

POGGI n. CESARE LILLIA *Assistente incaricato*

(dal 16 febbraio 1970)

Cattedra di lingua spagnola

VENTRIGLIA PIETRO

Incaricato

QUARTA PIERO LUIGI *Assistente ordinario*

(dal 1° marzo 1971)

RECCHIA FRANCA *Assistente incaricato*

(dal 15 ottobre 1971)

TAVONI OTELLO *Assistente incaricato*

(fino al 28 febbraio 1971)

Cattedra di lingua tedesca

SAITO GIUSEPPE

Incaricato

CASACCA CENTO *Assistente ordinario*

MYRIAM ORNELLA *Assistente ordinario*

(dal 1° gennaio 1970)

CAPPELLI n. PORENA IDA *Lettore volontario*

APPUNTI SU GIACOMO PERTICONE E LA STORIA COSTITUZIONALE

di Leopoldo Elia*

1.

Desidero sottolineare la sensibilità maturata da Giacomo Perticone (1892-1979) anche come funzionario parlamentare, in una tradizione illustre che, oltre il nome di Gaetano Mosca (1858-1941), conta poi anche quelli di Paolo Ungari (1933-1999) e Pietro Scoppola (1926-2007). Si tratta di una grande tradizione non solo per le opere prodotte, ma perché l'attività di funzionario parlamentare fornisce la possibilità di maturare una acuta sensibilità per la vita politica. Il segretario di commissione parlamentare può assimilarsi, senza alcun dubbio, ad un cancelliere in senso alto che cura la regolarità delle procedure. Ma, nella concreta pratica, altre volte il ruolo del funzionario risulta ancor più incisivo, nel senso che lo stesso si trasforma in un consigliere e collabora direttamente col presidente e col relatore, cercando anche di individuare in qualche modo e in maniera personale, nell'ampiezza degli studi che sono recuperabili su ogni argomento, le soluzioni più omogenee al sistema politico-giuridico in evoluzione.

2.

Per quello che riguarda Perticone, una simile sensibilità si è rivelata pienamente nei suoi studi sul governo parlamentare in Italia. La sua esperienza lo ha portato a dare una interpretazione molto pragmatica del sistema, non l'ha irrigidita nemmeno in quelle che sono fonti fatte, ma che sono portate anch'esse a dare rigidità al sistema. Mi riferisco alla fonte consuetudinaria. Perticone ha – infatti – insistito sulle convenzioni, che in Italia non hanno raggiunto la solidità delle *conventions of the constitution* inglesi, ma che – tuttavia – senza dubbio hanno in qualche modo contribuito, per periodi non continui (soprattutto nel periodo giolittiano, per non dire di Cavour o del periodo crispino), a convalidare un rapporto tra Esecutivo e Legislativo in qualche misura assimilabile a quello degli altri paesi caratterizzati da governo parlamentare. Peraltro l'esperienza ha consigliato Perticone a non irrigidire troppo le soluzioni, perché egli era ben consapevole delle possibilità di intervento del Monarca nei momenti decisivi, come si verificò dopo l'esperienza giolittiana sia nel 1915 con l'entrata in guerra dell'Italia, sia – purtroppo – nella notte che precedette la marcia su Roma nel 1922. D'altro canto, l'esperienza del periodo di Vittorio Emanuele II e dei suoi interventi anche all'insaputa del Governo, come li ha ricostruiti Federico Chabod (1901-1960) nel suo famoso volume sulla politica estera dell'Italia¹, confortavano questa bipartizione di Perticone, che, accanto a queste convenzioni a favore di un rapporto con prevalenza parlamentare, registrava anche la possibilità di una serie di deroghe e di interventi eccezionali da parte della monarchia.

3.

* Intervento alla presentazione del volume, *Giacomo Perticone. Stato Parlamentare e regime di massa nella cultura europea del Novecento*, atti a cura di M. Silvestri, Cassino, Edizioni dell'Università di Cassino, 1999, tenutasi alla Camera dei deputati (Sala del Refettorio, 30 novembre 1999), relatori: L. Elia, E. Gentile, A. Riosa, T. Serra, coordinamento di M. D'Addio.

¹ V. F. Chabod, *Storia della politica estera italiana: dal 1870 al 1896*, Roma Bari, Laterza, 1951.

Una simile sensibilità ha condotto Perticone, anche durante periodo fascista, ad approfondire e a formulare una versione molto originale del concetto di regime politico². Questa idea, che si rifà all'elaborazione del diritto corporativo operata negli anni Trenta dalla rivista "Stato e diritto" di Giuseppe Chiarelli (1904-1978) e dalla rivista "Lo Stato" di Carlo Costamagna (1880-1965), evidenzia una reazione al metodo orlandiano e anche per certi aspetti a talune considerazioni di Santi Romano (1875-1947). Mi riferisco a quel movimento che coinvolse Costantino Mortati (1891-1985), Carlo Lavagna (1914-1984), lo stesso Vezio Crisafulli (1910-1986) del saggio sull'indirizzo politico, pubblicato su "*Studi urbinati*"³, e tutta una serie di autori che sono stati valorizzati nelle ricerche e anche del saggio qui contenuto di Fulco Lanchester, il quale ha messo in rilievo la portata di queste concettualizzazioni, che essendo radicate nell'esperienza politica resistono⁴. In fondo anche giuristi molto rigorosi come Carlo Esposito (1902-1964), nei saggi sulla natura giuridica dello Stato nazionale fascista,⁵ si sono rifatti al concetto di regime politico, preferendolo anche a quello della costituzione materiale di Mortati⁶. Indubbiamente questo aspetto ha attirato la ricerca e l'attenzione di molti autori che hanno contribuito alle *giornate* di studi su Perticone e questi studi hanno messo in rilievo come il concetto di regime politico, comprensivo sia di aspetti costituzionali sia di aspetti del sistema delle forze politiche, sopravviva ancora oggi in formulazioni che hanno tentato di ridargli anche rigore come nella voce di Lanchester "*Stato, forme di,*" apparso nell'*Enciclopedia del diritto*.⁷

4.

Inoltre il fascino della ricerca di Perticone deriva anche dai contributi continui dati nella varie fasi della storia costituzionale italiana. Egli è storico costituzionale, ma contribuisce anche alla storia costituzionale soprattutto nel momento dopo la caduta del fascismo con l'avvio alla Assemblea Costituente. Non solo dirige una collana presso il Ministero della costituente che ebbe molta fortuna, perché per allora i dati aggiornati di comparato erano una necessità a cui era difficile fare fronte con ricerche da parte degli appartenenti alla Costituente, e poi perché alcuni di questi volumetti editi dalla Sansoni, come quello di Mortati sulla Costituzione di Weimar, dettero un contributo di pensiero costituzionale rilevante allo svolgimento dei lavori della Costituente⁸. Indubbiamente le esigenze della Costituente, sottolineate da Bonini in una di queste ricerche⁹, di creare un consenso, una sorta di patriottismo costituzionale in anticipo, nell'opinione pubblica e prospettare soluzioni adeguate per la forma di governo, furono indicazioni, esigenze che in realtà la Costituente risolse in forme minimali per lasciare spazio ai partiti che si garantirono in qualche modo, l'uno legittimando l'altro e lasciando aperti molti problemi, come quello della stabilità di Governo e dei rapporti tra investitura popolare e nomine al vertice dell'esecutivo. Tutta questa materia venne affidata alla prassi, che non fu

² V. G. Perticone, *La concezione speculativa: Il regime politico e ordine giuridico*, in "Rivista internazionale di filosofia del diritto", 1936.

³ V. V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1939, pp. 55-172.

⁴ F. Lanchester, *Perticone e la storia costituzionale*, in *Giacomo Perticone. Stato Parlamentare e regime di massa nella cultura europea del Novecento*, cit., pp. 13-34.

⁵ V. C. Esposito, *Lo Stato e la nazione italiana*, in *Archivio di diritto*, II [1937], pp. 409-485; e *Lo Stato nazionale fascista*, estr. da: "Stato e diritto", n. 3 del 1942.

⁶ V. C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940.

⁷ V. F. Lanchester, *Stato, forme di*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, pp. 796-816.

⁸ V. C. Mortati (a cura di), *La Costituzione di Weimar*, Firenze, Sansoni, 1946.

⁹ V. F. Bonini, *Costituente e Costituzione: una periodizzazione rilevante nella storia dell'Italia contemporanea*, in *Giacomo Perticone: Stato parlamentare e regime di massa nella cultura europea del Novecento*, cit. pp. 97-124.

sempre all'altezza delle esigenze di un governo contemporaneo, sicché si arrivò anche negli ultimi anni a situazioni in cui il Governo italiano era uno dei più indigenti e dei più demuniti rispetto alle esigenze di stabilità fatte valere in Spagna, in Germania e così via. La prova ultima fu la crisi del governo Prodi in cui i deputati votarono impunemente contro, perché, per un complesso di ragioni storiche legate anche alle vicende delle ultime crisi, non c'era una possibilità effettiva reale di scioglimento delle Camere. Allora, senza la minaccia dello scioglimento, senza la sfiducia costruttiva, senza l'articolo 49, terzo comma della costituzione francese era ben difficile che il Governo potesse resistere a queste tempeste.

5.

Forse l'aspetto più importante che mi pare di vedere in un passaggio della elaborazione di Perticone e che si presterebbe ad essere sviluppato, ma non è questa la sede per approfondire troppo, è il passaggio tra il concetto di massa e il concetto di partiti di massa¹⁰. Nel periodo fascista c'è una concezione monistica della massa da parte di Perticone, che dice per esempio: "non – più organizzazione minoritaria di individui in partiti, coalizioni di partiti, avvicendamento di gruppi nella rotazione del potere ma sistema di comunità che risolve senza residui classi partiti gruppi e non lascia fuori di sé alcuna massa amorfa di manovra, prigioniera della classe politica, della classe dei tecnici della politica, perché essa è "la massa perché vi è una sola massa". E invece poi, col passaggio alla democrazia non ci troviamo più questa massa vista monisticamente in corrispondenza ad uno Stato totalitario che creava l'unità della massa. Ci troviamo – invece – di fronte ai partiti di massa.

Qual'è la valenza di questo passaggio dall'uno al molteplice? Secondo Giuliano Amato, nel famoso discorso di commiato alla fine del suo primo Governo alla Camera dei deputati¹¹, questo passaggio dall'uno al molteplice era in qualche misura svalutato, nel senso di ritenere che sia pure col pluralismo dei partiti rimaneva sempre questa possibilità di influire sulla vita politica in un modo che potremmo chiamare polemicamente partitocratico anche rispetto alla esperienza precedente del monopartito. Altri sono portati, invece, a valorizzare al massimo questo passaggio dal mono al pluri e io credo che effettivamente, malgrado il nome, tra massa come è stata concepita monisticamente da Perticone nel periodo fascista e i partiti di massa, su cui pure egli ha insistito molto nel periodo successivo, ci sia un salto di qualità. Non è solo il passaggio dall'uno ai più, ma effettivamente questo pluralismo anche se fosse ridotto ad un bipartitismo sarebbe sempre un qualcosa che fa cambiare di qualità alla massa, una volta che sia distribuita in più partiti in più formazioni politiche.

Ma questo è solo un esempio della ricchezza delle suggestioni che il pensiero di Perticone può far sorgere in un lettore che faccia questa sua elaborazione presente nella vicenda della politica contemporanea.

¹⁰ V. G. Perticone, *Dal sistema rappresentativo al regime di massa*, Roma, Bulzoni, 1976.

¹¹ V. G. Amato, *Dichiarazioni del Presidente del Consiglio*, Atti parlamentari IX leg., resoconto stenografico seduta antimeridiana del 22 aprile 1993, pp. 12944 ss.

LE MARIAGE HOMOSEXUEL EN FRANCE, LA TRADITION RÉPUBLICAINE ET LES QUESTIONS DE SOCIÉTÉ

par Maria Rosaria Donnarumma *

SOMMAIRE: 1. Introduction. – 2. Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et les conditions de leur reconnaissance. – 3. La compétence du législateur ordinaire et les questions de société. – 4. Les règles de droit international privé, la validation des mariages antérieurs, l'application de l'article 38 de la Constitution. – 5. Considérations conclusives. Bref aperçu de droit comparé.

1. Introduction

La décision du Conseil constitutionnel n° 2013-669 DC du 17 mai 2013¹, même en faisant abstraction du cas d'espèce (ouverture du mariage aux couples homosexuels), revêt une importance particulière, car elle confirme une ligne jurisprudentielle consolidée sur deux thèmes de grand intérêt : les conditions pour dégager un « principe fondamental reconnu par les lois de la République » et la compétence du législateur ordinaire sur des questions liées à l'évolution de la société et des mœurs.

Comme chacun le sait, par l'importante et à juste titre célèbre décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971² le Conseil constitutionnel a tranché l'ancienne diatribe sur la valeur du préambule, en reconnaissant au préambule de la Constitution de 1958 et, grâce au renvoi opéré par ce dernier, au préambule de la Constitution de 1946 la nature de source directe de normes constitutionnelles³. Cela, en étendant le « bloc de constitutionnalité » au-delà des articles du texte constitutionnel, consacrés d'après la tradition française presque exclusivement à l'organisation de l'État, lui a permis de franchir les bornes dans lesquelles les constituants de 1958 entendaient le reléguer (arbitre des conflits d'attribution entre loi et règlement), pour devenir une véritable cour constitutionnelle sur le modèle de ses

* Professeur des Institutions de droit public et de Droit public avancé.

¹ V. *Journal officiel*, 18 mai 2013, p. 8281. V. aussi la décision récente du Conseil constitutionnel n° 2013-353 QPC du 18 octobre 2013, *M. Franck et autres* (Célébration du mariage – Absence de « clause de conscience » de l'officier de l'état civil), *Journal officiel*, 20 octobre 2013, p. 17279. Par cette décision le juge, appelé à se prononcer aux termes de l'article 61-1 de la Constitution sur la loi sur le mariage homosexuel, qui selon les requérants, en omettant de prévoir une « clause de conscience », aurait porté atteinte à l'article 34 de la Constitution et à la liberté de conscience, ainsi qu'au principe de pluralisme d'opinions et à celui de la libre administration des collectivités territoriales (*cons.* 6), écarte tous les griefs, en soulignant, en particulier, « la neutralité du service public de l'état civil » (*cons.* 10).

² V. *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 1971, p. 29.

³ Rappelons que, jusqu'à cette historique décision, les principes consacrés dans le préambule de la Constitution de 1946 étaient tout au plus reconduits, dans la jurisprudence du Conseil d'État, aux principes généraux du droit et, donc, à une source ayant rang de loi ordinaire.

homologues étrangers⁴, rôle aujourd'hui ultérieurement valorisé par le contrôle par voie d'exception (art 61-1), introduit par la révision constitutionnelle de 2008.

Le préambule de la Constitution de 1946, au premier alinéa, déclare que le peuple français « réaffirme solennellement » les droits et libertés de l'homme proclamés par la Déclaration de 1789, ainsi que « les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ». Rien d'autre n'étant ajouté, c'est au Conseil constitutionnel que revient la tâche très difficile de dégager ces principes d'après des critères définis préalablement. D'où l'extrême importance du thème abordé dans la décision, ainsi que de l'autre aspect concernant la compétence du législateur ordinaire sur des questions de société, étant donné leur nature évolutive, qui exclut toute cristallisation dans des principes fondamentaux.

2. Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et les conditions de leur reconnaissance

La loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe⁵ a suscité d'après polémiques dans la doctrine⁶, surtout avant son adoption, et dans

⁴ Grâce aussi à la révision constitutionnelle de 1974 (loi n° 74-904 du 29 octobre 1974) qui, en attribuant à 60 députés ou 60 sénateurs le droit d'activer le contrôle préventif sur les lois, droit limité dans le texte original au président de la République, au premier ministre et aux présidents des deux assemblées (art. 61, al. 2), a permis à l'opposition de déférer au Conseil un nombre de plus en plus élevé de lois, en particulier celles concernant des droits fondamentaux.

⁵ V. *Journal officiel*, 18 mai 2013, p. 8253.

⁶ V. notamment BRÉCHOT, F.-X., « La constitutionnalité du 'mariage pour tous' en question », *La semaine juridique, édition générale*, n° 51, 17 décembre 2012 ; BURGORGUE-LARSEN, L., « La jurisprudence des cours constitutionnelles en droit des personnes et de la famille », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 39, 2013, p. 229 ; CANDIDE (pseudonyme), L., « Le sexe, le mariage, la filiation et les principes supérieurs du droit français », *Gazette du palais*, n° 277-278, 3-4 octobre 2012 ; DELVOLVÉ, P., « Mariage : un homme, une femme », *Le Figaro*, 8 novembre 2012 ; DRAGO, G., « Mariage entre personnes du même sexe : problématique de constitutionnalité », *Les petites affiches*, n° 30, 11 février 2013 ; DUBUISSON, É., « Le mariage homosexuel et la place de la nature dans l'Homme », *Recueil Dalloz*, n° 39, 15 novembre 2012 ; DUPRÉ de BOULOIS, X., ROMAN, D., « Le mariage, Napoléon et la Constitution », *Le Figaro*, 19 novembre 2012 ; FULCHIRON, H., « Le 'mariage pour tous' en droit international privé : le législateur français à la peine... », *La semaine juridique, édition générale*, n° 49, 3 décembre 2010 ; HAUSER, J., « Le projet de loi sur le mariage des personnes de même sexe. Le paradoxe de la tortue d'Achille », *La semaine juridique, édition générale*, n° 44-45, 29 octobre 2012 ; LABBÉE, X., « Le mariage homosexuel et l'union civile », *La semaine juridique, édition générale*, n° 37, 10 septembre 2012 ; LE POURHIET, A.-M., « Un PFRLR contre le mariage gay ? Réponse à Alexandre Viala », *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 4 février 2013, chron. n° 5 ; MALAURIE, Ph., « Le mariage pour tous et la 'décrétinomanie contemporaine' », *Les petites affiches*, n° 69, 5 avril 2013 ; MIRKOVIC, A., « Les dommages pour tous du mariage de quelques-uns », *Droit de la famille*, n° 1, janvier 2013 ; MULON, E., « Mariage pour tous, enfant pour tous ? », *Gazette du palais*, n° 2, 2 janvier 2013 ; MURAT, P., « La Constitution et le mariage : regard d'un privatiste », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 39, 2013, p. 19 ; NEIRINCK, C., « Le mariage homosexuel ou l'arbre qui cache la forêt », *Droit de la famille*, n° 10, octobre 2010 ; PADIS, M.-O., « Le mariage et les ramifications du droit », *Esprit*, n° 392, février 2013 ; PARICARD, S., « Mariage homosexuel et filiation. Quelques éléments de droit comparé », *Droit de la famille*, n° 1, janvier 2013 ; PAUVERT, B., « Sur une *disputatio* contemporaine et brûlante », *Droit de la famille*, n° 1, janvier 2013 ; POSEZ, A., « Le mariage pour tous, ou l'impossible égalité » *Recueil Dalloz*, n° 39, 15 novembre 2012 ; ROUSSEAU, D., « Le 'mariage pour tous' relève bien de la compétence du législateur ordinaire » *Gazette du palais*, n° 347-348, 12-13 décembre 2012 ; ID., « La Constitution peut-elle briser le mariage gay ? », *Libération-Société*, 31 janvier 2013 ; ROUX, J., « Le 'mariage pour tous' et la Constitution : la méthode et le fond (Réponse à Alexandre Viala) », *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 6 février 2013, chron. n° 6 ; SINDRES, D., « Brèves réflexions autour de l'article 202-1, alinéa 2 du projet de loi 'ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe' », *Les petites affiches*, n° 24, 1^{er} février 2013 ; THERY, I., « Le mariage a déjà changé. À propos du mariage de même sexe et de la filiation », *Esprit*, n° 392, février 2013 ; VIALA, A., « Un PFRLR contre le mariage gay ? Quand la doctrine fait dire au juge le droit qu'elle veut qu'il dise », *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 21 janvier 2013, chron. n° 4.

l'opinion publique, non seulement pour l'ultérieure étape, après le PACS (Pacte civil de solidarité)⁷, franchie par le droit français, mais aussi car elle, comme conséquence logique de l'accès au mariage, étend l'égalisation à l'institut de l'adoption, en impliquant dans le débat des thèmes sensibles, tels que la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant, ainsi que les techniques de la procréation médicalement assistée et de la gestation pour le compte d'autrui en fraude à la loi française.

Nous n'abordons pas ces points du débat, en nous bornant à rappeler que le Conseil constitutionnel a souligné que les dispositions de la loi ne soustraient pas les couples homosexuels « aux règles, conditions et contrôles institués en matière de filiation adoptive » (*cons.* 52)⁸. Il a même formulé, en application de la jurisprudence « néocalédonienne »⁹, une réserve d'interprétation sur certains articles (L. 225-2 et L. 225-17) du code de l'action sociale et des familles, en en subordonnant la légitimité constitutionnelle au respect de l'« exigence de conformité de l'adoption à l'intérêt de l'enfant qu'implique le dixième alinéa¹⁰ du Préambule de la Constitution de 1946 » (*cons.* 53).

⁷ Dans le code civil français il y avait une seule disposition, l'article 515-8, concernant le concubinage en tant qu'union de fait entre deux personnes, de sexe différent ou de même sexe, caractérisée par la stabilité et la continuité, de laquelle cependant ne descend aucune obligation légale de solidarité financière réciproque ou à l'égard des tiers. Avec l'introduction du PACS par la loi n° 99-944 du 15 novembre 1999 (articles 515-1 à 515-7 du code civil) les partenaires s'engagent à « une aide matérielle et une assistance réciproque », ainsi qu'à endosser les dettes à l'égard des tiers, contractées par l'un des deux pour les besoins de la vie courante. On ne prévoit pas, toutefois, aucune obligation financière en cas de cessation du PACS et au sujet des successions. Sur la loi relative au pacte civil de solidarité v. la décision du Conseil constitutionnel n° 99-419 DC du 9 novembre 1999 (*Rec.*, 1999, p. 116), qui a validé la loi avec des réserves d'interprétation.

⁸ Textuellement : « Considérant... que les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de reconnaître aux couples de personnes de même sexe un “ droit à l'enfant ” ; qu'elles ne soustraient pas les couples de personnes de même sexe aux règles, conditions et contrôles institués en matière de filiation adoptive ; qu'en effet, ces dispositions ne modifient pas la règle, fixée par le premier alinéa de l'article 353-1 du code civil, aux termes duquel : “ Dans le cas d'adoption d'un pupille de l'État, d'un enfant remis à un organisme autorisé pour l'adoption ou d'un enfant étranger qui n'est pas l'enfant du conjoint de l'adoptant, le tribunal vérifie avant de prononcer l'adoption que le ou les requérants ont obtenu l'agrément pour adopter ou en étaient dispensés ” ; qu'il n'est pas davantage dérogé à la règle, fixée par le premier alinéa de l'article L. 225-2 du code de l'action sociale et des familles, aux termes duquel : “ Les pupilles de l'État peuvent être adoptés soit par les personnes à qui le service de l'aide sociale à l'enfance les a confiés pour en assurer la garde lorsque les liens affectifs qui se sont établis entre eux justifient cette mesure, soit par des personnes agréées à cet effet, soit, si tel est l'intérêt desdits pupilles, par des personnes dont l'aptitude à les accueillir a été régulièrement constatée dans un État autre que la France, en cas d'accord international engageant à cette fin ledit État ” ; que s'appliquent également les dispositions de son article L. 225-17 qui prévoit : “ Les personnes qui accueillent, en vue de son adoption, un enfant étranger doivent avoir obtenu l'agrément prévu aux articles L. 225-2 à L. 225-7 ” ; qu'ainsi, les couples de personnes de même sexe qui désirent adopter un enfant seront soumis, comme ceux qui sont formés d'un homme et d'une femme, à une procédure destinée à constater leur capacité à accueillir un enfant en vue de son adoption ».

⁹ Ainsi dite car elle fut énoncée pour la première fois dans la décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985 (*Rec.*, 1985, p. 43) sur la loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie (*cons.* 10). D'après cette jurisprudence le Conseil constitutionnel déclare sa compétence à contrôler une loi déjà *promulguée*, au cours du contrôle d'une loi déferée aux termes de l'article 61, al. 2, lorsque cette dernière est une loi de *mise en cause* (modification ou intégration) de la précédente, le contrôle étant par contre exclu si celle-ci est une loi de simple *mise en œuvre* (application).

¹⁰ Le dixième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 est ainsi rédigé : « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement ». D'une telle disposition le Conseil dégage deux exigences de caractère constitutionnel : la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant et le droit de mener une vie familiale normale. V. aussi l'article 24, al. 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui, en s'inspirant de l'article 3, al. 1, de la Convention des Nations Unies du 20 novembre 1989 sur les droits de l'enfant, déclare : « Dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ».

Le juge a en outre déclaré, en répliquant à certains griefs des requérants sur l'intelligibilité de la loi (objectif de valeur constitutionnelle¹¹) et sur le respect du principe d'égalité, que la loi n'a ni pour objet ni pour effet de modifier l'article 16-7 du code civil (nullité de toute convention portant sur la procréation ou la gestation pour le compte d'autrui) et l'article L. 2141-2 du code de la santé publique (assistance médicale à la procréation, réservée aux couples hétérosexuels), et que rien n'imposait au législateur, qui peut régler de façon différente des situations différentes¹², de modifier la législation en vigueur (*cons.* 44).

En ce qui concerne enfin l'éventualité d'un détournement de la loi lors de son application, le Conseil a rappelé qu'une telle possibilité n'entache pas la loi d'inconstitutionnalité et qu'« il appartient aux juridictions compétentes d'empêcher, de priver d'effet et, le cas échéant, de réprimer de telles pratiques » (*cons.* 58).

Cela dit, abordons le problème délicat de l'existence ou non d'un principe fondamental au sens du préambule de la Constitution de 1946 et, donc, des critères pour son dégagement.

L'existence d'un tel principe était invoquée par les requérants pour contester la légitimité constitutionnelle de la loi déferée, en ayant prévu tant l'accès au mariage pour les couples homosexuels que la possibilité de l'adoption, car pour les deux institutions, selon eux, la tradition républicaine aurait consacré un principe les réservant aux seuls couples hétérosexuels.

Le Conseil constitutionnel tout d'abord ramène à une interprétation correcte tout appel générique à la tradition républicaine pour censurer une loi:

« ... la tradition républicaine ne saurait être utilement invoquée pour soutenir qu'un texte législatif qui la contredit serait contraire à la Constitution qu'autant que cette tradition aurait donné naissance à un principe fondamental reconnu par les lois de la République au sens du premier alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 » (*cons.* 21)¹³.

Ensuite il confirme les critères traditionnels de sa jurisprudence afin de dégager ces principes et la nécessité de leur concours simultané, en précisant que l'existence d'une législation républicaine antérieure à 1946 d'application continue, comme dans le cas d'espèce (institution du mariage fondée sur l'union d'un homme et d'une femme), n'est pas critère suffisant, mais elle doit être assortie avec le caractère fondamental du principe, à savoir intéresser des domaines essentiels pour la vie de la Nation, tels que les droits et libertés fondamentaux, la souveraineté nationale ou l'organisation des pouvoirs publics. Le principe

¹¹ L'expression « objectif de valeur constitutionnelle » a été employée pour la première fois dans la décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982 (*Rec.*, 1982, p. 48) relative à la loi sur les moyens de la communication audiovisuelle (*cons.* 5). Par une telle expression le juge n'entend pas créer prétoriennement – comme le témoigne par ailleurs l'emploi du mot « objectif » – une nouvelle catégorie de règles à introduire dans le « bloc de constitutionnalité », mais se réfère tout simplement au moyen de mise en œuvre d'un principe constitutionnel. V. LUCHAIRE, F., « Brèves remarques sur une création du Conseil constitutionnel : l'objectif de valeur constitutionnelle », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 64, 2005, p. 675.

¹² Pourvu que, d'après une jurisprudence consolidée, la différence de traitement qui en résulte soit en lien direct avec l'objet de la loi (*cons.* 44).

¹³ V. aussi *cons.* 56.

invoqué par les requérants n'ayant pas un tel caractère, le Conseil constitutionnel écarte le grief :

« ... si la législation républicaine antérieure à 1946 et les lois postérieures ont, jusqu'à la loi déferée, regardé le mariage comme l'union d'un homme et d'une femme, cette règle qui n'intéresse ni les droits et libertés fondamentaux, ni la souveraineté nationale, ni l'organisation des pouvoirs publics, ne peut constituer un principe fondamental reconnu par les lois de la République au sens du premier alinéa du Préambule de 1946 » (*cons.* 21).

Dans le cas spécifique de l'adoption le juge souligne, à confirmation ultérieure de l'inexistence d'un principe au sens du préambule de 1946, les modifications des règles sur la filiation et l'adoption intervenues au cours de la législation républicaine antérieure à la Constitution de 1946, en citant notamment les lois du 16 novembre 1912 et du 19 juin 1923 :

« ... la législation républicaine antérieure à la Constitution de 1946 relative aux conditions de l'adoption et aux conditions d'établissement de la maternité et de la paternité a toujours compris des règles limitant ou encadrant les conditions dans lesquelles un enfant peut voir établir les liens de filiation à l'égard du père ou de la mère dont il est issu ; ... notamment, l'action en recherche de paternité a vu son régime juridique modifié par la loi du 16 novembre 1912 sur la déclaration judiciaire de paternité naturelle et... l'action en recherche de paternité des enfants adultérins a été interdite jusqu'à la loi n° 72-3 du 3 janvier 1972 sur la filiation ; ... de même les règles relatives à l'adoption de l'enfant mineur ont été modifiées par la loi du 19 juin 1923 sur l'adoption » (*cons.* 56).

Enfin, le Conseil constitutionnel déclare irrecevable le grief fondé sur l'existence d'un « droit naturel »¹⁴ en faveur des couples hétérosexuels (*cons.* 21).

La position prise par le Conseil constitutionnel était prévisible, étant donné la prudence avec laquelle le juge a toujours abordé la tâche difficile de dégager des principes fondamentaux au sens du préambule de la Constitution de 1946, afin d'éviter l'accusation d'empiéter sur les prérogatives du législateur, reproche facile dans une culture telle que la culture française, qui s'est nourrie de la mythisation de la loi, « expression de la volonté générale », et de la crainte d'un « gouvernement des juges ».

À partir de l'historique décision de 1971 sur la liberté d'association le Conseil constitutionnel a dégagé de la législation républicaine un nombre très limité de principes, dont la plupart relèvent des droits et libertés fondamentaux : a) la liberté d'association¹⁵ ; b) les droits de la défense¹⁶ ; c) la liberté individuelle¹⁷, par ailleurs rattachée désormais

¹⁴ Textuellement : « ... doit en tout état de cause être écarté le grief tiré de ce que le mariage serait 'naturellement' l'union d'un homme et d'une femme ». Par cette phrase brève et tranchante le Conseil constitutionnel liquide un grief ultérieur présenté par les requérants qui, suivant une certaine doctrine, étaient allés jusqu'à invoquer un « enracinement naturel du droit civil » fondant le mariage sur l'altérité sexuelle.

¹⁵ V. déc. n° 71-44 DC, précitée, *cons.* 2.

¹⁶ V. déc. n° 76-70 DC du 2 décembre 1976, *cons.* 2, *Rec.*, 1976, p. 39.

¹⁷ V. déc. n° 76-75 DC du 12 janvier 1977, *cons.* 1, *Rec.*, 1977, p. 33.

directement à l'article 66 de la Constitution de 1958 ; d) la liberté d'enseignement et la liberté de conscience¹⁸ ; e) l'indépendance des professeurs d'université¹⁹ ; f) la protection pénale des mineurs²⁰ ; tandis que d'autres concernent l'organisation de la République et des pouvoirs publics : a) l'indépendance de la juridiction administrative²¹ ; b) sa compétence exclusive en matière d'annulation ou réformation des actes de la puissance publique²² ; c) la protection de la spécificité du droit local alsacien-mosellan²³.

Contrairement à la thèse de Jean Carbonnier, d'après lequel non seulement, d'un point de vue matériel et sociologique, la « véritable constitution » de la France « c'est le code civil »²⁴, mais il serait possible de dégager du code civil plusieurs principes fondamentaux²⁵, le Conseil constitutionnel n'a tiré du code Napoléon aucun principe au sens du préambule de la Constitution de 1946.

« L'offensive doctrinale », selon l'expression polémique d'Alexandre Viala²⁶, conduite avant l'adoption de la loi, dans l'espoir qu'au moins le juge constitutionnel mette un frein à celle qu'une partie de la doctrine considérait une dangereuse dérive législative, impliquant un bouleversement de l'institution du mariage et du droit de la famille, avait donc peu de chances de succès. Par ailleurs, soutenir l'existence de principes fondamentaux au sens du préambule de 1946, dans une matière impliquant des questions de société, était une thèse non seulement en contradiction avec la jurisprudence constitutionnelle précédente, mais juridiquement fragile et fortement idéologisée.

Certes, le législateur aurait pu procéder à une révision globale du droit de la famille à la lumière de l'évolution de la culture et des mœurs qui a eu lieu dans les dernières décennies, ce qui a amené un juriste à affirmer que « décidément la France ne sait plus légiférer ! »²⁷. Mais prétendre qu'un juge, même au niveau constitutionnel, censure une loi, en dégageant des principes dans des secteurs qui par leur nature échappent à toute cristallisation, est juridiquement insoutenable, ni les lacunes législatives, dues peut-être, comme Jean Hauser affirme, à la décision de légiférer « à la va-vite, sous prétexte de promesses électorales »²⁸, pouvaient être comblées en faisant recours à la technique des réserves d'interprétation.

¹⁸ V. déc. n° 77-87 DC du 23 novembre 1977, *cons.* 3 et 5, *Rec.*, 1977, p. 42.

¹⁹ V. déc. n° 83-165 DC du 20 janvier 1984, *cons.* 20, *Rec.*, 1984, p. 30.

²⁰ V. déc. n° 2002-461 DC du 29 août 2002, *cons.* 26, *Rec.*, 2002, p. 204.

²¹ V. déc. n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, *cons.* 6, *Rec.*, 1980, p. 46.

²² V. déc. n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, *cons.* 15, *Rec.*, 1987, p. 8.

²³ V. déc. n° 2011-157 QPC du 5 août 2011, *Société Somodia*, *cons.* 4, *Rec.*, 2011, p. 430.

²⁴ L'observation de Jean Carbonnier, qui évidemment ne parlait pas de la constitution au sens formel, naissait de la constatation de l'histoire constitutionnelle française si tourmentée avant 1875 (qui avait vu se succéder des chartes constitutionnelles parfois de très brève durée), comparée à la stabilité, au contraire, du code Napoléon. V. CARBONNIER, J., *Droit civil*, Paris, PUF, Collection Quadriga, 2004.

²⁵ D'ailleurs, l'appartenance du code civil aux lois de la République au sens du préambule, al. 1, de la Constitution de 1946 peut prêter à quelques doutes, étant donné que, bien que le code ait été promulgué avant la proclamation de l'Empire (18 mai 1804), la Constitution de l'an VIII peut être considérée républicaine, selon une certaine interprétation, seulement d'un point de vue formel, car la République aurait pris fin, de fait, en 1799.

²⁶ V. VIALA, A., *op. cit.* (*supra* note 6).

²⁷ V. HAUSER, J., *op. cit.* (*supra* note 6).

²⁸ V. HAUSER, J., *op. cit.*

Même la Cour constitutionnelle italienne, qui n'hésite pas à prendre, selon une ligne jurisprudentielle désormais consolidée, des décisions dites « para-législatives » pour leur incidence sur la disposition normative, prononce une décision d'inconstitutionnalité partielle « additive », comblant une omission législative, seulement si elle est « à rimes obligées », à savoir si elle implique une solution imposée par la Constitution, et non en présence d'une multiplicité d'options, dont le choix (*ex plurimis*) est du ressort du seul législateur.

3. La compétence du législateur ordinaire et les questions de société

Même ceux qui s'opposaient farouchement à l'introduction en France du mariage homosexuel, ayant recours aussi à des arguments s'inspirant du jusnaturalisme, n'en niaient pas de façon absolue la possibilité, mais contestaient la compétence du législateur ordinaire, étant nécessaire à leur avis une loi constitutionnelle.

Alexandre Viala, très critique à l'égard d'une doctrine qui, « au risque de transgresser la frontière webérienne entre le savant et le politique », et à la lumière d'« une approche relativiste de la justice constitutionnelle » (théorie de l'« aiguilleur »), essayait d'influencer la décision du juge, met en évidence la contradiction profonde d'une thèse qui, en même temps qu'elle invoque un principe fondamental reconnu par les lois de la République, en légitimerait la possibilité de le rayer, « d'un trait de plume », moyennant une loi constitutionnelle²⁹.

En vérité l'observation de Viala, tout à fait partageable d'un point de vue logique, nous semble inspirée de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle italienne, plutôt que de la jurisprudence française. En Italie le juge constitutionnel, par la célèbre décision n° 1146 de 1988, a considéré les « principes suprêmes » comme une limite implicite et infranchissable même pour les lois de révision constitutionnelle³⁰, en évoquant le contrôle du respect de ces principes, car le législateur constitutionnel, en tant qu'expression d'un « pouvoir constitué » et non constituant, ne peut dénaturer une constitution, de laquelle il tire sa légitimation. Par contre, le juge constitutionnel français considère la révision comme un pouvoir « dérivé », mais tout de même « constituant », s'exerçant dans les seules limites prévues par les articles 7, 16 et 89 de la Constitution³¹.

Le Conseil constitutionnel, en énonçant les normes de constitutionnalité applicables dans le cas d'espèce (*cons.* 14, 15 et 16), souligne tout d'abord que l'article 34 de la Constitution défère à la compétence du législateur ordinaire la discipline de l'état des personnes, dont relève certainement la législation sur le mariage (*cons.* 14)³², et non seulement les règles

²⁹ V. VIALA, A., *op. cit.*

³⁰ V. DONNARUMMA, M. R., « Il 'limite dei principi supremi' e la teoria costituzionale dei valori », *Diritto e società*, 2006, p. 199.

³¹ V. déc. n° 92-312 DC du 2 septembre 1992 « Maastricht II », *cons.* 19, *Rec.*, 1992, p. 76. V. aussi déc. n° 2003-469 DC du 26 mars 2003, *cons.* 2, *Rec.*, 2003, p. 293. V. DONNARUMMA, M. R., « Un mythe brisé : l'intangibilité de la loi », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 76, 2008, p. 797, en particulier p. 810.

³² V. aussi *cons.* 20.

relatives aux régimes matrimoniaux, auxquelles les requérants se rapportaient de façon restrictive. Ensuite le juge confirme sa jurisprudence sur la latitude d'appréciation du législateur pour l'adoption de nouvelles dispositions, l'abrogation ou la modification de textes antérieurs, à la seule condition que, dans l'exercice de sa compétence, il « ne prive pas de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel » (*cons.* 14) ; il confirme aussi la flexibilité dans l'application du principe d'égalité consacré par l'article 6 de la Déclaration de 1789, y compris des éventuelles dérogations pour des raisons d'intérêt général, pourvu que les différences de traitement soient en rapport direct avec l'objet de la loi (*cons.* 15)³³. Enfin le Conseil compare sa compétence de juge de la légitimité constitutionnelle des lois avec la compétence du Parlement, en soulignant, selon un énoncé constant dans sa jurisprudence, que l'article 61 de la Constitution ne lui confère pas « un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité à la Constitution des lois déferées à son examen » (*cons.* 14)³⁴.

Cette position avait été déjà exprimée dans certaines décisions sur le droit de la famille, précédentes la loi déferée, en présence d'une législation qui à l'époque considérait encore le mariage comme une institution réservée aux couples hétérosexuels (déc. n° 2010-92 QPC du 28 janvier 2011, *cons.* 5 et 9)³⁵ et niait l'accès à l'adoption aux couples non mariés et, donc, aussi aux couples homosexuels (déc. n° 2010-39 QPC du 6 octobre 2010, *cons.* 5 et 6)³⁶. Ces derniers pouvaient vivre en concubinage, selon les conditions définies par l'article 515-8 du code civil, ou bénéficier du cadre juridique du pacte civil de solidarité (article 515-1 et suivants du même code)³⁷.

En présence de la décision du Parlement d'ouvrir le mariage aussi aux couples de personnes de même sexe, en modifiant en tel sens l'article 143 du code civil, avec l'extension conséquente à ces couples de l'institution de l'adoption, le Conseil constitutionnel confirme la légitimité du choix opéré par le législateur, qui « a estimé que la différence entre les couples formés d'un homme et d'une femme et les couples de personnes de même sexe ne justifiait plus que ces derniers ne puissent accéder au statut et à la protection juridique attachés au mariage » (*cons.* 22), le régime précédent ne se traduisant pas, comme on l'a déjà dit, dans un principe fondamental reconnu par les lois de la République (*cons.* 21).

Il y a lieu de rappeler que le Conseil constitutionnel, d'après une ligne jurisprudentielle constante, n'est jamais intervenu, et selon nous à juste titre, dans les choix législatifs sur des questions de société. Il suffit de citer la décision du 15 janvier 1975 sur la loi relative à l'interruption volontaire de grossesse³⁸, celle du 27 juillet 1994 concernant la loi sur l'assistance médicale à la procréation³⁹, celle du 16 mai 2012 sur la loi réglant les greffes

³³ V. aussi *cons.* 29, 62, 68.

³⁴ V. aussi *cons.* 22, 49.

³⁵ *Mme Corinne C. et autre* (Interdiction du mariage entre personnes de même sexe), *Rec.*, 2011, p. 87.

³⁶ *Mmes Isabelle D. et Isabelle B.* (Adoption au sein d'un couple non marié), *Rec.*, 2010, p. 264.

³⁷ V. *supra* note 7.

³⁸ V. déc. n° 74-54 DC, *Rec.*, 1975, p. 19.

³⁹ V. déc. n° 94-343/344 DC, *Rec.*, 1994, p. 100.

autogéniques⁴⁰, ainsi que les décisions précitées sur l'adoption par des couples non mariés (déc. n° 2010-39 QPC) et sur l'interdiction du mariage entre personnes de même sexe (déc. n° 2010-92 QPC).

Les questions de société sont liées à l'évolution de la culture et des mœurs sociales, que seul le législateur peut suivre, évaluer et traduire dans les normes chaque fois les plus adéquates, évidemment toujours dans le respect des valeurs constitutionnelles et en opérant, le cas échéant, l'équilibre nécessaire entre les différentes exigences. Toute cristallisation est inopportune, à condition qu'on ne veuille bloquer l'évolution sociale au nom de préjugés moraux ou idéologiques.

Ce qui précède ne signifie pas que le Conseil renonce à son rôle de juge de la constitutionnalité des lois et suprême garant des droits et libertés fondamentaux, rôle qu'aussi en matière de droit de la famille il a toujours rempli avec rigueur dès la décision n° 93-325 DC du 13 janvier 1993⁴¹, par laquelle non seulement il a déclaré que le principe de la liberté du mariage « est une composante de la liberté individuelle » *ex* article 66 de la Constitution (*cons.* 107), principe par la suite rattaché plus correctement à la liberté personnelle *ex* articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789 (déc. n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, *cons.* 94)⁴², mais il a aussi consacré la valeur constitutionnelle de mener une vie familiale normale, en se fondant sur le dixième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 (*cons.* 69 et 70).

Un tel rôle le Conseil constitutionnel peut aujourd'hui jouer de façon de plus en plus efficace et pénétrante aussi dans le secteur du droit de la famille, étant donné qu'en France a été enfin introduit, par la révision constitutionnelle de 2008, le contrôle par voie d'exception, en surmontant des anciennes réserves et méfiances liées à la crainte d'un « gouvernement des juges ».

4. Les règles de droit international privé, la validation des mariages antérieurs, l'application de l'article 38 de la Constitution

Il y a lieu maintenant d'évoquer certaines dispositions de la loi concernant les règles de droit international privé, la validation des mariages antérieurs, l'habilitation donnée au Gouvernement pour adopter des ordonnances aux termes de l'article 38 de la Constitution, thèmes objet de réserves et soumis à l'attention du Conseil constitutionnel.

Les règles de conflit de lois en matière de mariage introduites par la loi dans le code civil (nouveaux articles 202-1 et 202-2), si d'un côté elles respectent les règles traditionnelles du droit international privé : rattachement à la loi personnelle de chacun des époux, en ce qui concerne les qualités et conditions requises pour pouvoir contracter mariage (art. 202-1, al. 1), et le principe *locus regit actum* pour les formalités de célébration (art. 202-2), de l'autre

⁴⁰ V. déc. n° 2012-249 QPC, *Société Cryo-Save France* (Prélèvement de cellules du sang de cordon ou placentaire ou de cellules du cordon ou du placenta), *Rec.*, 2012, p. 274.

⁴¹ V. *Rec.*, 1993, p. 224.

⁴² V. *Rec.*, 2003, p. 438. V. aussi déc. n° 2006-542 DC du 9 novembre 2006, *cons.* 4, *Rec.*, 2006, p. 112.

côté elles introduisent une dérogation à l'application de la loi personnelle pour les couples homosexuels (art. 202, al. 2) de la teneur suivante :

« Toutefois, deux personnes de même sexe peuvent contracter mariage lorsque, pour au moins l'une d'elles, soit sa loi personnelle, soit la loi de l'État sur le territoire duquel elle a son domicile ou sa résidence le permet ».

Cette règle s'inspire de la loi belge (loi du 13 février 2003, art. 46, al. 2) et rétablit la rédaction proposée dans l'avant-projet de loi, en remplaçant opportunément celle figurant dans le projet de loi déposé par le Gouvernement, qui privilégiait la loi de l'État où le mariage est célébré, ce qui aurait encouragé, comme le signalait à juste titre la doctrine⁴³, les mariages migratoires.

Les requérants, en contestant la légitimité de la disposition précitée, invoquaient la violation tant du principe d'égalité que du principe de sécurité juridique, la règle dérogatoire se prêtant à des détournements des lois ou à des abus, ainsi qu'entraînant le risque de multiplier les mariages boiteux, valables en France et nuls dans d'autres pays.

Le Conseil constitutionnel, à notre avis un peu trop hâtivement, écarte les deux griefs, en s'appelant à la liberté d'appréciation du législateur, d'autant plus que la règle dérogatoire respecte « les autres conditions du mariage et notamment la condition de résidence » (*cons.* 29), ainsi qu'au rôle des juridictions compétentes, auxquels il appartient « d'empêcher, de priver d'effet et, le cas échéant, de réprimer » des pratiques abusives (*cons.* 30).

Évidemment, la règle dérogatoire s'applique pourvu qu'elle n'implique violation des engagements internationaux pris par la France.

Dans le but de permettre, comme pour la disposition qu'on vient d'examiner, l'application la plus ample possible de la nouvelle réglementation, le législateur de 2013 a aussi prévu, dans le chapitre consacré aux dispositions transitoires et finales, l'article 21, qui prévoit la validation et transcription en France des mariages contractés à l'étranger avant l'entrée en vigueur de la loi, sous réserve du respect des dispositions du code civil relatives à la validité du mariage (articles 144, 146, 146-1, 147, 161, 162, 163, 180 et 191), ainsi que des conditions prévues pour la transcription (articles 171-5 et 171-7).

Les requérants contestaient la légitimité de cet article sous plusieurs aspects, car : *a)* il entraînait une insécurité juridique manifeste, en soustrayant la validité du mariage à la loi applicable au moment de sa célébration selon la règle générale ; *b)* la validation ne répondait pas à un motif suffisant d'intérêt général ; *c)* la norme portait atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi.

Le Conseil constitutionnel tout d'abord relève, ayant recours aussi aux travaux préparatoires de la loi, que le législateur a bien précisé les conditions de reconnaissance et de transcription, cette dernière ayant lieu sous le contrôle de l'autorité diplomatique ou consulaire ainsi que du ministère public (*cons.* 85). Il souligne ensuite que les dispositions contestées ne portent atteinte à aucun droit acquis, par conséquent « il était loisible au

⁴³ V. FULCHIRON, H., *op. cit.* ; SINDRES, D., *op. cit.* (*supra* note 6).

législateur d'instaurer une exception à la règle générale », et il conclut en déclarant qu'elles « ne sont entachées d'aucune inintelligibilité » (*cons.* 86).

Le juge ignore, sans justifier son silence, l'autre grief soumis à son attention, à savoir l'absence d'un motif suffisant d'intérêt général pour légitimer une loi de validation, d'après sa même jurisprudence. En effet, à partir de décembre 1999, après la décision *Zielinski et autres c. France* de la Cour européenne des droits de l'homme du 28 octobre 1999, qui avait censuré, aux termes de l'article 6 de la Convention de Rome, une validation législative⁴⁴, justifiée au contraire par le Conseil constitutionnel⁴⁵, le juge français a renforcé son contrôle sur les lois de validation, en exigeant que le motif d'intérêt général, pour légitimer une validation, soit « suffisant », et évoquant l'appréciation du degré de suffisance (déc. n° 99-422 DC du 21 décembre 1999, *cons.* 64 et 65)⁴⁶.

Une autre disposition contestée était l'article 14 de la loi, qui habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnances, aux termes de l'article 38 de la Constitution, les mesures de coordination nécessaires pour adapter à la loi l'ensemble des dispositions législatives en vigueur, à l'exception de celles du code civil.

Les requérants censuraient cet article pour un triple motif : *a)* la disposition avait été introduite par amendement lors de l'examen de la loi en première lecture au Sénat, d'où la non présentation de l'étude d'impact y relative et le détournement de procédure ; *b)* la finalité des mesures et le domaine d'intervention du Gouvernement étaient définis de façon imprécise ; *c)* étant donné la nécessité de mesures de coordination et adaptation des textes législatifs, mesures que le Gouvernement devait adopter dans un délai de six mois, l'entrée en vigueur de la loi ne pouvait être immédiate, comme prévu, en ignorant les exigences constitutionnelles d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

Comme chacun le sait, le Conseil constitutionnel a adopté une jurisprudence, désormais consolidée, afin de tempérer l'extrême latitude d'intervention, sauf le « délai limité », que la lettre de l'article 38 semble attribuer aux habilitations.

Dès la décision n° 76-72 DC du 12 janvier 1977⁴⁷ le juge a spécifié que l'alinéa premier de l'article 38 « doit être entendu comme faisant obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, lors du dépôt d'un projet de loi d'habilitation et pour la justification de la demande présentée par lui, quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre » (*cons.* 2). Ensuite, par la décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999⁴⁸, il a ultérieurement précisé que le Gouvernement doit indiquer non seulement la finalité des mesures, mais aussi « leur domaine d'intervention », tout en soulignant que cela ne se traduit pas dans l'obligation « de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il

⁴⁴ Selon la Cour de Strasbourg, le risque financier invoqué par le Conseil constitutionnel « ne saurait permettre... que le législateur se substitue, tant aux parties à la convention qu'aux juges, pour régler le litige ».

⁴⁵ V. déc. n° 93-332 DC du 13 janvier 1994, *cons.* 2 à 8, *Rec.*, 1994, p. 21.

⁴⁶ V. *Rec.*, 1999, p. 143. S'appuyant sur cette jurisprudence, le Conseil constitutionnel se prévaut largement de son pouvoir de contrôle plus contraignant, en vue de limiter la pratique très courante des validations législatives. V., par ex., déc. 99-425 DC du 29 décembre 1999, *cons.* 11, 14 et 15, *Rec.*, 1999, p. 168 ; déc. n° 2002-458 DC du 7 février 2002, *cons.* 5, *Rec.*, 2002, p. 80 ; déc. n° 2003-486 DC du 11 décembre 2003, *cons.* 24, *Rec.*, 2003, p. 467 ; déc. n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, *cons.* 19, 20 et 21, *Rec.*, 2006, p. 129.

⁴⁷ V. *Rec.*, 1977, p. 31.

⁴⁸ V. *Rec.*, 1999, p. 136.

prendra en vertu de [l'] habilitation » (*cons.* 12). La ligne interprétative a été confirmée en plusieurs décisions⁴⁹.

En écartant le grief de détournement de procédure, le Conseil constitutionnel confirme sa jurisprudence, d'après laquelle seul le Gouvernement peut présenter une demande d'habilitation, étant exclue l'initiative parlementaire⁵⁰, et qu'il « a la faculté de le faire en déposant soit un projet de loi, soit un amendement⁵¹ à un texte en cours d'examen » (*cons.* 78)⁵².

Sur le grief de fond le juge, après avoir rappelé sa ligne interprétative de l'article 38 (*cons.* 79), souligne que : *a*) l'article 14 de la loi déferée indique clairement la finalité des mesures à prendre (« afin de tirer les conséquences de l'application aux conjoints et parents de même sexe des dispositions applicables aux conjoints et parents de sexe différent ») ; *b*) l'objet de l'habilitation est limité, en s'agissant de simples modifications d'ordre terminologique et des coordinations qui leur sont liées ; *c*) de toute façon, ces habilitations « ne peuvent pas dispenser le Gouvernement, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont ainsi conférés, de respecter les règles et principes de valeur constitutionnelle » (*cons.* 80).

Enfin le Conseil constitutionnel aborde le grief sur l'intelligibilité des lois et, donc, sur la nécessaire concomitance de l'entrée en vigueur de la loi déferée avec celle des ordonnances. Dans ce but il rappelle que l'article 13 de la loi a déjà introduit dans le code civil une disposition d'application générale, à savoir l'article 6-1, qui assimile conjoints et parents de sexe différent et de même sexe en ce qui concerne les effets, droits et obligations découlant du mariage et de la filiation adoptive (al. 1)⁵³. Les adaptations d'ordre terminologique et les coordinations des textes législatifs, sauf le code civil, confiées au Gouvernement ont la simple finalité « d'améliorer la qualité de la loi ». Il s'ensuit le manque de fondement du grief (*cons.* 81) et la déclaration de conformité constitutionnelle de l'habilitation conférée.

Abstraction faite du cas d'espèce, remarquons que les habilitations aux termes de l'article 38, malgré les limites interprétatives introduites par le Conseil constitutionnel, laissent des marges d'intervention dans le domaine législatif trop larges, par surcroît dans un régime, tel que le régime semi-présidentiel français, qui manque d'un système adéquat de *checks and balances*, et dans lequel le Président de la République, grâce aussi à une pratique

⁴⁹ V. déc. n° 2003-473 DC du 26 juin 2003, *cons.* 4, *Rec.*, 2003, p. 382 ; déc. n° 2006-534 DC du 16 mars 2006, *cons.* 10, *Rec.*, 2006, p. 44 ; déc. n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, *cons.* 18, *Rec.*, 2009, p. 36 ; déc. n° 2009-584 DC du 16 juillet 2009, *cons.* 22, *Rec.*, 2009, p. 140 ; déc. n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, *cons.* 69, *Rec.*, 2010, p. 367.

⁵⁰ V. déc. n° 2004-510 DC du 20 janvier 2005, *cons.* 28 et 29, *Rec.*, 2005, p. 41.

⁵¹ Évidemment, si la demande d'habilitation est présentée par amendement à un projet de loi en cours d'examen, il faut respecter la jurisprudence constitutionnelle sur les amendements, qui censure la pratique des « cavaliers législatifs », à savoir des amendements qui n'ont aucun lien, même seulement indirect, avec le texte législatif original. Une telle pratique anormale a été progressivement censurée de plus en plus par la jurisprudence constitutionnelle, en particulier à l'occasion du contrôle des lois de finances (on parle en ce cas de « cavalier budgétaire ») et de financement de la sécurité sociale (« cavalier social »). Les grilles du contrôle se sont de plus en plus élargies, puisque le Conseil constitutionnel a graduellement abandonné la règle qu'il s'était imposée du « préalable parlementaire » (non-lieu à censure, si la question n'eût pas été soulevée au cours de la procédure législative), règle adoptée dans la décision n° 86-221 DC du 29 décembre 1986 (*Rec.*, p. 179) et laissée tomber avec la décision n° 2001-445 DC du 19 juin 2001 (*Rec.*, p. 63), pour imposer, par la décision n° 2006-532 DC du 19 janvier 2006 (*Rec.*, p. 31), la règle de « l'entonnoir » après la première lecture (nécessité d'un lien direct des amendements avec une disposition encore objet de discussion), et en s'attribuant, enfin, par la décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006 (*Rec.*, p. 50), le contrôle de plein droit de tout « cavalier législatif », non seulement des « cavaliers budgétaires » ou « sociaux ».

⁵² V. déc. n° 2006-534 DC précitée, *cons.* 5.

⁵³ L'article 6-1 prévoit aussi les nécessaires modifications d'ordre terminologique du code civil (al. 2, 3 et 4).

institutionnelle consolidée et au « fait majoritaire »⁵⁴, peut facilement manier le Gouvernement.

Pour faire une comparaison citons l'article 76 de la Constitution italienne, d'après lequel non seulement l'habilitation appartient à l'initiative du Parlement, mais ce dernier, à part l'indication d'objet et de délai, doit définir en détail les « principes et critères directeurs », en élaborant celle qu'on pourrait qualifier une « loi-cadre ». En outre, le décret législatif du Gouvernement est susceptible d'un contrôle de constitutionnalité pour violation indirecte de l'article 76, s'il ne respect pas les dispositions de la loi.

Par contre, en France, l'ordonnance adoptée par le Gouvernement au sens de l'article 38 a un caractère hybride, et acquiert force de loi seulement si elle fait l'objet d'une loi de ratification⁵⁵, à laquelle par ailleurs n'est pas subordonnée sa validité, le Gouvernement étant seulement obligé à déposer devant le Parlement, dans le délai fixé, le projet de loi de ratification. En plus, le Conseil constitutionnel n'est pas compétent à contrôler les ordonnances non ratifiées par le Parlement, en tel cas l'ordonnance ayant valeur d'acte réglementaire, soumis au contrôle du Conseil d'État.

5. Considérations conclusives. Bref aperçu de droit comparé

À l'époque actuelle, où les législateurs nationaux s'ouvrent de plus en plus à une application rigoureuse du principe d'égalité même à l'égard de l'institution du mariage⁵⁶, en excluant toute différenciation fondée sur l'orientation sexuelle des individus, et un concept de famille en sens pluraliste⁵⁷ est mûri dans les dernières décennies, en s'imposant impérieusement, et cela avec l'aval des cours constitutionnelles, il aurait été anachronique pour le juge français de déclarer inconstitutionnelle la loi du 17 mai 2013, outre que juridiquement, comme on l'a vu, difficilement soutenable.

⁵⁴ Le « fait majoritaire », à savoir l'homogénéité entre la majorité présidentielle et la majorité parlementaire, a caractérisé la France de la V^e République (sauf les périodes de « cohabitation » : 1986-1988 et 1993-1995 sous Mitterrand, 1997-2002 sous Chirac), et il tendra à la caractériser de plus en plus avec l'introduction du « quinquennat » (durée de cinq ans du mandat présidentiel) par la loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000.

⁵⁵ Après la révision constitutionnelle de 2008 les ordonnances « ne peuvent être ratifiées que de manière expresse » (art. 38, al. 2). Auparavant, étant la Constitution muette sur ce point, l'interprétation jurisprudentielle, y compris celle du Conseil constitutionnel, avait admis que la ratification puisse être aussi implicite, à savoir « résulter d'une manifestation de volonté implicitement mais clairement exprimée par le Parlement » (déc. n° 72-73 L du 29 février 1972, *cons. 3, Rec.*, 1972, p. 31).

⁵⁶ Plusieurs pays aujourd'hui prévoient des formes de reconnaissance des unions homosexuelles, qui vont du « partenariat enregistré » à l'ouverture du mariage aux couples de personnes de même sexe. En Europe, le premier pays à reconnaître un statut juridique (*registreret partnerskab*) aux couples homosexuels, au nom du principe d'égalité et d'interdiction de toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, a été le Danemark (juin 1989), tandis que les Pays Bas ont été les premiers à adopter une loi ouvrant le mariage aux couples homosexuels (avril 2001). Hors de l'Europe, des lois sur le mariage homosexuel ont été adoptées par le Canada (2005), l'Afrique du Sud (2006), l'Argentine (2010), l'Uruguay et la Nouvelle-Zélande (2013), ainsi que par certains États fédérés du Mexique et des États-Unis d'Amérique.

⁵⁷ Dans le monde contemporain les concepts de famille et de mariage ont subis des profondes mutations, pour englober plusieurs formes de familles et de conjugalité. En France, comme dans d'autres pays, sous l'urgence de revendications dues à l'évolution de la culture et des mœurs, le législateur a adopté des règles de plus en plus ouvertes aux nouvelles exigences sociales : libéralisation du divorce, égalité des filiations, avec la disparition même terminologique de la distinction entre enfants légitimes et naturels, maîtrise de la fécondité et accès à la procréation médicalement assistée, neutralisation de la présomption de paternité, application de plus en plus flexible de l'institution de l'adoption, homoparentalité, *etc.*, jusqu'à l'ouverture du mariage aux couples homosexuels.

La Cour suprême des États-Unis a déclaré récemment, par une décision du 26 juin 2013, la loi fédérale sur le mariage du 21 septembre 1996 (*Defense of Marriage Act*) inconstitutionnelle car, en définissant le mariage comme « only a legal union between one man and one woman », elle portait atteinte à la liberté personnelle, en violation du V^{ème} Amendement⁵⁸.

Le Tribunal constitutionnel espagnol, bien qu'en présence d'une disposition de la Constitution (art. 32, al. 1) qui déclare le droit de l'homme et de la femme de contracter mariage en pleine égalité juridique, a prononcé, le 16 novembre 2012, une décision très intéressante, par laquelle, à la lumière d'une interprétation de la Constitution en tant que « droit vivant », et en sens conforme au droit international sur les droits fondamentaux (art. 9 et 21 de la Charte de l'Union européenne), auquel la Constitution même (art. 10, al. 2) oblige la lecture du texte constitutionnel, ainsi qu'au nom du principe d'interdiction de toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle (art. 14 de la Constitution et art. 21 de la Charte précitée), a déclaré constitutionnelle la loi n° 13/2005 du 1^{er} juillet 2005, qui a introduit en Espagne le mariage homosexuel (*fundamentos jurídicos*, notamment points 9, 10 et 11)⁵⁹.

Le Tribunal constitutionnel portugais aussi s'est prononcé, le 8 avril 2010, en voie préventive, pour la légitimité du projet de loi, devenu loi n° 9 du 31 mai 2010, qui modifie l'article 1577 du code civil afin de permettre l'ouverture du mariage aux couples homosexuels, en s'appelant entre autres au caractère « ouvert » du concept constitutionnel de mariage, dont seul le législateur a compétence à suivre et traduire en règles l'évolution (*fundamentação*, notamment point 22)⁶⁰.

La Constitution est « un arbre vivant », dit justement et plastiquement le juge espagnol. Le mariage est « un concept ouvert », affirme le juge portugais. Voilà les deux aspects, « droit vivant » aussi des constitutions et caractère évolutif des questions de société, qu'à notre avis aucun juge constitutionnel ne peut ignorer. Il s'ensuit que tant que possible, sans encourir des fractures du tissu constitutionnel, le juge doit donner des normes constitutionnelles une interprétation conforme à la réalité sociale dans son évolution continue ; de même les constitutions, si elles n'entendent pas trahir leur fonction de réglementation ductile de base pour l'organisation d'une société politique, dont elles établissent les structures et les principes fondamentaux dans une perspective de long terme, ne peuvent se prêter à régler des questions de société, qui pour leur nature échappent à toute cristallisation, et encore moins permettre sur ces thèmes, selon une interprétation correcte du droit constitutionnel et de sa *ratio*, l'extrapolation par voie déductive de principes non écrits.

Comme la jurisprudence des cours constitutionnelles et du Conseil constitutionnel français même l'enseigne, sur les questions de société les cours ont été réticentes à s'aventurer dans une interprétation évolutive⁶¹, qu'elles utilisent par contre amplement dans le secteur des

⁵⁸ V. Supreme Court, 26 juin 2013, *United States v. Windsor*. Il y a lieu de rappeler que la décision de la Cour suprême n'implique pas l'ouverture du droit au mariage pour les couples homosexuels aux États-Unis, car les matières relatives au droit matrimonial et de la famille relèvent de la compétence de chaque État, et non de l'État fédéral. Jusqu'à présent, dix-sept États reconnaissent le mariage homosexuel.

⁵⁹ V. Tribunal constitucional, *sentencia* n° 198/2012 du 6 novembre 2012, *Boletín oficial del Estado* n° 286, 28 novembre 2012.

⁶⁰ V. Tribunal constitucional, *acórdão* n° 121/2010 du 8 avril 2010, *Diário da República* n° 82, 28 avril 2010.

⁶¹ De même la Cour constitutionnelle italienne, appelée à se prononcer sur la constitutionnalité des articles du code civil de 1942 qui réservent l'accès au mariage aux couples hétérosexuels, a déclaré la question de légitimité irrecevable par rapport à

droits fondamentaux traditionnels, sous l'impulsion aussi de la jurisprudence internationale, et elles ont toujours reconnu la faculté la plus ample d'appréciation au législateur ordinaire⁶², qui seul peut accompagner, le cas échéant accélérer, et traduire en règles, par un instrument dynamique tel que la loi, l'évolution des mœurs sociales. Mais une fois le choix du législateur effectué, les cours constitutionnelles n'ont pas hésité à donner leur aval, à la lumière, si nécessaire, d'une lecture évolutive du texte constitutionnel.

Demander au juge français de rejeter le choix législatif, comme une partie de la doctrine le souhaitait sur la base de préjugés moraux ou idéologiques, c'était conduire une bataille perdue d'avance.

Par ailleurs, la ligne jurisprudentielle adoptée par les cours constitutionnelles n'est pas renonciataire, comme cela a été affirmé⁶³, mais représente plutôt une vision réaliste de leur propre rôle, qui n'est pas celui de remplacer le législateur, mais d'en contrôler rigoureusement les choix, y compris les choix concernant des questions de société, afin de préserver le tissu constitutionnel et ses principes suprêmes, ayant recours, le cas échéant, à une lecture évolutive des textes.

l'article 2 (droits inviolables de l'individu), et non fondée par rapport aux articles 3 (principe d'égalité) et 29 (al. 1 : reconnaissance des « droits de la famille comme société naturelle fondée sur le mariage » ; al. 2 : « égalité morale et juridique des conjoints ») de la Constitution, dans l'attente prudente d'une intervention du législateur (déc. n° 138 du 15 avril 2010). Il y a lieu de souligner que la législation italienne ne reconnaît aucun statut juridique aux couples homosexuels. La tentative du gouvernement Prodi en 2007 d'introduire un statut juridique (DICO) sur le modèle français du PACS échoua, non seulement pour la chute du gouvernement, mais pour la tenace opposition d'une partie de la classe politique et de la culture, toujours asservie hypocritement aux pressions de l'Église catholique. Face à une telle situation la Cour, tout en reconnaissant que la notion de « formation sociale » (art. 2 de la Constitution) couvre aussi l'union homosexuelle (*considerato in diritto*, point 8) et que les concepts de famille et de mariage ne sont pas cristallisables, « car ils sont dotés de la flexibilité propre des principes constitutionnels et, donc, doivent être interprétés en tenant compte non seulement des transformations du droit, mais aussi de l'évolution de la société et des mœurs » (*ibid.*, point 9), n'a pas cru pouvoir omettre l'intervention législative, même en présence de normes constitutionnelles (art. 3 et art. 29 précités) passibles d'une interprétation évolutive ; au contraire, elle a donné de ces dernières une lecture ancrée au contexte historique dans lequel la Constitution fut rédigée (*ibid.*, point 9), en soulignant en outre que les sources internationales (art. 9 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 12 de la Convention européenne des droits de l'homme), invoquées par les requérants et par le juge *a quo*, renvoient aux lois nationales (*ibid.*, point 10). La Cour de cassation, première section civile, dans une décision du 15 mars 2012 (n° 4184), tout en confirmant la légitimité du refus de transcription en Italie du mariage contracté aux Pays-Bas par deux citoyens italiens de même sexe, a pourtant observé qu'est « radicalement dépassée l'idée selon laquelle la différence de sexe est une condition indispensable, pour ainsi dire 'naturaliste', de l'existence même du mariage », et elle est allée jusqu'à affirmer que sa jurisprudence, fondée sur cette prémisse, « ne se montre plus à la hauteur de l'actuelle réalité juridique » (*motivi*, point 4.3). Tout récemment, et pour la première fois en Italie, le tribunal de Grosseto, par une décision du 9 avril 2014, a ordonné à la mairie de transcrire dans le registre de l'état civil le mariage contracté à New York par deux citoyens italiens de même sexe, en soutenant que la transcription n'a pas nature « constitutive, mais vise seulement à certifier et donner publicité à un acte déjà valide en soi ».

⁶² Une ligne jurisprudentielle comparable est suivie par les Cours européennes. V., par ex., l'arrêt de la Cour de Strasbourg du 24 juin 2010 dans l'affaire *Schalk et Kopf c. Autriche* où, à propos de l'ouverture du mariage aux couples homosexuels, la Cour déclare qu'il s'agit d'un choix qui relève du seul législateur national, car le mariage a des profondes connotations sociales et culturelles qui diffèrent largement d'une société à l'autre (points 61 et 62).

⁶³ V. MATHIEU, B., « Décision du Conseil constitutionnel sur le mariage homosexuel », 30 mai 2013, over-blog.com/article.

THE FINNISH PARLIAMENT AND ITS SCRUTINY OF EU MATTERS: AN EFFICIENT MODEL

Marco Lunardelli*

TABLE OF CONTENTS: 1. Introduction. – 2. Finland and the European Union until the Lisbon Treaty (Section A). – 3. The Finnish Constitution (Section B). – 3.1. The overall frame work of decision-making powers. – 3.2. The Constitution and international obligations – 4. The Åland Islands and the EU (Section C). – 5. The Finnish Parliament (the *Eduskunta*) (Section D). – 6. The Grand Committee (*Suuri Valiokunta – SuV*) and the Foreign Affairs Committee (*Ulkoasiain valiokunta – UaV*) of Parliament (Section E). – 7. The *Eduskunta's* relation with COSAC and access to the IPEX database (Section F). – 8. The control of subsidiarity (Section G). – 8.1. National Parliaments of the EU member states and the early warning system. – 8.2. The Grand Committee's scrutiny of subsidiarity. – 9. Finland amid recent stabilisation and economic governance measures (Section H). – 9.1. The confidentiality of recent meetings aimed at tackling the financial crisis. – 9.2. The constitutional Law Committee's key role in assessing stabilization and economic governance measures. – 10. Conclusion.

1. Introduction

This paper aims at demonstrating that Finland's parliamentary scrutiny of EU matters is particularly efficient and can be a model for other EU Member States. Even though the government is competent to deal with EU matters, the Finnish Parliament (the *Eduskunta*) is constitutionally empowered to participate in EU policy formulation. Deep involvement in the preparation of national positions on EU matters is consistent with the *Eduskunta's* "role as the supreme organ of state"¹. At the heart of the system laid down in the Constitution and the Parliament's Rules of Procedure are parliamentary committees, especially the Grand Committee. The Parliament also enjoys the right to receive from the government comprehensive information enabling the Parliament itself to examine EU documents and express its view. As a result, Finland's constitutional framework requires the government and the Parliament to steadily cooperate on EU matters².

Section A outlines the history of Finland's relations with the European Union until the Lisbon Treaty was ratified. Section B briefly examines the Constitution of Finland on two counts: the governmental decision making and international relations. With regards to the latter, the President of the Republic and the government cooperate in conducting foreign affairs. Issues concerning the European Union, however, fall within the government's remit. As noted above, the Finnish Parliament has a prominent role in the formulation of national policy on EU matters. Section C focuses on the Åland Islands, an autonomous region enjoying a special relationship with the European Union. The government of Åland is granted the right to participate in preparing Finnish positions relating to the European Union. Section D deals with the structure and functioning of the *Eduskunta* and stresses the importance of parliamentary committees. Section E looks more deeply into the Grand

*Dottore di ricerca in Scienze giuridiche presso l'Università di Pisa

¹ Report of the Grand Committee 1/2014. *The Government's White Paper on EU Policy 2014*, SuVM 1/2014 vp ("vp" stands for "valtiopäivät", which means "parliament"), 32.

² *Id.*

Committee and the Foreign Affairs Committee. The former analyses all EU matters involving the Parliament's competence except for those regarding the common foreign and security policy (CFSP). CFSP issues are entrusted to the Foreign Affairs Committee. Section F addresses the *Eduskunta's* relation with COSAC. Furthermore, deployment of the IPEX database by the Finnish Parliament is briefly examined. Section G deals with the Parliament controlling proposed EU legislation's compliance with the principle of subsidiarity. Section H investigates Finland's approach to the stabilisation and economic governance measures taken to combat the recent financial crisis. By and large, those measures have been considered to be compatible with the Finnish Constitution by the Constitutional Law Committee.

2. Finland and the European Union until the Lisbon Treaty (Section A)

On 24 June 1994, the European Union and Finland signed a treaty on accession of the latter to the EU [hereinafter "Finnish Accession Treaty"] in Corfu. The related Act of Accession [hereinafter "Act of Finnish Accession to the EU"], expressly considered as part of the Treaty, set out the specific conditions of admission. The Treaty was also signed by the representatives of Austria, Sweden, and Norway. Therefore, the act integrating the Treaty contained provisions regarding the accession of those four countries to the EU³.

The Finnish Accession Treaty did not grant Finland any opt-out concerning the EMU (Economic and Monetary Union). On 1 January 1995, Finland officially joined the European Union⁴. In April 1998, the Finnish Parliament decided by simple majority to proceed to the third EMU stage on the basis of a government statement⁵. Finland's commitment to participating in the third stage was deemed to be "constitutionally settled as a part of the EU membership obligations."⁶ It has been noted that the strong recession Finland had gone through in the early 1990s "paved the way for a smooth transition into the third stage of the EMU."⁷ A key point of this stage was the introduction of a common currency, and Finland was among the first-wave countries switching to the euro. Indeed, since 1 January 1999, the euro has been Finland's currency instead of former national currency - the Finnish *markka*.

³ Act concerning the conditions of accession of the Kingdom of Norway, the Republic of Austria, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded (Official Journal of the European Communities, C 241, 29 August 1994). The Act of Accession included specific provisions targeting those countries individually, since the EU institutions had decided to conduct parallel but separate negotiations with them. In other words, the peculiarity of each candidature was taken into account and resulted in granting temporary derogations tailored to that distinctiveness. See M. JORNA, *The accession negotiations with Austria, Sweden, Finland, and Norway: a guided tour*, E. L. Rev. 1995, 20 (2) 131.

⁴ On 6 October 1994, an advisory referendum was held in Finland and 56.9 per cent of the votes cast was in favour of accession. The Parliament approved the Ratification Act on 18 November 1994 (152 votes out of 200) and the President of the Republic of Finland signed it on 8 December 1994. The Ratification Act entered into force on 1 January 1995. See P. AALTO, *Accession of Finland to the European Union: first remarks*, E. L. Rev. 1995, 20 (6), 618, 622.

⁵ See Government Statement 1/1998 vp. See also Statement of the Constitutional Law Committee 8/1998.

⁶ P. LEINO, J. SALMINEN, *The euro crisis and its constitutional consequences for Finland: is there room for national politics in EU decision-making?*, E. C. L. Rev. 2013, 9 (3), 451, 455 [hereinafter LEINO, SALMINEN, *The euro crisis and its constitutional consequences for Finland*].

⁷ *Id.*, at 454.

On 11 June 2008, the majority of Finnish Parliament approved the Lisbon Treaty⁸ (151 votes out of 200). On 12 September 2008, the President of the Republic of Finland signed the Treaty, which was thus formally ratified. The act implementing the Treaty also got confirmation.

3. The Finnish Constitution (Section B).

3.1. The overall framework of decision-making powers.

The Constitution of Finland (Act No. 731/1999) was adopted on 11 June 1999 and entered into force on 1 March 2000. Section 131 Const. enumerates the former constitutional acts repealed by the Constitution itself: the Constitution Act of Finland of 17 July 1919; the Parliament Act of 13 January 1928; the Act on the High Court of Impeachment of 25 November 1922 (Act No. 273/1922); the Act on the Right of Parliament to Inspect the Lawfulness of the Official Acts of the Members of the Council of State, the Chancellor of Justice and the Parliamentary Ombudsman of 25 November 1922 (Act No. 274/1922).

Professor Saraviita argues that “[t]he year 2000 Constitution was partly a response of the political system to the obvious semi-presidential features of the year 1919 Constitution.”⁹ In particular, the new Constitution has increased the Finnish Parliament’s powers and dampened the prerogatives of the President of the Republic. Section 3 (1) Const. assigns the legislative and budgetary powers to the Parliament. Section 3(2) provides: “The governmental powers are exercised by the President of the Republic and the Government, the members of which shall have the confidence of the Parliament.” The Finnish government, officially known as the Council of State, is involved in presidential decision making essentially by issuing proposals. At the same time, the government is politically accountable to the Parliament, which is capable of influencing the President of the Republic by holding the government accountable. Therefore, the so-called principle of parliamentarism is essential to the current model of governmental decision making in Finland¹⁰. By and large, the framework of decision making as meant by the 2000 Constitution has been deemed to be one of a kind¹¹.

3.2. The Constitution and international obligations

Section 1 (3) Const. contains “a so-called internationalisation principle”¹². Since 2000, the Constitutional Law Committee (*PeV*, *Perustuslakivaliokunta*) has interpreted such principle so

⁸ O. J. C 306/1, 17 December 2007.

⁹ I. SARAVIITA, *Semi-presidential aspects in the year 2000 Constitution of Finland*, 8 (2007), available at <http://www.ulapland.fi/loader.aspx?id=92ff6f32-e17a-4026-ae83-2429e7ee0ebc>.

¹⁰ *Id.*, at 20 (“Characteristically to the year 2000 Constitution, the connection of the presidential powers to the principle of parliamentarism may be seen in the wording, that the President of the Republic makes decisions on the proposals of the Government. In an ambiguous way, even the President is bound to the influence of Parliament (the majority groups) through the principle of parliamentarism ... The Government and the Ministers bear the political responsibility of the decisions of the President of the Republic.”).

¹¹ *Id.*, at 10 (“The decisionmaking system in the year 2000 Constitution is purely of Finnish design, and has no equivalent among existing constitutional systems.”).

¹² LEINO, SALMINEN, *The euro crisis and its constitutional consequences for Finland*, *supra* note 6, at 456.

as to embrace Finland's EU membership¹³. A partial revision of the Constitution¹⁴, which entered into force on 1 March 2012, added an express reference to EU membership¹⁵. Currently, Section 1 (3) provides: "Finland participates in international co-operation for the protection of peace and human rights and for the development of society. Finland is a Member State of the European Union."

Chapter 8 of the Finnish Constitution is dedicated to international relations. Pursuant to Section 93 (1), foreign affairs are conducted by the President of the Republic in cooperation with the government. Nevertheless, the power to ratify and withdraw from international obligations is vested in the Parliament. Furthermore, the *Eduskunta* is competent to decide on implementation of those obligations. According to Section 93 (2), instead, the government is empowered to prepare and make decisions concerning the European Union. Therefore, the government has the authority to deal with all EU matters. The Finnish Parliament, however, is to participate in drafting national policy on EU matters affecting the Parliament's province.

Section 94 of the Constitution regulates the acceptance and denouncement of international obligations. According to Section 94 (1), the Parliament's acceptance is necessary whenever international obligations "contain provisions of a legislative nature, are otherwise significant, or otherwise require approval by the Parliament under this Constitution." In like manner, Section 95 (1), amended by Act No. 1112/2011, provides that an act of the Parliament is required to bring into force international obligations containing provisions of a legislative nature. International obligations are brought into force by a decree, instead, if they do not fall within the Parliament's competence.

Furthermore, Sections 94 (2) and 95 (2), as amended by Act No. 1112/2011, require a two-third majority vote of the Parliament to decide on fundamental matters such as EU membership¹⁶. Pursuant to Section 94 (2), decisions concerning the acceptance or denouncement of international obligations are to be made by at least two third of the votes cast when "the proposal concerns the Constitution or an alteration of the national borders, or such transfer of authority to the European Union, an international organisation or an international body that is of significance with regard to Finland's sovereignty ...". In the cases just mentioned, Section 95 (2) provides that bringing into force international obligations calls for the Parliament to adopt an act, "without leaving it in abeyance, by a decision supported by at least two thirds of the votes cast."

¹³ See T. OJANEN, *EU Law and the Response of the Constitutional Law Committee of the Finnish Parliament*, Scandinavian Studies in Law 2007, 52, 203, 217.

¹⁴ Act No. 1112/2011.

¹⁵ See J. SALMINEN, Manifestations of the European Union Membership in the Constitution of Finland in the European Context, *Europarättslig tidskrift*, 2010, 509.

¹⁶ Prior to Act No.1112/2011, the Constitution of Finland did not expressly address the matter of transferring authority to international and supranational organisations. See OJANEN, *EU Law and the Response of the Constitutional Law Committee of the Finnish Parliament*, *supra* note 13, at 206 (arguing that "one ... looks in vain for a constitutional provision that permits limitations of sovereignty or the transfer of sovereign powers to international institutions in general, not to speak of the EU in particular.").

Section 96 Const. contains the main provisions on the Finnish Parliament's participation in formulating national policy on EU matters. Section 97, finally, concerns the Parliament's right to receive information on international affairs.

4. The Åland Islands and the EU (Section C)

The Åland Islands or Åland, a Swedish-speaking archipelago, form part of Finland. This region has been granted a great deal of autonomy by the Finnish Parliament since 1920. The Act on the Autonomy of Åland (currently, Act No. 1991/1144) [hereinafter "the Autonomy Act"] entered into force on 1 January 1993. According to Section 120 of the Finnish Constitution, the Åland Islands are recognized to have self-government "in accordance with what is specifically stipulated in the Act on the Autonomy of the Åland Islands."

The *Lagting* is Åland's thirty-member legislative assembly. Amendments to the Autonomy Act by the Finnish Parliament require not only the same legislative procedure as constitutional amendments, but also the *Lagting*'s consent. Therefore, the Autonomy Act is usually considered to be hierarchically lower than the Constitution of Finland but higher than legislative acts of the Parliament¹⁷. In addition, Chapter 9, Section 59(1), of the Autonomy Act, amended by Act No. 68/2004, provides: "If a treaty or another international obligation binding on Finland contains a term which under this Act concerns a matter within the competence of Åland, the Åland Parliament must consent to the statute implementing that term in order to have it enter into force in Åland."

In 1994 Åland's Parliament gave its consent to EU membership¹⁸, and the Åland Islands joined the European Union along with the rest of Finland on 1 January 1995. Åland's relationship with the European Union¹⁹ is governed by Protocol No. 2 to the Act of Finnish Accession to the EU [hereinafter "Protocol 2"]. As the preamble to Protocol 2 states, the Åland Islands enjoy "special status" under international law. Accordingly, Åland is granted some exemptions from application of European Union legislation²⁰. Article 2 (a) of Protocol

¹⁷ See *Hierarchy of Norms in Finnish Law*, ACA-Europe Seminar, *Soft law, legal norms and sources of law*, Paris, 18 December 2013. See also I. SARAVIITA, *Constitution of Finland*, 48-49, available at <http://personal.inet.fi/tiede/ilikka.saraviita/constitutionoffinland1.pdf> ("From the hierarchical point of view the Act of the Autonomy is located somewhere between the Constitution and ordinary legislation ...").

¹⁸ A separate referendum on EU membership was held in the Åland Islands on 20 November 1994. The tally of voters in favour of joining the European Union was 73.6 per cent. Accordingly, Åland's Parliament formally approved the Åland Islands' accession to the EU on 2 December 1994. See COUNCIL OF EUROPE – EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, *Local Self-Government, Territorial Integrity, and Protection of Minorities*, 35 (Science and technique of democracy, No. 16, 1996) ("Had EU membership been rejected, the Ålandic government would probably have resigned and the Islands would not have become a part of the European Union by 1 January 1995, but would have assumed a status comparable to that of the Faroe Islands.").

¹⁹ See M. EKMAN, *The Right to be Small and Different – Åland and the EU*, *The Jersey L. Rev.*, October 2006, available at http://www.jerseylaw.je/Publications/jerseylawreview/oct06/JLR0610_Ekman.aspx. See also H. JANSSON, J. SALMINEN (eds), *The second Åland Islands question: autonomy or independence?* (Julius Sundbloms Minnesstiftelse, 2001).

²⁰ See F. MURRAY, *The European Union and Member States Territories: A New Legal Framework Under the EU Treaties*, 132 (T.M.C. Asser Press, The Hague, The Netherlands, 2012) (noting that in the course of negotiations for Finland's accession to the EU, the Åland Islands "made it clear that they would only accept EU membership in return for specific derogations.") See also M. SUKSI, *Sub-State Governance through Territorial Autonomy. A Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions*, 593 (Springer Verlag, 2011) (pointing out that if Åland had not

No. 2, for example, provides that Åland's territory is excluded from "harmonization of the laws of the Member States on turnover taxes and on excise duties and other forms of indirect taxation."²¹ Pursuant to Article 2 (b), the derogation regarding indirect taxation "is aimed at maintaining a viable local economy in the islands and shall not have any negative effects on the interests of the Union nor on its common policies."²²

Åland's Parliament was required to approve the Lisbon Treaty to the extent that the Treaty fell within Åland's competence. Åland's Parliament passed its instrument of implementation (24 votes out of 30) on 25 November 2009²³. The *Lagting's* consent came after a long period of uncertainty²⁴. As a result, the provisions of the Treaty on the European Union (TEU) and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) entered into force in the whole territory of Finland on 1 December 2009. Under Article 355 (4) TFEU, "the Treaties shall apply to the Åland Islands in accordance with the provisions set out in Protocol 2 to the Act concerning the conditions of accession of the Republic of Austria, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden."

Section 59a of the Autonomy Act²⁵, amended by Act No. 68/2004, regulate Åland's involvement in drafting Finnish policy on EU matters. According to Section 59a (1), the government of Åland is granted the right to participate in the formulation of national positions concerning the European Union "if the matter would in other respects fall within the powers of Åland or if the matter otherwise may have special significance to Åland.". In case the stance taken by the government of Åland is incompatible with that of the Council of State, the government of Åland may request to declare its own view "when the positions of Finland are being presented in the institutions of the European Union.". Section 59a (2) empowers the government of Åland to prepare Finland's position on EU decisions producing effects in the Åland Islands "in so far as the matter would in other respects fall within the powers of Åland.". Furthermore, Section 59a (c) permits the government of

been expressly authorized to derogate from EU rules, "the assent of the Åland Legislative Assembly could not have been taken for granted, and thus there was a risk that Åland might remain outside the European Union altogether.").

²¹ See C. SCARPULLA, *The Constitutional Framework for the Autonomy of Åland: A Survey of the Status of an Autonomous Region in the throes of European Integration*, 87 (Meddelanden från Ålands högskola nr 14, Mariehamn 2002) (contending that "the exemption from the application of the Community rules in the field of indirect taxation, provided by Article 2 of the Protocol, has nothing to do with the previous status of Åland under International Law.").

²² See MURRAY, *The European Union and Member States Territories*, *supra* note 20, *id.* (arguing that the Åland Islands needed exemption from EU fiscal legislation "to permit the continuance of duty and tax free sales on ferry traffic to and from the Ålands after June 30, 1999 when all duty-free sales within the EU would be abolished."). The Author adds: "The Islands' economy depended to as large extent on these duty and tax-free arrangements which underpinned two of the Islands' most important industries - shipping and tourism." *Id.*

²³ See SUKSI, *Sub-State Governance through Territorial Autonomy*, *supra* note 20, *id.* (noting that Åland's Parliament was "the last law-making body in Europe" to approve the Lisbon Treaty).

²⁴ See D. CHAMPLIN, *The Lisbon Treaty & Parliaments: Status, Democracy, and Opinions*, 22 (Stockholm University, ACIII, 2008) ("The Fact that Finland's Parliament passed the treaty many months ago, in June [2008], and that Åland as of early January 2009 has yet to ... shows that there have been conflicts in this attempt. What might happen in Åland is still unclear.") See also P. ALILONTTINEN, S. RUÅ, *Lisbon Treaty Ratification: Will the Åland Islands become Finland's Greenland?*, EPIN Commentaries, 1/2008, 1 (quoting the following statement of former Finnish Supreme Court President and ECJ member Leif Sevón: "[T]he opposition by the Åland Islands may even jeopardize the ratification of the Lisbon Treaty.").

²⁵ Act No. 1556/1994 amended the Autonomy Act by adding a chapter regarding the Åland Islands' relations with the European Union.

Åland, upon request, to join the Finnish delegation “when matters falling within the powers of Åland under this Act are being prepared in the European Union.”

5. The Finnish Parliament (the *Eduskunta*) (Section D)

The *Eduskunta* is Finland’s unicameral parliament. Pursuant to Section 24 (1), the Parliament “consists of two hundred Representatives, who are elected for a term of four years at a time.” A proportional method – the *d’Hondt* method – is used to allocate seats in the Parliament. For parliamentary elections, Finland is divided into 15 constituencies. According to Section 25(2), “the Åland Islands shall form their own constituency for the election of one Representative.”

The Finnish Parliament’s plenary sessions are open to the public, even though the Parliament can opt for closed-door debates on specific occasions. On the contrary, secrecy characterizes committees’ meetings. Section 50 (2) Const., however, allows each committee to open its meetings to the public “during the time when it is gathering information for the preparation of a matter.” Minutes and other documents related to committees’ meetings are to be made available to anyone unless there is a compelling reason for withholding those documents from disclosure. Section 50 (3) provides that “when considering matters relating to Finland’s international relations or European Union affairs, the members of a Committee shall observe the level of confidentiality considered necessary by the Foreign Affairs Committee or the Grand Committee after having heard the opinion of the Government.”

The *Eduskunta* is usually described as a working parliament²⁶, that is a parliament whose members “focus in their work on detailed legislative scrutiny instead of grand debates on the floor.”²⁷ Over time, the Finnish Parliament has depended on its broad access to government information to hold the government accountable²⁸. The 2000 Constitution expressly grants the Parliament the right to receive comprehensive information from the government on matters relating to the European Union (Section 96) and international affairs in general (Section 97). It has been pointed out that Finland is the only EU Member State “where the Constitution prescribes unlimited access to information for parliament.”²⁹ According to the results of a questionnaire presented to national parliaments and chambers in 2012, the *Eduskunta* deploys European Commission documents transferred by the government³⁰. In other words, there is no direct flow of material from the EU “core executive”³¹ to the Finnish Parliament. Those documents are then made available to Members of Parliament (MPs) and their staff. Overall, the *Eduskunta* has stated it receives from the government

²⁶ See, e.g., D. ARTER, *Scandinavian Politics Today*, 211-17 (Manchester: Manchester University Press, 1999).

²⁷ T. RAUNIO, T. TIILIKAINEN, *Finland in the European Union*, 72 (Frank Cass, 2003).

²⁸ See T. RAUNIO, *The Finnish Eduskunta: Effective Scrutiny, Partisan Consensus* [hereinafter RAUNIO, *The Finnish Eduskunta*], 31, in O. TANS, C. ZOETHOUT, J. PETERS (eds) *National Parliaments and European Democracy: A Bottom-Up Approach to European Constitutionalism* (Groningen: Europa Law Publishing, 2007) (“A crucial element in holding the government accountable is access to information, and, in this sense, the *Eduskunta*’s powers have traditionally been very strong.”).

²⁹ EUROPEAN PARLIAMENT – CITIZENS’ RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS, *Democratic Control in the member states of the European Council and the Euro zone summits*, Study, PE 474.392, 32 (2013).

³⁰ See Seventeenth Bi-annual Report of COSAC on EU Practices and Procedures (April 2012) - Annex, 1.

³¹ S. HIX, *The Political System of the European Union*, 32 (2nd ed., Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005).

between 100 and 200 EU documents annually³². Among them are “the latest Council working group documents.”³³. The Finnish Parliament, however, is not provided access to any government-held database containing information and data on EU activities³⁴.

Parliamentary oversight of EU matters, regulated by the Constitution and the Parliament’s Rules of Procedure³⁵, is particularly efficient in Finland. The *Eduskunta* has been deemed to have “the strongest scrutiny mechanism [in the European Union] after the Danish parliament.”³⁶. Parliamentary scrutiny of EU matters is based on the pivotal role assigned to committees, whose decision-making process is essentially laid down in Section 39 of Parliament’s Rules of Procedure, amended by Act No. 10/2006. The Grand Committee and to less extent the specialized committees and sub-committees examine EU documents and participate in defining Finland’s positions on EU matters. EU proposals in the field of common foreign and security policy, however, are dealt with by the Foreign Affairs Committee (*Ulkoasiain valiokunta – UaV*). By contrast, the Parliament’s plenary session gives little contribution to EU policy formulation³⁷. Section 35 (1) Const. provides that the Parliament is to appoint, “[f]or each electoral term,” the Grand Committee, the Constitutional Law Committee, the Foreign Affairs Committee, the Finance Committee, the Audit Committee “and the other standing Committees provided in the Parliament’s Rules of Procedure.”³⁸. Hence, those committees must be set up afresh after a new parliament is elected. Besides holding meetings, parliamentary committees prepare reports and issue statements every year³⁹.

6. The Grand Committee (*Suuri valiokunta – SuV*) and the Foreign Affairs Committee (*Ulkoasiain valiokunta – UaV*) of Parliament (Section E)

The Grand Committee of the Finnish Parliament (*Suuri valiokunta – SuV*) has been characterized as “the equivalent of an European Affairs Committee.”⁴⁰. According to

³² See Seventeenth Bi-annual Report of COSAC - Annex, *supra* note 30, at 2.

³³ *Id.*, at 4.

³⁴ *Id.*, at 5.

³⁵ Act No. 40/1999.

³⁶ *Id.*, at 32.

³⁷ RAUNIO, *The Finnish Eduskunta*, *supra* note 28, at 37 (“The low involvement of the plenary means that while the Eduskunta deserves credit for establishing an effective committee-based system of parliamentary scrutiny, the debating function of the parliament has so far remained marginalised in European matters.”). The Author, however, points out that “[w]hile routine EU legislation is rarely debated on the floor, far-reaching political decisions such as the Economic and Monetary Union (EMU), Agenda 2000, IGCs, and notably the development of CFSP have inspired long plenary debates.”) *Id.*

³⁸ The standing committees that the Finnish Parliament has to appoint are enumerated in Section 7 of Parliament’s Rules of Procedure, as amended by 609/2007.

³⁹ According to Parliament of Finland 2012 Annual Report, in the course of 2012 the Grand Committee held 65 meetings, drafted 1 report and issued 4 statements. The Foreign Affairs Committee, instead, held 90 meetings, drafted 14 reports and issued 4 statements. EDUSKUNTA, *Parliament of Finland 2012 Annual Report* (English), available at <http://web.eduskunta.fi/dman/Document.phx?documentId=zy11313135536721&cmd=download>.

⁴⁰ RAUNIO, TIILIKAINEN *Finland in the European Union*, *supra* note 27, at 74.

Section 35 (2) Const., the Committee has twenty-five members⁴¹. It also has thirteen substitutes. Section 36 of Parliament's Rules of Procedure grants the Member of Parliament elected from the constituency of the Åland Islands the right to be present at all Grand Committee meetings. Those meetings can be attended by other members of the Finnish Parliament, instead, only when a legislative matter is under consideration. The Grand Committee is constitutionally empowered to conduct parliamentary scrutiny of EU legislative proposals and express the view of the Parliament on such matters. In particular, the Grand Committee's main tasks are the following:

- to ensure the Finnish Parliament's participation in formulating national policy on EU legislative proposals by sifting those proposals⁴²;
- to scrutinize the conduct of Finnish representatives in the European Council;
- to give instructions to cabinet ministers attending the meetings of the Council of the European Union.

Section 96 (1) provides that the Parliament's scrutiny at national level regards "proposals for acts, agreements and other measures which are to be decided in the European Union and which otherwise, according to the Constitution, would fall within the competence of the Parliament.". The category of so-called "U-matters" is made up of the EU proposals affecting the Finnish Parliament's constitutional remit. It has been observed that "the division into 'legislative' and 'non-legislative' matters tends to be the key consideration in determining the role of the parliament."⁴³ According to Section 80 Const., legislative matters are those capable of affecting the rights and obligations of private individuals and the other matters to be decided by an act of Parliament⁴⁴.

Pursuant to Section 96 (2), the government is to communicate EU proposals to the Grand Committee as soon as possible. Such communication is necessary to enable early scrutiny. In the foreign and security policy domain, proposals and other relevant documents are to be forwarded to the Foreign Affairs Committee. The Grand Committee or the Foreign Affairs Committee may also issue statements to the government when those statements are deemed to be useful to set forth the Parliament's position on EU matters. Furthermore, other committees are involved in examining the proposals⁴⁵. According to Section 38 (1) of Parliament's Rules of Procedure, amended by Act No. 118/2003, the Grand Committee and the Foreign Affairs Committee are indeed allowed to "request the statement of another Committee on a proposal or report referred to in sections 96 and 97 of the Constitution.". When several statements are delivered by different standing committees, the Grand

⁴¹ *Id.*, at 76 (noting that within the Grand Committee are traditionally some of the most prominent political figures in Finland, such as leaders of party groups in the *Eduskunta* and former chairpersons of parliamentary standing committees).

⁴² See LEINO, SALMINEN, *The euro crisis and its constitutional consequences for Finland*, *supra* note 6, at 457 ("In Finland, the transfer of legislative powers to the EU institutions has been rather successfully compensated by providing the *eduskunta* with the possibility of participating in the *ex ante* preparation of national positions in EU affairs.").

⁴³ *Id.*, at 458 (quoting Statements of the Constitutional Law Committee 11/2000 vp and 12/2000 vp).

⁴⁴ See Statement of the Constitutional Law Committee 11/2000 *id.* (considering legislative not only matters affecting individuals' rights or obligations, but also matters that are or should be regulated by an act of Parliament).

⁴⁵ See RAUNIO, *The Finnish Eduskunta*, *supra* note 28, at 34 ("The majority of U-matters are processed by more than one specialized committee. Committee involvement in European matters depends on their policy jurisdiction.").

Committee – or the Foreign Affairs Committee – has to summarize them and find a compromise solution. Section 96 (3) imposes on the government the duty to “provide the appropriate Committees with information on the consideration of the matter in the European Union.” In particular, the government sends the Speaker of the Parliament a letter containing the full text of the proposal at issue and the implications for Finland. Furthermore, the letter outlines the stance the government intends to take on the matter. The Speaker, in turn, forwards the material to the various standing committees concerned. Section 30 (1) of Parliament’s Rules of Procedure, amended by Act No. 1023/2009, provides that the Speaker designates the committee that is to release a statement to the Grand Committee or the Foreign Affairs Committee. These two Committees are authorized to establish a deadline for the selected committee. They may also issue a statement themselves.

According to Section 97 (1), the government transmits “upon request and when otherwise necessary,” reports on foreign and security policy to the Foreign Affairs Committee. Moreover, reports on the preparation of other matters in the European Union are to be forwarded to the Grand Committee of the Parliament. Those reports pertain to “E-matters,” which embrace the EU initiatives not falling within the Finnish Parliament’s competence⁴⁶. Therefore, the distinction between “U-matters” and “E-matters” depends on the scope of the Parliament’s authority and has nothing to do with importance of the issues concerned. In other words, despite belonging to the *Eduskunta*’s province, “U-matters” may well prove far less significant than “E-matters”⁴⁷. Section 97 (1) also provides: “The Speaker’s Council may decide on a report being taken up for debate in plenary session, during which, however, no decision is made by the Parliament.” The Speaker’s Council, indeed, is constitutionally empowered to make decisions about the organisation of parliamentary work⁴⁸. The specific duties imposed on the Speaker’s Council are enumerated in Section 6 of Parliament’s Rules of Procedure.

According to Section 97 (2), the Prime Minister has to supply “the Parliament or a Committee” with comprehensive information on matters dealt with by the European Council. That information is to be transmitted to the Grand Committee before and after any European Council meeting. The Foreign Affairs Committee, too, has the right to be kept informed whenever foreign and security policy issues are addressed. It has been pointed out that the Constitution of Finland does not make any distinction “between regular and other European Council meetings.”⁴⁹. Material concerning the preparation of amendments to the

⁴⁶ *Id.* (“Typical E-matters are the Commission’s legislative initiatives that fall outside the jurisdiction of the *Eduskunta* and non-legislative documents published by the Commission (*i.e.*, green and white papers and Commission’s opinions). Others E-matters include reports on Finland’s integration policy or on court cases concerning Finland in the European Court of Justice.”).

⁴⁷ *Id.*, at 34, n. 24 (arguing that “some E-matters are very far-reaching and important questions, while many legislative U-matters can be fairly minor technical matters.”) (referring to EDUSKUNTA, *EU-menettelyjen kehittäminen. EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietintö* (Helsinki: Eduskunnan Kanslian Julkaisu, 2/2005)).

⁴⁸ Section 34(1) Const. provides: “The Parliament elects from among its members a Speaker and two Deputy Speakers for each parliamentary session.”. According to Section 34(3), the Speaker’s Council is made up of the Speaker himself, the two Deputy Speakers, and the chairpersons of parliamentary Committees. This council “issues instructions on the organisation of parliamentary work” and decides what procedures the Parliament has to follow in the handling of matters.

⁴⁹ T. RAUNIO, *Finland*, in EUROPEAN PARLIAMENT - CITIZENS’ RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS, *Democratic Control in the member states of the European Council and the Euro zone summits*, Annex 2 - *In-depth reports on 12 Member States*, 14 (2013).

European Union treaties is also to be forwarded to committees. Should new matters come out in the course of a meeting, the government and parliamentary committees may get in touch straight away⁵⁰. Section 97 (3) provides that competent committees may issue statements to the government by relying on the information received both before and after European Council meetings.

As noted, decision-making powers on EU matters are conferred upon the government by the Constitution of Finland. The Prime Minister is doubtless “the leader of Finland’s EU policy.”⁵¹ Accordingly, the formulation of national position in European Council meetings is entrusted to the Prime Minister’s Office. Before the Lisbon Treaty entered into force, both the Prime Minister and the President of the Republic were deemed to be able to represent Finland in the European Council. Since late 2009, however, the Prime Minister has been Finland’s representative at European Council meetings. This new institutional practice has been later recognized in the Constitution. Indeed, Section 66 (2) Const., amended by Act No. 1112/2011, provides: “The Prime Minister represents Finland on the European Council. Unless the Government exceptionally decides otherwise, the Prime Minister also represents Finland in other activities of the European Union requiring the participation of the highest level of State.”

The Grand Committee turns out to be the main parliamentary body responsible for *ex-ante* and *ex-post* control of European Council meetings. The Prime Minister has to provide the Grand Committee with accurate information about any European Council meeting. As already noted, the Foreign Affairs Committee is to be kept informed about matters pertaining to the CFSP. Furthermore, the Prime Minister submits a written report to the Grand Committee both before and after each European Council meeting, in addition to appearing before the Grand Committee itself. As the Prime Minister’s Office stressed in 2013, “Parliament has found it appropriate that, as a rule, the Prime Minister is heard by the Grand Committee - not the plenary session – because of the Committee’s central role in the national coordination system for EU affairs.”⁵²

Moreover, Section 30 (5) of Parliament’s Rules of Procedure refers to Section 32 for the Finnish Parliament’s involvement in initiatives taken by the European Council pursuant to Article 48 (7) TUE. The “general *passerelle* clause”⁵³ set out by Article 48 (7) TUE requires the European Council to act unanimously and the European Parliament to give its consent. In particular, the European Council may authorise the Council of the EU to switch to qualified majority voting (QMV) when the TFEU or Title V of the TUE provide for unanimity. Military and defence matters, however, are expressly exempted. According to this clause, the

⁵⁰ T. RAUNIO, *Finland*, in EUROPEAN PARLIAMENT – CITIZENS’ RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS, *Democratic Control in the member states of the European Council and the Euro zone summits*, Annex 1 - *Questionnaires On The 27 Member States*, 42 (2013).

⁵¹ Government Report on EU Policy 2013, Prime Minister’s Office Publications, 13/2013, 59.

⁵² *Id.*, at 60.

⁵³ See, e.g., GREAT BRITAIN – HOUSE OF COMMONS, EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE, *The EU Bill: Restrictions on Treaties and Decisions relating to the EU*, Fifteenth Report of Session 2010-11, 8.

Council may also be authorised to follow the ordinary legislative procedure in adopting acts subject to a special legislative procedure in the TFEU. Section 32 of Parliament's Rules of Procedure, amended by Act No. 1272/2011, provides that Article 48 (7) TUE initiatives are "[to] be prepared in Committee before they are taken up for a decision in plenary session.". The *Eduskunta* has expressly set forth the procedure to be followed in examining Article 48(7) TUE matters⁵⁴. Firstly, those *passerelle*-related proposals are disclosed in the plenary session. Secondly, the *Eduskunta* calls for one or more sector committees to prepare a report and submit it to the plenary upon its completion. Thirdly, the plenary makes the final decision, by a simple majority vote, and then transmits it to the EU institutions.

At times, debates on the floor include matters that are to be dealt with by the European Council. Topics on the agenda of the European Council may spring up during oral question time. Besides, the Prime Minister can appear in the plenary and expound the main issues to be discussed at the forthcoming meeting, thus giving rise to a discussion. For instance, Prime Minister Mari Kiviniemi made an announcement in the Parliament before the extraordinary European Council and Euro summit meetings held on 11 March 2011⁵⁵. Such announcements, too, can be made after a meeting was held. Current Prime Minister Jyrki Katainen gave an announcement after the informal European Council meeting and the related Euro summit meeting held on 26 October 2011⁵⁶. The Prime Minister may also issue reports and statements anytime before an European Council meeting. In addition, Members of Parliament are allowed to raise interpellations about European Council meetings. Both Prime Minister's statements and interpellations entail plenary debates and a vote of confidence on the government. Political pressures, some of them even coming from the majority party, have been put on the government to further debates on the floor through announcements and statements since the beginning of the euro crisis⁵⁷. Section 57 (4) of Parliament's Rules of Procedure, amended by Act No. 71/2011, provides: "Once the debate on a government statement or report or an interpellation has begun, the matter shall not be deferred. The provisions on deferral do not apply to the Prime Minister's announcements or to topical debates."

By and large, the Finnish Parliament has increased its scrutiny of government conduct in the EU since the Euro-zone crisis sprang up. The pivotal role played by the Parliament in drafting national positions on EU matters and the importance of cooperation between the *Eduskunta* and the government have never been doubted⁵⁸. Since the financial crisis reached the whole European Union and the euro countries in particular, however, the Parliament has demanded more involvement. As observed, "the Euro-zone problems have certainly

⁵⁴ Thirteenth Bi-annual Report of COSAC on EU Practices and Procedures (May 2010) – Annex, 138. available at <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/c4-13br.pdf>.

⁵⁵ On that occasion, the heads of state and government of EU Member States mainly gathered to discuss the troubled situation in Libya.

⁵⁶ See RAUNIO, *Finland*, Annex 1, *supra* note 50, at 43-44.

⁵⁷ *Id.*, at 44.

⁵⁸ See, e.g., Government Report on EU Policy, Prime Minister's Office Publications, 20/2009, 37.

politicized EU in Finland,”⁵⁹ and debates in the plenary dealing with such issues have become more frequent than ever before. Furthermore, the Parliament has pointed out that its need for complete information is not limited to European Council meetings. The government is to acquaint the *Eduskunta* with the topics to be discussed whenever European leaders gather, whether formally or informally. Indeed, prime ministers and finance ministers of the euro area have been meeting “in various combinations”⁶⁰ and making prominent decisions to tackle, above all, growth standstill⁶¹. On several occasions, however, the Finnish government kept some negotiations at EU level confidential for a limited period if time. In those cases, the government essentially argued that unlimited flow of information from the government to the Parliament could undermine Finland’s capacity of influencing decisions on the Euro-zone⁶². In the end, parliamentary committees’ documents, too, can be withheld from disclosure “if divulging information about them would cause significant harm to Finland’s international relations or to capital or financial markets.”⁶³

The Cabinet Committee on European Union Affairs has a pivotal role in ensuring coordination between ministers. Ministers have to prepare EU matters and the Committee enables them to reach a compromise in the formulation of Finland’s stance. The Committee is chaired by the Prime Minister and made up of several ministers. Each matter to be discussed in the Committee is presented by the minister whose competence includes such matter. The Parliament is to be consulted whenever matters to be dealt with fall within its remit. Therefore, a high degree of co-ordination between this Committee and the Grand Committee – or the Foreign Affairs Committee for CFSP issues – is needed. Such harmonization, indeed, is required by Sections 96 and 97 Const. The Grand Committee usually transmits its position to the government before the Council of the EU begins examining the matter to which the Grand Committee’s statement pertains. In so doing, the Grand Committee can take into account other Member States’ stand on that matter and has more chances to guide the government’s conduct in the Council. In other words, the Finnish government is more likely to follow the instructions received when the Grand Committee’s final opinion precedes the beginning of the Council’s decision-making process⁶⁴. The Grand Committee and specialized committees also hold meetings with civil servants to grasp some details about the way EU matters are handled within ministries⁶⁵. In addition, the Cabinet Committee on European Union Affairs has to work in coordination with the President of the Republic on CFSP matters⁶⁶.

⁵⁹ RAUNIO, *Finland*, Annex 2, *supra* note 49, at 14.

⁶⁰ *Id.*

⁶¹ See K. HEFFTLER, V. KREILINGER, O. ROZENBERG, W. WESSELS, *National parliaments: their emerging control over the European Council*, Notre Europe – Jacques Delors Institute, Policy Paper No. 89, March 2013, 4 (“Especially the Euro summits have turned more and more into an emerging economic government.”).

⁶² See Section 24 of Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta [Act on the Openness of Government Activities] (Act No. 621/1999) (regulating secrecy of official documents in Finland).

⁶³ Section 43a(2) of Parliament’s Rules of Procedure.

⁶⁴ See RAUNIO, TIILIKAINEN, *Finland in the European Union*, *supra* note 27, at 81.

⁶⁵ *Id.* (pointing out that “middle-level civil servants have a central role in the preparation and processing of European legislation in Finland.”).

⁶⁶ See Government Report on EU Policy 2013, *supra* note 51, at 60.

7. The *Eduskunta*'s relation with COSAC and access to the IPEX database (Section F)

The Conference of the Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union (COSAC)⁶⁷ is an institutionalized multilateral forum for members of national parliaments of the EU Member states and Members of the European Parliament (MEPs). COSAC meets regularly twice a year, even though extraordinary meetings may be held, as well. The fundamental aim of COSAC meetings is to favour exchange of information and cooperation between national parliaments and the European Parliament. Members of different legislative assemblies can share data and information concerning the handling of EU matters at national level. Besides, regular contact between MPs and MEPs may result in better implementation of EU legislation and more effective harmonization among the EU Member States. Indeed, COSAC is not just a tool for conveying information about domestic and supranational law. As the Rules of Procedure adopted in 2011 by the XLV COSAC⁶⁸ state, “COSAC enables a regular exchange of views, without prejudicing the competences of the parliamentary bodies of the European Union.”⁶⁹ Thus, examples of best practice regarding access to documents by MPs and parliamentary scrutiny of EU matters can readily circulate. According to Section 3 (1) of COSAC Rules of Procedure, each national parliament is represented in the COSAC by not more than “six Members of its Committee(s) for Union Affairs.” Furthermore, a delegation of six MEPs represents the European Parliament in the Conference. The recent establishment of a similar conference pertaining to CFSP and Common Security and Defence Policy (CSDP)⁷⁰ suggests that COSAC is deemed to play “a crucial role in ensuring regular and effective inter-institutional dialogue between the national level and the EU level.”⁷¹

Over the years, the *Eduskunta* has rarely turned to Finnish MEPs to mould its positions on EU matters and prepare statements and reports. Finnish MEPs⁷² are not even entitled to

⁶⁷ COSAC is a French acronym for “Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l’Union européenne.” The Conference, originally Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, was established in 1989. In particular, the first COSAC meeting was held in the National Assembly of the French Republic on 16-17 November 1989. COSAC was created upon proposal of Laurent Fabius, then President of France’s National Assembly.

⁶⁸ Rules of Procedure of the Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union (Official Journal of the European Union C 229/1, 4 August 2011). These Rules of Procedure were adopted on 29-31 May 2011 in Budapest. They replace the Rules of Procedure issued by the XXXVIII COSAC on 14-16 October 2007 in Estoril.

⁶⁹ Section 1 (1), COSAC Rules of Procedure.

⁷⁰ In Warsaw on 20-21 April 2012, the EU Speakers Conference set up an Interparliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defence Policy (CSDP). The EU Speakers came to an agreement on the structure and functioning of the Conference, which held its first meeting in Nicosia on 9-10 September 2012. On that occasion, the Rules of Procedure of the Interparliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy were adopted (the Rules of Procedure are available at <http://www.cyparliament2012.eu/easyconsole.cfm/id/349>).

⁷¹ *The Seimas hosts the jubilee 50th COSAC Meeting*, 28 October 2013, available at <http://www.lrs.lt/intl/presidency.show?theme=501&lang=2&doc=1736> (statement of Loretta Graužinienė, Speaker of the Seimas of the Republic of Lithuania).

⁷² The same person cannot simultaneously serve as a MP and a MEP. Section 28(1) Const. provides that a MP elected to the European Parliament is suspended from office as a member of the *Eduskunta*. The representative is to be replaced with a deputy of his or hers during the tenure of office as a Finnish MEP.

attend Grand Committee meetings, although they may be asked to give testimony before the Committee. The EU Secretariat of the *Eduskunta*, however, has to keep the MEPs up-to-date about the agenda and press releases of the Grand Committee. Minutes of the Committee's meetings are also forwarded to the MEPs upon request. Besides, a seminar jointly held by the Grand Committee and Finnish MEPs is supposed to function as an occasion for dialogue and exchange of views between them⁷³. Nevertheless, high attendance at that seminar, which takes place twice a year – in the autumn and spring, is unusual. By and large, the *Eduskunta* has traditionally been reluctant to accept Finnish MEPs' involvement in its business, "the main reason being that the MPs do not see MEPs as useful sources of information or as an effective channel to influence EU decision-making."⁷⁴ As a result, COSAC meetings and resolutions have seldom caught MPs' attention and stirred up debates on the floor. Moreover, the government, especially the Prime Minister, acts as the main intermediary between the *Eduskunta* and the EU institutions. Ergo, Finnish MEPs do not find themselves at the heart of information flow from supranational to national level and vice versa. Yet, Finnish MEPs' scarce relations with the *Eduskunta* tend to be offset by the former's ties to their party. In other words, Finnish MEPs will probably report on their activities to the party leader and discuss issues with the Grand Committee's members belonging to the same party⁷⁵. It has also been noted that Finland's representatives in the European Parliament usually cast votes in accordance with the stance taken by their respective parliamentary group⁷⁶.

Interparliamentary cooperation is also fostered by IPEX, an electronic database. IPEX makes available on the web draft legislative proposals and other documents coming from the EU institutions as well as national parliaments' material and experiences⁷⁷. The IPEX database and national parliaments' liaison offices in Brussels are the sources national parliaments turn to the most to gain information from other parliaments. A 2012 COSAC report found that IPEX "is being used by staff from a large majority of Parliaments on a daily or weekly basis."⁷⁸ The *Eduskunta* has stated that its staff consults the IPEX database nearly once a week, whereas MPs seldom access the platform⁷⁹. Most of Finnish MPs regard IPEX as a useful tool which yet needs some improvements⁸⁰. The *Eduskunta* usually publishes on IPEX its statements concerning EU matters as soon as those statements are issued⁸¹. In its replies to a questionnaire recently presented to EU Member States' national

⁷³ See RAUNIO, *The Finnish Eduskunta*, *supra* note 28, at 39 (noting that the joint seminar, partly due to its relatively short duration – normally a couple of hours, "is more a social occasion than a forum for exchanging detailed policy information.").

⁷⁴ *Id.*, at 39-40.

⁷⁵ *Id.*, at 39.

⁷⁶ See N. AYLOTT, M. BLOMGREN, T. BERGMAN, *Political Parties in Multilevel Politics: The Nordic Countries Compared*, 113 (Palgrave Macmillan, 2013) (pointing out that during the sixth term of the elected European Parliament (2004-2009), Finnish MEPs' votes followed the majority of their parliamentary groups in 93 per cent of the cases).

⁷⁷ See GERMAN BUNDESTAG, Annex 6 – *IPEX Priorities in 2010*, 1 ("Alongside information-sharing about specific proposals for European legislation, the sharing of experiences as regards access to information and the relationship between parliament and government is becoming increasingly important.").

⁷⁸ Seventeenth Bi-annual Report of COSAC on EU Practices and Procedures, 1 (April 2012), available at <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/d3-17br.pdf>.

⁷⁹ See Seventeenth Bi-annual Report of COSAC – Annex, *supra* note 31, at 8-9.

⁸⁰ *Id.*, at 12.

⁸¹ *Id.*, at 13.

parliaments, the *Eduskunta* has defined both COSAC and IPEX as “[just] partially effective” tools for interparliamentary cooperation⁸².

8. The control of subsidiarity (Section G)

8.1. National Parliaments of the EU member states and the early warning system

Without a doubt, national parliaments have gained importance at EU level since the Lisbon Treaty entered into force. In December 2007, they were characterized as “the greatest winners” emerging from negotiations on the Treaty⁸³. Enhancing national parliaments’ role has been regarded as appropriate compensation for their loss of domestic powers in the European integration process⁸⁴. The early warning system (EWS) is laid down in the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality (Protocol No. 2 to the Lisbon Treaty) and consists in an *ex-ante* subsidiarity control mechanism having national parliaments at its core⁸⁵. Protocol No. 2 is closely connected with the Protocol on the role of national parliaments in the European Union (Protocol No. 1 to the Lisbon Treaty). As a result, the two protocols “establish a dual system”⁸⁶ depending on national parliaments to assess draft EU legislation’s compliance with the principle of subsidiarity. The notion of subsidiarity, set out in Article 5 TEU⁸⁷, was summed up in 2013 by the Dutch government as follows: “[A]t European level only when necessary, at national level whenever possible.”⁸⁸. This notion has been at the forefront of debates on EU matters lately, as it used to be nearly two decades ago⁸⁹.

⁸² Twentieth Bi-annual Report of COSAC on EU Practices and Procedures (Oct 2013) – Annex, 130, available at <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/d9-20th%20Bi-annual%20Report%20of%20COSAC%20EN%20-%20corrected%2024%20October.pdf>.

⁸³ *National parliaments' role in EU affairs improved by new Reform Treaty*, Fourth joint meeting on the future of Europe at the EP, Brussels, 4-5 December 2007, available at http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_7592_en.htm (statement of Jaime Gama, Speaker of the Portuguese *Assembleia da Republica*).

⁸⁴ See J.V. LOUIS, *National parliaments and the principle of subsidiarity – legal options and practical limits*, E. C. L. Review 2008, 4 (3) 429, 434 (referring to M. CARTABIA, *Prospects for national parliaments in EU affairs*, in G. AMATO, H. BRIBOSIA, B. DE WITTE (eds.), *Genèse et Destinée de la Constitution européenne – Genesis and Destiny of the European Constitution*, 1096 (Brussels, Bruylant 2007)).

⁸⁵ *Id.* (describing the early warning system as “a solution of compromise” among a range of proposals aimed at strengthening the subsidiarity control of EU legislation and granting national parliaments a prominent position).

⁸⁶ *Id.*, at 435.

⁸⁷ Article 5(3) TEU provides: “Under the principle of subsidiarity, in areas which do not fall within its exclusive competence, the Union shall act only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, either at central level or at regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at Union level.”

⁸⁸ GOVERNMENT OF THE NETHERLANDS, *Testing European legislation for subsidiarity and proportionality – Dutch list of points for action*, 3 (2013), available at <http://www.government.nl/documents-and-publications/notes/2013/06/21/testing-european-legislation-for-subsidiarity-and-proportionality-dutch-list-of-points-for-action.html>.

⁸⁹ S. BLOCKMANS, J. HOEVENAARS, A. SCHOUT, J.M. WIERSMA, *From Subsidiarity to Better EU Governance: A Practical Reform Agenda for the EU*, CEPS essay No. 10, 8 April 2014, 2 (pointing out that the first wave of discussion over the concept of subsidiarity took place in the 1990s, and currently European scholars are debating on the concept once again). The main issues scholarship is focusing on are “the deepening of European integration and the growing popular concerns this has provoked regarding democratic legitimacy, the perception of centralisation and the threat of an omnipresent EU.” *Id.*

Draft legislative acts are transmitted to national parliaments by the responsible EU institution, and parliaments may call upon the EWS whenever they suspect the principle of subsidiarity to be violated. In particular, each national parliament or each chamber of national parliaments, in the case of bicameral systems, is empowered to prepare a reasoned opinion stating why a certain EU proposal does not comply with the principle of subsidiarity. Such reasoned opinion is to be sent to the Presidents of the European Parliament, the Council, and the Commission within eight weeks from transmission of the draft legislative act to national parliaments. Article 7 of Protocol No. 2 to the Lisbon Treaty provides for two different procedures. The so-called “yellow card” procedure is regulated by Article 7 (2). A draft legislative act “must be reviewed” if breach of subsidiarity is detected by a third of EU Member States’ national parliaments. The threshold goes down to a quarter of the votes bestowed upon national parliaments when the legislative text pertains to justice, freedom and security area. The author of the draft – in most cases, the European Commission – may keep, amend, or withdraw its original proposal. Whatever the decision, the Commission has to set out reasons for its choice. The “orange card” mechanism, instead, is laid down in Article 7 (3) and concerns only acts to be adopted under the ordinary legislative procedure, i. e., by co-decision of the European Parliament and the Council. Reasoned opinions on the non-compliance with the principle of subsidiarity which represent at least a simple majority of the votes of national parliaments force the Commission to review its draft act. If the Commission still wants to proceed with its original proposal, it has to issue - in turn - a reasoned opinion explaining why the draft legislative act is considered to abide by the principle of subsidiarity. The Commission’s reasoned opinion and the reasoned opinions by national parliaments are to be submitted “to the Union legislator ...”. The Parliament and the Council have to decide on the existence of subsidiarity breach before dealing with the merits of the proposal. If the EU legislator, “by a majority of 55% of the members of the Council or a majority of the votes cast in the European Parliament,” upholds national parliaments’ reasoned opinions, the proposal will be scrapped.

8.2. The Grand Committee’s scrutiny of subsidiarity

In a 2005 report, the *Eduskunta* outlined the way in which it should appraise compliance with the principle of subsidiarity by proposed EU legislation⁹⁰. The stance then taken by the Finnish Parliament is still worthy of note. In 2005, EU Member States were cognizant of the “yellow card” procedure, which had been included in the Treaty Establishing a Constitution for Europe (TECE)⁹¹. Therefore, the matter concerning national parliaments’ role in monitoring the principle of subsidiarity at EU level had already been brought up at the time negotiations on the Lisbon Treaty started. The report mentioned above clarified that the

⁹⁰ EDUSKUNTA, *Improving EU Scrutiny: Report of the Committee to assess EU scrutiny procedures*, Eduskunnan kanslian julkaisu, 4/2005. That report was issued by a special committee of experts, appointed by the Speaker’s Council of the *Eduskunta* on 21 November 2003.

⁹¹ See P. DE WILDE, *Why the Early Warning Mechanism does not Alleviate the Democratic Deficit*, OPAL Online Paper No. 6/2012, 3. See also T. KOOPMANS, *Subsidiarity, politics and the judiciary*, E.C.L. Review 2005, 1 (1), 112, 114 (noting that the Protocol concerning the application of the principles of subsidiarity and proportionality, annexed to the proposed EU Constitution, was aimed “at introducing a role for the national parliaments into the decision-making process of the European Union.”).

scrutiny of draft legislative acts in the light of subsidiarity fell within the Grand Committee's remit, and it still does. The Foreign Affairs Committee cannot call upon either the yellow or the orange card procedure, since the adoption of legislative acts is excluded for all matters concerning the common foreign and security policy by Article 31 (1) TEU. CFSP and CSDP are subject to a different decision-making process: "the Lisbon Treaty did not abolish the intergovernmental nature of the CFSP/CSDP."⁹² The 2005 report, however, devised a system in which the Grand Committee would act as a sort of intermediary between sector committees and the plenary. Thus, the Grand Committee would not be the only parliamentary body involved in the control of subsidiarity. Specialized committees would be charged with assessing draft legislative acts in the first instance. The Grand Committee "would normally draw on the inputs of sector committees" in deciding whether "to raise an objection on subsidiarity grounds ..."⁹³. In case the Grand Committee agreed with a specialized committee upon a proposal's non-compliance with the principle of subsidiarity⁹⁴, the former would turn to the plenary by issuing a report on the matter.

By and large, the framework of subsidiarity control set out in the 2005 report turns out to be consistent with the relations between the Parliament and the government on EU matters in Finland. As the report pointed out, "[i]t would be in accordance with the Finnish system for the Grand Committee to consult with the government on subsidiarity issues."⁹⁵ The system of subsidiarity scrutiny is now laid down in Section 30 (3-4) of Parliament's Rules of Procedure, as amended by Act No. 1023/2009, and in the Rules of Procedure of the Grand Committee. The *Eduskunta* has held that the tasks entrusted to national parliaments by the Lisbon Treaty did not call for the Finnish Constitution to be amended⁹⁶. The Parliament has also argued that the control of draft legislative acts' compliance with the principle of subsidiarity "will not be of great significance to the Eduskunta's activities."⁹⁷ The scrutiny of subsidiarity – it has been observed – boils down to pinpointing "the appropriate decision-making level" and does not extend to the merits of EU proposals⁹⁸. The Grand Committee's core function is broader than the subsidiarity control: to participate in determining Finnish policy on EU matters, pursuant to Sections 96 and 97 Const⁹⁹. Accordingly, the *Eduskunta* has clarified that draft legislative acts are scrutinized in the light of subsidiarity only if some MPs demand this kind of sifting¹⁰⁰.

Article 4 of Protocol No. 1 to the Lisbon Treaty grants national parliaments an eight-week period to assess observance of the principle of subsidiarity by proposed EU legislation. The *Eduskunta's* EU Secretariat has to transmit electronically EU proposals to the Grand

⁹² N. GHAZARYAN, *Pre and Post-Lisbon Institutional Trends in the EU's neighbourhood*, in P.J. CARDWELL (ed.), *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, 207 (The Hague: Hasser Press, 2012).

⁹³ EDUSKUNTA, *Improving EU Scrutiny*, *supra* note 90, at 36.

⁹⁴ *Id.* (stating that EU proposals challenged on the basis of subsidiarity would be put on the Grand Committee's agenda "only on the suggestion of a member or of a sector committee."). Deadlines – the report added – might also be set for that kind of suggestions. *Id.*

⁹⁵ *Id.*

⁹⁶ See Thirteenth Bi-annual Report of COSAC - Annex, *supra* note 54, at 134.

⁹⁷ *Id.*, at 135 (referring to SuVL 2/2008 vp).

⁹⁸ *Id.*

⁹⁹ *Id.* (referring to SuVL 2/2008 vp and SuVM 1/2009 vp).

¹⁰⁰ *Id.*

Committee, the competent sector committees, and the regional parliament of the Åland Islands. The Rules of Procedure of the Grand Committee allow specialized committees and Åland's Parliament to request, within the first six weeks, a draft act's control of subsidiarity. A member of the Grand Committee is authorized to call for such scrutiny, as well. The Grand Committee decides, by a majority vote, whether to conduct the scrutiny or not. Nevertheless, examination in the light of subsidiarity is mandatory whenever objections are raised by the Parliament of the Åland Islands. Given the eight-week limit for subsidiarity control of proposed EU acts, the Grand Committee has at least two weeks to appraise compliance with the principle of subsidiarity and hear the government on the issue. The Committee then prepares a report which "either concludes that there is no subsidiarity problem or ... contains the draft text of a reasoned opinion [detecting breach of subsidiarity]."¹⁰¹ This report is submitted to the plenary session, which is to make the final decision on the matter by a simple majority vote. Whether the *Eduskunta* supports the Committee's findings or not, the final decision is sent to the EU institutions along with the Grand Committee's report. Abidance by the principle of subsidiarity will not be examined further if the Parliament does not issue any reasoned opinion over the eight-week period. The *Eduskunta* has repeatedly stated that eight weeks are sufficient for the Grand Committee to assess compliance with the principle of subsidiarity¹⁰². The framework of subsidiarity control, however, has been deemed to be "ineffective" in ensuring EU democratic legitimacy and holding the EU institutions accountable to the Finnish Parliament¹⁰³. In addition, the *Eduskunta* has noted that in the overall system resulting from the Lisbon Treaty COSAC meetings are capable of improving the performance of subsidiarity control. Accordingly, the topic of subsidiarity – the *Eduskunta* has maintained – ought to be "a recurring element on the COSAC agenda, possibly as an exchange of best practices."¹⁰⁴

9. Finland amid recent stabilisation and economic governance measures (Section H).

9.1 The confidentiality of recent meetings aimed at tackling the financial crisis.

In recent years, the heads of state or government and competent ministers of EU Member States have intensified their activities and held a large number of meetings, often informal, to tackle the financial crisis. Meetings and debates, focused especially on the euro-area Member States' sovereign debt and economic growth, have resulted in "tak[ing] salient measures highly relevant for national parliaments."¹⁰⁵ Both the euro-zone and non euro-zone

¹⁰¹ *Id.*, at 135-36.

¹⁰² *Id.*; Sixteenth Bi-annual Report of COSAC on EU Practices and Procedures (October 2011) – Annex, 58, available at <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/d1-16br.pdf>.

¹⁰³ Twentieth Bi-annual Report of COSAC – Annex, *supra* note 82, *id.*, available at <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/d9-20th%20Bi-annual%20Report%20of%20COSAC%20EN%20-%20corrected%2024%20October.pdf>.

¹⁰⁴ Thirteenth Bi-annual Report of COSAC – Annex, *supra* note 54, at 141, available at <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/c4-13br.pdf>.

¹⁰⁵ HEFTLER, KREILINGER, ROZENBERG, WESSELS, *National parliaments*, *supra* note 61, *id.*

countries depend on their political leaders to meet on a regular basis. Yet, the need for coordination is stronger for the national economies sharing a common currency. In any case, it is difficult for national parliaments to effectively influence or even oversee negotiations during European Council and Euro Summit meetings, where heads of state or government gather¹⁰⁶. Those forums are characterized by a good deal of informality and confidentiality¹⁰⁷, often required by the compelling interest in coming to arrangements¹⁰⁸. The need for flexibility and secrecy also distinguishes the Eurogroup and – to some extent – the Ecofin Council, i. e., forums bringing together finance ministers¹⁰⁹. Luncheons, for instance, turn out to be a venue for compromise and dispute settlement at times¹¹⁰.

In its 2012 statement addressing the future development of economic and monetary union, the Grand Committee criticised the limited transparency of EU decision-making processes during the crisis¹¹¹. In particular, the Grand Committee manifested its concern for the secrecy surrounding the preparation of measures to be discussed at European Council, Euro summit, and Eurogroup meetings. On most occasions, proposals aimed at combating the Euro-zone's crisis – the Committee pointed out – were disclosed to the public only after the final decision on them had been made. The Committee argued that keeping public debate on those proposals to a minimum appeared to be hardly consistent with European law in general. The Lisbon Treaty and EU legislation, indeed, "have been adopted in a fundamentally democratic procedure."¹¹² Therefore, the whole set of solutions aimed at combating the financial crisis¹¹³ may be challenged on grounds of democratic legitimacy, "as

¹⁰⁶ *Id.*, at 3–4 (stressing that national parliaments' role in the EU was moulded so that they could control ministers' activity in the Council of the EU rather than relations between heads of state or government.)

¹⁰⁷ *Id.*, at 4 (referring particularly to European Council meetings and noting that they are "under rule of professional secrecy," as demonstrated by the fact that "[f]ew public documents are distributed before [each meeting].")

¹⁰⁸ *Id.* ("The governance [of European Council meetings] can be qualified as "performative" since many summits took place in a tense context, with suspense and surprise after night sessions.")

¹⁰⁹ The Eurogroup is composed of the finance ministers of the euro-area countries. The Economic and Financial Affairs Council (Ecofin), instead, is a standing configuration of the Council of the European Union and gathers the economics and finance ministers of the 28 European Union Member States.

¹¹⁰ See UWE PUETTER, *The Eurogroup: How a Secretive Circle of Finance Ministers Shape European Economic Governance*, 85 (Manchester University Press, 2006) ("It is on the occasion of these so-called ECOFIN luncheons that ministers seek to overcome deadlock on pending Council decisions through 'backroom deals'.")

¹¹¹ Statement of the Grand Committee SuVL 4/2012. *Banking Union and the Future of EMU*.

¹¹² *Id.*, at 9.

¹¹³ Measures taken to tackle the crisis are usually divided into two categories: new legal mechanisms and amendments to EU pre-existing rules. Among the former are the European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM), the European Financial Stability Facility (EFSF), the European Stability Mechanism (ESM), and the whole set of provisions contained in the Treaty on Stability, Coordination and Governance (TSCG). At the extraordinary Ecofin meeting held on 9 May 2010, the EU finance ministers and the European Commission decided on a comprehensive package of measures to safeguard financial stability in Europe. Those measures included the EFSM, which was established on the basis of Article 122 (2) TFEU. The euro-zone countries also agreed upon the creation of the EFSF, a temporary loan instrument aimed at granting financial assistance to "euro-area Member States in difficulties caused by exceptional circumstances beyond [their] control ..." EFSF Framework Agreement, 1. On 17 December 2010, the European Council stipulated that a permanent financial crisis resolution mechanism for the euro-zone countries, the ESM, would be set up by amending Article 136 TFEU. An European Council decision of 25 March 2011 (2011/199/EU) made the amendment by adding a new paragraph to Article 136. The Treaty establishing the European Stability Mechanism was signed by the euro-area Member States on 2 February 2012 and entered into force on 27 September 2012 for 16 signatories including Finland. The ESM is an international organisation taking over the functions formerly entrusted to EFSM and EFSF. The ESM, indeed, issues debt instruments to provide loans and other forms of financial assistance to euro-area Member States applying for a bailout. The ESM is located in Luxembourg and its maximum lending capacity amounts to €500 billion. The ESM itself has stated that it reached its target level of €80 billion paid-in capital on 1 May 2014, as the ESM Members transferred the final tranche of payment. The TSCG, instead, was signed by all the EU Member States, except the Czech Republic and the United Kingdom, on 2 March

regular procedures have been waived ..."¹¹⁴ As pointed out, “[t]here is a world of a difference with the Finnish culture of open government,”¹¹⁵ recognized in the Constitution¹¹⁶. The Grand Committee publishes on the Parliament’s website most of the documents reporting legislative-executive relations on EU matters, thus abiding by a general principle of transparency. Nevertheless, the Grand Committee have been impugned for withholding part of its decisions from disclosure. The Grand Committee has taken the censure seriously and recently avowed that a larger number of its deliberations should be made publicly available on the Internet. Making scrutiny of EU matters more transparent, indeed, “would reinforce the democratic legitimacy of parliamentary system and bring citizens closer to the structure of representative democracy.”¹¹⁷

9.2. The Constitutional Law Committee’s key role in assessing stabilisation and economic governance measures

The key role played by the Constitutional Law Committee in examining the stabilisation and economic governance mechanisms adopted to tackle the crisis demonstrates the Finnish Parliament’s deep involvement in EU matters. Section 35 (2) Const. provides that the Constitutional Law Committee, the Foreign Affairs Committee, and the Finance Committee must be made up of at least seventeen permanent members¹¹⁸. The Constitutional Law Committee has been characterized as “the most central constitutional body of Finland.”¹¹⁹. Unlike most of the EU Member States, indeed, Finland does not have a separate constitutional court. Furthermore, ordinary courts “play a secondary role in the review of the constitutionality of legislation.”¹²⁰. Section 74 Const. empowers the Constitutional Law Committee to assess the compatibility of legislation, including EU provisions and

2012. At the time, Croatia had not acceded to the EU yet, so it could not be among the signatories. The TSCG is an intergovernmental treaty which entered into force on 1 January 2013. Its provisions integrate and affect EU legislation especially on fiscal, budgetary, and economic matters, even though the Treaty formally lies outside the EU legal framework. In addition, a different series of measures to tackle the crisis have consisted in amending EU rules adopted following the Stability and Growth Pact (SGP). The SGP established a system for coordination and monitoring of fiscal policies conducted by the EU Member States. A preventive part, whose legal basis is given by Article 121 TFEU, and a corrective part, laid down in Article 126 TFEU, make up the SGP. In 2010, the Commission proposed amendments to both parts. The so-called “six-pack,” consisting of five regulations and one directive, entered into force in December 2011. It is aimed at strengthening the purposes of SGP. In the meanwhile, 23 EU Member States – besides the euro area countries, Bulgaria, Denmark, Latvia, Lithuania, Poland, and Romania – signed the Euro Plus Pact in March 2011. This Pact’s main goal is to improve economic policy coordination, thereby boosting competitiveness. Furthermore, in November 2011 the Commission proposed two further regulations, the “two-pack,” which entered into force in all euro-zone countries on 30 May 2013. According to those regulations, the euro-area Member States are obliged to submit their draft budgets to the Commission and undergo enhanced surveillance should they suffer from deep recession.

¹¹⁴ Statement of the Grand Committee SuVL 4/2012, supra note 109, at 9.

¹¹⁵ LEINO, SALMINEN, *The euro crisis and its constitutional consequences for Finland*, supra note 6, at 461.

¹¹⁶ Section 12 (2) Const. states: “Documents and recordings in the possession of the authorities are public, unless their publication has for compelling reasons been specifically restricted by an Act. Everyone has the right of access to public documents and recordings.”

¹¹⁷ Report of the Grand Committee 1/2014, supra note 1, at 33.

¹¹⁸ Currently, the Constitutional Law Committee and the Foreign Affairs Committee have 17 permanent members and 9 alternate members. The Finance Committee, instead, is made up of 21 members plus 19 substitutes.

¹¹⁹ LEINO, SALMINEN, *The euro crisis and its constitutional consequences for Finland*, supra note 6, at 460.

¹²⁰ OJANEN, *EU Law and the Response of the Constitutional Law Committee of the Finnish Parliament*, supra note 13, at 204.

international obligations, with the Finnish Constitution¹²¹. Therefore, “an essentially judicial function”¹²² is vested in that Committee. Commonly, its opinions are considered to have great weight and “treated as binding on parliament and authorities.”¹²³

By and large, the Constitutional Law Committee has deemed the stabilisation and economic governance measures taken in response to the crisis to be compatible with the Constitution. The financial stability mechanisms recently introduced, indeed, have not been regarded as curtailing Finland’s national sovereignty incisively. In its *ex-ante* constitutional review, the Constitutional Law Committee has examined, first of all, Finland’s range of envisaged liabilities resulting from the EFSF Framework Agreement and the ESM Treaty. It has been noted that the most prominent decisions concerning the Members’ guarantee liabilities within the EFSF were to be made by unanimity. As stressed above several times, the Grand Committee enjoys the constitutional power to participate actively in the formulation of national policy on EU matters. Accordingly, the Grand Committee had the right to express its view and influence the government on those major decisions and on any guarantee granted. The Finnish Parliament’s involvement has been deemed to be “sufficient from a constitutional point of view.”¹²⁴ The Constitutional Law Committee has held that both the ESFS Framework Agreement and the ESM Treaty did not result in a significant transfer of competence to the European Union¹²⁵. Therefore, a two-third majority vote was not required to have the *Eduskunta* approve and bring into force the international obligations deriving from the ESFS and ESM¹²⁶.

Essentially, the Constitutional Law Committee has scrutinized the ESM Treaty on two counts: compatibility with the budgetary power of the Parliament and restriction of Finnish sovereignty. Finland’s actual capability of meeting its financial and fiscal obligations under the Constitution has been taken into account, as well. Finland’s subscription to the ESM’s authorised capital stock amounts to nearly €12,5 billion. Had Finland been obliged to honour this liability in a single instalment, the *Eduskunta*’s budgetary power and Finnish sovereignty would have been violated. Indeed, such sum equates to more than a quarter of the annual government budget. The Constitutional Law Committee, however, has pointed out that the ESM’s capital structure is made up of €80 billion paid-in capital and €620 billion callable capital. The ESM’s lending capacity depends on the paid-in capital, whose payment is each Member’s liability deriving directly from the ESM Treaty¹²⁷. Furthermore, that payment was made in several instalments. The final tranche has been transferred by the ESM Members recently¹²⁸. ESM Board of Governors is to make major decisions concerning both

¹²¹ Section 74 Const. provides: “The Constitutional Law Committee shall issue statements on the constitutionality of legislative proposals and other matters brought for its consideration, as well as on their relation to international human rights treaties.”

¹²² LEINO, SALMINEN, *The euro crisis and its constitutional consequences for Finland*, *supra* note 6, at 459.

¹²³ *Id.*, at 460.

¹²⁴ K. TUORI, *The European Financial Crisis – Constitutional Aspects and Implications*, EUI Working Paper LAW 2012/28, 40 (referring to Reports of the Constitutional Law Committee PeVL 5 and 14/2011).

¹²⁵ Statement of the Constitutional Law Committee 5/2011 vp, Statement of the Constitutional Law Committee 13/2012 vp and Statement of the Constitutional Law Committee 37/2012 vp.

¹²⁶ The decision amending Article 136 TFEU was approved by the *Eduskunta* on 9 May 2012 and signed by the President of the Republic of Finland on 25 May 2012. The Finnish Parliament passed the act implementing the ESM Treaty on 21 June 2012.

¹²⁷ Finland’s part of ESM’s paid-in capital adds up to nearly €1,4 billion.

¹²⁸ *See, supra* note 111.

the Members' liabilities and other key matters, such as the granting of financial assistance and its conditions. Those decisions have to be made by mutual agreement. The Board of Governors is composed of the finance ministers of the Euro-zone, in addition to the European Commissioner for Economic and Monetary Affairs and the ECB President as observers. Article 4 (3) of ESM Treaty provides: "The adoption of a decision by mutual agreement requires the unanimity of the members participating in the vote. Abstentions do not prevent the adoption of a decision by mutual agreement." In other words, each ESM Member State possesses a veto power. Given the legislative-executive relations in Finland, the Finnish Parliament is capable of influencing the government's position in the Board of Governors. Therefore, the *Eduskunta* – the Constitutional Law Committee has concluded – is not deprived of its constitutional powers, and no significant breach of Finnish national sovereignty can be detected. Moreover, compliance with commitments entered into by Finland, especially those deriving from the ESM Treaty, will not undermine the country's capability to meet its obligations established in the Constitution¹²⁹.

By the same token, the Treaty on Stability, Coordination and Governance has been deemed by the Constitutional Law Committee not to affect notably either the Parliament's powers or Finnish sovereignty. In particular, the Committee has pointed out that the Treaty, commonly known as "Fiscal Compact," does not enhance the EU institution's competence¹³⁰. Accordingly, the TSCG does not entail a significant transfer of authority calling for a two-third majority vote in the *Eduskunta*¹³¹. The Treaty, which applies entirely to the euro-area Member States, targets the signatories¹³². As noted, "the Fiscal Compact underlines the member states' own responsibility for their fiscal and budgetary politics within the EMU framework."¹³³ The main purposes are set forth in Article 1 (1) TSCG: "to foster budgetary discipline ..., to strengthen the coordination of [the contracting parties'] economic policies and to improve the governance of the euro area ...". The contracting parties, above all, have committed to implementing a "balanced budget rule"¹³⁴ in their national legislation and ensuring permanent compliance with the rule¹³⁵. As Article 3 (1) stipulates, such fiscal rule requires each country's general budget to be in balance or in surplus. Furthermore, the contracting parties have to provide for an automatically triggered correction mechanism at national level "in the event of significant observed deviations from [their] medium-term objective or the adjustment path towards it."

On the one hand, the Constitutional Law Committee has conceded that the Fiscal Compact further strengthens the Stability and Growth Pact and following EU legislation especially on budgetary matters. On the other hand, the Committee has considered the TSCG not to

¹²⁹ TUORI, *The European Financial Crisis*, *supra* note 124, at 41 (referring to Reports of the Constitutional Law Committee PeVL 22 and 25/2011, and PeVL 13/2012). The Author also stresses that the final report issued by the Constitutional Law Committee in June 2012 contains an overall assessment of Finland's financial and fiscal commitments within the Euro-zone. The 2012 report, indeed, appraises Finland's liabilities resulting from the ESM Treaty as well as those formerly entered into pursuant to the Greek rescue package and the EFSF Framework Agreement. *Id.*

¹³⁰ See Statement of the Constitutional Law Committee 37/2012 vp. See also Minutes of the Constitutional Law Committee 49/2012 vp.

¹³¹ See Report of the Finance Committee 38/2012 VaVM 38/2012 vp.

¹³² See, *supra* note 111. Article 1(2) TSCG refers to Article 14 for the Treaty's application to non euro-zone Member States of the EU.

¹³³ LEINO, SALMINEN, *The euro crisis and its constitutional consequences for Finland*, *supra* note 6, at 472.

¹³⁴ Preamble to TSCG, 1.

¹³⁵ See Article 3(2) TSCG.

bring about any significant breach of the *Eduskunta*'s budgetary power. Professor Leino has advocated the Committee's findings since "the obligation to conform to a balanced budget rule as such existed previously and the main contribution of the Fiscal Compact is to simply provide national guarantees for its implementation."¹³⁶ Moreover, the Grand Committee has recently stated that "whether intergovernmental or community-based, the credibility of any system for fiscal stability will depend on whether participating states abide by the rules and the markets can verify this."¹³⁷ Act No. 869/2012 implemented as binding law the Fiscal Compact's provisions having 'legislative' nature¹³⁸. This Act provided for – *inter alia* – the balanced budget rule and laid down a correction mechanism including three stages. The Finnish correction mechanism assigns an important role to the *Eduskunta*, which is to be fully informed by the government and participates in decision making. It has been maintained that Finland's correction mechanism "allocates a considerable responsibility" to the Finnish Parliament¹³⁹.

10. Conclusion

The *Eduskunta* turns out to be at the core of EU matters' scrutiny in Finland. The overarching framework of parliamentary committees, laid down in the Constitution and specified by the Parliament's Rules of Procedure, enables the system to work smoothly. The Grand Committee enjoys a major role in examining EU legislative proposals and influencing the government's positions on EU matters. The Foreign Affairs Committee deals with issues falling within the common foreign and security policy. The Constitutional Law Committee, instead, is charged with assessing the constitutionality of intergovernmental decisions and EU legislation. One of the Committee's main concerns is to make sure that the *Eduskunta*'s remit is not undermined, as appraisal of measures taken by the EU Member States and institutions throughout the crisis has demonstrated. As a result, the Finnish Parliament is actually capable of overseeing the government's conduct and contributes to moulding the Prime Minister and ministers' stance on matters to be addressed at EU level. The government is constitutionally forced to further the *Eduskunta*'s involvement in EU decision making by transmitting comprehensive information to the Parliament.

The Parliament's prerogatives in EU policy preparation and the government's accountability to the Parliament itself ensure "the democratic legitimacy of Finnish EU policy."¹⁴⁰ Democracy, in turn, is closely related to transparency. The Grand Committee has recently stressed that it is not allowed by the Constitution to grant the public broad access to its meetings, which are normally held behind closed doors¹⁴¹. Nevertheless, the Committee has

¹³⁶ LEINO, SALMINEN, *The euro crisis and its constitutional consequences for Finland*, *supra* note 6, at 473.

¹³⁷ Report of the Grand Committee 1/2014, *supra* note 1, at 19.

¹³⁸ *Talous – ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista* [Act on the Implementation of the Provisions of a Legislative Nature in the Treaty on the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union and etc.], Act No. 869 of 2012.

¹³⁹ LEINO, SALMINEN, *The euro crisis and its constitutional consequences for Finland*, *supra* note 6, at 474.

¹⁴⁰ Report of the Grand Committee 1/2014, *supra* note 1, at 32.

¹⁴¹ *Id.*, at 33.

also pointed out that the Constitution and the Parliament's Rules of Procedure "provide numerous opportunities for debating EU business in the plenary."¹⁴² The Grand Committee has suggested increasing the number of plenary debates on EU matters, including matters discussed at European Council or Eurogroup meetings. Whether EU proposals and related issues are just scrutinized within parliamentary committees or taken up in the plenary, the *Eduskunta's* participation in formulating national positions on EU matters is essential to the Finnish constitutional system

¹⁴² *Id.* (noting that the Speaker's Conference can always arrange public debates on matters dealt with by the Grand Committee or the Foreign Affairs Committee). Furthermore, the reports lists some parliamentary procedures and instruments resulting in debates on the floor – "interpellations, Government reports and White Papers, Prime Minister's Announcements, Question Hour and Topical Debates ..." *Id.*

“GLI APPUNTI SUGLI ANNI DELLA GUERRA DI PAOLO GALIZIA (1942-1944)”
A CURA DI MARIO GALIZIA, MILANO, GIUFFRÈ, 2013*

Paolo Caretti, Introduzione

Ernesto Bettinelli, La famiglia di Galizia tra le due guerre (e oltre...)

Maurizio Fioravanti, Il costituzionalismo di Mario Galizia

* Presentazione del volume, uscito nella Collana Archivio di storia costituzionale e Teoria della costituzione, n. 8 Sez. Biblioteca, dell'editore Giuffrè, presso la Facoltà di Giurisprudenza – Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli studi di Firenze il 28 marzo 2014. Pubblichiamo in questa sede gli scritti di: Paolo Caretti; Ernesto Bettinelli; Maurizio Fioravanti.

Introduzione

di [Paolo Caretti](#)*

Dopo aver letto questo volume, curato da Mario Galizia e pubblicato postumo ho subito pensato che valesse la pena di proporla la presentazione nel quadro delle iniziative che il nostro dottorato in Scienze giuridiche dedica a temi di carattere generale che possono interessare tanto il cultore di diritto positivo quanto lo storico.

Più in particolare sono tre le ragioni che mi hanno spinto a formulare questa proposta, che debbo dire è stata accolta con calore da tutti. La prima è legata ad un debito di riconoscenza nei confronti di un grande costituzionalista che noi, allora giovani allievi di Paolo Barile, abbiamo imparato a conoscere e ad apprezzare nel corso degli anni del suo insegnamento fiorentino (1970-1974). Ad apprezzare non solo per la sua straordinaria cultura giuridica caratterizzata da un solido spessore storico (per scherzo, tra noi, l'avevamo soprannominato "la biblioteca vivente"), ma anche per il suo tratto umano. Mario era un uomo molto schivo e apparentemente burbero, ma se si riusciva a superare questa prima superficie mostrava con noi giovani una grande disponibilità che alla fine si era trasformato in un rapporto di amicizia che andava molto al di là dei rapporti di carattere accademico.

La seconda ragione è legata al titolo di questo libro che ha richiamato alla mia memoria uno degli argomenti ricorrenti nelle conversazioni con Mario, ossia l'idea di istituire qui a Firenze una Fondazione intitolata al fratello Paolo, partigiano, morto ventunenne nel corso della battaglia per la liberazione di Firenze nell'agosto del 1944. Mi è parso che fosse in qualche modo la realizzazione di un primo tassello di quell'idea, che ora va realizzandosi compiutamente grazie alle sue volontà testamentarie, raccolte e curate dai suoi allievi e in particolare da Fulco Lanchester.

Infine, la terza ragione, quella più scientifica, è legata alla lunga introduzione che Mario fa precedere alla pubblicazione degli appunti di guerra e di qualche poesia del fratello Paolo. Si tratta in realtà di una vera e propria monografia che ripercorre le vicende drammatiche degli anni del passaggio dal fascismo alla Repubblica, intessute con quelle più personali legate alla famiglia Galizia, ma soprattutto con quelle di alcuni dei maggiori esponenti della giuspubblicistica del tempo, per i quali il passaggio al regime repubblicano determinò un travaglio intenso e, in certi casi drammatico: i nomi che vengono richiamati sono quelli di Mortati, di Tosato, di Santi Romano, di Crisafulli).

Un travaglio particolarmente intenso per Mortati, di cui è testimone diretto Mario Galizia, che di Mortati fu assistente alla Corte costituzionale e poi amico fino agli ultimi anni della sua vita.

* Prof. ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università di Firenze.

Il richiamo alla vicenda umana e intellettuale di questi grandi pubblicisti spinge Mario a porre un interrogativo che è centrale nella sua introduzione: come fu possibile che intellettuali che avranno un ruolo importante nella costruzione del nuovo Stato democratico abbiano potuto rimanere ciechi di fronte alle aberrazioni del regime fascista, abbandonando così facilmente le loro matrici liberali? È un interrogativo che non trova una vera risposta nel libro e che forse riguarda una storia in larga misura ancora da scrivere. Ciò che preme a Mario è mettere a confronto l'esperienza di questi giuristi con l'itinerario umano e intellettuale del fratello Paolo. Un itinerario che l'aveva portato ad una piena maturazione antifascista attraverso, certo, le letture dei classici del liberalismo (a partire da Montesquieu) e del liberalsocialismo che aveva a Firenze esponenti del calibro dei fratelli Rosselli, ma anche, se non soprattutto, attraverso una radicata etica cristiana. È questo l'elemento chiave e distintivo, per Mario, dei due diversi percorsi verso la libertà e la democrazia. Ma a questo punto, non è chiaro (o quanto meno è lecito dubitare) fino a che punto questa diversa vicenda, queste diverse motivazioni, questo diverso itinerario siano davvero da attribuire solo al fratello Paolo o se, invece, non siano anche (se non soprattutto) quelli propri di Mario. Se questa non è solo un'impressione, potremmo allora leggere questa sua introduzione come un tributo di stima e affetto per il fratello Paolo, ma anche come il tentativo di marcare la sua diversità rispetto ad una generazione di pubblicisti, ai quali va certo la sua stima, ma ai quali non riesce a perdonare di aver aperto gli occhi solo alla luce delle drammatiche vicende che hanno accompagnato la nascita della Costituzione e del nuovo Stato costituzionale.

Ma di tutto questo diranno molto meglio di me i colleghi che ho invitato a questo incontro: i due allievi "storici" di Mario ossia Ernesto Bettinelli e Fulco Lanchester e uno storico del pensiero giuridico, Maurizio Fioravanti, che ringrazio molto di aver voluto partecipare a questa iniziativa.

La famiglia di Galizia tra le due guerre (e oltre...)

di [Ernesto Bettinelli](#)*

Ho letto più volte il libro di Mario Galizia con sentimenti e approcci diversi. L'ho ricevuto, inaspettatamente, nel luglio dello scorso anno e l'ho sfogliato *d'impeto* alla ricerca di ricordi, di emozioni. Poi ho incominciato a studiarlo per comprenderne l'impianto, la prospettiva, per valutare le numerose fonti richiamate nella corposa "introduzione" che, in verità, è il cuore dell'opera. Infine, ho cercato di considerarla in maniera più distaccata, *critica*, per coglierne il significato più profondo e il messaggio che l'Autore ha inteso con *evidente urgenza* rivolgere soprattutto ai suoi più stretti sodali.

Le quattrocento pagine che compongono il volume si possono definire uno *zibaldone* nel senso proprio dell'espressione: un ampio taccuino che, senza un ordine rigoroso, raccoglie e dà spazio a pensieri che si affollano anche improvvisamente e che riemergono dal profondo, combinati con appunti "giacenti" non ancora sistemati e con riflessioni su letture passate e recentissime, unitamente a documenti, fotografie ed altri frammenti di famiglia.

Si tratta di una famiglia "storica" vissuta tra le due guerre in una dimensione pubblica fortemente intrisa di un patriottismo "etico", sotto il profilo civile ed intellettuale. Per questo Galizia ha avvertito l'esigenza che ne rimanesse memoria: una memoria non passiva, ma da coltivare.

Il libro è stato scritto, in condizioni di profonda sofferenza fisica sorretta da una consapevole lucidità e determinazione, tra il 2011 e i primi mesi del 2013, secondo la testimonianza che mi ha reso la signora Delia Zorrilla (che ha assistito Mario con amore e devozione nel lungo periodo della sua malattia). Il lavoro è stato inviato a Giuffrè nell'estate del 2012, ma Galizia, in una corsa quasi disperata contro il tempo, ha continuato a lavorare anche sulle seconde bozze fin che è stato possibile, tanto che l'editore in una lettera lo prega di non apportare ulteriori modifiche. In effetti, il saggio introduttivo rivela che l'Autore ha consultato saggi pubblicati nel 2012. La signora Delia mi ha anche riferito di aver provveduto personalmente agli acquisti di tali opere presso la Libreria Fannucci di Roma della quale Galizia era assiduo cliente.

Questa ansia indica la "tensione proattiva" che ha animato Galizia fino all'ultimo per sottolineare e comunicare con convinzione il senso della sua fatica: non solo raccogliere "cimeli" di famiglia (e segnatamente del fratello Paolo), ma dimostrare anche con qualche affanno, eppure con serena fierezza, l'importanza e l'*attualità* di un pensiero di intransigente antifascismo e di un esempio di irriducibile anticonformismo intellettuale.

Delia mi ha confermato la preoccupazione di Mario di non riuscire a terminare il suo lavoro e il timore che quanto già scritto e raccolto non venisse dato alle stampe dopo la sua

* Prof. ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università di Pavia.

scomparsa nemmeno dai suoi più cari allievi, un po' a causa delle loro distrazioni esistenziali (per quanto mi riguarda, mi considerava "perso" a causa del mio assorbente impegno nella cooperazione in Africa, che pur umanamente apprezzava). Un po' perché forse immaginava che la forma dello "zibaldone", imposta dalle circostanze, che connota il suo lavoro, la sua asistematicità rispetto ai normali canoni delle pubblicazioni giuridiche e storiche, potesse appunto trattenere anche i più stretti sodali dal darlo alle stampe.

L'inquietudine e l'impellenza di Mario si spiegano e si giustificano di fronte al persistere di quelle diffuse tendenze revisioniste, se non manipolative, che da tempo cercano di occupare spazi importanti della "storia ufficiale" del "fenomeno" fascista, per mettere in ombra alcune vite senza macchia e quei casi di intransigenza etica che, ancora oggi, potrebbero costituire uno scomodo parametro di giudizio di *altre vite* più compromesse, meno lineari con qualche tratto di opportunismo nel loro svolgimento complessivo.

Protagonisti della *diversa storia* raccontata nel volume sono i membri della famiglia Galizia, a partire da Paolo, come interiorizzato dal fratello narratore, dal padre Vincenzo, magistrato che fu alla testa del movimento di opposizione al giuramento imposto dalla Repubblica sociale (p. 48), dalla madre Gina Baldi, di accesa fede mazziniana, e dagli zii patrioti di inizio secolo tra i quali, Alberto, giuslavorista caduto sul Piave. A lui Mario dedica un vero e proprio saggio (incorporato nell'introduzione) per segnalare gli aspetti profondamente innovatori, e precursori dei successivi cambiamenti sociali, dei suoi studi di diritto del lavoro di impronta accentuatamente pluralistica e solidaristica. Galizia, già alla fine degli anni '90, si era adoperato perché il libro dello zio, *Il contratto collettivo di lavoro*, uscito nel 1907, fosse ripubblicato. Ricordo che mi inviò le fotocopie della prima edizione (introvabile nelle biblioteche pavesi) pregandomi di aiutarlo nel suo proposito, facendole girare tra i colleghi più sensibili. Trovai immediato interesse in Enzo Balboni, ordinario di diritto pubblico nell'Università Cattolica, che, a sua volta, si rivolse a Mario Napoli, ordinario di diritto del lavoro nello stesso ateneo, il quale nel 2000 non esitò a far ripubblicare in copia fotostatica (per i tipi di IPSOA, nella collana "I Classici della Letteratura Giuridica") il libro di Alberto Galizia, preceduto da una lunga presentazione dello stesso Napoli.

Tutti i personaggi della *famiglia diversa* di Mario Galizia sono accomunati dalla condivisione e pratica della stessa *Weltanschauung* (l'espressione tedesca pare davvero la più adatta, in questo caso) ricostruita essenzialmente dalla fervida memoria dell'Autore, in quanto molte carte purtroppo sono andate perdute.

Il pensiero anticonformista "dei Galizia" emerge chiaramente in due prospettive complementari, l'una *negativa* (di categorico rifiuto), l'altra *positiva* (di adesione a concezioni e a valori e ben individuati e richiamati con insistenza).

Nella prima si coglie una decisa e inappellabile repulsione verso qualsiasi forma di totalitarismo che per sua natura si colloca agli antipodi del *costituzionalismo*, tanto che Galizia ritiene arbitraria (a mio avviso correttamente) la stessa utilizzazione della categoria di "costituzione" da parte dei regimi illiberali per connotare indebitamente le fonti poste al vertice dei rispettivi sistemi giuridici. Il fascismo, in particolare, viene con veemenza *ripetuta* (non a caso, secondo la testimonianza di Delia, che ha letto e discusso nel suo farsi il manoscritto di Galizia) definito in maniera inequivocabile e drastica un' "*aberrazione storica*".

concettuale” (p. 13), frutto di un “*accecamiento di massa*” e di una “*folia collettiva*” che hanno contaminato, in varie fasi della sua affermazione, anche una parte significativa di intellettuali pur di origine culturale liberale. Essi si affidarono al regime come ad una “*nuova ecclesia*” (come pretendeva la *mistica fascista*), concentrando “*lo sguardo solo sui fenomeni di esaltazione di massa; il plebiscito, l’acclamazione, l’applauso osannante..., ricorrendo quindi all’immagine di una comunità in sostanza apparente e di una politica di mero spettacolo*” (pp. 88-89).

Galizia, però, motiva questo suo atteggiamento di irresolubile fermezza dichiarando esplicitamente e più volte l’opzione propria e del suo *milieu* familiare per il liberalsocialismo di Carlo Rosselli, evidenziandone la componente spirituale, umanistica, solidaristica e *rivisitandolo* attraverso una visione della vita di matrice cattolica, seppure non ortodossa, d’impronta pascaliana e con aperture gianseniste.

È proprio questo così ricco e generoso abito mentale che consente all’Autore di mitigare la sua riprovazione nei confronti di quanti, in vari momenti della loro esistenza e della loro professione di giuristi, sono stati attratti dall’ideologia totalitaria fascista. Ritiene meritevoli di un perdono “umano e misericordioso” coloro che, in seguito, si sono affrancati dalle precedenti aberranti convinzioni, fino a diventare fautori, “padri e maestri”, della rinascita costituzionale e repubblicana.

Per Galizia il “ravvedimento” diviene un fattore determinante di emancipazione individuale; ma, al tempo stesso, non può costituire una ragione o una pretesa di oblio dei precedenti improvvidi cedimenti.

In questo quadro egli, senza reticenze ma con generosa *comprensione*, considera alcuni “casi” di costituzionalisti, come Costantino Mortati, a cui (dal 1958) è stato profondamente legato anche umanamente *dopo* l’avvento della Repubblica e della Costituzione. Racconta (a p. 17) di un Mortati che non riesce a trovar pace nemmeno di fronte al proprio confessore per aver aderito al PNF (nel 1927) e, soprattutto, per l’esaltazione dello Stato-partito mussoliniano (nelle sue opere del 1931, *L’ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, e del 1940, *La Costituzione in senso materiale*). Ciononostante, questo pur grave ottenebramento viene superato dalla successiva piena adesione di Mortati ai valori liberaldemocratici: “*Costantino Mortati era così spinto a considerare... la sua presenza alla Costituente come una luminosa alba, che gli ebbe a rischiare il cammino quasi come un vero dono del Signore...*” (p. 121).

Anche Egidio Tosato, alla cui figura Galizia ha dedicato un importante contributo (*Egidio Tosato, Costituzionalista e costituente*, 2010), seguendo il suo maestro Donato Donati, negli anni giovanili rimase succube (“un vero e proprio *raptus improvviso*”: p. 16) delle suggestioni del totalitarismo fascista, ma poi riuscì a ritrovare *la giusta via*.

In ogni caso rimane incancellabile il rammarico, o meglio la costernazione, davanti ad una così ampia schiera di autorevoli giuristi e segnatamente di giuspubblicisti (oltre a quelli appena citati: Giuseppe Chiarelli, Carlo Arturo Jemolo, Vezio Crisafulli, Luigi Rossi, Santi Romano su cui Galizia si esprime con aspra severità, in particolare a p. 314). La loro, pur momentanea, abiura alla concezione costituzionale liberale, come teorizzata, in particolare, da Montesquieu contro l’abuso del potere politico, si confronta con la *matura e istintiva consapevolezza* dell’essenza del fascismo palesata da un precoce ragazzino, il fratello Paolo, caduto a 21 anni, lottando nelle file partigiane per la liberazione di Firenze.

Come hanno potuto questi insigni giuristi preferire i teorici dell'ordinamento fascista, Sergio Panunzio, Carlo Costamagna, a Montesquieu e agli altri epigoni del costituzionalismo europeo del primo novecento (il cattolico liberale Marcel Prelot o Maurice Hauriou, tra i tanti, agli antipodi della dottrina di Carl Schmitt), che pur scrivevano e ammonivano contro le derive totalitarie proprio nel tempo del fascismo?

Scrivono Galizia *“Ci incalza un drammatico interrogativo: come potettero con disinvoltura tanti giuristi italiani e, con particolare fervore soprattutto tanti studiosi di diritto pubblico, guardare con favorevole considerazione ad un'avventura nel complesso squallida come l'avvento della dittatura mussoliniana e il suo umiliante rafforzarsi in danno evidente del popolo italiano?”* (p. 121).

E sul piano della semplice lucidità intellettuale come si poteva assecondare Sergio Panunzio quando beffardamente declamava: *“E' stato forse Dio che un bel giorno si [è] rivelato allo Stato, come a Mosé e gli [ha] detto: tu avrai tre poteri, non uno di più, non uno di meno, per tutti i secoli? E' dal maggio 1915 che è cessato inesorabilmente in Italia il deleterio regime parlamentare... Soltanto moderno è, di conseguenza, unicamente il grande concetto di partito rivoluzionario del fascismo”* (p. 89).

L'intransigente liberalsocialista Mario Galizia, dunque, *non giustifica*; ma il cattolico-pascaliano Mario Galizia, come ho già rilevato, manifesta compassione nei confronti dei costituzionalisti che, alla fine di un travagliato percorso, riuscirono a ritrovare la luce...

È proprio questo sincretismo ed eclettismo di Galizia (*rectius* della famiglia Galizia) che caratterizza una personalità complessa: insofferente e sofferente, indignata ed indulgente; una personalità intrisa di un patriottismo “genetico” che affonda le proprie radici tra le due guerre e che si ispira ai valori del Risorgimento: *“La lotta in Italia contro il fascismo, per l'avvento di uno Stato libero e democratico fondato sulla giustizia acquistava agli occhi di Paolo Galizia l'aspetto di un orizzonte carico di luminosità che rischiava l'intera storia dell'Italia unita, e dava un vigore più penetrante, più intenso in angolazione storica allo stesso Risorgimento Nazionale”* (p.129).

Il pensiero di Paolo (che in una poesia e in altri frammenti definisce il fratello Mario, come il suo “amico più caro” (in una poesia a p. 264) viene ricostruito sulla base di scarse fonti documentali (andate perdute) e, soprattutto, dalla memoria *viva e sempre ravvivata* di Mario. E' così che il pensiero dei due fratelli, così intimamente legati l'uno all'altro, si fonde, prosegue e viene rielaborato oltre la breve vita di Paolo attraverso l'inquieta testimonianza attiva e la straordinaria esperienza intellettuale di Mario.

Ci si può chiedere qual è il senso dell'ultima opera dell'Autore sulla quale qui ragioniamo: solo l'esigenza di salvare la memoria di una famiglia che con la scomparsa del suo ultimo componente si è estinta? Una manifestazione di orgoglio e di diversità minoritaria?

Certamente è anche questo, come denota l'insistenza ostentata di ripetere nel corso della sua narrazione, in maniera ossessiva quasi per scolpirli, i nomi dei propri insigni familiari.

In verità, c'è altro e c'è di più: c'è un messaggio rivolto ai suoi allievi e alle nuove generazioni di costituzionalisti.

Galizia avverte con preoccupazione l'affievolirsi della memoria storica nell'epoca attuale, l'offuscamento dei valori fondativi della Repubblica, il rampante conformismo dei tempi recenti a cui non si è mai rassegnato e invita a non rassegnarsi: a “non mollare”.

Questa è la *missione* della Fondazione (“Paolo Galizia. Storia e libertà”) che, con tanto vigore, Mario Galizia ha voluto venisse istituita dopo la sua morte. Un impegno che è ben tracciato nelle parole sofferte e premonitrici di una delle ultime poesie del fratello (scritta nel 1944, pochi mesi prima di morire e riprodotta nel volume a p. 170), *Vivemmo di gioie estreme*, di cui rileggo gli ultimi versi:

(...)

*Sempre con assillo, con ansia,
l'uomo civile si muove nella storia.
Sul tormento dei nostri passi
si distende con fermo nitore
l'ombra di antichi esempi,
il conforto di nobili, meditati pensieri.
Nascono ora qui,
ostinata speranza,
con tormentoso impegno,
i nostri futuri
liberi giusti ordinamenti.
Libertà,
compagna d'amore della mia giovinezza.*

Il costituzionalismo di Mario Galizia

di *Maurizio Fioravanti**

Dovessi indicare un titolo per questo breve intervento, direi: “Il costituzionalismo di Mario e Paolo Galizia”. Mi sembra infatti che al centro delle centotrenta pagine d’introduzione di Mario Galizia si ponga proprio il termine-concetto di “costituzionalismo”. Sono i principi del “costituzionalismo” a determinare nei fratelli Galizia una posizione di netta ripulsa nei confronti del fascismo; e in definitiva Mario ci dice che Paolo è morto combattendo per quei principi. Ed infine, il fatto che quel “costituzionalismo” non sia stato secondo Mario condiviso dalla parte più rilevante della giuspubblicistica italiana ha causato – sempre secondo Galizia – una generalizzata adesione dei giuristi italiani di diritto pubblico al fascismo, una loro collocazione dall’altra parte, rispetto a quella per cui è morto il fratello Paolo. E ciò vale in particolare per il più noto tra quei giuristi, per Costantino Mortati, il cui rapporto con il regime ritorna più volte in queste pagine. Anche noi torneremo su questo punto.

Ora, preme tornare al punto di partenza per chiedersi: quale costituzionalismo? Dovessi metterci una qualificazione, direi un *costituzionalismo liberale*, intensamente e radicalmente liberale. Il che non vuol dire che si tratti di un costituzionalismo lontano dalle problematiche della democrazia o della questione sociale. Non sono però queste due ultime le piste principali del costituzionalismo. Nelle pagine di Galizia ricorre spesso il nome dei fratelli Rosselli, e congiuntamente a quei nomi la prospettiva del c. d. “liberalsocialismo”. Vi potranno certamente essere in questo senso delle affinità ideologiche, ma non si trova lì il problema centrale del costituzionalismo. Che è altrove, e più precisamente nella immagine del fratello morente in battaglia, ovvero, in una parola, nella intransigenza con cui si può e si deve difendere la libertà dal potere. Quest’ultimo entra nei ragionamenti sulla costituzione in un solo modo, con una sola veste – e per questo parlo di un costituzionalismo seccamente liberale – che è quella del possibile arbitrio, e dunque della volontà da contenere. Alla volontà politica non è chiesto di esprimere principi, tanto meno di possedere delle virtù, ma solo di essere legalmente limitata. La parola-chiave del costituzionalismo di Galizia è “equilibrio”. Il classico di questo costituzionalismo è Montesquieu.

Procediamo ora in questa direzione a qualche verifica sul testo. In una pagina di particolare rilievo troviamo ben esplicitato il riferimento al principio cardine dell’ equilibrio, da mantenere al centro dello “Stato moderno del futuro” come esito di una plurisecolare tradizione che affonda le sue radici addirittura nello “Stato misto” d’impianto medievale (p. 116). C’è qui in assoluta evidenza un altro carattere di questo costituzionalismo, che è quello del suo fondamento in senso storicistico, alla ricerca nella storia costituzionale europea, al di là della opposizione tra medievale e moderno su cui s’impenna la rivoluzione francese – qui

* Prof. ordinario Storia del diritto medievale e moderno.

in questo senso rifiutata – di una vera e propria tradizione d'intrinseca limitatezza dei poteri politici.

Da qui a mettere in primo piano la rivoluzione americana, piuttosto che quella francese, il passo è breve. Anche in questo caso troviamo una pagina particolarmente significativa, che pone in antitesi la rivoluzione americana come esito di un “ processo storico-costituzionale “alla rivoluzione francese in quanto animata da un potere costituente che si presenta come “elemento di potere e di forza” (p. 104).

Da una parte, il *common law*, il fondamento storico e culturale della costituzione, la rivoluzione americana come “rivoluzione costituzionale”, dall'altra la rivoluzione francese, che fonda la costituzione sul potere costituente, ovvero su un atto volontario che in quanto tale non può non contenere “un elemento di potere e di forza”, che Galizia giudica negativamente. La costituzione, che ha la sua missione principale, se non esclusiva, nella limitazione del potere e della forza, non può essere a sua volta concepita come qualcosa che si fonda sul potere e sulla forza. La costituzione, per limitare il potere, deve collocarsi in una posizione di totale alterità: se il potere è forza e volontà, la costituzione deve essere storia e ragione. Alla forza e alla volontà del potere non si deve contrapporre un'altra forza, o un'altra volontà, ma qualcosa che non è forza, né volontà, e che alla fine, mediante il richiamo alla storia e alla ragione, non può non tradursi in principi che la costituzione pone al di sopra di ogni forza, di ogni volontà, su un piano che in Galizia è scopertamente etico.

Siamo qui ad un passo da un punto particolarmente delicato. Secondo Galizia, un costituzionalismo che non mette più al centro del proprio ragionare quei principi – uno per tutti: l'inviolabilità e la dignità della persona – non è più costituzionalismo, si presenta magari come dottrina della costituzione, ma diviene in sostanza dottrina del potere, e cadrà nelle braccia del potere, come era accaduto alla giuspubblicistica italiana degli anni Trenta. C'è un passo in questo senso altamente significativo: “La costituzione secondo la mia prospettiva deve ancorarsi in profondità al 'costituzionalismo' integrandosi nella sua libera aperta dimensione culturale e storica, mirando a dissolvere nella sua dimensione ogni elemento d'intonazione giacobina, legato soprattutto al prevalere delle forze politiche “ (p. 95).

Dedicato a Costantino Mortati, si potrebbe dire. Perché Mortati era partito proprio da quel “prevalere” per spiegare il fondamento storico-materiale della costituzione, il suo determinarsi come norma fondamentale, che contiene i principi identificativi della forma politica, in una parola i caratteri del principio di unità politica. Com'è noto, Mortati si era messo su quella via perché riteneva che la scienza giuspubblicistica dovesse dare una risposta nuova alla grande trasformazione in atto nel corso del Novecento, di cui era espressione nella sua specificità anche il regime fascista. La risposta doveva essere “ nuova “ perché a giudizio di Mortati quella vecchia – la nazione dei liberali rappresentata nello Stato – non funzionava più. Mortati pensava cioè di vivere in un'età post-liberale, che oggi – anni Trenta – aveva il volto del fascismo, e che domani avrebbe assunto le sembianze della democrazia. Non a caso, quando Mortati arriverà all'età costituente ripartirà sempre da lì: ricostruire il principio di unità politica, la Repubblica, oltre il modello liberale, valorizzando dunque i punti di frattura, e non le continuità.

Così non era per Galizia, che al contrario si è sempre battuto per valorizzare il costituzionalismo statutario, per ricostruire la presenza in Italia di un filone di pensiero, anche tra i giuristi, autenticamente liberale, d'impronta storicistica, che guardava prioritariamente alla costituzione inglese. Arcoleo, Palma, Zanichelli : tutti autori cari a Galizia, secondo lui troppo presto dimenticati con il risultato negativo di una sostanziale svalutazione della nostra tradizione nazionale, che colpevolmente favorì secondo Galizia l'avanzata del fascismo.

Due parole in conclusione sul problema più delicato, che sembra più tormentare lo stesso Galizia: l'adesione al regime di grandissima parte della giuspubblicistica italiana, compreso lo stesso Mortati. Il teorema di Galizia è inesorabile: chi abbandona la via maestra del costituzionalismo liberale è destinato a cadere nelle braccia del regime. In parte è vero. Il costituzionalismo liberale di Galizia è in sé antifascista. Non è tale la dottrina della costituzione di Mortati, della quale è ben possibile un uso funzionale ad un regime a partito unico. Tuttavia, c'è un dato di cui il teorema di Galizia sembra non tener conto. E' un semplice dato storico. Il Novecento sul piano della storia costituzionale è un secolo nuovo, non leggibile con le categorie del costituzionalismo dei due secoli precedenti. Per un motivo semplice, che è quello da cui prende le mosse Mortati. Che è , in una parola, la problematicità, anche drammatica – basti pensare a Weimar – del principio di unità politica, l'impossibilità di presupporlo in modo pacificato attraverso la nazione e la sua rappresentazione nello Stato. Insomma era un tempo in cui il costituzionalista doveva occuparsi anche di potere, della sua genesi e dei suoi caratteri, in pericolosissime zone di confine, tra diritto e politica. Mortati lo fece, scoprendo il ruolo costituzionale del partito politico.

Dal punto di vista del costituzionalismo liberale, che muove dal presupposto di dovere comunque tenere il potere a distanza, si trattò di un cedimento, che condusse Mortati – ed altri con lui – su un terreno scivoloso: dalla dottrina della costituzione in senso materiale, fondata sul ruolo centrale del partito, alla dottrina del regime, e da questa ad una vera e propria adesione al regime. Da un altro punto di vista, nel cammino intrapreso da Mortati e da altri nel corso degli anni Trenta è possibile scorgere ben altro: l'inizio di un discorso nuovo sulla supremazia della costituzione, intesa come priorità di quei principi fondamentali in cui è racchiusa l'identità di una certa forma politica, e che in quanto tali sono chiamati ad indirizzare l'evolversi di quella forma e della comunità che storicamente vi corrisponde. In una parola, qualcosa che preannunciava la dottrina della costituzione come indirizzo fondamentale, proprio quella dottrina su cui lo stesso Mortati – ed altri con lui – fondò gran parte della battaglia per l'attuazione della Costituzione democratica. E' dunque corretto, utile, e perfino doveroso, denunciare l'adesione dei giuspubblicisti italiani al fascismo. Basta non fermarsi lì, rinunciando a comprendere la complessità del nodo degli anni Trenta, e la portata di una trasformazione che andava ben al di là del regime, e che come tale chiedeva nuove categorie, nuovi strumenti di comprensione. Tra questi, troviamo certamente in prima fila la dottrina della costituzione in senso materiale di Costantino Mortati.

PRESIDENT ROUHANI: THE YEAR AFTER. AD UN ANNO DALLE ELEZIONI PRESIDENZIALI, LA REPUBBLICA ISLAMICA DELL'IRAN VISTA (NON SOLO) DALL'ESTERNO

di Marco Cacciatore*

Un anno dopo le Elezioni presidenziali iraniane del 2013, la Presidenza Rouhani è sottoposta ai primi bilanci – non solo economici. Il risultato delle urne del giugno 2013 aveva destato aspettative di distensione, che da subito si erano identificate con l'esito pacifico dei *nuclear talks*. Lo scenario politico iraniano riconosce alle materie di politica internazionale un rilievo cardinale per la valutazione dei Governi: come risulta tipico di tutti i territori dalla Storia influenzata dall'esterno. Pur senza mai essere stata formalmente colonia, la Repubblica islamica dell'Iran ha fatto della sua natura anticoloniale ed anti-occidentale, della reazione alla sudditanza prima anglo-russa, poi americana, la radice di quella rivolta popolare che, a partire dagli anni '60, ha convogliato il malcontento verso la famiglia regnante dei Pahlavi: fino a spodestarli con la Rivoluzione khomeinista del 1979. In comune con molti Paesi ex-coloniali, tuttavia, l'Iran presenta una forma costituzionale ibrida: dove la radice islamica, fonte del potere, si combina con un Ordinamento repubblicano presidenziale, che ricalca le forme dello Stato di diritto per tutto quanto non attenga la legittimità islamica – noumenica e non razionale, con la serie di conseguenze che ne derivano, sul lato sostanziale e materiale dell'assetto costituzionale. L'organizzazione delle funzioni, e degli organi che rispettivamente le esercitano, influenzata in maniera decisiva e squilibrata dalle prerogative della Guida, stando al solo aspetto formale restituisce alcune apparenti analogie rispetto agli Stati di tradizione liberale. Dalle forme costituzionali della Repubblica islamica, rileva ad esempio la coesistenza del principio islamico con formule di legittimazione incardinate intorno al consenso popolare. Posto che la consultazione popolare non è estranea all'Islam, che piuttosto la annovera tra le fonti coraniche di organizzazione della cosa pubblica – c.d. *shura*, al netto della prevalenza che in Iran assume il principio islamico rispetto alla Sovranità popolare: è evidente che gli istituti elettorali propri dello Stato di diritto occidentale siano stati recepiti nell'assetto costituzionale della Repubblica islamica, sebbene assumendo un senso sostanzialmente differente. La tradizione di pensiero politico sciita, discostandosi dal Sunnismo, rifiuta il concetto di *shura*: considerando prevalente il dettato coranico, la tramandazione testuale, come metodo di selezione della guida politica. Tuttavia, anche nel pensiero sciita, il vertice politico deve godere della legittimazione dei sottoposti – c.d. *ijtihar*, garantire loro protezione militare e dal bisogno, agire nel nome della sovranità divina e della sua legge: scritta nel Corano, interpretata nella *Shari'a* – diversa a seconda della Scuola giuridica – e resa effettiva nel *fiqh* – Diritto positivo, di natura giurisprudenziale, che cambia a seconda della Scuola giuridica del convenuto, dell'attore, del Giudice, nonché dell'assetto istituzionale e politico in cui si inseriscono le pronunce giudiziali. La Volontà popolare, della quale pure rileva un ruolo, viene dunque mediata coi

* Dott.do II anno; Corso di Dottorato in Scienze Politiche, Scuola di Scienze Umane, Indirizzo Democrazia e Diritti Umani; Università di Genova – DISPO (Dip. di Scienze Politiche).

principi islamici ed inquadrata nella Sovranità divina: che ne ispira gli obiettivi di Giustizia sociale e di coesistenza pacifica. Posto che per la dottrina politica sciita non può neppure annoverarsi l'esistenza di una separazione dei poteri, concentrati in un Vertice politico che semplicemente veicola in terra la Volontà divina, la Repubblica islamica dell'Iran non appare inscrivibile *sic et simpliciter* tra i regimi teocratici: pur essendo governata dal vertice del clero sciita. Questo perché, innanzitutto, alle fonti islamiche si integrano le fonti di ispirazione occidentale: a comporre una Costituzione formale che mette in relazione sincretica l'elemento noumenico e quello razionale della legittimità. All'interno di questo quadro il pronunciamento popolare, di fatto, influisce sulle regole del gioco cui si conforma la Repubblica islamica: equilibrando, anche se solo in potenza, un assetto effettivo dei poteri che, da Khomeini ad oggi, ha registrato il predominio della Guida Suprema e del clero sciita. Nello specifico, la consultazione popolare risulta determinante per la selezione della Guida: potenzialmente incidendo sulla forma di regime, sulla Costituzione materiale e, di conseguenza, sulla forma di Stato e sul rapporto tra Stato-comunità e Stato-apparato che questa configura – senza che questo renda la Repubblica islamica suscettibile di inserirsi nell'alveo dello Stato di diritto, come questo lavoro non si stancherà di ripetere e ribadire.

Un elemento che tuttavia smonta di un tassello la centralità autoritaria del Vertice, all'interno di questa ibridazione costituzionale configurata dalla Repubblica islamica, è la particolare “coabitazione” cui è soggetto oggi il sistema: con l'elezione presidenziale del moderato Rouhani, che si colloca appena al di sotto della Guida – l'intransigente Alì Khamenei. La competizione tra i due non sarebbe così degna di nota, se Rouhani non fosse anche appartenente al clero: altro fattore che gli permette di sfidare l'autorità dell'*ayatollah* Khamenei. Se si confronta l'attuale atteggiamento di quest'ultimo con quello tenuto nei confronti di Ahmadinejad, nelle ultime fasi della sua decadente seconda Presidenza, si riscontra un cambiamento sostanziale. Questo pare verosimilmente dovuto, oltre che al valore aggiunto di autorevolezza che l'appartenenza clericale fa guadagnare a Rouhani, al voto popolare che lo ha eletto e che ne eleva la caratura istituzionale: soprattutto in quanto non conforme alla linea politica tenuta da Khamenei, negli ultimi otto anni. La Guida Suprema, in tutti i passaggi di “coabitazione” con un Presidente moderato e appartenente al clero, è costretta dall'Ordinamento a moderare la propria influenza: con ciò non volendosi accostare il funzionamento della Repubblica islamica ad un Semipresidenzialismo, ma solo dare conto dell'influenza che effettivamente esercita un pronunciamento popolare, all'interno del sistema politico iraniano. Allo stesso Rouhani, per converso, toccherà scontare le difficoltà che una maggioranza parlamentare a netta prevalenza intransigente – eletta nel 2012 – potrà costituire: in ciò configurando una congiuntura tipica delle forme di Governo presidenziale, nel quadro dello Stato di diritto costituzionale democratico-pluralista. Stando più all'atto che alla potenza, le apparenti e solo formali analogie che si riscontrano nella Repubblica islamica rispetto alla tradizione dello Stato di diritto occidentale, per quanto mediate e funzionalizzate dalla legittimità noumenica islamica, potrebbero rappresentare – oltre all'incontro tra le rispettive tradizioni di dottrina e pensiero politici – le tracce di una passata influenza occidentale: espressa dapprima a livello economico – dalle scoperte petrolifere del 1908 in poi, in seguito culturale – con la Rivoluzione costituzionale del 1906, infine geopolitico – con l'influenza prima russa al Nord ed inglese al Sud, poi americana dal secondo dopoguerra al 1979. Nato da una Rivoluzione che ha espresso il proprio carattere

anticoloniale quasi alla stessa intensità rispetto all'identità islamico-sciita, lo stesso Stato khomeinista – il *velayet-e faqih* – ha riconosciuto alle questioni di politica estera tanto un ruolo di leva della legittimazione, quanto un cardine di riferimento per la valutazione degli indirizzi politici. Stando a questo livello di valutazione, il risultato più atteso è stato conseguito: le ultime sessioni dei *Nuclear Talks* hanno decretato un progressivo allentamento dell'embargo ai danni iraniani, pur stabilendo la necessità che la Repubblica islamica si renda, ancora, disponibile ad un controllo internazionale sulla propria politica nucleare. Questo traguardo era considerato il primo grado di una serie di distensioni con l'Occidente, i cui successivi livelli sembrano però ancora di là da venire. L'avvicinamento geopolitico della Repubblica islamica con l'Occidente non si è ancora prodotto, forse perché il fronte russo-cinese cui l'Iran ha fatto riferimento in questi anni, rende ancora poco vantaggioso il passaggio per Teheran. Sul piano interno, questo scenario si traduce in una stasi dell'opinione pubblica, piena di attese per l'uscita dall'embargo, ma allo stesso tempo diffidente verso le potenze considerate eredi del Colonialismo e dell'Imperialismo. Sicuramente, sono diffidenti i vertici clericali, militari, politici ed economici che, in questi anni, hanno ricavato un margine di sicuro profitto, dalle relazioni alternative con Pechino dettate dall'embargo. In particolare, appare lungi dal realizzarsi l'ultimo passaggio di quella distensione con l'Occidente, che dovrebbe trasferirne i risultati sul piano interno: ove la congiuntura si manifesta statica ma, al tempo stesso, tesa e potenzialmente magmatica.

Il sistema politico iraniano assume come formula politica la dottrina islamico-sciita: riconoscendo un potere forte ed accentrato in capo al clero, il quale è riuscito a guadagnarsi negli anni gli appannaggi economici sufficienti alla sua legittimazione. Si è così stabilizzata dall'alto una società civile composita e complessa, che difficilmente si struttura intorno a finalità comuni, erede di una civiltà millenaria qual è quella persiana. Le stratificazioni storiche, che si radicano ad ogni passaggio civile, possono creare dissidi e conflitti sociali, che rendono più difficile per le strutture del potere politico essere riconosciute come legittime. Le Istituzioni della Repubblica islamica di fatto sintetizzano la complessità dello Stato-comunità iraniano, ricorrendo al potere accentrato della Guida Suprema e del clero. La concentrazione del potere viene però diluita dalle fasi di "coabitazione" sopra accennate: tra un Presidente membro del clero moderato ed una Guida di impostazione intransigente. Ogni volta che si realizza questo presupposto, tuttavia, alla "coabitazione" segue prima o dopo una sfida al vertice tra le due figure. Così fu durante la Presidenza Khatami, i cui due mandati – dal 1997 al 2005 – si erano conclusi in piena rotta con i vertici clericali e statali: a causa delle Riforme promosse dal Presidente, che garantivano a questa figura un maggiore spazio di manovra ai danni della Guida e degli organi di legittimazione islamica – su tutte, la riforma sulla nomina del Capo del Potere giudiziario, oggi di competenza della Guida. La stessa sfida al vertice sembra oggi sul punto di riprodursi, da un'angolatura simile, con la Presidenza Rouhani. Tuttavia, esistono elementi di differenza tra i due passaggi, che si possono riscontrare nella già citata maggioranza parlamentare ostile che sconta l'attuale Presidente, come nelle fasce e porzioni di società civile e comunità politica che il suo Governo rappresenta: al cui interno si ritrova lo stesso blocco sociale della Presidenza Khatami, con l'aggiunta di elementi clericali più moderati e meno riformisti.

La sfida al vertice si è per il momento consumata intorno alle nomine ministeriali. La maggioranza parlamentare, vicina a Khamenei, ha cassato per tre volte la nomina del Ministro dello sport ed ha minacciato di sfiduciare il Ministro per l'istruzione superiore, Reza Faraji-Dana, a causa dell'assunzione di collaboratori riformisti. Il confronto tra Guida e Presidente non è per il momento sfociato in scontro politico aperto. Se questo dovesse invece accadere, farebbe da determinante per la polarizzazione della società civile: come accaduto anche durante la seconda Presidenza Ahmadinejad, inizialmente in piena sintonia con la Guida ed il clero, per quanto non ne sia parte - al contrario di Rouhani, Khatami o altri personaggi di opposizione all'attuale Guida, non ultimo l'ex Presidente Rafsanjani. La polarizzazione dello Stato-comunità in Iran, segue di solito quella dello Stato-apparato quasi senza mediazioni: data l'inesistenza di Partiti organizzati e la mistificazione dei rispettivi riferimenti ideologici, che può spiegarsi alla luce della radice islamico-sciita e – ancor prima – persiana della comunità politica. La Storia di questi popoli li ha resi meno vulnerabili all'influenza esterna, che ha trovato delle strutture di potere e degli interessi già formati e consapevoli. A differenza di altri teatri mediorientali, in Iran, le Potenze esterne hanno sempre dovuto cercare un equilibrio con la Costituzione materiale locale, onde poter esercitare un ascendente. La penetrazione economica e l'influenza culturale hanno fatto da volano al recepimento dei modelli politici, come nel resto del Medio Oriente. Ma a differenza del resto della Regione, in Iran i concetti del costituzionalismo e dello Stato di diritto sono stati accolti in funzione e subordinazione della legittimità islamica e del potere del "Giureconsulto" – la Guida Suprema. Tuttavia, ad ulteriore riprova che il sistema politico iraniano non si può raffigurare semplicemente come Teocrazia, esistono nella comunità politica dei raggruppamenti, chiamati "Fondazioni" o "gruppi di riferimento", che agiscono a mò di gruppi di pressione del tutto moderni. Non derivati dalle tradizioni islamiche, né incardinati intorno a singoli notabili, questi raggruppamenti dettano ai rappresentanti una linea di condotta, che si ricava dalla composizione sociale rappresentata, dal riferimento ideologico e dall'eredità che raccolgono all'interno del sistema politico.

Anche Rouhani, chiaramente, dispone delle sue reti di consenso che lo radicano a determinate porzioni della società civile. Anzi, in quel processo di progressiva organizzazione dello Stato-comunità in senso politico, che va dal notabilato magmatico alla costituzione di Partiti, egli ha fondato il Moderation and Development Party nel 1999. Allora fuoriuscito dal raggruppamento dei c.d. *principlists*, Rouhani rappresenta quella parte di clero aperta ad un confronto con l'Occidente e ad una distensione interna: sul piano dei Diritti Umani così come dell'accesso al libero mercato. Il suo blocco politico si colloca "alla destra" di Rafsanjani, sottolineando la cardinale importanza di riforme economiche che liberino risorse e finanzino le tutele assistenziali necessarie alla società civile, stabilizzandone la disponibilità grazie ad una distensione internazionale da raggiungere con l'Occidente. Questa "destra moderata", pur disponibile ad accogliere le aperture del libero mercato, specie per quanto risulta preliminare e funzionale alla concessione di libertà politiche, annovera personaggi che rimangono più sulla linea di giustizia sociale islamica che liberale o liberista: propendendo apertamente per uno Stato assistenziale, che gestisca parte del mercato destinandolo alla dignità umana. Anche laddove si consideri *sui generis* la dignità in senso islamico, non si può non accostare il contenuto materiale e sostanziale di questi obiettivi politici alle finalità delle Istituzioni in uno Stato democratico-sociale. A prescindere dalla legittimità e dai contenuti

materiali e sostanziali della Costituzione, che concentrano i poteri in capo al clero e non permettono di accostare il funzionamento della Repubblica islamica alla Democrazia pluralista; sulla scorta di Carl Schmitt, che insegna a ravvedere in tutte le forme di legittimazione un'adesione fideistica degli individui alle strutture statuali, non si intende qui operare una comparazione né tantomeno un'assimilazione del modello iraniano alle forme costituzionali europee: quanto piuttosto operare un avvicinamento utile alla comprensione di un soggetto "altro", com'è nello spirito del presente lavoro. Il Presidente Rouhani ha svolto la sua carriera politica occupandosi di tematiche di sicurezza, la cui gestione in Iran risulta sempre molto delicata. Accanto a lui, i suoi collaboratori più stretti lo hanno seguito già da queste prime fasi del suo impegno politico di vertice. La loro vocazione a trattare temi sensibili è la probabile fonte dell'atteggiamento moderato che sta tenendo la Presidenza verso il vertice della Repubblica islamica: la Guida Suprema Khamenei. Elementi di spicco dell'*entourage* presidenziale sono: il suo assistente speciale Hossein Fereydoun, il consigliere culturale Hesam al-Din Ashena, il portavoce Mohammad Bagher Nobakht, il capo di Gabinetto Mohammad Nahavandian, il capo consigliere Akbar Torkan ed il Ministro dell'Industria Mohammad Reza Nematzadeh. Questa compagine si è affiancata alle componenti religiose tipiche di tutti i fronti moderati alla Presidenza, dalla Rivoluzione khomeinista ad oggi: i Riformisti del partito Kaargozaaraan – la "sinistra" delle coalizioni pro-Rafsanjiani, che ha riconosciuto Khatami come personaggio di riferimento recente, ed i Principalisti propriamente detti – i quali esprimono nell'attuale Governo il Ministro della Difesa Hossein Dehghan, il Ministro della Giustizia Mostafa Pourmohammadi, il Ministro della Cultura Ali Jannati e Rahmani Fazli agli Interni. La composizione di queste tre anime del raggruppamento di Governo rappresenta il compito più arduo per la Presidenza Rouhani, nonché la più verosimile causale del suo atteggiamento moderato verso la Guida Suprema. Inizialmente valore aggiunto, questa eterogeneità del raggruppamento di Governo potrebbe trasformarsi nel limite dell'odierna compagine: bloccata da dissidi interni, che ne impediscono l'espressione in termini di indirizzo politico. Esemplari, a questo proposito, sono state le controversie che la Presidenza ha dovuto affrontare e che hanno visto confrontarsi le diverse anime del raggruppamento politico. Innanzitutto, tra i temi caldi della campagna elettorale di Rouhani era stata la questione "Onda Verde": il movimento di protesta che prese le mosse a partire dalla Campagna elettorale per le presidenziali 2009, nella quale i due candidati appoggiati – Moussavi e Karroubi – furono battuti da Ahmadinejad, secondo i militanti in virtù di brogli elettorali. I due *leader* politici del movimento, agli arresti domiciliari durante buona parte della seconda Presidenza Ahmadinejad, non sono stati ancora liberati: come invece si era impegnato a garantire ai suoi elettori – molti dei quali provenienti dalle fila dell'Onda Verde – lo stesso Rouhani. Verosimilmente, ad impedire la soluzione della questione sono le ali più conservatrici del fronte che sostiene il Presidente: i Principalisti, che intendono mantenere il malcontento all'interno dell'alveo della Repubblica islamica, che ritengono rischioso per la tenuta istituzionale la rivelazione di passaggi in grado di mettere in ombra la Guida Suprema, che già all'epoca della Presidenza Khatami abbandonarono il fronte presidenziale per schierarsi con la Guida e con il clero – sempre in funzione della tenuta delle Istituzioni. Anche sotto questo profilo, come sotto altri importanti aspetti, qualcosa è cambiato rispetto al quadro di qualche anno fa. La legittimità e la tenuta istituzionale, cui fanno riferimento i Principalisti, si

identificano senz'altro nel riconoscimento del vertice islamico dello Stato, ma da sempre hanno conosciuto nella politica sociale islamica una forte componente di legittimazione. L'approccio in economia della campagna di Rouhani, come accennato sopra, partiva dall'esigenza di aprire al libero mercato, per finanziare la distensione interna e la garanzia dei diritti innanzitutto economici degli iraniani: mantenendo la facoltà in capo all'economia pubblica di regolare parte del mercato, in funzione delle politiche assistenziali.

In questa apertura sia al libero mercato che all'economia sociale di Stato, si ravvede una prima grande falla nel fronte di Rouhani. Vista da Occidente – anzi dall'Italia, la dinamica del libero mercato sta sicuramente indebolendo le economie statalizzate: affermando i concetti dello Stato amministrativo diffuso, drenando le responsabilità pubbliche agli investimenti privati, liberandosi delle industrie pubbliche e dei servizi e, con esse, della capacità di garantire il lavoro oltre alla produzione, della facoltà di operare un controllo istituzionale oltre che giudiziario su ogni erogazione di interesse pubblico, della capacità di creare ricchezza pubblica e redistribuirla in funzione della tutela dei Diritti. Le economie statali in occidente si trovano oggi a dover garantire gli erari alla finanza, prendere a prestito la moneta da soggetti di diritto privato, non sovrani e non originari perché non posti a tutela dei Diritti, di conseguenza non sottoposti ai relativi controlli. Tali soggetti di diritto privato – le Banche ed i grandi soggetti della finanza mondiale, prevalgono sugli Stati fino ad oggi titolari di una responsabilità sui Diritti, senza che nessuna Istituzione venga a colmare il vuoto lasciato a tutela delle facoltà e delle Libertà, degli Individui e delle Comunità ove si svolge la loro personalità sociale. Questo scenario non può che confliggere con la vocazione assistenzialista della forma di regime islamica, oggi in vigore in Iran: soprattutto se si considera il fatto che il sistema iraniano non sarebbe preparato né per struttura economica, né per organizzazione burocratica, né tantomeno – come d'altronde non avviene neppure in Occidente – per coscienza civile, a reagire alle degenerazioni dello “Stato finanziario” che sembra affermarsi ad Ovest – per lo meno stando alla sua componente europea. Forse è anche per ordini di ragioni simili che l'Iran, dopo la quasi-soluzione dei *nuclear talks*, non ha ancora fatto seguire una direttrice di costante riavvicinamento all'Occidente: consapevole più di quanto si creda che il libero mercato gli impedirebbe di affermare la vocazione assistenziale sul piano economico, che deve essere propria di ogni Governo nel quadro di una Repubblica islamica, fino a toccare le punte massime del populismo raggiunte dalle due Presidenze Ahmadinejad – per giunta rivelatesi fallimentari. Dall'altra parte, l'adesione al fronte “neo-orientale” russo-cinese, consentirebbe di sicuro una maggiore incidenza dei processi di economia reale rispetto a quelli finanziari, oltre che più spazio all'intervento di Stato. Ma né la connotazione socialista della Repubblica popolare cinese, né l'eredità sovietica di Putin, garantirebbero margini rispetto alla competitività: garantita grazie ad industrie massive, monopolizzate, che si affermano sui mercati risparmiando direttamente su salari e *standard* di vita imposti - per Religione divina o di Stato, per culto divino o della personalità.

Di fronte a questo, si può forse meglio comprendere la difficoltà che incontra oggi la Presidenza Rouhani nel dover scegliere una delle due direttrici del bivio, anzitutto economico, ma anche geopolitico e culturale, che gli si pone al cospetto: con le conseguenti ricadute sul sistema politico e sul funzionamento del modello costituzionale iraniano, che

questi fenomeni potrebbero generare. A spiegare l'entità dei dissidi interni alla compagine di governo sulle tematiche economiche, può citarsi il caso delle dimissioni del riformista Mohammad Ali Najafi, da Capo dell'Organizzazione per l'eredità culturale ed il turismo. Najafi si era insediato in un ruolo contaminato dalla corruzione dilagante degli anni passati. Non potendolo rivelare, su pressione del consigliere culturale del Presidente Ashena, Najafi ha rassegnato le dimissioni. Altro dissidio, nella squadra di governo, si è prodotto in occasione della seconda sessione di erogazione del sussidio alimentare. Il Portavoce del Presidente Nobakht ne è stato un fautore, ricevendo l'opposizione del Vicepresidente riformista Eshag Jahangiri, che lo considera insostenibile per le finanze iraniane. Il Presidente ha appoggiato il suo collaboratore più stretto: il principalista Nobakht, così rendendo conto della polarizzazione in atto tra principalisti e riformisti, che ha sempre diviso le componenti religiose di ogni fronte moderato e/o progressista in Iran: dalla Rivoluzione costituzionale in poi – 1906-11. Le politiche cui la Presidenza Rouhani farà fronte con una certa attenzione saranno quelle giovanili: poiché in Iran i giovani sono anche la categoria elettorale più rilevante, in quanto maggioranza del Paese. Non a caso, i già citati dissidi sulle nomine ministeriali, si sono prodotti intorno ai titolari della delega allo sport ed all'istruzione superiore. Le persone al di sotto dei 30 anni, su 75 milioni di persone, superano il 30% della popolazione totale. Se invece si fa il conto estendendo il campo fino ai 45 anni, si raggiungono cifre davvero imponenti. L'Iran è uno dei Paesi del Medio Oriente con la più numerosa classe giovanile. Posto il monopolio islamico in campo culturale, ma considerato che lo Sciismo lascia aperta la c.d. “porta dell’*ijtihad*” – la facoltà di interpretazione razionale del Corano, che ne orienta la dottrina in senso più razionale, la gioventù iraniana è cresciuta sotto il segno di un vuoto generazionale. La classe “rivoluzionaria”, che subito dopo il 1979 fu sacrificata nell'estenuante scontro con l'Iraq, si è ritrovata decimata: i loro figli sono cresciuti senza un riferimento certo né obblighi morali circa il rispetto dei valori khomeinisti, portanti della repubblica islamica dell'Iran. Questo stato di cose ha chiaramente gettato le basi per l'analisi critica dell'opinione pubblica. Nel 1997 hanno votato i nati nel 1979: gli orfani dei martiri della Rivoluzione. Ha vinto Khatami, che avrebbe spinto di lì a pochi anni spinto molto in avanti la soglia dei tentativi di riforma del sistema costituzionale: fino a sfidare il potere di eccezione di cui gode la Guida. Quelle riforme avrebbero probabilmente sottoposto il sistema costituzionale ad una tale elasticità, da causarne con tutta probabilità la rottura. Il sistema ha reagito incardinando intorno alla Guida forze laiche nazionaliste e classi militari, che hanno accentrato il potere durante le due Presidenze Ahmadinejad – salvo l'ultima fase di sfida del Presidente al potere della guida, che ha visto il primo nettamente sconfitto alle elezioni parlamentari del 2012. Oggi più o meno le stesse componenti compagine Khatami si ripresentano al Governo, con l'appoggio di una minoranza dissidente organizzata qual è l'Onda Verde: decisa a riformare il Paese in senso moderno, godendo dell'adesione tanto di forze laiche quanto islamiche e clericali – come ogni movimento di protesta e rivolta nella storia contemporanea iraniana. Le politiche giovanili della Presidenza Rouhani sono per il momento stagnanti: la limitazione dell'utilizzo del *web* inizia già a creare i primi malcontenti. D'altronde, già nei primi mesi di Presidenza, dopo che il Potere giudiziario si era già pronunciato contro la liberalizzazione dei *social media* e dopo il diniego opposto all'apertura di due nuove testate riformiste, si era capito l'atteggiamento delle strutture di potere nei confronti delle misure di apertura, promosse da Rouhani in campagna

elettorale. La vertenza su questi oggetti, ed i contraccolpi sul sistema costituzionale che ne potrebbero derivare, avranno verosimilmente bisogno di maggiore integrazione tra le diverse anime della compagine di governo, di un loro accostamento all'Onda Verde e di una maggioranza in Parlamento per essere affrontati.

Nel 2015 sono previste le elezioni parlamentari, che potrebbero dotare la Presidenza della maggioranza parlamentare, necessaria a vincolare ulteriormente le posizioni della Guida e, ricorrendo questi presupposti, forse ad intraprendere la strada delle riforme attese. A votare saranno accolti i giovani nati nel 1997: anno dell'elezione di Khatami. Saranno i figli della "Construction Era" riformista, implosa e seguita dalla fase "intransigente" di Ahmadinejad, che hanno vissuto o partecipato in prima persona il fenomeno dell'Onda Verde. Ci sono buone condizioni perché la Presidenza possa beneficiare, a partire dal 2015, di una maggioranza parlamentare: sempre che arrivi coesa a quel traguardo. Le questioni internazionali restano determinanti nel sistema politico iraniano, condizionando le questioni interne. Tuttavia, al tempo stesso, le questioni internazionali vengono determinate dalle questioni interne. Questo lavoro rimane lungi dall'aver voluto dimostrare margini e prospettive di evoluzione costituzionale della Repubblica islamica dell'Iran, come da ogni velleità di accostamento di forme e contenuti propri di questo Ordinamento agli Stati di diritto di famiglia giuridica romano-germanica o di *Common Law*. Piuttosto, si è tentato di restituire una descrizione della congiuntura attuale in cui versa il sistema politico, indirettamente delineando le caratteristiche del relativo sistema costituzionale a partire da concetti propri della cultura giuridica occidentale: considerato che essi hanno comunque operato una certa influenza sull'assetto del *velayat-e faqih* iraniano, nonostante la sua genesi anticoloniale. La Repubblica islamica dell'Iran non è né può divenire uno Stato di diritto, quindi neppure una democrazia. Tuttavia, l'Iran è più vicino di quanto gli approcci islamofobi ci facciano pensare, più lontano di quanto lascino intendere le teorie del libero mercato. Il suo potenziale rilievo nei futuri assetti geopolitici ne impone la conoscenza, sfidando l'Occidente sulla necessità di un approccio più paritario verso i soggetti del Medio Oriente, che sappia guadagnare interlocutori anche al di fuori dei possibili "importatori di democrazia": incardinando le relazioni internazionali sul rispetto dei Diritti Umani ma anche dei portati storico-culturali dei soggetti "altri".

SULLA RIFORMA ELETTORALE E SU QUELLA DEL SENATO

di Carlo Chimenti*

Il Governo Renzi è nato, come dicono i suoi *supporters*, per “riformare”; anche se questa espressione – ricordando che esiste, e non solo in ambito giudiziario, la “*reformatio in pejus*” – può, nella sua genericità, risultare inquietante. Vero è che da noi, visto che peggio di come siamo ridotti è difficile diventare, ragionare diversamente è lecito; ma fino ad un certo punto... Comunque, il Presidente del Consiglio ha espresso la sua volontà riformatrice con una determinazione del tutto inconsueta dalle nostre parti: ossia ripetendo ai parlamentari, un giorno sì e l'altro pure, “se non approvate le mie riforme, io me ne vado e tolgo il disturbo” (dove il punto debole sta, forse, nel trascurare la morale della celebre favola di Esopo sul pastorello che gridava “al lupo, al lupo”, e alla fine non gli credette più nessuno). Ad ogni modo, le principali riforme governative sono cinque: elettorale, del Senato (ossia del bicameralismo), delle autonomie, della P.A. e del lavoro. Ma direi che, prima ancora di esse, c'è un'altra riforma che il Governo persegue: quella della politica. Giacchè questo Governo, a differenza di tutti i precedenti, tende a rapportarsi direttamente coi cittadini, saltando le rappresentanze politiche, sindacali, categoriali ecc. e le relative mediazioni. Personalmente, io dubito che tutto questo sia saggio, stante il basso livello medio che caratterizza, secondo me, il nostro elettorato (pensate all'evasione fiscale massiccia, al familismo amorale, alla furbizia preferita all'onestà ecc., secondo certi connotati italieschi, noti fin dai tempi di Leopardi).

Però, la crisi della rappresentanza è innegabile (e non solo in Italia); e questo spiega una qualche propensione per la democrazia diretta, la quale omette, appunto, le mediazioni fra cittadini e potere: sono anni, del resto, che molti osservatori denunciano da noi la “partitocrazia” come degenerazione del sistema partitico (e la “concertazione” come malattia del rapporto Governo-Sindacati). Secondo me, però, la democrazia rappresentativa è sempre preferibile a quella diretta, perché se non altro comporta un filtro in più fra un popolo sovrano come il nostro ed i pubblici poteri. Da noi, a mio avviso, non si può fare a meno né dei partiti né dei Sindacati; e d'altronde non per nulla la nostra Costituzione sancisce il multipartitismo e la libertà sindacale, essendo nata sulle macerie lasciate dal partito unico e dalle “corporazioni” fasciste. Perciò cerchiamo di migliorare partiti e Sindacati, ma teniamoceli cari e non buttiamoli via: in agguato dietro l'angolo può sempre esserci un dittatore.

E veniamo, fra le accennate riforme, a quella elettorale. Esistono due grandi famiglie di sistemi elettorali: proporzionalistici e maggioritari; famiglie “allargate” e che possiedono, ciascuna, parecchi discendenti più o meno legittimi. Quindi i sistemi elettorali sono tanti, ognuno con pregi e difetti, per cui non si può dire in astratto che uno sia migliore dell'altro, ma solo che uno è più adatto dell'altro alle caratteristiche storiche, sociali, economiche,

* Professore associato di Diritto costituzionale presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli studi “Roma Tre”

culturali ecc. del paese in cui va applicato. E le scelte al riguardo, cioè la scelta delle norme elettorali da utilizzare, spettano ai politici, i quali pertanto dovrebbero compierle privilegiando non già gli interessi dei rispettivi partiti, ma quelli generali. Spettano ai politici, dicevo, e quindi non ai costituzionalisti.

I costituzionalisti, tuttavia, possono spiegare che – fermo restando il quadro del pluripartitismo – si distinguono i sistemi bipartitici dai sistemi multipartitici (distinzione soltanto “favorita” dal sistema elettorale, ma “determinata” dagli orientamenti del corpo sociale); per cui si può affermare – ma tenendo presente questa avvertenza! – che le leggi elettorali proporzionali tendono al pluripartitismo, mentre quelle maggioritarie tendono al bipartitismo. Ma allora, in questa sistematica, come collocare il “bipolarismo”, di cui il nostro Presidente del Consiglio si dichiara convinto fautore? La risposta è agevole: il “bipolarismo” è una variante dei sistemi multipartitici, nella quale, in luogo di due partiti che di elezione in elezione conquistano la maggioranza necessaria a formare il Governo (dove poi si alternano), si formano due coalizioni partitiche, o “poli”, fra i quali tende a riproporsi lo stesso fenomeno di alternanza. Ne viene che al bipolarismo si addice un sistema elettorale maggioritario, mentre al suo opposto, ossia al “multipolarismo”, è più adatto un sistema proporzionalistico.

A questo punto però, senza invadere le competenze dei politici, i costituzionalisti possono aggiungere qualche ulteriore considerazione. Cioè: per lunghi anni della nostra storia repubblicana noi abbiamo registrato un multipartitismo a tendenza bipolare: nel senso che al “polo” DC più centristi se ne contrapponeva solo un altro, a sinistra, vale a dire PCI più alleati. Senonchè questi due “poli” non si sono mai alternati al Governo, perché a governare è sempre stata la DC: in un clima, peraltro, di conflittualità attenuata o comunque sopportabile. Questa mancanza di ricambio politico – che alla lunga ha prodotto anche malgoverno e corruzione diffusa – è stata attribuita (come spesso accade da noi) non già agli operatori politici, ma alle regole: in particolare, a quelle elettorali, e precisamente a quelle proporzionalistiche che non favoriscono l’alternanza. Di qui, nel 1992, il cambiamento in senso maggioritario della legge elettorale (con la nascita del cosiddetto “mattarellum”), e poi nel 2005 l’introduzione del cosiddetto “porcellum”, ancor più maggioritario. Ma i risultati sono stati scarsi, quando non decisamente negativi: come riguardo alla conflittualità, politica e sociale, accresciutasi da noi negli ultimi tempi fino a diventare talora insopportabile, prossima alle soglie della guerra civile. Ad evitare la quale, pochi anni fa nacquerò la “strana maggioranza” (del Governo Monti) e poi le “larghe intese” (del Governo Letta) fra partiti da sempre antagonisti, le quali però comportarono un sostanziale stallo e della politica e della governabilità.

Senonchè, ancora una volta, invece di intervenire sugli operatori (o almeno provarci) si è deciso di cambiare le regole del gioco. Ed ecco allora le riforme istituzionali del Governo Renzi, fra le quali una nuova legge elettorale: l’ “italicum”. Sulle cui tecniche (soglie di sbarramento, liste bloccate, premi di maggioranza ecc.) non mi soffermerò, perché sono il prodotto opinabilissimo di scelte eminentemente politiche, che non mi competono. Un’osservazione di carattere generale, invece, posso farla. Ed è la seguente. Uno dei possibili risultati delle prossime elezioni è quello di portare, con l’ “italicum”, alla ripartizione

puramente proporzionale dei seggi, ed altrettanto potrebbe accadere con la normativa di risulta dalla sentenza che ha dichiarato incostituzionale il “porcellum” (qualora l’“italicum” o altra legge elettorale non fossero approvati). Ebbene, quasi tutti i politici demonizzano simili normative perché – dicono – aprirebbero le porte all’ingovernabilità.

Ora, senza troppo approfondire, io mi limiterò ad osservare che – nella misura in cui la paventata ingovernabilità discende dall’esasperato pluralismo partitico, che a sua volta riflette la frammentazione della società – il rimedio non va cercato nelle regole elettorali, ma piuttosto nei comportamenti degli operatori politici. Sono loro infatti che, prima di nuove regole elettorali, dovrebbero, per un verso, trovare accordi di compromesso fra i partiti che permettano una loro pacifica convivenza; e per un altro verso lavorare nella società per diminuire l’entità delle disegualianze (riassunte dal Corsera del 4 maggio scorso in questi termini: “i dieci italiani più ricchi valgono quanto 500 mila operai”), che sono alla radice di quella frammentazione. Si obietta: ma allora non usciremo mai dalle “larghe intese” di Governo? Non saprei dirlo, ma so che è illusorio sperare di uscirne senza avere prima creato le condizioni necessarie! Non dimentichiamo, poi, che le prime undici legislature repubblicane sono state vissute sotto il segno del sistema proporzionale, e che l’ingovernabilità allora non esisteva. Certo, destra e sinistra non sedettero mai insieme al Governo (come invece è accaduto con la recente “strana maggioranza” e con le recentissime “larghe intese”). E tuttavia, sia pure impropriamente, alcune di quelle legislature furono definite “consociative” proprio perché – pur senza entrare nel Governo – la sinistra ne condivideva in ampia misura l’azione dalle sue postazioni parlamentari. Né si può seriamente sostenere che quelle legislature siano state improduttive sul piano legislativo... Il che conferma, allora, che non sono le regole, ma “chi pon mano ad elle”, a fare la differenza. E certo, gli attuali protagonisti politici, a paragone dei vari De Gasperi e Togliatti, Nenni e Pertini e Parri ed altri ancora, appaiono figure molto modeste.

Un’ultima considerazione a proposito dei progetti “rivoluzionari” del Governo Renzi. Se è vero che per buona parte di essi, in quanto comportano modifiche della Costituzione a cui occorrono i due terzi dei consensi in Parlamento, vale a dire una maggioranza da “larghe intese”, se così è a me pare contraddittorio prevedere, per l’elezione di parlamentari destinati ad approvare insieme certe riforme, un voto maggioritario: che per sua natura tende ad allontanare anziché ad avvicinare la gente. Possibile che gli attuali governanti non se ne rendano conto, ed insistano con l’“italicum”? Eppure è così. A me talvolta sembrano davvero dei dilettanti allo sbaraglio. Come quando decidono – ad esempio, riguardo al provvedimento occorrente a far quadrare i conti con le spese recate dal famigerato aumento di 80 euro a favore dei meno abbienti – di avviarne l’iter non alla Camera, dove la maggioranza per il Governo è sicura, ma al Senato dove non lo è affatto; e dove per di più, trattandosi dell’Assemblea da depotenziare (se non da sopprimere) nell’ambito della riforma del bicameralismo, i suoi componenti sono naturalmente maldisposti, a dire poco, nei confronti del Governo. Viene da pensare: *quos deus vult perdere, prius dementat...*

Uguale riflessione viene da fare riguardo, appunto, alla testè accennata riforma del Senato. Qui appare sbagliato il punto di partenza, o meglio il presupposto: cioè, che il bicameralismo paritario, iscritto in Costituzione, costituisca la causa della lentocrazia (se non proprio

dell'improduttività) legislativa, ed inoltre di spreco delle scarse risorse finanziarie disponibili. Ora, con tutto il rispetto per le difficoltà che attraversa la nostra finanza, a me pare che decidere sul quadro delle istituzioni democratiche in funzione del fare cassa, o del risparmiare, sia una scelta poco seria: sarebbe come costruire l'impalcatura di un edificio risparmiando sul cemento, sostituendolo con la sabbia, cosicché alla prima bufera rischia di crollare tutto. Ma, a parte questo, posso dire con sicurezza (per averne fatto oggetto di uno studio approfondito una cinquantina di anni fa: pensate, già allora il bicameralismo paritario era sotto accusa!), che non è affatto vero che due Camere con eguali poteri debbano necessariamente raddoppiare i tempi di approvazione delle leggi, a causa del frequente andirivieni di esse fra Montecitorio e Palazzo Madama; ragione per cui converrebbe passare senza indugi al monocameralismo. Al contrario, due Camere possono addirittura ridurre i tempi di approvazione, qualora si sappia usarle con accortezza. Come? La risposta è molto semplice: basta che il Governo – in quanto principale promotore delle leggi, in regime parlamentare – suddivida le sue iniziative metà in una Camera e metà nell'altra; e che le Assemblee provvedano ad incrociare l'esame dei provvedimenti, coordinandosi, con l'unica avvertenza – da disciplinare per via regolamentare – che, salvo casi del tutto eccezionali, la Camera che per seconda riceve il provvedimento si limiti a ratificare quanto deciso nell'altra. In aggiunta, può anche essere prevista una sorta di specializzazione per materia di ciascuna Assemblea, sicché – ad esempio – a Montecitorio vanno per primi i provvedimenti in materia di lavoro e al Senato quelli finanziari, a Montecitorio la politica interna e a Palazzo Madama quella estera, e così via.

Il che non significa che altre forme di differenziazione fra le nostre Camere siano da respingere (in particolare, che una delle due diventi la voce delle autonomie locali e l'altra di quelle sociali). Voglio solo ribadire per l'ennesima volta che da migliorare, ben prima delle regole – specialmente se fondamentali come il bicameralismo – sono gli operatori di esse. Del resto, è nell'esperienza collettiva che certe leggi – mi riferisco ad esempio a quelle sul finanziamento dei partiti – sono passate nelle due Camere nel giro di una settimana, mentre altre, approvate rapidamente in un'Assemblea, sono poi rimaste insabbiate nell'altra: e questo in conseguenza di ripensamenti dei partiti. Il che, ammesso che la velocità di approvazione delle leggi sia un bene in sé – come ormai sembra credere il pensiero dominante – si configura come fattore che dipende essenzialmente dalla volontà degli operatori, e che il bicameralismo di per sé può forse agevolarla, ma non pregiudicarla. Tutt'al più si può sostenere che il bicameralismo, in linea di massima, favorisce una maggior ponderazione della produzione legislativa (cosa di cui è difficile negare l'utilità). Che tutto ciò sia una jattura è peraltro una legittima posizione politica, ma non una verità assoluta. Viene da concludere, insomma, che correre per correre, in campo legislativo, sia un po' come il riformare per riformare nell'ambito delle istituzioni: ossia una filosofia da verificare alla prova dei fatti, piuttosto che da condividere "a prescindere", come diceva il principe De Curtis, in arte Totò.

IL QUADRIMESTRE NERO DI HOLLANDE TRA DEBACLE ELETTORALE ALLE MUNICIPALI E RIMPASTO DI GOVERNO (CON LO SGUARDO RIVOLTO ALLE ELEZIONI EUROPEE...)

di Paola Piciacchia*

Iniziato male a gennaio con le vicende legate alla vita privata del Presidente, proseguito peggio con la crisi in costante ascesa e la debole incisività delle decisioni di politica economica, la conseguente debacle elettorale alle municipali, le necessarie dimissioni del Primo Ministro Jean-Marc Ayrault e la formazione del nuovo Governo Valls, e finito in bilico con i preoccupanti sondaggi sulle elezioni europee, il primo quadrimestre 2014 sarà sicuramente ricordato tra quelli più neri del mandato presidenziale di Hollande.

Al centro dell'attenzione di questi primi quattro mesi dell'anno sono state senza dubbio le elezioni municipali che hanno visto la schiacciante sconfitta del Partito Socialista e l'ascesa del Front National di Marine Le Pen.

Cronaca di una sconfitta quasi annunciata che ha irrimediabilmente confermato la profonda crisi non solo del Partito socialista ma soprattutto la crisi della politica presidenziale che invece da mesi stava tentando con deboli risultati o, comunque ritenuti tali dall'opinione pubblica e dalle sedi internazionali (a tal punto da far parlare insistentemente di "Francia in declino"), di risollevarle le sorti economiche del Paese.

Cronaca di una sconfitta annunciata, dunque, in un contesto in cui la stessa Corte dei Conti l'11 febbraio nel suo rapporto annuale aveva fatto previsioni pessimistiche sul raggiungimento dell'obiettivo del deficit al 3,6% del PIL nel 2014, invitando a moltiplicare gli sforzi di tagli alle spese fino al 2016 e indicando nella previdenza sociale e nelle collettività territoriali i due settori nell'ambito delle quali realizzare le maggiori economie. Un contesto in cui sempre a febbraio erano giunti dati allarmanti sull'aumento della disoccupazione che raggiungeva la quota di 3,34 milioni di senza lavoro.

Sul piano politico, la sconfitta elettorale del PS alle elezioni municipali del 23 e 30 marzo rappresenta senz'altro un evento di grande rilievo. Anche se le cause della sconfitta del partito del Presidente alle elezioni amministrative vanno certamente rintracciate in una molteplicità di fattori, sicuramente l'esito elettorale ha rappresentato in primo luogo un voto sanzione contro Hollande e il suo governo, una "sanzione di una severità senza appello" come è stato scritto. In primo piano, infatti, è emerso il discredito nei confronti dell'Esecutivo, Presidente in testa, che mai nella storia della V Repubblica aveva goduto di così poco gradimento da parte dell'opinione pubblica. Un Esecutivo giudicato opaco, non efficiente, disorientato, con un Presidente e un Primo Ministro non capaci di dare i giusti impulsi ad una macchina governativa in crisi.

E non è un caso che la debolezza dell'Esecutivo nazionale abbia pesato sulle scelte elettorali dei candidati locali "fragilisés" dalla stigmatizzazione di "candidats de François Hollande", con ben 17 ministri del governo Ayrault candidati.

* Professore aggregato di Diritto pubblico comparato – "Sapienza" Università di Roma.

A penalizzare di più il PS è stata poi la volontà di partiti come l'UMP e il FN di "nazionalizzare" la competizione elettorale a differenza della strategia socialista che aveva invece puntato sulla dimensione locale contando sul giudizio positivo che gli elettori avrebbero espresso sulla buona gestione dei sindaci uscenti. Ma proprio sul piano locale, molti risultati hanno risentito dell'incapacità di alcuni sindaci uscenti di rispondere alla crisi economica. Infine la presenza di forze politiche come EELV e il Front National ha fortemente contribuito a dislocare il voto. Proprio quest'ultimo è risultato il vero partito vincitore delle elezioni amministrative ottimizzando il risultato del 6,75% di voti ottenuti con la presentazione di propri candidati in soli 597 comuni su oltre trentamila.

La disfatta elettorale ha avuto conseguenze importanti per l'Esecutivo francese con il cambio al vertice del Governo e l'arrivo di nuovi ministri come quello di Ségolène Royal che dopo anni è sembrata riprendersi la scena politica. Questo cambio può dar luogo a diverse riflessioni. Se da un lato, esso rappresenta la conferma della tradizionale dinamica dei rapporti tra Presidente della Repubblica e Primo Ministro, il secondo considerato una sorta di "fusibile" sacrificabile e sostituibile nei momenti di impasse e crisi della politica presidenziale, dall'altro, manifesta invece, ancora una volta, l'importanza della figura del Primo Ministro nell'ordinamento francese, un perno forte della meccanismo istituzionale della V Repubblica. Dalla sua capacità di trasmissione alla macchina governativa dell'impulso presidenziale dipende in gran parte la buona riuscita dell'indirizzo politico; dal modo in cui il Primo Ministro riesce a garantire la coerenza e la coesione della compagine governativa tracciando insieme ad essa la strada da seguire, avendone al tempo stesso una piena e personale visione dipende la concreta realizzazione del progetto e dell'indirizzo politico del Presidente. In tal senso appare innegabile che la scelta di Valls al posto di Ayrault e la scelta di nuovi ministri abbia risposto in primo luogo all'esigenza di garantire un Governo che soddisfi le caratteristiche appena menzionate. Con la scelta di Valls Hollande ha voluto così garantire, da un lato, un equilibrio maggiore tra le correnti del suo Partito, stemperando, dall'altro, anche quei contrasti nella compagine governativa che Ayrault non era stato in grado di governare, che avevano contribuito ad indebolirlo e che anzi avevano visto come protagonista in più di un'occasione proprio lo stesso Valls.

Una scelta significativa ricaduta su uno dei personaggi politici più graditi all'opinione pubblica ma così tanto diverso dal Presidente da far presagire l'inizio di una sorta di "cohabitation" tra le due teste dell'Esecutivo: opposti nello stile e nei contenuti nonostante l'accordo di fondo sulle grandi linee di politica economica e europea. A Valls spetterà il compito non facile di rilanciare e rendere visibile la politica da più parti considerata "ondivaga" del Presidente.

Se gli ultimi mesi hanno rappresentato un vero e proprio ciclone per l'Esecutivo, sul fronte del Legislativo, il Parlamento prima dell'interruzione della sessione parlamentare in vista delle elezioni municipali, ha portato avanti la propria attività con l'approvazione di una serie di leggi importanti.

In primis – sia pur passata un po' sotto silenzio e opacizzata dalla bagarre mediatica intorno alla vita privata del Presidente – occorre menzionare la promulgazione delle legge sulle pensioni, tassello fondamentale della politica di risanamento dei conti pubblici.

Da ricordare anche l'approvazione della legge sul divieto di cumulo dei mandati tra parlamentari nazionali ed europei e cariche esecutive locali che ha finalmente messo un altro punto fermo importante su una questione che da sempre costituisce terreno fertile per il dibattito in sede dottrina e politica e che aveva ricevuto risposte sul piano legislativo ancora parziali. Si tratta infatti dell'ultimo tassello di un quadro normativo che a partire dalla legge organica del 5 aprile del 2000 non era più stato messo in discussione nonostante i diversi tentativi di riforma, supportati – occorre sottolinearlo – più di recente da momenti di riflessione come quello nel 2007 del Comitato Balladur durante la presidenza Sarkozy e quello nel 2012 della Commissione Jospin che avevano proposto il divieto tra funzioni parlamentari e funzioni esecutive locali.

Da menzionare tra le altre, infine, anche la legge relativa alla formazione professionale, l'impiego e la democrazia sociale promulgata il 5 marzo che prevede, tra le altre cose, la creazione di un "conto personale di formazione" che accompagnerà ogni individuo lungo tutta la sua vita professionale, una delle misure "tentate" dal Governo Ayrault a favore dell'impiego.

Il quadrimestre nero di Hollande, denso di avvenimenti, si è concluso con lo sguardo rivolto alle elezioni europee: il forte fronte euroscettico alimentato dal Front National è destinato a segnare la campagna elettorale e il risultato stesso delle elezioni europee. Un nuovo duro colpo in arrivo per il Presidente Hollande e il suo partito?

ELEZIONI

ELEZIONI MUNICIPALI

Il **23 marzo** si è svolto in clima di grande attesa generale il primo turno delle elezioni municipali per il rinnovo di 36.681 consigli comunali che ha visto la pesante sconfitta del partito socialista.

La destra parlamentare ottiene complessivamente il 46,38% dei voti contro il 38,20% dei voti della sinistra parlamentare. In particolare a destra ad ottenere il risultato più alto è la lista Divers droite che raggiunge il 24,57% dei voti seguita dall'Union de la droite con l'11,61% dei voti, dall'UMP con il 6,90% dei voti, dall'UDI con il 2,33%, dal Modem con lo 0,49% dei voti e dall'Union de centre con lo 0,48% dei voti. A sinistra invece ad ottenere più seggi è Divers gauche con il 15,89% dei voti, seguita dall'Union de gauche con l'11,40% dei voti, dal Partito Socialista con solo il 6,62% di voti, il Fronte di sinistra con l'1,90% dei voti, l'EELV con l'1,16% dei voti, il Partito comunista con lo 0,91% e il partito di sinistra con lo 0,32%. Ottimo il risultato per il Front National che ottiene il 4,76% dei voti. Molto alto il livello di astensionismo che tocca il 36,45% degli aventi diritto.

Il **30 marzo** si tiene il secondo turno delle elezioni municipali. Dopo il risultato shock del primo turno che ha visto il Partito Socialista uscirne pesantemente sconfitto il clima di attesa del secondo turno si fa ancora più denso, con un partito socialista che spera di limitare i danni. Anche questo secondo turno conferma però il trend del primo turno e segna una vera e propria

debacle, una disfatta storica per il partito del Presidente, il Partito Socialista che perde 121 comuni di più di 15.000 abitanti di cui ben 9 di oltre 100.000 abitanti.

I risultati vedono la destra parlamentare ottiene complessivamente il 45,65% dei voti contro il 41,56% dei voti della sinistra parlamentare. In particolare per partiti di destra parlamentari ad ottenere il risultato più alto è la lista dall'Union de la droite con l'19,72% dei voti seguita Divers droite che raggiunge il 16,68% dei voti, dall'UMP con il 7,24% dei voti, dall'UDI con l'1,32%, dall'Union de centre con lo 0,48% dei voti e dal Modem con lo 0,26% dei voti. A sinistra invece ad ottenere più seggi è l'Union de gauche con il 21,88% dei voti seguita da Divers gauche con il 11,64% dei voti, dal Partito Socialista che riduce il risultato ulteriormente dopo il primo turno con solo il 5,78% dei voti, il Fronte di sinistra con lo 0,93% dei voti, il Partito comunista con lo 0,80%, l'EELV con lo 0,47% dei voti, e il partito di sinistra con lo 0,11%. Trionfo del Front National che ottiene il 6,75% dei voti. Tasso di astensione altissimo anche al secondo turno che raggiunge il 37,87% il più alto dal 1971.

Si profilano così nuovi equilibri nella carta elettorale con la destra che detiene ormai 549 comuni di oltre 10.000 abitanti e la sinistra che ne detiene solo 349. Conferma dell'eccellente risultato del Front National che conquista ben 11 regioni. Il risultato del Front National è ancor più sorprendente dal momento che il partito aveva presentato propri candidati in soli 597 comuni sugli oltre trentaseimila.

Le tre grandi metropoli Parigi, Lione e Marsiglia scelgono però la continuità: la sinistra infatti conserva Parigi e Lione mentre la destra conserva Marsiglia.

Delle tre maggiori città francesi Parigi, Lione e Marsiglia, la competizione elettorale nella capitale tra la candidata socialista Anne Hidalgo e quella dell'UMP Nathalie Kosciusko-Morizet è quella che ha suscitato più attenzione a livello nazionale ed internazionale.

Il **23 marzo** i risultati del primo turno si concludono con un testa a testa tra le candidate dei due maggiori partiti: Anne Hidalgo risulta però in vantaggio con il 35,6% dei voti contro Nathalie Kosciusko-Morizet che ottiene il 34,4%. Al ballottaggio del **30 marzo** la Hidalgo vince sull'avversaria con il 54,5% dei voti.

PARLAMENTO

POLITICA DEL LAVORO, POLITICA DELL'IMPIEGO, RECUPERO DELL'ECONOMIA REALE

Un'importante legge ha visto la luce all'inizio del 2014, quella sulle pensioni. Il **20 gennaio** è stata infatti promulgata la legge [n. 2014-40](#) (J.O. del 21 gennaio 2014) sul futuro e la giustizia del sistema pensionistico. Il testo di legge invero era stato adottato alla fine del 2013 ma la pronuncia del Consiglio costituzionale, adito da più di sessanta deputati, era giunta il **16 gennaio**. Il progetto di legge era stato presentato il **18 settembre 2013** all'Assemblea Nazionale ed ivi approvato in prima lettura, dopo l'adozione da parte del Governo della procedura

accelerata, il **15 ottobre 2013**. Trasmesso al Senato era stato rigettato invece in prima lettura il **5 novembre**. Dopo la convocazione della Commissione mista paritetica sfociata in un disaccordo sul testo, l'Assemblea Nazionale si era pronunciata con una nuova lettura il **26 novembre** mentre il Senato il **16 dicembre** aveva ancora rigettato il testo che era stato adottato in via definitiva dall'Assemblea Nazionale il **18 dicembre 2013**.

Il principale obiettivo della legge mira a rendere il sistema pensionistico francese più giusto principalmente attraverso l'introduzione del concetto di "pénibilité" del lavoro ovvero del parametro relativo al grado di incidenza dei lavori usuranti sulla qualità e le aspettative di vita. Si tratta di un dispositivo che verrà finanziato a partire dal 2015 con contributi dei lavoratori e che prevede un « *compte personnel de prévention de la pénibilité* » che permetterà di tener conto del grado usura del lavoro ai fini pensionistico e permetterà al lavoratore di accumulare punti che potranno essere convertiti in periodi di formazione, in tempo parziale con mantenimento della retribuzione, aumento della durata dei contributi che permettono di andare prima in pensione. Uno degli assi principali attorno al quale ruota la riforma del sistema delle pensioni francese è inoltre l'innalzamento a partire dal 2020 degli anni di contributi versati per avere diritto alla pensione piena. Il numero di anni necessari per avere diritto alla pensione a tasso pieno sale a 43 senza però toccare i limiti di età già fissati dalla riforma Sarkozy che aveva innalzato l'età pensionabile a 62 anni e l'età per la pensione a tasso pieno a 67 anni.

La legge prevede inoltre anche l'incompatibilità tra pensione e attività professionale. La liquidazione della pensione comporterà infatti la cessazione di ogni attività professionale fermo restando il diritto di ciascuno di intraprendere successivamente un'attività professionale che non darà più alcun nuovo diritto alla pensione.

Nell'ambito della politica portata avanti dal Governo per il rilancio dell'impiego il **5 marzo** è stata promulgata anche la legge [n. 2014-288](#) del (J.O. del 6 marzo 2014) relativa alla formazione professionale, l'impiego e la democrazia sociale. Il progetto di legge era stato presentato all'Assemblea Nazionale il 22 gennaio 2014 e, dopo l'adozione della procedura accelerata da parte del Governo, ivi approvato in prima lettura il 7 febbraio. Trasmesso al Senato il progetto di legge era stato apporvato con modifiche dalla seconda camera il 20 febbraio. Dopo la convocazione della Commissione Mista paritetica che era riuscita a mettere d'accordo entrambe le Camere, il testo era stato adottato in via definitiva da Assemblea Nazionale e Senato rispettivamente il **26 e il 27 febbraio**.

La legge rappresenta un altro tassello della politica del lavoro portata avanti dal Governo Ayrault dopo le grandi conferenze sociali del luglio 2012 e del giugno 2013. La legge prevede, tra le altre cose, la creazione di un "conto personale di formazione" che accompagnerà ogni individuo lungo tutta la sua vita professionale e che sarà finanziato con più di un miliardo di euro. In questo ambito i fondi di formazione vengono orientati verso le categorie più bisognose come coloro che sono in cerca di lavoro, i salariati meno qualificati, i giovani con un contratto "en alternance" (vale a dire quei giovani che optano per un contratto di formazione con una remunerazione a seconda del tipo di contratto di lavoro, di apprendistato o di professionalizzazione), i dipendenti di piccole imprese. La legge prevede inoltre che l'1% della massa stipendiale sia destinata alla formazione professionale. La legge infine mette mano anche al segmento della democrazia sociale con nuove regole sulla rappresentanza patronale e sindacale. Merita ricordare che il progetto di legge prevedeva anche un rafforzamento delle

ispezioni sul lavoro con un aumento dei poteri di sanzione e prevenzione ma un emendamento del Senato ne ha soppresso le disposizioni relative.

Ancora in primo piano l'economia con la promulgazione il **17 marzo** della legge [n. 2014-344](#) (J.O. del 18 marzo 2014) relativa alla tutela dei consumatori. Il progetto di legge era stato presentato il **2 maggio 2013** all'Assemblea Nazionale ed ivi adottato in prima lettura il 3 luglio. Trasmesso al Senato era stato adottato con modifiche il 13 settembre 2013. In seconda lettura era stato poi approvato dall'Assemblea Nazionale con nuove modifiche il 16 dicembre 2013 e successivamente al Senato il 29 gennaio 2014. Dopo la convocazione della Commissione Mista paritetica che aveva trovato l'accordo, il progetto era stato infine approvato dal Senato e dall'Assemblea Nazionale rispettivamente il 12 e il 13 febbraio. Adito da 60 senatori e 60 deputati sulla legge si era poi pronunciato il Consiglio Costituzionale con sentenza **n. 690 del 13 marzo 2014**. La legge introduce la class action per permettere la riparazione dei danni subiti dai consumatori. La legge mira introduce anche tutta una serie di strumenti a tutela dei consumatori.

Sempre in tema di economia si segnala la promulgazione il **29 marzo 2014** della legge [n. 2014-384](#) (J.O. dell'1 aprile 2014) relativa al recupero dell'economia reale. La proposta di legge era stata presentata all'Assemblea Nazionale il 15 maggio 2013 ed ivi approvata in prima lettura l'1 ottobre 2013. Trasmessa al Senato era stata rigettata in prima lettura il 4 febbraio 2014. Nonostante la convocazione della Commissione Mista paritetica non si era giunti ad un accordo. Il disaccordo infatti era stato riconfermato quando dopo una nuova lettura da parte dell'Assemblea Nazionale, il testo era stato adottato il 17 febbraio ma rigettato dal Senato il 21 febbraio. In via definitiva era stato poi adottato dalla sola Assemblea Nazionale il **24 febbraio**. Sulla legge si è pronunciato il Consiglio Costituzionale con sentenza **n. 692 DC del 27 marzo 2014**. La legge tende a ripristinare le prospettive dell'economia reale e dell'impiego industriale cercando di venire incontro ai salariati e agli azionisti mettendo d'accordo le esigenze di capitale e lavoro attraverso una serie di misure volte a tutelare il lavoro e l'impresa.

CUMULO DEI MANDATI E RICONOSCIMENTO SCHEDE BIANCHE

Nel mese di febbraio hanno finalmente visto la luce, dopo quasi un anno di gestazione e un particolare braccio di ferro tra Assemblea Nazionale e Senato, le due leggi sul divieto del cumulo dei mandati promulgate il **14 febbraio** (J.O. del 16 febbraio). Si tratta della legge organica [n. 2014-125](#), relativa al divieto del cumulo delle funzioni esecutive locali con il mandato di deputato o senatore, e della legge ordinaria [n. 2014-126](#) relativa al divieto del cumulo dei mandati delle funzioni esecutive locali con il mandato di rappresentante del Parlamento europeo. I progetti delle due leggi erano stati presentati all'Assemblea Nazionale il 3 aprile 2013 ed ivi approvati in prima lettura con procedura accelerata il 9 luglio. Trasmessi al Senato erano stati approvati con modifiche il 19 settembre. In seguito al mancato accordo nella Commissione Mista paritetica, e ad una nuova lettura da parte dell'Assemblea Nazionale con adozione del testo il 20 novembre e da parte del Senato con adozione del testo con modifiche il 15 gennaio 2014, il progetto era stato approvato, in lettura definitiva, dall'Assemblea Nazionale il 22 gennaio 2014. Su entrambe le leggi il Consiglio Costituzionale si è pronunciato la decisione n. 688 DC del 13 febbraio 2014.

Le due leggi nascono dall'esigenza, come si legge nel resoconto del Consiglio dei Ministri del 3 aprile 2013, di garantire un'evoluzione dell'ordinamento alla luce delle riforme intervenute negli ultimi anni che hanno accresciuto sia le competenze esecutive a livello locale sia le prerogative dei parlamentari e di consentire un rinnovamento democratico facilitando l'accesso alle funzioni elettive di nuove personalità.

Le due leggi vietano dunque il cumulo del mandato di parlamentare europeo o nazionale con l'esercizio di funzioni di direzione o di codirezione in seno alle collettività territoriali o agli enti pubblici di cooperazione intercomunale a fiscalità propria sia metropolitani che d'oltremare. La legge inoltre estende tale divieto ad alcune funzioni non esecutive quali le presidenze delle assemblee locali in Corsica, Martinica, Nuova Caledonia e Polinesia francese. La legge organica prevede anche che un parlamentare dimissionario in forza del cumulo dei mandati sia sostituito dal suo supplente e che queste disposizioni vengano applicate a partire dal prossimo rinnovo delle assemblee interessate successive al 17 marzo 2017 in modo da non rimettere in discussione la sincerità del voto e di non indebolire con un effetto retroattivo le disposizioni relative alla sostituzione censurabili da parte del Consiglio Costituzionale.

Sempre in tema di legislazione elettorale il **21 febbraio** viene promulgata un'altra legge la [n. 2014-172](#) (J.O. del 22 febbraio 2014) relativa al riconoscimento del voto bianco alle elezioni.

La proposta di legge di origine parlamentare era stata presentata il **24 luglio 2012** all'Assemblea Nazionale ed ivi adottata in prima lettura il 22 novembre 2012. Trasmesso al Senato il testo era stato approvato con modifiche il 28 febbraio 2013. Il testo in seconda lettura era stato adottato infine all'Assemblea Nazionale il **20 novembre 2013** e il **12 febbraio 2014** al Senato.

La legge - che ha visto la luce, sia pur senza particolari contrasti tra le due camere, dopo un periodo di gestazione durato due anni - prevede che le schede bianche vengano conteggiate separatamente dalle schede nulle e sottratte al numero dei voti espressi e che esse vengano solo menzionate nei verbali.

SICUREZZA

Una legge relativa alla sicurezza è stata promulgata il **28 marzo 2014**. Si tratta della legge [n. 2014-372](#) (J.O. del 29 marzo 2014) relativa alla geolocalizzazione. Il progetto di legge era stato presentato al Senato ed ivi approvato, dopo la dichiarazione di adozione da parte del Governo della procedura accelerata, in prima lettura il 20 gennaio 2014. Trasmesso all'Assemblea Nazionale era stato adottato con modifiche l'11 febbraio 2014. Trovato l'accordo nella Commissione Mista paritetica il testo era stato approvato in via definitiva d'Assemblea Nazionale e Senato il 24 febbraio. Adito da più di 60 deputati, sulla legge si è pronunciato il Consiglio Costituzionale con sentenza n. 693 DC del 25 marzo 2014. La legge interviene in un settore sensibile come quello della tutela della privacy inquadrando più strettamente il potere di investigazione nell'ambito della localizzazione degli apparecchi mobili per la repressione della criminalità sostituendo le disposizioni in materia molto generali del codice penale con disposizioni molto più dettagliate sulle procedure da seguire sempre su autorizzazione della magistratura.

POLITICA ESTERA

Il **25 febbraio** tutti i gruppi parlamentari del Senato e dell'Assemblea Nazionale votano a favore del prolungamento dell'operazione militare Sangaris nella Repubblica centroafricana iniziata nel dicembre 2013.

DICHIARAZIONE DI POLITICA GENERALE E PATTO DI STABILITÀ

L'**8 aprile** il Primo Ministro Manuel Valls impegna la propria responsabilità di fronte all'Assemblea Nazionale su una dichiarazione di politica generale ottenendo la fiducia con 306 voti a favore, 239 contro, e 26 astensioni.

Il **29 aprile** l'Assemblea Nazionale approva il patto di stabilità elaborato dal Governo Valls con 265 voti a favore e 232 voti contro e 67 astensioni. 41 le astensioni socialiste, dato che ha evidenziato una grave frattura all'interno della maggioranza oramai debolita nonostante le rassicurazioni del portavoce del governo Stéphane Le Foll che ha parlato di un voto che rafforza il Primo Ministro e dello stesso Valls il quale ha sottolineato che l'importanza di un voto che dimostra che la maggioranza, al di là del dibattito interno, ha approvato il progetto.

GOVERNO

LE DIMISSIONI DI AYRAULT E IL NUOVO GOVERNO VALLS

Dopo la clamorosa sconfitta al secondo turno delle elezioni municipali del 30 marzo il **31 marzo 2014** il Primo Ministro Ayrault rassegna la proprie dimissioni non prima però di aver reagito alla debacle elettorale dichiarando che “la responsabilité de l'échec est collective” e auspicando la costituzione di una “équipe gouvernementale efficace et soudée et une majorité rassemblée”.

Al posto di Ayrault viene nominato l'ex Ministro degli Interni, Manuel Valls, 51 anni, il “socialista di destra”, in economia vicino alle posizioni di Tony Blair, il meno alleato tra i sostenitori di Hollande, il più popolare dei ministri del precedente Governo cui spetterà il compito non facile di tentare di ricostruire il consenso verso i socialisti e la politica presidenziale.

Il **2 aprile** viene annunciata la lista dei Ministri che vede l'esclusione degli esponenti del partito ecologista EELV con i quali la convivenza nel precedente governo era stata difficoltosa e che avevano annunciato che non sarebbero entrati a far parti di un nuovo Governo. Qualche novità significativa per una compagine di governo che nel complesso viene però quasi interamente riconfermata. Michel Sapin, fedele di Hollande ed ex ministro del Lavoro, diventa Ministro delle Finanze, Laurent Fabius viene riconfermato al Ministero degli Esteri, Arnaud Montebourg viene nominato ministro dell'Economia. Christiane Taubira viene confermata come ministro della Giustizia e oltre alla Taubira mantengono l'incarico anche Marisol Touraine agli Affari sociali, Aurélie Filippetti alla Cultura e Jean-Yves Le Drian alla Difesa.

Entra a far parte della squadra di governo l'ex candidata alle presidenziali Ségolène Royal che diventa Ministro dell'Ecologia, Energia e Sviluppo sostenibile. Benoit Hamon diventa ministro dell'Istruzione.

Il posto che era di Valls di Ministro dell'Interno va infine a Bernard Cazeneuve mentre la carica di Ministro del Lavoro a Francois Rebsamen.

In un governo con poche novità e che mantiene cariche importanti quali istruzione e Giustizia ad esponenti dell'ala più sinistra del partito al fine di ricompattarlo dopo la sconfitta elettorale e la scelta di Valls, i ministri Royal, Montebourg, Sapin e Rebsamen saranno destinati a giocare un ruolo importante per la rilevanza assunta dai loro dicasteri nel rilancio della politica presidenziale: economia, lavoro, finanze e sviluppo sostenibile sono infatti gli assi del governo "di lotta" voluto da Hollande.

L'**8 aprile** il Governo Valls ottiene la fiducia dall'Assemblea Nazionale (vedi supra).

IL PATTO DI STABILITÀ DEL GOVERNO VALLS

All'indomani dell'insediamento il Governo di Manuel Valls si mette al lavoro per rilanciare l'economia francese e centrare gli obiettivi secondo il patto di responsabilità lanciato da Hollande in gennaio e ribadito con il cambio effettuato a Matignon dopo la debacle elettorale del 30 marzo.

Il **23 aprile** in Consiglio dei Ministri viene approvato il documento economico e finanziario con il quale il Governo Valls punta a risanare il Paese rivedendo le stime di crescita del Paese dal 3,6% per il 2014 al 3,8%. Tre gli assi sui quali ruota il piano del governo: in primo luogo la riduzione del deficit al 3% del PIL nel 2015 per essere in regola con Bruxelles; in secondo luogo la creazione di un ambiente favorevole alla crescita delle imprese e in terzo luogo le azioni per l'occupazione. La strada tracciata è quella dei tagli alla spesa per 50 miliardi con l'auspicio di un abbassamento della pressione fiscale per il 2015. L'obiettivo di fondo è quello di portare la crescita del Paese dallo 0,50% per il 2014, all'1,7% nel 2015 e al 2,25% nel 2016 e 2017.

In vista della pronuncia parlamentare del **29 aprile** sul documento di stabilità del Governo, Manuel Valls il **28 aprile** scrive una lettera ai parlamentari della maggioranza dopo le forti tensioni tra Esecutivo e Legislativo sui tagli alla spesa previsti dal Governo. Nella lettera, con la quale il Premier francese cerca di convincere i deputati a votare il patto di stabilità, sono contenute aperture sul patto per la povertà, le pensioni minime e i funzionari.

CAPO DELLO STATO

Si è tenuta il **14 gennaio**, in un clima di attesa generale, la conferenza stampa del Presidente Hollande dopo gli eventi scandalo legati alla sua vita privata.

Sorvolando finché ha potuto sulla vita privata, il Presidente si è preoccupato innanzitutto di rilanciare la politica del suo quinquennato riassumendo essenzialmente in tre punti gli obiettivi da perseguire. Innanzitutto ha proposto un patto di responsabilità con le imprese. Già preannunciato alla fine del 2013 il patto prevede innanzitutto di qui al 2017 la riduzione del costo del lavoro con l'abbassamento di 30 miliardi di oneri supplementari, contributi familiari, a carico delle imprese e dei lavoratori indipendenti, l'unica condizione – ha detto Hollande – "pour

que les entreprises retrouvent de la marge – non pas pour leur faire plaisir, pour leur faire quelque cadeau ».

Hollande ha anche annunciato una diminuzione delle tasse, l'abbassamento della spesa pubblica di 50 milioni di euro e la creazione di un consiglio strategico della spesa pubblica che si riunirà ogni mese per valutare le politiche pubbliche.

Il Presidente ha promesso inoltre per il 2014 ancora 50.000 impieghi di avvenire che si aggiungono ai 100.000 del 2013.

Il Presidente ha rilanciato infine anche sul piano istituzionale annunciando una legge sul decentramento che ridefinisca il potere regolamentare delle regioni, la diminuzione del loro numero e una migliore definizione delle loro competenze.

LA NOMINA DEL PRIMO MINISTRO VALLS

Il **31 marzo** dopo le dimissioni del Primo Ministro Jean-Marc Ayrault, Hollande nomina Primo Ministro Manuels Valls ex Ministro degli Interni annunciando in un messaggio tv che si tratterà di un governo « di lotta » con la responsabilità di convincere l'Europa sulla spesa pubblica e sulla competitività francese. Hollande si assume tutte le responsabilità della sconfitta elettorale e tenta con la nuova compagine governativa di raccogliere la sfida lanciata dal catastrofico risultato alle elezioni municipali per un cambiamento di rotta della politica presidenziale.

Con un breve messaggio diffuso su tutte le reti Hollande prende atto della situazione ammettendo di aver compreso il messaggio dei francesi con il voto amministrativo e evocando un nuovo patto di solidarietà con i francesi che si aggiunge al patto di responsabilità con il quale avete tentato di rilanciare a gennaio.

CORTI

Anche nei primi quattro mesi del 2014 numerose sono state le sentenze del Consiglio Costituzionale con le quali la corte francese si è espressa.

Si vuole qui in particolare porre l'attenzione su alcune di esse per l'importanza che assumono a livello ordinamentale.

Per quanto riguarda le pronunce DC utile ricordare in primis la pronuncia del **23 gennaio 2014** la **n. 2013-687** relativa alla legge di modernizzazione dell'azione pubblica territoriale e di affermazione delle metropoli (vedi infra). I ricorrenti avevano contestato la conformità a Costituzione dell'articolo 22 relativo alla metropoli di Grand Paris, degli artt. da 22 a 24 relativi al polo commerciale de La Defense e ai rapporti tra l'ente pubblico di gestione di questo polo e l'ente pubblico di pianificazione dello stesso, dell'art. 26 relativo alla metropoli di Lione, degli artt. 33 e 37 relativi ai mandati di consigliere metropolitano, e infine dell'art. 43 relativo alla trasformazione in metropoli degli enti pubblici di cooperazione intercomunale. Su tutte queste disposizioni il Conseil si è pronunciato per la conformità a Costituzione. Solo nel caso dell'art. 26 che oltre a creare la metropoli di Lione consente di derogare al principio di incompatibilità

tra il mandato di sindaco e quello di presidente del consiglio della metropoli stabilendo la possibilità di un cumulo delle funzioni contrariamente a quanto disposto dal codice della collettività territoriali, il Conseil ha dichiarato la costituzionalità dell'art. 26 su stretta riserva di interpretazione inquadrando la possibilità di cumulo delle funzioni nell'ambito della necessità di garantire l'avvio delle istituzioni e a partire dal prossimo rinnovo generale dei consigli comunali.

In febbraio il Conseil si è invece pronunciato sulle due leggi, organica e ordinaria, relative al divieto di cumulo dei mandati (vedi supra). Con sentenza **n. 2014-688 DC del 13 febbraio 2014** il Conseil si è pronunciato sulla legge ordinaria relativa al divieto del cumulo dei mandati tra funzioni esecutive locali e rappresentanti del Parlamento europeo giudicandola complessivamente conforme a Costituzione salvo per una puntuale riserva di interpretazione che ha portato il Conseil a ritenere che le regole sulle incompatibilità, per il principio di uguaglianza, dovessero essere applicate anche alle funzioni del vice-presidente eletto dell'Assemblea della Corsica.

Con sentenza **n. 2014-689 DC del 13 febbraio** si è inoltre pronunciato sulla legge organica relativa al divieto di cumulo del mandato di senatore o deputato con le funzioni esecutive locali.

In primo luogo il Conseil ha censurato il paragrafo IV dell'articolo 8 relativo alla sostituzione dei senatori dichiarando non conforme a Costituzione la procedura seguita. In effetti l'art. 46, c. 4 Cost. prevede che le disposizioni di legge relative al Senato vengano approvate in termini identici dalle due Camere, procedura che era non seguita per la legge approvata in via definitiva dall'Assemblea Nazionale.

In secondo luogo ha dichiarato conforme a Costituzione tutti i restanti articoli della legge salvo una riserva di interpretazione relativa all'art. 1 con la quale il Conseil ha esteso le regole sulle incompatibilità, per il principio di uguaglianza, anche alle funzioni del vice-presidente eletto dell'Assemblea della Corsica.

Una significativa sentenza del Conseil è intervenuta sulla legge relativa alla geolocalizzazione (v. supra) sulla quale si è pronunciato con la decisione **n. 2014-693 DC del 25 marzo 2014**. Il Consiglio Costituzionale ha nel complesso ritenuto conforme a Costituzione la legge sulla geolocalizzazione degli apparecchi mobili nell'ambito dell'attività investigativa di repressione del crimine. Il Conseil ha infatti escluso la violazione dei diritti costituzionalmente riconosciuti dal momento che la legge prevede misure di restrizione degli stessi in casi particolarmente gravi secondo una procedura fortemente inquadrata e sottoposta all'autorizzazione della magistratura, tali dunque da non costituire un carattere sproporzionato rispetto alla gravità e alla complessità dei delitti commessi. Il Conseil ha tuttavia parzialmente censurato e sottoposto a rigida riserva di interpretazione le disposizioni degli artt. da 230-40 a 230-42 del codice di procedura penale relative al fascicolo del procedimento al fine di evitare che una condanna possa essere pronunciata sulla base di elementi di prova di cui la persona messa sotto processo non abbia la possibilità di contestare le condizioni di raccolta.

Oltre a questi aspetti merita ricordare che il Conseil con la medesima sentenza è tornato a pronunciarsi sulla procedura legislativa censurando l'intero art. 3 della legge relativo all'ente di gestione dei beni confiscati. Tale articolo introdotto con un emendamento in prima lettura al Senato non presentava infatti alcun legame, neanche indiretto, con il testo in discussione ed è quindi stato censurato dal Conseil in quanto contrario all'art. 45 Cost. che invece prescrive la ricevibilità in prima lettura di emendamenti che abbiano un legame, anche indiretto, con il testo in discussione.

Per quanto riguarda le pronunce su la QPC merita qui ricordarne in particolare due.

La prima è la sentenza **n. 2014-387 QPC del 4 aprile 2014** con la quale il Consiglio Costituzionale ha affermato con forza il rispetto dello stato di diritto e l'incostituzionalità di disposizioni legislative che contrastano con esso. La pronuncia del Conseil ha riguardato infatti il ricorso presentato dalla Corte di Cassazione su una questione prioritaria di costituzionalità relativa alla conformità ai diritti e alle libertà dell'art. 8371-13 del codice del lavoro che nel prevedere le modalità di contrasto al lavoro nero stabiliva una procedura giudiziaria, autorizzata dalla magistratura, che poteva comportare visite, perquisizioni e sequestri nei luoghi di lavoro, e contro la quale non era possibile, per la persona coinvolta, ricorrere per l'annullamento se non in caso di processo. Il Consiglio costituzionale ha ritenuto che l'art. 8371-13 del codice del lavoro fosse in contrasto con l'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 in

virtù del quale « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » e l'ha dichiarato incostituzionale. Il Consiglio costituzionale ha tuttavia previsto, in considerazione dell'importanza degli strumenti per la repressione delle violazioni, di differire al 1° gennaio 2015 gli effetti abrogativi della sentenza in modo da consentire al legislatore di intervenire a sanare i profili di incostituzionalità della normativa.

L'altra sentenza QPC che qui merita ricordare è la **n. 2014-392 QPC del 25 aprile 2014** su una questione prioritaria di costituzionalità posta dalla Provincia Sud della Nuova Caledonia con la quale il Conseil ha confermato la propria giurisprudenza in tema di leggi referendarie.

Il Consiglio Costituzionale era stato adito dalla Corte di Cassazione il 20 febbraio 2014, da un lato, sul 13° dell'art. 8 della legge n. 88-1028 del 9 novembre 1988 relativo alla disposizioni statutarie e preparatorie all'autodeterminazione della Nuova Caledonia, e, dall'altro, sul comma 5 dell'art. 1 dell'ordinanza modificata n. 85-1181 del 13 novembre 1985 relativa ai principi direttivi del diritto del lavoro e all'organizzazione e al funzionamento delle ispezioni del lavoro e del tribunale del lavoro in Nuova Caledonia.

Riguardo al primo profilo il Consiglio costituzionale ha ancora una volta riconfermato la propria incompetenza a giudicare su disposizioni di legge adottate in via referendaria.

Quanto al secondo punto, il Consiglio ha invece giudicato conforme a Costituzione le regole contestato non ritenendole contrarie ad alcun diritto o libertà che la Costituzione garantisce.

AUTONOMIE

COLLETTIVITÀ TERRITORIALI: “CHEF DE FILE” E METROPOLI

Ad inizio gennaio è stata promulgata un'altra importante legge, la **n. 2014-58 del 27 gennaio** (J.O. del 28 gennaio 2014) cosiddetta “loi MAPAM” relativa alla modernizzazione dell'azione pubblica territoriale e all'affermazione delle metropoli.

Il progetto di legge conformemente all'art. 39 Cost. era stato presentato al Senato il **10 aprile 2013** ed ivi approvato il **6 giugno 2013**. Trasmesso all'Assemblea Nazionale era stato adottato in prima lettura con modifiche il 23 luglio 2013. In seconda lettura il Senato aveva ancora modificato il testo approvandolo il 7 ottobre 2013. L'Assemblea Nazionale aveva anch'essa nuovamente emendato il testo approvandolo con modifiche il 12 dicembre. Di fronte al

persistente disaccordo tra le due camere, era stata convocata la Commissione mista paritetica che ha raggiunto l'accordo sul testo consentendo così l'approvazione in via definitiva da parte di Senato e Assemblea Nazionale il **19 dicembre**. Il Consiglio costituzionale, adito da più di sessanta deputati, si è infine pronunciato il **23 gennaio** con la sentenza n. 687 DC.

Si tratta di una legge di grande rilievo per quanto concerne l'evoluzione del decentramento francese, la prima delle tre leggi di riforma prevista dall'agenda governativa. La legge MAPAM provvede, da un lato, alla migliore definizione delle competenze delle collettività territoriali e, dall'altro, al rafforzamento delle dinamiche urbane attraverso l'affermazione del ruolo delle metropoli.

In particolare, riguardo alla definizione delle competenze, la legge del 27 gennaio 2014, prevedendo la nuova nozione di collettività "chef de file" stabilisce che le collettività territoriali così qualificate – alle quali sono attribuite competenze particolari per ogni livello territoriale - abbiano il diritto di elaborare convenzioni territoriali di razionalizzazione delle competenze.

La legge istituisce inoltre tre grandi metropoli a statuto particolare: la metropoli di *Grand Paris* che si sostituirà dal 1° gennaio 2016 alle 19 intercomunalità esistenti e che raggrupperà principalmente il comune di Parigi, l'insieme dei comuni dei dipartimenti dell'Hauts-de-Seine, della Seine-Saint-Denis e della Val-de-Marne, oltre ad una serie di comuni degli altri dipartimenti della regione dell'Île-de-France appartenenti al 31 dicembre 2014 ad un *établissement public* di cooperazione intercomunale comprendente almeno un comune dei dipartimenti dell'Hauts-de-Seine, della Seine-Saint-Denis e della Val-de-Marne il cui consiglio municipale abbia deliberato favorevolmente prima del 30 settembre 2014; la metropoli di *Lyon* che sarà creata a partire dal 1° gennaio 2015 e che raggrupperà il comune di Lione e la porzione di dipartimento del Rhône situato nel suo perimetro urban; la metropoli di *Aix-Marseille-Provence* che raggrupperà a partire dal 1° gennaio 2016 l'insieme dei comuni membri della comunità urbana di Marseille Provence métropole, della comunità d'agglomerazione del Pays d'Aix-en-Provence, della comunità di agglomerazione Salon Étang de Berre Durance, della comunità di agglomerazione dei Pays d'Aubagne e dell'Etoile, del syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence e della comunità di agglomerazione del Pays de Martigues.

La creazione delle metropoli corrisponde all'esigenza di garantire lo sviluppo economico, sociale e ambientale delle comunità coinvolte.

LA POLONIA NELL'OCCHIO DEL CICLONE UCRAINO

di Jan Sawicki *

In assenza di fatti interni di storica rilevanza, l'evento politico dominante in Polonia nell'inizio del 2014 è sicuramente il coinvolgimento del paese nel conflitto che ha luogo nella confinante Ucraina. Per ragioni storiche la Polonia sente un legame profondo con questo paese, e per questo, al momento della dissoluzione dell'Unione sovietica essa fu in prima linea nel riconoscerne l'indipendenza. Come per la Russia il controllo dell'Ucraina è un tassello essenziale per la ricostruzione di una prospettiva imperiale eurasiatica, così la Polonia considera la piena sovranità ucraina come un requisito irrinunciabile per consolidare il proprio definitivo affrancamento da quella prospettiva e al contrario radicare il proprio inserimento pieno in Europa.

È per questo che il periodo considerato contiene una sospensione breve e temporanea del tasso di dialettica faziosa e conflittuale di cui si è dato conto nelle precedenti cronache. Proprio in merito alle vicende ucraine, e in particolare alla riconquista militare di fatto della Crimea da parte della Russia, si è registrato un "attimo fuggente" di concordia, pur nella divergenza su questioni di dettaglio, in particolare per quanto attiene all'entità delle sanzioni economiche nei confronti della Russia di cui la Polonia dovrebbe farsi portatrice in sede europea (su questo aspetto l'opposizione di destra nazional-conservatrice, incarnata da Diritto e giustizia, promuove una linea più severa di quella del governo). Al culmine della rivolta ucraina di Maidan, in Parlamento questo *idem sentire* è stato osservato, mentre il ministro degli esteri Sikorski ha giocato un ruolo di primo piano, insieme ai capi delle diplomazie tedesca e francese, nelle trattative tra le autorità ucraine e i rivoltosi di Maidan. Un ruolo che però si è esaurito nel volgere di ore, con il precipitare di una situazione che è sfuggita di controllo a tutti i soggetti esteri coinvolti a diverso titolo nella crisi ucraina.

Ed è stata proprio tale crisi, con il profilarsi di una modifica di confini statali ottenuta con la forza, smentendo un sacro principio affermatosi in Europa fin dalla conclusione della seconda guerra mondiale, ad accendere alcune spie nella scena politica interna. Una di queste spie è la questione dell'euro. La Polonia, all'atto di aderire all'Unione europea nel 2004, si è vincolata a introdurre la valuta comune europea al momento in cui fosse stata in grado di soddisfare tutti i requisiti previsti per ogni aderente. Se in un primo momento l'opinione pubblica sembrava cautamente a favore della 'moneta unica', e il governo – Tusk in particolare – aveva elaborato una *road map* abbastanza stringente, la crisi economico-finanziaria globale che ha attanagliato in particolare l'eurozona a partire dal 2009 ha dirottato di molto gli orientamenti popolari, incidendo anche sulle scelte di governo e maggioranza parlamentare. Poiché la Polonia – pur senza soddisfare per intero tutti i parametri – ha retto finora bene alla crisi globale, rivelandosi l'unico Stato europeo a non avere subito neanche un anno di recessione, il relativo successo economico ha mutato la percezione interna ed esterna del paese, trasformandolo da 'allievo'

* Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate, docente a contratto nell'Università cattolica di Milano.

sottoposto a una dura prova di esame in un soggetto che appare non (più) interessato a entrare a far parte di un club dal dubbio successo.

Ma le interferenze russe negli affari interni dell'Ucraina, e in particolare nelle scelte geo-strategiche di questo paese, hanno risvegliato antichi e atavici timori. Sia nel governatore della Banca centrale Belka, sia nelle parole di alcuni membri del governo, è allora riaffiorata l'idea che la prospettiva di un accesso della Polonia all'eurozona – specie nel momento in cui questa pare consolidarsi e lo stesso euro pare riaccreditarsi come scelta irreversibile – al di là di altre più o meno credibili garanzie di ordine militare, possa rendere evidente al mondo l'appartenenza definitiva del paese a un'area di democrazia e stabilità. Ma l'orientamento del governo in materia seguita ad essere oscillante e influenzabile da fattori di influenza interni ed esterni. Tra i primi vi è in particolare l'opposizione della destra di Diritto e giustizia, insieme all'ostacolo frapposto dalla necessità di modificare la Costituzione in diversi punti con le elevate maggioranze qualificate che questo impone.

PARLAMENTO

“Diritto e giustizia” (PiS), il principale partito di opposizione, ha denunciato **il 30 gennaio** il presunto ostracismo attuato dalla presidente della Dieta Ewa Kopacz (Piattaforma civica) contro un ampio progetto di modifiche al regolamento della Dieta stessa, dai presentatori autodefinito “pacchetto democratico”. Tra le misure previste un maggior incentivo all'iniziativa legislativa popolare, la possibilità per ogni gruppo, anche di opposizione, di inserire un punto all'ordine del giorno e l'eliminazione del c.d. “congelatore”, uno strumento che consente al presidente dell'assemblea una discrezionalità eccessiva nella programmazione dei lavori, con la possibilità di procrastinare le iniziative non gradite alla maggioranza, presumibilmente provenienti dall'opposizione (in effetti in Polonia, fin dagli esordi della transizione democratica, il ruolo del presidente di assemblea è sempre stato interpretato in chiave maggioritaria nella prassi, come parziale compensazione per la debolezza degli strumenti normativi a disposizione del governo).

La Dieta ha istituito **il 5 febbraio** una sottocommissione *ad hoc*, nell'ambito della commissione giustizia e diritti umani, con il compito di supervisionare l'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo. La decisione fa seguito a numero ad alcuni appelli rivolti dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, con cui la Polonia viene richiamata a migliori standard in materia di durata dei processi e severità delle pene. Il **giorno successivo** la Dieta ha approvato una risoluzione che ricorda l'inaugurazione, 25 anni prima, dei lavori della Tavola rotonda che portarono alla democratizzazione della Polonia. Il documento è stato approvato a stragrande maggioranza, con il solo voto contrario del piccolo gruppo di destra “Polonia solidale” – scissionisti del PiS – che hanno accusato la Tavola rotonda di aver dato il via a una «privatizzazione da furto, all'impunità per i dirigenti della Repubblica popolare, all'assenza di una vera decomunizzazione dello Stato e di una *lustracja*, o epurazione, delle vecchie élite politico-economiche».

La presidente della Dieta Ewa Kopacz ha presentato **il 16 febbraio** una proposta di modifica al regolamento volta a intensificare i lavori dell'istituzione parlamentare. In particolare l'iniziativa mira a impedire la partecipazione ai lavori di commissione quando si riunisce la

plenaria. Le misure proposte tendono a moltiplicare i giorni di lavoro effettivi della Dieta (due settimane non piene al mese), che secondo la Kopacz sono anacronistici in quanto ancora legati ai decenni del socialismo, quando il Parlamento allora monocamerale rivestiva un ruolo di facciata, e inadeguati alle esigenze di un grande paese dell'Unione europea. Attualmente le sedute della Dieta durano di norma tre giorni nei quali vi è anche sovrapposizione tra lavori d'aula e di commissione.

Il 6 marzo i gruppi parlamentari di maggioranza PO e PSL hanno presentato alla Dieta una proposta di legge sul diritto di stampa, volto a liberalizzare e depenalizzare questo settore che a loro dire risente ancora troppo del remoto retaggio comunista.

GOVERNO

Il **12 gennaio** il premier Donald Tusk ha pronunciato alla Dieta un intervento con cui ha tracciato il programma per la seconda metà della legislatura 2011-2015. La stampa ha definito il discorso poco ambizioso ma realistico rispetto ad altri precedenti. In crescente contrasto con la personalità di Tusk e il suo stesso partito, la Piattaforma civica, il discorso era ricco di contenuti 'sociali' e caratterizzato da interventismo economico, al punto da essere considerato un discorso pre-elettorale. Tusk ha annunciato modifiche alla legislazione sul lavoro nel senso di combattere il precariato giovanile e i contratti a tempo determinato (definiti "contratti-spazzatura" nel gergo polacco). Il premier ha dichiarato anche di voler attivare programmi di reinserimento nel mondo lavorativo a vantaggio dei disoccupati di lunga durata. L'irrigidimento del mercato del lavoro fa il paio con la recente nazionalizzazione dei fondi-pensione privati nello smentire la tradizionale ispirazione liberista della Piattaforma civica, e provoca preoccupazioni nella élite degli affari per il fatto che tale politica sembra preludere a un inasprimento del carico contributivo sugli imprenditori. Il governo ha annunciato inoltre l'intenzione di ridurre le file per le visite mediche specialistiche nelle strutture sanitarie pubbliche e di inviare a tutti i contribuenti, dal 2015, dichiarazioni dei redditi precompilate cui i destinatari siano tenuti ad apporre solo eventuali correzioni.

Il **5 febbraio** il Consiglio dei ministri ha approvato un disegno di legge di modifica del diritto estrattivo-minerario volto a facilitare lo sfruttamento di gas di scisto, di cui secondo alcune stime la Polonia avrebbe ingenti quantità a molta profondità dalla superficie. L'estrazione di gas naturale facendo uso di questa tecnologia dovrebbe secondo alcuni garantire una almeno parziale autosufficienza rispetto alla necessità di importare tale risorsa dalla Russia, e secondo altri presenta addirittura opportunità di esportazione. Ma a parte l'ostilità delle associazioni ecologiste, si seguitano ad esprimere dubbi in merito alla ricchezza reale di tali giacimenti.

Donald Tusk è intervenuto alla Dieta il **19 febbraio** per approvare le sanzioni comminate ad alcuni soggetti della Federazione russa in relazione alle vicende ucraine da parte di Stati Uniti e Unione europea. Anche da tutte le forze di opposizione si sono levate voci di adesione alla politica delle sanzioni, sebbene vi siano accenti diversi in merito alla loro asprezza e alle conseguenze. Il governo polacco è coinvolto in prima linea nel conflitto ucraino, data anche la prossimità geografica tra i due paesi. Nei giorni immediatamente successivi il ministro degli esteri Sikorski ha contribuito insieme agli omologhi francese e tedesco alla redazione di un testo di accordo tra le autorità governative ucraine e le forze di opposizione, accordo che però sarà

posto nel nulla per la ribellione sempre più forte da parte della piazza di Maidan, tale da indurre alla fuga in Russia il presidente Yanukovich.

CAPO DELLO STATO

Il presidente Bronisław Komorowski ha compiuto il **5 e 6 marzo** una visita di stato in Turchia, in occasione delle celebrazioni per il seicentesimo anniversario delle relazioni turco-polacche (viene ricordato che la Turchia non riconobbe mai le spartizioni della Polonia e che quest'ultima fu il secondo Stato a riconoscere la nascente repubblica turca nel 1923). L'occasione viene colta per rafforzare una partnership speciale tra i due paesi, sancita nel 2009, e sottolineare l'identità di vedute dei due paesi in merito alla crisi ucraina. La Polonia rimane ancora tra i paesi europei più favorevoli all'adesione della Turchia all'Unione europea.

CORTI

Con la sentenza K 29/12, resa il **19 febbraio**, il Tribunale costituzionale ha respinto un ricorso del Difensore dei diritti civili (ombudsman) contro alcune disposizioni della legge del 29 dicembre 1992 sulla radiofonia e televisione. Le norme impugnate erano quelle concernenti le condizioni, in particolare finanziarie, che deve soddisfare ogni soggetto privato al fine di ottenere la concessione a emettere da parte dell'autorità apposita (il Consiglio nazionale per la radiofonia e la televisione). Il collegio giudicante non ha condiviso l'opinione del ricorrente per cui sarebbero imprecise e troppo discrezionali le condizioni definite dalla legge per conferire al Consiglio nazionale il potere di concedere o negare una concessione. Il relativo margine lasciato all'autorità in questione è limitato dal fatto che essa in ogni caso è tenuta ad applicare le norme generali sul procedimento amministrativo contenute nel relativo codice, e in particolare il principio di eguaglianza formale e quello sulla pubblicità-trasparenza del procedimento. Non possono quindi considerarsi lesi i parametri di riferimento, in particolare l'art. 54.1 Cost. sulla libertà di espressione del pensiero nonché acquisizione e divulgazione di informazioni, e l'art. 31.3 sull'essenza inviolabile (o nucleo fondamentale) delle libertà o dei diritti.

Il **25 febbraio** il Tribunale costituzionale ha respinto (sent. SK 65/12) un ricorso individuale in merito all'art. 256.1 del codice penale del 1997. Tale articolo prevede una pena detentiva per pubblica incitazione all'odio per motivi nazionali, etnici, razziali o confessionali (altrove nota come *hate speech*). Il ricorrente, già condannato in secondo grado per tale reato, pretendeva di fondare la propria eccezione sull'imprecisa qualificazione e definizione del reato, che violerebbe l'art. 42.1, recante il risalente principio *nullum crimen sine lege* (reinterpretato nel senso che la fattispecie rilevante dovrebbe essere preveduta con la massima chiarezza) in relazione all'art. 54.1 (libertà di manifestazione del pensiero). Secondo i giudici costituzionali, tuttavia, un margine di indeterminatezza nell'individuare ciò che integra la fattispecie penale rilevante deve poter essere tollerato quanto meno in considerazione della chiusura del catalogo di circostanze che consentono di punire il reato di opinione, il quale deve avere carattere pubblico, e del fatto che esso può essere solo di tipo commissivo attivo e volontario. A ciò si aggiunge la garanzia del doppio grado di giudizio e, da tempo, una copiosa giurisprudenza di merito in grado ora di fornire – se non veri precedenti vincolanti – quanto meno un preciso orientamento. È stato

rispettato inoltre il criterio di proporzionalità, condizionato in questa materia da scelte assiologiche scolpite anche negli articoli 13 e 30 della Costituzione (rispettivamente riferiti al divieto di formazione di partiti fascisti, nazisti e comunisti e all'innata e inalienabile dignità dell'uomo).

CON IL CONSENSO DEL SOVRANO: IL RAPPORTO DELL'HOUSE OF COMMONS POLITICAL AND CONSTITUTIONAL REFORM COMMITTEE

di Giulia Caravale*

Il 26 marzo 2014 l'*House of Commons Political and Constitutional Reform Committee* ha pubblicato il rapporto [*The impact of Queen's and Prince's consent on the legislative process*](#). Il documento prende in esame il *consent*, vale a dire il consenso espresso dalla regina o dal principe di Galles sui *bills* relativi alle prerogative regie, alle “hereditary revenues, personal property or personal interests of the Crown”, del *Duchy of Lancaster* o del *Duchy of Cornwall*, prima che tali disegni di legge vengano approvati dalle Camere. Come affermato da Robert Blackburn: “The substance of the Royal Consent is an agreement to the proposed legislation being considered and debated in each House of Parliament, not that the Queen or the Prince of Wales where applicable necessarily agrees or supports the content of the measures itself”. Il consenso deve essere tenuto distinto dall'assenso che viene, invece, espresso a conclusione dell'*iter legis* e permette alla legge di entrare in vigore.

La prassi relativa alla concessione del *consent* è la seguente: durante la redazione di un *Government Bill* l'*Office of the Parliamentary Counsel* ha il compito di valutare se vi sia la necessità di chiedere il consenso regio. La decisione ultima è lasciata ai *Clerks of Legislation* di entrambe le Camere. Nel caso di un *Private Members' Bill* il promotore del testo informa della necessità del *consent* il *Clerk* responsabile del progetto. In entrambi i casi la richiesta deve essere indirizzata da un ministro alla regina o al principe di Galles. La convenzione costituzionale relativa prevede che “the Sovereign must ultimately accept Ministerial advice” e che il *consent* venga espresso tra la seconda e la terza lettura.

Il *Political and Constitutional Reform Committee* ha deciso di aprire un'inchiesta sulla materia a seguito della pubblicazione - da parte del *Cabinet Office*, nel dicembre 2012 (e, poi, di nuovo nell'ottobre 2013) - del documento *Queen's or Prince's Consent*, redatto dall'*Office of the Parliamentary Counsel*, contenente le linee guida relative alla procedura di richiesta del consenso regio sulle leggi. Il *Cabinet Office* era stato costretto a rendere noto il documento, dopo aver perso una battaglia legale scaturita dalla richiesta, avanzata nel 2011 da John Kirkhope per la sua ricerca di dottorato ai sensi del *Freedom of Information Act*. Il *Cabinet Office* si era opposto invocando il *legal privilege*, ma nell'agosto 2012 l'*Information Commissioner* aveva imposto la pubblicazione del testo.

Il documento del *Cabinet Office* aveva fatto nascere un'accesa polemica da un canto perché aveva messo in luce che il concetto di “interests of the Crown” era stato interpretato in modo estensivo: non solo erano molti i *bills* su cui era stato espresso il *royal consent*, ma soprattutto tali disegni di legge non apparivano essere strettamente limitati agli interessi della Corona. Dall'altro era apparso che la convenzione del *consent* aveva comportato, in alcuni casi, una sorta di “royal veto”, avendo consentito alla regina di opporsi all'approvazione di una legge. In particolare, nel caso di un *Private Members' Bill*, il *Military Actions Against Iraq (Parliamentary Approval) Bill* del

* Professore associato di Diritto costituzionale italiano e comparato – “Sapienza” Università di Roma.

1999, che proponeva il trasferimento dal sovrano al Parlamento della prerogativa regia di dichiarare guerra, l'opposizione della regina aveva determinato il blocco del testo da parte dei Laburisti.

Il rapporto pubblicato dall'*House of Commons Political and Constitutional Reform Committee* appare di grande interesse. Esso ha cercato di fare chiarezza su diversi aspetti quali l'origine del *consent*, la natura della fonte e la giustificazione costituzionale di tale prassi, aspetti sui quali, in realtà, all'interno del comitato sono state espresse diverse opinioni. In relazione al primo punto è stato osservato che le radici del *consent* sono molto antiche (come affermato da Rodney Brazier: "My impression is that it is centuries old"), probabilmente risalenti alla regina Elisabetta. Questa opinione deve essere comunque valutata tenendo presente che all'epoca di Elisabetta I il rapporto sovrano parlamento era fondato su equilibri del tutto diversi da quelli attuali, mentre risulta che il primo caso certificato risalga a re Giorgio II il quale, nel febbraio 1728, espresse il suo *consent* sul *Suppression of Piracy Bill*. Per quanto riguarda, poi, il secondo aspetto, quello della fonte a cui risale tale potere, essa è stata indicata da alcuni nella prerogativa regia, da altri nella prassi parlamentare o nelle convenzioni costituzionali: per la maggioranza del Comitato comunque si tratta di una regola di procedura parlamentare e di conseguenza la sua eventuale modifica spetta alle Camere.

Per quanto riguarda, infine, il terzo aspetto, vale a dire la giustificazione costituzionale del *consent*, il comitato ha affermato: "The United Kingdom is a constitutional monarchy. The Queen has the right to be consulted, to advise and to warn. But beyond that she should have no role in the legislative process. Consent serves to remind us that Parliament has three elements—the House of Commons, the House of Lords, and the Queen-in-Parliament—and its existence could be regarded as a matter of courtesy between the three parts of Parliament. Whether this is a compelling justification for its continuance is a matter of opinion".

Il comitato ha anche messo in luce i problemi legati al ricorso al *consent* in particolare alla possibilità che tale ricorso possa accrescere il potere di intervento della Corona nel legislativo. Infatti, anche se la regina esercita il *consent on the advice of the Government*, "however, the process of Consent is complex and arcane and its existence, and the way in which the process operates, undoubtedly do fuel speculation that the monarchy has an undue influence on the legislative process. The fact that Consent is sometimes characterized as a veto underlines this point. In reality, it is a veto that could be operated by the Government, rather than the monarchy". Tuttavia il fatto che il *consent* venga esercitato di fatto dal governo e non dalla monarchia non risolve, a parere del Comitato, il problema relativo alle modalità del suo esercizio. Il Comitato ha, infatti, stigmatizzato l'uso di tale strumento da parte dell'esecutivo per bloccare i *Private Members' Bills* e ha raccomandato di interrompere detta prassi. Il comitato ha invocato, infine, una maggior trasparenza nel processo.

La pubblicazione del documento e i chiarimenti in esso contenuti non hanno del tutto risolto i problemi e le questioni ad esso relative, soprattutto quelle legate alle potenzialità di tale strumento. Si ricorda, peraltro, che lo scorso anno il pari Laburista Lord Berkeley ha presentato ai Lords il *Rights of the Sovereign and the Duchy of Cornwall Bill* il quale contiene la previsione di "removal of Queen and Prince's Consent". Il testo è fermo ai Lords e non ha possibilità di procedere oltre, ma risulta un altro segnale chiaro ed emblematico della volontà di regolamentare tale prerogativa.

ELEZIONI

BY ELECTION

Il **13 febbraio** le elezioni suppletive del seggio di *Wythenshawe and Sale East* sono state vinte dal candidato laburista Michael Kane, seguito da quello dell'*Ukip*. Il candidato conservatore è arrivato terzo. Il successo dell'*Ukip* ha spinto diversi commentatori politici a prevedere un esito molto favorevole per il partito alle prossime votazioni europee, anche perché il gruppo ha ottenuto un consenso crescente nelle diverse elezioni suppletive degli ultimi mesi. Un ulteriore dato che emerge dalla votazione è il risultato negativo del partito liberal democratico che, da quando è al potere, sembra aver perso consenso nel suo tradizionale elettorato.

PARTITI

LABURISTI

In questi ultimi anni il partito laburista ha cercato di ridefinire il legame con i sindacati e le modalità di selezione dei candidati, soprattutto a seguito dello scandalo emerso lo scorso anno sulla selezione del candidato del collegio di Falkirk. In proposito il **3 febbraio** il *Guardian* aveva pubblicato il *rapporto* di 21 pagine, che sarebbe dovuto rimanere “strictly private and confidential”, risultato da una inchiesta interna ai laburisti, dalla quale erano emerse le prove del tentativo del sindacato *Unite* di influenzare detta selezione. Secondo il rapporto nel corso della procedura: “there can no doubt that members were recruited to manipulate party processes”. Così il **1 marzo**, durante la *special one-day conference* del suo partito, Ed Miliband è riuscito a fare approvare la riforma relativa al rapporto con i sindacati con un ampio sostegno (86,29% dei voti a favore). Tale riforma è stata definita dai commentatori politici come il “Clause 4 Moment” del leader, paragonando quanto successo all’abolizione, da parte di Tony Blair nel 1995, della *Clause 4*, uno dei pilastri dell’ideologia laburista, che impegnava il partito a battersi per massicce nazionalizzazioni. Miliband ha definito le sue proposte “a huge change”.

I LIBERAL DEMOCRATICI

Nel corso di un’intervista alla BBC il **17 febbraio** Clegg ha affermato che, alle prossime elezioni, il suo partito potrebbe entrare a far parte di una coalizione con i laburisti. Ed Milliband, però, non sembra interessato alla proposta.

PARLAMENTO

CAMERA DEI LORDS

È proseguito l'esame parlamentare dell'*House of Lords Reform (No. 2) Bill*, il *Private Members' Bill* introdotto dal deputato conservatore Dan Byles, il quale contiene proposte dirette ad introdurre alcune riforme della Camera alta: la possibilità per i Pari di presentare volontariamente le proprie dimissioni, la cessazione dalla carica di Lord per coloro che non abbiano frequentato le sedute della Camera per una intera sessione e per coloro che siano stati condannati per reati gravi. Dopo essere stato approvato ai Comuni il **28 febbraio**, il testo è passato ai Lords.

In questi ultimi anni frequenti sono state le sconfitte ai Lords dei disegni di legge presentati dal governo. Ad esempio nel dibattito relativo al *Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Bill* il progetto governativo ha subito 3 sconfitte, anche se gli emendamenti sono stati poi respinti dai Comuni. La legge è stata approvata il **30 gennaio**.

Il **28 marzo** il *Labour Peers working group* ha pubblicato il rapporto [*A programme for progress: the future of the House of Lords and its place in a wider constitution*](#) il quale contiene alcune proposte di modifica della Camera alta. L'idea è quella di creare un'Assemblea di 450 componenti nominati da una apposita commissione, i pari ereditari rimasti dopo la riforma del 1999 non ne farebbero più parte, i disegni di legge dovrebbero essere presentati sempre alla Camera dei Comuni.

CODE OF CONSTITUTIONAL STANDARDS

Nel mese di **gennaio** Jack Simson Caird, Robert Hazell e Dawn Oliver hanno pubblicato, per la *Constitution Unit* dell'*University College* di Londra, il rapporto [*The Constitutional Standards of the House of Lords Select Committee on the Constitution*](#) il quale contiene un elenco di 126 "constitutional standards" relativi al processo legislativo. Il lavoro si basa sui 149 rapporti pubblicati in questi anni dall'*House of Lords Select Committee on the Constitution*, istituito nel 2001 al fine di esaminare tutte le "constitutional implications" dei disegni di legge e di "keep under review the operation of the constitution". Il rapporto è suddiviso in cinque parti: la *rule of law*, *delegated powers*, *delegated legislation and Henry VIII clauses*; la *separation of powers*, *individual rights*, *parliamentary procedure*. Tra gli obiettivi del codice c'è quello di stabilire alcune linee guida da seguire nel processo legislativo.

EUROPA

Il 29 novembre scorso la Camera dei Comuni aveva approvato l'*European Union (Referendum) Bill*, il *Private Members' Bill* presentato dal deputato conservatore James Wharton, che prevedeva di tenere un referendum sulla permanenza del Regno nell'Unione europea nel 2017. Il testo è poi passato all'esame dei Lords i quali nel mese di **gennaio** hanno approvato due emendamenti al testo del *bill* e poi lo hanno definitivamente bloccato il **31 gennaio**.

Il **14 marzo**, in un articolo per il *Financial Times*, Ed Miliband ha affermato che, in caso di vittoria alle prossime elezioni, il partito laburista non indirà un referendum sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione europea. I Conservatori hanno invece promesso di voler ridefinire i rapporti con l'Unione e di voler tenere entro il 2017 un "in\out referendum".

Il **24 marzo** l'*House of Lords European Union Committee* ha pubblicato il rapporto [*The Role of National Parliaments in the European Union*](#). Il rapporto esamina i cambiamenti seguiti al trattato di Lisbona e le forme di dialogo e collaborazione interparlamentare

GOVERNO

DIMISSIONI ALL'INTERNO DELL'ESECUTIVO

Mentre in questi mesi è proseguito l'esame dell'*Immigration Bill*, controverso disegno di legge sull'immigrazione, il conservatore Mark Harper, sottosegretario all'immigrazione si è dimesso il **7 febbraio** dopo aver scoperto che una sua collaboratrice domestica era una immigrata irregolare.

Il **9 aprile**, poi, Maria Miller si è dimessa dalla carica di *culture secretary*. La Miller era stata accusata da una commissione parlamentare di aver ottenuto rimborsi a cui non aveva diritto. La Miller aveva restituito la somma ed era stata invitata dalla stessa commissione a chiedere scusa al parlamento. Ma il fatto di aver presentato solo poche parole di scuse è stato mal giudicato dall'opinione pubblica e dal suo stesso partito che per l'ha criticata fino a spingerla alle dimissioni.

Il nuovo ministro della cultura è il conservatore Sajid Javid, di origine pachistana, che rivestiva la carica di sottosegretario al Tesoro. Di umili origini, Javid, secondo la stampa, è uno degli emergenti del partito conservatore e c'è chi prevede per lui un destino da Premier.

BILANCIO

Il **19 marzo** il Cancelliere dello Scacchiere George Osborne ha presentato in parlamento il *budget* 2014, nel quale prevede la riduzione del carico fiscale, il consolidamento dei conti e anche una previsione di crescita che si attesterebbe al 2,7%.

GOVERNO DI COALIZIONE

L'*House of Lords Select Committee on the Constitution* ha pubblicato il **12 febbraio** il rapporto [*Constitutional implications of coalition government*](#) sui cambiamenti che la presenza di un governo di coalizione ha apportato alle prassi che regolano il sistema costituzionale britannico. In particolare, il rapporto si è soffermato sulla formazione del governo - escludendo la necessità di esprimere un voto di investitura per il Premier - sulle modifiche al principio della responsabilità collegiale - definita "the convention most affected by coalition government" - e sulla possibilità del Premier di nominare e rimuovere i ministri.

CORTI

R (HS2 ACTION ALLIANCE LTD) V SECRETARY OF STATE FOR TRANSPORT

La Corte suprema con la sentenza [R \(HS2 Action Alliance Ltd\) v Secretary of State for Transport](#)[2014] UKSC 3 del **22 gennaio** ha affrontato, tra l'altro, il problema del potenziale conflitto tra *constitutional statutes* (nel caso in questione l'art.9 del *Bill of Rights 1689* e l'*European Union Act 1972*). Nella loro *concurring opinion* Lord Neuberger e Lord Mance hanno affermato che "The United Kingdom has no written constitution, but we have a number of constitutional instruments. They include Magna Carta, the Petition of Right 1628, the Bill of Rights and (in Scotland) the Claim of Rights Act 1689, the Act of Settlement 1701 and the Act of Union 1707. The European Communities Act 1972, the Human Rights Act 1998 and the Constitutional Reform Act 2005 may now be added to this list. The common law itself also recognises certain principles as fundamental to the rule of law. It is, putting the point at its lowest, certainly arguable (and it is for United Kingdom law and courts to determine) that there may be fundamental principles, whether contained in other constitutional instruments or recognised at common law, of which Parliament when it enacted the European Communities Act 1972 did not either contemplate or authorise the abrogation".

AUTONOMIE

SCOZIA

In questi mesi la politica scozzese è dominata dalla questione del referendum sull'indipendenza, previsto per il prossimo 18 settembre. Il dato che appare emergere dal dibattito è che, a prescindere dal risultato, la Scozia non manterrà lo *status quo*.

In caso di vittoria del Sì al referendum, infatti, si aprirebbe una trattativa con il governo britannico sulle successive tappe necessarie al raggiungimento di tale obiettivo. Diverse sono le questioni da risolvere: in primo luogo quelle economiche, tra le quali in questi mesi, è divenuta prevalente quella della moneta che la Scozia indipendente potrebbe adottare. Nel *white paper* pubblicato ad novembre scorso il governo scozzese aveva previsto di mantenere la sterlina in caso di indipendenza in una unione monetaria con il resto del Regno Unito. Ma il **29 gennaio** Mark Carney, governatore della *Bank of England*, è intervenuto sul tema parlando di "clear risks" nel caso in cui la Scozia indipendente volesse mantenere la sterlina. Il **13 febbraio**, poi, il Cancelliere dello Scacchiere Osborne, in un discorso tenuto ad Edimburgo, ha affermato che "If Scotland walks away from the UK, it walks away from the UK pound". La sua posizione risulta pienamente condivisa anche dallo *shadow chancellor* Ed Balls e da Danny Alexander *Chief Secretary to the Treasury* del partito liberal democratico, il quale ultimo, il **7 marzo**, ha confermato che il Regno Unito non cambierà idea sulla questione. Tale unanimità di giudizio rappresenta un segnale chiaro: chiunque vincerà le elezioni politiche britanniche, previste per il maggio 2015, non accetterà l'unione monetaria con la Scozia. Il *First minister* Salmond ha duramente criticato l'ostilità espressa e ha insistito sulla possibilità di trovare un accordo.

Come sottolineato da Alan Trench il problema dell'unione monetaria sottende quello della asimmetria degli interessi tra le due parti: essa, infatti, risulta vitale per la Scozia, mentre del tutto marginale, se non rischiosa, per l'economia del resto del Regno Unito. Come alternativa, quindi, gli scozzesi potrebbero usare la sterlina senza l'unione monetaria, entrare nell'euro o creare una moneta propria, proposte che presentano tutte diverse controindicazioni.

Ancora da chiarire, poi, in caso di vittoria del Sì, sarebbero altre importanti questioni, tra cui l'appartenenza all'Unione europea (sul punto il governo britannico ha pubblicato nel mese di **gennaio** [*Scotland analysis: EU and international issues*](#)), la divisione del debito pubblico e le conseguenze costituzionali per il resto del Regno. Proprio su questo ultimo aspetto si è concentrato in questi mesi il lavoro dell'*House of Lords Constitution Committee* il quale il **24 gennaio** ha avviato una nuova inchiesta al fine di rendere il più possibile edotti gli elettori sugli effetti del loro voto. I quesiti, a cui si poteva rispondere entro **febbraio**, erano i seguenti: "Is the timetable of independence by 24 March 2016 realistic in the event of "yes" vote in September 2014?; Who would negotiate for the rest of the UK and to whom would they be accountable?; What impact would the UK general election in May 2015 have on independence negotiations?; What would be the impact of Scottish independence on Scottish MPs and Members of the House of Lords?; What legislation would the Westminster Parliament have to pass in order for Scotland to become independent?". La pubblicazione del rapporto è prevista per il mese di maggio.

Infine, in caso di voto affermativo, la Scozia vorrebbe dotarsi di una Costituzione scritta, come previsto nel *white paper* di novembre. Il **24 marzo** (data che precede di due anni il giorno previsto per la eventuale indipendenza) al *Wales Governance Centre Annual Lecture* la *deputy first minister* Nicola Sturgeon ha affermato che, entro l'estate, il parlamento scozzese presenterà il *draft Scottish Independence bill*. Il testo costituirà la base della Costituzione scozzese, in caso di vittoria del Sì al referendum, e prevederà anche le diverse fasi del processo costituente che dovrebbe iniziare a seguito delle elezioni del 2016 e dovrebbe essere affidato ad una *constitutional convention*. La Sturgeon ha affermato: "Today, the date which will become our independence day following a vote for independence this September, I want everyone in Scotland to consider who we are as a nation and what we have the potential to become...A written constitution is an important part of a nation's identity - it defines who we are and sets out the values that we hold dear...It is a cornerstone of Scottish democracy that sovereignty rests with the people. That is why we want to make the drafting of our permanent written constitution an inclusive process involving all the people of Scotland - it must be a constitution by the people, for the people - articulating Scotland's values, enhancing our liberties and defining our responsibilities". La Costituzione conterrà anche l'*European Convention on Human Rights*.

Quali sono, invece, gli scenari possibili in caso di vittoria del No al referendum? Sul punto bisogna ricordare che da diversi anni si discute di progetti diretti a introdurre ulteriori forme di devoluzione ("Devo Plus" o "Devo Max"), i quali attribuirebbero a Holyrood maggiori o esclusivi poteri in materia fiscale. Tali progetti sono portati avanti anche dai tre principali partiti nazionali che hanno da tempo istituito apposite commissioni interne.

Nel mese di **marzo** lo *Scottish Labour Party* ha pubblicato il documento [*Powers for a purpose - Strengthening Accountability and Empowering People Scottish Labour Devolution Commission Executive Summary of the final report*](#) il quale contiene le proposte per il futuro della *devolution* scozzese in caso di vittoria del No al referendum. Il Regno Unito viene definito come una "sharing union", con una condivisione dei rischi e dei benefici relativi agli aspetti economici, sociali e politici. Il progetto laburista si articola in diversi punti, che prevedono, tra l'altro, una maggiore articolazione dei poteri tra le due assemblee, con la riserva a Londra della difesa, della sicurezza e del benessere delle 4 nazioni; l'attribuzione a Holyrood di maggiori poteri in tema di lavoro, salute, trasporti ed *economic regeneration*; una maggiore devoluzione di poteri sia da Westminster

che da Holyrood alle comunità locali. Inoltre, il progetto prevede di offrire la garanzia costituzionale della permanenza dello *Scottish Parliament*. In proposito il documento afferma: “We believe the Scottish Parliament should become permanently entrenched in the constitution and indissolubile”. L'ex Premier Gordon Brown, scozzese, sta partecipando in modo attivo alla campagna per il no e alla divulgazione delle idee del partito laburista per il futuro della Scozia.

Dal canto suo la *Lib Dem Home Rule and Community Rule Commission* guidata da Menzis Campbell aveva pubblicato nel 2012 il rapporto *Federalism: The best future for Scotland* che ipotizzava la concessione di “full Home Rule” per la Scozia con piena responsabilità impositiva, riservando a Westminster esclusivamente la responsabilità di “pensions and welfare”. Nel mese di **marzo** la commissione ha pubblicato il “Campbel II” il [second report](#), nel quale ha affermato che votare no al referendum “opens the door to change across the whole of the United Kingdom”. A detta di Campbell: “Equipping Scotland with more powers, what I regard as an early step for a federal UK, can be done. 2015 is the time when it should be done. To give a stable future for Scotland and the UK it must be done”. Il progetto, dunque, non riguarda la sola Scozia, ma l'intero Regno che dovrebbe trasformarsi in uno stato federale. Il rapporto contiene sette raccomandazioni, tra cui quella di prevedere un incremento dei poteri del parlamento scozzese fin dal *Queen's speech* del 2015.

Nelle prossime settimane anche il partito conservatore chiarirà quali sono i futuri progetti per la *devolution* scozzese.

L'**8 aprile** Lord Robertson già segretario generale della Nato ha definito l'indipendenza scozzese come “cataclysmic for the West in an era of international turmoil”. Il **23 aprile**, giorno di San Giorgio, David Cameron si è rivolto agli scozzesi invitandoli a rimanere uniti e affermando che è possibile essere “proud of the individual nations in the United Kingdom while remaining committed to the union”. Egli ha definito il paese il “world's greatest family of nations”. Lo stesso giorno Salmond ha ricordato che Inghilterra e Scozia rimarranno legate da una “enduring friendship” anche dopo la vittoria del sì.

Il 4 febbraio il Parlamento di Holyrood ha approvato il *Marriage and Civil Partnership (Scotland) bill* che introduce il matrimonio tra persone dello stesso sesso. In Scozia erano già presenti le unioni civili che offrivano alcuni diritti alle coppie omosessuali. Nel mese di luglio scorso il Parlamento di Westminster aveva approvato i matrimoni omosessuali in Inghilterra e Galles.

GALLES

Anche in Galles il processo devolutivo appare in evoluzione. Fondamentale contributo in questi anni è stato fornito dal lavoro che sta svolgendo dal 2011 la *Silk Commission*. Essa ha il compito di occuparsi della revisione dei poteri dell'Assemblea, in particolare in campo fiscale. Le raccomandazioni contenute nel primo rapporto, pubblicato nel dicembre 2012 (si proponeva di rendere la *Welsh Assembly* responsabile della determinazione di una porzione del proprio budget), hanno portato il governo a presentare nel dicembre scorso il *Draft Wales Bill*. Il **27 febbraio** il *Welsh Affairs Committee* dei Comuni ha pubblicato il suo rapporto *Pre-legislative scrutiny of the draft Wales Bill*, a cui ha fatto seguito la risposta del governo il **3 aprile**.

Il **3 marzo**, poi, è stato pubblicato il secondo rapporto della [Silk Commission Empowerment and Responsibility: Legislative Powers to Strengthen Wales](#) il quale ha suggerito di devolvere maggiore

potere a Cardiff in relazione alla *policing* e alla *youth justice* e di aumentare il numero dei componenti dell'Assemblea.

IRLANDA DEL NORD

Il **26 febbraio** Peter Robinson, primo ministro nord irlandese, ha minacciato le sue dimissioni a seguito dello scoppio del caso relativo alle lettere segrete inviate a più di 180 sospetti terroristi dell'IRA. E' emerso, infatti, che il governo britannico, a seguito dell'accordo del venerdì santo del 1998, avrebbe inviato ai sospetti terroristi alcune lettere nelle quali si impegnava a non perseguirli. Il gesto di clemenza, che aveva l'obiettivo di ottenere una maggior pacificazione sociale nello spirito dell'accordo, ha suscitato molte polemiche perché avvenuto senza informare il governo nord irlandese.

Il **13 marzo** ha ricevuto il *royal assent* il [Northern Ireland \(Miscellaneous Provisions\) Act 2014](#) il quale disciplina le regole relative al finanziamento e alle donazioni ai partiti politici e introduce il divieto del doppio mandato all'Assemblea nord irlandese, a Westminster o nel *Dail*. La legge, inoltre, ha previsto che la durata della legislatura sarà di cinque anni e non più quattro, in linea con il parlamento scozzese e con quello gallese.

Il **30 aprile** Gerry Adams, leader del partito *Sinn Féin* è stato arrestato dalla polizia nord irlandese, nel corso dell'inchiesta relativa all'omicidio di Jean McConville da parte dell'IRA nel 1972. Adams è stato rilasciato dopo pochi giorni senza essere formalmente accusato. La vicenda ha confermato la precarietà dell'equilibrio su cui si basa il governo nord irlandese, ogni volta che affiora il ricordo dei *Troubles*.

AVANZAMENTO DEI SECESSIONISMI E CAMBIAMENTI POLITICI-ISTITUZIONALI: QUALI NUOVI SCENARI POSSIBILI PER LA DEMOCRAZIA SPAGNOLA?

di Laura Frosina *

Le vicende che hanno interessato l'ordinamento spagnolo negli ultimi mesi evidenziano come il 2014 aspiri ad essere un anno di rinnovamento principalmente rivolto al superamento della crisi.

Il primo e più importante ambito dove si attende di conseguire una inversione di tendenza è proprio quello economico, dove la fine della recessione dovrebbe lasciar spazio ad un periodo di ripresa, sia pur contenuta, dell'economia spagnola. I dati macroeconomici relativi al primo quadrimestre dell'anno evidenziano un *trend* favorevole sia in riferimento al rapporto deficit/PIL che all'occupazione. Le previsioni contenute nel *Programma di stabilità 2014-2017* e nel *Programma nazionale delle riforme 2014* risultano abbastanza ottimistiche e indicano come l'economia spagnola -una volta completato il processo di consolidamento fiscale- darà evidenti segnali di ripresa tanto in termini di competitività esterna che di aumento della occupazione. D'altronde, la stessa Commissione europea, nell'operare le valutazioni su 17 Stati membri, non ha riscontrato degli squilibri macroeconomici eccessivi nel caso della Spagna, sottolineando l'aggiustamento significativo dei conti pubblici compiuto nell'ultimo anno in questo Stato.

La sfera politica rappresenta un altro ambito dove si sono registrati dei cambiamenti significativi e dove potrebbero verificarsi in futuro delle innovazioni in grado di alterare

alcuni equilibri relativi all'assetto politico-istituzionale. Uno degli eventi più significativi di questi mesi è stata la costituzione del nuovo partito politico legato al movimento degli *indignados*, *Podemos*, guidato dal Professore Pablo Iglesias, che a pochi mesi dalla sua nascita ha ottenuto un inaspettato successo elettorale (7,97%) nelle elezioni europee del 25 maggio che gli ha permesso di conquistare ben 5 seggi nel Parlamento europeo di Bruxelles. Un risultato inedito e politicamente significativo, se comparato con le precedenti tornate elettorali, proprio in quanto per la prima volta nelle elezioni europee i tradizionali partiti maggioritari, il *Partido socialista obrero español* (Psoe) e il *Partido popular* (Pp), hanno subito una emorragia di voti a favore di altri partiti, perdendo quella posizione di sostanziale duopolio nella ripartizione dei seggi spettanti alla Spagna nel Parlamento europeo. I primi analisti politici hanno parlato nei quotidiani di sconfitta del bipartitismo, evidenziando le possibili ripercussioni di questo nuovo orientamento elettorale nelle prossime elezioni autonome e generali che si terranno in Spagna nel 2015.

Il 2014 è stato poi l'anno in cui il Re Juan Carlos, dopo un quarantennio di regno, ha abdicato a favore del figlio, il principe delle Asturie Felipe. Decisione comunicata il 31 marzo da Juan Carlos al Presidente del Governo, Mariano Rajoy, ma tenuta segreta e formalizzata dinanzi

* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato – “Sapienza” Università di Roma.

all'opinione pubblica soltanto in un momento successivo. Un cambiamento epocale per la Spagna, che ha aperto una serie di problemi giuridici legati all'approvazione della legge organica rivolta a regolare il processo successorio e alla definizione di un nuovo regime di immunità per Juan Carlos che gli consenta di godere di uno status giuridico privilegiato anche dopo l'abdicazione.

Il 2014 aspira inoltre ad essere l'anno in cui si celebrerà il referendum sull'indipendenza della Catalogna da Madrid, o comunque ad essere un anno decisivo per la risoluzione della questione independentista catalana. I principali avvenimenti di questi mesi, tuttavia, mettono in discussione la possibilità di celebrare il referendum programmato in quella data in condizioni di legalità. L'ipotesi referendaria contrasta, *in primis*, con i contenuti della recente sentenza del Tribunale costituzionale n. 42, del 25 marzo, sulla risoluzione parlamentare catalana n. 5/X. Se è vero che in questa sentenza il Tribunale ha operato alcune aperture interpretative significative in merito al c.d. *derecho a decidir*, che ha definito un'aspirazione politica legittima, è vero anche che ha giudicato incostituzionale la dichiarazione di sovranità della Catalogna e la convocazione unilaterale di un referendum sulla secessione da parte di una Comunità autonoma. A ciò si aggiunge che il Congresso dei Deputati ha respinto l'8 aprile la proposta di legge organica avanzata dal Parlamento catalano, con cui si richiedeva, ai sensi dell'art. 150, c. 2 Cost., di ottenere la delega della competenza dello Stato in materia referendaria per convocare una consultazione sul futuro politico della Catalogna.

La doppia bocciatura da parte delle istituzioni statali e la ferma opposizione del Governo Rajoy e del Psoe al progetto independentista non hanno bloccato, tuttavia, la determinazione del Governo di Artur Mas, che ha dichiarato di voler tentare comunque di percorrere la strada referendaria attraverso l'approvazione di una nuova legge regionale sulle consultazioni che offra copertura giuridica alla consultazione sul futuro politico della Catalogna del 9 novembre. L'alternativa al referendum, individuata in seconda istanza dal Governo di Artur Mas e dalle forze politiche e dalle organizzazioni sostenitrici del progetto independentista, risulta la celebrazione di elezioni anticipate con carattere plebiscitario sull'indipendenza. A prescindere da quale sarà lo sbocco finale del processo independentista, va osservato che se dovesse prevalere una volontà secessionista si apriranno nuovi scenari difficilmente prevedibili che imporranno presumibilmente l'apertura di una negoziazione con il Governo statale.

L'avanzamento del fenomeno independentista non riguarda soltanto la Catalogna. La determinazione catalana sembra aver contagiato il Paese Basco, ove si è assistito di recente ad una ripresa del processo di autodeterminazione con la costituzione di una *ponencia* sull'autogoverno e la ratifica da parte del Parlamento basco (con i voti del Pnv e della coalizione di EH-Bildu) di una proposta non di legge che riconosce il diritto di autodeterminazione del popolo basco negli stessi termini in cui è stato proclamato nella storica risoluzione parlamentare del 1990.

È possibile inoltre osservare che l'avanzare delle spinte secessionistiche potrebbe rafforzare l'esigenza di portare avanti il processo di revisione costituzionale dello Stato autonomico, sul quale tuttavia permane ancora una profonda incertezza politica. In numerose occasioni il leader del Psoe, Alfredo Pérez Rubalcaba, ha dichiarato in questi mesi di voler risolvere il serio problema di convivenza istituzionale della Catalogna nella Spagna attraverso una riforma

costituzionale dai contenuti ancora incerti. In questa prospettiva ha chiesto al Governo di Mariano Rajoy di costituire una *ponencia* per redigere un progetto *bipartisan* di revisione costituzionale. Questa ipotesi è stata scartata dal Presidente spagnolo, che si è dichiarato contrario all'approvazione di una riforma costituzionale in un periodo caratterizzato da forti tensioni politiche e istituzionali e privo delle condizioni necessarie per ottenere un consenso trasversale su riforme di ampio respiro. Il problema politico sembra difficilmente superabile, ma gli eventi previsti nei prossimi mesi potrebbero rivelarsi di natura tale da rendere ingestibile la crisi del modello autonomico e non più procrastinabile la sua revisione costituzionale.

I cambiamenti cui si è accennato sono l'indice di una profonda volontà di rinnovamento - espressa tanto dalla società civile quanto a livello politico - che si è palesata con maggiore evidenza nel periodo più recente a causa dell'amplificarsi delle conseguenze economiche e sociali della crisi, del dilagare dei fenomeni di corruzione politica, dell'indebolimento delle istituzioni nazionali e della degenerazione dei rapporti centro-periferia. Il sopravanzare di questi fenomeni negli ultimi anni ha contribuito, infatti, a rompere alcuni equilibri fondamentali e a mettere in crisi la stabilità costituzionale e politico-istituzionale che ha caratterizzato l'intera esperienza democratica spagnola del postfranchismo.

PARTITI

NUOVI PARTITI POLITICI. LA NASCITA DI *PODEMOS*

Nei primi mesi del 2014 si sono costituiti nuovi partiti politici in Spagna per partecipare alle elezioni europee del 25 maggio. Tra questi ha acquisito una rilevanza particolare il partito politico *Podemos*, che si è costituito formalmente l'**11 marzo** iscrivendosi nel registro dei partiti politici. Il movimento politico *Podemos*, guidato da Pablo Iglesias, Professore di Scienze Politiche presso l'Università Complutense di Madrid, è stato fondato da un gruppo di attivisti di sinistra ed è legato al movimento degli *indignados*. È un movimento di rottura rispetto ai partiti politici tradizionali che si prefigge di opporsi alla casta politica, di promuovere la democrazia integrale e diretta, e di combattere la corruzione in ogni sua forma. Il movimento si struttura sul piano organizzativo in circoli aperti, cui possono partecipare tutti i cittadini, e utilizza metodi decisionali ampiamente partecipati per la individuazione delle candidature e per la redazione del programma politico. Ad esempio il programma per le elezioni europee è stato approvato in tre tappe differenti: la bozza del progetto è stata discussa on line ed emendata a livello individuale; è stata poi oggetto di emendamenti collettivi proposti dai circoli, e infine è stata oggetto di un referendum on line.

PARLAMENTO

BREVI NOTE SULL'ATTIVITÀ LEGISLATIVA

Nel primo quadrimestre del 2014 le *Cortes Generales* hanno approvato complessivamente una legge organica e otto leggi ordinarie. Tra queste va segnalata la [legge organica del 13 marzo, n. 1 del 2014, di modifica della legge organica 6/1985, sul Potere giudiziario, relativa alla giustizia universale,](#)

pubblicata nel Boe n. 63 del 2014. Con questa riforma è stato ampliato l'elenco dei reati commessi fuori dal territorio nazionale che possono essere perseguiti dalla giurisdizione spagnola, a condizione che siano stati commessi dagli spagnoli o da stranieri che abbiano acquisito la cittadinanza spagnola e che concorrano determinati requisiti individuati per ciascuna fattispecie di reato. L'obiettivo di questa riforma è quello di dare attuazione agli obblighi imposti dai Trattati che la Spagna ha ratificato, come, ad esempio, quelli sulla prevenzione e la lotta contro la violenza sulle donne e la violenza domestica, o contro la tortura o le pene crudeli, inumani e degradanti.

IL DIBATTITO SULLO STATO DELLA NAZIONE

Il **25 febbraio** si è svolto al Congresso dei Deputati il dibattito sullo stato della nazione dell'anno 2014. Il dibattito è iniziato con il discorso del Premier Mariano Rajoy che con toni trionfalisti ha annunciato la fine del periodo più buio e rischioso per il Paese e l'inizio di una nuova fase di crescita in cui si apre la possibilità di prestare aiuti alle imprese e di ridurre le tasse. Il *Premier* ha confortato queste previsioni con i dati macroeconomici più recenti che rivelano, a suo giudizio, la fine della crisi e segnali di un iniziale recupero. Nel suo discorso il *Premier* ha annunciato l'approvazione di una nuova riforma fiscale entro il 2015, i cui contenuti sono ancora incerti ma in base alla quale i lavoratori che guadagnano meno di 12.000 euro all'anno dovrebbero venire esentati dal pagamento dell'IRPEF. Ha annunciato inoltre una drastica riduzione delle spese previdenziali (sociali)- pari a 100 euro al mese- per le imprese che assumano nuove persone a tempo indeterminato. Con l'annuncio di queste misure, il Presidente ha sottolineato l'importanza della sua azione che ha evitato il tracollo e la necessità di un salvataggio della Spagna, mentre ha omesso di parlare dei temi più polemici quali la riforma della legge sull'aborto, la morte dei 15 immigrati a Ceuta e la legge sulla sicurezza. Infine, il *Premier* si è pronunciato espressamente contro la convocazione unilaterale della consultazione referendaria in Catalogna promossa da Artur Mas, senza nemmeno rispondere alla proposta avanzata dai socialisti di istituire una sottocommissione che studi i problemi del modello territoriale e analizzi le possibili riforme costituzionali.

Al discorso del *Premier* ha fatto seguito l'intervento del leader dell'opposizione, Alfredo Pérez Rubalcaba, che ha replicato duramente alle affermazioni del *Premier*, giudicandole fuorvianti rispetto alla realtà esistente in cui persiste la crisi e la disoccupazione e in cui sono profondamente aumentate le disuguaglianze e i limiti all'esercizio delle libertà. Rubalcaba ha criticato, soprattutto, le politiche sociali e legislative del Governo Rajoy, che hanno portato ad una drastica riduzione della spesa sociale e alla presentazione di una serie di progetti di legge, quali, ad esempio, quello sulla interruzione volontaria della gravidanza o sulla sicurezza cittadina, considerati ampiamente riduttivi della sfera della libertà personale degli individui. Inoltre ha recriminato al *Premier* di non aver affrontato il problema di corruzione interno al partito.

Argomentazioni simili sono state sostenute anche dal leader della *Izquierda plural*, José Luis Centella, che ha giudicato inopportuno l'autocompiacimento del *Premier* nel suo discorso, imputandogli, in particolare, la responsabilità per alcune politiche e scelte legislative ritenute controproducenti, antidemocratiche e completamente a favore della élite capitalista.

In una direzione si è pronunciata anche la leader di *Unió progress y democracia* (UpYd), Rosa Díez, che ha criticato Rajoy per aver sottovalutato la sua responsabilità e sovradimensionato il suo ruolo nel superamento della crisi.

Il portavoce di *Convergència i Unió* (CiU) al Congresso, Duran i Lleida, si è incentrato sulla questione independentista e ha sollecitato il Presidente ad aprire un dialogo su quello che è stato definito da lui stesso, il principale problema politico del Paese, al fine di arginare l'ipotesi di una dichiarazione unilaterale di indipendenza. Si è soffermato anche sui problemi economici e sociali, evidenziando la iniquità delle politiche messe in atto che favoriscono alcune categorie di soggetti a discapito di altri.

Sulla questione independentista si è incentrato anche l'intervento del portavoce di *Esquerra Republicana de Catalunya* (Erc) al Congresso dei Deputati, Alfred Bosch, che ha richiesto con fermezza al Governo Rajoy di accettare che la consultazione independentista si celebrerà il 9 novembre 2014. Diversamente gli interventi dei portavoce dei partiti nazionalisti baschi, il *Partido nacionalista Vasco* (Pnv) e Amaiur, si sono incentrati sul processo di pacificazione nel Paese Basco e hanno richiesto espressamente al Governo di rispondere al gesto di disarmo compiuto da Eta la settimana passata e di modificare la criticata politica penitenziaria. Il portavoce del Pnv, Aitor Esteban, ha sollecitato il Governo a porre delle condizioni specifiche per il disarmo completo e per occuparsi della sua supervisione, al fine di completare il processo di dissoluzione dell'organizzazione terrorista.

Il Congresso dei Deputati ha approvato 24 delle 103 proposte di risoluzione presentate durante il dibattito sullo stato della nazione, quindici delle quali di iniziativa del Pp e altre nove concordate dai popolari con i partiti di CiU, Pnv, *Coalición Canaria-Nueva Canarias*, *Unión del Pueblo Navarro* (Upn), UPyD e ERC. Il Pp ha respinto tutte le proposte presentate dal Psoc e da Iu, tra le quali quella con cui si richiedeva il ritiro della proposta di legge relativa all'aborto, e le iniziative di CiU, Erc e Icv a favore della celebrazione della consultazione *soberanista* in Catalogna. Ha approvato, solo con i voti del Pp, una risoluzione con cui si afferma la vigenza della Costituzione e si richiede al Governo di adottare tutte le misure necessarie che possano essere adottate nell'ordinamento giuridico per preservare l'unità della Spagna.

IL DUPLICE DINIEGO DEL PROGETTO INDEPENDENTISTA CATALANO DA PARTE DEL CONGRESSO DEI DEPUTATI

Il **20 febbraio** il Congresso dei Deputati si è espresso contro il progetto *soberanista* di Artur Mas, approvando con la maggioranza dell'85% (Psoc, Pp, Upyd) la mozione presentata dal leader di UpYd, Rosa Díez, che si opponeva integralmente a tale progetto richiedendo di dare piena attuazione alle leggi e alle sentenze.

L'**8 aprile**, a distanza di qualche mese, il Congresso è intervenuto nuovamente sulla questione independentista catalana. Ha respinto con una maggioranza ancora più ampia di 299 voti (Psoc, UpyD, UPN e Foro Asturias), contro i 47 favorevoli di CiU, *Izquierda plural*, *EAJ-Pnv*, *Bng*, *Erc*, *Amaiur*, *Compromís*, *Geroa Bai*, la proposta di legge organica del Parlamento catalano con cui richiedeva l'applicazione dell'art. 150, c. 2 Cost., al fine di ottenere la delega della competenza statale in materia di referendum. Il Parlamento catalano aspirava attraverso questa

via ad ottenere la competenza per convocare una consultazione popolare non avente natura vincolante sul futuro politico della Catalogna.

Nel corso del lungo dibattito parlamentare i partiti contrari alla proposta hanno sostenuto unitamente che la Costituzione spagnola impedisce sia di delegare la competenza statale in materia di referendum, sia di celebrare una consultazione referendaria sull'autodeterminazione della Comunità autonoma. Da un punto di vista giuridico, si è ritenuto che l'istituto del referendum consultivo previsto dalla Costituzione spagnola è concepito unicamente come strumento per consultare i cittadini su questioni politiche di speciale rilevanza sulle quali si debbano assumere decisioni. Partendo da tale premessa, si è evidenziato che tale facoltà non è per sua natura suscettibile di essere trasferita e delegata, ai sensi dell'art. 150, c. 2 Cost., alla Catalogna, che, nella misura in cui non è in grado di decidere giuridicamente e in maniera unilaterale la sua separazione dalla Spagna, non può nemmeno tecnicamente operare una consultazione preventiva su tale questione.

Partendo da tali premesse in comune, le singole forze politiche hanno avanzato proposte distinte per la risoluzione del problema catalano. Il Presidente del Governo Rajoy, pur dichiarandosi formalmente aperto al dialogo, ha richiesto al Presidente della Generalità catalana, Artur Mas, di rinunciare alla strada incostituzionale del referendum come *condicio sine qua non* per l'apertura di qualsiasi negoziazione, senza avanzare alcuna proposta concreta per pervenire ad una soluzione concordata del problema. Il *Premier* si è limitato unicamente a sottolineare la possibilità di ricorrere alla revisione costituzionale, pur avendo dichiarato in varie e ripetute occasioni la sua piena contrarietà ad un processo di revisione costituzionale in una fase caratterizzata da una profonda conflittualità politica e priva delle condizioni necessarie per ottenere un consenso politico trasversale su riforme di più ampio respiro.

Il leader del Psoe, Alfredo Pérez Rubalcaba, pur allineandosi alle posizioni e alle argomentazioni sostenute dai popolari, ha dimostrato una maggiore propensione al dialogo e alla negoziazione con gli interlocutori catalani per risolvere “un problema serio di convivenza della Catalogna nella Spagna” attraverso un processo di revisione costituzionale che sia in grado di offrire nuove forme di convivenza istituzionale. Ha proposto di avviare un processo trasparente, partecipativo e legale, che conduca all'approvazione di un progetto di revisione costituzionale atto a convertire lo Stato autonomico in un modello autenticamente federale, fondato su un sistema più efficace di ripartizione delle competenze e un Senato effettivamente rappresentativo delle autonomie territoriali. Un nuovo modello di decentramento territoriale che sia soprattutto in grado di offrire una risposta costituzionale (sia pur parziale) al problema catalano e di pervenire ad un ragionevole compromesso tra le diverse rivendicazioni (centraliste, autonomiste e indipendentiste) che si contrappongono radicalmente in questa fase di crisi dello Stato autonomico.

I partiti catalani (CiU, Erc, Icv) hanno chiarito la propria determinazione nel portare avanti il processo di autodeterminazione anche contro la volontà delle istituzioni statali, ricorrendo alle altre vie indicate nell'*informe* su “[*La consulta sobre el futuro político de Catalunya*](#)”, approvato dal *Consiglio di Transizione nazionale* il 25 luglio 2013, in cui vengono prospettate tutte le soluzioni giuridiche possibili per celebrare legalmente la consultazione sull'indipendenza e portare a termine un processo che è stato definito “un camino sin retorno” nel corso del dibattito parlamentare.

GOVERNO

IL PLAN DE REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA

In questi mesi il Governo Rajoy ha portato avanti il processo di rinnovamento democratico, dando attuazione legislativa al Piano di rigenerazione democratica approvato l'anno passato. Il **21 febbraio** il Consiglio dei Ministri ha trasmesso alle *Cortes Generales* i due progetti di legge che rappresentano i pilastri sui quali si fonda il *Piano di rigenerazione democratica*. Si tratta del progetto di legge organica relativa al controllo dell'attività economica-finanziaria dei partiti politici e del progetto di legge organica che regola l'esercizio delle alte cariche dell'amministrazione generale dello Stato (Sui contenuti di questi progetti si rinvia a *La Constitución intocable alla prova del suo 35° aniversario*, in questa rivista n. 3 del 2013, p. 11).

RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

Nel primo quadrimestre del 2014 si sono registrati i segnali di una iniziale ripresa economica, che ha permesso alla Spagna di riportare un bilancio sostanzialmente positivo nell'ambito delle valutazioni espresse dalle istituzioni dell'Unione europea. In questi mesi il Governo spagnolo ha trasmesso alla Commissione europea il [*Piano nazionale delle riforme*](#) per il 2014 e il [*Programma di stabilità 2014-2017*](#) nell'ambito dei quali ha recepito le raccomandazioni formulate dalle istituzioni europee.

Il **17 gennaio** si è svolto alla Moncloa un incontro tra il Presidente del Governo Mariano Rajoy e il Presidente della Commissione europea, José Manuel Durao Barroso, che si è recato in Spagna per essere insignito del premio europeo Carlos V concesso dalla Fondazione accademica europea di Yuste. Nell'incontro i due leader si sono concentrati sulla gestione della presidenza Barroso, sulla situazione economica della Spagna nel quadro della Unione europea, e sui temi posti al centro della agenda economica europea. In particolare il discorso si è incentrato sulle riforme e i progressi conseguiti dalla Spagna, che le hanno permesso di uscire dallo stato di recessione, e su quelle che devono essere ancora approvate per portare a compimento il processo di ricostruzione economica del Paese, che consistono in una ulteriore riforma del lavoro e nella riforma e semplificazione del sistema fiscale.

Il **7 febbraio** il Consiglio dell'Unione europea ha pubblicato le sue conclusioni sull'analisi annuale della crescita per il 2014, con cui condivide pienamente l'analisi della situazione economica e sociale e delle sfide strategiche della Ue compiuta dalla Commissione europea. In particolare il Consiglio ha convalidato la idoneità delle cinque priorità strategiche individuate per il 2014 dalla Commissione europea, che consistono nel risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita, nella sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, nel ripristino dell'erogazione dei prestiti all'economia, nella promozione della crescita sostenibile e inclusiva, della occupazione e della competitività, nella riduzione della disoccupazione e delle conseguenze sociali, e nella modernizzazione della pubblica amministrazione. Le conclusioni del Consiglio sono state poi integrate negli orientamenti politici stabiliti per gli Stati membri e adottati nel Consiglio europeo di marzo.

Il **5 marzo** la Commissione europea ha concluso la procedura di valutazione relativa agli squilibri macroeconomici di 17 Stati membri attraverso l'approvazione di un documento (COM

2014 150) che è stato trasmesso al Parlamento europeo e al Consiglio. Per quanto riguarda la Spagna, la Commissione ha evidenziato un aggiustamento significativo dei conti pubblici nell'ultimo anno, che non rende i suoi squilibri eccessivi nonostante persistano ancora alcuni rischi. La Spagna ha dovuto dare seguito alle raccomandazioni adottate dalla Commissione europea anche se non rientra tra quei Paesi con squilibri eccessivi che sono tenuti a elaborare una risposta politica dettagliata e di ampio respiro.

Il Presidente del Governo Mariano Rajoy ha partecipato al Consiglio europeo del **20-21 marzo**, in cui si è discusso in maniera approfondita della situazione in Ucraina e dell'andamento dell'economia europea. In particolare, è stata operata una discussione approfondita sulla questione della annessione della Crimea e della città di Sebastopoli alla Federazione russa, che è stata disconosciuta dall'Unione europea. Inoltre nell'ambito del Consiglio si è discusso del processo di ripresa dell'economia europea e delle prospettive future, concentrando l'attenzione sulla competitività dell'industria europea quale motore di crescita dell'economia e dell'occupazione. Nelle conclusioni del Consiglio sono stati approvati gli orientamenti politici strategici per gli Stati membri riguardo al semestre europeo, che sono stati da questi seguiti nella elaborazione dei programmi nazionali di riforma e dei programmi di stabilità e convergenza. Nella conferenza stampa successiva alla conclusione del Consiglio, il Presidente Mariano Rajoy ha affermato che il processo riformistico avviato in Spagna, basato sul consolidamento fiscale, la riforma del lavoro, e numerose altre riforme nei mercati dei beni e dei servizi, ha permesso una rapida correzione degli squilibri eccessivi e il recupero della competitività dell'economia spagnola. Ha evidenziato poi come nel Consiglio si sia discusso di competitività industriale e come si stia cercando di trasformare il tessuto industriale spagnolo in un fattore di crescita e di creazione dell'occupazione. Ha sottolineato inoltre come la Spagna abbia assunto un ruolo rilevante nell'ambito del dibattito sul clima e l'energia 2030, impegnandosi a sostenere una posizione ambiziosa nella lotta contro il cambio climatico. Ha rilevato come il Governo spagnolo abbia giocato un ruolo chiave anche nelle questioni legate al mercato energetico, insistendo, in particolare, per il conseguimento di un compromesso sul rafforzamento delle interconnessioni nel rispetto degli obiettivi climatici. Infine ha evidenziato l'importanza dei progressi conseguiti nell'ambito dell'Unione bancaria, attraverso il funzionamento del meccanismo unico di risoluzione, fortemente voluta e sostenuta dalla Spagna nel quadro dell'Unione.

Il **21 marzo** il Consiglio dei Ministri ha analizzato l'accordo di partenariato sulla programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei per il 2014-2020, che è stato poi trasmesso il **22 aprile** alla Commissione europea. Dal documento risulta che alla Spagna verranno assegnati 36.130 milioni di euro. Il Ministro delle finanze e delle amministrazioni pubbliche, Cristóbal Montoro, ha specificato che di questi fondi: 19.393 saranno destinati ai fondi strutturali per lo sviluppo regionale (FEDER), 8446 al Fondo sociale europeo e 8.291 al Fondo agricolo per lo sviluppo rurale (Feader). Inoltre una parte di questi fondi (943 milioni di euro) verrà destinata all'attivazione dell'iniziativa per la occupazione giovanile. Tali fondi verranno impiegati per conseguire una pluralità di obiettivi specifici quali, in particolare, la ricerca e lo sviluppo tecnologico, il miglioramento della competitività del settore agricolo, della pesca e dell'acquacoltura, l'adattamento ai cambi climatici, il trasporto sostenibile, così come l'occupazione e la mobilità lavorativa.

Il Ministro Montoro ha evidenziato come in linea generale tale accordo aspiri ad aumentare la produttività e la competitività e a promuovere l'occupazione, contribuendo in tal modo al pieno recupero dell'economia spagnola.

Il **30 aprile** il Governo ha approvato il Programma di stabilità 2014-2017 e il Programma nazionale delle riforme 2014 e li ha trasmessi alla Commissione europea.

Il quadro macroeconomico tracciato nel programma di stabilità evidenzia una crescita economica contenuta per il periodo di riferimento, in linea con quanto stimato dalle organizzazioni pubbliche nazionali e internazionali e nel pieno rispetto delle raccomandazioni rivolte dal Consiglio europeo alla Spagna nel 2013. Un dato rivelante della programmazione fiscale è la previsione della riduzione nel 2014 del deficit al 5,5% del PIL, rispetto al 5,8 % prestabilito, mentre per gli anni 2015 e 2016 si mantengono invariati gli obiettivi del 4,2% e del 2,8% del PIL. Il rispetto di tali previsioni permetterà, da un lato, di raggiungere nel 2017 l'obiettivo di medio termine di equilibrio strutturale stabilito dalla legge organica di stabilità finanziaria e, dall'altro, di ridurre la spesa pubblica e di promuovere la sua crescita a partire dal 2016.

Un altro aspetto di rilievo è la previsione di un aumento significativo della domanda interna e della domanda esterna, che contribuiranno a dinamizzare l'economia e a promuovere la crescita.

Nel complesso il quadro macroeconomico previsto compie una proiezione di crescita contenuta, seguendo un approccio realistico e prudente.

Il programma nazionale delle riforme prosegue l'intensa azione riformista portata avanti dal Governo nell'ultimo anno, uniformandosi a quanto previsto nelle raccomandazioni del Consiglio. Il programma si articola in un complesso di riforme che intervengono principalmente nelle cinque aree identificate nello studio annuale sulla crescita 2014 che consistono: nel risanamento fiscale differenziato e favorevole alla crescita, nel ripristino della normale erogazione dei prestiti alla economia; nella promozione della crescita e nella competitività attuale e futura; nella lotta contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi; nella modernizzazione della amministrazione pubblica.

Entrambi i documenti approvati attestano la fine della recessione e l'inizio di un nuovo periodo di crescita che, soprattutto una volta completato il processo di risanamento fiscale, darà evidenti segnali di ripresa sia in termini di competitività esterna che di aumento della occupazione.

Questi documenti saranno valutati nel giugno 2014, nel contesto del semestre europeo, per determinare se rispondono ai problemi individuati.

LA RIFORMA FISCALE

Nel mese di febbraio ha concluso i suoi lavori la Commissione di esperti nominata dal Governo tramite l'accordo del 5 luglio 2013, al fine di elaborare un *informe* sulla riforma del sistema tributario. Nell'*informe* approvato la Commissione ha proposto di realizzare una riforma tributaria articolata in due parti distinte rivolte, rispettivamente, a modificare le principali figure impositive e ad operare una riduzione sostanziale dei contributi sociali obbligatori posti a carico delle imprese per l'assunzione di nuovi lavoratori a tempo indeterminato. La proposta rimette al Governo il compito di individuare la tempistica e la modalità con cui dare attuazione alle

direttive indicate nell'*informe*. Il **14 marzo** la vicepresidente del Governo, Soraya Sáenz de Santamaria, ha chiarito che l'informe approvato servirà come strumento base all'esecutivo per approvare il progetto di legge di riforma tributaria che verrà presentato alle *Cortes Generales* a giugno.

CORONA

LE VICENDE LEGATE AL CASO NOÓS E LA RIPRESA DELLE ATTIVITA' DEL RE JUAN CARLOS

L'evoluzione della vicenda giudiziaria relativa al caso Noós e alla società Aizone e gli scandali legati alla *infanta* Cristina e al suo coniuge, entrambi indagati per reati di riciclaggio e frode fiscale, hanno accresciuto notevolmente il livello di tensione all'interno della Casa Reale.

Il **4 gennaio** Rafael Spottorno, il dirigente della Casa Reale, ha chiesto alla magistratura, nel corso di una intervista televisiva, di accelerare i tempi di chiusura della fase istruttoria dato che - a quanto riportato dai magistrati ai media - le indagini sembrerebbero essere volte al termine. Nell'intervista ha dichiarato, inoltre, che il Re Juan Carlos si è ripreso dalla ultima operazione e rispetterà gli appuntamenti fissati nella sua agenda internazionale per il 2014.

Il **12 gennaio** l'avvocato della *infanta* Cristina, Miquel Roca, ha notificato per iscritto al magistrato, José Castro, e al pubblico ministero, Pedro Horrach, che stanno portando avanti la inchiesta, che la sua assistita non ricorrerà contro l'ordinanza di imputazione emessa nei suoi confronti poiché preferisce collaborare con la giustizia. Tale decisione è stata presa dopo una discussione intercorsa tra l'avvocato della *infanta* e il personale della casa Reale presso il Palazzo della Zarzuela. L'**8 febbraio** Cristina è stata sottoposta ad un interrogatorio di 7 ore da parte del giudice Castro e del Pm Horrach, poiché sospettata di aver commesso reati di riciclaggio di denaro e frode fiscale.

Nel corso dell'interrogatorio ha dichiarato di avere utilizzato diversi fondi per spese personali ma di non conoscerne la provenienza, affermando di non essersi mai occupata delle questioni societarie gestite interamente dal marito.

Secondo quanto riportato dal quotidiano *El País*, la procura anticorruzione richiederà per l'*infanta* Cristina una multa di 600.000 euro per la responsabilità civile in solido con il marito del 50% del denaro ricevuto dalla impresa Aizone, che è stata usata, secondo le indagini, al fine di riciclare denaro e di evadere il fisco.

Il **12 febbraio** il Re Juan Carlos, dopo un lungo colloquio avuto con la figlia Cristina la sera prima a Palazzo della Zarzuela, ha compiuto il suo primo viaggio dell'anno dopo sette mesi a Lisbona per chiudere la nona edizione dell'evento COTEC Europa che mette in contatto imprenditori e leader politici.

Il **23 marzo** il Re Juan Carlos ha pronunciato da Palazzo della Zarzuela un discorso di commemorazione di Adolfo Suárez scomparso a 81 anni. Nel suo discorso il Re ha ricordato con ammirazione le doti di lealtà, serietà, pragmatismo e patriottismo di Adolfo Suárez, riconoscendo soprattutto il suo ruolo fondamentale nel processo di Transizione alla democrazia e nel consolidamento dello Stato di diritto che ha permesso di aprire nel Paese uno dei periodi di maggior progresso economico e sociale in Spagna. Il Re esprime il suo profondo dolore e cordoglio ai familiari, affermando che la sua gratitudine per Adolfo Suárez sarà permanente.

CORTI

LA PRIMA FORMA DI COLLABORAZIONE ISTITUZIONALE TRA IL TRIBUNALE SUPREMO E IL TRIBUNALE COSTITUZIONALE

Per la prima volta il **21 febbraio** i componenti della Sala del Governo del Tribunale Supremo e i giudici del Tribunale costituzionale hanno celebrato una riunione congiunta per iniziare una collaborazione istituzionale rivolta, soprattutto, a rafforzare lo scambio di informazioni e i rapporti in alcuni ambiti specifici come quello della formazione. Nel corso dell'incontro si è deciso di costituire un gruppo di lavoro composto dai vicepresidenti e dai magistrati di entrambi gli organi per coordinare tutte le iniziative rivolte a rafforzare la collaborazione in materia di formazione.

LA PRIMA FORMA DI COLLABORAZIONE ISTITUZIONALE TRA IL TRIBUNALE SUPREMO E IL TRIBUNALE COSTITUZIONALE

Il **25 marzo** il Tribunale costituzionale ha adottato all'unanimità [la sentenza n. 42 del 2014](#), sulla risoluzione n 5/X del Parlamento catalano, del 23 gennaio 2013, con cui ha accolto in parte il ricorso sollevato dal Governo statale (1389-2013) contro tale risoluzione. Si tratta della risoluzione con cui il Parlamento catalano aveva dato avvio al c.d. *processo soberanista*, dichiarando la sovranità del popolo catalano (disposizione ora annullata dal Tribunale) e dando inizio al processo per rendere concretamente effettivo l'esercizio del *derecho a decidir* dei catalani sul proprio futuro politico. Il Governo Rajoy, ritenendo tale dichiarazione in aperto contrasto con taluni principi fondamentali e articoli della Costituzione, aveva presentato l'8 marzo 2013 ricorso dopo il parere positivo del Consiglio di Stato (n. 247/2013) in merito alla sua legittimità e optando per il canale processuale previsto dall'art. 161, c. 2 Cost., che consente di impugnare le disposizioni e le risoluzioni degli organi delle Comunità autonome. L'utilizzo di questo canale ha portato all'immediata sospensione dell'efficacia dell'atto impugnato in connessione con quanto previsto da tale articolo, che ricollega a tale ricorso la sospensione con una durata massima di cinque mesi, in attesa del definitivo pronunciamento del Tribunale costituzionale.

Prima di entrare a giudicare il ricorso nel merito, i magistrati hanno risolto in via preliminare e in senso positivo il problema della sua ammissibilità sotto il profilo oggettivo, ritenendo impugnabile la risoluzione in oggetto perché, pur essendo un atto marcatamente politico, presenta una indiscutibile caratterizzazione giuridica.

Risolta tale complessa e controversa questione, il Tribunale si è pronunciato sui contenuti e i profili di incostituzionalità della risoluzione parlamentare ed è pervenuto a conclusioni interessanti sulla dichiarazione di sovranità del popolo catalano e sulla concretizzazione giuridica del c.d. *derecho a decidir* nel contesto costituzionale spagnolo (FJ 3). Nello specifico il Tribunale ha dichiarato costituzionalmente illegittima la dichiarazione di sovranità del popolo catalano e, altresì, la convocazione unilaterale di un referendum sulla secessione dalla Spagna da parte di una Comunità autonoma, ma ha compiuto degli avanzamenti interpretativi in merito al

problema della autodeterminazione. I magistrati, infatti, hanno giudicato incostituzionale la dichiarazione solo nella parte in cui proclama la sovranità del popolo catalano, ritenendola in assoluto contrasto con i principi costituzionali fondamentali proclamati dagli artt. 1, c. 2, 2 Cost., che riconoscono la unità della Nazione spagnola e del popolo spagnolo, attribuendo a quest'ultimo la titolarità esclusiva della sovranità nazionale. Non hanno ritenuto tuttavia incostituzionale tale dichiarazione nella parte in cui rivendica il c.d. *derecho a decidir*, rispetto al quale hanno dato una interpretazione costituzionalmente orientata in stretta connessione con gli altri principi enunciati nella dichiarazione. Secondo i giudici, tali principi debbono orientare l'interpretazione del diritto a decidere che non va considerato come una manifestazione di un diritto alla autodeterminazione non riconosciuto nella Costituzione spagnola, ma come una aspirazione politica legittima che può realizzarsi nel rispetto della legalità costituzionale e dei principi di legittimità democratica, pluralismo ad esso collegati nella dichiarazione. Questo appare, dunque, uno dei passaggi chiave della sentenza in cui sembra operarsi una distinzione tra il diritto all'autodeterminazione, in contrasto con i principi costituzionali di sovranità e integrità territoriale dello Stato, e il diritto a decidere che invece trova spazio e possibilità di attuazione nello Stato democratico e plurale spagnolo. Seguendo questa traiettoria, il Tribunale ha chiarito che la Catalogna non ha diritto di autoproclamarsi sovrana, in qualità di soggetto giuridico e politico sovrano, ma può aspirare ad esserlo, purché persegua questa aspirazione nel rispetto delle regole formali e procedurali previste nell'ordinamento costituzionale spagnolo. In questa prospettiva ha segnalato, infatti, la percorribilità della via della revisione costituzionale che, come è noto, non incontra nella Costituzione spagnola limiti materiali ma solo di natura procedimentale.

AUTONOMIE

RIFORME STATUTARIE E PROCESSI INDIPENDENTISTI

I primi mesi del 2014 sono stati densi di avvenimenti nello Stato autonomico. Si è assistito, da un lato, alla ripresa dei processi di riforma statutaria e, dall'altro, all'avanzamento dei processi indipendentisti in Catalogna e nel Paese Basco.

LA CONTROVERSA RIFORMA DELLO STATUTO DI AUTONOMIA DI CASTILLA LA MANCHA

È stato portato avanti il processo di riforma dello statuto di autonomia della Comunità autonoma di Castilla-La Mancha. Dopo essere stato licenziato dal Parlamento autonomico, il progetto di riforma statutaria è stato approvato dal Congresso dei Deputati il **13 marzo** solo con 180 voti favorevoli del Pp. Uno degli aspetti più polemici di questa riforma, che ha sollevato l'opposizione delle altre forze politiche, è la previsione di una ampia riduzione del numero dei deputati autonomici che - secondo le nuove previsioni statutarie- dovrebbe passare dai 53 attuali ad un numero variabile compreso tra 25 e 35. Per questa ragione il progetto di riforma statutaria ha suscitato un ampio dibattito ed è stato fortemente contestato dai socialisti, i quali hanno presentato un emendamento per la eliminazione integrale della riforma che è stato approvato dagli altri partiti. Tali forze politiche hanno giudicato la modifica suddetta

ampiamente lesiva della rappresentanza politica e in grado di escludere le minoranze dal circuito rappresentativo, poiché obbliga a conseguire perlomeno la soglia del 15% a livello provinciale per accedere in Parlamento. Il Psoe aspirerebbe poi ad approvare questa riforma dopo l'approvazione della proposta di legge rivolta a reintrodurre il ricorso preventivo di costituzionalità sugli statuti di autonomia. Si tratta di una proposta legislativa che è in corso di discussione al Congresso dei Deputati, sostenuta sia Pp che dal Psoe, con cui si mira a reintrodurre il ricorso preventivo di costituzionalità sui progetti di riforma degli statuti di autonomia al fine di verificarne la costituzionalità prima della loro entrata in vigore. La previsione di una forma di controllo preventiva è finalizzata ad evitare che i ricorsi presentati successivamente alla entrata in vigore delle riforme statutarie ne alterino significativamente i contenuti a distanza di tempo, analogamente a quanto è accaduto con lo statuto catalano.

L'AVANZAMENTO DEL PROCESSO INDIPENDENTISTA CATALANO

I numerosi eventi di questi mesi hanno introdotto novità significative e segnato punti di svolta, e anche di rottura, nel processo indipendentista catalano. Le istituzioni statali e i partiti politici hanno espresso formalmente e ripetutamente la propria opposizione alla convocazione del referendum sull'indipendenza dalla Spagna programmato per il 9 novembre 2014. In particolare, il 25 marzo il Tribunale costituzionale si è pronunciato nella sentenza n. 42/2014, sul c.d. *derecho a decidir* (v. *supra* p. 14), contro la convocazione unilaterale del referendum, mentre il Congresso dei Deputati ha respinto l'8 aprile la proposta catalana di legge organica con cui si richiedeva, ai sensi dell'art. 150 c. Cost., la delega della competenza statale per convocare il referendum a livello regionale (v. *supra*, p. 7-8). Intorno a questi due eventi sono ruotati i principali avvenimenti di questi mesi che verranno brevemente ricostruiti.

Il **16 gennaio** il Parlamento catalano ha approvato a larga maggioranza dei suoi membri la [risoluzione 479/X](#) con cui ha deciso di trasmettere alla Presidenza del Congresso dei Deputati la proposta di legge organica per richiedere, ai sensi dell'art. 150 c. 2 Cost., la delega della competenza statale per autorizzare, convocare e celebrare un referendum consultivo sul futuro politico della Catalogna.

Il **24 marzo** il giorno prima del pronunciamento del Tribunale costituzionale la Presidenza del Parlamento catalano ha deciso di avanzare la richiesta di ricusazione del Presidente del Tribunale Costituzionale, Francisco Pérez de los Cobos e di altri due magistrati Pedro González-Trevijano y Enrique López, considerati non neutrali rispetto alla vicenda indipendentista catalana e come tali inidonei a giudicare la dichiarazione di sovranità della Catalogna. L'adozione inaspettata della sentenza da parte del Tribunale ha sortito nell'immediato una reazione positiva del Governo di Rajoy e una reazione negativa del Governo di Mas.

Il Presidente Rajoy ha accolto positivamente la sentenza, evidenziando come questa abbia annullato la dichiarazione di sovranità del popolo catalano e confermato l'incostituzionalità di un referendum sull'autodeterminazione convocato unilateralmente dalla Catalogna, impedendo ad Artur Mas di proseguire la sua crociata indipendentista.

Il Governo di Mas inizialmente ha interpretato la sentenza come una complicazione per il progetto indipendentista, ma in seguito -nel corso della prima riunione di governo- ha cambiato completamente posizione, affermando che le argomentazioni sostenute dal Tribunale pongano

delle premesse giuridiche per convocare la consultazione referendaria rispettando la data preannunciata del 9 novembre. Ha mutato completamente orientamento dopo che i giuristi dell'*Institut d'Estudis Autonòmics* (diretto da Carles Viver-Pi Sunyer, ex vicepresidente del Tribunale costituzionale e presidente del c.d. *Consiglio della Transizione nazionale*) hanno approvato, il **1 aprile**, [*l'Informe sobre la Sentència del Tribunal Constitucional, de 25 de març de 2014, relativa a la Resolució 5/X del Parlament de Catalunya, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya*](#). Secondo quanto espresso nel parere, la sentenza in questione riconosce la legittimità costituzionale di tutte le attività di preparazione e di difesa del diritto a decidere il futuro politico, compresa la convocazione e la celebrazione di una consultazione popolare di natura non vincolante, a condizione che vengano rispettate determinate condizioni. Si chiarisce, infatti, che qualora i risultati della consultazione dovessero porsi in contrasto con i contenuti e le finalità della Costituzione, l'unica alternativa possibile sarà quella di procedere attraverso le vie del dialogo, della negoziazione, e nel pieno rispetto dei procedimenti di revisione costituzionale.

La posizione del Governo di Mas è rimasta invariata anche dopo che il progetto indipendentista è stato bocciato nuovamente da parte del Congresso dei Deputati che ha espresso il suo diniego rispetto alla proposta di legge organica del Parlamento catalano con cui questi richiedeva la delegazione della competenza statale in materia referendaria.

A distanza di pochi giorni dal “rotundo no” del Congresso dei Deputati, il Presidente della Generalità ha dichiarato che porterà avanti il progetto indipendentista, accelerando l'approvazione della legge regionale sulle consultazioni popolari non aventi natura referendaria e, altresì, quella della nuova legge elettorale regionale. È soprattutto con la prima che il Presidente Mas aspira a portare a termine il processo indipendentista, perché ritiene che tale legge possa offrire copertura giuridica alla consultazione popolare sul futuro politico della Catalogna del 9 novembre. Ha richiesto inoltre al Premier Rajoy di promuovere una riforma costituzionale, che sia in grado di dare una risposta al problema della volontà di autodeterminazione della Catalogna, e di fissare un incontro per discutere formalmente della questione.

Il Presidente del Governo Mariano Rajoy, dal canto suo, ha mantenuto invariata la sua posizione. Si è dichiarato contrario alla approvazione di una riforma costituzionale in una fase caratterizzata da una profonda conflittualità politica, opponendosi finanche alla costituzione di una *ponencia* incaricata di redigere una proposta di riforma simile, ed è stato irremovibile nell'offrire al Presidente Mas la possibilità di avviare un dialogo soltanto a condizione di una previa rinuncia da parte sua alla convocazione della consultazione indipendentista. Diversamente il leader del Psoe, Alfredo Pérez Rubalcaba, si è dichiarato fermamente a favore della riforma costituzionale come modalità risolutiva di quello che è stato definito da lui stesso un serio problema di convivenza istituzionale. In tale prospettiva ha dichiarato di voler promuovere a giugno la costituzione di una *ponencia* incaricata di redigere un progetto di revisione costituzionale che riconosca la singolarità della Catalogna, realizzi una riforma radicale del Senato, modifichi il riparto delle competenze tra Stato e Comunità autonome, e promuova un riconoscimento più ampio dei c.d. *hechos diferenciales*.

In questo clima di tensione generale si sono registrati altri eventi degni di nota.

Dopo il pronunciamento del Tribunale costituzionale e l'intervento del Congresso dei Deputati, l'Assemblea Nazionale Catalana (Anc) ha iniziato a sollecitare con più insistenza il

partito di CiU affinché porti a termine il processo independentista. Il **5 aprile** l'Anc ha approvato un documento in cui sono stati profilati quattro distinti scenari che portano tutti alla secessione e alla indipendenza dalla Spagna. La Presidente dell'Anc, Carme Forcadell, ha insistito sulla necessità di convocare elezioni anticipate con carattere plebiscitario sull'indipendenza qualora la convocazione del referendum continuasse a non risultare legalmente possibile.

Il **14 aprile** il *Consiglio catalano per la transizione nazionale* ha pubblicato il sesto informe, dal titolo "[*Las vías de integración de Catalunya a la Unión Europea*](#)", nel quale si afferma che la Catalogna, dopo aver ottenuto l'indipendenza, continuerà ad essere vincolata all'Unione europea per ragioni di "logica e pragmatismo". L'*informe* individua quattro scenari possibili dopo che la Catalogna avrà proclamato la sua indipendenza dalla Spagna e richiesto di permanere nell'Unione europea. La prima opzione prevede che le istituzioni europee accettino l'ingresso del nuovo Stato attraverso una modifica dei Trattati europei.

La seconda ipotesi contempla una esclusione iniziale e l'applicazione di un sistema di adesione rapida che tenga conto del fatto che la Catalogna ha fatto parte dell'Unione per tanti anni, sia pur come entità territoriale di uno Stato membro. La terza opzione prevede che la Catalogna non riceva nessun trattamento particolare e la sua richiesta di ingresso venga considerata alla stregua di quella degli altri Stati. E la ultima opzione ipotizza che la l'Unione europea respinga la richiesta di ingresso della Catalogna. In questa ultima ipotesi rischia di verificarsi un paradosso perché sia la Spagna che l'Unione europea dovrebbero accettare l'ingresso della Catalogna come nuovo Stato nel rispetto del diritto europeo. Nell'*informe* si insiste, in particolar modo, sul fatto che la esclusione di un Paese come la Catalogna, che rispetta i requisiti dello Stato di diritto e della democrazia europea, rischia di porsi in contrasto con le caratteristiche strutturali della Ue e che la sua esclusione possa inoltre determinare per l'Unione delle conseguenze ampiamente negative tanto da un punto di vista economico che sociale. Il **15 aprile**, in risposta all'*informe* redatto dal Consiglio, la Commissione europea ha ribadito formalmente che qualora la Catalogna dovesse divenire indipendente si convertirà in un Paese terzo rispetto alla Unione europea e dovrà iniziare quindi da capo il procedimento per entrare a farne parte, senza usufruire di nessun trattamento giuridico differenziato.

Il **28 aprile** il magistrato della *Audiencia* di Barcellona, Santiago Vidal, ha confermato in una intervista a *Catalunya Radio* che un gruppo di dieci magistrati, ordinari di Diritto costituzionale e funzionari esperti della materia, stanno lavorando alla bozza di una nuova Costituzione per la Catalogna. Il magistrato ha specificato che hanno iniziato a lavorare indipendentemente, senza nessun incarico ufficiale da parte del Governo della Generalità o di un partito politico, anche se i partiti e le associazioni impegnati nella causa independentista sono a conoscenza del lavoro che stanno portando avanti.

Il progetto di Costituzione, in corso di redazione, si strutturerà in 9 titoli e 17 capitoli e in una centinaia di articoli, di cui 60 sono già stati concordati. Il primo articolo di questo documento, afferma Vidal, reciterà: *Catalunya es una nació. Esta nación se configura desde el punto de vista jurídico-político como una república*".

Infine, il **30 aprile**, dopo quattro mesi di interruzione dei lavori, la *ponencia* del Parlamento catalano incaricata di redigere la legge sulle consultazioni ha fissato il calendario dei prossimi incontri: sei riunioni settimanali che si celebreranno consecutivamente a partire dal 30 maggio e si concluderanno il 4 luglio. L'obiettivo è quello di inviare entro tale data la proposta alla

Commissione affari istituzionali con l'incarico di elaborare un *dictamen*. Una volta elaborato il *dictamen*, la proposta sarà inviata al Consiglio delle Garanzie Statutarie affinché ne verifichi la legalità, in maniera che il testo possa essere approvato dal *Pleno* del Parlamento nel mese di settembre.

LA RIPRESA DEL PROCESSO INDIPENDENTISTA NEL PAESE BASCO

Nel Paese Basco si è riaperto il dibattito sul problema del rafforzamento dell'autogoverno e del diritto all'autodeterminazione.

Il **14 febbraio** la coalizione di EH Bildu ha presentato in Parlamento una proposta non di legge con cui ha richiesto che venga riconosciuto il diritto dei baschi a decidere liberamente e democraticamente il proprio status politico, sociale ed economico. Si tratta di una iniziativa rivolta ad imprimere un maggior dinamismo al dibattito sul nuovo *status* di Euskadi. Il **20 febbraio** si è deciso di costituire in seno al Parlamento basco, unicamente per volontà del Pnv e del Pse e con l'opposizione della sinistra *abertzale*, una *ponencia* incaricata di valutare il livello di attuazione dello statuto di autonomia e di portare avanti con il più largo consenso possibile un progetto per aggiornare l'autogoverno che sia espressione della volontà politica del popolo basco. Il **27 marzo** si è costituita formalmente la *ponencia*, su indicazioni della presidente del Parlamento Bakartxo Tejeria, mentre si è rimandato ad un momento successivo la individuazione della metodologia e della lista di esperti che dovranno essere ascoltati per operare una valutazione e un bilancio sullo Statuto di Gernika e sulle sue possibilità di sviluppo. L'obiettivo del Pnv è quello di approvare, per mezzo della *ponencia*, una proposta concreta di un nuovo statuto per il 2016.

L'**8 aprile** il *lehendakari* Urkullu ha commentato duramente la bocciatura del progetto indipendentista catalano, ricordando che oltre al problema catalano deve imporsi all'attenzione del Governo Rajoy il problema serio del Paese Basco, in cui si è arenato per qualche anno il processo di approfondimento dell'autogoverno regionale a causa della opposizione ostentata dalle istituzioni nazionali.

Il **20 aprile**, in occasione della celebrazione di una nuova edizione della *Eberri Eguna*, giornata della patria basca, Urkullu ha chiarito che il proprio partito aspira a creare il nuovo Stato di Euskadi nel contesto europeo, insieme alla Navarra e alle province basche francesi, senza tuttavia ricorrere a dichiarazioni unilaterali di indipendenza fortemente sostenute dalla *izquierda abertzale* e da ETA. Il leader aspira ad approvare internamente al Parlamento basco un patto politico sul nuovo *status* di Euskadi e di siglare in seguito un accordo con la Spagna per avanzare verso un modello confederale che passa necessariamente per una revisione della Costituzione. La soluzione proposta non ha accontentato la coalizione di EH--Bildu che rivendica il diritto a decidere dei baschi e l'esercizio di tale diritto attraverso una consultazione sul futuro politico. Dal canto suo, il Governo Basco, senza accogliere integralmente tali richieste, ha ritenuto troppo tiepida l'offerta di dialogo avanzata dal Ministro degli Affari esteri, Manuel García Margallo, che ha proposto di discutere di questi temi nell'ambito di un foro in cui siano presenti tutte le autonomie.

TRA MITO E REALTÀ. IL FINANZIAMENTO DELLA POLITICA NEGLI USA. CONSIDERAZIONI A MARGINE DELLA SENTENZA MCCUTCHEON v. FEDERAL ELECTION COMMISSION

di Giulia Aravantinou Leonidi *

Si riapre negli Stati Uniti il dibattito sul finanziamento delle campagne elettorali che la sentenza [*Citizens United v. Federal Election Commission*](#) aveva riaperto nel 2010. A riproporre prepotentemente l'annosa *quaestio* della *Campaign Finance Reform*, ormai relegata alla dimensione del mito ¹, è la decisione della Corte Suprema dello scorso 4 aprile nel caso [*McCutcheon v. Federal Election Commission 572 U.S.*](#) ² Una sentenza destinata a far discutere, poiché licenziata all'alba dell'apertura delle campagne elettorali per le prossime elezioni di *mid-term*, ma soprattutto alla vigilia della campagna per le presidenziali del 2016.

Nella storia politica americana la preoccupazione che i grossi capitali influenzino la politica è sempre stata molto presente. Sin dagli albori del XIX secolo si sono susseguiti numerosi tentativi di imbrigliare il finanziamento della politica attraverso un irrigidimento delle regole che ne disciplinano le modalità ³. Tali tentativi si prefiggevano essenzialmente il perseguimento di un duplice obiettivo: la prevenzione della corruzione, tema strettamente interrelato a quello del finanziamento della politica, e la promozione dell'eguaglianza politica.

Per comprendere pienamente il significato della recente giurisprudenza della Corte suprema in materia e di conseguenza il vivace dibattito politico e accademico che la riguarda occorre spingere lo sguardo a ritroso oltre la barriera temporale del XIX secolo.

In seno alla Convenzione Costituzionale, ampio spazio fu riservato al dibattito relativo agli strumenti maggiormente adatti a tenere sotto controllo l'interesse dei privati. Uno dei contributi più significativi fu quello offerto da James Madison. Quest'ultimo, nei *Federalist Papers*, ed in particolare nel *Federalist* n°10 metteva in guardia i propri contemporanei dai rischi derivanti da un governo controllato da quelle che egli definiva "fazioni" ossia "un gruppo di cittadini che

* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato – "Sapienza" Università di Roma.

¹ B. A. Smith, *The Myth of Campaign Finance Reform*, in *National Affairs* n. 2/2010.

² Per un approfondimento si veda [Campaign Contribution Limits: Selected Questions About McCutcheon and Policy Issues for Congress](#), CRS Congressional Research Service, 7 aprile 2014. E ancora per una ricostruzione in chiave diacronica dello stato della riforma del finanziamento della politica negli Stati Uniti, [The State of Campaign Finance Policy: Recent Developments and Issues for Congress](#), CRS, 9 gennaio 2014. Sul dibattito concernente l'eliminazione del finanziamento pubblico delle campagne presidenziali, tema anch'esso strettamente connesso a quello discusso in queste pagine si veda [Proposals to Eliminate Public Financing of Presidential Campaigns](#), CRS, Congressional Research Service 8 gennaio 2014. Negli Stati Uniti i fondi necessari a finanziare le campagne sono da rinvenirsi nel settore privato e non nel pubblico, dal 1974 il finanziamento pubblico è infatti previsto solo nel caso delle elezioni presidenziali. I contributi devono essere volti a finanziare i candidati e non i partiti a cui questi appartengono. Infine, una dettagliata normativa interviene a disciplinare le modalità di contribuzione dei privati e la possibilità che quest'ultimi possano accedere ad agevolazioni di tipo fiscale.

³ A. Reposo, G. Sacerdoti Mariani, M. Patrono, *Guida alla Costituzione degli Stati Uniti d'America: duecento anni di storia, lingua e diritto*, Firenze, Sansoni, 1991.

costituiscano una maggioranza o una minoranza che siano uniti e spinti da un medesimo e comune impulso di passione o di interesse in contrasto con i diritti di altri cittadini”⁴.

Madison sosteneva anche che le cause dell'esistenza delle fazioni non possono essere controllate in uno Stato libero senza minare proprio quella libertà che ne costituisce il presupposto. Alla base della teoria di Madison vi era, dunque, l'idea di controllare piuttosto che limitare l'insorgere di fazioni. A tale scopo la Costituzione americana verrà a basarsi su tre elementi fondamentali: la separazione dei poteri, il principio federale e gli *enumerated powers*. Alcuni anni più tardi, il *Bill of Rights* ed in particolare il Primo emendamento quale riflesso dei principi lockeani di diritto naturale saranno incorporati alla Costituzione⁵.

La prima legge federale ad occuparsi della materia fu approvata dal Congresso nel 1907⁶. Prese il nome dal suo sponsor, il senatore democratico della Carolina del Sud, “Pitchfork Ben” Tillman. Le ragioni che spinsero Tillman a farsi promotore del progetto di legge dalla forte portata limitativa delle contribuzioni delle *corporations* alle campagne elettorali non sono certo da rinvenire nei suoi nobili ideali. In realtà, la tutt'altro che celata avversione nei confronti del Presidente in carica, Theodore Roosevelt, il quale aveva notoriamente ampiamente beneficiato delle contribuzioni dei privati per la sua campagna elettorale del 1904, congiuntamente all'opposizione delle *corporations* alle politiche segregazioniste apertamente propugnate da Tillman, sono senz'altro tra le motivazioni maggiormente accreditate per aver condotto il senatore della South Carolina a perseguire l'approvazione della legge. All'approvazione del *Tillman Act* seguirono, alcuni anni dopo, le cd. *publication laws* che introdussero l'obbligo di pubblicare i nominativi dei finanziatori delle campagne elettorali⁷.

Una stretta ulteriore alle contribuzioni si ebbe nel 1925 con il Federal Corrupt Practices Act, mentre il divieto di contribuzioni da parte dei sindacati fu introdotto nel 1943 dal Smith-Connally Act. Sebbene queste leggi contribuirono significativamente ad influenzare la partecipazione dei gruppi e degli individui alla vita politica americana, non arginarono l'afflusso di denaro privato alle campagne elettorali, molto probabilmente in ragione dell'inefficacia degli strumenti di contrasto previsti e delle lacune che consentivano di aggirare facilmente i divieti. Fu solo nel 1972 con l'approvazione del Federal Election Campaign Act, legge sostanzialmente emendata nel 1974, che si realizza una efficace regolazione della materia corredata dall'istituzione di un'agenzia indipendente avente il compito di sovrintendere all'implementazione delle disposizioni contenute nel testo della legge, la Federal Election Commission. Il FECA pone sotto il suo controllo tutte le somme versate “in connessione con”

⁴ *Il Federalista*, a cura di L. Levi, M. D'Addio e G. Negri, Bologna 1998.

⁵ Il richiamo al Primo emendamento disvela il suo ruolo essenziale quale fondamento della visione conservatrice rispetto alla legislazione sui finanziamenti elettorali. La libertà di espressione garantita dal primo emendamento era concepita dai Padri fondatori sia come libertà individuale che come mezzo attraverso il quale far valere l'interesse pubblico.

⁶ Mutch, in realtà, considera come “the first federal campaign finance bill”, il disegno di legge presentato nel 1837 dal deputato Bell alla House of Representatives. R. E. Mutch, *Campaigns, Congress, and Courts: The Making of Federal Campaign Finance Law*, New York, Praeger, 1988.

⁷ Per una ricognizione dei temi discussi si vedano: *Finanziamento della politica e corruzione*, a cura di F. Lanchester, Milano, Giuffrè, 2000; D. Campus, G. Pasquino, *Usa: elezioni e sistema politico*, Bologna, Bononia University Press, 2003; F. Clementi, *Ha ancora un senso il finanziamento pubblico delle campagne elettorali per le elezioni presidenziali negli Stati Uniti?* in *From Bush to ...? Le elezioni presidenziali americane 2004*, a cura di M. Lino, L. Pegoraro, J. Frosini, Bologna, Center for Constitutional Studies and Democratic Development, Bonomo Editore, 2004; *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*, Brookings Institution, A. Corrado, T. Mann, D. Ortiz, T. Potter, F. Sorauf, eds, Washington, DC, Brookings Institution Press, 1997.

o “con l'intento di “ influenzare le elezioni a livello federale. Tale legge si sviluppa secondo tre principali linee direttrici: a) obblighi di dichiarazione relativi a fondi ottenuti e spesi con lo scopo di influenzare elezioni a livello federale b) limiti ai contributi ed esborsi ottenuti e spesi con lo scopo di influenzare elezioni a livello federale c) programma di finanziamento della campagna elettorale tramite finanziamento pubblico. Per quanto riguarda gli obblighi di dichiarazione, il FECA impone in capo ai comitati elettorali dei singoli candidati, comitati elettorali di partito e dei PAC l'obbligo di compilare dei resoconti delle spese e dei contributi ricevuti. Per quanto riguarda i limiti ai contributi ricevuti e gli esborsi la legge pone importanti limitazioni. In particolare, sono previsti due tipi di limiti: a) il divieto assoluto di contribuire alla campagna elettorale per le corporations, i sindacati, qualsiasi carica pubblica e le nazioni straniere b) il limite nell'ammontare totale dei contributi da parte di individui, corporations e sindacati. Le limitazioni introdotte a seguito delle modifiche del 1974, hanno suscitato immediate polemiche ed hanno richiesto l'intervento della Corte Suprema che in più occasioni nel corso degli ultimi trent'anni ha avuto modo di pronunciarsi. La recente sentenza dell'aprile 2014 sottolinea la vivissima attualità delle questioni, delle opzioni e dei dilemmi che caratterizzano l'evoluzione della disciplina negli Stati Uniti. Con la sentenza *McCutcheon v. FEC*, la Corte Suprema interviene a sorpresa sulla propria consolidata giurisprudenza in tema di garanzie del procedimento elettorale, dichiarando incostituzionale la disposizione del Federal Election Campaign Act 1971 (FECA) che fissa un tetto alle donazioni dei privati per le campagne elettorali (c.d. «aggregate limits»). In passato era stata la stessa Corte Suprema nella celebre sentenza [*Buckley v. Valeo*](#) a riconoscere alla disposizione del FECA la funzione di norma di garanzia contro la pratica dei finanziamenti a pioggia da parte di privati interessati a godere di una certa considerazione a Washington, aggirando il base limit prescritto dalla legge, ovvero il tetto massimo di contribuzione di privati allo stesso candidato. È la stessa Corte infatti a sottolineare che “This case does not involve any challenge to the base limits, which we have previously upheld [in *Buckley v. Valeo*] as serving the permissible objective of combatting corruption.”. Tuttavia, pur aggirando i base limits, la Corte consegna alle cronache costituzionali una decisione dal potenziale dirompente. In *McCutcheon v. Federal Election Commission* l'ala ultraliberale della Corte Suprema appare voler favorire negli Stati Uniti una plutocrazia piuttosto che garantire la trasparenza del processo elettorale rinvenendo nella limitazione delle contribuzioni a favore del medesimo candidato un presidio contro la corruzione della politica. E proprio questo sembra essere uno dei passaggi di maggior interesse dell'*opinion* di maggioranza redatta dal *Chief Justice* Roberts. La Corte vi sostiene, infatti, che è solo lo scambio corruttivo e non l'intenzione di voler acquisire influenza presso gli attori politici rilevanti a costituire illecito, confermando la linea sostenuta in altra recente giurisprudenza.

A questo proposito è interessante esaminare per contro la *dissenting opinion* dalla cui lettura emerge come nell'opinione di chi l'ha estesa, nel bilanciare la libertà di espressione con l'interesse pubblico, ad essere sacrificata dalla Corte sia stata l'integrità stessa delle istituzioni esposte ora al rischio di essere sgretolate dal dilagare del fenomeno corruttivo. Nell'opinione dissenziente si sottolinea, inoltre, come la Corte “substitutes judges' understandings of how the political process works for the understanding of Congress.”. Si tratta di un rilievo piuttosto significativo. I politici conoscono molto bene i potenziali effetti che i finanziamenti possono determinare per l'esito di una campagna elettorale, mentre giudici che non hanno mai ricoperto

cariche elettive sono ben lontani dal poterlo persino immaginare. Non è un caso, forse, che la rivoluzione in materia di finanziamento delle campagne elettorali abbia avuto inizio presso la Corte con la sentenza *Davis v. FEC* nel 2008 subito dopo che Sandra Day O'Connor, unico giudice della Corte Suprema ad aver ricoperto un seggio senatoriale presso il legislativo dell'Arizona, si è ritirata.

La sentenza *McCutcheon v. FEC* promette di dispiegare molteplici effetti nel lungo periodo. Campagne elettorali sempre più costose richiederanno un maggior impegno da parte di senatori e rappresentanti a Washington per dedicarsi al *fund-raising*, sottraendo loro tempo dalle attività congressuali con importanti ripercussioni sul funzionamento delle istituzioni. Inoltre, favorendo l'afflusso diretto di risorse economiche ai candidati e ai comitati elettorali, sempre più influenti, la decisione di aprile incrementa il rischio della concentrazione di donazioni plurime allo stesso candidato.

Nell'immediato, l'effetto assicurato dalla Corte è quello di accrescere il potere dei ricchi *contributors*, d'altra parte, l'obiettivo dei finanziatori è da sempre lo stesso: influenzare il processo politico ed elettorale della democrazia americana.

VOTAZIONI E PARTITI

La nomination del candidato alle presidenziali arriverà tra due anni a giugno e luglio. Così l'aspirante inquilino della Casa Bianca potrà usare in anticipo il denaro per promuoversi. I repubblicani hanno cambiato il **23 gennaio** le regole delle primarie, velocizzando il processo di scelta del candidato e di nomina del vincitore. La mossa del Grand Old Party arriva per permettere al suo candidato alle elezioni presidenziali del 2016 di disporre il prima possibile del denaro raccolto per promuovere il suo nome e così iniziare prima la campagna elettorale. Una decisione che arriva dopo l'esperienza dell'ultima corsa alle Casa Bianca di Mitt Romney:

era stato nominato nell'agosto del 2012 e solo in quel momento aveva potuto accedere al denaro da spendere per puntare al civico 1600 di Pennsylvania Avenue, a Washington, mentre Barack Obama - che non aveva dovuto sottoporsi a primarie - aveva fatto campagna per tutta l'estate aumentando il vantaggio sul suo futuro sfidante. La legge precedente stabiliva, infatti, che il candidato potesse accedere ai fondi per la campagna elettorale generale solo dopo la sua nomina ufficiale. Il nuovo documento, approvato il **23 gennaio** da 168 membri del comitato nazionale con solo nove voti contrari, porterà due principali cambiamenti dal punto di vista temporale: le primarie finiranno nel **maggio del 2016** e la convention (dove si nominano il candidato e il suo vice alla presidenza) dovrebbe essere previste per giugno-luglio 2016. Nel 2012 si era tenuta ad agosto a Tampa, Florida, mentre nel 2008 si tenne a settembre. Le nuove regole hanno mantenuto Iowa e New Hampshire gli Stati in cui ci sarà il primo caucus e le prime primarie. Seguiranno South Carolina e Nevada, entrambe a febbraio. Gli altri Stati potranno dare il via ai loro caucus e alle primarie dal primo marzo del 2016. Tuttavia il più grande cambiamento non è ancora stato votato e si prevede che lo sia entro la fine dell'anno: solo a quel punto si saprà se la convention si terrà a giugno o a luglio, facendo recuperare un mese al futuro candidato. Ma anche i democratici intendono arrivare in anticipo all'appuntamento del 2016 come dimostra il fatto che, sebbene Hillary Clinton non abbia

ancora confermato la propria candidatura, il più grande e potente super PAC liberal, Priorities Usa Action, ha già iniziato a raccogliere denaro per la sua elezione, segnando di fatto un primato temporale nella storia americana. Nel frattempo è cominciata la corsa delle primarie. In Illinois il 18 marzo a vincere le primarie del partito democratico è stato D. Durbin mentre nel partito repubblicano a trionfare è stato Oberweis con il 56,1 %. I primi ad essere chiamati al voto sono stati però gli elettori del Texas che il 4 marzo si sono espressi. A vincere le primarie del partito democratico è stato D. Alameel non senza che il voto fosse stato contrastato dal suo compagno di partito K. Rogers che insidiava la vittoria con il suo 21,7 %.

Abbandonata con un annuncio il **10 aprile** la carica di segretario alla Salute americano, che ha occupato per cinque difficili anni, caratterizzati dalla riforma sanitaria voluta dal presidente Barack Obama, Kathleen Sebelius potrebbe candidarsi per un seggio in Senato alle elezioni di metà mandato previste a novembre. Potrebbe essere lei a sfidare, tra i democratici, il suo vecchio amico Pat Roberts, repubblicano del Kansas, che si presenterà per la quarta volta, ma è considerato vulnerabile. Non si tratta di una sfida facile dal momento che i democratici non riescono a ottenere un seggio senatoriale in Kansas dal 1939 e che Obama non ha mai goduto di molta popolarità nello Stato, dove nel 2012 ha preso solo il 38% dei voti. I democratici credono fortemente nella candidatura di Sebelius, soprattutto se Roberts perderà le primarie contro Milton Wolf, sostenuto dal Tea Party. Sebelius è popolare in Kansas, di cui è stata governatrice per due mandati, interrotti nell'aprile 2009 per diventare segretario alla Salute e ai Servizi umani.

CONGRESSO

La Camera americana ha approvato il **12 febbraio** una sospensione del tetto del debito, senza condizioni, fino al 16 marzo del 2015. La decisione rappresenta una concessione da parte della maggioranza repubblicana alla Camera, che in passato aveva invece chiesto in cambio riforme di spesa. La misura dovrebbe facilmente passare al Senato.

Il voto alla Camera è stato di 221 a 201, grazie al sostegno di gran parte dei 200 democratici e di 28 repubblicani su 232. La decisione allontana il rischio di nuove crisi e minacce di default degli Stati Uniti, dopo che un precedente compromesso temporaneo lo scorso ottobre per sospendere il tetto era scaduto il **7 febbraio**.

La Camera dei rappresentanti ha approvato l'istituzione di una commissione speciale che indaghi sull'attacco al consolato di Bengasi, in Libia, in cui l'11 settembre 2012 morirono quattro americani, tra cui l'ambasciatore Christopher Stevens. A favore della commissione hanno votato anche sette democratici, mentre nel partito ancora si discute se boicottarla o meno, vista l'impronta politica che i repubblicani stanno cercando di dare alle indagini, secondo l'amministrazione Obama. I sette democratici 'ribelli' provengono tutti da distretti dove sono alti i consensi per i repubblicani e in sei cercheranno a novembre una difficile rielezione. La commissione, voluta fortemente dai repubblicani dopo la pubblicazione di una nuova controversa e-mail tra un funzionario della Casa Bianca e l'ambasciatrice alle Nazioni Unite che parlò in tv dopo l'attentato, avrà 12 membri: sette repubblicani e cinque democratici. La commissione non avrà un budget e nemmeno una scadenza per presentare un rapporto ai

deputati; sarà guidata da Trey Gowdy, repubblicano della South Carolina, al suo secondo mandato alla Camera.

Il mito della riforma della legislazione relativa al finanziamento delle campagne elettorali continua ad alimentare se stesso. Il Senato voterà quest'anno su un emendamento costituzionale che consentirà al Congresso di votare un emendamento costituzionale che consentirà al Congresso e agli Stati di regolare le leggi di finanziamento delle campagne elettorali. Si tratta di una risposta efficace alla recentissima giurisprudenza della Corte Suprema americana accusata dai democratici di aver consentito l'afflusso di denaro sporco nella politica americana. Il Sen. Chuck Schumer (D-N.Y.) annuncerà formalmente il voto all'audizione della *Rules Committee* sulla riforma del finanziamento delle campagne elettorali. Quando sarà ascoltata la testimonianza dell'ex giudice della Corte Suprema John Paul Stevens. Non vi sono molte probabilità che l'emendamento presentato dal Sen. Udall incontri il voto favorevole della maggioranza del senato necessaria a determinare il passaggio dell'aula poiché sono necessari 67 voti. Ma i democratici in questo momento sembrano ambire maggiormente all'effetto politico della presentazione di un emendamento che li pone nettamente in contrapposizione con i repubblicani. La campagna elettorale è appena cominciata, ma i suoi effetti hanno già cominciato a dispiegarsi.

Il Senato ha bocciato il **4 aprile** [*Paycheck Fairness Act*](#), un disegno di legge per abbattere le differenze di genere a parità di mansione nelle buste paga in tutto il Paese. Con solo 54 voti a favore è così naufragata la possibilità di aprire il dibattito sul provvedimento: ne servivano infatti 60 per poter discutere il documento proposto dalla senatrice democratica Barbara Mikulski all'interno dell'assemblea. La bocciatura era ampiamente attesa, anche se molti tra le fila del partito di Obama speravano in un passaggio, una buona mossa per rastrellare voti nelle elezioni del Congresso il prossimo autunno e così mantenere il controllo del Senato. Nelle scorse settimane i democratici avevano spinto il documento, facendo pressioni sul fatto che le donne guadagnano 77 centesimi ogni dollaro incassato dagli uomini. I repubblicani pur appoggiando questa idea sostengono che la legge avrebbe fatto aumentare le cause sul lavoro. La bozza infatti prevede che i datori di lavoro possono essere citati in processi civili dai dipendenti per disparità nelle paghe. Il Grand Old Party sostiene che il provvedimento è inutile visto che le discriminazioni di genere sono già illegali negli Usa.

PRESIDENTE ED ESECUTIVO

Il presidente Barack Obama, ha annunciato il **20 Gennaio** la prossima conclusione dell'attuale programma di raccolta dei dati telefonici della Nsa, basato sulle disposizioni della sezione 215 del Patriot Act , limitando la possibilità di una loro archiviazione. Le agenzie d'intelligence americane dovranno ottenere l'autorizzazione del *Foreign Intelligence Surveillance Court* prima di registrare e conservare i dati telefonici, che Obama lascerà per ora in mano al governo. Il Presidente intende frenare l'ampio potere e la vasta rete di controllo dell'intelligence, negli Stati Uniti e all'estero, con una riforma che tuteli la sicurezza dei cittadini e garantisca la privacy. La commissione al lavoro sulla riforma, e che ha consegnato 46 raccomandazioni al presidente, ha proposto al presidente di non lasciare in mano al governo i dati telefonici, ma di fare in modo che siano le aziende di telecomunicazione oppure organismi terzi a conservarli. Obama ha chiesto al segretario alla Giustizia, Eric Holder, e ai vertici della National Security Agency (Nsa)

e delle altre agenzie di intelligence, di presentare un piano entro il **28 marzo** in modo che il programma possa continuare “senza che il governo mantenga i metadati”. La riforma che sarà presentata da Obama costituirà la risposta pubblica più completa del presidente alle tante rivelazioni sui programmi di sorveglianza della Nsa fatte dall'ex contractor Edward Snowden, che hanno creato imbarazzo alla Casa Bianca e imposto un deciso cambiamento a favore della protezione della privacy dei cittadini.

Il **28 gennaio** il Presidente Obama è intervenuto davanti le due camere del Congresso riunite per presentare il proprio discorso annuale sullo stato della Nazione. Dalla lettura del discorso del Presidente emerge con chiarezza che i principali settori in cui la Casa Bianca intende intervenire e rispetto ai quali Obama ha lanciato i suoi messaggi con un particolare vigore sembrano essere, i seguenti: in politica interna, la tutela del potere d'acquisto dei lavoratori, l'innalzamento del salario minimo, il rafforzamento dei programmi di istruzione di base per i meno abbienti e la difesa della riforma sanitaria; in politica estera, la chiusura della prigione di Guantanamo e il prosieguo delle trattative diplomatiche con l'Iran.

Il **26 febbraio** le agenzie di intelligence e il dipartimento di Giustizia hanno fornito al presidente quattro opzioni. Il rapporto è stato presentato in anticipo rispetto al termine del **28 marzo** fissato dalla Casa Bianca. La prima opzione - secondo quanto riferito dal Wall Street Journal - prevede che le compagnie telefoniche mantengano il controllo dei dati e permettano alla Nsa l'accesso ad alcune informazioni su mandato; la seconda prevede che un'altra agenzia governativa (tra i candidati l'Fbi) o il *Foreign Intelligence Surveillance Court* - il tribunale segreto che decide sulle richieste dell'intelligence - conservi i metadati, in modo da non concentrare il potere in un'unica struttura. Entrambe erano già state proposte dalla task force creata da Obama per cercare una soluzione e sembrano quelle preferite dal presidente, come emerso durante il suo discorso al dipartimento della Giustizia di un mese fa. Poi, le altre due opzioni: fare in modo che una 'terza parte', estranea alle agenzie governative e al settore delle telecomunicazioni, conservi i dati oppure, drasticamente, smantellare il programma di sorveglianza. Un'ipotesi che l'amministrazione non vorrebbe prendere in considerazione, ma al momento non sembra che ci sia un accordo sulle altre tre possibilità.

L'*Obamacare* si trova ancora al centro delle preoccupazioni dell'amministrazione americana che ha deciso il 6 marzo di concedere alle compagnie di assicurazione di continuare a vendere i piani assicurativi che non rispettano i nuovi standard imposti con l'*Affordable Care Act*, la riforma sanitaria approvata nel 2010, fino al primo ottobre 2016 in determinati casi. Si tratta del secondo rinvio su questo punto, deciso dall'amministrazione, dopo che l'entrata in vigore dei nuovi requisiti minimi aveva provocato la cancellazione di milioni di polizze; l'obbligo di eliminare le polizze troppo 'asciutte' sarebbe dovuto entrare in vigore quest'anno, per poi essere rinviato alla fine del 2014.

Il **7 aprile** presidente ha firmato due *executive orders* per l'equiparazione del trattamento stipendiale di uomini e donne per le aziende che stipulano contratti col governo federale. A causa dell'opposizione dei repubblicani.

Anche la riforma dell'immigrazione costituisce uno dei temi dell'agenda del secondo mandato di Obama che il **16 aprile** è stato a colloquio con il leader della maggioranza alla Camera dei rappresentanti Eric Cantor, dopo aver aspramente criticato i repubblicani per aver insabbiato i progetti di legge relativi per tutto l'anno. Il colloquio rivela quanto distanti siano al momento i

repubblicani della Camera e la Casa Bianca dal trovare un compromesso per riscrivere la legislazione del Paese sull'immigrazione.

Durante il suo discorso settimanale alla nazione, il **26 aprile**, Barack Obama, ha ribadito la necessità di aumentare il salario minimo federale. A questo tema il Presidente aveva già dedicato il suo discorso del **22 febbraio**. Obama ha ricordato di aver parlato, durante il suo discorso sullo stato dell'Unione, della decisione del proprietario di una catena di pizza di Minneapolis di aumentare lo stipendio orario a dieci dollari, presa a esempio anche da altri imprenditori. Il presidente ha sottolineato quanto l'opposizione dei repubblicani abbia ostacolato il passaggio di una legge sul tema, mentre egli da mesi chiede con insistenza al Congresso di agire, aumentando il salario minimo federale dagli attuali 7,25 a 10,10 dollari all'ora. Secondo il Congressional Budget Office, l'aumento del salario minimo potrebbe provocare la perdita di 500.000 posti di lavoro, ma anche migliorare lo stipendio di 16,5 milioni di lavoratori, portando quasi un milione di persone fuori dalla povertà. La questione sarà sicuramente al centro della prossima campagna elettorale, per il voto di metà mandato, e metterà di fronte, ancora una volta, democratici e repubblicani, quest'ultimi appoggiati da molte aziende, che credono che l'aumento del salario minimo provocherebbe un aumento dei prezzi e danneggerebbe l'occupazione. Ma Obama insiste e il **30 aprile** si è congratulato con il governo delle Hawaii per aver approvato il disegno di legge sull'aumento del salario minimo a 10,10 dollari l'ora. Con la firma del governatore dello Stato, il democratico Neil Abercrombie, la legge verrà ufficializzata e dovrà essere applicata entro il 2018. Al momento gli Stati americani in cui la legge ha già ricevuto il via libera sono 21 più il District of Columbia, ma saliranno a 26 con le Hawaii e altri quattro Stati che attendono solo la firma dei rispettivi governatori (Maryland, Minnesota, Delaware e West Virginia). La nota di congratulazioni diffusa dalla Casa Bianca è stata per Obama l'occasione per fare pressione sui repubblicani a Capitol Hill nel giorno in cui al Senato è previsto il voto per aprire la discussione sul progetto di legge per aumentare il salario minimo a livello federale.

CORTI

La Corte Suprema dello Stato federale degli Usa il 6 gennaio ha deciso di sospendere temporaneamente le nozze tra le persone dello stesso sesso. Il provvedimento è stato preso in attesa che la Corte d'appello federale di Denver, Colorado, si pronunci sulla sentenza del giudice distrettuale Robert Shelby, che lo scorso **20 dicembre 2013** aveva stabilito l'incostituzionalità del bando delle nozze gay. Il magistrato aveva ritenuto che la legge approvata nel 2004, che vieta i matrimoni omosessuali, viola i diritti delle coppie gay e lesbiche. A seguito di quel pronunciamento, nel giro di sole due settimane, oltre 900 coppie si sono unite e la decisione annunciata dalla Corte suprema mira proprio a sospendere queste celebrazioni.

Lo Utah, Stato tradizionalmente repubblicano e conservatore, era diventato di fatto il 18° Stato americano a consentire le nozze omosessuali. Secondo il giudice Shelby, lo Stato non è riuscito a dimostrare che l'ammissione dei matrimoni tra persone dello stesso sesso avrebbe danneggiato in qualche modo le coppie "tradizionali". Perciò, il divieto alle unioni gay era da ritenersi incostituzionale, in quanto contrario al XIV° emendamento relativamente all'*equal protection of the laws*. Solo la settimana scorsa, una simile decisione di un giudice aveva permesso le nozze alle persone dello stesso sesso in New Mexico. Subito dopo la sentenza di Shelby, era partito un ricorso degli avvocati statali. E le coppie omosessuali si erano riversate negli uffici

della capitale Salt Lake City. Resta da capire se le centinaia di matrimoni già celebrati e licenze matrimoniali già concesse siano d Matrimoni gay temporaneamente sospesi in Utah. Lo ha deciso la Corte Suprema in attesa che la Corte d'Appello di Denver, Colorado, si pronunci sulla sentenza del giudice distrettuale che stabilisce l'incostituzionalità del bando delle nozze gay.

Il giudice distrettuale Robert Shelby ha stabilito il 20 dicembre scorso che il divieto ai matrimoni gay nello Utah violava i diritti costituzionali delle coppie dello stesso sesso. Lo stato dello Utah, a maggioranza mormona, ha chiesto l'intervento della Corte Suprema per sospendere le nozze gay divenute di fatto legali dopo la sentenza di Shelby. La Corte Suprema ha quindi stabilito oggi la sospensione temporanea dei matrimoni gay in attesa che la corte d'appello del decimo Circuito decida se mantenere o meno la sentenza di Shelby.

L' **8 marzo** un giudice del tribunale creato con il Fisa (Foreign Intelligence Surveillance Act), che regola le attività di sorveglianza per combattere il terrorismo, ha respinto la richiesta del governo americano di conservare i dati telefonici ottenuti dalla Nsa (National Security Agency) per le sue attività di intelligence per più di cinque anni. La richiesta era stata presentata a **febbraio** dal dipartimento di Giustizia, giustificata dalla necessità di conservare le prove per eventuali cause dell' Electronic Frontier Foundation (Eff) o dell'American Civil Liberties Union (Aclu), due organizzazioni che difendono le libertà individuali e i diritti digitali. Il giudice Reggie Walton ha stabilito che mantenere i dati per un periodo più lungo “violerebbe gli interessi di privacy” dei cittadini. Il tribunale aveva precedentemente permesso alla Nsa di raccogliere metadati in grandi quantitativi, stabilendone però la distruzione dopo cinque anni. La NSA è sempre più nell'occhio del ciclone, soprattutto in seguito alla pubblicazione alcune indiscrezioni emerse in occasione di un'intervista circa l'opportunità che la Corte Suprema federale intervenga sulla National Security Agency. A rilasciare alcune dichiarazioni alla stampa sono stati il **18 aprile** due giudici del celebre ‘club dei Nove’, Antonin Scalia e Ruth Bader Ginsburg. A loro giudizio la Corte sarebbe legittimata a pronunciarsi circa la legalità del controverso programma di sorveglianza della prima agenzia di intelligence Usa, rivelato dalla talpa Ed Snowden. Al momento, non emergono altri dettagli sebbene diverse corti statali siano da tempo impegnate su ricorsi avanzati da privati nei confronti della Nsa, e quindi, in ultima analisi dell'amministrazione Obama. Lo scorso dicembre, un giudice federale, della Corte di Washington Dc, ha dichiarato probabilmente illegale il programma.

L'amministrazione Obama appare essere ancora più in imbarazzo e in difficoltà a seguito della decisione di un giudice militare incaricato della supervisione dei processi alla prigione di Guantanamo il **17 aprile** ha ordinato alla Cia di svelare dettagli sul trattamento dei detenuti e sulle prigioni segrete. Il colonnello James Pohl ha chiesto nello specifico di rivelare i nomi, le date e i luoghi delle carceri segrete dove è stato detenuto il saudita Abd al-Rahim al-Nashiri, tra il suo arresto – avvenuto nel 2002 – e il suo trasferimento a Guantanamo nel 2006.

L'uomo è accusato dell'attacco al cacciatorpediniere Uss Cole avvenuto nel 2000 nel Golfo Persico, in Yemen, e in cui hanno perso la vita 17 marinai americani. La richiesta – avvenuta a pochi giorni dalla pubblicazione di un rapporto da parte della Commissione Intelligence del Senato – apre la possibilità di sapere di più sulle tecniche di interrogatorio, detenzione tortura utilizzate dalla Cia.

Nel mentre un'altra storica sentenza della Corte Suprema scuote i palazzi della politica americana. Si tratta della decisione nel caso *McCutcheon v. FEC* del 4 aprile con cui i supremi giudici hanno deciso di eliminare il tetto alle donazioni politiche per un ciclo elettorale. E ci

sono le conseguenze. In *primis* l'impatto sulle elezioni politiche del prossimo novembre, quando si dovrà rinnovare la Camera e oltre un terzo del Senato: i repubblicani avevano già la possibilità di recuperare la maggioranza nella Camera alta; ora, dopo la sentenza, le probabilità aumentano. E c'è naturalmente l'impatto economico e finanziario: i donatori di grandi chiederanno e otterranno dai politici, che hanno aiutato ad eleggere, favori molto pratici in termini di regole, agevolazioni fiscali, riduzioni di certe rigidità in materia ambientale e così via.

La Corte Suprema ha rifiutato di esaminare il ricorso sull'invalidità di una legge d'immigrazione emanata dallo stato dell'Arizona che era stato in precedenza affermato dalla Corte d'Appello federale. Questo è certamente un altro duro colpo per il governatore Jan Brewer nel suo tentativo di difendere la legge. La corte ha rifiutato di rivedere la sentenza che proibiva alla polizia di arrestare persone che proteggono coloro che vivono negli Stati Uniti illegalmente. La Corte d'Appello del nono Circuito ha impedito alla polizia dall'attuare la legge sul divieto di ospitalità, concludendo l'anno scorso che era troppo vaga e soprasseduta dalla legge federale, che già vieta di ospitare persone che vivono nel paese illegalmente. Il divieto è tra una manciata di disposizioni di legge, noto come Senate Bill 1070, che i giudici hanno censurato. Mentre la Corte Suprema ha censurato una delle disposizioni più controverse della legge, i tribunali distrettuali hanno già bloccato l'esecuzione di altre sezioni della stessa legge 1070, come ad esempio quello del divieto per immigrati illegali di cercare lavoro. Il divieto era rimasto in vigore per di due anni, terminando nel settembre 2012. Altri due ricorsi contro la legge 1070 sull'immigrazione rimangono aperti in corte federale. Nessuna data del processo è stata fissata in entrambi i casi.

Risale invece a **maggio** la decisione della Corte suprema con cui si ammettono le preghiere cristiane in apertura delle sedute di assemblee elettive. Per i giudici non viola il Primo emendamento alla Costituzione che garantisce la libertà di culto e vieta al Congresso di stabilire una religione di Stato. La Corte suprema degli Stati Uniti ha stabilito che le preghiere che aprono le riunioni dei consigli comunali non violano la Costituzione anche se mettono in risalto i valori della cristianità. Per i giudici (cinque a favore e quattro contrari) le invocazioni religiose non rappresentano un problema se i funzionari si sforzano per garantire l'inclusione di tutti. La sentenza rappresenta una vittoria per Greece, nello Stato di New York: una corte federale d'Appello aveva stabilito che la città aveva violato la Costituzione aprendo per 11 anni ogni Consiglio comunale con una preghiera cristiana. La scelta della Corte suprema è in linea con quanto fatto in passato: nel 1983 i giudici avevano sostenuto che la preghiera di apertura delle istituzioni del Nebraska non violava la legge, anzi era parte del tessuto sociale degli Stati Uniti. Secondo i critici la pratica andrebbe contro il I emendamento alla Costituzione che garantisce la libertà di culto e vieta al Congresso di stabilire una religione di Stato.

FEDERALISMO

Anche in Oklahoma la pena di morte subisce una battuta d'arresto sebbene solamente temporanea. La corte Suprema dello Stato ha sospeso infatti le esecuzioni di due detenuti che si sono appellati ai giudici sostenendo che mantenere il segreto sulle sostanze letali che vengono iniettate violasse la costituzione. La corte Suprema non ha messo in discussione la loro condanna a morte, ma ha fermato l'esecuzione che dovrà essere fissata per un altro giorno e condotta con metodi diversi. Lo Stato dell'Oklahoma ha rivendicato fino all'ultimo il diritto di

non rivelare le sostanze da iniettare, sostenendo che renderne pubblici i nomi avrebbe creato problemi e boicottaggi alle aziende produttrici.

[Fonti: nytimes; cnn; library of congress; jurist.org; huffingtonpost; aspenia; scotusblog; corriere.it; newswire; brookings; heinonline.org; jstor.org; supremecourt.us; whitehouse.gov, library of congress; <http://www.law.cornell.edu/>]

S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2013, pp. 426.

“**D**iritti senza terra vagano nel mondo globale alla ricerca di un costituzionalismo anch’esso globale che offra loro ancoraggio e garanzia”. L’opera di Stefano Rodotà, “Il diritto di avere diritti” è una sorta di viaggio, una “narrazione dei diritti”, nella quale si possono scorgere le dinamiche di trasformazione dei diritti tradizionalmente intesi: in un mondo che ha cambiato aspetto, in una società che non si riconosce più in sé stessa, in uno Stato che si scopre orfano di quel baluardo protettivo che era la sovranità nazionale, in ordinamenti che vedono l’operare di poteri che sembrano incontrollabili; tale è il mondo nuovo dei diritti, nel quale si deve continuamente fare i conti con gli altri e nel quale, dovendosi confrontare con modelli diversi, i diritti si reinterpretano di continuo, a volte vedendosi ampliare il catalogo e la portata, a volte vedendosi negata l’esistenza stessa. Pur non potendo sottacere l’inevitabilità di tale andamento contraddittorio, resa tale dai tempi nei quali viviamo, un’analisi accurata si rende indispensabile, al fine di evitare che gli individui “non avendo alcun appello sulla terra che renda loro giustizia siano abbandonati all’unico rimedio che rimane in tali casi, cioè l’appello al cielo”. Nella prima parte del volume si evidenzia quella che Rodotà chiama la “rivoluzione dell’uguaglianza” e che, insieme alla “rivoluzione della dignità”, alla “rivoluzione della tecnoscienza” ed alla “rivoluzione di Internet” dà corpo a quell’insieme di identità individuali, collettive e responsabilità pubbliche che si rendono, se non indispensabili, inevitabili nella nuova era della globalizzazione.

Globalizzazione. Questa è ad un tempo il *leit motiv* dell’opera e la linea guida da seguire attraverso il percorso tracciato per comprendere l’importanza della necessità di porre attenzione alle situazioni concrete, ai bisogni da proteggere ed ai diritti da tutelare. Questi infatti, secondo l’Autore, scompaiono, si reinterpretano, si impoveriscono e si ampliano allo stesso tempo; inoltre, pericolosamente, si scoprono sprovvisti di quelle tutele un tempo garantite dal solido scudo della sovranità nazionale, correndo il pericolo di essere sottoposti ad un affievolimento nella loro tutela ad opera di azioni promosse in nome della “sicurezza collettiva e dello sviluppo del mercato e dell’economia”. A giudizio dell’Autore i diritti fondamentali sono oggi si guardati con particolare attenzione da quei soggetti, in primis l’Unione Europea, che esercitano la sovranità nello spazio globale ma al contempo esiste un controllo sempre più capillare sugli individui esercitato in nome della loro sicurezza e dunque per ciò stesso da essi accettato.

La logica che muove l’Autore è quella di negare una subordinazione dei diritti a logiche di mercato attraverso quella loro trasformazione che se per un verso è inevitabile perché connaturata all’evolversi della società, dall’altro è vista con timore; si deve, dunque, parlare di una pluralità di diritti, di un patrimonio comune dell’umanità. È in questo senso che occorre leggere l’evoluzione dell’Unione Europea che è passata dall’essere una “Europa dei mercati” ad essere una “Europa dei diritti” soprattutto, ma non solo evidentemente, attraverso la stesura della Carta dei diritti fondamentali. Qui viene relegata in un cono d’ombra la tradizionale catalogazione dei diritti per generazioni per approdare alla proclamazione degli stessi quali “indivisibili”, siano essi civili, sociali, politici. Il Preambolo identifica quello che Rodotà chiama il “costituzionalismo dei bisogni”: l’Unione Europea, ponendo al centro la persona, si allontana dal passato contesto nel quale i diritti erano riconosciuti solo formalmente per giungere ad uno

stadio più avanzato nel quale le azioni, attuative di questi, si affiancano necessariamente alla proclamazione nelle Carte.

“Il diritto individuale alla ricerca della verità attraverso le informazioni, chiarisce bene quale sia il significato della verità nelle società democratiche, che si presenta come il risultato di un processo di conoscenza aperto, che lo allontana radicalmente da quella produzione di verità ufficiali tipica dell’assolutismo politico che vuole invece escludere la discussione, il confronto, l’espressione di opinioni divergenti, le posizioni minoritarie”.

Questa è una delle più significative tematiche affrontate dall’Autore: qualificare il diritto di accesso alla rete quale diritto fondamentale, che Rodotà distingue come materia costituzionale, così enunciato dall’articolo 19 della “Dichiarazione universale dei diritti umani” che sancisce: “il diritto di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee con ogni mezzo e senza riguardo a frontiere”. Nel contesto globalizzato ed informatizzato nel quale viviamo ogni individuo possiede, in teoria, una illimitata possibilità di acquisire e diffondere idee, opinioni, posizioni, ma anche informazioni e conoscenza; al contempo, tuttavia, si è assistito ad un aumentare della tendenza limitativa di questa possibilità attraverso i sempre più stringenti confini del diritto d’autore. Ciò che si auspica nel volume non è tanto una totale soppressione degli istituti giuridici che impediscono un libero ed incontrollato accesso alla conoscenza universale, quanto piuttosto una rivalutazione di questi strumenti che vanno, per così dire, modellati al fine di poter giungere a quello che l’Autore definisce “il vero baluardo di una effettiva democrazia”: il libero accesso alla conoscenza per garantire trasparenza e rafforzamento dello spirito critico degli uomini.

Singularmente, è proprio in questo nuovo contesto globalizzato che il patrimonio dei diritti assurge a quello che dovrebbe essere il suo autentico significato: patrimonio di ogni persona, indipendentemente dalla nazionalità e, cosa ancor più rilevante, non più prerogativa dell’Occidente; dall’Europa all’Africa gli individui condividono gli stessi inviolabili diritti ed attraverso i nuovi strumenti di comunicazione si mobilitano universalmente per reclamarli quando se li vedano negati. Ed è in questo senso che l’Autore parla, evocativamente, di un “costituzionalismo globale possibile”.

Globalizzazione e diritti sono dunque legati a doppio filo: la prima ha svolto una funzione fondamentale nella presa di coscienza collettiva circa la universalità dei diritti ed i secondi sono un efficace strumento per regolarizzare la globalizzazione.

La seconda parte del libro si muove su un binario diverso e diversa è la parola chiave: dignità, o ad essere più esaustivi, binomio indissolubile persona – dignità.

“Dall’individuo alla persona”. Non si ha più il soggetto astratto, ma si assiste ad una concretizzazione del soggetto calato nel sistema giuridico; nell’ordinamento occorre dare rilevanza a quelle variegata figure soggettive che in quel contesto vivono, e dunque il lavoratore, l’anziano, il bambino, il portatore di handicap, rispetto ai quali occorre non solo riconoscere ma dare valorizzazione a quella dignità che li caratterizza in quanto esseri umani.

Significativo un passaggio, che consente di affrontare l’ulteriore tematica legata al diritto di autodeterminazione:

“La dignità si realizza attraverso un processo, al quale concorrono il potere di governo della persona interessata e il dovere che incombe su chi deve costruire le condizioni necessarie perché le decisioni di ogni persona possano essere prese in condizioni di libertà e responsabilità. Deve essere dunque garantita a ciascuna persona la possibilità di vivere con piena dignità,

attivandosi, la società stessa, per l'eliminazione di quei fattori impediendi e per la soddisfazione delle più essenziali necessità umane. La vita degna di essere vissuta, allora, è quella che la persona autonomamente costruisce come tale”.

L'autodeterminazione, primo fra i diritti, deve essere riconosciuta anche rispetto al proprio corpo e, dunque, rispetto alla concezione della vita; agli individui devono essere forniti gli strumenti necessari per tutelare quello, tra i diritti, che rappresenta la “summa della libertà”. Fondamentale, come è di tutta evidenza, la tematica relativa al diritto alla salute ed alle scelte di fine vita.

Quanto all'ambito di tutela, nel passato si tendeva ad identificare il contenuto di tale diritto nella sola integrità fisica della persona; tuttavia oggi tale impostazione è considerata come estremamente riduttiva, in quanto la persona deve intendersi come indissolubile unità psico-fisica e dunque la salute la riguarda, necessariamente, nel suo complesso, comprensivo dell'equilibrio psichico, mentale e fisico. Evidentemente, fondamentale è la disposizione contenuta nell'art. 32 Cost. che riconosce alla salute il rango di fondamentale diritto dell'individuo e introduce, al secondo comma, il principio della *voluntas aegroti suprema lex*, facendo dunque propria una concezione del rapporto medico-paziente che, pur non volendo sottacere il fondamentale ruolo svolto dal primo, valorizza quanto più possibile la sfera di autodeterminazione del secondo. Dunque è al livello più alto del sistema delle fonti che si rinviene il presupposto giuridico del passaggio nel nostro ordinamento dalla fase del paternalismo medico, nel quale il professionista godeva di una pressoché totale ed indiscussa discrezionalità ed autonomia nello stabilire ciò che costituiva un bene o un male per il malato sostituendo dunque spesso la propria volontà a quella del suo assistito, alla fase dell'alleanza terapeutica tra medico e malato.

Quale corollario del menzionato principio di volontarietà dei trattamenti sanitari, l'art. 32 Cost. prevede, oltre al diritto ad essere curati, anche un diritto di libertà, sancito al 2° comma, di curarsi come di non curarsi, di rifiutare le cure proposte o di interromperle a fronte di un mutamento di convinzione.

Le questioni più delicate, che l'Autore affronta nella seconda parte del volume, attengono i casi nei quali tale libertà di scelta riguardi specifici trattamenti sanitari di tipo salvavita. Rileva, nuovamente, il tema della dignità. Questa è caratterizzata da una valenza oggettiva e generale, in virtù della quale ogni esistenza è di per sé preziosa e dignitosa non potendosi, evidentemente, tracciare da parte dello Stato alcuna differenziazione o giudizio tra vite degne o meno di essere vissute. Nell'opera, tuttavia si vuole sottolineare come le suddette condizioni di libertà non siano salvaguardate esclusivamente riconoscendo alla persona l'autodeterminazione di decidere se porre fine ad un'esistenza giudicata non più dignitosa; occorre, infatti, che la persona sia sostenuta anche quando nulla abbia disposto in tal senso e dunque quando la sua volontà sia quella di continuare a vivere. Anzi, in questo caso si renderà ancor più necessaria una risposta istituzionale comportando tale scelta un dispiego di risorse finanziarie di cui non tutti possono disporre. Si richiederebbe, dunque, una presenza pubblica non invasiva ma che sia la manifestazione concreta del principio di solidarietà che informa l'intero nostro ordinamento. “L'autodeterminazione trova così il suo fondamento in una convinzione nutrita di consapevolezza, in un contesto nel quale il legame sociale non è spento, ma ritrova il senso proprio di una relazione solidale”.

In tale principio cardine della volontarietà dei trattamenti sanitari si riverbera, in campo medico, l'intero sistema di valori cui la Costituzione è ispirata e su cui si fonda: il principio personalista, l'inviolabilità personale, il risetto della dignità umana, la capacità di autodeterminazione dell'individuo.

Nella terza ed ultima parte, dall'emblematico titolo "La macchina", Rodotà afferma che "tra persona e macchina si stabilisce un continuum: riconoscendolo, il diritto ci consegna anche una nuova antropologia, che agisce sulle categorie giuridiche e ne modifica la qualità. La riservatezza, qualità dell'umano, si trasferisce alla macchina".

Occorre reinventare il concetto di privacy, indispensabile per proteggere la propria sfera privata, la propria individualità, promuovendo strumenti ed istituti che tutelino tale limite invalicabile ma al contempo occorre avere ben presente il delicato ma fondamentale ruolo del diritto nella gestione del rapporto individuo – macchina. Tale avvertita necessità di rintracciare un indispensabile punto di equilibrio è resa evidente dalla circostanza che Internet è oramai da tempo divenuto lo strumento privilegiato, anche perché accessibile in modo pressoché universale, di accesso alla conoscenza.

L'Autore conclude sottolineando come la rete necessiti dunque di una regolamentazione chiara, garantista e neutrale, affinché si possano effettivamente tutelare la democrazia ed i diritti fondamentali. Proprio il carattere di neutralità fa sì che di tale onere non si possano sobbarcare né solo i governi nazionali né, tantomeno, i soggetti privati. Ed è qui che si chiude quel percorso tracciato da Rodotà: si torna alla necessità di un costituzionalismo globale, che solo potrà favorire un dialogo tra pari tra tutti i protagonisti di questo nostro mondo globalizzato.

Quello che occorre, in conclusione, è una costruzione del diritto "per espansione, orizzontale, un insieme di ordini giuridici correlati, non punto d'arrivo, ma strutturati in modo da sostenere la sfida di un tempo sempre mutevole, quasi una costituzione infinita".

Elisabetta Benedetti

ISSiRFA – CNR, Federalism, Regionalism and Territory. Proceedings of the conference. Rome, 19-20-21 September 2012 (a cura di S. Mangiameli), Milano, Giuffrè, 2013, pp. 398.

A quanti volessero prendere in considerazione le recenti e significative realizzazioni operate dalle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, riguardo i rapporti tra Parlamenti nazionali ed organi dell'Unione, ultime tappe dell'impervio cammino intrapreso nell'intento di provare come, utilizzando le parole di Federico Chabod, l'Europa sia "più un'idea politica che una geografia territoriale", innegabile appare oggi, nonostante questo cammino sembrerebbe in qualche modo giunto al suo naturale traguardo, come una effettiva integrazione politica sia ben lontana, e che la contingenza nate dalla crisi del 2011 abbiano inaugurato un periodo difficile, nel quale hanno ripreso nuovamente corpo progetti contrari ad ogni possibile unione sovranazionale.

Tra i motivi che renderebbero difficile il poter prevedere nella prossima legislatura dell'Assemblea di Strasburgo un'azione in grado di compiere quel "salto in avanti" necessario per superare l'attuale "guado", fatto di recessione economica e disoccupazione, si è soliti elencare la crisi dei partiti tradizionali, che in una situazione in cui tutto sembra diventato più precario, ed in cui più facilmente i vecchi equilibri appaiono distrutibili, aggiungerebbe incertezza ad un quadro tutt'altro che stabile.

Meno frequentemente appare in questi ben noti "cahiers de doléance" il tener presente un elemento parimenti in grado di esercitare dirette e cogenti influenze, ed al cui studio attraverso la comparazione delle esperienze di tredici ordinamenti nazionali (Argentina; Austria; Belgio; Bosnia Herzegovina; Canada; Etiopia; Germania; India; Iraq; Italia; Stati Uniti; Sud Africa; Svizzera) è finalizzato il volume oggetto di questa recensione: alla creazione di strutture sovranazionali, nel nostro come negli altri continenti, quasi mai si fa riscontro, all'interno dei singoli stati membri, la predisposizione di sistemi in grado di articolare ed adattare, attraverso differenziati gradi di autonomia locale, le politiche delle nascenti unioni; sistemi in cui i governi "sub nazionali" dovrebbero, viceversa, giocare un ruolo chiave.

Nel caso europeo essi dovrebbero non solo essere centrali nella fase di elaborazione ed attuazione del Diritto dell'Unione, ma anche all'interno di tutto il processo di "policy-making", dalla definizione dell'agenda, all'implementazione e valutazione "ex post" delle singole politiche, garantendo l'efficienza delle stesse, e divenendo in questo modo, più che semplici "intermediari", dei veri "partners" istituzionali.

Argomento del volume in esame è quindi la relazione concettuale tra federalismo e federazione da un lato, ed regionalismo e territorialità, dall'altro. Nonostante i persistenti interrogativi e le contraddizioni nei rapporti tra governi centrali e governi regionali, riguardanti, ad esempio, le possibilità di realizzare solo gradualmente un'amministrazione federale solida, o gli effetti indubbiamente favorevoli alla formazione di partiti regionali o addirittura etnici, essa è difatti divenuta parte stabile dei contemporanei studi sul federalismo. Profili solitamente affrontati dagli studiosi di Diritto costituzionale comparato al momento di descrivere le problematiche a cui sono chiamate a trovare soluzione le strutture di direzione politica nei paesi di nuova indipendenza, vengono qui applicati al contesto europeo, generando in questo modo originali ed innovative suggestioni e spunti di analisi.

Và dato quindi riconoscimento a questo coraggioso tentativo, per aver provato a redigere, attraverso la declinazione del concetto di federalismo, “terzo includente” per la conciliazione degli opposti fini della preservazione delle diversità e della introduzione di un grado minimo di unità, capace di prevenire conflitti e facilitare la cooperazione, dei preziosi materiali di studio, non solo per il mondo dell’accademia, ma soprattutto per quello degli interpreti ed operatori del diritto oltre che per i legislatori nazionali e sovranazionali.

Esempio concreto di ciò è facilmente riscontrabile nell’odierno dibattito parlamentare riguardante la possibile ridefinizione delle competenze e della composizione della nostra “camera alta”.

I casi di studio proposti potrebbero di fatti rappresentare validi strumenti di approfondimento per quanti, in ogni schieramento politico, forse attanagliati dall’ansia di chiudere il più rapidamente possibile questa stagione di annunciate riforme, stanno di fatto penalizzando la discussione riguardo a quali cambiamenti migliorativi per il funzionamento del paese sia possibile pervenire attraverso degli interventi di ingegneria istituzionale.

Una fretta che potrebbe portare a trascurare punti critici, come quelli attinenti alla composizione di un possibile “Senato delle Autonomie”. La mancanza di approfondimento e di analisi, combinandosi con una comparazione puramente “estetica”, operata in base a criteri formali, ed una non accurata valutazione dei profili storici di istituzioni ed ordinamenti, sarebbe difatti in grado di portare alla conclusione per cui, guardando alla storia, sia impossibile negare come le “seconde camere” abbiano svolto una funzione di luogo di articolazione ed espressione delle ragioni federative nei confronti dello Stato centrale, e che quindi, avendo questo modello dato esempi di efficienza e funzionalità tanto alti in paesi come gli Stati Uniti d’America o la Germania, esso sia auspicabile anche per il nostro paese.

Valutazione questa, che a prescindere dai suoi possibili esiti, si baserebbe però unicamente su di una ingannevole constatazione di somiglianza, avendo questi due paesi nello loro unità costitutive, rispettivamente, Stati federali e “Länder”, enti con definite radici, non solo storiche, ma anche politiche, ed essendo essi dotati di precipue sovrastrutture giuridiche federali o simil-federali.

Nell’illusione che attraverso questo genere di riforme sia possibile rifuggire ai mali di chi si trovi a ripetere costantemente ed in maniera mai dissimile i propri comportamenti, credendo che questi, prima o poi possano condurre ad effetti differenti, in realtà si finirebbe con il raddoppiare i problemi già esistenti; si dimenticherebbe difatti come le nostre Regioni ed amministrazioni locali, salvo poche eccezioni, siano apparati politico amministrativi scarsamente dotati di una autonoma identità, rappresentando essi prevalentemente una riproduzione su scala locale di “vizi” e “virtù” già ampiamente diffusi su scala nazionale, mere articolazioni di un unico sistema politico, e per un lungo periodo della loro storia semplici “vasi vuoti”.

Passando ora alla descrizione dei contributi presenti in questo volume appare necessaria una premessa riguardante gli studi di Diritto regionale all’interno della tradizione giuspubblicistica italiana, la metodologia della storiografia giuridica, e le possibili distinzioni tra la posizione del comparatista e quella dello storico nei diversi tipi di ricerca giuridica.

A causa del lungo e faticoso “iter” di attuazione vissuto dalla riforma regionale, la manualistica in questa branca del diritto ha tradizionalmente rinunciato all’ambizione di fornire quadri completi in tutti i loro particolari o sistemazioni sicure destinate ad essere resilienti nel tempo.

Accettando consapevolmente i propri limiti, guardandosi dal voler creare false certezze essa si è concentrata più che sul fornire facili risposte a prospettare le problematiche emergenti dall'interpretazione dei diversi "stadi" di attuazione di questo processo.

Di fronte a criticità insuscettibili di ritrovare una loro composizione sulla base di una "pura" logica giuridica la parte prevalente della Dottrina ha mantenuto una visione oggettiva e spersonalizzata nella valutazione dei successivi sviluppi dello "stato dell'arte", concentrandosi nella definizione di quei principi, che, emergenti dal piano legislativo e da quello della giurisprudenza costituzionale, fossero stati giudicati come definiti in maniera irreversibile, in quanto sottratti ad ogni polemica di ordine politico.

Solo in maniera incidentale si ricorda come la questione di lungo periodo riguardante il come contrapporre alle insufficienti dimensioni comunali ed al carattere artificiale delle circoscrizioni provinciali degli enti capaci di rappresentare le "membrature naturali" dell'Italia, "dimensione ottima" per l'efficienza dell'amministrazione, sia risalente nella storia costituzionale del paese, e presente ben prima che, con il Regio Decreto 8 settembre 1921 n. 1319, al termine del primo conflitto mondiale, venisse sancito all'interno dell'ordinamento la prima disposizione che in maniera esplicita menzionasse le Regioni in una accezione equiparabile all'attuale significato del termine al fine di concedere al momento della loro annessione delle apposite "Autonomie regionali" ai territori del Trentino Alto Adige e del Venezia Giulia precedentemente appartenenti al dissolto Impero Austro-Ungarico, e che le cosiddette "Regioni storiche", assimilabili in gran parte alle attuali circoscrizioni regionali, siano agevolmente sovrapponibili a quei compartimenti statistici delineati già nel secolo XIX per agevolare la raccolta dei dati demografici ed economici del Regno d'Italia.

Quanto affermato comporta come, per il suo essere esente da ogni pretesa organica, essendo animato unicamente dallo scopo di tentare una realistica analisi degli istituti vigenti e delle esperienze in atto, il presente volume, nonostante l'estrema eterogeneità dei suoi temi, fortemente si avvicini alle aspirazioni espresse da questi autorevoli manuali. Inoltre, al di là delle sue valutazioni riguardanti i rapporti centro-periferia all'interno dell'odierna discussione costituzionale, esso si riallaccia ad una ben precisa tradizione, che come un fiume carsico ha attraversato non solo gli studi di Diritto regionale, ma più in generale quelli di Diritto comparato ed in tema di interpretazione: la ricerca di principi e soluzioni che, sebbene siano coerenti con quelli posti dal "corpus juris" di riferimento, ad esso non si esauriscano.

Duplici è quindi l'oggetto di questa valutazione normativa di determinati rapporti umani nell'ambito dei vari sistemi giuridici. Da un lato, la ricerca nei diversi ordinamenti di soluzioni e discipline giuridiche facenti capo unicamente a specifici problemi sociali, al fine di evitare una comparazione tra risposte che non nascessero da comuni domande. Dall'altra il mettere in evidenza come le diverse discipline e le diverse costruzioni siano composte da dati puramente formali e razionali e da elementi che, invece, in senso ampio possono essere definiti come storici. Il fine di questa seconda azione, e di aiutare la comprensione della portata e della storicità delle costruzioni dogmatiche, e nonostante siano passati dalla sua pubblicazione più di Sessant'anni, esso può essere ancora ravvisato in questo breve estratto dal saggio di Tullio Ascarelli "prefazione agli Studi di diritto comparato e in tema di interpretazione": "[facilitare] un controllo del valore logico delle varie costruzioni e dei loro limiti ed evitando il pericolo di scambiare concetti che mirano solo a raffigurare situazioni e esprimere valutazioni storicamente determinate con concetti di logica pura o l'illusione, pur sempre ricorrente, di quanti qualificano

come “logiche” le costruzioni del proprio diritto ed “empiriche” quelle dei diritti stranieri, perché tratti a ravvisare come “naturale” e “logico” quanto è corrente nel proprio ambiente”.

Venendo ora al testo in esame esso rappresenta la raccolta degli atti della Conferenza “Federalism, Regionalism and Territory” organizzata a Roma il 19, 20 e 21 Settembre del 2012 dalla Associazione internazionale dei Centri per gli studi sul federalismo (IAFS). Come tema di questa periodica riunione venne scelto nel 2012, manifestando in questo modo interesse e particolari capacità predittive riguardo le possibili riforme costituzionali paventate al termine della XVI, e attualmente rilanciate nel corso della XVII Legislatura, quello del ruolo del territorio nell’ambito della teoria del federalismo e delle sue peculiarità rispetto alle funzioni da esso svolte negli stati unitari; ruolo e peculiarità riassumibili in tre punti principali:

1. Il territorio di una federazione è il risultato di un’alleanza tra i suoi componenti o stati membri, per la quale attraverso la limitazione della loro sovranità, esso viene messo a disposizione della federazione, e che ha come diretta conseguenza la contemporanea applicazione sullo stesso sia della legge federale che di quella del singolo stato.

2. Il territorio di una federazione è anche l’elemento in grado di permettere non solo l’unione ma anche la diversità, consentendo la sopravvivenza al suo interno di politiche, istituzioni, costumi, usi, lingue e religioni fortemente eterodossi tra di loro.

3. Le frontiere interne al territorio di una federazione oltre ad non avere necessariamente una natura storica, non vengono solitamente munite di congegni atti al mantenimento della loro integrità.

La elezione di questi tre elementi data dal giudizio sulla loro idoneità ad esprimere in maniera efficace un quadro dell’odierna condizione storico spirituale dell’Europa espresso dagli organizzatori della Conferenza, è presto giustificabile ed intuibile se questi vengono confrontati con le recenti tendenze in materia di decentramento e di organizzazione operanti nel rapporto tra Unione europea ed i suoi singoli Stati membri.

Oltre a ciò i “papers” presentati, attraverso l’analisi delle connessioni tra dimensione economica e dimensione politica e sociale che l’argomento è in grado di sviluppare allargano il loro campo di analisi oltre i confini del continente europeo. La ragione è riscontrabile nell’assunto per cui sebbene la territorialità svolga un ruolo importante nella definizione di “comunità territorialmente delimitate”, che sono i mattoni di ogni federazione, tuttavia questo elemento non sia sufficiente a definire l’identità territoriale. È pertanto necessario per gli autori di questo volume superare il concetto di territorialità in senso ristretto, statico e immutabile, dato dal semplice sentimento di appartenenza ad un determinato luogo, al fine di pervenire ad una più ampia concezione della “politica della differenza”. Per tale ragione vengono presentati casi di studio potenzialmente in grado di dimostrare queste correlazioni tra elementi socio-economici e culturali.

In particolare nelle pagine dedicate al ruolo svolto dalla etnia nella determinazione dei confini regionali e locali grande spazio è lasciato all’ordinamenti della Repubblica federale etiope, all’interno della quale grazie alla Carta del 1995 venne costituzionalmente sancito il riconoscimento giuridico ed istituzionale dell’etnia come criterio per la ridefinizione dei suoi confini interni. Modello in parte dissimile ma accomunato dalla struttura federale dello Stato e dalla grande eterogeneità della sua popolazione è quello descritto nell’intervento dedicato ai processi di formazione degli stati e delle regioni indiane; qui il sostrato etnico venne invece

sostituito nell'affrontare la questione territoriale attraverso il ricorso a criteri ispirati alla lingua, alla cultura, alle tradizioni ed alla religione.

Tornado al continente europeo i casi proposti sono uniti dalla intenzione di dimostrare come la questione territoriale sia strettamente collegato alla situazione politica ed economica in paesi la cui condizione sia quella di trovarsi ad affrontare vincoli alla possibilità di poter continuare ad alimentare il consenso sulla propria azione di governo attraverso l'accrescimento del debito pubblico e tensioni sul proprio mercato finanziario. Il ben noto caso rappresentato dalla proposta di riforma degli enti provinciali in Italia o i tentativi di accorpamento comunale e cantonale operato in Svizzera al fine di raggiungere più alti livelli di eguaglianza fiscale ed una migliore allocazione delle risorse destinate ai servizi pubblici locali, rappresentano i due estremi di uno stesso "continuum".

Infine con la disanima della formazione di recenti modelli federali (e. g. Iraq) in grado di "mettere alle corde" la distinzione tra federalismo duale e cooperativo si vorrebbe dimostrare come il ruolo giocato da singole "unità costituenti" qualora esse vengano considerate al pari di "unità politiche territoriali" porti la relazione tra territorio e federalismo ad un grado di estrema complessità.

In conclusione il contributo di maggior rilievo dello scritto, destinato, data la traduzione in lingua inglese di tutti i suoi saggi ad un vastissimo pubblico, è quello di essere in grado di offrire una convincente distinzione tra elementi fisiologici e patologici presenti nella gerarchizzazione delle competenze attribuite ai diversi elementi costitutivi dello Stato. Se la questione di fondo non è con quali operazioni di ingegneria istituzionale sia possibile efficientare questo aspetto problematico della macchina statale ma come inverare i presupposti del suo funzionamento - con quali strumenti ed attraverso quali metodologie interpretative - appare evidente, al fine di scongiurare l'evenienza per cui i livelli locali e decentrati del governo non compiano le funzioni ad esse assegnate ed al contrario pretendano di assolvere compiti ad essi non ascritti, indispensabili siano opere come questa in grado di delineare nella comparazione tra diversi tipi di stato e famiglie giuridiche i comuni strumenti di autodifesa messi in atto dal costituzionalismo: "l'equilibrio dei poteri e l'importanza dei freni e dei contrappesi".

Simone Ferraro

L. CANFORA, G. ZAGREBELSKY, La maschera democratica dell'oligarchia. Un dialogo, a cura di G. PRETEROSSO, Bari, Editori Laterza, 2014, pp. 136.

Il momento storico attuale, segnato dalla crisi economica esplosa nel 2008, che ha piegato le economie mondiali – ancora oggi annaspanti e alla ricerca disperata di una difficoltosa ripresa –, ha reso manifesta l'impotenza degli Stati nazionali nel dominare autonomamente le incursioni speculative della finanza globalizzata con gli ordinari strumenti di politica monetaria. Con riferimento al livello sovranazionale europeo, il grado di integrazione e interdipendenza delle economie degli Stati membri, culminato con l'adozione della moneta unica, ha sottratto pilastri fondamentali della sovranità economica statale, mostrando al contempo la debolezza di un'unione economica in assenza di una compiuta unione politica. Lo spazio di manovra degli Stati membri dell'Unione – in particolare di quelli considerati eufemisticamente “poco virtuosi”, come l'Italia – si è ridotto ad un piano sostanzialmente esecutivo di politiche di austerità eterodirette, considerate salvifiche e indispensabili per fronteggiare l'attuale contingenza economica. Le conseguenze nefaste di tali “ricette” si sono abbattute – elemento, questo, di non scarsa importanza – sulle frange più deboli, come pure sul c.d. “ceto medio”, bacino di consenso per eccellenza per i partiti di governo nelle democrazie occidentali. Lo stato sociale, che ha contraddistinto il modello costituzionale europeo del secondo dopoguerra, viene dipinto dai “manovratori” nazionali e sovranazionali come un fardello dannoso sulle spalle di economie soffocate da anni di sprechi, malversazioni ed eccessivo assistenzialismo.

In un tale contesto, il dialogo tra L. Canfora e G. Zagrebelsky, curato dal prof. Geminello Preterossi, mira – per parafrasarne il titolo – allo smascheramento di un portato ideologico che – lungi dal potersi fregiare della tanto propagandata “neutralità tecnica”, funzionale all'accettazione sociale di quella che è una certa, determinata e particolare visione politica –, è il frutto avvelenato dei rapporti di forza esistenti nella società contemporanea. Le dinamiche di potere, al di fuori della ristretta cerchia degli addetti ai lavori, appaiono oggi sfuggenti e assai poco comprensibili alla gran parte dei cittadini europei. Si assiste, in altre parole, all'accentramento di potere economico e decisionale, sostenuto da un monopolio delle competenze di cui è figlia una pervasiva retorica dell'inevitabile. Questa, allentando ulteriormente i già deboli lacci della responsabilità politica domestica e sovranazionale, si rivela utile tanto ai decisori quanto agli esecutori ai fini del perseguimento di obiettivi politici parziali, propagandati come interesse generale.

Dagli Autori è offerta – senza, peraltro, sacrificare la scorrevolezza e la comprensibilità delle argomentazioni, proprie della forma dialogica –, una lettura del reale in una prospettiva storico-costituzionale. L'intento – per così dire – socratico è che il lettore possa prendere coscienza delle forme concrete di strutturazione del potere nella società post-moderna, onde «stracciare il velo» dietro cui si celano le «forze retrosceniche» che condizionano le dinamiche sociali. Tutto ciò nella consapevolezza che «il conflitto in atto sia proprio questo: battersi affinché il suddito ridivenga cittadino» (pp. 12-13).

Col muovere da un inquadramento storico-filosofico del concetto di potere oligarchico di ascendenza aristotelica, gli studiosi propongono un'interpretazione del concetto di oligarchia nel contesto odierno. Lo sforzo definitorio consente, per questa via, di porre in luce i caratteri

tanto materiali quanto antropologici della tendenza alla concentrazione oligarchica del potere, che ha segnato da sempre la storia dell'umanità, in ogni epoca e ad ogni latitudine. Ciò che emerge dall'analisi sono i profili distintivi della "nuova" oligarchia, rispetto ai precedenti storici del fenomeno. In tal senso, risulta di tutto interesse la denuncia del moderno nichilismo culturale, la cui manifestazione concreta è rinvenibile in un'inedita confusione dei mezzi con i fini: denaro e potere – che in epoche storiche precedenti hanno costituito per le classi dominanti i mezzi utili al perseguimento degli obiettivi più disparati –, a tutt'oggi, nel circolo vizioso del loro reciproco collegamento, assurgono l'uno a «strumento di conquista, di garanzia e di accrescimento dell'altro» (pp. 8-9).

L'ostacolo principale risiede, tuttavia, nell'individuazione concreta della minoranza privilegiata realmente detentrica del potere. Gli Autori rilevano come, in un contesto culturale come quello attuale – che esclude la praticabilità di soluzioni alternative alla forma di governo democratica – le oligarchie, per ragioni di autoconservazione, da un lato, mantengano ferme sotto il profilo formale istituzioni e procedure del regime democratico; dall'altro, le neutralizzino sotto il profilo sostanziale. Pertanto, nelle sembianze di «oligarchie in forma democratica», esse piegano le regole di convivenza comune all'interesse particolare, instaurando in tal modo un regime eccezionale di «illegalità legalizzata» (p. 10), che pare riecheggiare lo *jus datum scelere* di lucaniana memoria. L'identificazione dei soggetti titolari del potere oligarchico, peraltro, risente dell'impossibilità di riconoscere in essi singole e determinate persone fisiche, alle quali addebitare forme di responsabilità politica o giuridica. Quella che, sulla scorta del pensiero dahrendorfiano, potremmo definire come la "nuova classe globale" agisce, infatti, all'interno di strutture finanziarie spersonalizzate, al riparo dal conflitto politico visibile. Gli Autori denunciano, pertanto, il fine ultimo di un tale sistema perverso: la progressiva e pianificata estensione della finanza speculativa in settori fondamentali di prestazione di servizi sociali. In tal senso, il «vaniloquio terroristico» (p. 53) sui rischi dell'instabilità finanziaria statale, sulla costante minaccia di default degli Stati nazionali, è utilizzato strumentalmente per indurre le autorità nazionali all'attuazione di politiche economico-sociali finalizzate alla dismissione di patrimonio pubblico e allo smantellamento complessivo del *welfare*.

Ciò si ripercuote sul piano domestico ancor più gravemente in circostanze di crisi politico-istituzionale, come quella che imperversa in Italia. Questa – agli occhi degli Autori – si manifesta, da un lato, nell'impoverimento di sempre più vaste frange della popolazione e nella contestuale restrizione dell'accesso di queste ultime alla rappresentanza; dall'altro, nel sostanziale isomorfismo partitico a tendenza centrista delle principali formazioni politiche, così come nei maldestri e maliziosi progetti di revisione costituzionale, combinati a legislazioni elettorali (incostituzionali), distorsive del principio di rappresentanza e improntate alla cooptazione verticistica dei candidati. Ciò pare suffragare il pensiero di Jacques Rancière, secondo cui la democrazia rappresentativa deve intendersi come forma di governo pienamente oligarchica, in quanto sistema di rappresentanza di minoranze in possesso dei titoli sufficienti per occuparsi degli affari pubblici.

Tutto questo comporta la sottrazione di materie fondamentali per la convivenza sociale al conflitto politico-democratico. In tal senso, gioca un ruolo notevole la matrice tecnocratica dei circuiti deliberativi sia a livello nazionale sia sovranazionale che, sulla base del principio gerarchico della competenza tecnica, neutralizza la dialettica politica e il pensiero critico, sgombrando così il terreno da ogni soluzione alternativa alla logica dominante. Ciò decreta «il

trionfo delle oligarchie, che ancora una volta stanno dietro le quinte e gioiscono del fatto che le contrapposizioni si appannino» (p. 83).

In linea con quanto detto, dalla lettura dell'opera si evince con chiarezza l'attenzione, prestata dagli Autori, all'avvenuta traslazione dei centri decisionali dal piano nazionale a quello sovranazionale e la preoccupazione concernente la necessità che questo processo sia accompagnato dalla creazione di un effettivo spazio politico europeo. In quest'ottica, dall'inedita e macroscopica contraddizione di «aver fatto la moneta senza lo Stato europeo» (p. 62), discendono notevoli problematiche, di natura sia istituzionale sia politica, che si ripercuotono sulle prospettive future dell'Unione.

Per quanto concerne la prima tipologia di problematiche, è opportuno rilevare l'alto grado di ibridazione del modello istituzionale sovranazionale, considerato deficitario sotto il profilo della legittimità democratica. L'attribuzione esclusiva della titolarità del potere di iniziativa legislativa alla Commissione europea, organo esecutivo, anziché al Parlamento – cosa che costituisce un *unicum* nella tradizione costituzionale occidentale –, infatti, testimonia la marginalità tutt'ora persistente del ruolo dell'Assemblea, unico organo elettivo, all'interno del procedimento legislativo dell'Unione, monopolio di fatto di Consiglio e Commissione. Oltre a ciò, pesa l'assenza di rapporto fiduciario tra questi ultimi e l'organo parlamentare, tale da consentire l'efficace attivazione da parte del Parlamento di responsabilità politica a carico delle istituzioni titolari del potere esecutivo.

Le criticità di natura politica attengono alla assai scarsa contrapposizione ideologica in seno all'organo assembleare. Tutto questo per diversi ordini di motivi. In primo luogo, va segnalata la costante prassi consociativa, seguita dai due partiti con il più alto numero di seggi, che riduce drasticamente la dialettica politica parlamentare, in particolare con riguardo agli indirizzi fondamentali di politica economica. In secondo luogo, è da rilevarsi il carattere secondario delle elezioni europee che, da un lato, confermano la posizione dominante dei partiti nazionali rispetto ai partiti a livello europeo, essendo i primi determinanti per il risultato elettorale conseguito dai secondi, così come nella selezione dei candidati e nella proposta delle agende politiche; dall'altro, risultano generalmente percepite dall'elettorato come un'occasione di valutazione (solitamente negativa) in corso di mandato dell'operato dei partiti nazionali al governo.

Ciò detto, dalla lettura dell'opera emerge con chiarezza l'idea degli Autori di come l'Unione costituisca tanto il prodotto storico della maturazione culturale dei popoli europei e, come tale, irreversibile, quanto l'unico ambito in cui l'azione politica di riattivazione dei circuiti democratici possa risultare efficace. A tal fine, quindi, è necessario recuperare il fondamento ideale che è stato alla base del processo di integrazione. In questa prospettiva, l'esperienza storica vissuta deve servire a riprendere il cammino con un cambio di strategia, tale da riaffermare l'autonomia della politica dall'economia, irrobustire le istituzioni democratiche, nella consapevolezza che solo così sia possibile agire per sanare le disuguaglianze sociali. Il primo passo per raggiungere l'obiettivo è comprendere dove realmente il potere si cela.

Matteo Pati

[Wael B. Hallaq, Introduzione al diritto islamico, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 260.](#)

Un individuo su cinque oggi appartiene alla fede islamica, afferma l'autore di questo volume, edito e tradotto per l'Italia dal Mulino nella prima edizione del 2013. Eppure, persino nel mondo accademico europeo ed occidentale contemporaneo poco ancora è realmente noto su religione e cultura islamica, e ancor meno su ciò che sta alla base della società islamica, come ad esempio, le sue fonti, la formazione dei giudici, la stratificazione normativa, l'amministrazione della giustizia. In questo, il libro in questione, scritto da Wael B. Hallaq, professore di Diritto Islamico presso l'Università McGill di Montréal, si rivela subito un valido strumento di indagine sul mondo giuridico islamico, avendo premura di introdurre concetti e categorie (come quello di *haram* o di *fard*, ad esempio, che si vedranno più avanti), ignote e comunque lontane al giurista occidentale contemporaneo, e lo fa in modo lineare, suddividendo il libro in due momenti (età *pre-moderna* e *moderna*, che vide l'avvento della colonizzazione e di fratture nel mondo arabo), e corredando l'opera di un interessante glossario terminologico e di una cronologia delle fonti del diritto che si apre proprio con l'anno 610, anno cioè in cui il profeta *Muhammad* riceve la sua prima rivelazione. E ciò non stupisca. È lo stesso professore, infatti, già nell'introduzione, a tracciare una netta linea di demarcazione fra i due mondi: quello dell'*autogoverno comunitario* islamico dell'età *pre-moderna* e quello occidentale, in cui è lo Stato – e la sua complessa evoluzione storico-costituzionale che ha conosciuto diversi momenti di *catarsi* – a disciplinare l'educazione del futuro giurista, che studia in scuole pubbliche e/o private ma comunque sottoposte a leggi emanate dallo Stato. Ed è poi il giurista, quale *scienziato del diritto* – che professa cioè la scienza del diritto, o ne fa oggetto di studio e di pratica – ad essere sottoposto, al pari degli altri cittadini dell'ordinamento statale costituito, alla legge statale, che permea così ogni aspetto della vita sociale tale da spiegare perché la teoria legale nel mondo occidentale abbia avuto al suo centro tutto un discorso sull'affermazione e lo sviluppo delle libertà individuali negoziate *da* e *con* lo Stato. Per stessa ammissione del professore, una siffatta situazione sarebbe stata inconcepibile nel mondo islamico. In età *pre-moderna* senza dubbi, dato i poteri non pervasivi dello Stato in quell'epoca, per cui risultava possibile per una famiglia di Baghdad, spostarsi al Cairo, senza attraversare frontiere né mostrare documenti né avere l'obbligo di residenza geografica. Ciò era dovuto ad una quasi totale assenza di uno Stato-apparato, contrapposta ad una pervasiva presenza, all'interno di ogni comunità e/o villaggio, di un centro di autorità ricoperto dal *muftì*, che, assieme ad altri tre funzionari, quali *l'autore-giurista*, il *qadi* e il *professore di diritto*, svolse un ruolo fondamentale nella costruzione ed applicazione della *shari'a*, che altro non è che la Legge dell'Islam, oggi connotata di valenze eminentemente negative. Il *muftì* può essere paragonato ad un giureconsulto, uno specialista privato, che però si riteneva legalmente e moralmente responsabile della comunità in cui viveva, ma non rispetto al potere politico e agli interessi di chi lo deteneva. Ciò, perché, avverte l'autore, in lingua araba tuttora non c'è una distinzione concettuale fra ciò che è morale e ciò che è legale, anzi, i due termini si equivalgono. E dunque il *muftì*, essendo investito da questa autorità morale/legale, era chiamato ad emettere una *fatwa*, ovvero a dare un responso 'legale' rispetto ad una questione che qualche membro della comunità, sia ricco che povero, poteva sottoporgli a titolo gratuito. Così si dica pure per le altre figure sopraindicate: tutte autorevoli personalità nelle comunità in cui vivevano, che erano

rispettate per la loro sapienza e per la loro moralità e che presiedevano a gran parte della vita comunitaria, di cui conoscevano profondamente gli usi e i costumi, e controllavano le importantissime *waaf*, le Fondazioni Pie, che costituivano più della metà di tutta la proprietà immobiliare e sostenevano il sistema di amministrazione della giustizia con donazioni a moschee, scuole ed università religiose, ospedali ed opere pubbliche.

Con il passar del tempo, i responsi dati dal *mufì* e dagli altri giureconsulti, vennero raccolti, incrementati, ed infine trasmessi, sia oralmente che per iscritto, in forma di *trattati di legge*. Su tutti, comunque, la *fatwa* aveva autorità conclusiva, essendo il prodotto di una superiore competenza giuridica e più un *mufì* era sapiente e più la sua *fatwa* era ben accolta ed applicata. Si noti bene come il grado di sapienza non era stabilito se non dalla pratica e dal grado di autorevolezza di cui un *mufì* poteva godere, e non da titoli o diplomi. L'assunto di fondo che venne elaborandosi, era che il pensiero razionalista da solo fosse insufficiente per garantire equità, amministrare giustizia e stabilire leggi giuste: pure il più alto intelletto fra gli uomini, senza l'aiuto divino, non poteva comprendere appieno le leggi che governano il mondo, conosciute solo dal suo Creatore, e quindi rivelate. Questo connubio fra ragione e rivelazione diede vita alla *Usul Al-Fiqh*, la Teoria del Diritto. Si scopre, così, ciò che di fondo contraddistingue, in maniera indubbia, il diritto islamico dal diritto occidentale. La frattura è infatti alla fonte: al vertice del diritto islamico vi è il Corano, quale sapere rivelato direttamente da *Allah* al suo profeta *Muhammad*, la cui condotta personale è stata così esemplare per tutti gli uomini, che la sua biografia, nota nella letteratura giuridica come *Sunna*, ossia 'modello', è considerata come la seconda principale fonte del diritto dopo il Corano. Le altre fonti del diritto erano gli *Hadith*: dettagli, episodi della *Sunna* che, con il tempo, assunsero la forma di racconti. Ora, poiché nei secoli questi episodi o *corpus* di racconti vennero a moltiplicarsi, principale preoccupazione dei Teorici del Diritto divenne ben presto quella di elaborare dei criteri di trasmissione che li rendessero 'attendibili'. L'applicazione di tali criteri portò di circa 5000 *Hadith*. La catena di trasmissione, ad esempio, poteva esser tale per cui se un *hadith* fosse passato da un trasmettitore $A \rightarrow B \rightarrow C \rightarrow D$ ed F , ma l'identità del trasmettitore E fosse rimasta ignota, l' *hadith* in questione non poteva essere consultato ed applicato per un ragionamento. Dato che, come sopra ricordato, in lingua araba non esistono termini che differenzino concettualmente 'ciò che è morale' da 'ciò che è legale', il fine del 'giurista-religioso' era quello di stabilire una categoria normativa per ogni nuovo caso che incontrasse. La *Shari'a* riconosce cinque di queste categorie, in modo tale da 'inquadrare' e regolare l'intera gamma delle azioni umane e di dare giusto ordine alla vita degli uomini, non però – come sostiene l'Autore – per esercitare un controllo su di essa, compito questo del Diritto Moderno e dello Stato che lo sostiene. La prima di queste categorie è quella dell' *HARAM*, ossia, del 'proibito', e che comporta il sanzionamento di un atto considerato vietato; la seconda è quella del *FARD*, dell'obbligatorio e prevede una punizione nel caso di omissione di un atto la cui esecuzione è considerata necessaria. Esempi di azioni rientranti in queste due categorie: il furto e l'inadempimento contrattuale sono azioni *haram*; la preghiera o il pagamento dei debiti sono invece atti di tipo *fard*. Altre categorie sono poi quelle dell'atto 'raccomandabile', 'neutro' e 'disapprovato': compiere un'azione disapprovata o non fare ciò che è raccomandabile, anche se di per sé non comportano una punizione, sono da bandire e saranno comunque giudicate poi nell'Aldilà. Non è prevista nessuna punizione né ricompensa per chi compia un atto 'neutro', come mangiare cibi leciti ad esempio. Quando, dunque, nel corso del suo ragionamento il

giurista incontra nel Corano o nella Sunna un'espressione proibitiva o imperativa, deve decidere in quale di queste cinque categorie collocarla. Ciò ha dato luogo, nel corso dei secoli, a diverse interpretazioni già per lo stabilire una forma linguistica come imperativa ovvero proibitiva.

Un'altra importante fonte del diritto islamico è il consenso, definito come 'accordo della comunità' *impersonato* dai giuristi più insigni, ed è tale da conferire alle sentenze e alle opinioni che vi sono soggette uno *statuto di conoscenza definitiva e certa*. Ci furono innumerevoli dispute in dottrina sulla validità universale o meno del consenso: secondo alcuni teorici, essa non poteva derivare dalla 'ragione umana', essendo questa fallibile ed imperfetta, ma affondare le sue radici nel Corano e della Sunna. Tuttavia, i primi tentativi teorici di stabilire un fondamento coranico del consenso fallirono, mancando nel Testo Sacro un riferimento diretto. Per le stesse ragioni, altrettanto deludenti si rivelarono anche i racconti profetici ricorrenti. Rimaneva da valutare alcuni *hadith* solitari che menzionavano solamente un dato di fatto: che la comunità nel suo complesso non poteva accordarsi su un errore. Il consenso è una delle fonti del diritto, e pertanto, deve dimostrare di basarsi su una certezza evidente, altrimenti tutto il fondamento del diritto, e perciò stesso della religione, sarebbe soggetto al dubbio. Questo dilemma fu risolto dai giuristi del tempo prendendo in considerazione un corpus di tradizioni profetiche ricorrenti *tematicamente* ma non verbalmente. Il tema, nonostante le diversità linguistiche, ricorrente in questi racconti, venne rinvenuto nell'assunto secondo cui le comunità fossero preservate dall'errore in virtù della grazia divina. Così, istituito definitivamente come una delle fonti del diritto, il consenso poté certificare ogni norma che fondata su prove testuali verosimili. La *ratio* – diremmo noi – dietro questa affermazione, era la seguente: se si fosse raggiunto il consenso su prove verosimili, queste non potevano essere soggette ad errore, nella misura in cui l'intera comunità non potesse cadere in errore. Da ciò si fece derivare una conseguenza importantissima per tutta la costruzione e la visione giuridico-religiosa, ossia: la conoscenza che il consenso conferisse certezza ai casi ad esso soggetti innalzava quest'ultimi al livello di 'testi indiscutibili', al pari del Corano e degli *hadith* ricorrenti. Pertanto, riaprire tali casi per cercare nuove soluzioni avrebbe significato mettere in dubbio il criterio del consenso e della certezza dell'assunto descritto, e conseguentemente il Corano e la *Sunna*. Ma l'Autore su questo punto si sente di poter rassicurare sul fatto che questi casi, soggetti alla certezza del consenso, fossero numericamente insignificanti rispetto a quelli in cui vi era disaccordo fra i giuristi. E per essi veniva applicato il metodo del ragionamento deduttivo, utilizzato anche per dirimere casi di assoluta novità. I ragionamenti deduttivi erano di vari tipi, ma principalmente il *Qiyas* (insieme di metodi, come ad esempio l'analogia, attraverso cui i giuristi arrivavano a stabilire le norme giuridiche e considerato per questo la quarta fonte del diritto), l'*Istislah* (pubblico interesse) e l'*Istihsan* (preferenza giuridica). Tali metodi interpretativi costituivano lo *strumentario* – come lo definisce il Professore –

dello IJTIHAD, vale a dire l'insieme dei processi di ragionamento che un giurista poteva disporre per poter applicare nel modo migliore la norma giuridica ad un caso particolare. L'IJTIHAD, implicando un complesso processo deduttivo tanto sul piano linguistico che su quello propriamente legale, ricadeva nell'ambito del *probabile*, a differenza di precetti testuali di significato univoco presenti tanto nel Corano, quanto nella Sunna e decisi per consenso; casi che, come avverte ripetutamente l'Autore, erano di numero relativamente esiguo, per cui si può con franchezza affermare che il diritto islamico è soprattutto il risultato dell'IJTIHAD, e cioè di un metodo interpretativo basato sulla probabilità, tale da conferire al diritto islamico il suo

tratto più peculiare: per ogni caso e per ogni eventualità potevano esistere da due ad una decina di pareri legali, e nessuno di essi poteva avere dominio su di un altro o esclusività in una determinata materia. Tradotto ciò equivale a dire che il diritto islamico, è stato a lungo caratterizzato da pluralismo legale, per aver riconosciuto le consuetudini locali e per aver offerto una vasta gamma di opinioni legali su uno stesso ordine di fatti. Questa affermazione proverebbe non solo il carattere ‘flessibile’ del diritto islamico di sapersi adattare a società differenti, ma anche la sua capacità di evolvere e cambiare nel corso del tempo, scegliendo di volta in volta e selezionando le opinioni più adatte rispetto ad una determinata casistica, e creandone anche di nuove.

Così, secondo il prof. Hallaq, verrebbe a cadere l'accusa di rigidità lanciata dal colonialismo europeo al diritto islamico, volta a giustificare lo smantellamento del sistema della *Shari'a*, rivelandosi a suo dire non solo sbagliata ma oltretutto paradossale. Di fatto, per i giuristi musulmani essa non era altro che *“un'indicazione assoluta volta a regolare ogni campo del comportamento umano, dai riti religiosi ai rapporti familiari, al commercio, al crimine e via dicendo”*. Nella trattazione che segue, quindi, l'Autore si dilunga in una rassegna di temi e varietà di soggetti rinvenibili nella corposa letteratura giuridica, dai breviari ai trattati molto più complessi. Tali opere si distinguevano per la diversa organizzazione dei contenuti, ad eccezione dei capitoli sui riti (ossia abluzioni, preghiera, elemosina rituale, digiuno e pellegrinaggio) che occupavano il primo posto e seguivano un ordine fisso. Le differenze nella trattazione delle altre aree legali, in alcuni casi notevoli, sono attribuibili alle diverse scuole giuridiche esistenti. Nell'Islam sunnita, infatti, erano quattro: HANAFITA, MALIKITA, SHAFIITA e HANBALITA, che presero il loro nome dai maestri giuristi ritenuti loro fondatori. Queste scuole sono molto lontane dal nostro concetto di facoltà di scienze giuridiche, con le quali, sottolinea il professore, non hanno alcun tratto in comune. Infatti, in lingua araba, la scuola giuridica si chiama *madhhab*, termine dai molteplici significati tutti in qualche modo connessi tra loro. In generale indica *‘l'opinione o l'idea che si sceglie di adottare e, di qui, l'opinione particolare di un giurista’*, significato storicamente risalente alla metà dell'VIII secolo, se non alla fine del VII, e diventò d'uso comune agli inizi del IX. E dunque, solo col passar del tempo, il termine tecnico di *madhhab* finì con l'indicare la ‘scuola dottrinale’ dotata di varie caratteristiche. Le scuole, infatti, rappresentarono un aspetto fondamentale della *shari'a*: fino a che non furono sciolte dalla riforma moderna, nessun giurista poteva operare indipendentemente da esse, ed anche se la gente comune era libera di seguire l'una o l'altra scuola per indicazioni comportamentali o per un caso specifico (un contratto di vendita ad esempio, o le regole da seguire per la preghiera). Per quanto riguarda la loro diffusione geografica: la scuola HANAFITA nacque in Iraq, ma estese la sua influenza fin verso l'Iran e l'Asia centrale fino a toccare il subcontinente indiano e divenne la scuola principale nell'Impero ottomano. Oggi comunità di credenti tradizionalmente *hanafite* si trovano in Pakistan, India, Iraq, Asia centrale, Bangladesh, Siria, Giordania, Turchia e Palestina.

La scuola MALAKITA ebbe origine nell'Hijaz, per poi diffondersi subito dopo in Egitto e in gran parte del Nord Africa, fino ad arrivare nella Penisola Iberica durante l'epoca di dominazione musulmana.

La scuola SHAFIITA si radicò, invece, in Egitto, in Siria (che divenne in parte hanafita), nel Basso Egitto, ed in alcune zone dello Yemen, della Malesia e dell'Indonesia. La scuola HANbalita, infine, fu inizialmente meno diffusa e radicata principalmente nella città di Baghdad fra il X e il XIII secolo, ma oggi conosce un nuovo seguito in Arabia Saudita.

Va, inoltre, annoverata la scuola, di tradizione sciita, ZAYDITA, predominante nello Yemen, in Iran dal XVI secolo, in Bahrein, Libano meridionale, Iraq meridionale ed Azerbaigian.

Interessante, nel prosieguito della sua trattazione dell'età pre-moderna, il capitolo intitolato "Shari'a e Società", e in particolare, il paragrafetto dedicato allo status giuridico delle donne. Le fonti, consistenti per lo più in atti del tribunale, poco dicono purtroppo sulla provenienza sociale delle donne coinvolte nei processi, o di come venissero considerate dai membri delle comunità di cui erano parte, o se i benefici delle leggi fossero diseguali per le donne ricche rispetto a quelle più povere. Quel che resta certo, è che la rettitudine personale avesse un ruolo importante ed incisivo nei processi e che le donne molto spesso si presentavano sole ai processi, altrimenti, soprattutto in caso di donne di ceto elevato o di non musulmane, avevano a rappresentarle un parente maschio, un servo o colui che gestiva i loro affari. Per quanto riguarda la tipologia delle controversie, queste erano per lo più cause per danni civili, per lo scioglimento di un matrimonio, per alimenti o custodia dei figli, ma anche cause per diffamazione contro altre donne, oppure cause di schiave liberate intentate contro i loro ex padroni. L'Autore ammette che il diritto islamico rifletteva un assetto societario di strutture legali e sociali legate alle differenze di genere; ed è altresì vero, come alcuni storici (cfr. ad esempio, M. C. Zilfi) hanno fatto notare, che il linguaggio dei tribunali privilegiava lo status sociale degli uomini e dei musulmani rispetto a quello delle donne e degli infedeli; come è innegabile che secondo la dottrina legale la testimonianza di una donna avesse un valore dimezzato rispetto a quella di un uomo... Ma qui il professore si sente di assicurare che tale status non era in fondo tanto dissimile di quello delle donne europee della stessa epoca. E passi.

La seconda parte, dedicata proprio alle 'Modernità e Fratture' dell'epoca moderna, appunto, si apre con un *excursus* sulla colonizzazione del mondo musulmano in India, a partire dal XVII secolo, da parte della Gran Bretagna. Una penetrazione, lenta ed inesorabile, che iniziò con la Compagnia delle Indie Orientali, e che originariamente fu solo a fini commerciali. Fino al 1757, quando la Gran Bretagna intraprese una politica volta alla colonizzazione dell'India, sia economicamente che giuridicamente. Con la nomina a Governatore del Bengala di Hastings, nel 1772, ebbe inizio infatti una sistematica ristrutturazione del diritto indiano, attraverso il cd. "Piano Hastings" che prevedeva un sistema piramidale a più livelli, al vertice dei quali vi erano gli amministratori solo britannici, quindi i giuristi britannici che si sarebbero consultati con i *qadi* e i *mufti* locali, ed infine, i giudici locali (musulmani o indù che fossero..ma qui l'Autore trascura apertamente la pluralità di culture, religioni e lingue che ha sempre caratterizzato l'India..!). E dunque, allo scopo di riordinare in modo sistematico quell' "*ammasso incontrollabile e corrotto di opinioni giuridiche individuali*", il classicista e orientalista Sir William Jones propose a Hastings la creazione di nuovi codici, quale *digesto completo della legge induista e musulmana*. Iniziò così una puntuale opera di traduzione e trascrizione che ebbe, ammette il Professore, sì il merito di codificare per la prima volta nella storia ed in modo puntuale il diritto islamico, ma a discapito di quel pluralismo e di quella flessibilità ed adattabilità che da sempre aveva caratterizzato la *Shari'a*. Il diritto che emerse, infatti, noto come *Anglo-Muhammadan Law* non fu che un diritto ibrido, del tutto influenzato dal modo 'inglese' di concepire il governo, l'amministrazione della giustizia e del rapporto, rigido a parer dell'Autore, di intendere il rapporto fra Legge e Stato Moderno. Altro cambiamento fondamentale causato dall'introduzione dell' AML fu quindi l'irrigidimento del diritto islamico, la soppressione del diritto consuetudinario e l'introduzione del principio dello *stare decisis*, una dottrina a parer dello

Scrittore totalmente estranea al diritto islamico. Anche se ci fu un momentaneo ridimensionamento dell'AML soprattutto a seguito della ribellione scoppiata nel 1857, nei due decenni successivi comunque si provvide all'abolizione della schiavitù, e alla abolizione della legislazione islamica procedurale relativa alla testimonianza e al diritto penale, sostituendola con leggi britanniche tutte emanate per decreto.

Non molto diversa la situazione in Indonesia, dove, dagli inizi della penetrazione olandese a partire dal 1596 si instaurarono una serie di accordi commerciali. Qui la Compagnia olandese delle Indie Orientali si impegnò a rispettare la legge locale, almeno fino alla metà circa del XIX secolo. Tuttavia, essendo il mantenimento dell'ordine pubblico un cruccio per l'amministrazione coloniale, nel 1783 fu promulgato un codice penale rivolto alla popolazione locale, la cui applicazione rimaneva esclusivamente nelle loro mani. I tribunali distrettuali locali, quelli sciaraitici e consuetudinari (*adat*) potevano trattare soltanto casi minori in cui l'uso del denaro non fosse implicato, mentre tutti i casi di crimini e reati maggiori vennero processati ad un livello superiore, ossia dai tribunali *Landraden*, che si occupavano inoltre anche di casi civili importanti riguardanti la popolazione indigena. Nel 1882 gli olandesi riorganizzarono i tribunali islamici (detti 'tribunali sacerdotali' o *Priesterraden*), creando un sistema collegiale in cui ai giudici sciaraitici erano riservati tre seggi. Non mancarono le critiche accese a queste riforme, che costrinsero gli olandesi a creare negli Anni '30 del secolo scorso, l'Alta Corte Islamica, con funzione di giudicare gli appelli provenienti da tutte le corti religiose di Java. Un sistema simile fu istituito anche a Madura e a Kalimantan. Anche qui, questa sistematizzazione del diritto islamico non fu possibile senza l'ausilio di esperti orientalisti: fra quelli che operarono in Indonesia vi fu L.C.W. Van der Berg, che pubblicò la traduzione di un importante testo giuridico islamico producendo gli stessi effetti visti per l'India a discapito del sistema giuridico islamico e rivelando un atteggiamento di fondo pregiudizievole da parte del giurista olandese. Quella che sostanzialmente è la critica dell'Autore è che anche qui, l'Amministrazione coloniale sconvolse quella che era la caratteristica del sistema legale dell'arcipelago indonesiano, che aveva da sempre funzionato benissimo: ossia, la dualità del sistema, che si reggeva su un rapporto di reciprocità fra *shari'a* e gli *adat*, la legge consuetudinaria dell'arcipelago, la cui oralità era il suo segno distintivo. Con l'introduzione di scuole di stile europeo fu sempre più evidente il tentativo, consapevole, di occidentalizzazione dell'educazione in territorio islamico.

Cosa che accadde inesorabilmente anche in pieno territorio ottomano. Alla fine del XVI secolo infatti gli Ottomani avevano costruito un potentissimo impero. Ma dal 1812, una serie di rovinose sconfitte militari, prima per mano dei Russi che conquistarono le coste settentrionali del Mar Nero e la Crimea, e successivamente per mano delle potenze europee con la perdita dell'Egitto e della Penisola Arabica, portarono l'impero al collasso. Con l'impero sull'orlo del caos, i suoi eserciti sconfitti da russi ed europei, la Sublime Porta si rese conto che era imperativo avviare un cammino di riforme. Così nel 1826 furono eliminate le unità tradizionali dell'esercito, i Giannizzeri. E poiché essi erano anche membri di corporazioni impegnate in opere di artigianato e manifattura, la loro dissoluzione aprì le porte al liberismo economico europeo (Trattato di Balta Limani, 1838). A facilitare la penetrazione europea ci pensò il famoso decreto di riforma detto "Della Camera Rosa", o *Gülhane*, che introdusse fra le altre misure, la parità dei diritti riconosciuta a tutti i sudditi dell'Impero, indipendentemente dalla loro fede religiosa.

Fatto questo non solo criticabile, ma negativo a parer di Hallaq, perché scardinò totalmente il sistema legale islamico, con l'assorbimento politico ed economico dei *waaf* nelle mani di un potere centrale e a svantaggio dei tradizionali beneficiari delle loro rendite, e con la promulgazione nel 1840 di un codice penale di tipo moderno. In esso era prevista la formazione di nuovi consigli locali, costituiti da notabili civili, un *qadi*, un *mufi* e dei rappresentanti delle comunità locali, inclusi i 'non musulmani'. Come prima delle riforme, questi consigli erano responsabili degli affari civili, giudiziari e finanziari, ma la loro nuova organizzazione era volta a marcare la distanza da quella che era tradizionalmente la figura centrale, il *qadi*, relegato ora ad una posizione marginale. Ma un altro significativo effetto del decreto *Gülhane* fu l'introduzione di un sistema di riscossione delle tasse moderno, con la graduale affermazione dei tribunali *nizamiyye*, così chiamati in nome del Nuovo Ordine che portò a nuove corti di giustizia, nuove leggi, un nuovo processo giudiziario, e, alla fine del secolo, ad una nuova cultura legale che operava agli ordini (nominali) del Sultano, e che, per la prima volta nella storia dell'Impero e dell'Islam, poneva se stesso e il suo apparato legislativo-burocratico al di sopra della *shari'a*.

Venendo alle trasformazioni incorse in Egitto, non si può non considerare la complessa interrelazione che ebbe, quale provincia autonoma, con l'Impero Ottomano. Qui, a parte le iniziali preoccupazioni del potente governatore egiziano, Muhammad Ali, di contenere la spinta militare europea, investendo in modernizzazione dell'esercito e della marina, vi furono una serie di iniziative volte alla modernizzazione di quella che era una delle più importanti province dell'Impero. Così, provvide all'eliminazione (fisica) dell'élite mamelucca, nel 1811, e allo smantellamento del tradizionale sistema di tassazione, oltre che ad una riforma agraria, confiscando molti terreni e proprietà dei *waaf*, anticipando in questo le riforme ottomane. Invitò, poi, intorno al 1836, alcuni esperti francesi che gli presentarono un rapporto contenente raccomandazioni relative a migliorare il settore militare e quello economico. Punto centrale di queste raccomandazioni era l'istituzione di un'amministrazione centralizzata che potesse regolare quasi ogni aspetto della vita sociale, dalle corporazioni, al trasporto e forniture idriche, per far degli esempi. Così, seguendo tali indicazioni, Muhammad Ali emise nel 1837 il cd. *siyasatname*, un piano di riforme che prendeva volutamente l'Europa e la pratica di governo europea come modello da emulare. Già nel 1828, il Governatore aveva mandato una prima delegazione di studenti a Parigi per studiare legge, fra le altre materie. Dopo un periodo di tre anni, essi fecero ritorno in Egitto, iniziando immediatamente un lavoro di traduzione di codici e manuali giuridici francesi. A fine Ottocento, così, l'Egitto poteva vantare di codici civili e commerciali scritti sul modello francese, a cui fecero ben presto seguito codici di procedura civile e penale, restringendo così l'ambito giurisdizionale ai tribunali sciaraitici, soprattutto dopo la creazione dei cd. 'tribunali misti', avvenuta nel 1876. Venne inoltre introdotta una gerarchia giurisdizionale ed istituiti tribunali di prima istanza al Cairo, Mansura ed Alessandria. Subito dopo l'occupazione inglese, avvenuta dopo la repressione della rivolta degli Urabi, nel 1882, vennero creati i cd. 'tribunali nazionali'. Quando il nuovo Consiglio dei Ministri iniziò a deliberare sulla loro creazione, era opinione comune che, accettando un certo numero di giudici europei sugli scranni di questi tribunali, sarebbe stato più facile e veloce porre fine agli odiatissimi tribunali misti. Si stabilì così che i tribunali nazionali dovessero includere un giudice straniero in ogni corte di prima istanza, e due in ogni Corte d'Appello, mentre le corti sciaraitiche venivano progressivamente emarginate senza cambiare il diritto islamico, ma

attraverso emendamenti procedurali che ne impedivano l'applicazione. Un esempio fra tutti: una serie di restrizioni, iniziate intorno al 1870 e culminate nel 1911, che impedivano ai tribunali religiosi di dirimere controversie in assenza di prove scritte. Dunque, conclude l'Autore, per l'Egitto non si ebbe soltanto emarginazione e smantellamento della *shari'a* ma contemporaneamente anche costruzione di un sistema di leggi e di tribunali che fossero funzionali allo Stato. Ovunque, dunque, nel mondo arabo, i risultati del periodo della dominazione coloniale occidentale, furono gli stessi. E il mondo sciita non fu certo risparmiato, così come tutto il Nord Africa, letteralmente spartito fra Francia e Gran Bretagna.

Così, prosegue il Professore, si arriva al XX secolo, in cui nella gran parte dei paesi islamici l'applicazione della *shari'a* era stata emarginata e ridotta al solo ambito dello statuto personale che includeva la custodia dei figli, l'eredità, il dono nuziale e il *waaf*, anche se come s'è visto tale istituto venne praticamente posto sotto il controllo dello Stato. La legislazione islamica relativa allo statuto personale riuscì a sottrarsi ai colpi mortali inferti ad altre norme sciaraitiche grazie al totale disinteresse delle potenze coloniali che volutamente vollero mostrare una forma di sensibilità e rispetto verso quella sfera privata che considerarono sacra per i musulmani. Ma a tanto disinteresse occidentale corrispose un particolare attaccamento, da parte del mondo islamico, verso il diritto di famiglia quale saldo punto di riferimento su cui fondare una politica identitaria. E ciò accadde non soltanto perché esso preesisteva *come area sensibile nella tradizione culturale musulmana*, ma anche perché rappresentava l'ultimo baluardo della *shari'a*, e capace pertanto di resistere ai danni della modernizzazione. Ed in fondo, è ciò cui si assiste oggi, negli odierni ordinamenti statuali in Occidente, soprattutto in Europa, per la quale gli studiosi parlano di eminente islamizzazione.

Certamente questo, diremo, breviario (e il termine non poteva essere più azzeccato, rimandando sia alla materia religiosa quanto a quella giuridica) del prof. Hallaq, che ci ha introdotti nel diritto islamico, ha il merito, grandissimo, non solo di far luce sul sistema legale e giuridico del mondo islamico, ma soprattutto ci permette di comprendere a fondo e dare poi il giusto valore a quella che appare come una differenza, così netta, da diventare spaccatura fra i *due mondi*. Vale a dire: il concetto delle libertà personali, e più ancora della laicità, della separazione fra ciò che è di pertinenza dello Stato, e ciò che rimane appannaggio delle Religioni. Per l'Autore di questo scritto non sembra neanche lontanamente essere un problema, perché le due sfere non possono e non devono esser separate, per cui parlare di una norma di diritto islamico è come parlare di un precetto religioso, essendo la prima fonte di questo sistema un testo sacro. È quanto basta a suscitare, per lo meno, una forte perplessità in uno studente di legge, un accademico, un giudice, o un legislatore occidentale. Questo libro, dunque, ha l'indubbio merito di focalizzare il nostro desiderio di conoscenza su di un assunto di fondo che forse è spesso trascurato: e cioè che la visione del mondo islamica, anche quando moderata, resta teocratica proprio perché non accoglie la separazione fra Stato ed Istituzione religiosa qualsivoglia. Parafrasando un'affermazione del Sartori (nel suo "Pluralismo, multiculturalismo ed estranei, 2000, Milano), *l'occidentale non vede l'islamico come un 'infedele' ma per l'islamico l'occidentale lo è*. Excusez du peu.

Alessandra Quadrini

G. ZAGREBELSKI, *Contro la dittatura del presente*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2014, pp. 132.

Nel recente volume *Contro la dittatura del presente*, Zagrebelsky racconta l'attuale degenerazione della democrazia che, come fosse affetta da una malattia ciclica e ricorrente, quasi congenita a questa *forma* della politica, si sostanzia in una mutazione oligarchica. Questa involuzione è fortemente rimarcata dai critici della democrazia che la considerano un destino inevitabile, un precipitato della cosiddetta "ferrea legge delle oligarchie" secondo la quale, "in generale", "ogni governo democratico non è che una fugace meteora il cui fulgore esclude qualsiasi durata" e "questo fugace lasso di tempo genera distruzione e rischia di doversi poi pagare caro e a lungo". Infatti, secondo questa legge vincolante della politica, coniata all'inizio del Novecento da Roberto Michels, proclamata la democrazia, "i grandi numeri, una volta conquistata l'uguaglianza, ossia il livellamento nella sfera politica, [...] hanno bisogno dei piccoli numeri, hanno bisogno di ristrette oligarchie".

Per Zagrebelsky la persistenza delle oligarchie rappresenta uno dei principali sintomi della odierna fase di significativa vulnerabilità che la democrazia sta affrontando e la prima motivazione è che la democrazia è innanzitutto una, tra le altre, *forma* della politica, ma la politica, al tempo stesso, è proprio la *sostanza* della democrazia. Se manca la sostanza, la forma è vuota di contenuto ed è questo che sta succedendo alla democrazia: si sta svuotando del proprio contenuto, ovvero della politica. Questa considerazione, questo stato delle cose, conduce l'autore a trarre delle conclusioni, circa le cause di questo fenomeno, che sfociano in una deriva nichilistica in perfetta linea con il dibattito decennale sul fenomeno del *nichilismo giuridico* che lega Natalino Irti ed Emanuele Severino (in particolare nel volume N.Irti - E.Severino, *Dialogo su diritto e tecnica*, Laterza, Roma-Bari 2001).

Per spiegare la crisi della democrazia, infatti, Zagrebelsky analizza diversi fattori, dando tuttavia particolare rilievo al condizionamento che la finanza esercita sulla formazione delle coalizioni politiche e sulle compagini ministeriali. In nome della *stabilità*, necessaria per rasserenare i mercati finanziari, le coalizioni politiche sono tanto meglio accettate quanto più incapaci di scelte propriamente politiche, dunque selettive - come avviene nei casi in cui i confini delle maggioranze s'allargano a intese trasversali; mentre le compagini ministeriali sono profondamente apprezzate nel momento in cui sono composte da elementi "tecnici", conosciuti e stimati negli ambienti bancari e finanziari.

Questo è il processo che conduce al depauperamento della democrazia, poiché emargina e neutralizza di fatto le spinte sociali, in quanto irrazionali e non omologabili alla logica dei mercati finanziari. Esse sono tuttavia la linfa della politica e dunque la sostanza della democrazia, che viene in questo modo completamente svuotata del suo significato originario. Questa spirale distruttiva, che conduce a conseguenze quali la paralisi della rappresentanza, il congelamento della competizione politica, la perdita di significato delle promesse e dei programmi elettorali, il predominio del governo nella sua versione tecnica ed esecutiva di volontà altrui e sovrastanti, viene icasticamente descritta dall'autore attraverso l'espressione di *postdemocrazia*, ovvero "divieto di discorso sui fini", e tramite l'immagine dell'*uroboro*: l'immagine mitologica del serpente che mangia la sua coda e ciò che essa contiene. Il rapporto tra denaro e politica consiste infatti in un reciproco sostentamento tale per cui "il potere sostiene e

rivitalizza il (procacciamento di) denaro” il quale, a sua volta, “sostiene e rivitalizza (l’acquisizione e il mantenimento del) il potere”. Tuttavia, secondo Zagrebelsky, “mente l’uroboro-serpente è sempre uguale a se stesso, l’uroboro-sistema politico-finanziario tende di per sé ad assumere proporzioni sempre maggiori e incombenti sull’ambiente in cui si sviluppa, traendone risorse incrementalì”. Le risorse in questione vengono prese dall’economia reale in cui gli attori, come in una sorta di inferno dantesco, sono divisi in tre cerchi concentrici: nel primo si trovano coloro che stanno nel “serpente”, ovvero i privilegiati del potere e del denaro che, con funzioni diverse (politiche, ideologiche, tecnico-esecutive, avvocatistiche), lucrano dallo scambio denaro-potere; nel secondo, invece, si trova il ceto-medio, cioè “coloro che operano per fornire loro la humus materiale necessaria, in ciò che resta della economia reale”; infine, nel terzo, vi sono “gli inutili, i reietti, i disoccupati, abbandonati a se stessi come zavorra che non ha diritto di appesantire le altre parti della società, di frenare o impedire la crescita”, “parola-chiave dell’uroboro”.

è proprio in questa autoreferenzialità del ciclo denaro-potere-denaro che si annida quella deriva nichilistica il cui principale effetto non è semplicemente la mancanza di scopi, ma la coincidenza dei mezzi e dello scopo. Tale ciclo, infatti, trova pienamente in se stesso la ragione del suo essere in azione e, “in questo cerchio chiuso di potere e denaro, non c’è posto per la politica”. In questo senso, dunque, la democrazia viene svuotata di sostanza, poiché viene meno la politica e viene meno anche la partecipazione della maggioranza dei cittadini: il terzo cerchio concentrico che non trova più né rappresentanza, né un posto nella società. Ciò che logora la democrazia è “la grande divisione della nostra società” tra chi “ha giro” e chi non ce l’ha. “Divisione profonda”, scrive Zagrebelsky, “fatta di carriere, status personali, invidie e risentimenti che avvelenano i rapporti e corrompono i legami sociali, ma che, finché dura, è una vera e propria struttura costituzionale materiale”. La merce di scambio, che consolida questo tipo di legami sociali, è la stessa del passato: protezione e favori (immunità, privilegi, denaro facile e impieghi) in cambio di fedeltà e servizi (il voto di “scambio”).

Il ceto medio, coloro che si trovano nel secondo cerchio, sono i principali destinatari di questo trattamento. Sono proprio loro, infatti, che collaborano per mantenere questo sistema di potere, “subendo restrizioni nel loro tenore di vita, nelle condizioni di lavoro, nella disponibilità di servizi, nella sicurezza e nella previdenza sociale” in cambio di favori, vantaggi, protezioni e profitti ottenuti grazie ai tiranni. In questo consiste, secondo l’autore, la servitù volontaria del nostro secolo. Servitù che viene accettata, consapevolmente o meno, in quanto vantaggiosa e alla quale si è disposti a rinunciare a una libertà percepita ormai come infruttuosa e inutile.

Tuttavia, il fatto che la democrazia non abbia mantenuto la promessa di abbattere la “persistenza delle oligarchie”, ovvero “il carattere elitario del potere, e il potere invisibile, ossia la riduzione delle forme democratiche a rappresentazione esteriore”, come scrive Bobbio nel suo libro *Il futuro della democrazia*, non significa, secondo Zagrebelski che essa sia un’illusione, o peggio, un’utopia, piuttosto, più realisticamente, “costruire la democrazia equivale a distruggere le oligarchie, con la precisa consapevolezza che a un’oligarchia distrutta ne seguirà subito un’altra, composta da coloro che hanno distrutto la prima”. Questa, secondo l’autore, è la vera “ferrea legge”: “ferrea non perché descrive un regime d’immobilità, ma perché indica un ineluttabile movimento”, un “lavorio continuo di distruzione delle oligarchie”.

Nella parte conclusiva del volume, sono state inserite alcune interviste a studiosi autorevoli tra i quali il già citato Norberto Bobbio, Pierre Rosanvallon e Marc Augé, in cui emergono altri fattori ritenuti alla base della degenerazione della democrazia.

Interessante è la risposta di Bobbio, il quale, d'accordo con Zagrebelski rispetto all'idea di mettere in discussione "l'abbraccio della democrazia e del capitalismo", sostiene che, benché il capitalismo abbia certamente supportato e sopportato la democrazia, è forse il principale responsabile della sua degenerazione: il consenso democratico, infatti, si basa attualmente su uno "scambio politico" sul mercato politico ed ha completamente perso quella posizione centrale di sostegno rispetto agli ideali, ai principi, alle opinioni e ai programmi politici.

Diverso è invece il punto di vista di Rosanvallon, il quale individua, come chiave interpretativa della crisi della democrazia, il significativo aumento delle disuguaglianze sociali. Solo una vera uguaglianza, infatti, può assicurare una sana coesione sociale, scevra da quelle distorsioni clientelari esaminate e sottolineate dallo stesso Zagrebelski. La democrazia come legame sociale fondato sull'uguaglianza, infatti, sta pericolosamente svanendo. Una delle ragioni è che l'uguaglianza viene erroneamente interpretata secondo parametri superati, come mera "uguaglianza di posizione", ovvero come omogeneità e livellamento, ma questo non è più sufficiente. Accanto a questa uguaglianza "di posizione" dev'essere promossa anche quella che Rosanvallon definisce come uguaglianza "d'interazione", da cui dipende la capacità di dare a ciascuno i mezzi della propria singolarità, senza discriminazione, affinché si sviluppi quel sentimento di reciprocità, fondamentale per la coesione sociale.

Analogamente Marc Augé sottolinea l'aumento delle disuguaglianze come fattore della crisi del modello democratico, ma lo considera come fenomeno direttamente collegato e conseguente al capitalismo finanziario globale, responsabile, paradossalmente, di aver realizzato l'ideale universalista del proletariato di una volta: l'internazionalismo socialista. I *proprietari* di tutto il mondo si sono quindi uniti, trasformando così l'universalismo in globalismo e in economia multinazionale, aumentando le disuguaglianze e avviando quel processo di *reductio ad unum* non solo a livello spaziale e temporale (fenomeno che ridisegna la geografia contemporanea come il regno dei non luoghi e dei non tempi), ma anche a livello di pensiero: la democrazia e il modello di libero mercato che essa sostiene e dal quale è sostenuta aspirano alla mondializzazione, a diventare pensiero unico. Ecco perché, per riportare la democrazia al suo significato originario e sfuggire alla logica omologante del pensiero unico, la strada individuata da Augé consiste nel perseguimento di due priorità assolute: l'istruzione pubblica e il raggiungimento effettivo dell'uguaglianza tra i sessi (la scuola e la donna).

In conclusione, solo un nuovo patto tra cittadini e politici che risolva le ragioni del loro "divorzio" (persistenza delle oligarchie, capitalismo finanziario, disuguaglianze sociali, distorsione dei rapporti sociali, globalismo) può riportare la democrazia al suo significato originario, salvandoci dalla dittatura del presente.

Francesca Rosignoli

R. DICKMANN, Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici, Napoli, JOVENE, 2013, pp. 130.

La crisi in atto ha costretto l'Europa a realizzare un sistema di *governance* per il coordinamento delle politiche economiche nazionali al fine di stabilizzare l'euro; ciò è avvenuto tramite un tortuoso processo avviatosi nel 2010 e ancora in corso. Il volume di Renzo Dickmann, consigliere parlamentare della Camera dei Deputati e docente di diritto parlamentare, rappresenta un'agile guida per la comprensione di tale sistema di *governance* e delle riforme costituzionali e legislative messe a punto nel 2012 dal legislatore italiano per darvi seguito.

Si parte da una ricostruzione del quadro politico europeo nel quale si inseriscono gli strumenti di contrasto alla crisi finanziaria per poi passare alle norme "costituzionali" europee in materia, contenute nel TFUE. Vengono esaminate le modifiche apportate dal *six pack* al Patto di stabilità e crescita, sia nella parte preventiva, che impone agli Stati membri di conseguire un obiettivo di bilancio a medio termine e di presentare a tal fine appositi programmi di stabilità, sia in quella correttiva. Si passano poi in rassegna le altre novità introdotte dal *six pack* in materia di quadri di bilancio nazionali, di sorveglianza economica (che a sua volta contempla una parte preventiva e una parte correttiva) e di vigilanza finanziaria. I regolamenti del *six pack*, come noto, vengono integrati dal *two pack*; in particolare, il regolamento 472/2013 prevede regole specifiche per i Paesi che rientrano nella parte correttiva del Patto di stabilità e crescita, mentre il regolamento 473/2013 si occupa della sorveglianza rafforzata degli Stati che si trovano in grave difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria o che ricevono assistenza finanziaria. La prima parte del volume, di taglio descrittivo e ricostruttivo, si chiude con l'esame del trattato *fiscal compact* e del trattato MES (Meccanismo europeo di stabilità).

Il secondo capitolo si focalizza sul principio dell'equilibrio di bilancio in Costituzione, introdotto con la legge cost. 1 del 2012. L'autore si sofferma in particolare sulla coerenza della riforma del 2012 con l'impianto del sistema costituzionale vigente; in particolare ritiene che vi sia stata una distorsione della funzione normativa costituzionale, che anziché fungere da parametro di garanzia contro gli eccessi del Governo è stata usata anche per introdurre parametri limitativi delle scelte nazionali di politica economica. Si tratta di aspetti ancora poco analizzati dalla dottrina ma che assumono particolare rilevanza in vista del nuovo corso dell'Unione europea come unione politica, fiscale e di bilancio. Altro aspetto esaminato è quello della "sostenibilità" della spesa pubblica come profilo complementare dell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi, da cui discende l'analisi del concetto di pareggio di bilancio in termini non formali ma sostanziali, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, che l'autore passa in rassegna. Infine, viene analizzato il ruolo della Corte dei conti alla luce del decreto-legge n.174 del 2012, che le ha assegnato le funzioni di coordinamento della finanza pubblica tra i livelli di governo statale e regionale e di garanzia del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Il terzo capitolo si occupa invece della legge di attuazione del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio (legge 24 dicembre 2012, n. 243). In particolare, l'autore si sofferma sul regime rinforzato di tale legge a livello sia di diritto costituzionale interno sia di diritto europeo; il rinforzo interno discende dall'articolo 1, comma 2, della stessa legge, che prescrive

che essa possa essere abrogata, modificata o derogata da una legge successiva approvata con la maggioranza qualificata di cui all'art. 81 comma sesto della Costituzione; il rinforzo europeo consiste nella necessità per la legge 243 di rispettare non solo i contenuti ad essa riservati in via esclusiva in base all'art. 5 della l. cost. 1 del 2012, ma anche il sistema di norme europee vigenti in tema di *governance* economica.

Molto utile, sia per gli addetti ai lavori che per coloro che vogliano orientarsi nel sistema della *governance* economica europea, l'analisi delle definizioni contenute nella legge n. 243, quali ad esempio gli eventi eccezionali che giustificano scostamenti dal saldo strutturale, il finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, la nuova "legge di bilancio", l'obiettivo di medio termine, le regole sulla spesa, i saldi significativi ai fini della determinazione dell'equilibrio di bilancio, gli scostamenti temporanei. Infine si fa cenno all'Ufficio parlamentare di Bilancio istituito dall'articolo 16 della legge n. 243 e al suo ruolo nei rapporti tra le funzioni svolte dalle Camere e dalla Corte dei conti.

Il volume di Dickmann rappresenta un contributo aggiornato che fa il punto sul sistema di *governance* economica europea e sulle regole e vincoli cui deve confrontarsi il legislatore nazionale; una lettura che assume particolare attualità a seguito delle elezioni europee, che hanno visto proprio su questi temi il confronto, spesso superficiale, tra "europeisti" e "anti-europeisti", e che assume una rilevanza ancora maggiore in vista della presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea.

Valentina Tonti

V. E. Orlando, La crisi del Diritto internazionale, in Annuario dell'anno accademico 1948-1949, DCXLVI dalla fondazione, Roma, Università degli studi di Roma, 1951, pp. 16-60*

Dopo essere stato pubblicato in edizioni che ne modificarono in parte l'impostazione ed i contenuti ¹, viene qui proposto il testo originale della prolusione tenuta il 4 dicembre del 1948 da V. E. Orlando per l'inaugurazione all'a.a. 1947-1948 dell'Ateneo romano. Vero ponte tra due epoche questo lungo intervento è rappresentativo della ricollocazione concettuale dell'autore all'indomani del secondo conflitto mondiale, operata al fine di pervenire a nuove ed avanzate posizioni dottrinali ispirate alla creazione di un ordinamento internazionale basato sul recupero della sovranità all'interno di istituzioni sovranazionali, foriero della preparazione di un nuovo tipo di Stato, capace di superare i paradigmi di quello ottocentesco ².

Analisi attenta ad “non scambiare temi politici con tesi giuridiche”, essa giunge oggi a noi con immutato valore scientifico, illuminante testimonianza delle riconsiderazioni del Maestro palermitano sulla storicità del metodo giuridico ³.

Esposizione sistematica del programma didattico con cui, riammesso al suo magistero nell'a.a. 1944-1945, dopo il forzato allontanamento dovuto al rifiuto, nel 1931, di sottostare al giuramento imposto dal regime, a sessantadue anni dalla Sua prolusione modenese del novembre 1885, Egli volle riprendere le sue lezioni di Diritto Costituzionale, questo manifesto intellettuale è animato dalla volontà di ricercare leggi di tendenza attraverso cui poter descrivere quel complesso fenomeno denominato come “Crisi del diritto internazionale”. Lo spaventoso trentennio appena vissuto portò l'esimio giurista a riconoscere come fosse in atto una opposizione tra due forze: da un lato quella espressa da un nuovo tipo di Stato, costituzionale, nazionale e rappresentativo; dall'altra quella di una “Comunità internazionale”, non ancora “ordinamento giuridico”, ma che vedeva la solidale ascesa, verso le mete che il tempo, cinto di mistero, riserva alla titanica fatica dell'umana famiglia ⁴, date le irresistibili spinte operate da “vie di forza o di consenso, imperiali o federative”, sempre più volta al successo.

In questa pubblica elaborazione del lutto per un mondo in cui Egli aveva vissuto ed operato in maniera tanto attiva, sia in qualità di giurista che di legislatore, ma oramai ridotto a sole macerie, nonostante la ferrea linearità della loro logica, le riflessioni operate nascono da paradossali quesiti: come affrontare lo studio del diritto pubblico, se proprio in questo campo la distruzione spirituale operata dalla guerra sembrava aver ormai lasciato solo un desolante deserto valoriale? Quale aspetto positivo dare all'analisi vista la scomparsa dell'antica Costituzione? Quale funzione assegnare allo studio del diritto costituzionale in una società in cui non venivano assicurate né la garanzia dei diritti né la stabilità nella separazione dei poteri?

Stravolto ormai il contesto in cui Egli poté operare quella mirabile costruzione sistematica, nata con la fondazione della Scuola giuridica nazionale, e, sviluppata sui binari dell'innovazione metodologica e della

* Documentazione a cura di Simone Ferraro, dottorando Università “La Sapienza”

¹ V. E. Orlando, *La crisi del diritto internazionale*, in “Rassegna di diritto pubblico”, n. 1 (gen-mar), 1949, pp. 1-41

V. E. Orlando, *La rivoluzione mondiale e il diritto*, in *Studi di Diritto Costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952, pp. 717-782

² V. F. Lanchester, *Leopoldo Elia e la tradizione giuspubblicistica alla Sapienza*, in *Nomos le attualità nel diritto*, ivi, pp. 7 ss.

³ V. F. Lanchester, *ibidem*

⁴ G. Amendola, *In memoria di Romain Rolland*, in *Liber amicorum Romain Rolland*, Zuerich, Leipzig, p. 393, citazione ora contenuta in F. Rizzo, *Giovanni Amendola e la crisi della democrazia*, Centro editoriale dell'osservatore, Roma, 1956, p. 96

personalità giuridica dello Stato ⁵, le conclusioni a cui sembrerebbe qui giungere sono di una sconsolata accettazione di come gli strumenti elaborati nel passato non fossero ormai né efficaci, né proponibili, dato il risultato del Referendum del 2 giugno 1946, per poter permettere alle istituzioni un isolamento dalle temperie della politica.

Offrendo una testimonianza di come peculiari ed importanti siano, nei periodi di transizione, il ruolo e la funzione a cui giuspubblicisti dovrebbero essere chiamati, in quest'opera della maturità l'autore torna, in un processo simile al movimento di un pendolo, ai medesimi temi affrontati nei suoi primi scritti, ovvero, quelli relativi ai problemi posti dalla trasformazione dello Stato moderno.

Ma se nel 1881, giovanissimo studioso, fu alla valutazione giuridica delle forme e delle forze sociali ed ai processi tramite i quali queste si fanno istituzioni politiche ⁶ che Egli si dedicò, nel 1948 sono altri gli argomenti affrontati: l'interesse per la storia e l'elaborazione di un Suo storicismo giuridico. Da ciò derivò l'introduzione di una idea limite all'interno dell'agnosticismo dell'autore riguardo il fenomeno politico⁷: essendo il rifiuto della politica esso stesso una scelta politica, non è possibile escludere come questa epurazione risulti impossibile laddove sia la realtà politica ad essere in movimento o stia minacciando lo Stato che attraverso l'attenzione ai soli principi giuridici della costruzione politica si volesse rafforzare.

Sebbene questo non portò mai a manifeste aperture nei confronti della storia, innegabile appare dunque lo storicismo di questa impostazione nata dalla considerazione della esperienza giuridica come realtà giuridica, della storicità dei processi di formazione degli istituti e delle loro relazioni con l'intero ordinamento.

Sarà vera o, secondo una critica storica più recente, sarà da ritenere alquanto fantastica, la leggenda del terrore che avrebbe invaso l'umanità in attesa di una apocalittica fine del mondo per l'anno Mille; ma è certo che lo stato d'animo in cui è vissuta e continua vivere l'umanità durante questo periodo storico, potrebbe trovare un riscontro in quello che sarebbe stato il terrore di or circa un millennio, nella raffigurazione degli storici che ne hanno ammesso l'esistenza.

Direi anzi che al mio originario spirito romantico ottocentesco potrebbe in questo momento quasi dolere che quella leggenda non sia più ammessa dagli storici: poiché la fonte originaria di essa, costituirebbe il miglior esordio di questo mio discorso. “Io vidi – così dice S. Giovanni al principio del Capitolo XX della sua Apocalisse – io vidi scendere dal cielo un angelo che aveva la chiave dell'abisso, con una grande catena in mano. Egli prese il dragone, l'antico serpente, che è il diavolo, Satana, l'incatenò per mille anni e lo gettò nell'abisso, che chiuse sopra di lui e suggellò, affinché non seducesse più le Nazioni fino a quando mille anni non si fossero compiuti. Dopo di che, bisogna che egli sia slegato per un po' di tempo”.

Et post haec, oportet illum solvi, modico tempore.

⁵ V. M. Gregorio, *Parte totale*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 39 ss

⁶ V. E. Orlando, *Delle forme e delle forze politiche secondo H. Spencer*, in appendice a *Diritto pubblico generale: scritti vari*, 1881-1940, coordinati a sistema, Milano, Giuffrè, 1940, pp. 558-582

⁷ V. F. Tessitore, *Crisi e trasformazione dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 170 ss

Così, ripigliamo la tradizione di quel leggendario terrore, poiché dopo compiuto il primo millennio, un secondo ne sarebbe cominciato che pur esso si avvicinerebbe ora al suo compimento, si potrebbe pensare di trovarci per ora in quel periodo in cui Satana sarebbe stato di nuovo liberato, verificandosi un nuovo stato di terrore. In tal caso ci resterebbe la speranza che il tempo di quella fatale liberazione sia modico, come prometteva l'Apostolo.

E, in verità, per quanto terribile possa apparire questa raffigurazione apocalittica, viene essa superata dalle sensazioni quali sono direttamente e personalmente da noi avvertite, onde può ben dirsi che mai l'umanità ha provato in tutta la sua storia, come oggi ha provato e prova, una così possente inquietudine, anzi un'angoscia così tormentosa, come nell'attesa di una catastrofe, possibile se non probabile, di un cataclisma distruttivo come la stessa fine del mondo. Con questo di peggio, che sopra un tale sentimento non si può già dire che esercitino una loro influenza superstizioni o, più in generale, quello stato che si qualifica come un panico irragionevole, quale può diffondersi anche nelle collettività più forti e più salde. Al contrario, si muove qui da un fatto atrocemente concreto e reale: da una distruzione che non ha riscontro nella storia del mondo e che si può dire nulla abbia rispettato sia come estensione materiale poiché comprende tutto il mondo, sia come profondità e intensità, in ogni genere di valori: giuridici, economici, sociali, morali, spirituali.

Questo incubo pesa anzi talmente sui nostri animi da rendere persino assai difficile si sottrarci alla suggestione di esso, quando si tratta di affrontare un tema qualsiasi, in qualsivoglia campo di studio: un incubo dal quale nessuno si libera, come individui e come collettività. Tanto meno vi si può sottrarre l'Università, tempio della scienza; l'Università che la presente rivoluzione mondiale viene indotta a considerare non solo sotto l'aspetto delle singole specificazioni derivanti dalla divisione del lavoro scientifico, ma nella figura complessa di quell'argomento, di cui ben si può dire che si sollevi al disopra e al di là di quelle specificazioni, e può considerarsi come una forma sintetica di un'idea dominatrice in ogni campo del pensiero umano, lungo la formidabile crisi. Naturalmente, la trattazione in quest'aula e in questo momento, dovrà serbare un carattere scientifico e quindi con quella penetrazione ed analisi obiettiva che la natura dell'argomento ci consente, ma verso cui la scienza deve contrapporre la sua inalterabile serenità. Questo sentimento, al cospetto dei dolori, dei pericoli, delle minacce angosciose dell'ora, può apparire freddezza o, peggio, insensibilità. La quale osservazione vale non soltanto a precisare subito il campo, che è quello del diritto, in cui si conterrà l'attuale discorso, ma ad avvertire quei confini che ci separano da un'altra maniera di trattazione, seducente ma pericolosa appunto per la sua apparente affinità. La politica, infatti, per la sua stessa natura, non conosce limiti quanto all'influenza che la volontà consapevole dell'uomo possa decisamente esercitare sugli eventi: il pensiero può dunque manifestarsi rivelando una simpatia in qualunque senso, verso uomini e cose, con una illimitata capacità di adattare ad un proprio ideale eventi futuri. Le forme di espressione possono essere, e spesso sono, quelle proprie di un veggente o di un profeta, cui corrisponda uno stile colorito e immaginoso che si levi alto con ala sicura. Che importa se la mèta finale di arrivo sia un'utopia, bella ma vana? La colpa del fallimento, l'autore, in quanto uomo politico, non l'attribuirà mai a un difetto creativo, cioè a sè stesso, ma ad una volontà difettosa o ad una scarsa comprensione degli altri. Il giurista, invece, procedendo dalla massa dei fenomeni politici ed applicando ad essi una sua tecnica rigorosa e cauta non può adoperare questi mezzi, ma deve limitarsi a ragionare positivamente sui dati

obiettivi, donde una aridità inseparabile da un procedimento puramente logico. In tanto più poi deve questi limiti osservare a proposito di argomenti le cui affinità, quanto alla materia cui si riferiscono, espongono al pericolo che il giurista faccia della politica, pericolo dal quale, come dicemmo, bisogna tanto più rigidamente guardarsi, quanto maggiore è la tentazione. Tutti per ora parlano del modo di impedire la guerra ed assicurare la pace: ma più o meno consapevolmente essi fanno della politica contingente, mentre per il giurista, se non sbaglia, i dati della sua indagine si pongono come assoluti e, in certo senso, definitivi.

È questa la prima difficoltà che qui deve essere superata. La seconda difficoltà proviene dall'osservanza dei limiti sistematici in cui la trattazione stessa debba contenersi. Grave difficoltà anche questa, dapoichè eventi di tal natura come quelli cui assistemmo, e, peggio, cui temiamo ancora di poter assistere, hanno origini e caratteri che ben possono qualificarsi come cosmici. Non vi è campo che possa essere oggetto dell'umana conoscenza, che non sia più o meno direttamente interessato nello studio di quelli; ma, anche contenendosi nei limiti dell'immediata competenza, cioè, per noi, nel campo del diritto, troverebbero qui luogo i nessi dell'argomento con tutte le altre scienze di questo medesimo ordine, soprattutto col diritto pubblico generale, in quanto si riferisce alla origine ed alla efficacia delle norme giuridiche in generale. Ma poichè anche queste indagini sarebbero incompatibili con evidenti limiti di spazio e di tempo, così bisogna coraggiosamente applicare l'espressione oraziana ed entrare subito *in medias res*. Il che ci porta nel campo del diritto internazionale pubblico cui la materia della guerra sistematicamente appartiene e che da quell'argomento resta dominato sempre, anche, e direi anzi soprattutto, quando non se ne parla.

E si presenta qui subito una caratteristica specialità di questo diritto. È sempre rappresentata, per quanto non possa dirsi dominate, l'opinione di chi nega addirittura che esso esista, mentre dall'altro lato un'altra teoria che può definirsi come la più recente e sorretta da un nome di alta autorità scientifica come quella di Hans Kelsen, mette il diritto internazionale, sia pure soltanto in potenza, al di sopra di tutto quel vasto campo di scibile che costituisce l'insieme delle scienze giuridiche. Considerando questi opposti criterii, il diritto internazionale sarebbe dagli uni negato e dagli altri messo al vertice. O sarebbe niente o sarebbe tutto.

Lasciando stare l'una e l'altra di queste due estreme dottrine il cui contrasto è meno paradossale di quanto non sembri a prima vista, occorre subito una distinzione che discende dai due sensi che alla medesima espressione, di diritto internazionale, possono attribuirsi nel primo di questi sensi, il titolo di diritto internazionale riguarderebbe il complesso dei fenomeni costituenti la materia storica sulla quale si porta lo studio metodico e sistematico del giurista. Or, sotto questo primo aspetto, chi negasse l'esistenza di una scienza del diritto internazionale, ricorderebbe il caso di quel filosofo greco che negava il movimento e la risposta a lui data dal contraddittore, che si limitò ad alzarsi e camminare. In maniera analoga, a chi negasse l'esistenza di un diritto internazionale come scienza, si potrebbe tacitamente rispondere conducendolo nella sala di una biblioteca che contenga tutto quanto l'ingegno umano ha dedicato alla materia. E dovrebbe essere una sala moto ampia. Meno semplice è invece la questione dell'esistenza di un diritto internazionale, ove l'obiezione riguardasse non il complesso dei fenomeni e delle regole che si desumono dallo studio di quelli, bensì un diritto nella sua esistenza obiettiva e cioè nelle norme in cui si concreta e quindi nella reale efficienza che deve essere propria di una

norma perché venga riconosciuta come giuridica. Si pongono allora questi altri quesiti: qual è l'origine delle cosiddette norme di diritto internazionale e delle fonti di esse? Che natura ed efficienza hanno? Più specificamente, la loro eventuale violazione, da quale sanzione è accompagnata? Può, e come, questa sanzione esercitarsi coattivamente? E quali conseguenze porta una risposta negativa a quest'ultima questione?

Intenderà facilmente ognuno come la risposta a queste domande, ove non si volesse eluderle con una semplice ricapitolazione del diritto internazionale in forma di istituzioni, ci pone di fronte immediatamente al problema della guerra, il quale, se considerato nella sua forma di uso della forza, sia pure come una *extrema ratio*, per sorreggere e garantire uno scopo conforme al diritto, dà luogo ad una risposta puramente negativa e cioè che il diritto internazionale non dispone di una forza coattiva capace di evitare le guerre anche se formalmente dirette ad attuare sanzioni repressive di atti di guerra o conducenti ad una guerra. Che se poi l'urto bellico si verificasse, l'esito di esso non avrebbe l'immediato significato di una vittoria della difesa giuridica ma attesterebbe soltanto la prevalenza della forza di uno dei due contendenti.

Sopravvengono qui tutta una serie di questioni molto dibattute fra i giuristi circa il sapere se la coazione in quanto suppone l'impiego della forza diretta ad assicurare l'osservanza della norma, sia, o pur no, una condizione necessaria per qualificare quella determinata norma come giuridica. Una tale indagine ci distrarrebbe inutilmente dal compito attuale strettamente inteso; e se ne può fare anche a meno. Se ne può fare anche a meno, poiché gli stessi sostenitori della dottrina la quale ammette che si possa dare una norma giuridica anche se non accompagnata dalla condizione di coercibilità per mezzo della forza, riconoscono, tuttavia, che norme sprovviste di tale condizione siano da considerarsi come imperfette. Ed è questa la ragione sostanziale per cui si può affermare che questo carattere di imperfezione è universalmente riconosciuto dagli stessi autori di diritto internazionale: si disputa solo sul grado di tale imperfezione. Uno degli scrittori italiani che considera il limite con minore ripugnanza, osservava a questo proposito che “non è processo scientificamente corretto quello di giudicare dello stato di un corpo di norme relativamente assai giovani, come quello delle norme internazionali”. Qui dunque si fa questione di un periodo di giovinezza. Di qualifiche ben più energetiche si servono gli altri scrittori fra cui il Jellinek il quale, pur riconoscendo l'esistenza e il carattere del diritto internazionale, dice però che si tratta di un diritto ancora barbaro. “La comunità degli Stati”, così testualmente egli si esprime, “è di natura puramente *anarchica*, e il diritto internazionale, perché proviene da una autorità non organizzata e che non possiede quindi un potere sovrano, si può ben a ragione designare come un diritto *anarchico*, il che, nel contempo, spiega le sue imperfezioni e le sue lacune”.

Il riconoscimento di questo punto onde, sia pure in gradi diversi, si conviene che il diritto internazionale si trovi in una fase che sarebbe di una comunità non organizzata ma che tende a darsi un vero ordinamento, non credo affatto che importi una diminuzione di dignità di quella scienza (dato che qualificazioni protocollari di tal genere possano ammettersi nei rapporti delle scienze fra loro). Tale dignità ed importanza, invece, ne riuscirebbero di gran lunga accresciute, come avverrebbe per un astronomo che, per una fantastica ipotesi, potesse trovarsi in una nebulosa ed assistere alla formazione di nuovi mondi; vi troverebbe esso materia di interesse assai più che se si trovasse in una vecchia stella ormai fissa da miliardi di millenni e che tenda

verso la sua estinzione. Nel vasto mondo giuridico, così come si presenta per ora alla nostra conoscenza, il diritto internazionale è l'avvenire, cioè un nuovo ordinamento che deve costituirsi quasi dalle origini; il diritto privato è il passato, glorioso certamente, ma che ben poco di nuovo potrà dirci, quanto ai dati essenziali della sua stessa tecnica.

A questa imperfezione delle norme di diritto internazionale per ciò che riguarda la efficienza di esse, risponde e in un certo senso è naturale che così sia, ancor più che un'imperfezione, una diversità di natura per ciò che riguarda le fonti stesse da cui le norme derivano. Gli altri rami del diritto e soprattutto di quello privato, la materia delle fonti disciplinano con riferimento ai *mores majorum*, o consuetudini, e alle leggi, in senso largo, cioè norme in cui i comandi o i divieti del diritto si esprimono nella forma assoluta di regole di condotta. Il rapporto storico fra questi due ordini di riferimento ai *mores majorum*, o consuetudini, e alle leggi, in senso largo, cioè le regole proclamate dalla volontà di un sovrano, mancava del tutto e il diritto si faceva valere attraverso l'osservanza spontanea del costume riconosciuta e resa eventualmente obbligatoria da un procedimento giurisdizionale. Ma collo sviluppo storico, il rapporto si è capovolto: il diritto si manifesta e si attua in un completo sistema di norme che alla consuetudine lascia argomenti di scarsa importanza e di un'estrema rarità di applicazione. Si tratta, tuttavia, di un'apparenza, per quanto capace di ingannare un osservatore superficiale, facendo credere ad una incomparabile maggiore prevalenza di norme emananti da un volontà e imposte attraverso leggi. Eppure i giureconsulti romani avevano avuto la precisa percezione della portata effettiva di quei comandi, onde nel famoso passo di Paolo vien fatta questa saggia avvertenza e cioè: *non ex regula ius sumatur, sed ex iure quod est regula fiat*. Il diritto, nella sua intima essenza, è creato da quella forza di necessità quale importano la formazione e l'osservanza di un ordinamento, da cui dipendono l'esistenza del gruppo e la conservazione di esso: donde un'osservanza, per dire così, iniziale, attestata da quegli atti di giurisdizione e quindi di coazione cui accennammo dinanzi. La norma, cioè la regola cui si perviene in via di generalizzazione, desumendola da questi atti di osservanza, appartiene ad una seconda fase storica ed assume la forma di una manifestazione di volontà di quella persona fisica cui l'ordinamento del gruppo ne attribuisce la competenza; ma il contenuto della norma, quello che ha il valore impegnativo di *ius*, precede, secondo il detto profondo di Paolo. In sintesi dunque, è proprio sin dalle stesse fonti del diritto in generale che si verifica quel drammatico contrasto tra volontà e necessità, da cui è dominata tutta la storia dell'umanità, come vita collettiva e come vita individuale; contrasto che considerato in se stesso appartiene all'ordine trascendentale o metafisico. Le stesse scienze particolari e le giuridiche, che più di tutte vengono in rapporto con questa materia, non possono non ammettere ambedue quei dati che sperimentalmente impongono il loro riconoscimento pur restando inconciliabili fra loro: e cioè, in materia immediata, una volontà umana che è quella da cui formalmente derivano le regole costituenti della legge, volontà sovrana e, per ciò stesso, libera, capace di regolare e disciplinare gli eventi, in guisa da potersi dire che l'umanità adatta a sé la sua storia: volontà, tuttavia la cui potenza creativa non può essere riconosciuta se non in un senso affatto relativo, in funzione di quegli elementi di necessità che ne sono i presupposti.

Chi per esempio assoggettasse ad una tale analisi tutta quella massa enorme di regole contenute nei 2700 articoli del Codice Civile, potrebbe, risalendo verso le origini, attribuire all'intervento della critica dei giuristi le cause profonde dell'evoluzione che è pervenuta a formulare quelle regole, ma pur sempre sulla base di presupposti collegati inscindibilmente colle

necessità economiche e sociali o spirituali, insomma con la storia tutta delle origini e dello sviluppo di quelle istituzioni.

Ma se noi queste origini trasportiamo dal campo del diritto generale a quello del diritto pubblico internazionale, la corrispondenza di quelle fonti del diritto, così come sinora l'abbiamo considerata, viene trasformarsi radicalmente. Potranno i nomi corrispondere, ma si tratta di cose diverse.

Cominciando da quella fonte del diritto che si presenta come la più importante nell'attuale fase storica del diritto generale, in ogni caso come la più caratteristica, e cioè di una norma manifestata da un atto di volontà che genericamente chiameremo legge e che, secondo le forme di governo, storiche ed attuali appartiene in concreto ad un capo che si chiamerà Gran Sacerdote, o Re, o classe di patrizi o, finalmente, Assemblea popolare diretta o rappresentativa, nel diritto internazionale invece manca addirittura l'ipotesi di una podestà esistente nello stesso ordinamento ma esteriore e indipendente in rapporto a quei componenti il gruppo cui il comando sarebbe rivolto. Nel diritto internazionale, infatti, la norma obbligatoria trarrebbe la sua origine e la sua forza da un riconoscimento degli stessi Stati, presupponendo la premessa logica di un loro consenso. Consisterebbe quella fonte in quella che deriva dai trattati o accordi internazionali. Or, per quanto acuti possano essere gli sforzi di sottigliezza dei giuristi, le origini di questa che dovrebbe essere fonte del diritto, trarrebbe la sua obbligatorietà dalla volontà di coloro che a questa norma dovrebbero obbedire. La contraddizione inerente a tale concezione fa sì che gli stessi scrittori sono ben lungi dall'essere d'accordo e non manca chi questa fonte confonde con l'altra opposta che sarebbe la consuetudine, considerando i trattati come "fatti" che alla loro volta determinano, nell'esecuzione, atti il cui complesso, attraverso la ripetizione, abbia gli stessi effetti della consuetudine. Reciprocamente, quando si consideri la consuetudine come una fonte del diritto internazionale, quegli scrittori cui non riesce possibile liberarsi dalla presunzione che gli Stati sovrani non possano obbligarsi che per loro volontà, ritengono che l'efficacia di una consuetudine nel mondo internazionale presupponga pur sempre che sia stata adottata, sia pure tacitamente, dalla volontà degli Stati. Per tal modo il classico dualismo di un diritto scritto e non scritto si fonderebbe in una unità che risalga sempre ad una causa unica: la volontà degli Stati, che crea per loro stessi il diritto occorrente, sempre sulla base di una tale aut obbligazione.

Vedrà ognuno da sé come il porre tali questioni occorresse per dare una sistemazione alla ulteriore trattazione del tema nostro: non necessario, tuttavia, né forse utile sarebbe il soffermarsi sull'analisi di esse. Quelle questioni rappresentano le difficoltà interiori nelle quali il diritto internazionale versava come effetto della fase storica cui era pervenuto e della sua stessa imperfezione; mentre l'intento specifico nostro sarebbe di muovere da una considerazione di quella scienza giuridica così come si era costituita nella sua maniera d'essere, nei caratteri, nella natura ed efficienza delle sue fonti, per stabilire, dopo ciò, quale influenza abbia esercitato su quello "stato di fatto", così, com'era, la crisi mondiale che si è determinata nella prima metà di questo secolo, attraverso le due guerre mondiali. La stessa potenza di distruzione, che qualifica questo periodo, basterebbe per farci intendere, direi quasi *a priori*, che il diritto internazionale, – il più immediatamente esposto a quel processo distruttivo e ricostruttivo – ne abbia risentito più profondamente gli effetti. È ciò che noi chiamiamo: crisi del diritto internazionale. Or sotto

questo aspetto, che importa un confronto fra una prima maniera d'essere e un'altra di poi ed è quindi di un'estrema relatività basta di aver presente quella che era stata la qualità e l'efficienza delle cosiddette norme di diritto internazionale lungo il secolo XIX e quali trasformazioni esse sian venute ora subendo. Né questo confronto potrà essere completo: basterà stabilire e comprendere in qual senso le nuove tendenze si avvertano. Ora, sia pur attraverso le controversie sottili che i giuristi fanno intorno alla maniera di intendere le due grandi fonti di quella che sarebbe la materia del diritto internazionale, certo è che essa si fa consistere da un lato nei Trattati internazionali in quanto creano delle norme giuridiche (sia pure riducendole a quella sola che genererebbe l'obbligatorietà: *pacta sunt servanda*) la cui osservanza per se stessa e anche nei particolari in cui generalmente si manifesta, dà vita (direttamente o per il comune riconoscimento) a norme cui si attribuisce la qualità di giuridiche. Su questa prima categoria, in quanto esiste in fatto, lasciando da parte la questione della natura di essa, si può dire che non vi sia dissenso. Vi è poi un'altra fonte che potrebbe far corrispondere, come spiegammo dianzi, a quella che sarebbe la consuetudine nel diritto privato, ma di cui il punto di partenza per il diritto internazionale sarebbe dato da tutta una serie di usi e costumi trasmessi e conservati come una tradizione e che avrebbero questo tratto comune: di derivare da un rispetto, da un riguardo, da una cortesia reciproca. Cui corrisponderebbe il vecchio concetto di quella *comitas gentium*, col quale addirittura, si collegava l'origine stessa del diritto internazionale. Si tratta di regole dettate da simpatia e benevolenza, se anche attinenti ad un certo senso di cavalleria ospitale; si trattativa, pure, se così vuolsi, di quelle forme di riguardo reciproco che rendono possibile una vita in comune. Non sono mancati scrittori autorevoli i quali, pur ammettendo l'influenza che queste usanze di mutuo rispetto hanno esercitato sulla formazione del diritto internazionale, abbian fatto delle riserve che negherebbero il carattere di quelle come di una vera e propria fonte di diritto ma la distinzione appare così sottile da non essere quasi più visibile. Si ammette infatti che di frequente la correttezza, la cortesia servano di presupposto al diritto, che ne rappresentano un "sottinteso". Ma si insiste nel ritenere, ciò malgrado, che si resta fuori del diritto, per quanto questo permanga come un sottinteso indispensabile. Non crediamo necessario soffermarci su distinzioni così sottili, in tanto più in quanto non si deve dimenticare che l'ipotesi stessa della nostra indagine presuppone per sé che queste fonti si riferiscano ed alla efficienza di un diritto che sarebbe imperfetto sin dalla sua stessa nascita come da tutti si riconoscere essere quello internazionale. Qui l'ipotesi di una eventuale fonte del diritto, sia pure imperfetto, non consisterebbe nel derogare ad una nuova norma ritenuta obbligatoria, ma nella creazione di un uso, anche se l'origine fu di cortesia, per cui, in quel dato caso, ci si regola in quel dato modo.

Ma anche a prescindere da queste sottili controversie, io vorrei che i benevoli ascoltatori abbian sempre presente quell'avvertenza sullo scopo della presente indagine, avvertenza che mette in rilievo il carattere di relatività di essa, onde il nostro confronto muove dall'accertamento di quello stato in cui il diritto internazionale versava prima, in confronto con quello in cui versa ora, dopo i rivolgimenti derivanti dalle due guerre mondiali. Or, stando a questo proposito, come si fa a rifiutare il carattere obiettivo di fonti (si intende: imperfette) di un diritto (imperfetto) ad usi e costumi internazionali, seppur in origine furon dovuti a cortesia? In tanto più questa osservazione vale, quando si pensi che le consuetudini che ne derivano ebbero questo effetto davvero non comune, di creare tutto un organismo funzionale, un vasta e complessa istituzione che ebbe un suo proprio nome: diplomazia. Io non credo davvero che sia

il caso di soffermarsi sulla storia, che ha pure le sue glorie, di questa singolare classe di uomini fra cui si annoverano nomi storicamente celebri; ma si deve riconoscere un'importanza massima al contributo portato dalla diplomazia allo sviluppo concreto del diritto internazionale per quanto riguarda sia i modi di risoluzione, diventati poi permanenti, di questioni specifiche e concrete, sia quello che è stato lo spirito animatore di questo diritto che pur veniva in tal modo formandosi.

Fissate, da questo punto di vista, quelle che sono le fonti da cui originano e traggono efficacia quell'insieme di norme e, ripeto, tutto quel materiale storico considerato come diritto internazionale, quelle fonti, tali quali esse sono e con quella relativa efficienza che abbiamo già rilevata esser loro inerente – perveniamo ora all'obiettivo immediato e diretto dell'indagine attuale e cioè dell'influenza che su queste fonti, così come esistevano, abbiano esercitato con un'intensità crescente queste due ultime guerre e le modificazioni che ne sono derivate, generandosi quella crisi da cui questo studio si intitola.

Diciamo subito che tale influenza è stata nel senso di un indebolimento dell'efficacia di quelle norme e delle garanzie da esse rappresentate, efficacia e garanzie che eran già di per se stesse relative. Per usare di una espressione che in maniera più sintetica esprima la tendenza cui questa fase storica avrebbe secondo noi obbedito, diremo che è stata nel senso di un maggior irrigidimento del peggio e di una minore osservanza del meglio. Onde, se si volessero applicare quelle espressioni di maggiore o minore civiltà o rispettivamente di una minore o maggiore barbarie, nel loro senso, non tecnico ma dell'uso comune, questa fase storica potrebbe indicare la tendenza verso un vero e proprio imbarbarimento del diritto internazionale nel secolo XX, in confronto a quello che era nel secolo XIX.

Per fare di questa prima e fondamentale affermazione un'analisi dei limiti nei quali siamo costretti a contenerci, cominciamo da quella fonte che nel pensiero dominante dei giuristi sarebbe più propriamente diretta alla creazione di un diritto che obblighi gli Stati in forza di un a volontà espressa per mezzo dei trattati internazionali.

Su questo punto, un rilievo è stato recentemente fatto da un acuto scrittore inglese, il Signor E. H. Carr, il quale rilievo ha tuttavia una radice stotico-letteraria alquanto remota, nella nota definizione del Montesquieu, quando diceva il carattere dominante delle monarchie esser l'onore, della democrazie la virtù. Secondo il Carr, in quel periodo in cui il sistema dei trattati dimostrava una efficienza tale da poter dare, come diede, l'illusione di essere capace di trasformarsi in un diritto obiettivo e di dare una garanzia generale di stabilità e di osservanza alle norme convenute, l'istituto monarchico dominava, si può dire, i quasi tutti gli Stati d'Europa ed era in piena efficienza di autorità e di potenza. Dall'altro lato, poi, un diritto comune universalmente accolto affermava che nei rapporti internazionali la rappresentanza reciproca tra gli Stati era assunta dal Capo dello Stato e quindi, normalmente, allora, da un Re. Or, da queste premesse dovea derivare e derivò che proprio durante i secoli XVII e XVIII, quando l'autorità dei trattati venne più comunemente affermandosi, a quella forza obbligatoria che da un accordo di volontà può pervenire, si aggiungeva la confusione in forma di assorbimento ed identificazione racchiusa nella famosa frase di Luigi XIV: "*L'État c'est moi*". L'idea che il Re fosse soltanto un rappresentante, non trovava luogo nella Monarchia dell'antico

regime. L'obbligo dunque assunto dal Re, che era nel tempo stesso lo Stato, impegnava lo Stato, ma impegnava pure l'onore personale del Sovrano. Ne seguiva che il caso di una violazione, almeno flagrante, dell'impegno preso meno facilmente poteva verificarsi senza una compromissione più o meno immediata della dignità del Re, che fosse mancato alla parola data. Un grande Re, proprio nel secolo XVII, Guglielmo d'Orange, portava fieramente nel suo stemma il motto: "*Je maintien drai*". Il che, sia detto di passaggio, se poteva essere un motivo di orgoglio per lui, non era troppo cortese verso i suoi colleghi.

Vero è che, come principio generale, il diritto internazionale ammetteva che il capo dello Stato dovesse provvedersi di tutte quelle autorizzazioni di diritto pubblico interno richieste per perfezionare la sua capacità rappresentativa; ma lo spirito stesso dell'istituto monarchico conteneva la presunzione che bastasse la qualità di Re, e ciò anche quando le fonti costituzionali ne avessero temperato l'assolutezza. (Lo Statuto Albertino peraltro su questo punto della rappresentanza all'estero manteneva l'esclusiva competenza del Re, affidandogli la facoltà sia di dichiarare la guerra, sia di firmare i trattati in generale e più particolarmente quelli di pace. Nel recente periodo di vacanza costituzionale d'Italia, qualche Stato estero pretese che il nostro Capo dello Stato firmasse da solo un trattato anche indipendentemente dalla ratifica dell'Assemblea costituente, espressamente prevista; ma il Presidente mantenne ferma la clausola che riservava la validità del suo consenso di quell'altra condizione, la quale tesi finì col dover essere accettata. Il che prova che in diritto internazionale, come in ogni altro rapporto politico-giuridico, la fermezza non solo salva la dignità, ma conferisce forza al successo del proprio assunto).

Naturalmente, non si vuol dire con ciò che nessun caso la storia registri casi di Re fedifraghi, né che i capi di Stato democratico abbiano una speciale disposizione a violare gli impegni assunti. Si tratta soltanto di registrare qui con una efficienza di carattere psicologico ma, nel tempo stesso con rispondenze all'ordine istituzionale, per cui l'autorità dei trattati internazionali riusciva più rafforzata da una forma di Governo in confronto con un'altra, la quale, come più generalmente attuata, è più recente. E il carattere istituzionale si affermò proprio per quello sdoppiamento fra organo rappresentante e popolo (Stato) rappresentato, cui l'istituto monarchico meno si presta, specie se assoluto. Or, intanto bisogna aver presente che lungo il secolo XIX e specie dopo il 1848, Monarchie erano venute perdendo questo carattere di assolute, trasformandosi in costituzionali; e successivamente, specie nei primi decenni del XX alcune fra esse, e delle più importanti eran venute a mancare. Il trionfo del principio di nazionalità aveva dato una forma più reale all'idea di un popolo quasi personificato, che sostanzialmente attribuiva a se stesso gli antichi diritti del Principe. La distinzione tra rappresentante e rappresentato, due qualità che nel regime monarchico si univano inseparabilmente nella persona del Re, acquistava così un più netto rilievo, e come competenza e come responsabilità, contrapponendo al popolo sovrano la figura del rappresentante elettivo e transitorio.

Quando dunque l'esistenza di un'obbligazione contenuta in un trattato dava luogo a questioni che apparivano vitali nell'interesse della nazione, era più comprensibile che il capo elettivo, data quella sua diversa condizione giuridica e politica, considerasse la sua responsabilità con una preoccupazione maggiore, donde un più diretto e positivo riesame dei limiti della propria

competenza. Un tale stato d'animo predispone più facilmente alla tentazione di sottrarsi a quelle responsabilità e liberarsi dall'impegno. Nella peggiore ipotesi resta sempre quel motivo di inosservanza che discende dallo stato di necessità e dal mutamento sopravvenuto nello stato delle cose (presupposta tale formula: *rebus sic stantibus*). Quanto poi ai capi dei governi totalitari, benché essi si fossero appropriati diritti ben superiori a quelli del Re, poiché però fondavano la loro autorità sulla esasperazione dell'idea di nazione, non solo essi evitavano la pretesa di confondere il loro titolo di rappresentanti del loro popolo con quello personale, ma, al contrario, di quella loro rappresentanza della nazione particolarmente si vantavano, anche per trarne, apertamente, una ragione di sottrarsi agli impegni assunti.

Attraverso il concorso di tutte queste cause, è certo che in quei periodi in cui maturava l'odierna crisi del diritto internazionale, le violazioni dei trattati, anche dei più solenni, furono così frequenti e qualche volta così sfrontate, da scuotere profondamente quel tanto di normativo e obbligatorio che nei secoli precedenti avevano conferito a quella fonte di impegni, sino a renderla capace di trasformarsi in una fonte di diritto.

Già dalla prima guerra, in maniera contemporanea allo scoppio di essa, era avvenuta quella violazione di neutralità del Belgio, che pur era stata solennemente garantita da solenni dichiarazioni in trattati internazionali cui la stessa Germania aveva partecipato. Il mondo ne provò un'impressione profonda, aggravata dalla infelice espressione del Cancelliere Germanico che quel trattato qualificava come un pezzo di carta: il famoso *chiffon de papier*. Non si deve tuttavia dimenticare come accanto a questa che era solo una frase, se ne aggiunse un'altra che conteneva un argomento, il quale avendo un carattere giuridico e una portata generale, costituiva come un'invalidazione di tutti gli accordi e di tutti i trattati pure in generale, e cioè: *Noth kennt kein Gebot*; necessità non ha legge. Anche il diritto comune ammette questo principio come capace di liberare di ogni obbligazione: ma, in un ordinamento giuridico che suppone la risoluzione giurisdizionale dei contrasti, il concorso di quella condizione sarà ammesso o negato in forma di regolare giudizio: ciò che in diritto internazionale non si verifica come regola generale e tanto meno poi nel caso di interessi decisivi e vitali per un paese. Governava allora in Germania un imperatore: non molti anni dopo, con una forma ancora più brutale che sdegnava di cercar di scusarsi, il Führer dichiarava apertamente che egli non riteneva mai di essere impegnato con nessuno, meno che, soltanto, col popolo tedesco. Fu con l'aperta professione di questo principio, attuata con modi in confronto dei quali Cesare Borgia sarebbe riabilitato, che si venne alla seconda guerra mondiale. Ma non importa prolungare questa analisi, data che la neutralità sia uno dei casi più tipici che diano la misura del rispetto dei trattati in un dato momento storico-giuridico. Il caso dell'invasione del Belgio aveva potuto profondamente impressionare; ma era il primo e poteva pensarsi che restasse isolato. Nella seconda guerra invece, si può dire che la neutralità per se stessa abbia perduto ogni valore, poiché non fu rispettata né per il Belgio, né per l'Olanda, né per la Norvegia, né per la Danimarca, né per la Grecia e così via, benché ognuno di questi paesi avesse curato non solo di proclamare la sua neutralità, ma avesse particolarmente aggiunto di non aver nessun interesse nella guerra.

Se attraverso tutte queste cause ed eventi, l'efficacia dei trattati e quindi delle garanzie che in essi vengono risposte, è venuta indebolendosi, indicando con ciò un regresso nel senso da noi indicato di sopra, un giudizio analogo si dovrà portare anche per quell'altro ordine di fonti, si

intende sempre imperfette, del diritto internazionale, quale noi abbiamo riscontrato, considerandolo nella forma più saliente e caratteristica della *comitas gentium* che poté generare sia pure in maniera indiretta ancor più che singole norme isolate, addirittura un ordinamento istituzionale *sui generis*, che ebbe come espressione massima, la diplomazia. Già fin dalla prima guerra, l'intervento di questa categoria di uomini, tecnici e politici nel tempo stesso, ma soprattutto rappresentativi di una tradizione, era venuto attenuandosi, se anche da principio la ragione iniziale fosse dipesa da una causa materiale e cioè dalla agevolezza e dalla rapidità dei mezzi di comunicazione, per cui confronto del tempo occorrente alla istituzioni scritte e delle incertezze cui posson dar luogo, sembrava preferibile che il Ministro personalmente si fosse spostato e avesse avuto rapporti diretti e personali con i suoi colleghi.

Durante la prima guerra mondiale questi convegni fra i Primi Ministri e i ministri degli Affari Esteri delle Nazioni alleate furono regolari; durante la Conferenza della Pace le Delegazioni erano presiedute rispettivamente dai Capi di Governo ed anzi, addirittura, uno di questi era lo stesso Capo dello Stato. Quanto ai Ministri degli Affari Esteri, essi furono tutti, e sempre, presenti.

In questa guerra parecchi sono stati in convegni cui parteciparono i Capi di Stato; quasi continui quelli fra i Ministri degli Affari Esteri.

Per quanto riguarda l'esperienza nella prima Conferenza della pace, il mio dovere di testimone storico mi obbliga di riferire come non di rado sia accaduto di rimpiangere che non ci fossero, invece di noi, gli Ambasciatori, specialmente come difesa contro decisioni impulsive di atti irreparabili.

Sotto un aspetto poi più generale e per ciò che riguarda quell'espressione che pure qualificò l'origine dei regolari rapporti fra gli Stati, cioè di "cortesia fra le genti" bisogna ora convenire che essa debba essere presa in un senso inverso e sostituita con quella di "scortesia internazionale". Si direbbe che qui sia avvenuta una trasformazione simmetrica a quella della espressione "parlamentare" la quale, volendo indicare da principio un forma di linguaggio la più gentile, deferente e corretta, sia venuta trasformandosi in guisa da valere in un senso opposto. Se il parallelismo di questi sviluppi dovesse procedere, non è escluso che un giorno sentiremo parlare di pugilati in una sala del Quai d'Orsay e del Foreign Office.

Come fremerebbero le ombre di quegli antichi diplomatici di cui la prima qualità pareva dovesse essere un'impeccabile correttezza dei tratti e persino dell'abbigliamento, onde un nostro uomo di Stato del felice periodo italiano dei primi 70 anni, a me che gli chiedevo perché non fosse mai andato al Ministero degli Esteri, rispose che l'ostacolo dipendeva dal taglio dei suoi pantaloni!

Potrà sembrare che l'aver insistito sopra un confronto che per se stesso si annunzia come relativo a questioni di cortesia se non addirittura di etichetta, non sia sufficientemente giustificato da quelle leggi di proporzione che sono per un sistema scientifico, ciò che è la corrispondenza armonica delle linee, per l'architettura. Ma, anche a voler prescindere da quel ricordo per cui l'infrazione di una di queste regole di cortesia, col peggiorativo dell'offesa ad un ambasciatore (del resto in forma di un falso, nel famoso telegramma di Ems) era bastata per

dare occasione ad una guerra (del 1870-71), io direi appunto in questa disarmonia fra le forme del passato e le forme del presente, per sé stessa forse di mediocre importanza, si contenga una specie di preparazione all'incomparabile tragicità dell'attuale momento storico, quale risulta poi dall'ulteriore sviluppo del tema nostro, cioè come un confronto fra il grado di civiltà raggiunto, nel campo internazionale, durante il Secolo XIX e quello dell'attuale ferreo Secolo XX.

Ed è proprio la spaventosa terribilità di questo confronto la quale ci conduce a non soffermarci su dimostrazioni analitiche. Peserebbero esse appunto su quella serenità che invocammo sin dal principio di questo discorso: oratore ed ascoltatori saremmo tutti immediatamente sottoposti al fascino diabolico di orrori senza nome. Se si consulta un qualsiasi trattato di diritto internazionale proprio nella parte relativa alla guerra, scorrendo rapidamente l'indice, come farebbesi con uno schedario, i temi sui quali il diritto internazionale era venuto laboriosamente fissando e catalogando tutte quelle che parevano (e vediamo ora quanto lo fossero!) garanzie preziose per assicurare condizioni di non diremo di civiltà, ma semplicemente di umanità nella guerra, si resta presi come da un incubo che interdice le stesse facoltà dell'analisi. Non una, una sola, di quelle garanzie può dirsi sia stata osservata, ma al contrario, furon tutte inosservate o violate per arrivare ad eccessi, quali gli onesti giuristi internazionali del secolo XIX non avrebbero neppure per un momento pensato che fossero umanamente possibili. Dalle garanzie che una dichiarazione di guerra dovesse effettivamente ed utilmente precedere l'inizio effettivo delle ostilità, all'uso di mezzi di attacchi o di difesa illeciti o vietati, al rispetto dei prigionieri, a tutte le regole della guerra marittima e così via, indefinitamente, il confronto non indica soltanto differenze peggiorative, ma abissi in cui sono scomparsi non i secoli ma i millenni di civiltà. Il che più particolarmente forse più che in qualsiasi altro argomento, viene rivelato dalla maniera del trattamento dei non combattenti. Questa distinzione che è fondamentale nel diritto internazionale di guerra è quasi scomparsa nelle due guerre di questo secolo e specialmente nell'ultima, per cui non è un paradosso, ma potrebbe probabilmente dimostrarsi con una statistica matematicamente esatta, che, nel complesso, i danni sofferti dai non combattenti ed in generale da tutto l'insieme della popolazione civile superino quelli delle stesse truppe combattenti. Basterà pensare all'uopo quel che significassero per una città i bombardamenti aerei in confronto ai danni sofferti dai combattenti regolarmente inquadrati, alla cui sicurezza provvedevano l'accurata predisposizione dei ricoveri e la stessa disseminazione imposta dallo schieramento tattico. Nelle città, invece, il proposito dei bombardamenti distruttivi e terroristici, dava luogo non ad uccisioni individuali, ma allo sterminio di massa di gruppi di popolazione senza alcuna distinzione possibile in difesa di coloro che non solo non combattevano ma non avrebbero potuto combattere: bambini, vecchi, malati! Così si arrivò al punto di coniare nuove parole la cui base radicale era data da una città distrutta, cui si era attribuito un significato che importava specificamente: distruggere una città per mezzo di bombardamenti aerei! Ma è la stessa parola che manca, o si rifiuta, per descrivere gli orrori di cui ognuno di noi ha la sensazione, non solo come di un incubo durante un sogno atroce, ma come di cose viste onde le rappresentazioni siano rimaste, per dir così, fisse incancellabilmente nella retina: a cominciare dalla visione di Cassino trasformata in un paesaggio lunare, o di quei cupi corridoi sotterranei delle Fosse Ardeatine onde per centinaia di metri si cammina fra due serie di bare, comprendenti i 335 fucilati, o quando si rievocano da questa memoria visiva le descrizioni di supplizi collettivi diretti allo sterminio di una razza o le macabre impressioni di figure umane sui muri della città colpita dalla bomba atomica,

impressioni che serbano tutti i loro particolari dell'attimo in cui furono colte, così come i sottili petali di un fiore disseccato nell'album di una educanda. E trascuriamo l'annullamento totale di ogni diritto del privato che dai sequestri arrivava tranquillamente alle appropriazioni indebite di ogni cosa che fosse appartenuta ai cittadini di un territorio occupato. Non vi è certamente confronto possibile fra i tormenti inflitti al corpo, arrivando sino alle più crudeli uccisioni, e i danni arrecati alla proprietà: ma nell'un caso come nell'altro si rivela l'assoluto dispregio di ogni diritto per cui il cittadino non combattente dello Stato nemico veniva privato di ogni personalità. Non posso qui non ricordare fieramente che fummo noi soli, delegati italiani, a Parigi, nel 1919, che ci opponemmo a siffatta ignominiosa appropriazione dei cosiddetti beni del nemico; il che significava di quegli stranieri ospiti, che si trovavano nel territorio dei futuri vincitori quando la guerra era scoppiata e che avevano diritto al rispetto dovuto agli ospiti! E anche, quando l'atto appariva determinato da una preoccupazione che voleva essere rispettosa del diritto, l'applicazione dei suoi particolari riusciva per se stessa così orribile da rendere forse preferibili, perché meno ipocriti, gli atti di aperta barbarie: alludo ai famosi processi contro i grandi criminali di guerra. Insomma, il voler istituire qui confronti con gli usi precedenti, si presenta di per sé come un macabro epigramma e ricorre l'immediato ricordo di quella etimologia così significativa che riconoscerebbe nella parola "servo" un'origine linguistica affine a quella di "salvato" (da *servare*) in quanto il cadere in schiavitù era venuto rapidamente ad avere un senso di umanità, se indicava quella salvezza che al combattente o, se anche vuolsi, al nemico, assicurava la vita, seppure con la perdita della libertà. Questi, che erano usi di due-tremila anni fa, rappresenterebbero progressi ai tempi nostri.

Chè se invece questi confronti si riferissero a quei periodi in cui il diritto internazionale era venuto sin dal suo inizio ricercando forme istituzionali di garanzia, non ci riferiremo all'ordinanza di Innocenzo III che condannava l'uso in guerra di qualsiasi proiettile, limitando dunque il combattimento nella forma del corpo a corpo. Ma potremmo avvertire un contrasto anche più violento in confronto coi tempi recenti, considerando, più semplicemente, l'influenza di quella cavalleria per cui le forme tipiche di guerra erano attuate da una classe che dalla sua stessa qualità e da tradizioni di una speciale aristocrazia traeva l'osservanza di forme non solo leali ma generose creando quasi, attraverso il costume, come un istituto, appunto la cavalleria, che si prolungava nel 1800 sotto l'influenza di un romanticismo in cui si riaffermava quella certa tradizione cavalleresca. Chi non conosce quel detto rimasto quasi proverbiale: "*donne lui à boire tout de même*" con cui il colonnello Hugo volle che la sua ordinanza desse ugualmente da bere ad un ferito spagnolo assetato, il quale aveva corrisposto con una coltellata all'offerta generosa dell'acqua. E tradizioni di tal genere si collegano con quelle tramandateci col famoso episodio della battaglia di Fontenoy quando fra Francesi e Inglesi la gara si impegnava circa il consentire a quale delle due parti spettasse tirare per prima, o, in tempi più recenti, la resa della guarnigione di Belfort che conservò le armi e sfilò con tutti gli onori militari fra i due ranghi dell'esercito nemico assediante che presentava le armi, in confronto colla moderna imposizione della resa a discrezione. Titolo questo di vergogna per il vincitore, onde immediatamente si richiama qui il ricordo colla eroica difesa della Divisione Acqui in Cefalonia, dove per il suo onore militare, essa non volle accettare la resa a discrezione e fu barbaramente trucidata, dal capo sino all'ultimo dei soldati. Sembra quindi un amaro epigramma il voler persistere in questo confronto da cui deriva in maniera immediata un pauroso generale arretramento di tutte quelle regole tendenti a dare una disciplina più civile alle relazioni internazionali e più specialmente per

la disciplina più civile alle relazioni internazionali e più specialmente per quanto riguarda la guerra; naturalmente, poi, le garanzie di quelle regole, che pure erano scarse, appaiono sempre più indebolite e scosse.

Tuttavia malgrado l'evidenza purtroppo quasi intuitiva di questo confronto negativo, la questione, così come da noi è stata enunciata, non può dirsi risolta e neanche posta in tutti i suoi dati. Vi è, intanto, un concetto da esprimere, per quanto paradossale esso sembri, e cioè che questo stesso innegabile peggioramento costituisca un segno di trasformazione profonda per cui, in definitiva, si sia conseguito un progresso. Se a questo pensiero si volesse far corrispondere un'espressione volgare ma incisiva, si userebbe il motto: tanto peggio, e per ciò, tanto meglio. Per essere adeguatamente preparati ad una tale delicata analisi, bisognerebbe muovere da questo principio essenziale e cioè che quando si parla, nella disciplina nostra, di "progresso", bisogna liberarsi da tutta una tradizione linguistica che l'espressione stessa collega con una maggiore felicità o benessere dell'umanità come effetto benefico di una nuova istituzione. Secondo un'influenza edonistica da cui l'uso della parola non riesce a svincolarsi, progresso, civiltà, benessere degli uomini conviventi, sembrano espressioni correlative. Ma, purtroppo, non lo sono. Il concetto di progresso si riferisce, almeno per noi giuristi, ad un'evoluzione continua dello sviluppo delle istituzioni al fine di diventar più idonee al conseguimento del loro stesso scopo. Nel caso specifico, poi, degli ordinamenti che assicurino l'ordine interno e la pace esterna dei gruppi, l'innegabile creazione successiva di forme sempre più vaste e più complete di convivenza rappresenta per noi un progresso come un grado di evoluzione raggiunto dall'umanità, senza che ne derivi per necessaria conseguenza, una maggiore felicità e dovendo anzi ammettere che il raggiungimento di questi gradi di sviluppo costi all'umanità pene, sofferenze, disastri. L'espressione "rivoluzione", se per molti indica la manifestazione di un dinamismo storico possente e benefico, cui l'umanità deve tutte le sue conquiste di progresso e di civiltà, vale pure come un sinonimo di collere distruttive e sconvolgimenti catastrofici, con il loro immancabile seguito di crudeltà, di ingiustizie, di miserie di ogni genere. Non è il caso di ricercare la formula centrale che concili questi estremi; ma non è possibile contestare che le più grandiose e straordinarie riforme degli ordinamenti e delle istituzioni siano avvenute attraversando periodi spesso catastrofici, di carattere apocalittico, del genere di quelli che per ora si traversano.

Fatta questa premessa che fissa il carattere generale del nostro pensiero e torniamo al concetto di quel confronto che ci siamo proposti, vedrà ognuno come, stando all'analisi, da noi fatta, dello stato in cui versava il diritto internazionale nella forma raggiunta durante il secolo XIX, giustamente potesse quel diritto essere qualificato come barbarico, ma non già per se stesso (che abbiamo visto ora quel che significa barbarie, nel mondo internazionale!), bensì per la deficienza di quelle precise condizioni che si presentano come il sicuro presidio di un diritto maturo, adulto o, quanto meno, nel periodo di una sua formazione tecnicamente qualificabile come quello di un diritto. Se anche a costo del sacrificio di norme efficienti assai meno per virtù propria che per il concorso di circostanze storiche contingenti, si potesse procedere verso la ricostruzione di un sistema di norme più primitivo quanto all'umanità del loro contenuto, ma che possa qualificarsi effettivamente come un progresso nel senso strettamente giuridico di una effettiva efficacia coercitiva, non dovremmo noi in ciò riconoscere, come abbiam detto, e sempre in quel senso relativo, un vero e proprio vantaggio, anche se per raggiungere

quell'intento, dovessero avvertirsi effetti peggiorativi sotto l'aspetto della maggiore durezza e severità inerenti alle nuove forme? Guadagnare in efficienza ed in solidità ciò che si può perdere come una più umana apparenza delle norme precedenti, non rappresenterebbe un'effettiva conquista?

Poste queste nozioni necessariamente generali e venendo ora a qualche aspetto particolare del problema, torna qui la difficoltà centrale formidabile del tema nostro: il pericolo di scambiare temi politici con tesi giuridiche. Lo stesso terrore che il mondo prova di fronte alla possibilità di una terza guerra mondiale appare, ed è, un dato obiettivo da cui muovere. Non diversamente, proprio verso la fine del secolo XIX, fra le tante teorie che l'umanità ha cercato di concepire per sottrarsi all'incubo spaventoso delle minacce e dei pericoli di nuove guerre, vi fu chi pensò che sarebbe bastato il semplice ricordo delle sofferenze e delle rovine che eran costate le ultime – e la più terribile fra tutte era stata, sino allora, quella Franco-Prussiana del 1870-71 – per frapporsi, a difesa della sicurezza collettiva dei popoli, come ostacolo contro il rinnovamento di quegli orrori. Ahimè! Mai profezia ebbe una così spaventosa smentita: ma, tuttavia, malgrado l'insuccesso clamoroso di essa, in relazione al tempo in cui fu espressa, io penso che i pericoli ed i disastri cui può dar luogo una guerra, possano costituire un freno, e ciò per l'ovvio coefficiente psicologico della moltiplicazione del rischio: sarebbe anche questo un caso di tanto peggio, dunque, tanto meglio. Se la posta del tragico gioco di una guerra poteva, in passato, essere un frammento territoriale più o meno cospicuo, conteso fra due Stati, le ultime guerre han dimostrato che oggi è l'esistenza stessa degli Stati belligeranti che può esser esposta ad un mortale cimento. Torna qui il formidabile problema centrale: cioè, di quella che possono essere l'efficienza della volontà umana per ciò che riguarda la creazione, lo sviluppo, la sufficienza delle istituzioni e degli ordinamenti giuridici. La spontanea tendenza umana, fermandosi alla superficie per cui ogni istituzione di presenta come derivante da una manifestazione di volontà, crede che la dichiarazione di voler qualche cosa e il volerla in molti o, anche, in moltissimi, basti perché quell'intento sia raggiunto.

Come si è innanzi accennato, è questa una fallace illusione: nel campo giuridico, la volontà degli uomini procede in funzione di tutta una preparazione di situazioni ed eventi, la quale si presenta come derivante da necessità storiche, cioè proprio dall'inverso di una volontà considerata come libera. Si può certo indulgere alla nobiltà del fine: ma non si può non sorridere di fronte alla sproporzione dei mezzi escogitati, quando si assiste alla moltiplicazione di aspirazioni manifestate in convegni, in associazioni, in programmi, per creare questa o quella forma associativa che dovrebbe proibire la guerra e quindi impedirla. E una delle forme più singolari di tale confusione fra la politica e il diritto si può riscontrare nella estensione territoriale che dovrebbe avere questa organizzazione di volontà; per cui da alcuni si parla di una Federazione europea, la quale, in quanto mette insieme Occidente e Oriente, si fermerebbe avanti a questo ostacolo, per dir così, pregiudiziale: cioè che si incontrino e si accordino le volontà dell'un senso con quello opposto. E sotto questa o quella influenza politica, il territorio cui riferirsi ora si restringe ora si allarga; per alcuni si sposta verso l'Atlantico, per altri verso il Mediterraneo; senza che alcuno cerchi di darsi conto di una ragione obiettiva di tali costruzioni, in guisa da farvi corrispondere un valore istituzionale come per un nuovo ordinamento di diritto internazionale. La verità è che questo elemento obiettivo manca e che tutti coloro i quali parlano di siffatte federazioni intendono (consapevolmente o no, secondo la loro intelligenza ed

i fini reali che si propongono) concludere delle alleanze, col proposito che l'esistenza di blocchi, comunque messi insieme possa, valer come monito, se non come minaccia, e contenere le intenzioni più o meno bellicose di questo o quell'altro blocco di potenza militare e di cupidigie imperialistiche. Non ripeterò mai abbastanza che a fare queste osservazioni mi induce soltanto quella distinzione tra diritto e politica, che è, e non può non essere fondamentale, dal punto di vista metodico e scientifico. Ne segue che qui non si intende manifestare plauso o critica verso questa o quella politica, né *a priori* negare che, in un momento determinato, questo o quel modo di alleanze o di blocchi giovi ad impedire una guerra. Questa è veramente politica, e nemmeno in un senso teorico od astratto, ma attivo ed attuale; può essere più o meno buona e consigliabile, ma certamente non ha nulla di comune con l'ipotesi di istituire un ordinamento giuridico diretto ad evitare le guerre e di creare, tecnicamente, i presupposti di un nuovo diritto internazionale.

Ciò per quanto riguarda l'estensione territoriale. Che, se poi si volessero considerare le concrete possibilità, che una pura e semplice manifestazione di volontà sia capace di determinare per frapporsi come di veti od ostacoli contro la guerra, lasceremo da parte alcune forme escogitate sempre come politica attiva, quale sarebbe, per esempio, quella proposta di far convenire insieme delle frazioni di parlamenti di paesi diversi perché ognuno dei vari gruppi convenuti venga ad assumere – non è, però, detto come – alcuni propri impegni, che sarebbero poi trasmessi ai parlamenti stessi obbligando gli Stati. Ne verrebbe fuori una specie di legge internazionale votata da singoli distinti Parlamenti in modo uniforme. Sarebbe come un Parlamento rappresentante non si sa di chi ma certo senza che si precisi l'Ente rappresentato, il quale manca! Per una ragione analoga, noi non ci soffermeremo su altri tentativi, che culminarono a Locarno, il cui valore storico soprattutto consiste nel senso di insoddisfazione che si avvertì subito, specie da giuristi e sotto l'aspetto giuridico, circa l'efficienza delle garanzie: onde potè dirsi che gli atti di Locarno avevan perduto ogni efficacia ancor prima di entrare in funzione! Non giova, dunque, ai fini di questo discorso, allontanarsi dal confronto specifico fra i due documenti che corrispondono a due momenti storicamente decisivi: cioè, da un lato, l'ordinamento per cui si perviene all'ONU e, dall'altro, quello della Lega delle Nazioni iniziata col trattato di pace del 1919. Da un punto di vista rigidamente obiettivo, si potrebbe definire la Lega delle Nazioni come un colossale esperimento di laboratorio, che sarebbe stato diretto alla creazione di un vero e proprio ordinamento giuridico internazionale, che doveva assicurare o, quanto meno, dare delle garanzie contro l'arbitrario imperialistico interesse di guerre: e ciò – qui sta l'altro suo carattere essenziale – senza compromettere il principio della sovranità ed eguaglianza degli Stati. Sarebbe stato questo esperimento diretto al seguente audacissimo tentativo: di conciliare i due termini di un dualismo zaratustriano – la tradizione e la rivoluzione. Considerare la maniera con cui l'esperimento è preceduto, in confronto con le origini dell'ONU, conclude ed esaurisce il tema della nostra indagine.

Vi è un primo aspetto che gioverà considerare, poiché si pone come un opportuno preambolo a tale confronto. Il momento, infatti, della formazione di quell'ordinamento, come di qualsiasi altro che meriti la doppia qualifica di giuridico e internazionale, consiste nel primo, iniziale atto di volontà, che sarebbe l'adesione all'ordinamento stesso; il quale atto poi presenta un doppio aspetto: quello di voler appartenervi e quello di esservi accolti. Or, da questo primo lato, l'esperimento del 1919 cominciò in maniera la quale non poteva essere più favorevole,

semplificando tutte le difficoltà. Vi era, infatti, una formidabile spinta dell'opinione pubblica di tutti i paesi; essa si era impersonata in un uomo la cui autorità spirituale aveva caratteri messianici e la cui potenza materiale era, in quel momento storico, unica ed irresistibile. La storia della Conferenza della Pace a Parigi non sarà mai sufficientemente compresa nel suo spirito, se vi si applicano i criteri che contraddistinguono tutte le altre conferenze per veri e propri trattati: cioè, l'unificazione di una volontà comune intorno ad un disegno, superando, dopo una discussione, gli eventuali contrasti. In quel periodo che va dal novembre del 1918 al giugno del 1919 vi fu a Parigi una volontà che si impose come quella di un arbitro: la volontà del Presidente Wilson, che ebbe un'autorità di cui la storia non ne ricorda un'altra maggiore. Rivelandosi anche qui l'insufficienza di un'apparente libera volontà nell'atto creativo delle istituzioni, tutti sanno quel allora seguì. Il Presidente Wilson volle che lo Statuto della Lega delle Nazioni fosse compreso nel Trattato di Pace, di guisa che l'accettazione di esso doveva avvenire indivisibilmente dalla accettazione della pace; e poiché la guerra era stata mondiale, si poteva dire che l'origine del nuovo patto ottenesse un immediato carattere mondiale anch'essa. Con ciò erano rapidamente superate tutte quelle discussioni sull'estensione soggettive ed oggettiva del Patto, che spesso si prolungano indefinitamente e rendono ardua la conclusione; come ora si vede a proposito dell'ONU. Dall'altro lato poi, parve che alla Lega dovessero essere assicurata quella universalità, indicata anzi come uno dei presupposti di un ordinamento che, per impedire le guerre nel mondo, necessariamente dovrebbe comprendere le potenze, tutte, capaci di determinare esse stesse una guerra, date le proporzioni di potenza loro e dei loro alleati, con le altre potenze del mondo. Senonché questo intervento, malgrado apparisse così eccezionalmente favorito dalle circostanze, fu quello che venne a mancare negli sviluppi immediatamente successivi.

Cominciarono proprio quegli Stati Uniti, che erano stati rappresentati direttamente dal loro Capo, che quell'ordinamento aveva voluto: negarono essi invece l'approvazione del Trattato e quindi dell'ordinamento per se stesso, mentre la Germania era assente, non solo in quanto vinta, ma in quanto non potesse non avere un interesse contrario a quel nuovo ordinamento, creato dai suoi vincitori ed attuato, almeno nella prima fase, ai suoi danni. La Russia era del tutto assente. Basta ricordare la mancanza di questi tre Stati: Stati Uniti, Russia, Germania, per comprendere come a proposito dell'universalità dell'ordinamento ridotto precipuamente alla sola Europa, mancasse anche soltanto in questo continente di due massime potenze, quali la Germania e la Russia. Delle potenze poi rimaste aderenti al Patto, l'Italia era scontenta e guardata con diffidenza: la Francia e l'Inghilterra divise da contrasti di interessi, da rancori, da prevenzioni più o meno fondate. La relativa facilità poi con cui, sempre per riguardo alla libertà sovrana dei singoli Stati, si poteva essere ammessi nella Lega o ci si poteva dimettere, fece sì che la composizione di essa variasse sempre, dando alla estensione territoriale dell'ordinamento un'incertezza obiettiva, la quale certo non conferiva ad esso un'adeguata autorità. Sicché in definitiva, sotto l'aspetto dell'universalità, dovrebbe dirsi superiore l'ONU – ove tuttavia arrivasse a costituirsi, – poiché tutte le maggiori potenze ne fanno parte, ad eccezione di due, la cui assenza dipende da ragioni che hanno origini più o meno dirette nella loro qualità di ex nemici: la Germania e l'Italia. Senza di esse, non si può certo parlare di un ordinamento giuridico mondiale; ma l'indeterminatezza di questo punto dipende dal fatto stesso che non si è raggiunto un assetto mondiale che significhi una pace onde effettivamente cessi lo stato di guerra. Questa circostanza, peraltro, pende come una specie di condizione sospensiva su

l'intero ordinamento stesso. Se la pace non seguisse, sarebbe il crollo di tutto, e la terza guerra mondiale, sarebbe inevitabile con tutte le conseguenze di sfacelo.

Venendo ora alla considerazione dell'ordinamento in sé, generali sono state le lodi rivolte allo statuto della Lega delle Nazioni, di cui si sono messe in evidenza l'eleganza tecnica, la precisione, la chiarezza, l'ordine sistematico: insomma, di quanti scrittori io ho potuto leggere un giudizio, esso è stato sempre e risolutamente nel senso di un'indiscutibile superiorità di quello statuto su l'altro dell'ONU. Queste lodi, io, che vi parlo, non riproduco, prima di tutto per mancanza di tempo, ma anche dovrei aggiungere per doverosa modestia, come uno di coloro che partecipano attivamente proprio alla redazione dello Statuto, preparato da un Comitato presieduto dallo stesso Wilson, il quale volle me solo fra gli altri "grandi". Il contrasto fra queste lodi e la constatazione ancora che di modestia, è di mortificazione, sebbene proprio su quel punto che, secondo me, determinò l'insuccesso, fosse sussistito sempre un dissenso essenziale fra me il Presidente Wilson, come avrò modo di accennare più innanzi.

Egli è che la maggiore accuratezza e, se si vuole, la più perfetta redazione tecnica di quel documento era improduttiva di effetti utili, perché all'ordinamento mancava quello che doveva esserne lo spirito animatore, ossia, la possibilità e il modo dell'intervento capace di sovrapporsi agli eventuali dissensi. Per usare un'espressione propria dei geografi, io direi che qui si tratta di quella linea, la quale, sia pure considerata come una serie di punti matematici, costituisce tuttavia il displuvio; l'acqua o va di là o viene di qua. I politici hanno per ora un mezzo comodo di condursi a proposito di questo ostacolo: lo evitano. Lo lasciano in una discreta penombra; scivolano su questo punto come fosse un sottinteso, che poi si risolverà, secondo lo spirito nazionale di chi parla, o nel senso di una disinvoltata ammissione di una volontà che si formi per semplice maggioranza, in cui il voto di San Marino equivarrebbe a quello degli Stati Uniti oppure della Russia, o, reciprocamente, sotto forma della pregiudiziale britannica, la quale esclude *a priori* che una decisione politica possa diventare obbligatoria per il proprio paese, anche contro la volontà di esso.

Eppure, bisogna decidersi.

Per la Lega delle Nazioni, la questione, secondo lo Statuto, non poteva neppure porsi. Discussioni, discorsi, mozioni, nulla mancò nel ricco armamentario dell'esteriorità parlamentare; ma, quando si fosse trattato di una deliberazione per cui una maggioranza di volontà avesse agito in forma di comando o divieto cui tutte le nazioni fossero dovute conformarsi, comprese quelle la cui volontà fosse stata diversa, la pregiudiziale negativa si poneva assolutamente insuperabile. Era stato questo l'argomento di ripetute conversazioni fra me e il Presidente Wilson, la cui intransigente adesione al principio della indipendenza ed uguaglianza di tutti gli Stati non consentiva alcuna eccezione o limite. E quanto io gli obiettavo quale altra forma collettiva avrebbe potuto allora assicurare l'osservanza di una deliberazione o di un voto, egli mi rispondeva con una commovente fiducia: l'opinione pubblica del mondo. Maturavano proprio allora quei sistemi mediante i quali i governi totalitari dovevano, successivamente, impadronirsi di tutti i mezzi da cui la cosiddetta opinione pubblica deriva le sue fonti per informarsi e formarsi. I Tedeschi con il loro spirito sistematico han pubblicato opera voluminose contenenti addirittura tutto un metodo ordinato di siffatta propaganda

considerata come uno dei fini dell'attività di Stato, dalla stampa alla radio, al teatro, al cinema, alle affissioni pubbliche, in guisa da sottoporre il cittadino ad un martellamento cui non era fisicamente possibile sottrarsi. L'opinione pubblica si trasformò in un prodotto quasi meccanizzato e industrializzato; il sentimento di essa era quale i governanti totalitari volevano che fosse. E così quel presidio su cui il Presidente faceva assegnamento come freno degli imperialismi bellicosi, si trasformò in una spinta verso le peggiori follie!

L'ONU ha, invece, risolto il problema in una forma radicalmente diversa, che, sotto il punto di vista del confronto col sistema della Lega delle Nazioni, dà luogo al seguente immediato giudizio: l'ordinamento o non potrà attuarsi perché l'attuale stato di contrasto politico non potrà risolversi pacificamente in quanto che talune delle grandi potenze manterranno la pregiudiziale già accennata – o, se sarà attuato, si renderanno allora possibili quelle forme istituzionali da cui derivi l'inizio di un vero e proprio diritto internazionale in grado di trasformare radicalmente il carattere di esso e persino il modo cui si pongono i criterii metodici e sistematici.

Intanto, per cominciare, il centro di gravità delle decisioni impegnative l'Ente passa dall'Assemblea al cosiddetto Consiglio di Sicurezza. Il quale Consiglio poi viene composto, com'è noto, dalle cinque (non sappiamo quale sarà la sorte della quinta, che è l'asiatica Cina) grandi potenze, che assumono nettamente la superiorità, come dirigenti, e da due minori che vi si aggiungono, rinnovandosi periodicamente, mentre la presenza delle prime cinque è permanente. Da ciò l'ovvia, intuitiva conseguenza per cui l'effettiva autorità rappresentativa dell'ONU si trasferisce nel Consiglio di Sicurezza con conseguente esautorazione dell'Assemblea generale. Costruzione illiberale e antidemocratica, si dirà. Ma si può chiedere, in via preliminare, a che giovino queste riserve e queste qualificazioni? La questione di pone, invece, così: è un cosiffatto sistema necessario o no? E se ed in quanto suo necessario, se si vuole il fine, è possibile non volere anche i mezzi? Io non escludo affatto che qui mezzi ripugnino, e a me stesso ripugnano, come dirò. Ma la questione è appunto di sapere se sia questo un ordinamento che si forma per virtù dei una necessità storica. Chi, malgrado tutto, non intendesse obbedire a questa necessità, lo dica. Ma si eviti di cullar i popoli con la ricerca di altri mezzi normativi capaci di opporsi al flagello della guerra..

Or, la questione della subordinazione all'effettiva autorità di un organo, che – come si è detto – è costituito soprattutto dalle nazioni nelle quali si accentrano la potenza e la forza mondiali, trova la sua espressione pratica in quell'altra condizione, pure ammessa, che consente ad ognuna di quelle cinque “Grandi” potenze di servirsi del famoso diritto di veto.

Ed eccoci al punto preciso del displuvio: la facoltà attribuita ad uno degli Stati che sono, o si presume che siano, quelli la cui volontà, sorretta dalla forza di cui dispongono, abbia un a potenza decisiva per le sorti del mondo, basta a rendere inefficacie una qualsiasi deliberazione o decisione delle Nazioni unite e dello stesso Consiglio di Sicurezza. Dando al principio una forma positiva, ne seguirebbe che nessuna decisione sarebbe obbligatoria senza l'approvazione unanime di quelle cinque potenze: mentre per le altre vi sarebbe l'obbligatorietà, anche se dissenzienti. È naturale che la semplice enunciazione di questo principio determini una spontanea, immediata ribellione in un spirito liberale e democratico; ed è facile rendersi conto della speciale intensità di tale sentimento di ribellione e di ripugnanza in chi, come in me per la

mia stessa tarda età, appartiene a quelle generazioni che più profondamente avvertivano le idee di libertà e di uguaglianza proclamate e diffuse pel mondo dalla Rivoluzione francese. Il qual sentimento poi è reso tanto più violento ed intenso nel mio animo di italiano per la situazione speciale in cui l'Italia verrebbe a trovarsi in questo futuro consesso degli Stati del mondo, di guisa che può astrattamente porsi il problema a se all'Italia per sua stessa dignità e grandezza proclamate dalla storia, non convenga meglio rinunciare a far parte di quel consesso. Dovendo obbedire, perché darsi le false arie di chi volontariamente conforti con la sua autorità la tranquilla baldanza dei potenti del mondo? Del resto, l'Italia ha un sua funzione storica che adempirà. Gli ordini gerarchici, come si fanno, si disfanno.

Perdonate questa digressione il cui carattere appare come di politica nazionale; ma il diritto, come tale, non vi sarebbe forse del tutto estraneo. E torniamo al puro esame obiettivo e sereno di quel punto che, come abbiamo visto, è veramente decisivo di tutte le questioni agitate, in questa ora storica, solenne per la vita dell'umanità.

Per ciò stesso giova soffermarsi su di un'analisi di questa questione della unanimità o della maggioranza delle decisioni di un ente composto di un a pluralità di membri. Che da un punto di vista generalissimo, l'idea che in un'assemblea deliberante si debba attribuire la regione a quella parte che ha per sé la metà più uno dei votanti in quell'assemblea e in quel momento, si può e si deve considerare come un principio accolto per un criterio di necessità, senza del quale quella pluralità non potrebbe, spesso, pervenire ad una conclusione. Si intende pure come ne sia derivata un'abitudine mentale per cui quella necessità concepita in rapporto a casi empiricamente osservati, sia venuta trasformandosi in una legge nazionale più o meno assoluta, rispondente ad un specie di categoria logica *a priori*, da cui la ragione umana non possa prescindere. Eppure, non è così. Vi è tutta una lunga storia, che qui non importa rievocare nemmeno per cenni (e del resto, essa è abbastanza nota) la quale importa una netta negazione dell'ipotesi. Il principio puramente maggioritario non si potrebbe neppure dire che costituisca una vera e propria regola generale tante sono le eccezioni, a cominciare da quelle per cui si distinguono le maggioranze come assolute o relative: ed inoltre, maggioranze, che pur essendo assolute, tuttavia non sono sufficienti per mancanza del *quorum* o di date quote proporzionali, per arrivare poi a tutte quelle complicazioni di ordine matematico che servono nelle elezioni politiche e che vanno sotto il nome (che sembra negare il puro sistema maggioritario) di "rappresentanza proporzionale delle minoranze". Ma a parte tutti questi particolari dai quali si può prescindere, l'aspetto più interessante dell'argomento consiste nel riscontrare che la tendenza spontanea della coscienza storico-giuridica dei popoli è proprio nel senso opposto di quella presunta categoria logica originaria. In altri termini, contro il principio che la maggioranza obbliga la minoranza, l'uomo, in quanto libero, tende a non ritenersi impegnato senza il concorso della sua personale volontà: il che val quanto dire che se si trattata di una deliberazione affidata ad un pluralità di persone, la condizione per una generale validità e obbligatorietà di essa consisterebbe *sempre* nella unanimità dei voleri.

Si direbbe che qui trovi luogo, per analogia, quel principio biologico che riconosce una certa simmetria fra lo sviluppo della specie e quello dell'individuo; da poiché quel sentimento gelosamente esclusivo che gli Stati hanno, per ora, della loro indipendenza sovrana onde non ammettono di obbedire ad una legge che non sia stata da loro direttamente voluta, appare come

affine al sentimento di un uomo libero di non assoggettarsi a una legge comune emanante dal voto di maggioranza cui esso non aderisca. Sarebbe, adunque, un'affermazione individualistica di quel principio dell'umanità, che così osticamente si frappone, per ora, alla costituzione di un organo internazionale la cui volontà arrivi a sovrapporsi a quelle di tutti gli altri Stati. Sarebbe stato proprio questo sentimento iniziale degli uomini come condizione per l'obbedienza ad una legge comune. Il diritto romano, con la sua sbalordente anticipazione di tutti quelli che dovevano essere i futuri sviluppi del diritto, ammise rapidamente il principio maggioritario, facendone specialmente applicazione alle deliberazioni di collegi rappresentativi dei municipi: ma, nel tempo stesso, riconsacrò l'antichissima, spontanea convinzione giuridica per cui l'uomo libero non può sottoporsi alla volontà di un altro, e pertanto anche alla prevalente somma di altre volontà.

I Romani, infatti, ne casi in cui ammisero il principio maggioritario, istituirono una specie di presunzione *iuris et de iure*, per cui la deliberazione della maggioranza si intendeva che fosse stata voluta di tutti i votanti, anche da quelli rimasti in minoranza. Ed essi, in un campo di gran lunga più importante e più vasto, applicarono il principio per cui una pluralità di volontà richiesta per una decisione debba essere unanime, indipendentemente quindi e al di sopra del principio di maggioritario: e ciò proprio a proposito della organizzazione del massimo dei loro uffici quali fu il Consolato. Un ufficio che era, tutto e sempre, azione, il che significava per eccellenza una unità di volontà direttiva. Roma ebbe la incomparabile audacia di affidarlo a due persone, delle quali si può dire, in un certo senso, che fossero obbligate a mettersi d'accordo, e ciò senza nemmeno quel ripiego utilitario che consiste nel consentire la prevalenza dell'opinione della maggioranza, che suppone un numero dispari ed un minimo di tre. Nel Medio Evo, poi, riappare con piena efficacia il principio naturale e spontaneo per cui la propria volontà non è trasferibile e senza la propria volontà non si può restare obbligati: ossia, il principio antimaggioritario, che è quello che regge, per ora la società degli Stati. La forma più celebre e più tipica era quella delle assemblee barbariche che poi si risolvevano in assemblee di uomini armati: un popolo ed esercito, nel tempo stesso. Una minoranza di scarsa forza ammetteva che non fosse intesa perché sopraffatta dalle acclamazioni di una maggioranza soverchiante; ma se, invece, la minoranza aveva una certa qual forza sì da rendere inapplicabile quella finzione, in tal caso, o su riusciva ad ottenere un'intesa tra le due parti in dissenso o il contrasto veniva eliminato con la forza, cioè combattendo. Da queste constatazioni si intende come l'accoglimento tradizionale del principio maggioritario, ben lungi dall'essere riconosciuto come naturale, trovasse resistenza durante il Medio Evo e la sua prevalenza fosse lenta: onde si suole assegnare alla famosa bolla d'oro del 1356, sull'elezione imperiale, il più significativo riconoscimento di quel principio, ma pur sempre, anche dopo, non senza contrasti. Ai tempi nostri, il diritto privato ha potuto raggiungere una certa disciplina, attraverso tutto un complicato sistema che tende a conciliare la libera disponibilità dei diritti sulla quota di cui si sia proprietari, sino all'ipotesi della semplice amministrazione per cui basta la maggioranza: ma, si noti, si tratta di una maggioranza la cui formazione sia possibile riportare alla misura degli interessi. Fra questi casi estremi (diritti ed interessi) vi è tutta una serie di ipotesi in cui la legge stessa prevede e disciplina l'ardua e delicata materia, avendo in definitiva la risorsa dell'autorità giudiziaria, che non può risolvere le questioni anche contra la stessa maggioranza.

Non occorre qui spiegare come il trasportare questo sistema nel diritto internazionale non sarebbe possibile, non solo per la mancanza di una generale giurisdizione e di un potere in nome del quale venga esercitata, ma più specialmente perché il diritto privato può senza difficoltà isolare ed applicare il criterio per cui la quantità dei voti attribuiti è in proporzione della entità degli interessi, cioè al valore delle quote. D'altra parte, una giurisdizione sugli interessi è già di per sé inattuabile, almeno di regola, nel campo del diritto privato e un intervento in tal senso dell'autorità giudiziaria può avvenire solo nel caso di ingiustizia enorme; come sarebbe possibile ciò nel campo del diritto internazionale? E come sarebbe concepibile di estendere il principio dell'uguaglianza di fronte ad un giudice, quando si tratta di confrontare interessi di uno Stato colossale con quelli di uno Stato minuscolo? Potrà darsi, forse, che fra alquanti secoli un'autorità giudiziaria internazionale abbia acquistato una così possente autorità – sussidiata da una vera opinione pubblica mondiale, secondo il precoce pensiero Wilsoniano – da riuscire a proteggere un debole contro un fortissimo; ma per ora una tale presunzione sarebbe del tutto fuori della realtà.

Come conclusione pratica, dunque, di tutto l'anzidetto, possiamo dire che il riferirsi su questo punto al diritto privato, mentre giova al fine di negare al principio maggioritario la qualità seducente di un puro principio razionale e di dare un fondamento più generale al principio per cui un'obbligazione non può non assumersi malgrado, o contro, la volontà dell'obbligato, non dà risultati utili per un'Assemblea di Stati per le ragioni, teoriche alcune, pratiche altre, dette di sopra. Io penso, invece, che all'argomento nostro un contributo efficace ed utile possa essere apportato da un confronto con nozioni ed istituzioni di diritto pubblico interno. Il che, per altro, non può sorprendere, poiché le affinità di esso col diritto pubblico internazionale sono più evidenti e più intime. Sarebbe, in primo luogo, del più rande interesse il riscontrare queste affinità precisamente nel grado di sviluppo storico che questi vari ordini di studio giuridico son venuti percorrendo; per cui, mentre il diritto internazionale appare imperfetto in confronto con altri rami più adulti, il diritto pubblico interno si dimostra, alla sua volta *minus quam perfectum* in confronto con un diritto storicamente assai più antico e ormai perfettamente elaborato, con un completo sistema giurisdizionale, come il privato.

Certo è, ad ogni modo, che la questione della maniera di formazione nonché della manifestazione ed efficacia di una volontà di un'Assemblea o, più in generale, di una pluralità di organi o di enti, ha per il diritto pubblico un'importanza affatto sua propria e si potrebbe dire che la storia di questa scienza sia in gran parte la storia di tale questione, forse non considerata abbastanza dagli studiosi, almeno sotto quell'aspetto.

Il tema si potrebbe, dunque, indefinitamente allargare, ma son troppo evidenti le ragioni che spingono verso la conclusione. E per ciò limitiamoci a rilavare che la difficoltà specifica, per il diritto pubblico interno, del modo di pervenire ad una decisione quando essa sia affidata ad una pluralità di organi sovrani e questi non siano d'accordo, sarebbe nei suoi dati astratti la stessa questione che agita e tormenta il Diritto internazionale. Vediamo praticamente come essa potè presentarsi, per diritto pubblico interno, nel caso tipico cioè di quello della formazione della legge, che sarebbe poi la più alta manifestazione della volontà dello Stato. Come è noto, nello Stato costituzionale, che fu dominante nel secolo XIX, alla formazione di questa volontà concorrevano ordinariamente tre organi: le due Camere ed il Re. Come pure noto, perché la

legge si formasse bisognava che la volontà di questi tre organi coincidesse in una medesima risoluzione: il che val quanto dire che, perché questa volontà fosse esistita, sarebbe occorsa l'unanimità dei tre organi. Se qui noi avessimo il tempo e il modo, potremmo dimostrare come l'evoluzione del diritto pubblico interno per tutto il secolo XIX si aggiri intorno a questo problema: come assicurare il raggiungimento di questa unità evitando i gravi conflitti di un eventuale contrasto? La forma di Governo parlamentare è nata precisamente da questa preoccupazione: raggiungere e mantenere l'accordo fra le due Camere del Parlamento e il Sovrano. Il prevalere della tendenza democratica, che ha assunto più frequentemente la forma della sostituzione di un Capo di Stato elettivo al Re, ha semplificato la questione con un lenta ma continua estromissione (che non sappiamo quanto abbia giovato, poiché il Cariddi di quella Scilla sta nel totalitarismo dell'assemblea) del Capo dello Stato da questo momento, che è il più solenne nell'esercizio della sovranità dello Stato. E infatti, se prima la manifestazione di volontà del capo dello Stato si poneva nel medesimo piano di quella degli altri due rami del Parlamento, per mezzo della cosiddetta sanzione, che era la manifestazione di un consenso posto nello stesso piano della volontà delle due Camere, col diminuire, invece, della autorità dei Re e poi dei Presidenti della Repubblica, alla sanzione come forma positiva di consenso succede una forma negativa, consistente nell'esercizio eventuale di un *veto*, che impedisce o semplicemente sospende l'entrata in vigore, per il presupposto che per la formazione di quell'atto, la legge, occorra il consenso espresso o tacito di tre poteri od organi; non basta la maggioranza, occorre l'unanimità. Chi non vede i nessi sostanziali con lo attuale veto dell'ONU? Che se dalla necessità di questo terzo consenso si voglia del tutto prescindere, la questione non solo storicamente, ma anche nei suoi riflessi attuali persiste, dato, il sistema bicamerale, sotto forma della necessità dell'accordo tra le due Assemblee: una specie di ritorno al concetto romano, nel quale concorrevano le volontà di due individui, mentre ora occorrono le volontà di due Assemblee: nell'un caso come nell'altro, però, la volontà unica supponeva e suppone l'accordo e quindi l'unanimità.

Ma il parallelismo di questo ordine di questioni si può spingere ancora oltre, e prescindere dall'ipotesi, considerata sinora, di un concorso di organi diversi dei quali occorra unificare la volontà. La questione si ripresenta restando nel campo della deliberazione di un solo medesimo organo: l'Assemblea; considerandola come unica o, comunque, come indipendente dal concorso di altre manifestazioni di volontà.

Un grande interesse avrebbe, precisamente per lo studio attuale, il processo storico mediante il quale il Parlamento inglese poté arrivare al principio che per una deliberazione dell'Assemblea occorra, e basti, la maggioranza dei voti. Considerando il caso più tipico per le origini stesse dell'istituto parlamentare, cioè la concessione dei sussidi finanziari al Governo del Re, la cosiddetta "legge" meglio si poteva qualificare come una specie di transizione tra il sovrano che chiedeva e tutti gli enti che eran chiamati a contribuire e che avevano nei Comuni i loro rappresentanti. Alla sua volta, poi, il deputato, in quanto rappresentante legato alle istruzioni ricevute, poteva obiettare che egli mancava di poteri per consentire quella data risoluzione per la quale non aveva ricevuto un mandato o questo non era sufficiente. Ma anche a prescindere da queste origini storiche, e considerando i procedimenti delle Assemblee con criteri affatto moderni potremo dire che in ognuna di esse non può non riscontrarsi, di regola il contrasto fra partiti, le cui combinazioni formeranno una maggioranza in contrasto con una minoranza.

Formalmente, il voto di questa Assemblea sarà quello espresso dalla maggioranza, la quale si formerà con le condizioni e le garanzie dei regolamenti. Senonchè, questa affermazione, presa alla lettera, scambierebbe un'apparenza semplice con una realtà assai più complessa.

La verità reale, invece, è che il dissenso specifico esistente a proposito di quel caso particolare (la legge di cui si tratta) presuppone un accordo preliminare, sia pure sottinteso ed implicito, che si può riassumere nella intesa di cooperare, pur avendo il proprio interesse di partito, ad un fine comune che, ridotto nei suoi minimi termini sintetici, importi l'adempimento della funzione complessiva e totale affidata all'Assemblea. Ne segue che se il dissenso specifico interno a quel dato progetto di legge non ha tale gravità assoluta da impedire che la minoranza mantenga il suo concorso con la maggioranza sulla base di quel presupposto di una missione comune, la minoranza limiterà la sua posizione parlando e votando contro, ma lasciando che la volontà dell'Assemblea si manifesti e prevalga come quella della maggioranza di essa, mentre non è poi raro che la minoranza stessa ottenga modificazioni al progetto che siano, per la tesi di essa, delle conquiste, sia pure relative. Che se queste sembri una sottigliezza, non sarà difficile darne un riscontro, per così dire materiale, ricordando come nei Parlamenti che hanno le più grandi tradizioni, come quello inglese, la minoranza ha una sua figura parlamentare ben definita e il capo di essa in confronto al *leader* della maggioranza si pone in un rapporto non di contrasto ma di concorso: l'opposizione è sempre "di S. Maestà". Ma anche in Parlamenti meno adulti e meno ordinati, il caso di compromessi raggiunti mediante accordi più o meno palesi, può ritenersi non solo frequente, ma normale. Che se, invece, questi presupposti o sottintesi non si verificano, allora grave sarebbe l'equivoco di chi credesse che un colpo di maggioranza basterebbe per risolvere ogni contrasto. E, difatti, qualora la minoranza, vuoi per l'acutezza del generale dissidio politico, vuoi per la ripugnanza speciale contro un determinato disegno di legge, fosse assolutamente risoluta ad impedire che la maggioranza si serva di quel suo diritto la vita stessa parlamentare ne resterebbe compromessa. Basti ricordare il cosiddetto "ostruzionismo parlamentare", a proposito del quale si può dire o pensare tutto quel male che si vuole; ma in punto di fatto non è possibile negare che una minoranza, la quale si valga dell'applicazione scrupolosa del regolamento, può praticamente rendere inefficace la superiorità della maggioranza e impedire l'esercizio delle funzioni di essa. Sotto questo aspetto, il principio della necessità dell'accordo, in quanto derivante dal sentimento comune di servire ad un interesse superiore a quello dell'immediato dissenso, prevale su ogni altro, onde la forza della maggioranza formalmente decisiva per una superiorità numerica si trasforma in un mezzo di ricercare e raggiungere un accordo.

Trasportando, dunque, la questione dell'unanimità, occorrente perché una pluralità esprima la sua volontà, dal campo del diritto pubblico interno a quello internazionale, possiamo per tal modo giovare di tutta la tradizione che ha l'argomento, considerato sotto il secondo, più ampio punto vista. Si tratta, per verità nel primo caso, di istituzioni alle quali han collaborato secoli di accorgimenti e di sforzi diretti a risolvere un problema, le cui affinità con l'argomento attuale son bene evidenti. E questa affinità fra i due argomenti può trovare una sua espressione comune in questa formula: dato che per pervenire ad una decisione occorra il concorso della volontà sovraordinata di organi (pel diritto pubblico interno) o di enti (pel diritto pubblico internazionale), i quali per la loro qualificazione di indipendenti o sovrani non potrebbero essere indotti ad accettare una risoluzione senza il concorso di una lor propria volontà, alla

antica regola formale per cui la manifestazione di volontà collettiva acquista validità soltanto ove ottenga l'unanimità di tutti coloro che vi prendon parte, si sostituisca un ordinamento che, sotto forma di diverse, abbia la portata sostanziale di determinare un impulso possibilmente decisivo, diretto a trovare una maniera di risoluzione, la quale concili gli interessi in urto e generi un accordo, e sia pure un compromesso, che dai dissenzienti sia considerato accettabile ed accettato come un male minore, compensato dai benefici che possano ottenersi nell'interesse del mantenimento della pace interna dello Stato o in un futuro diritto intenzionale, della comunità degli Stati. La natura di tale composizione, generatrice o sostitutiva della unanimità originariamente pretesa, si collega con quell'interesse superiore il quale costituisca un presupposto comune per tutti i partecipanti alla deliberazione o all'accordo; onde il rifiutarsi al componimento importerebbe virtualmente metter in pericolo la esistenza medesima e la ragion d'essere di quel gruppo di organi o dell'Assemblea o della Comunità (di Stati) per cui quella data deliberazione occorre sia presa.

È questo un principio che ha larghe e, direi, quasi continue applicazioni in diritto pubblico interno: ed astrattamente io non saprei riscontrare alcuna incompatibilità per una possibile applicazione di esso alle occorrenti trasformazioni nel campo del diritto internazionale. Ed analoghe sarebbero le conseguenze. Una rottura incomponibile di un accordo fra gli organi sovrani di diritto interno di uno Stato significa rivoluzione o colpo di Stato; un caso identico che si verificasse in una Assemblea di Stati, significherebbe tipicamente un caso di guerra, anche nell'assetto futuro di un ordinamento internazionale. Ma ognuno vede come diverso ne sarebbe il carattere.

Questo mio non è e non vuol essere un vaticinio apparso alla credula fantasia di un veggente, ma una ricostruzione concreta e positiva su dati di fatto biologicamente coordinati. Essa innanzi tutto, suppone che il sistema funzioni il che, per ora, non è. Il sistema, alla sua volta, infatti, suppone la pace tornata, mentre tuttora si discute proprio della sistemazione da dare a Stati o territori che furono in guerra o causa di guerra: il che invalida pure tutte le sistemazioni precedenti, poiché, come fu detto argutamente, la pace è indivisibile. Essa, la ricostruzione nostra, non importa, come si è visto, un'assoluta esclusione aprioristica di una guerra futura; anche nel campo del diritto pubblico interno, l'intento di assicurare la pace nei limiti del gruppo sociale organizzato per questo fine, non è ancora certamente tale da potersi dire intieramente raggiunto. Un ulteriore grado superstatale tenderebbe come effetto immediato non a impedire stati di guerra, ma piuttosto a trasformare la natura. D'altra parte questa nostra costruzione non intende esprimere una accettazione né giuridica né politica di tutto il nuovo sistema quale sembra prepararsi, se una nuova catastrofe non sopravviene; al quale sistema, anche a parte le regioni nazionali a noi proprie e a cui ho più volte accennato, apportiamo sostanziali riserve, ma anche da un punto di vista obiettivo, perché quella contrapposizione di potenze dirigenti e di potenze suddite, seppure astrattamente giustificate dalla nostra costruzione teorica avviene in maniera troppo brusca e brutale per non riuscire d'ostacolo anche agli effetti pratici di una sollecita accettazione, o, meglio, adattamento. E l'altro difetto, pur esso assai grave per il nostro ordinamento, cui dovesse spettare la qualifica di mondiale (né vedo come potrebbe territorialmente non essere tale), consiste nella difficoltà di inserirvi quell'elemento continentale, ormai da ritenersi insopprimibile in quella che complessivamente è la vita dell'umanità. Ma pur riconosciuti e dichiarati questi difetti, il punto essenziale della nostra dimostrazione resta fermo

in ciò: che il nuovo ordinamento, quando arrivasse a funzionare, contenga in sé la risoluzione della condizione essenziale per l'esistenza di un diritto internazionale con la creazione di un ordinamento capace di generare una fonte di diritto vera e propria, che sia rappresentativa di una volontà superiore a quella dei singoli Stati. Questi diventano, sia pure parzialmente, i soggetti non più di una comunità semplice, ma di un vero ordinamento giuridico superiore.

Gli eventi storici attraverso i quali procederebbe il raggiungimento dei gradi per cui l'evoluzione dovrà compiersi sono, come s'intende, del tutto imprevisi ed imprevedibili, così come lentissimi e non senza corsi e ricorsi saranno probabilmente i passaggi da uno stadio all'altro. Non importa; poiché qui non si tratta di esercitare un'arte di divinazione, ma di accertare con metodo storico-giuridico i dati di una legge di evoluzione quali possono desumere servendosi di elementi che sono già un atto, considerati come rilevatori di uno sviluppo successivo. Lo studio attuale si collega in maniera sistematica con una serie di altre trattazioni di questo medesimo autore, in guisa da formare con esse come un ciclo; ma, anche a parte ciò, le deficienze di questo studio speriamo che possano essere scusate, tenuto conto della novità e difficoltà del presente ordine di ricerche, onde chi vi parla sarà abbastanza pago del suo sforzo, anche se i risultati di esso non avessero altro valore che di semplici contributi di osservazioni raccolte durante una lunga vita in cui i temi, oggi considerati sono stati vissuti come scienza e come storia.

“L'EUROPA DI FRONTE AD UN BIVIO”*

Dieter Grimm, *La forza dell'UE sta in una accorta autolimitazione*

Giuseppe Guarino, *The 'truth' about Europe and the Euro – A Second Essay (Preface of James K. Galbraith)*

Giuseppe Guarino, *The 'truth' about Europe and the Euro – 1/1/1999: coup d'état 1/1/2014 Rebirth?*

Alessandro Catelani, *Crisi dell'Unione Europea e necessarie riforme*

Augusto Cerri, *La crisi economica e le prospettive europee*

Claudio De Fiores, *Brevi considerazioni sulla democrazia rappresentativa in Europa*

Giorgio C. S. Giraudi, *Note critiche sul “teorema dell'impossibilità di un'UE pienamente democratica”. Un breve commento al saggio di Dieter Grimm*

Giammaria Milani, *Parlamento europeo e leggi elettorali: quale ruolo per le Corti costituzionali?*

Ilenia Bernardini, *Est modus in rebus. La politique fiscale entre souveraineté nationale et le fédéralisme exécutif*

Francesco Nardi, *Una rassegna sulle principali misure adottate dall'Unione per superare la crisi finanziaria*

Matteo Pati, *Alcune riflessioni sul processo di strutturazione del sistema politico europeo*

Marta Picchi, *La delegittimazione dell'Unione Europea: ripensare il processo di integrazione attraverso la realizzazione di un modello sociale europeo*

Francesca Rosignoli, *Il deficit democratico dell'Europa. Due punti di vista*

* Alla fine dell'estate scorsa *Nomos le attualità nel diritto* ha aperto un dibattito sulla condizione storico-spirituale delle istituzioni europee con la pubblicazione in anteprima degli scritti di due studiosi di rilievo assoluto come Dieter Grimm e Giuseppe Guarino. Essi hanno offerto alla discussione visioni differenti ma convergenti della crisi istituzionale e sociale europea, coinvolgendo nella stessa più generazioni di ricercatori. I processi di globalizzazione ed internazionalizzazione rendono necessario il passaggio del guado in cui da troppi anni l'Unione Europea e gli stati che la compongono sono impegnati. Stato sociale e democrazia rappresentativa, tipici dell'articolato modello continentale, sono infatti sotto schiaffo, con il rischio di involuzione economica e sociale e delegittimazione progressiva.

Il complesso dei testi raccolti nella *sezione “L'Europa di fronte ad un bivio”* certifica come la riflessione comune e senza infingimenti sullo stato dell'arte in materia, con l'occhio presbite, ma ancorato ai principi ed ai valori fondanti della costruzione europea, abbia raggiunto gli scopi che la rivista si prefiggeva.

(Fulco Lancaster)

La forza dell'UE sta in un'accorta autolimitazione *

di Dieter Grimm^{**}

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il *deficit* di rappresentatività del Parlamento europeo. – 3. Cambiamenti sostanziali senza modifiche dei Trattati. – 4. La “costituzionalizzazione” dei Trattati. – 5. Lo scardinamento indiretto degli standard nazionali. – 6. L'autonomizzazione dei poteri esecutivo e giudiziario. – 7. Quanto sono forti i legami?

1. Introduzione

Se si cercano delle soluzioni per i problemi di legittimazione dell'Unione europea, le maggiori speranze poggiano sul Parlamento. Se gli venissero attribuite le competenze di cui solitamente sono dotati i parlamenti nazionali, tale organo, eletto dai cittadini dell'Unione, si porrebbe al centro dell'UE conferendole, si sostiene, la legittimazione democratica finora mancante. L'elezione di Jean-Claude Juncker alla presidenza della Commissione viene festeggiata, poiché ci si sente un passo più vicini alla meta. Juncker era il candidato designato dall'alleanza dei partiti che hanno vinto le elezioni, e il Consiglio, cui spetta il potere di proposta, di malavoglia si è mostrato disposto a nominarlo. Se era questo l'obiettivo perseguito presentando per la prima volta alle elezioni europee dei candidati di punta, i conti erano giusti. Ma di certo non è stato raggiunto il secondo obiettivo, ossia rendere l'elezione più appetibile attraverso la personalizzazione. L'affluenza alle urne, anche in presenza di candidati di punta, è stata modesta come in passato.

La parlamentarizzazione dell'Unione europea, d'altronde, potrebbe risolvere il problema della legittimazione soltanto se la causa di questo *deficit* fosse effettivamente nella carente dotazione di competenze del Parlamento. Se però il motivo fosse da ricercarsi altrove, questa terapia non funzionerebbe. Pertanto non si può dare semplicemente per scontato che un'eventuale parlamentarizzazione dell'UE sarebbe un successo. Infatti, è difficile concepire una democrazia senza parlamenti liberamente eletti e dotati di sufficienti competenze. Tali caratteristiche però di per sé possono soddisfare i requisiti richiesti per un governo democratico solamente da un punto di vista formale. La democraticità di una comunità, anche sul piano sostanziale, invece, dipende da una serie di ulteriori presupposti. Soltanto tenendo conto di tali presupposti è possibile chiarire se la parlamentarizzazione del sistema di governo europeo porterà all'esito desiderato.

Primo tra tali presupposti è che il Parlamento sia sufficientemente rappresentativo della società che esso governa, così da conferire legittimità alle decisioni vincolanti per la comunità. Ciò risulta difficile oggi per quasi tutti i parlamenti nelle società fortemente individualizzate del mondo occidentale, dove si indeboliscono legami tradizionali di famiglia, chiesa, classe sociale e contesto locale, dove il diffuso pluralismo dei valori favorisce l'astensionismo elettorale, mentre al contempo diviene facile organizzare proteste *ad hoc* contro determinate decisioni politiche. C'è poco da fare contro simili tendenze del tempo. Permane la necessità

* Traduzione italiana: Jörg Senf, Professore Università “Sapienza” di Roma.

** Professore Università “Humboldt” di Berlino.

di una legittimazione, e diviene più ardua la sua realizzazione. Certamente l'UE non è esente da questi problemi. Anzi, occorre aggiungere anche il problema della frammentazione nazionale, con la conseguente tendenza a misurare il valore dell'integrazione europea prevalentemente in base a quella che è l'utilità attesa per il proprio paese.

2. Il *deficit* di rappresentatività del Parlamento europeo

Nell'UE, però, la situazione risulta oltremodo complicata, giacché il sistema elettorale aumenta la frammentazione nazionale, anziché attenuarla. Di conseguenza la rappresentatività del Parlamento europeo non raggiunge quella dei parlamenti nazionali. La scarsa affluenza alle urne, a tale proposito, rappresenta solo apparentemente la chiave del problema. Più rilevante appare il fatto che le elezioni europee non siano europeizzate. Gli Stati membri votano separatamente per eleggere nel Parlamento dei contingenti nazionali, che non corrispondono all'estensione demografica dei loro paesi. Il voto, inoltre, è regolato dalla normativa elettorale nazionale: si vanno ad eleggere solamente partiti nazionali che incentrano la campagna elettorale su temi nazionali. Questi partiti però non appaiono affatto come soggetti attivi nel Parlamento europeo, nel quale invece sono attivi i partiti europei, ovvero alleanze di partiti nazionali ideologicamente affini che, però, non hanno radici nella società.

I partiti europei non possono ottemperare al loro ruolo di mediatori tra i cittadini dell'Unione e gli organi europei giacché non stanno a contatto con gli elettori, né devono rendere loro conto. I partiti nazionali, invece, non sono in grado di assicurare in modo credibile che il programma da loro promosso sarà adottato, dopo le elezioni, dai gruppi del Parlamento europeo. In Europa appare difatti interrotto il nesso, imprescindibile per la democrazia, tra elezioni e lavoro del Parlamento, tra delega e responsabilità. I partiti nazionali per i quali si può votare non sono determinanti nell'operato del Parlamento, mentre i partiti europei che determinano l'operato del Parlamento non sono eleggibili. Anche la designazione di candidati di punta, pertanto, intesa come soluzione per conferire maggiore democraticità alle istituzioni, promette più di quanto non possa mantenere.

Molti, tuttavia, sperano in una maggiore affluenza alle urne e nella formazione di partiti europei una volta che il Parlamento europeo fosse dotato di un novero di competenze pari a quelle dei parlamenti nazionali. Non vi è tuttavia nessuna evidenza al riguardo. Guardando a ciò che è avvenuto finora, dovremmo concludere, anzi, che quanto maggiori sono le competenze all'Europarlamento, tanto minore è la percentuale di cittadini dell'Unione che si recano alle urne. Ma anche se la previsione si rivelasse corretta, non tutti i problemi sarebbero comunque superati. Il processo democratico certo non si esaurisce nelle elezioni. I parlamenti eletti, al contrario, possono assolvere la loro funzione democratica soltanto se radicati nelle società che rappresentano, accogliendo le rispettive opinioni, gli interessi, i bisogni e facendoli valere nell'ambito del processo decisionale politico tra un'elezione e l'altra. Se questo accada o meno, non dipende tanto dalle competenze, quanto dall'incardinamento del Parlamento in un vivace dibattito pubblico, impensabile peraltro senza adeguati mezzi di comunicazione. L'UE è alquanto distante da tutto questo.

3. Cambiamenti sostanziali senza modifiche dei Trattati

In secondo luogo, il parlamento eletto deve anche condizionare le decisioni politiche. Oggi invece gran parte dei parlamenti degli stati democratici si trovano a fronteggiare un progressivo ridimensionamento del loro ruolo. Cala la fiducia degli elettori nelle loro rappresentanze, e nonostante vi siano tutte le competenze, nel rapporto tra gli organi il peso si sposta dal potere legislativo verso quello esecutivo e giudiziario. La tecnicizzazione e l'internazionalizzazione della politica fanno il gioco dei governi, sostituendo discussioni e decisioni con accordi e negoziazioni. Sarebbe sorprendente se il Parlamento dell'UE venisse risparmiato dalle conseguenze di tali sviluppi. Nell'UE il problema si acuisce ulteriormente per via della maggiore autonomia delle istanze esecutive e giudiziarie - Commissione e Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) – rispetto ai processi democratici in atto sia negli Stati membri sia nella stessa UE.

Non era questo l'intento nel progetto originario di integrazione europea. Le decisioni sugli indirizzi da seguire per l'Europa, così come la legislazione europea, erano unicamente in mano al Consiglio, in cui erano rappresentati gli Stati membri, e che doveva decidere all'unanimità. Nessuno Stato membro era pertanto tenuto al rispetto di atti normativi che non avesse prima approvato. La Commissione e la Corte di Giustizia avevano solamente il compito di dare attuazione alle norme approvate dagli Stati membri, non quello di creare diritto. Il fabbisogno di democraticità in Europa, in tali circostanze, veniva completamente soddisfatto dagli Stati membri, che erano di per sé democratici. Per legittimare gli atti normativi europei, bastava la partecipazione popolare a livello degli stati nazionali. Il Parlamento europeo non era lì per conferire legittimazione, ma aveva funzioni soltanto consultive.

Nel corso del tempo sono sopravvenuti due cambiamenti fondamentali a questo proposito. Uno si è verificato nel 1986, dopo anni di stagnazione sul piano politico europeo, con l'*Atto unico europeo* che consentiva al Consiglio di decidere a maggioranza. Sin d'allora è possibile che uno stato membro sia soggetto ad una norma che questi non ha approvato, che forse ha perfino espressamente respinto nell'ambito del processo democratico nazionale. La catena di legittimazione che dal popolo nazionale, attraverso il governo nazionale, arriva all'UE restava intatto soltanto con riguardo ai Trattati, mentre si interrompeva per il diritto secondario. Si creava in tal modo un vuoto di legittimazione che a livello nazionale non era possibile colmare. Il secondo cambiamento, antecedente a questo, non si è fondato sulla stipulazione di un Trattato tra gli Stati membri, ma su alcune sentenze della CGUE, la quale nel 1963 aveva dichiarato i Trattati europei direttamente applicabili negli Stati membri, facendo sì che i soggetti del mercato potessero pretenderne l'applicazione da parte dei loro Stati. Nel 1964 seguì la decisione di conferire ad essi il primato rispetto al diritto nazionale.

4. La “costituzionalizzazione” dei Trattati

Tale interpretazione non poteva evincersi dal testo dei Trattati europei. È stata la CGUE stessa ad aprirsi la via per giungere a queste conclusioni, attraverso una decisione preliminare attinente alla teoria e metodologia del diritto. I Trattati europei non farebbero parte, secondo questa visione, del diritto internazionale ordinario ma avrebbero istituito un ordinamento giuridico autonomo. Pertanto non dovrebbero essere interpretati come trattati di diritto internazionale (orientati alla volontà delle parti contraenti e interpretati in maniera restrittiva laddove limitassero la loro sovranità), ma al pari del diritto nazionale, vale a dire secondo quello che è il loro scopo oggettivo, indipendente dalla volontà degli stati. A ragione, tali sentenze vengono considerate rivoluzionarie. Senza di esse, l'UE sarebbe forse tuttora un'organizzazione internazionale tra le altre, certo dotata di maggiori competenze e di un organigramma più complesso – ma non sarebbe quella singolare ibridazione che si colloca tra l'organizzazione internazionale e lo stato federale che essa da allora costituisce.

La consapevolezza del fatto che con l'*Atto unico europeo* del 1986 si fosse creato un vuoto di legittimazione ha portato, a partire dal *Trattato di Maastricht*, ad una progressiva valorizzazione del Parlamento europeo. Eletto dai cittadini degli Stati membri sin dal 1979, esso era stato reso partecipe della legislazione, benché non avesse gli stessi poteri del Consiglio. In tal modo alla legittimazione eteronoma, acquisita attraverso i processi democratici in atto negli Stati membri, si aggiungeva una legittimazione endogena europea che partiva dal Parlamento. Di contro, passò invece ampiamente inosservato il fatto che anche le due sentenze citate riguardano in qualche modo il deficit democratico europeo. Esse vengono abitualmente associate alla storia dei successi, e ciò a ragione, indubbiamente, per quanto riguarda l'integrazione, ma non per quanto riguarda la legittimazione e l'accettazione (akzeptanz) delle conseguenze. I cittadini degli Stati membri e le loro rappresentanze non erano stati consultati al riguardo né avevano avuto la possibilità di inserirsi nel dibattito.

Tale dinamica è stata illustrata dal giurista americano Joseph Weiler, che ha interpretato le due sentenze menzionate come l'avvio della “costituzionalizzazione” dei Trattati, nel senso che i trattati di diritto internazionale si sono trasformati, dal punto di vista funzionale, in una Costituzione. Ne hanno beneficiato in primo luogo le quattro libertà fondamentali economiche contenute nei Trattati - la libertà di circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e dei lavoratori. Intese in origine come misure oggettive per adeguare il diritto nazionale al Mercato comune, divennero a quel punto diritti soggettivi dei partecipanti al mercato, invocabili davanti ai tribunali nazionali. Il diritto nazionale, laddove entrava in collisione con le libertà economiche e con la loro concretizzazione nei Trattati, perdeva automaticamente la sua applicabilità, mentre la CGUE si riservava di chiarire gli eventuali dubbi sulla sussistenza di collisioni. Per decidere riguardo alla compatibilità i tribunali nazionali dovevano passare le pratiche a Lussemburgo.

5. Lo scardinamento indiretto degli *standard* nazionali

In seguito a questa giurisprudenza venne meno la necessità dei parlamenti, sia quelli nazionali sia quello europeo, per creare il Mercato comune. La Commissione e la CGUE

potevano svolgere tale compito da sé. Era sufficiente negare l'applicabilità del diritto nazionale laddove, a loro avviso, esso ostacolasse la libera circolazione economica. Accanto alla via diretta dell'integrazione attraverso accordi politici tra gli Stati membri esisteva ora una via indiretta attraverso l'interpretazione dei Trattati da parte della CGUE. La Corte di giustizia percorse questa via con zelo quasi missionario, ampliando i divieti di discriminazione dei concorrenti esteri e trasformandoli in divieti di regolamentazione, in quanto pressoché ogni regolamentazione nazionale poteva essere intesa come un ostacolo all'accesso al mercato. Il divieto degli aiuti di Stato distorsivi del mercato fu esteso dalle imprese private alle istituzioni pubbliche di interesse generale, favorendo la privatizzazione, indipendentemente dalla motivazione che sollecitava lo svolgimento di compiti pubblici.

Gli Stati membri in tal modo hanno perso progressivamente la possibilità di imporre non soltanto i propri standard in materia di sicurezza dei prodotti, di tutela dei consumatori, di sicurezza sul posto di lavoro ecc., ma anche la propria visione della ripartizione delle funzioni tra Mercato e Stato. E non avevano modo di difendersi da tale perdita di competenze. Il motivo risiede anche qui nella costituzionalizzazione dei Trattati. Ciò che è regolamentato a livello costituzionale si sottrae alla regolamentazione politica. Neppure l'esito delle elezioni vi influisce. Le decisioni di Commissione e CGUE, benché estremamente politiche nei loro effetti, dal punto di vista giuridico erano attuative della Costituzione. Seguivano modalità apolitiche – attraverso l'amministrazione e la giustizia - e essendo dotate di rango costituzionale erano al contempo immuni da correzioni legislative. Le istanze politiche e democraticamente legittimate degli Stati membri e dell'UE si trovavano fuori gioco. Fin dove c'erano i Trattati, i meccanismi democratici non erano in grado di intervenire.

Le dimensioni di tale spostamento degli equilibri si comprendono soltanto mettendo a confronto i Trattati europei con le costituzioni. Le costituzioni solitamente regolamentano il processo di decisione politica, mentre le decisioni stesse sono riservate alla politica democratica, di modo che l'esito delle elezioni possa influirvi. I Trattati invece decidono direttamente da sé. Sono colmi di regole che abitualmente si trovano non nella Costituzione ma nelle leggi. È così che si spiegano le ampie dimensioni dei Trattati. In forza di questa costituzionalizzazione, ora, anche l'interpretazione di tali regole attraverso la Commissione e la CGUE diviene interpretazione costituzionale. Anche nel caso in cui gli organi politici, il Consiglio e il Parlamento, ritenessero l'interpretazione non distante dalle loro intenzioni come parti contraenti, resta negata a essi ogni correzione attraverso modifiche legislative. L'unico intervento efficace resterebbe la modifica dei Trattati, assai difficile da realizzare per simili fini.

6. L'autonomizzazione dei poteri esecutivo e giudiziario

Tuttavia, la Commissione e la CGUE possono soltanto negare l'applicabilità del diritto nazionale. Non possono invece colmare da sé, attraverso il diritto europeo, i vuoti di regolamentazione inferti in tal modo al diritto nazionale. Lo può fare soltanto il legislatore europeo: inizialmente il solo Consiglio, coadiuvato successivamente dal Parlamento europeo.

Indubbiamente è più difficile creare leggi europee che annientare le leggi nazionali. Per annientare le normative nazionali basta un tratto di penna, mentre la legislazione europea richiede l'iniziativa della Commissione, nonché una decisione del Consiglio e l'approvazione da parte del Parlamento europeo. Fritz Scharpf ha descritto tale situazione come asimmetria tra integrazione negativa (mediante l'eliminazione di normative nazionali) e integrazione positiva (mediante regolamentazione europea). Tale asimmetria ha determinato nella giurisprudenza un orientamento che va fondamentalmente nel senso della liberalizzazione, in contrasto con gli obblighi dello stato sociale vigenti nella maggior parte degli Stati membri.

Qui sta la radice essenziale del problema democratico europeo. Le istituzioni esecutive e giudiziarie dell'UE, la Commissione e la CGUE, si sono autonomizzate sganciandosi dai processi democratici in atto sia negli Stati membri sia nell'UE stessa. Prendono decisioni di massima rilevanza politica ricorrendo a modalità apolitiche, e con la costituzionalizzazione dei Trattati sono divenuti immuni da un'inversione della loro prassi per vie politiche. Sono più indipendenti e più libere di ogni potere esecutivo e giudiziario sul piano nazionale. Una parlamentarizzazione dell'UE lascerebbe questa situazione esattamente tale qual'è. Il Parlamento è fuori gioco nella misura in cui il diritto europeo si costituzionalizza. Una valorizzazione del Parlamento non cambierebbe neppure minimamente l'autonomizzazione delle istanze esecutive e giudiziarie dell'UE.

In terzo luogo, un parlamento deve essere in grado di soddisfare la necessità di legittimazione democratica propria di ogni unità politica. Se anche le competenze del Parlamento europeo venissero ampliate sul modello dei parlamenti nazionali, esso sarebbe in grado di farlo? Osservato come processo isolato, il rafforzamento del Parlamento europeo, mediante l'attribuzione di competenze pari a quelle dei parlamenti nazionali, appare come un rafforzamento della democrazia europea. Ciò, tuttavia, non può essere valutato isolatamente, in quanto il rafforzamento di un organo avviene sempre a scapito di altri organi, e occorre tener conto anche del contributo di questi ultimi alla legittimazione democratica dell'UE. Di fatto, la proposta di rafforzare il Parlamento si inserisce per lo più nell'ambito di più ampi progetti di riforma dell'UE. La Commissione, in tale contesto, verrebbe valorizzata per divenire simile ad un Governo – parlamentare – dell'Europa, mentre il Consiglio verrebbe declassato ad una seconda Camera del Parlamento.

Si tratta del modello dello stato federale, e difatti il progetto dell'UE si avvicinerebbe fortemente a quello di uno Stato; un modello che, ai sensi della sentenza Lisbona di Karlsruhe, la Repubblica federale di Germania non potrebbe perseguire. Ma indipendentemente da ciò resta comunque un dubbio riguardo all'idoneità di questo progetto quando si tratti di risolvere il problema della legittimazione europea. Difatti dobbiamo considerare che le cause del deficit democratico europeo stanno non tanto nei presupposti istituzionali, quanto in quelli sociali della democrazia, sui quali però le riforme previste non incidono affatto. Il Parlamento avrebbe maggiori competenze, ma resterebbe distante come prima dalle sue basi nella società. Il tutto andrebbe a scapito del Consiglio, inteso sia come Consiglio europeo dei Capi di Stato e di Governo, sia come Consiglio dei ministri. Al primo si ricorrerebbe soltanto in quanto organo competente per le modifiche dei Trattati (molti

vorrebbero toglierli anche questa competenza trasferendola nelle mani dell'UE). Il secondo resterebbe come legislatore "junior", senza influenza sul personale e sulle finanze.

Essendo però il Consiglio l'unico organo europeo che rappresenta gli interessi degli Stati membri, i quali hanno fondato l'UE perseguire determinati obiettivi comuni, l'UE diverrebbe in questa maniera ancora più autonoma rispetto agli Stati membri. Il *continuum* della legittimazione passerebbe per altre strade. Il *continuum* che muove dagli Stati membri verrebbe contratto, e si tratta di quello che in origine era l'unico apporto di legittimazione per l'UE, e che tutt'oggi resta comunque il più importante, considerando che il Consiglio europeo è l'unico organo previsto per le grandi decisioni di indirizzo, mentre il Consiglio dei ministri è il principale legislatore. Dal momento che i governi degli Stati membri verrebbero marginalizzati, il fatto che essi a casa loro siano democraticamente legittimati, controllati e vincolati all'esito delle elezioni, non servirebbe più, se non, forse, in misura limitata, a conferire legittimazione democratica all'UE. Il peso della legittimazione democratica dell'UE graverebbe quasi esclusivamente sul Parlamento europeo.

Detto con una formula sintetica, l'UE passerebbe da una legittimazione eteronoma, attraverso gli Stati membri democraticamente legittimati, ad una legittimazione endogena attraverso il Parlamento europeo. È dunque da chiedersi se l'UE possieda sufficienti risorse per una legittimazione endogena. A tale proposito occorre tener conto di quanto detto prima sui presupposti sociali di una democrazia attiva, che appaiono poco sviluppati o del tutto mancati in Europa. Il Parlamento europeo dovrebbe assumersi il peso della legittimazione senza poter realmente fungere da mediatore tra i cittadini dell'Unione e gli organi europei. La conclusione non può che essere che l'UE nel prossimo futuro continuerà a dipendere dalla legittimazione conferitagli indirettamente dagli Stati membri, nei quali i presupposti per una democrazia funzionante, benché lungi dall'essere ideali, sono decisamente migliori che nell'UE.

Il bilancio della democrazia pertanto è tale che l'UE dopo una piena parlamentarizzazione si presenterebbe più debole di prima. I problemi di legittimazione si inasprirebbero anziché risolversi. Ciò non esclude un ulteriore rafforzamento del Parlamento, che con riguardo al Consiglio potrebbe fare da contrappeso alla supremazia degli interessi nazionali, e, con riguardo alla Commissione, potrebbe controbilanciare le tendenze tecnocratiche e liberali. A tal fine, però, il mezzo migliore non consiste anzitutto nell'estensione delle competenze del Parlamento, quanto in un rafforzamento della sua rappresentatività. In questo senso risulta decisiva l'europeizzazione delle elezioni europee e la fondazione di veri partiti europei, che entrino in contatto con la società, che si presentino alle elezioni con programmi europei e che poi convogliino le opinioni e gli interessi europei dei loro elettori nel processo decisionale che si svolge a Bruxelles.

7. Quanto sono forti i legami?

È ancora più importante, però, porre fine all'emancipazione della Commissione e della CGUE dai processi democratici che si svolgono nell'UE e negli Stati membri. Giacché l'UE

anche in futuro dipenderà dall'apporto di legittimazione degli Stati membri, essa dovrà sviluppare un interesse proprio affinché la democrazia interna degli Stati membri rimanga forte, anziché svuotarla attraverso continue limitazioni di competenza. L'unica via per mettere fine a tale emancipazione è limitare il contenuto dei Trattati ai profili costituzionali, ovvero ai fini, alle competenze, agli organi e alle procedure dell'UE, nonché ai diritti fondamentali europei. Le ampie disposizioni sulle politiche dell'UE invece dovrebbero essere declassate al rango di norme di diritto ordinario, affinché nell'UE diventi possibile ciò che è possibile in ogni Stato democratico, vale a dire modificare il corso giurisprudenziale *pro futuro* attraverso la politica, attraverso una modifica della legislazione.

Un'UE riorganizzata in questo modo, se non altro, farebbe meno fatica a acquistare la fiducia dei cittadini dell'Unione. Essi potrebbero maturare la sensazione di incidere sul processo di integrazione europea, anche se, presumibilmente, l'UE non si trasformerebbe nella loro patria, perché non si creerebbe un legame emozionale pari a quello che esiste con gli stati. L'UE non può sostituire gli stati nazionali ma resta un'associazione creata per lo svolgimento di compiti che, in un mondo globalizzato, gli stati non sono più in grado di svolgere efficacemente.

È questa la sua principale e forte legittimazione. Senza l'UE la frattura tra il raggio d'azione degli attori economici globali, da un lato, e quello della politica, dall'altro, sarebbe molto maggiore di quanto non sia oggi. Quest'altro genere di legittimazione è sufficiente per sostenere un'associazione di scopo tra stati. Il tentativo da parte dell'UE di reindirizzare a suo favore il legame che sussiste tra i cittadini e i loro stati appare invece inutile. Farebbe bene a sgravarsi di questo compito accettando la propria limitatezza.

The 'truth' about Europe and the Euro – A Second Essay

of Giuseppe Guarino *

TABLE OF CONTENTS: Preface (§ 1-2). 1 – The Euro, a new currency unborn (§ 3-4). 2 – The stability and growth pact (§ 5). 3 – Widespread anemia, what causes? (§ 6-8). 4 – Who did it? How? (§ 9-10). 5 – The effects (§ 11-12). 6 – The effects: the suppression of democracy (§ 13-14). 7 – The earth and the human footprint peculiarities of humankind and of nature (§ 15). 8 – What to do? Responsibilities (§ 16-18). 9 – A clean sweep a new generation in politics (§ 19-20). 10 – From Scylla to Charybdis (§ 21-22). 11 – The Future (§ 23-24).

Preface.

*James K. Galbraith***

1. Professor James Galbraith, of the University of Texas at Austin and member of Italy's prestigious Accademia dei Lincei, received from an Italian colleague a copy of my essay "The 'Truth' about Europe and the Euro." Professor Galbraith, whom I have never met personally, has sent me a brief preface in which he characterizes my theses as "astonishing" but, in conclusion, carrying "the awful ring of truth." At my venerable age (I'll be 92 on the 15th of November), such a judgment can only be a source of pride.

In the meantime, the essay has been included in a short volume entitled "The Citizens of Europe and the Crisis of the Euro" (Naples, Editoriale Scientifica, 2014). I hope Professor Galbraith will not take umbrage if I use his preface to introduce "The 'Truth' – A Second Essay".

Professor Giuseppe Guarino, a distinguished legal scholar, has written an astonishing short book.

His case, in one word, is that the Eurozone *violates* European law. It exists, in its present form, outside the constitutional framework of the European treaties. A situation that results from a fundamental *fraud*.

An astonishing claim.

The evidence lies in the Single European Act and the Treaty of Maastricht, the latter of which defined the objectives of Union, to be pursued by national governments:

"harmonious and balanced development of economic activities, sustainable and non-inflationary growth respecting the environment, a high degree of convergence of economic performance, a high level of employment and of social protection, the raising of the standard of living and quality of life, and economic and social cohesion and solidarity among Member States."

Yet the actual course of the Eurozone was never to be determined by these provisions. It was set, instead, by Regulation 1466/97, promulgated July 7, 1997, which *requires*:

* Socio della Accademia dei Lincei; Professore Emerito Università "La Sapienza" di Roma

** Foreign Member of Accademia dei Lincei – Moral, Historical and Philological Sciences; Former Executive Director, Joint Economic Committee, Congress of the United States. Professor and Chair, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, University of Texas at Austin.

Socio Straniero dell'Accademia dei Lincei - Classe di Scienze Morali, Storiche e Filologiche. Formerly Executive Director, Joint Economic Committee, Congress of the United States. Professor and Chair, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, The University of Texas at Austin

“the medium-term objective for the budgetary position of close to balance or in surplus and the adjustment path towards this objective for the general government surplus/deficit and the expected path of the general government debt ratio”.

Regulation 1466/97 deprives every Eurozone government of the right, supposed to have been guaranteed under the Maastricht Treaty, of exercising its sovereign powers to set economic policy. And the result? Two decades of depression with no end in sight.

The origins of the regulation are obscure. The timing suggests that this obscurity may not have been accidental. Thus a first task is for competent authority – such as possessed in principle by the European Parliament – to investigate impartially and in full.

Then the question arises: what to do about an illegal Act? The treaties are the constitution of Europe. An enactment in violation of a constitution is null and void. The Euro, brought into existence under false premises, is therefore itself a false entity. It is not the currency called for under the Treaties. It follows that to reframe the Euro would be an affirmation, not a violation, of the treaties of European Union.

Professor Guarino’s call, therefore, is for sovereign European States to reintroduce the Euro under the generous and humane terms of the Treaties, repudiating the coup of 1997 and reclaiming their democratic rights in the economic sphere. Let Italy, Spain, Greece and Portugal take the lead in this matter, to be joined in due course by France.

It’s an astonishing proposition. But it carries the air of necessity, backed by an argument with the awful ring of truth.

2. This essay – which I have entitled “The ‘Truth’ about Europe and the Euro – A Second Essay” – supplements its predecessor, found here as an appendix.

1. The Euro, a new currency unborn

3. The 1st of January 1999 is the date fixed by the Treaty on European Union (the Treaty of Maastricht, or TEU) for the launch of the euro as the EU’s single currency. My thesis is simple: the launch of the euro, as governed by the TEU, never took place. what has been applied in its stead, since 1 March 1999, is Regulation 1466/97, whose content clashes stridently with the Treaty. Since January 1999 – for fifteen years, that is – the Union has had three different treaties: the TEU (Maastricht), in effect from 1 November 1993; the Treaty of Amsterdam, from 12 May 1999, and the Treaty of Lisbon on the Functioning of the European Union, from 1 December 1999. But in lieu of the three treaties, what has actually been in effect is Regulation 1466/97 (and two successors, Regulations 1055/2005 and 1175/2011) plus an anomalous act, the “Fiscal Compact,” a self-proclaimed international treaty. The Compact has been followed by a series of other, equally anomalous, acts.

4. The rules laid down in the TEU (Maastricht, Articles 102A, 103, 104C), confirmed in full by its two successor treaties (Amsterdam, Articles 98, 99, 104; Lisbon, Articles 120, 121, 126) were directed to economic growth. The objective of growth was assigned to the member states, which were to attain it each enacting its own economic policy and borrowing pursuant to Article 104C of the TEU (Amsterdam Article 104, Lisbon Article 126).

Regulation 1466 and its successors introduced a Stability and Growth Pact, replacing the objective of growth with a mandatory result, namely medium-term budget balance. The achievement of a balanced budget is an obligation upon every member state.

The TEU, in Protocol 6 and Articles 109J and 109K, laid down rules for a transitional phase to achieve “sustainable growth” and “a high degree of convergence” in economic performance among the states that would qualify for the euro. A deviation from the average of the three best-performing member states was allowed: up to 2 percentage points for the interest rate on long-term government bonds and 1.5 points for inflation. Once Stage III began, the member states were all to act under the spur of the external constraint of competition. Each was to do its best, making the most of the special productive factors, human and natural resources in its possession. The Union was to represent a community of some 500 million citizens, making it the world’s third-largest behind China and India; its economic wealth would be equal to that of the United States. A reasonable prediction, based on independent economic policy in the member states and the power to borrow guaranteed by Articles 102A, 103 and 104C of the TEU, was that the Union would enjoy sustained GDP growth of between 2 and 3 percent.

2. The stability and growth pact

5. None of this came to pass. The Treaty provisions relating to the currency never went into force. The reference values of 3 percent of GDP for the annual deficit and 60 percent for the public debt were never put into practice. The rule that should have been enforced, in any case, was Article 104C of the TEU. But like its counterparts in the Amsterdam and Lisbon treaties (Articles 104 and 126 respectively), it was never applied. In lieu of the Treaty, the Stability and Growth Pact introduced by Regulation 1466/97 (with its two successor regulations 1055/2005 and 1175/2011) was imposed, followed by the so-called Fiscal Compact.

The Pact imposed upon member states, retroactively, a general obligation, namely the achievement of budgetary balance in the medium term. Their deviations from budgetary balance as of 1 January 1999 had been ascertained on 3 May 1998. Most budgets were not in surplus, with deficits of varying magnitudes. Economic growth is the fruit of two elements: the presence of unutilized or underutilized productive factors and the availability of sufficient resources to put them to use. In January 1999 the member states whose budgets were not in balance all had some unutilized productive factors. The extent of these factors could be inferred from the present and probable future numbers of the unemployed, of firms driven out of business, of uncompleted, hence partly unutilized, public and private infrastructures, and so on. The Pact would ban borrowing until the budget was brought into balance or unexpected productive factors arose. Thus there would be no matching of factors with resources. The Pact would not produce growth.

This would be shown by the GDP statistics for the three main countries in the Eurozone between 1999 and 2009. A ranking of the world’s slowest-growing countries during that

decade (*Pocket World in Figures*, published by *The Economist*, 2012, p. 30) put Italy at fourth-worst (annual average growth of 0.4 percent), Germany eighth (average of 0.8 percent) and France seventeenth (1.4 percent). The same source (p. 46) ranked the worst performers in industrial output for the decade: Italy fourth-worst (average annual contraction of 1.7 percent), Germany eighth (-1.2 percent) and France thirteenth 0.5%.

For the four decades from 1950 to 1990, according to homogenous data from Maddison, France, Germany and Italy had annual average GDP growth rates of 3.86, 4.05 and 4.36 percent respectively. In the six years prior to 1991 (not counting, that is, the year of German unification), the rates were 2.612, 2.09 and 2.72 percent. During the six years of economic convergence under Protocol 6 of the TEU, they were 1.78, 1.54 and 1.27 percent. In 1998, the three countries grew by 3.6, 2.0 and 1.4 percent. The collapse of growth did not set in until 1999, the date on which the balanced-budget obligation went into effect.

3. Widespread anemia, what causes?

6. This thesis of mine has not been subjected to any rationally argued rebuttal. The European Commission, formally questioned twice by the European Parliament, replied simply that there is no contradiction between the Pact and the Treaties (question by Morganti, reply by Olli Rehn, 22 June 2012; question by Morganti, reply by Barroso, 6 February 2013). The conflict was also denied by the legal affairs department of the Bank of Italy, but with no demonstration.

I began to be persuaded that something was wrong with the economic performance of the European countries back in 2006 (see *Eurosistema. Analisi e prospettive*, Giuffrè). At first I identified the cause as a misinterpretation of the Maastricht Treaty by the Commission. As time passed, it seemed impossible that if there had been an error or interpretation it would not have been corrected, so I then traced the cause directly to the Treaty itself.

In 2012, at a conference between German and Italian legal scholars at Villa Vigoni, I spoke of the contradiction between the Pact and Articles 109J and 109K of the TEU. Under the Treaty, diversity among member states was not just possible but necessary. Starting 1 January 1999, from the Treaty standpoint, the member states were to operate under the stimulus of competition, each seeking to capitalize on its own natural and human productive factors. For competition to produce its benefits, it was necessary that no dominant positions be formed and that the countries qualifying for the euro could all hope to outperform the others.

The Stability and Growth Pact, however, abrogated the principle of diversity beyond the limits of 2 percent and 1.5 percent specified above, a necessary condition for fair competition, and subjected all the member states to the same obligation, namely budgetary balance, which they were to achieve by complying with a second requirement, specific to each, bearing on the path to balance in the medium term. This retroactive imposition of budgetary balance on states whose differential distance from that condition had been ascertained in the admission process for the single currency would have differential impact

from country to country. In particular, it worked to the advantage of the countries with a structural budget surplus.

7. What worked against my thesis was the inherent implausibility of the idea that the rules of a Treaty as long-awaited and solemn as Maastricht could have been displaced by a mere regulation. And in this particular case, a regulation adopted by a procedure directed to a completely different end. Under Articles 102A and 103 of the Treaty, each member state was to conduct its own independent economic policy, embracing all aspects of the economy save monetary policy. Under Article 103 the top EU bodies would merely have the task of coordinating economic policies in the form of broad guidelines.

Article 103(5) invoked the complex procedure of Article 189C, but this refers not to directives but only to the adoption of detailed rules for multilateral surveillance in case of non-compliance with a directive already in force. Recourse to the procedure for the adoption of Regulation 1466/97 had nothing to do with the subject.

The balanced-budget principle could not perform the function of economic policy coordination, because instead it actually deprived member states of the very power to adopt their own policies. From then on the member states would be subject to an obligation imposed by the regulation itself and would have to follow a path traced, for each member state, by the Commission, the Council and the Economic and Social Committee.

8. There were at least two obstacles to a serious consideration of my charge of illegitimacy: the observation that the EU had been operating in this way for fifteen years now and that I had not succeeded in indicating who had actually written Regulation 1466 and getting the Commission to use the Article 189C procedure. Nor had I explained how they had managed to get Regulation 1466 effectively applied. No self-respecting mystery story can fail to indicate the guilty party. Without a perpetrator, there is no crime.

Today, however, on the basis of documents that I consider to be reliable, I am in a position to give the name of the man with primary responsibility. And also to recount how he managed to get the assent of all the members of the Council, then the proposal and the adoption of the regulation by the Commission, and then its acceptance and effective approval by the member states.

4. Who did it? How?

9. My source for this clarification is the biography of Carlo Azeglio Ciampi, Governor of the Bank of Italy and later President of the Republic, by Paolo Peluffo (*Carlo Azeglio Ciampi. L'uomo e il presidente*, BUR Rizzoli, 2014, pp. 237 ff.). According to Peluffo the author of the text that would become Regulation 1466 was Theo Waigel, the German finance minister. The initiative was undertaken in 1995 (p. 206). I would rule out the idea that Waigel acted for personal, political, or economic interests or for prestige. Two possible intentions may be ascribed to him. Convinced that the best solution was to retain the old national currencies, hence the Deutschemark, he may have hoped that Italy would fail to qualify; in Italy's

absence, France would withdraw, and with France the other countries as well. Failing this scenario, the only viable alternative, from his standpoint, was to get the preventive acceptance by all aspiring members of the Eurozone of extremely severe controls.

Waigel met with Ciampi, then Minister of Treasury and Budget, on 4 July 1996 (p. 206) and again, together with Hans Tietmayer, Governor of the Bundesbank (p. 220). Ciampi was ready to agree to whatever requests they made. He was pessimistic about Italy's fate and saw qualification for the euro as the only possible salvation (p. 264). He carried out four more economic adjustment maneuvers (p. 269). On his example, the representatives of the other states jettisoned any personal doubts they may have had. When the balanced-budget principle was endorsed at the Ecofin summit in Dublin in December 1996, everyone congratulated Waigel. The victory was his (p. 237).

10. In 1995, Waigel succeeded in getting the Commission to issue its proposal for a regulation, which would become Regulation 1466/97. It is worth repeating that the procedure used had been devised for purposes of economic policy coordination among member states. Under the TEU, each member state was to have its own independent economic policy and the Union was to coordinate with directives embodying broad guidelines. The deviation from this approach embodied in Regulation 1466 was, as noted, a radical departure. For independent policies enacted by the single member states, it substituted the rigid, unchanging rule of budgets in surplus or near balance in the medium term, imposed directly by the Regulation. The provision for coordination by the Commission and the Council in the form of broad guidelines producing "recommendations" (non-binding acts) under Article 189 of the TEU gave way to decisions of the Commission and the Council with the participation of the Economic and Social Committee, emphatically described as mere "guidance" but actually carrying binding force. If the "guidance" was not followed, the member state would be found in violation of the obligation to present its programme.

5. The effects

11. Apart from the statistics (*see* §5), we should also look at three particularly deleterious effects of the Stability and Growth Pact. The first relates to the fact that the author and co-authors of the Pact deliberately used all possible precautions to prevent people from realizing what was being enacted. Patient examination of the dates of the formal procedures makes this clear.

The steps in the enactment of Regulation 1466 are recounted in footnote 2 to the regulation itself. The European Parliament issued its opinion on 28 November 1996, the Council's common position was dated 14 April 1997, and the Parliament's decision came on 29 May 1997. The process had been a headlong rush, so much so that at the time of the Parliament's decision they failed to realize that the Council common position, which should have preceded it, had not yet been published in the *Official Gazette*. It would not appear until 30 May, the day after the decision. The Regulation stated that it had been "done" on 7 July

1997, long before the date set for the judgment on admission to the single currency, 3 May 1998. And the Regulation itself, as per Article 13, would not go into effect until 1 July 1998. So why all the rush?

12. Waigel's project for the Stability and Growth Pact completed its first stage in December 1996, when it was adopted by the member states at the Dublin Ecofin. The second stage was completed on 7 July 1997 with the Council's adoption of the Regulation. The toughest hurdle still lay ahead: ensuring the actual implementation of the Regulation in practice in spite of its clear contradiction of Articles 102A, 103 and 104C of the Maastricht Treaty.

The problem was gotten around by calculated management of the dates. On 2 October 1997 the new Amsterdam Treaty was agreed to. Articles 98, 99 and 104 reproduced Articles 102A, 103 and 104C of the old Maastricht Treaty. The deadline of 1 March 1999 for the presentation of the stability plan had been set two years earlier, when the text of the regulation was decided on. Can we reasonably suppose that the Commission, the Council and the Economic and Social Committee proceeded apace in approving the member states' stability plans?

Meanwhile, the Treaty process too was nearing completion. With the last few national ratifications, the Amsterdam Treaty went into effect on 1 May 1999. Too late! The Regulation had finished first, and its concrete application beat the Treaty's by two months.

The Treaty should have overridden the Regulation, both because it is a higher source of law and because it was subsequent to it. Yet the Commission went ahead undeterred with the Regulation. The member states said nothing. This was the moment of truth, when the fate of the member states – both of the “eurozone” and of the European Union itself, with implications for the US and the entire world – was sealed.

6. The effects: the suppression of democracy

13. The effects of the practical implementation of Regulation 1466 and the related and ensuing acts were more numerous, more varied and more serious than is generally imagined.

The statistics on economic growth are clear, and we shall not repeat them. But we cannot help pointing out that the numbers of the jobless, and in particular of young people unable to find work, the small and medium-sized enterprises driven out of business, the collapse of public and private structures for lack of maintenance, the public infrastructures that are unfinished and hence unserviceable, the suicides of small businessmen and workers represent productive factors that have been lost or that in any case are underutilized or not utilized at all. In a word, a loss of wealth.

Moving on to the actual damage, let us first note an effect that is not usually mentioned: namely the concealment of the maneuver which between 1995 and 1999 had the effect of replacing the three Treaties (Maastricht, Amsterdam, Lisbon) with three Regulations and their related and consequent acts. If this had been explained, at least when the first

consequences began to emerge, there would have been time to remedy matters. Once a ball of string gets knotted up, it's hard even to find the free end that you need to disentangle it. Fifteen years of failure to apply the Treaties have changed the conditions utterly. Finding a way out has become difficult.

A second consequence of the failure to discover the truth promptly enough is that since the cause is unknown, everyone blames everyone else. The upshot is today's general state of confusion. The people at the head of our institutions, both nationally and at European level, have struggled and continue to battle for a power that in reality does not exist.

14. Regulation 1466 and its successors put an end to the democratic system, of which the countries of Europe are perhaps the world's prime exemplars. All are bound to democracy by their national constitutions, which is a *sine qua non* for admission to the European Union and hence to the euro area. This outcome is all the more astonishing in that it came without violence, silently, no one realizing what was happening. The operation was conducted so cleverly that even today the national communities that have been deprived of democracy undertake protest actions that in a democratic regime would have some impact on the government but that in today's conditions only do harm, sometimes very substantial harm, before people see that it's useless, that the protests are directed against a government which, properly speaking, for years now has ceased to exist. The democratic regime rests on two fundamental presuppositions: that the top elected officials wield "powers" to pursue an independent economic policy, which in today's circumstances is the policy most relevant to national social life; and that citizens enjoy broad personal liberty and adequate social rights to influence and have the power – through regular elections, on the one-person-one-vote principle, acting through political parties – the policies that governments adopt and with which citizens must then comply. But if the government lacks the essential power to decide on its economic policy, this presupposition is automatically cancelled, and with it democracy itself.

Technically speaking, the suppression of democracy can be termed "the *de facto* installation of a new regime," which is an even graver violation than what we call a "coup d'état." To deprive a complex community of its democratic regime is a hazardous, perilous operation. Regulation 1466 managed the trick in a simple if unforeseeable manner.

In the system enshrined in the Maastricht Treaty, the member state governments each had the power to follow an independent economic policy, and were required to conduct it for the objective of growth. For this purpose they were endowed with an essential instrument, namely borrowing capacity up to the same limit applying to most of their competitor countries. Regulation 1466 abrogated at one stroke, and practically behind everyone's back, the powers needed to enact and implement national economic policy. These powers were replaced by a general obligation, balancing the budget in the medium term, together with the second obligation, diversified by country, of attaining the compulsory result via a path determined by the decision-making bodies of the Union. With just one principle, contained in a mere four lines (Article 2 [a] and Article 4 [1]), the Regulation deprived the member states of the instruments necessary for the common objective of economic growth and suppressed the principle of democracy.

7. The earth and the human footprint peculiarities of humankind and of nature

15. To shed light on some of the consequences, we must dig quite deep. This applies especially to two extraordinarily important effects. One – the suppression of democracy – was discussed in §13, but I return to it for two reasons. I take it for granted that had they been aware of what they were doing the persons chiefly responsible, or partly responsible, would certainly never have agreed to the general imposition of the balanced-budget constraint.

The abrogation of the powers envisaged by the TEU, which provoked the end of the democratic regime in the member states, has also produced another, distinct deleterious consequence, possibly even more important than the anti-democratic nature of the regulation. European economic integration began with the proposal of Raymond Barre, then vice-president of the Commission, presented at the Hague summit of 1-2 December 1969. It was approved and subsumed in the Werner Plan. The underlying necessity that persuaded the countries of Europe to join together in a single market was at first simple self-defense. The oil crisis created a mass of private liquidity. Once the crisis was over this money, pouring into the markets, generated foreign exchange trading gains on the currencies of the main European countries, France, Germany, Britain and Italy. The Werner Plan provided for the gradual, step-by-step installation of a regime of fixed exchange rates – *de facto*, a single currency – by the first decade of the new century. Unwittingly, Europe had embarked on what would be, if realized, the grandest and most original use of legal instruments in all of history. It would create a union that would be the world's third-largest in terms of population (after China and India) and as rich as the United States, by two highly unusual means: first, agreement among countries that had been at war with one another off and on for centuries; and second, the enactment of legal rules. This objective went far beyond the original aims and intentions of the European Community.

To this first result the project, unconsciously, would add another. The new union would be a prototype that could be emulated in other parts of the world, to serve two emerging needs. Globalization was proceeding at an extremely rapid pace, far faster than anyone had foreseen. Two dangers threatened: the disappearance of typical local cultural and economic features and the exhaustion of the planet's resources, its incapacity to sustain the "footprint" of human activity. The principles underpinning the European project could guard effectively against both. The new political body would take as its objective not the fastest possible growth but "sustainable" growth. This adjective embodies an acute insight. In the name of sustainability, reference values for public deficits and debt were set (3 and 60 percent of GDP), which would be used to limit growth. The deficit ceiling, applied under Article 104C of the TEU, would permit human development but within limits compatible with planetary sustainability.

A further outcome would emerge. Globalization, along with its extraordinary benefits, also entails a danger that will be hard to avoid. If valuable unutilized or underutilized productive factors are found in some location (rare raw materials, abundant arable soil, mineral deposits), then under the free circulation of capital someone can come from outside, from far away, and appropriate them. The long-run effect is geographical and cultural levelling. Yet the Earth's true wealth lies in diversity, both cultural and biological.

The original project set out in the Maastricht Treaty on European Union would have provided a solution, which is all the more serious in that it is ordinarily ignored. The globalized world means competition not only between individuals, firms, and other legal persons, but also between states. Those among them that have national currencies manage them so as to be more competitive. For the euro area, the competition between the euro and other currencies is heavily influenced by the Treaty rules. For every economic field except monetary policy, it is entrusted to the individual member states' economic policies, under Union coordination.

Protecting the planet from the impact of human activity is a task assigned to international agreements. Intentions are lofty but achievements modest, because interests diverge. The European system as shaped by Maastricht, in its action on production and consumption, would have contributed to planetary protection with a new, simple and effective method (*see* Articles 109J and 109K and Protocol 6). "Competition" is the effective "external constraint" that impels economic actors – in this case the EU member states – to do their best to prevail or at least not to succumb. Since action on the money supply or the exchange rate is impossible, competitiveness has to be furthered in the simplest and most natural way, by capitalizing on the nation's natural and human resources. To be sure, the Union itself is exposed to global competition. Forging common conditions for the states belonging to the same market area, and in particular those sharing the single currency, further heightens competitiveness. National characteristics are asserted not by prohibitions upon others or self-interested provisions but by the stimulus that arises in a regime of free and fair competition.

The Stability and Growth Pact, with its balanced-budget principle, eliminates the stimulus to capitalize on special assets and has a depressive effect. It weakens the defenses of local human and natural resources against outside attack.

The Pact (that is, Regulation 1466 and its successors) eliminates competition between like countries in favour of the authoritarian assignment of tasks. It strikes at the very heart of the project developed by the nations that founded the Community, which after four decades entailing also significant sacrifice, was on the point of being achieved.

8. What to do? Responsibilities.

16. My first recommendation is what not to do. Put differently, we must bear constantly in mind the devastation wrought by the superficiality and improvisation that characterized the Union's action from 1995 to 1999. The first need, then, is for an urgent inquiry by the European Parliament. Failing this, an inquiry could be promoted jointly by several member states whose top elected officials are relatively untainted by involvement in past experiences. The inquiry should determine the actual state of the Union and its member countries. The conditions of today are not those of 1992. Nor even those of May 1998 when it was decided who qualified for the single currency. A decade-and-a-half of anomalies in legislative acts and their application have produced a series of initial effects not all of which

are immediately discernable. Each of these effects in turn becomes cause of subsequent effects. The result has been an interminable series of self-reinforcing or overlapping causes and effects.

17. No more improvisation, then. But it sometimes happens that it is essential to act before the real state of affairs can be determined. Inaction is impossible, action must be taken. But only with the greatest caution, making sure we don't jeopardize our future.

18. In more general terms, it will be helpful to distinguish between the "personal/human" plane and the "normative" or legal plane.

18(a) On the personal/human plane, for my own part I consider it essential to determine, as a preliminary, whether my inferences from Peluffo's biography of Ciampi and other sources are correct. Most likely they are, but there should not be even the tiniest shadow of doubt.

Guido Carli, Italy's Treasury Minister at the time, played an important role in the phase leading up to the final decisions on the euro. A major work with testimony concerning Carli has just been published. Two pieces in particular relate to the questions dealt with here, one by Gianni De Michelis, then Foreign Minister, who flanked Carli in the negotiations towards the Maastricht Treaty, and one by Mario Sarcinelli, Director-General of the Treasury in the same period. These essays have been taken into account here.

18(b) The man bearing primary responsibility, Theo Waigel, West German Finance Minister, and his Italian counterpart, Treasury Minister Ciampi, who took part in his action but was also in a sense compelled to do so, both succeeded later on to the highest positions: Waigel became President of the CDU, Ciampi President of the Italian Republic. Since 1999 they have both remained silent on the Stability and Growth Pact and its effects – Ciampi with absolute certainty, Waigel in every likelihood. If the Pact had performed as hoped, they would certainly have claimed credit for it. Their silence is explained by their worries over the results. Yet their sense of responsibility could lead them to speak out nevertheless, to clear matters up. This would be an essential, highly appreciated contribution.

18(c) Certainly neither Waigel nor Ciampi had any personal interest in the affair. They both acted in the name of lofty ideals – one for the mark, the stablest of currencies, the other for the European Union, whose creation would be the culmination of a long period of careful planning and also of sacrifice. Yet this does not cancel out their responsibilities. Not even the noblest ideals can justify deviation from the obligation upon the holders of top office of rigorous compliance with the rules.

Distinct responsibilities can be ascribed to the holders of top offices in the Union and in the individual member states. These are all members of the European Commission, or ministers of treasury, economy, finance and the like in the member states, whose duty it was, from the time of the initial proposal for Regulation 1466 and continuing right down to the present, to comply with and to enforce the Treaties. But they have violated or abetted in violating this fundamental duty, or at least allowed it to be violated, by taking part in the proceedings for approval of Regulations 1466/97, 1055/2005 and 1175/2011, for anomalous acts such as the Fiscal Compact, and for measures supplementing or implementing them.

All of these persons – regardless of the status of the European Union as such – are hypothetically subject to the constitutional, penal, civil and economic sanctions envisaged by European law and by the member state legal systems.

All of them, out of a sense of dignity and duty, should step aside. As has happened so many times in the course of history, when responsibility for misdeeds is widely shared, all that happens is that the names of the culprits fall quickly into oblivion. There would be no other unpleasant consequences for them.

9. A clean sweep a new generation in politics

19. Sweep them all away, then. It's necessary. The men who were in command back then are wearing the blinders of past experience. They tend to defense of their own past conduct, either for reasons of principle or to keep hold of the positions they have gained. The sooner they get out of the way, the better.

20. If we examine the outcome of the recent European elections, considering those elected as individuals and not only as members of a group, we can see that in a good many member states a majority of the men and women at the top belong to a new generation, foreign to the illicit actions of the past fifteen years. Disregarding their membership in one or the other of the established political groups, this new generation could constitute a majority of the new European Parliament. In this light the ouster of the men compromised by involvement in the earlier Treaty violations is all the more useful. We must not be afraid of the rise of the younger generation of politicians to the command functions. The experience of the immediate post-war years, not just in Italy but throughout democratic Europe, is there to demonstrate that in the younger generation a healthy passion, a sincere sense of duty, a lively intelligence more than make up for any – easily remedied – inexperience.

10. From Scylla to Charybdis

21. Turning to the law, it is worth reiterating yet again that the 3 percent and 60 percent ceilings on deficits and debt, in proportion to GDP, have never existed, juridically speaking. They were reference values that were to be taken into account, under the Treaty, in governing this matter. The rules consist solely in the dictates of Article 104C of the Maastricht Treaty on European Union (now Article 126 of the Lisbon Treaty on the Functioning of the European Union).

This article is important today not so much for its emphasis on the tendency to approach the ceiling (a crucial aspect in 1992) as for the clause allowing overshooting these limits in response to “exceptional and temporary” factors. “Exceptional” and “temporary”

circumstances, however, have been present ever since the 1st of March 1999, given that on that date the application of the Treaty was undone by the enforcement of Regulation 1466/97. We now find ourselves faced with positions that can only be described as pathetic. Men who aspire to the top offices, with active responsibility for the past violations of the Treaty, promise to relax the 3 percent and 60 percent limits, which from the legal standpoint have never existed. In doing so they demonstrate once more either that they do not know the Treaties or that they don't want to comply with them. In promising to relax the requirement, they implicitly acknowledge that this rigor has been a cause of harm. But actually there is no need whatever for these expressions of benevolence, because Article 126 of the Lisbon Treaty, like its predecessor, permits member states to go well beyond these ceilings, given the persistence of the exceptional and temporary circumstance of the application of a different – opposed – rule to that of the Treaty.

22. Even though Article 104C of Maastricht (Article 126 of Lisbon) would allow an expansion of debt because of the exceptional circumstances that prevail, recourse to these provisions is not advisable, for a different, overriding reason. In some member states – Italy definitely among them – a *de facto* situation has arisen in which the ratio of a different aggregate to GDP growth – namely the total annual cost of the debt (interest outlays) – is more significant than the debt ratio itself. If the GDP growth rate can be reasonably expected to be lower than the ratio of interest costs to GDP, then the debt ratio can only worsen. Certainly, the total interest expenditure is affected by the yield on new debt issues during the year, but the bulk of it depends on the cost of the pre-existing debt contracted in previous years. If GDP growth is equal to total interest expenditure in proportion to GDP, then the ratio remains unchanged; if it is higher, the ratio worsens. And if interest payments amount to a percentage of GDP that is unlikely to be equalled by the growth rate over the years, a vicious circle is created, threatening to reach a point of no return. The economy could implode.

In 2013 Italy's interest payments amounted to 5.3 percent of GDP (see the *Economic Bulletin* of the Bank of Italy, No. 2, 2014, Table 8). Given a primary budget surplus (net of interest payments), the budget deficit came to 3.1 percent. This means the debt ratio would hold steady if GDP grew by 3.1 per cent. But in October the GDP forecast for 2014 was for a contraction of 1.8 percent (Table 9 of the same publication). The debt ratio at the end of the year was 132.6 percent. If the forecast proves accurate, then we can expect the debt ratio to rise to 136 or 137 percent. In 2004 it was 106.5 percent and rose to 110 percent in 2005.

The sectors in whose name a relaxation of austerity is generally invoked are innovation, education, public works investment. These are activities that produce benefits only in the long run, so the concession of a margin for maneuver could actually turn out to be a boomerang for the states taking advantage of it. Skirting Scylla only to fall into the clutches of Charybdis.

What now, then? My hypothesis, really, is only intended to show how delicate the present phase is, and how hard the decisions are.

11. The Future

23. Perhaps the time has come for the European Union to make a great leap forward, to set a course for political union. In a single country – a political union – the public debt is guaranteed by the capacity of the system as a whole to generate economic growth. This is a capacity that the individual EU member states lack, in present circumstances. When the American states joined together to form a federal system, they had high debts. The United States then extended its domain over vast virgin territories with a staggering abundance of natural resources. This was the frontier, the conquest of the West. And though certainly not in the same proportion as the young United States, the European Union too has areas of which better use could be made. Yet the lands of the Union are strewn with ruins. This is what has been bequeathed Europe by the last fifteen years. But jobless workers, failed businesses, run-down or unutilized public works and private structures all correspond to so many factors ready to be capitalized on. A similar state of affairs could be observed in the aftermath of World War II in France, in Germany, in Italy. All three countries had been severely damaged, but they also had production structures that were stirring anew, ready to be mobilized. Today the production capacity of the European Union is underutilized. A true European government would have the means and the tools to trigger a virtuous process of sustained growth. Obviously, these are simply hypotheses, but analysis might well show that they are realistic, founded upon truth. At this point, the task of this “ancient” professor of law must be considered to have been carried out. Now it is up to the great community of “citizens of Europe” and the new generation of political leaders who represent them.

24. Fortunate indeed are the new generation. If they can trace a sharp dividing line separating us from the last fifteen years, they can face the future with hope, wisdom, enthusiasm. They can leave a powerful “European” imprint on the future, just as Europe has done in the millennia past.

Rome, July 4, 2014

Giuseppe Guarino

www.giuseppeguarino.it

The 'truth' about Europe and the Euro – 1/1/1999: Coup d'Etat 1/1/2014: Rebirth?

of Giuseppe Guarino*

TABLE OF CONTENTS: Premise. 1 – 1.1.1999. An obscure coup d'état (§ 1-15). 2 – The *de facto* installation of a new regime: the suppression of democracy (§ 16-30). 3 – What to do? (§ 31-34). 4 – How to do it? (§ 35-38). 5 – By a conclusion (§ 39-52).

Premise

A united Europe was the grand ideal set out, in the immediate aftermath of World War I, by a number of enlightened minds; in Italy, these included Luigi Einaudi and Don Sturzo, among others. Just before the outbreak of World War II, Lionel Robbins took up the theme again in his Geneva lectures. Altiero Spinelli, during his years of political confinement under Fascism, drew up the Ventotene Manifesto for a free and united Europe. Robert Schumann and Jean Monnet, endorsing the European federalist goal in 1950, proposed a step-by-step approach to its achievement. The plan called for the creation of Community bodies in specific sectors, which would be set side by side, eventually covering the entire sphere of common interests. The Treaty of Paris (1952) instituted the European Coal and Steel Community, an initial step that was followed by others. This first stage concluded with the European Economic Community (the Common Market), a marvelous construction that would make an enormous contribution to common development.

A new, second stage initiated at the 1969 summit in the Hague. Masses of liquidity in private hands, shifting from currency to currency, were distorting exchange rates and complicating the management of the four largest European economies, France, West Germany, Britain and Italy. The 1969 summit approved the proposal of Raymond Barre of France, vice president of the European Commission; this proposal was then incorporated in what was known as the Werner Plan. The idea was to arrive via a three-stage process at fixed exchange rates – functionally, a single currency – by around 1990. In 1986 and 1992 two related treaties were signed, the Single European Act and the Maastricht Treaty on European Union. The original plan for the Maastricht Treaty underwent significant amendments in the course of the negotiations.

A good many of the principles and the hopes created over the decades are still very widely held.

In drafting this essay, I am of a two-fold persuasion. First, in order to grasp the reality of the European Union and the euro area one must discard the baggage – rich and historically important though it may be – that is the fruit of earlier ideas and disciplines. One must clear one's mind and look without blinders at what has happened in Europe since 1999. Second, to deal with Europe's current problems it is necessary to frame them not only in the European but in the global context. Europe, that is, is one component of the global economic system.

* Socio della Accademia dei Lincei; Professore Emerito Università "La Sapienza" di Roma

In the course of my studies on European issues, after countless examinations and re-examinations, I began to glimpse utterly unanticipated conclusions. To avoid emotional reverberations, I have held rigorously, in analysis and in exposition, to the systematic-formal method, identifying the legal forms utilized, the resulting movements, the series of causes and effects. I have not named the persons involved. The judgments bear strictly on the acts formally – legally – adopted.

These reflections and conclusions do not refer to single countries. The reference is in general to member countries without a derogation and they apply in the same manner to these member states. The consequences discussed are those that the euro-area rules entail for the European Union as a whole and for the “world” system.

1. 1/1/1999. An obscure coup d'état

1. An expression employed even in formal European acts, including the recent “Fiscal Compact” (Article 1.1), is “Economic and Monetary Union” (EMU). Yet the Monetary Union has not been achieved. The Economic Union has not been created. The currencies in circulation that were “legal tender” within the European Union numbered thirteen on the launch date, the 1st of January 1999. One, the euro, was the common currency of eleven states. The British pound and the Spanish peseta were “national currencies”. Today the currencies are twelve: the euro plus eleven national currencies.

The Economic Union has not been created. The Single European Act and the Treaty on European Union, the two accords that are credited with having done so, actually do no more than forge a “single market”. This is a vast economic area in which the dominant principles are those of free enterprise and the broadest possible economic opening. Today, most of the world’s trade is governed by rules based on these same principles of private initiative, hence on free enterprise in open markets. In practice, there is a “single” market at global level. But no one would venture to call this an “economic union”.

2. The “common market” was the primary subject of the Act, supplemented by the Treaty. The latter governs new matters; in particular, it laid down general rules for economic activity and member state budgets, hence implicitly on the single currency.

3. The rules that would affect the institution of the “single currency” were dealt with in the final months of discussion on the Treaty. At this point many of the key points had already been fixed. The currency would be common not to all the EU member states but only to those that submitted to a specific discipline. This decision derived from the United Kingdom’s refusal to give up its own currency, the pound sterling. Without Britain the Union would be born mutilated. Britain was offered an “opting out” clause, with the possibility, if it qualified, of adopting the euro at any time. Granted to the UK, the clause could hardly be denied Denmark. And it was also granted, *de facto* and without a formal derogation, to Sweden, the first country to join the European Union after the stipulation of the Treaty. Article 109(k) ultimately envisaged two distinct categories of member state, those forming part of the euro area, called “member states without a derogation” and those not

belonging to the area, “member states with a derogation”. Article 109K of the Maastricht Treaty specifies the articles that apply only to states without a derogation.

As Britain had announced that it would not give up the pound, so Germany announced that it would join the Union and adopt the single currency only if this closely resembled the Deutschemark. The mark was Germany’s historic currency, used in the Federal Republic (West Germany) since its constitution. Applying a policy guideline in effect from its foundation, the government, assisted by the Bundesbank, held strictly to anti-inflationary standards to guarantee the lasting value of money and consequently the harmonious, balanced, sustained growth of the economy.

The objective of monetary stability implied, in the judgment of Bundesbank President Otto Pöhl, which was shared by Commission President Jacques Delors, and then endorsed by the representatives of all the other countries, that all member states would be subject to ceilings on their annual budget deficit (3 per cent of GDP) and on their stock of public debt (60 per cent of GDP). The Italian and British delegations took an active part in the final discussion.

Before agreement was reached on the characteristics of the single currency, measures were adopted that would determine the entire architecture of the system. The participating member states would remain sovereign. They would waive not their sovereignty but its exercise, in very broad areas that would be specified in advance. The powers of the Union would be only those specifically contemplated by the Treaty. The resources of the Union, apart from customs duties and some other minor revenue, would consist in funds transferred by the member states (called “own resources”). The Union’s budget would have to be balanced every year. It followed that the Union could not run a deficit, could not borrow. In the matters under its jurisdiction, the Union would issue regulations and directives with binding effect on the member states. Clauses of the Treaty, supplementing the Single European Act, would prohibit government aid to enterprises and prevent the formation of dominant market positions.

The Act had enshrined the freedom of movement not only of goods but also of persons, plus freedom of establishment, and the free movement of capital, including at short term. The Union would promote the liberalization of international trade with the generalized abolition of customs tariffs. The EU directive on the free circulation of short-term capital had been adopted by the Commission and transposed by the member countries even before the completion of the design for the Union.

4. This was the framework, with a good many fixed points, within which the national delegations set out to insert the rules that would directly or indirectly shape the new currency. The discipline would have to reflect that governing the Deutschemark in three fundamental respects.

i) It would have as objective that of promoting throughout the Community economic growth as defined in Article 2 of the Treaty: “harmonious and balanced development of economic activities, sustainable and non-inflationary growth respecting the environment, a high degree of convergence of economic performance, a high level of employment and of social protection, the raising of the standard of living and quality of life, and economic and social cohesion and solidarity among Member States.”

ii) The task of promoting growth would be assigned separately to each member state, which would do so in its own interest and in that of the Union, by means of its own economic policy (Treaty, Articles 102A and 103).

iii) The member states would have to be endowed with the means and/or instruments necessary to pursue the growth objectives. But here the framers (the “system architects”) had to recognize that in principle the means used by the countries outside the European Union – that is, all Europe’s future competitors – were precluded, *de facto*, by the fixed points already settled and no longer amendable. Yet these points, given the prohibitions enacted, indicated the only possible approach, which would necessarily have to be taken: debt. For if there are factors to be capitalized on and one lacks resources to invest, borrowing is indispensable to seize the opportunities, which may not recur.

If in its ordinary operation the system does not produce resources, if all chances of seizing productive opportunities are precluded, growth itself is impeded. Debt – borrowing – should be permitted in observance of the so-called “golden rule,” namely that the investment financed by debt be reasonably expected to produce returns greater than its overall cost. When they were adopted, the ceilings of 3 per cent of GDP for the deficit and 60 per cent for the public debt could have been based on the historical experience of such major economies as Germany and the United States. They were approved: 3 per cent and 60 per cent constituted the limits that would guarantee the “stability” of the currency and the economy.

5. This is where the Italian delegation’s proposal, backed also by Britain, comes in. Delegation head Guido Carli, the Italian Treasury minister, in his memoirs (*Cinquant’anni di storia italiana*, Bari, Laaterza, 1993, p. 406 ff.), attributes it to his own “stubbornness”. It was unthinkable to make the fate of an economy depend on conditions that would be ascertained on predetermined dates. These conditions might be undone overnight, they might depend on exceptional circumstances, they might theoretically be the result of inaccurate or erroneous data. Accordingly, three amendments were approved, two on the indents of Article 2(a) and the third on Article 104C(2). The definitive version of Article 104C(2) established that the examination of compliance with the budgetary discipline would be “on the basis” of two criteria, specified respectively in points (a) and (b). Thus in interpreting and applying the reference values, these two criteria must be taken into account. The amendments, however, require taking into account the tendency to approach the ceiling value and of any exceptional or temporary causes for the overshoot.

The system architects had been given the assignment of creating, through abstract rules, a currency that corresponded to the German mark, that guaranteed the member states, and hence the Union, lasting, harmonious, sustainable growth like that achieved by Germany over the previous forty years. The framers kept to this model. They executed their assignment precisely. They designed a project whose implementation could and would ensure lasting, sustainable growth. The member states would generate growth in their exercise of the most typical policy-making activity, namely “economic” policy. The architects were aware that growth would be favored by two productive factors: the physical elimination of customs stations, which preparatory studies estimated would have a growth effect of between 2 and 6 per cent depending on the country’s location, and the elimination of

transaction costs between the single-currency countries, which was supposed to generate an addition 0.7 percentage points per year of growth.

Now the political power to take on debt was added, up to the limits laid down in Protocol 6, to be interpreted and applied according to the binding criteria of Article 104C of the Treaty. This should have been sufficient.

6. So the formal rules governing the single currency were adopted. The next step was a transitional period in which to create conditions among the member states qualifying for the euro sufficiently homogeneous to prevent the strong from prevailing over the weak when the third stage of regular application began. The rules for the transitional period of convergence are given in Protocol 5. The reference values taken were the averages for two important variables (inflation and the interest rate on long-term government bonds) of the three best performing member states. Limits to deviation from these values were set (1½ percentage points for inflation, 2 points for long-term interest rates). Before 1 July 1998 an examination was to be conducted under an agreed procedure to assess the results achieved, and the countries meeting the requirements admitted to the “euro” group.

The examination was held on 3 May 1998. Eleven countries passed. A twelfth, Spain, was classed as admitted with a derogation; it was admitted without a derogation the next year.

7. The expression “coup d’état” is used to describe events in which fundamental aspects of a country’s constitutional system are modified in violation of the constitutional norms themselves.

Historically, coups are ordinarily effected by armed force: in ancient times, assassinating the sovereign, possibly also by poison. On 1st January 1999 a coup d’état was carried out against the EU member states, their citizens, and the European Union itself. The “coup” was not executed by force but by cunning fraud. This may appear to be quite a “stunning” declaration. Objectively speaking, it is. Outright non-belief is perhaps the most natural, comprehensible reaction to such an assertion. To demonstrate its truth, we must specify: a) which constitutional powers of the member states and which fundamental features of EU law were overturned in the “coup”; b) the acts by which the “coup” was effected and who carried it out; and c) what the “cunning fraud” consisted in.

8. a¹) We give separate answers for the member states and for the Union. The Treaty on European Union does not envisage any specific procedure for amendment. Given that it is a multilateral, international pact, it should have been the Union’s duty, and that of its governing organs, to enforce it and see to its enforcement. They should not have allowed its fundamental features to be altered in the absence of a new Treaty. The rules introduced by fraud, instead, are the subject of a regulation provided for in the Treaty as a function of a single, specific task: adopting general guidelines for the coordination of the “economic policies” of the member states (Articles 102A and 103). The constitutional law of the member states was violated in that the domestic constitutional rules for treaty ratification were not followed. Member states’ sovereignty was violated in that they were deprived of the “exclusive” function to be performed, singly or as a group, of promoting the growth of the EU and the euro area by means of their own “economic policies”. The member states’ constitutions were violated in that obligations and conduct were imposed on their governing bodies that are not contemplated in the national constitutions.

b¹) The coup was carried out by means of Regulation 1466/97. As noted, the Regulation was drafted under a procedure (specified in Articles 103(5) and 189C of the Treaty) that in the very moment in which it was used was also violated, in that it was used for a purpose different from the only one contemplated.

In no way can the procedure referred to in Articles 103(5) and 189C of the Treaty be properly used to modify fundamental provisions of the Treaty. Having done so suggests the possibility not of mere illegitimacy but of absolute lack of power. The acts adopted are, consequently, not illegitimate but null, non-existent.

b²) The individual persons responsible for the coup and the fraudulent means for its performance are unknown. We do not know either who had the idea or who materially drafted the text of the Regulation. An enquiry by the European Parliament might yet identify them. The formal responsibility for the “coup” rests with the MEMBERS OF THE COMMISSION AND THE HEADS OF THE UNION BODIES AND THE MEMBER STATE GOVERNMENTS THAT TOOK PART IN EACH OF THE PHASES OF THE PROCEDURE FOR THE DRAFTING OF REGULATION 1466/97.

c¹) The fundamental provisions that were illegally altered by Regulation 1466/97 differ between the Union and the member states.

As for the Union, there was a radical and irreversible alteration of the primary purpose, consisting in pursuit of growth with the characteristics and by the procedures specified in Articles 2 and 3 of the Treaty, and in having abrogated, insofar as the entire matter is regulated in a completely different way, Article 104C, which contains the rules governing the means by which the member states could discharge their obligation to promote growth.

As for the member states, the illegitimate change consists in having deprived them, with the abrogation of Articles 102A, 103 and 104C of the Treaty and of other related articles – by means of totally different rules governing the entire matter (Regulation 1466) – of the only political powers assigned to them with a view to the economic management of the Union.

c²) Despite its apparent innocuousness, Regulation 1466 not only modified the overarching rules of the Union and the member states, but it affected the fundamental character of the Union, the characteristic without which the member states’ participation is not legitimate, namely its democratic nature. And this may be the assertion that engenders the greatest non-belief of all.

9. It all began with the suspicion on the part of some of the stronger member states that some of the weaker, in order to pass the examination, might try to use false data. This is a plausible explanation of the origin of Regulation 1466. The Regulation was supposed to provide the remedy in the event that some member state managed to pass the examination without actually meeting the standards. This remedy would not, however, produce a cure. Instead it would cause severe damage; damage that would prove to be irremediable.

Add that at the end of 1996 the performance of the EU member states was grounds for concern. The debt/GDP ratio in the largest countries had risen to levels and at speeds that were unforeseen. The French public debt had risen from 35 to 58.7 per cent of GDP, the German debt from 40 to 59.8 per cent, the Italian from 100.8 to 116.8 per cent. A slowdown in GDP had been expected for the transitional period, but the deterioration was worse than

forecast. The actual ability of the rules to attain their objectives began to be doubted; in particular, the effective correspondence of the new currency to the old mark was called into question. It was decided to overcome all uncertainty by reinforcing “stability,” making the latter the object of a general constraint.

The demonstration that the democratic nature of the Union was suppressed is all the more indispensable in this light; it must be analytical, precise, detailed. It will be confirmed by the practical effects produced.

10. In what does the “fraudulent” design leading to Regulation 1466/97 consist?

The procedure used had never been used, and never could have been used according to its original scope, insofar as Regulation 1466 erased the member state “economic policies” that, under Articles 102A and 103 of the Treaty, constituted its presupposition.

The procedure leading to the Regulation began in November 1996. The first act published appeared in the *Official Journal* on 6 December. At that time the member states were totally focused on the admission examination for the euro, to be conducted by 31 December (Article 109J). The examination was then postponed to 1998. The new single currency sparked great hopes. No attention was paid to Regulation 1466. This was an act that did not affect the examination. It related to a later period. The text specified its entry into force on 1 July 1998. The members would deal with it in due course, assuming they had passed the euro exam.

The text of the Regulation was reassuringly worded. It promised, in Article 3(1), strong, sustainable growth conducive to employment creation. If you wanted to quibble, this “strong” growth was something more, and different, from what Article 2 of the Treaty required and promised.

11. The Regulation procedure ended with the Council resolution of 7 July 1997. The member states took part in the Council with ministerial-level representatives authorized to commit their respective governments (Article 146 of the Treaty). If the member states might conceivably be excused for not having paid enough attention to the text of the Regulation at the time of the Council’s first resolution, before November 1996, in 1997 they should not have been able to ignore the fate that would befall them once they passed the examination. But in fact they failed to take an interest.

One suspects that a role in this was played by an astute choice of dates. The Regulation was adopted, as noted, on 7 July 1997. This was the period when the Commission would begin to inspect the documentation submitted by the member states for the examination. On 25 March 1998 the Commission issued its proposal to admit eleven of the twelve applicants. Spain was postponed to the next year. The Council of Heads of State and Government endorsed the Commission proposal. Regulation 1466 itself set the date of its entry into force at 1 July 1998 (Article 13).

For what reason were the member states asked to adopt the Resolution before the examination was conducted and its results known, if it was to apply only to the states that would be admitted? “Dear Member State” (one can almost hear the application whisper), “if you don’t sign now, your admission to the euro could be problematic.” WAS THIS PIECE OF BLACKMAIL DUE TO THE ACCIDENTAL SERIES OF DATES OR DELIBERATE?

12. Every currency, always, rests upon a legal order. It can be that of the free market, that of a collectivist economy, or that of a mixed economy. These diverse types nevertheless have an element in common. THE MANAGEMENT OF THE CURRENCY IS ALWAYS ASSIGNED TO THE HIGHEST POLITICAL AUTHORITY. In the free-market regime, the political authority is flanked by the head of the central bank. The euro is the first instance of a currency for which, under the Treaty, the highest political authorities, though participating in monetary management, are not exclusively responsible for it. Instead an abstract set of rules would play a dominant role in the management of the currency. The specificity of the new single currency would derive from the discipline to which the Treaty subjects it.

The currency governed by Regulation 1466/97 entered the market on 1st January 1999. If it is found that the rules laid down in the Regulation are different from, indeed opposed to, those of the Treaty, then we can only conclude that the euro in being since that date is a different currency from the one provided for in the Treaty. The currency envisaged and regulated in the Treaty is the only “genuine” euro. And as it was not launched either on the established date or on any other later date, the “genuine euro” is a currency that was never born. The currency that has usurped its name, been presented as if it were that of the Treaty and accepted as such by the markets is a “false” money, a counterfeit that, concealing its real nature and identity, has stolen those of the genuine euro.

13. The difference between the Treaty and Regulation 1466 turns on the constraint that is central to the rules. The Treaty sets an objective, growth in accordance with Article 2, whose attainment is entrusted to the economic policies of the individual member states, each of which was to take account of the concrete, specific conditions of its own economy. As the means to this end, economic policies could use, as necessary, debt up to the limits allowed by Article 104C, to be interpreted and applied by the criteria set in the indents and in paragraphs 2 and 3 of point 2 of that article.

THE REGULATION ABOLISHES ALL THIS. THE MEMBER STATES' ECONOMIC POLICIES ARE CANCELLED. AS A CONSEQUENCE, EVERY POSSIBLE CONTRIBUTION BY MEMBER STATES IS CANCELLED. The role assigned to the growth objective by the Treaty (Articles 102A, 103 and 104C), to be attained by the political activity of the member states, in compliance with Articles 2 ff. of the Treaty, is cancelled. The growth objective is eliminated and replaced by an outcome, namely budgetary balance in the medium term. Under the Treaty, the member states were to attain the growth objective, autonomously evaluating their countries' limits, conditions and structures. The degree of attainment would necessarily differ from country to country and, within each country, from year to year. The outcome with which the Regulation replaces the objective was in principle the same for all countries and all years. If the existing structures or the monetary conditions were not such as to allow growth, the economic policy of the individual member state would have taken this into account. On the contrary, UNDER THE REGULATION IF STRUCTURES OR CONDITIONS WERE SUCH AS TO IMPEDE THE “OUTCOME” OF BUDGETARY BALANCE, THEN THE STRUCTURES HAVE TO BE MODIFIED AND THE CONDITIONS ALTERED. THE STATE CANNOT EVADE THE PEREMPTORY OBLIGATION OF BUDGETARY BALANCE. In short, the relationship between money and reality is turned

upside-down. According to the Regulation, it is the real world that must adapt to the currency.

14. We could stop here. For the purposes of demonstrating that the currency that entered the market on 1st January 1999 was a different currency from that planned by Pöhl, Delors or Carli, the foregoing is sufficient. The currency as governed by the Treaty was deemed by the man directly responsible and the main user, President Pöhl, to correspond to the pre-existing German mark. Logically speaking, then, the “euro” in circulation today, insofar as it is governed by rules in conflict with that Treaty, cannot be deemed to be similar to the old mark.

15. Doubts should have arisen at once over the ability of the euro instituted by the Regulation to produce economic growth. The mark had been a factor of growth. The “false euro” eliminated the powers and means that the member states could and should have used to generate growth. Nor did the Regulation institute any other powers or means in their place. The growth effect, which would supposedly follow as the natural consequence of the obligation imposed permanently and indistinctly on all the member states, was simply asserted “axiomatically”. There was no confirmation of its validity in any actual historical experience. The public debt of the United Kingdom during the century of the industrial revolution and British imperial expansion exceeded the previous or contemporaneous debt of any other country. The public debt of the United States soared from 40 per cent of GDP in 1939 to over 100 per cent in 1945. Fifteen million unemployed found jobs. The United States emerged from the war as the world’s greatest political, military, economic and scientific power.

If historical demonstrations are lacking, if objectively testable cause-and-effect arguments are not adduced, then belief in the axiomatic objective rests necessarily and solely on results. Since 1999, fifteen years have passed: a period that in present historical conditions can be considered long more than medium-term.

The statistical outturns are unequivocal. Italy, Germany and France, in the four decades from 1950 to 1991 were the top three Western countries in terms of growth, with average annual GDP expansion of 4.36%, 4.05% and 3.86%, respectively (based on harmonized data from Maddison), ahead of the United States (3.45%) and Britain (2.08%). In the six years before the Maastricht Treaty (1987-1992), owing to the restrictive effects of the last phase of implementation of the Werner Plan, the three countries had growth rates of 2.68%, 2.05% and 2.91%. These results proved to be better than those achieved during the six-year transitional period of convergence (1.34%, 1.32% and 1.40%). In the fifteen years of the euro, since 1999, the averages have been 0.38%, 1.36% and 1.38%. Starting in 2000 the three European countries, in addition to the benefits of the physical elimination of customs stations, should have benefited from the elimination of transaction costs within the euro area and also from the expansion of the Union (thirteen new members) and the euro area (five additional members). Yet an unimpeachable source on the countries with the least economic growth in the decade from 2000 to 2010 puts Italy as third-worst, Germany as tenth-worst and France as fourteenth-worst (*Pocket World in Figures, The Economist*, 2013, p. 30). And more significantly still, no fewer than twelve European Union countries figure among the worst thirty-five.

In the same rankings for the previous decade, 1990-2000, not a single European country figured. One must conclude that some crucial factor in the economic depression in Europe, and in the euro area in particular, must have begun to operate just before or just after the turn of the century. Theoretically, this factor could be internal to the euro area or the EU just as easily as external. But another statistic rules out the “external” hypothesis. The average growth rate for world GDP from 1975 to 1995 was 2.8% (*Human Development Report*, 1999). World population in 1997 was 5.7 billion; today it is over 7 billion. The world’s economic growth rate from 2004 to 2013 was better than 4%, topping 5% in 2006 (5.3%), 2007 (5.4%) and 2010 (5.1%). The entire world is now marked by sustained rapid growth in all continents. In the euro area, the average growth rate from 1991 to 2003 was 2.2%. For 2013 there will be a contraction of 2% (*see also the Economic Report of the President*, 2013, p. 452).

So the cause is internal to Europe. The new factor that came into play in 1999, or just before or after, is the market entry of the “false” euro governed by Regulation 1466/97 on 1st January 1999. There is no doubt. Regulation 1466 is the prime, indeed the sole, cause of the economic depression in the single member states and in the entire euro area since that date.

2. The *de facto* installation of a new regime: The suppression of democracy

16. There is one further, distinct direct effect of Regulation 1466, more significant than any other. This is the suppression of “democracy”. At the highest level, individual freedom is guaranteed. Legally, social rights are also guaranteed. But individual freedom and social rights are only preconditions for democracy, necessary but not sufficient. A regime can be called democratic only if individuals, together forming a single community, can together, in conditions of absolute equality, influence the political guidelines relating to the exercise of sovereignty or at any rate carrying priority. Given the current conditions of development, basic economic guidelines must be deemed to carry such priority.

Citizens can exert influence directly or indirectly. In large communities, the rule is indirect influence through voting. The vote must be given in conditions of equality, on the same day (possibly with exceptions for persons in particular conditions), under the same procedures, in known and predetermined places.

REGULATION 1466/97 ABOLISHED THE ONLY SPHERE OF POLITICAL ACTIVITY SUBJECT TO THE INFLUENCE OF THE CITIZENS OF THE INDIVIDUAL MEMBER STATES, NAMELY THE AREA OF ECONOMIC POLICIES THROUGH WHICH EACH MEMBER STATE COULD AND SHOULD HAVE TAKEN PART IN THE PURSUIT OF GROWTH IN ITS OWN INTEREST AND THAT OF THE UNION. The political jurisdiction of the member states, embodying a power, was not replaced by any other of equal political nature. Instead, member states were subjected to the obligation to achieve a specifically defined result (a balanced budget) as a matter of priority, and the same for all. Its attainment implies obligations and duties on an

individual basis, subject to powers of surveillance, controls and directives, and with prescribed characteristics and objectives.

With the suppression of any sphere of political decision, the corresponding sphere of expansion of the democratic principle vanishes.

The lines of march of the Union and its members are traced out. In the component of the general conditions of development that influences all the others, and which is accordingly to be considered as carrying absolute priority, namely the economy, “governments have to do their homework”. The democratic institutions envisaged by the constitutional order of each country no longer serve any purpose. Political parties can exert no influence whatever. Strikes and lockouts have no effect. Violent demonstrations cause additional damage but leave the predetermined policy directives unscathed. Demonstrative actions such as camping out atop construction cranes for days or weeks on end, even the extreme gesture of suicide to protest against the indignity of being unable to pay one’s workers or to provide for the needs of one’s family, are totally without effect.

Grumbling, idle chatter are free, unrepressed, but first they weaken, then disappear. They are highly effective, instead, in combating authoritarian regimes, even overturning them (even anti-regime jokes have their weight!). But in the EU+euro regime, these are private freedoms, shorn of all public impact. You can’t overthrow a government if, as regards the basic economic questions, the government does not exist. Words, and deeds, are vain; they fall in a void.

17. The elimination of this level of political power and action has an additional consequence. The lack of a general political power, and its lack in all the aspects bearing on sovereignty and fundamental principles, means that all the acts of the decision-making bodies and their heads are subject to rules, single or in combination, that define their nature and object, that determine whether, how and when they can be realized. The system proves to be made up of single constrictive circumstances, bearing on conduct from which the movement of individual parts or the whole organism derives.

It follows that as guidelines and the overall movement of the system are removed from the sphere of “political,” i.e. free, decision, the system is self-protecting. The only developments possible derive from the set of predetermined patterns of behavior. The organism has become an automaton. A supercomputer can perform calculations possible in no other way. But in order to do so, it must be designed and programmed for that purpose. The EU+euro area machine has options. But these are options that can only be exercised within spheres, under conditions, on a calendar and by procedures that are directly or indirectly predetermined. If errors were made in designing the machine and the machine does damage, the damage will continue to be produced as long as the machine works. It will keep working, and keep on doing damage, until it implodes.

18. Every effect, once produced, is transformed into the cause of other effects. The effects of Regulation 1466, given their importance and duration, underlie several distinct series of causes which themselves produce effects at every level that are independent but also to some extent cumulative and interwoven.

A first effect flows from the procedures used to get the Regulation adopted, all of which were designed to prevent perception of the vast scope of its innovations. In force as of 1

July 1998 (Article 13), it was to be applied only starting 1 January 1999. The stability programmes had to be presented before 1 March (Article 4). If the intention was to prevent the diffusion of awareness of the Regulation, the mission was accomplished 100 per cent. Even today the existence, the nature and the effects of the Regulation are not generally known to the heads of the offices whose powers in the single member states are affected. One presumes that the ministers at the Council that approved the Commission's proposal on 18 October 1996 (*Official Journal* C/368/96) and approved the definitive text on 7 July 1997 were not even marginally aware of the scope of their vote in representation of their governments.

Once the economic slump began to take hold after January 1999, no one thought of Regulation 1466, whose rules, and then principles, have remained in effect for fifteen years. As the original cause was unknown, like the additional causes arising year by year consequent to the cumulative effects, there arose additional effects that are now plain to see. Economists around the world, including an array of Nobel laureates, bombard us with advice and recipes. Euro-area and European Union experts do likewise. But not knowing and being unable to locate the cause – a highly singular and unforeseeable cause, to be sure – all they do is set out the results they would like to achieve (the usual laundry list: more jobs, support for firms, demand stimulus, easing the tax burden, relaunching economic growth, and so on). No one explains how to get there, with what means.

But someone must be responsible. It being impossible to get to the true origin of our ills, blame is placed always on the usual suspects: the politicians, waste, health spending, the inefficiency of government, red tape, tax evasion, etc. And since it is the government that should but does not eliminate these ills, ultimately it is always government that is held responsible. The previous governments and then, nor could it be otherwise, the government currently in office. But the government, poor thing, until the country is freed from the cage in which it is locked with the restoration of sovereign political powers, can do nothing whatever.

19. The effects produced by earlier effects turned into causes are countless. First of all, great confusion. Then, the diversity of effects between one country and another. Germany, which had the currency after which the euro was to be patterned, and which was taken as the model for convergence, suffered no new harm from stability. Probably forgone profits did more damage, but this is less easily perceptible. And this is enough for Germany to be deemed responsible for the constrictive measures to which the other countries are subject. The result is envy, resentment, even hatred. On the other side, Germany looks at the weaker countries with a sense of superiority, suspicion, even contempt. The European treaties exalt cohesion. It has not been achieved. And if the current regime persists, it probably never will be.

With calls for action flooding in from all around the world, the European Union's decision-making bodies could hardly remain inert. Growth, as the result of budget balance imposed by universal norms, was the effect of an axiom. This is analogous to the practice of medicine right up to the end of the 18th century: lacking the instruments to determine the origin of maladies, in the presence of grave symptoms of unknown cause, doctors ordered purges and blood-letting. If the first application brought no relief, the cure was intensified, and then again and yet again. This is what is happening now in Europe. Since the expected growth has

not been realized, it is deduced that the stability principle has not been applied with the requisite rigor. So in the wake of the first Regulation a second was issued (Regulation 1055/2005), then a third (Regulation 1175/2011), and finally the Fiscal Compact. Ultimately, to be sure that the prescription is followed, it is provided that structural changes can be prescribed and imposed from outside – simply depriving the government of its powers in favor of a sort of special administrator!

20. In the fifteen years since January 1999, a series of new treaties have been ratified and gone into effect: Nice, Amsterdam, Lisbon. The treaties are full of emphatic assertions. A string of new bodies have been created (abundance was fashionable). *De facto*, the rules continued to be those laid down in Regulation 1466/97 as amended by its successors. Where possible, the Regulation was further strengthened with carefully placed words, but always avoiding excessive visibility. In fifteen years a body of hundreds of acts has been built up, at the level of new rules or implementation, with the participation of a good number of people responsible for European functions both in the Union itself and in the member countries. Many politicians and administrators have advanced their careers. They have been heads of the offices with primary responsibilities and powers at European or domestic level. Their presence in positions connected with the Union or the euro is reassuring, inspiring hope and trust: one more obstacle to understanding how matters actually stand!

One additional effect – last but certainly not least – of this tangle is a “power vacuum”. The vacuum is filled by institutions and administrators at European and national level positioned so as to take advantage. So we have the heads of Community bodies giving unrequested lessons to the governments of member states. The same is done, and at times with still greater authority, by the heads of other member state bodies. In every country administrative entities, especially at the highest levels, expand into contiguous areas, sometimes even to lower levels.

The confusion is great, the noise is deafening. But the political automaton of Europe and the euro continues to produce a steady flow of negative results and, with tranquility and indifference, proceeds undisturbed, inexorably along the course that has been imposed upon it.

21. Let me make one final remark on what happened on 1st January 1999. Political theory distinguishes between two types of event: the *de facto* installation of a new government (i.e. a change in the wielders of the highest public power) and the *de facto* institution of a new regime.

What we call “democracy” is (and must be) the basic principle of the regime of the member states of the European Union. Democracy was suppressed in 1999 in the euro area and in the states without a derogation. In these member states, the right and power to help determine growth through economic policy action was cancelled, their citizens denied the power to affect the obligations to which their country, hence they themselves, are subject. In the euro area as such, this power is non-existent because no political body is envisaged with responsibility before all the citizens of the communities that make it up.

What happened can only be termed the “de facto institution of a new regime”, as in France in 1789 or Russia in 1917. But with a difference. The French Revolution, asserting the principles of individual liberty and freedom of enterprise, unleashed enormous latent

energies. The collectivist Bolshevik Revolution created constraints even more stringent than the old shackles it was intended to eliminate. The French and Russian revolutions, introducing new regimes, also imposed a new type of political ruler. The revolution of the “false euro,” embodying the principle of stability, has forged a self-referential regime. In the Soviet Union, self-referentiality embraced most of the organization, but not the top leadership. Furthermore, the Soviet regime proclaimed the seizure of power by the proletariat. The stability regime, by contrast, lacks a top political authority and, the objective of growth having been set aside, what rules, as an unfathomable and absolute deity, is an abstract principle which generates an inexorable movement to depression and in the end, perhaps, implosion.

22. Another consideration needs to be pondered carefully. It could tell against the tardy application of the rules on the single currency laid down in the Maastricht Treaty and now in the Lisbon Treaty on the Functioning of the European Union. With hindsight we can now see that the requirement that the new currency resemble the Deutschmark was vitiated by an “error”: it took account of internal but not of external stability. The German national community was tightly cohesive. For nearly a century Germany had had the strongest and most advanced welfare state in the world. Cooperative agreements between businesses and workers were in effect both at the level of central political bodies and in institutional form within enterprises. No account was taken of the external environment, which until that time had been stable. External stability had reigned for half a century and more. It appeared to be natural, and destined to endure. Actually, it was the product of highly particular historical circumstances, the division of the world into two hostile blocs: the free world, with its free market regime, and the collectivist bloc grouping the countries whose organization was to varying degree patterned after the USSR. Within the Soviet bloc, international relations and regulations were themselves rigid to an extent.

It was external stability that guaranteed internal stability, which constituted not only the objective but at the same time the prerequisite for the success of the German economy and the German currency. But just in the years when the Single European Act and the Treaty on European Union were signed, that external stability began to waver. By 1999 it would be entirely gone. Today, the state of the outside world is the exact contrary of stability.

23. Adam Smith contended that the twofold event consisting in the discovery of the Americas and the opening of the sea route to the Indies was the greatest revolution in the history of the world. And he was right. Yet the revolution now under way, as it has evolved in the last three decades, has broadly surpassed that predecessor in terms of innovation, breadth of results, and the speed with which they have come.

What has happened in the world since around 1982? It all began with information technology. Silicon Valley, where this innovation arose, had used it to develop the “star wars” defense project. The Department of Defense sensed its strategic importance and its potential to restore US technological primacy, which had weakened from the position of absolute dominance in the aftermath of World War II.

The Reagan Administration backed this project, and within the span of a couple of decades nothing would be the same as before. A few of the countless developments will be mentioned below (detailed treatment would take us far off course). But one recent, highly

significant manifestation perhaps deserves pride of place. While billions of people live and struggle around our planet, a tiny group of men and women are living together in an orbiting space station. They live there for fixed but increasingly long periods of time. They come from a wide variety of countries. They coexist peacefully and in orderly fashion. Space shuttles regularly bring new astronauts or cosmonauts to take the place of those who have completed their missions. They bring supplies. “Earthlings” have created a minuscule satellite, a tiny planet that orbits the Earth and is in “human” contact with it. This is an utterly extraordinary novelty.

24. The factors of growth, hence of the great revolution now under way, form distinct series. Their effects are consolidated, crossed, integrated, as is always the case when several factors are at work in the same environment. In this case the number of factors is enormous and the environment is the entire globe.

A first causal chain involves changes among individuals and their communities. All people, wherever they are, can now have ready access to all kinds of information – cultural, scientific, technical, political, social, and so on. Everyone can communicate, with a vast range of instruments, all around the world in real time. Every kind of relationship – scientific, work, or other – can benefit from organizational and productive cooperation between persons in locations far removed from one another. You can travel freely almost everywhere. Goods are shipped around the world in massive volume at great speed. Thanks to these and other transformations, lifestyles and customs have been radically altered everywhere and very largely standardized. This affects consumption, hence production, products, services, and the human footprint on particular territories and on the globe itself.

25. A separate causal chain bears on institutions. A very active part has been played by an institution whose origins date back to the 1960s and which has gained steadily in importance. A protagonist in its own right in the current transformations, this institution goes by the name “international finance”. It is a system that operates outside the control of central banks. The persons that make it up have not all been precisely identified. It includes “funds” instituted by national governments and known as “sovereigns”, but not pursuing specific public aims. It would appear that these institutions and their instruments can be grouped under the umbrella term “derivatives”. International finance is charged with an infinite range of responsibilities. Its specific “purpose” is profit. What it makes is reinvested. International finance includes illegal groups trafficking in drugs, human beings, women and children, organs, and so on, to invest and launder their massive gains. Of late, a new product – electronic money – has gained a certain currency. Its issuers and managers remain unknown.

International finance presumably played a role of some importance – but one that it has successfully concealed – in drafting the new rules for the EU and the euro: in particular as regards the principles of freedom of enterprise, the elimination of governmental powers in the economic sphere, the opening of markets, the reduction of customs tariffs, and more. And international finance was decisive in making available to the markets the massive resources necessary for an enormous volume of investment.

At institutional level, one of the greatest – and unforeseen – novelties was the opening to the market of some Chinese coastal regions in 1978, soon to be followed by others. This was

the decision of Deng Xiaoping, the leader who managed, after Mao, to get all power into his own hands. Signs of this reawakening had gone before. Beginning in the early 1980s, as decades earlier Mao's "Long March" to power had taken place, China began a "great march" to economic development and growth. Now with a population of 1.3 billion, China has achieved economic growth rates of 9 per cent and more, shooting up the international rankings from number 98 (mid-level development) in 1997 (*Human Development Report*, 1999) to become the world's second largest economy today.

In 1990 the two Germanies were united. In 1991 the Soviet Union imploded. In 1986 the Single European Act was signed, to be followed in 1992 by the Treaty on European Union. A relatively neglected clause, but one whose influence on the global transformation would be substantial if not decisive, was Article 110, which reads that "the Union shall contribute to the harmonious development of world trade, the progressive abolition of restrictions on international trade and the lowering of customs barriers."

The European Union's message was received. In the 1994 Uruguay Round, the complex negotiations for uniform customs duties on most goods traded internationally were concluded. On 1st January 1995 the World Trade Organization came into being.

26. We have already mentioned the availability of sufficient liquidity for any volume of investment and the general lowering of customs barriers. Another factor was the transformation of the former Soviet republics into independent states. These new countries had a considerable quantity of residual nuclear fuel, as well as reserves of oil and other raw materials. Meanwhile former colonies in Asia and much of Africa had gained their own independence. It was soon realized that these countries possessed enormous wealth, not only oil but also "rare" materials, whose exploitation and consequent high prices were the fruit of amazing scientific innovations. The new states also had extensive territory, suitable for the production of agricultural commodities of interest to other countries, above all China.

In addition these newly independent countries, and also China and India, had apparently inexhaustible reserves of extremely cheap manpower. Another factor, and no secondary one, in the process was the emergence of the rich Gulf states where the world's oil greatest oil reserves were found. In the past they had made little local use of these resources, both for cultural reasons and for lack of labor. In the new global atmosphere, they drastically changed their approach and engaged in gigantic urban projects that changed their culture and lifestyles. They were able to draw on the enormous reserves of cheap labor around the globe, above all South and East Asia.

27. As we have reiterated, every effect produced by antecedent causes becomes the immediate and necessary cause of further effects. The brief foregoing remarks on the broad outlines of the "great revolution" of which the world is simultaneously the architect and the user, comprise three distinct series of effects. The first is the radical transformation of economic geography. *The Economist's* "World in Figures" (2013, p. 30) lists the 54 fastest-growing economies in the decade 2000-2010. These are countries – beginning with No. 1 (Equatorial Guinea, with an average annual growth rate of 17.0%) – whose very names may be unfamiliar to some. The next nine countries have average rates of 9%, the first six topping 10% and the others ranging from 8% to 9%. The list includes China (sixth) and

India (twentieth). The only European country on the list is Albania (5.5%), one of the continent's handful of non-EU members. The Americas contribute three fast-growth economies (Panama, Peru and the Dominican Republic). All the others are in Africa or Asia.

Turning to the second series of indirect effects, we see that the new technologies have been exploited also by terrorist groups (the attacks on the World Trade Center and the Pentagon on 11 September 2001) and mass movements featuring not only religious but other ideologies, with actions that have revolutionized entire regions (the "Arab spring") and that, at global level, may taken on terrorist characteristics.

The third series of side effects comprises the modification of the political geography of the world, like that of its economic geography. With the implosion of the USSR, the United States – which had already regained world primacy in innovation and military power in the 1980s – "proclaimed" itself to be the world's sole superpower. And in that period it truly was. The US abused this power. Forgetting the lesson of Vietnam, it became embroiled in conflicts in Asia. American prestige was compromised. Nor was that the most important problem. For decades now the United States has run a balance-of-trade deficit, balancing the current account by selling dollars, which have been purchased and held as reserves all over the world. The dollar is the currency that central banks have long preferred in building up their reserves. Since the end of World War II the main holders of dollar reserves had been three solid US allies, Germany, Japan and Italy. For a few years now, however, the leading creditor has been China, America's main competitor. In 2011, China's reserves amount to \$2,087,326 million dollars (*Economic Report of the President*, 2013, p. 451).

The two countries, debtor and creditor, are bound together. The creditor has an interest in not devaluing its claim. The debtor wants to make sure nothing happens to induce the creditor to sell. Now add the fact that the same ideological and other pressures that drove Europe to tie itself to the principle of budget stability have led the United States, whose debt/GDP ratio, probably for reasons of defense spending, has risen to 107.7% (*Economic Report of the President*, 2013, p. 418), to set its own debt ceiling. For different reasons, the United States finds itself in difficulties analogous to those of the euro area. The United States and China are flanked by other countries of respectable size and economic power, some allied with the one, some with the other.

This world geography, given present circumstances, can hardly be considered reassuring.

28. Now let us put all the factors together, side by side. Abundant liquidity, masses of cheap labor, the race to control raw materials, some "rare", and farmland. Demand, goods and liquidity, and the related interests, shift rapidly from place to place, sector to sector. Variations in exchange rates among the main currencies are reflected in commercial and productive sectors that are neither adjacent nor related. No one can know the moves of all the others. The role that Europe is now playing in the world, as others have observed, is far removed from its tradition. Europe is the leading buyer of American goods and services. It is the market where US multinationals make their greatest profits. It is the principal foreign investor in the US (*Economic Report of the President*, 2012, p. 131 ff., and 2013, p. 46). If the European economy is sluggish or, worse, in a permanent slump, then both the American and the Chinese economies will slow down. And the contagion will spread to other countries. For centuries if not millennia the exporter of civilization, Europe is now appreciated as the prime importer of other countries' goods and services.

To buy, you must produce. Europe's capacity to do so is unquestionable. Simply as an example, Europe is the world's leading exporter of manufactures. A detail makes these reflections still more interesting. Germany, France and Italy, though beginning at different times and from different initial conditions, are three countries that realized the welfare state model extensively and also those that achieved the highest growth rates from 1950 to 1991. The welfare state formula, unwittingly, has overturned Marx's prophecy of the proletarianization of the bourgeoisie; instead it is the proletariat that has turned bourgeois. In a well developed welfare state the borderline between the two groups becomes blurred. Economic welfare and the related lifestyles that the proletariat aspired to, those of the middle and lower-middle classes, have now largely been attained.

It can be taken for granted that on 1 November 1993, when the Maastricht Treaty went into force, the three main continental countries were still under the effect of the glorious advance of the previous four decades. At that time some 70 per cent of the population of France, Germany and Italy had a standard of living on a par with the middle and lower-middle class. This corresponded to some 130 or 140 million household spending units. Middle-class spending units and the like are the natural market for durable goods for individual and household use and for mass consumer products, especially foods and minor manufactures, plus day-to-day services.

Turning to the import statistics, we find that the sectors in which European imports from the US and China fell most sharply between 2009 and 2011 were farm products and manufactures, with declines of 21 per cent in imports from the US and 30 or 31 per cent in those from China. For the United States, one must also consider the decrease in the profits of American multinationals in the European mass consumer market. Other sectors too have felt the impact of the decline. The impoverishment of European beneficiaries of the welfare state has repercussions on the US and Chinese economy. Who would have imagined it?

29. Let us pursue another, totally different reflection. The role assigned to Europe in the global concert, namely that of prime purchaser, is distressing. But in the present situation it may also have a positive side. International finance, fearing a general slowdown in world trade, may have an interest in not weakening Europe any further, given the relative importance of European demand for both the United States and China. This might be the reason for the easing of the financial markets' pressure on the EU government securities, including at long term, at a time when these countries' economic performance would warrant the contrary. This is pure hypothesis. But it refers to a sector whose very nature precludes the possibility of obtaining reliable data. So it is a hypothesis that could well prove, in the end, to be correct.

30. A single objective may attract interests larger than it can accommodate. The creation and bursting of speculative bubbles cannot be ruled out. The world has developed conditions, indeed a general climate, that could be compared, on a larger scale, to the saga of the American West. But then there was a US federal government. Undesirables could be kept out. Now there are uncontrolled forces capable of suddenly roiling the waters. And there is no central government.

The two-power system of US and China, with the convergence of Brazil, Russia, India and others, does not appear to have the strength to impose a return to order in the event of unexpected rupture. A link is missing.

3. What to do?

31. It is hard to say. There is one obstacle that can be considered decisive. Other, related obstacles are added.

The decisive obstacle is the direct consequence of the lack of a political authority at the highest level. The EU and the euro area constitute a complex political “automaton”. The administrators, at all levels including the highest, must observe and enforce the rules. This is what the top officials should have done between 1996 and 1999. They did not. Unfortunately, they are doing it now. They are obliged to.

To escape from automaton status a new coup d'état would be required to create a new (democratic) regime or at least to belatedly restore the one abrogated in 1999. This appears unlikely.

32. One obstacle, already mentioned, could be the involvement of the current holders of high office in the Union and in the member states in the passage of the acts by which the 1999 coup was carried out (but given the time that has elapsed since, this should mean a fairly limited group of persons), or in the adoption and issue of implementing rules or acts deriving from Regulation 1466/97 and its successors, or who applied it, when it was their institutional duty to prevent its adoption or to undo its effects. And this is probably a large group.

The question needs to be examined not only for the European Union as such but also, perhaps primarily, for the single member states without a derogation. Yet past involvement in the approval or execution of illegal acts on the part of those holding high public office in the member states could be transformed from obstacle to favorable factor. Many people, especially in recent years, have been influenced by precedent, believing in good faith that they are obliged to follow it. Discovering the “truth” and stimulated by the present positions of authority, they themselves may step forward as the leading actors of an innovative restoration.

33. The stricken state of the economy has affected the governing class and common conduct. Today's governing class feels the lack of political prospects, given the “automaton” status of political action. Will anyone be prepared to raise the flag of “revolution,” i.e. to do what has to be done to open the doors to the future (rebirth)? Yes, it is possible. In 1945 Britain, America and the Soviet Union continued to be governed by the architects of victory. Germany, Italy and also to some extent France had a new governing class. Some of these men were unknown, initially. They would discharge their collective responsibility with success and prestige. It is great historical emergencies that create great leaders, not great men who forge events. When the prospects are there, an experienced politician, a young but already successful leader, or even a totally new figure can play the role of protagonist.

34. Can the system be liberated from its automaton status, legally?

The nature of *automaton* is bound up with the peculiarities of the particular system. To disentangle the components, we must first identify the prime principal in effect before the system was turned into an automaton and compare it with that in place afterward. The prime principal is to be deduced from the rules in effect. What is the “legal” order now in force? It is the Lisbon Treaty on the Functioning of the European Union, signed on 13 December 2007 and in effect as of 1 December 2009. This is the supreme, highest source of law. It abrogates all earlier legislation not compatible with it, of equal or lower rank. With immediate effect it precludes the observance of lower-ranking subsequent acts, if incompatible. It prevails over all subsequent acts. Articles 120, 121 and 126 of the Lisbon Treaty literally transcribe Articles 102A, 103 and 104C of the Maastricht Treaty.

It is not enough, however, to have precisely defined existing law. It is further necessary that there be formed a solid, widespread general conviction on this point. It follows, to begin with, that no public legal agent at whatever level must let himself be unduly influenced by false idols or undue respect. Impositions, suggestions, even simple expressions of opinion that derive from legal principles or the application of norms and acts not traceable to the Lisbon Treaty must be firmly rejected. One must be implacable in demanding that any and every act or expression of opinion on the part of functionaries of the Union or of single member states who undertake initiatives or make statements concerning member states other than their own specify in formal and precise fashion the Treaty clause upon which they consider their action to be based. If this indication is not correct, they must be firmly asked to recognize the error, and the possibility of establishing legal liability must be left open.

After fifteen years of widespread, dominant illegality, the first and absolutely necessary step must be to bring all public actions back into the sphere of observance of legality.

4. How to do it?

35. Restoring democracy and propagating belief in the necessity of returning to legality are necessary steps. But time is of the essence. Decisions are needed, but if they are tardy they may no longer be sufficient, possibly not even suitable.

All the member states, including those with a derogation, may be interested in the question. The seventeen countries without a derogation are implicated most directly. They could decide to put their sovereignty in common by creating a new political entity for the management of a new, specially created common currency. No provision of the Treaty on the Functioning of the European Union prohibits this. The member states retain full sovereignty. They can make full and free use of it, providing only that they not violate European law. The common currency created by these states would be legal tender within the Union, like the national currencies of individual member states, such as sterling or the Swedish krona. The original Treaty on European Union and its successors make no distinction between the currencies of the member states without a derogation on the basis of the size or characteristics of their economies.

There are two problems, however. The first is urgency. If agreement is not reached quickly, it could easily come too late. The list of countries that are getting alarmingly near the

breaking point is lengthening. An implosion, of one or of more countries, would exacerbate the divisions.

The second problem is the failure to achieve “cohesion”. Germany, the member state with the largest population and the strongest economy, did not have to undergo any significant changes to its makeup. It was one of the three economies forming the model on which the others were to converge. It has suffered considerable harm in the form of forgone profit. The other countries, whose forgone profit has generally been minimal, have undergone significant new, emerging damage.

To some extent the difference in outcomes has damaged relations. The optimal solution will be reached. But it will take time.

36. This result, while theoretically attainable by the seventeen euro-area countries, could be reached faster and more easily, in practice, by a smaller group. There would still be difficulties, but of a different sort. The individual euro-area countries, if they decided to act on their own, would be vulnerable to the pressures of the markets and also that of non-EU countries aspiring to gain economic or political control over them. The minimum, presupposing the formation of a common political authority, would be an economy large enough to respond adequately to outside pressures. Theoretically, one might suggest an aggregate GDP that would rank sixth or seventh in the world.

There are three countries without a derogation for which the distance from the point of no return has shortened alarmingly. Obviously, no names will be named here. But we can talk about Italy. For the country to reach the point of no return, a considerable distance still has to be traveled, or at least so one hopes. Together with another three hypothetical euro-area economies, we would have an entity ranking tenth in the world in population and probably fourth in GDP. Including France, it would be fifth or sixth in population and second only to the US in GDP.

37. Why Italy and why France?

Italy has been a beacon of civilization for millennia. First, all of Rome united all of Europe, for centuries, under its empire. Then, in the course of the later Middle Ages, though divided and partially subject to foreign powers, Italy gained a position of cultural pre-eminence first with Humanism and then with the Renaissance, accompanied by an exceptional economic flowering and also, in some of Italy’s states, military and political power as well. Save for marginal episodes in a period of authoritarianism, Italy never sought to prevail over neighboring countries by force of arms.

France has been the European country best known throughout the world for a thousand years and more now. King Louis IX was already known in Mongolia when the Dutch Franciscan William of Rubruck asked permission to present himself to Möngke Khan, heir to Genghis Khan, in the King’s name. He visited the Khan in Karakorum in 1253, decades before Marco Polo’s first voyage. Was it pure chance that the court jeweler was French? Or that the jeweler’s son served as interpreter in a debate between Rubruck, the local Muslim leader, and the representative of indigenous religions?

France was among the first countries to get word of the perilous approach of Tamerlane, who was at first a *de facto* ally, for having defeated and taken prisoner the feared enemy of the Crusaders, the Ottoman ruler Beyazit, but nevertheless remained a potential threat.

Tamerlane sent an ambassador to the King of France: he too had sensed the need to know more about the strength of his probable next adversary before adventuring towards Europe. In the end he chose to move against China, but died before getting there.

Peter the Great of Russia visited France in person to study its administrative organization. This was the origin of the czarist bureaucracy, which centuries later would produce collectivism. Marie Thérèse of Austria, in her turn, sought to learn from the great institutions of France: the Academy, theaters, museums, and administration. This would be the pattern for the Habsburg administration, renowned for its efficiency even in the non-Germanic parts of the empire.

Until Napoleon Bonaparte, France had never used military force to occupy neighboring states. An exception was the Angevin reign in southern Italy. But other powers too had invaded and taken over parts of Italy: Frederick Barbarossa, Spain with its centuries-long domination of the South, and the Habsburgs in the North. Napoleon's pan-European dream failed. But he left his indelible mark in the introduction of the system of civil law, the Civil Code adopted by most of Europe, whose rules governing relations between private parties replaced those of the "common law," heir to the Justinian Code, itself the descendant of Roman law, which ruled all of Europe for centuries.

In the course of its history France was governed for considerable periods by foreigners: the Italian cardinal Mazarin and two important queens Catherine and Marie de Medici. Three of France's historical personages, who ruled at length, *de facto*, as potent prime ministers, were also honored with the cardinal's cap, a privilege that no other European state could boast: Mazarin and Richelieu, of course, but also a third, De Fleury, first preceptor and later, as a practical matter, prime minister to Louis XV, who may have been no less important than Richelieu or Mazarin for the long period of peace that he managed to secure for the country.

Defeated in the Franco-Prussian war in 1870, France demonstrated its civic, cultural and political primacy in the Universal Exposition that came shortly thereafter. Until it was supplanted by New York after World War II, Paris was the world's great city *par excellence*. These may be small things, but they demonstrate well enough France's capability to represent Europe. To say nothing of the contributions of Schumann, Monnet, Barre and Delors to the European construction.

38. Step by step, we near the objective. If a select group of countries succeeded in creating a single political power to manage the single currency, this would be trail-blazing. Others would soon join, and eventually all. The initial aggregation of a small group would facilitate experimentation with organizational forms, leading to the definitive choices.

The next step requires overcoming further difficulties. Earlier, we posed the question whether under the Maastricht and now the Lisbon Treaty a member without a derogation, which passed the original admission test for the euro, if it finds it in current circumstances to be in its interest to do so, may ask on an individual basis to be shifted from the "no derogation" to the "derogation" rules. The answer is "yes". Admission to the euro depends on a voluntary decision. The country acquires a right that it can waive. No term is specified for the status of country with a derogation, which is open not only to countries that do not satisfy the eligibility requirements but also to those that meet the requirements but do not want membership. It is hard to see how the with-derogation regime could be denied to countries that participated enthusiastically in the single currency but then realized that they

had not reaped the benefits the Union had promised, i.e. growth as specified in Article 2 of the Treaty.

Shifting to the with-derogation regime requires solving problems of application, above all setting the exchange rate between the new common currency and the euro. These are familiar problems; they arise whenever a new state is admitted to the European Union. And the process of determining the exchange rate for a currency common to several euro-exempt states would also provide the proper forum for friendly resolution of the question of compensation to each exempt state for the damage done by the illegal imposition of rules on the euro that violate those agreed to with the stipulation of the Treaty on European Union.

There is another, harder problem as well. “Democracy” requires equality between all those who share in influencing the exercise of political power, which is responsible for the common currency and the common economy. At election time, with equal voting rights, all citizens participate in a single entity, the same for everyone. In that moment, as regards the policy orientation that will emerge and to which they will be subject, all implicitly and necessarily will have left their old political entity to enter the common one, which is by definition everyone’s. With the vote, which fully corresponds to the democratic principle, the citizen is no longer part of his original nation. Instead, all citizens take part in the consolidation of the new, European nation. Some national identities in Europe are relatively recent. They are the fruit of struggle and sacrifice. Discarding them is no easy matter, even for the sake of a historic advance. Other identities within Europe, they too the fruit of struggle and sacrifice, are more apparent than real. The example of the Roman Empire is emblematic. Some of the greatest emperors were not Roman, not even Italian. The new identity, at a higher level, does not erase the old one; it supplements it.

5. By way of conclusion

39. By way of this series of steps we have now come to the conclusions. For clarity, let us recapitulate.

The European system is based on a set of precisely defined pillars:

- a) Member states retain their identity and their sovereignty.
- b) The Union has no political authority at the highest level.
- c) A huge single market was formed, based on the principles of free enterprise, free movement of all components, opening to world trade to all sources of stimulation.
- d) The Union’s principal objective is harmonious and balanced development of economic activities, sustainable and non-inflationary growth respecting the environment and a series of other criteria specified in Article 2 of the Treaty on European Union.
- e) A new currency would be created (it would be the “euro”) to produce results equivalent to those of the German mark. Unlike the mark, the new currency would not be managed by a political government flanked by an authoritative central bank. An

appropriate legal system to guarantee the new currency's equivalence to the mark would have to be "invented". The system was that resulting from the combination of Articles 102A, 103 and 104C of the Treaty on European Union.

f) The EU member states were not obliged to adopt the new currency. They would be divided into two groups, those governed by the euro rules and those retaining their old currencies. The latter were defined as "states with a derogation". The Treaty articles not applying to them were specified. The states without a derogation were those that would institute the euro currency. All the general rules of the Treaty would apply to them.

g) Adoption of the euro was voluntary. The euro would be the "common" currency of the states accepting it. To be admitted, member states would have to undergo a process of "convergence" and a final examination to verify and ratify the achievement of sufficient convergence.

h) The states adopting the euro have the right to request and to be granted coverage by the with-derogation regime, especially where the request is motivated by serious dissatisfaction with the way in which the Union and the euro area have been managed and the resulting damage.

i) The examination for admission to the euro was carried out on 3 May 1998. Eleven countries qualified and a twelfth, given with-derogation status, would be admitted the next year. The European Union now numbers 28 members, 17 in the euro area and 11 with derogation.

More by way of conclusion

A) OBSERVATIONS ON THE FORMAL PLANE:

a¹) The launch of the common currency of the eleven countries that qualified was scheduled for 1st January 1999. That was the date on which the full regime, that enshrined in Articles 102A, 103 and 104C of the Treaty on European Union, would apply.

a²) On that date, the launch of the euro, the currency governed by the Treaty, did not happen. The currency regulated by the Treaty on European Union, for which the German government had fought so vigorously and whose adoption it had made a condition for its own adherence, was never born.

a³) Instead, under the name "euro", generating the fallacious impression that this was the currency created and regulated by the Treaty on European Union, a currency subject to different rules was created and introduced to the market as legal tender in the states without a derogation.

a⁴) The regime of the currency introduced on 1st January 1999 is set out in an EU regulation (Regulation 1466/97), adopted by the procedure governed by Articles 103(5) and 189C of the Treaty on European Union. The procedure used provided for no authority whatever to modify the Treaty, and the object was totally different. Regulation 1466, in the very moment in which it availed itself of Article 103, violated it, by using it for improper object and purpose.

a⁵) The discipline laid down in Regulation 1466 is not just but diametrically opposed to those of Treaty Articles 102A, 103 and 104C. It replaces an "objective" – growth

with the characteristics and for the purposes specified in Article 2 – with an “outcome”, namely budgetary balance to be attained in the medium term by a specified route.

a⁶⁾ The modification that the Regulation introduced with respect to the Maastricht Treaty consisted, on the formal plane, in abrogating the right-cum-power of each member state to contribute to growth of the Union by its own autonomous “economic policies”. In its place, the Regulation puts an obligation/obligation on the member state to achieve budgetary balance in the medium term and through a predetermined program. The drafters of these rules failed to realize the consequences that would follow from founding the system upon an obligation instead of a power.

a⁷⁾ By abrogating the objective of growth, Regulation 1466 actually eliminated all political action from the system.

a⁸⁾ The European Union has no top-level political authority, much less a political summit with general powers. As regards the member states, their power to contribute to growth with distinct economic policies has been abrogated, no political power has been attributed to them, least of all in the priority sphere of the economy and the currency.

a⁹⁾ We can detail some of the main consequences of having altered the basis of one of the key pillars of the system, namely the economy and the currency, switching from a “political power” to an “obligation/obligation”.

a^{9.1)} The Treaty announced (more properly, we should say “guaranteed”) to the member states economic growth in keeping with the dictates of Article 2 of the Treaty. The function of generating growth, in their own national interest and that of the Union, was assigned to the member states. They were to achieve this by their own, distinct economic policies, which the EU would simply coordinate with overall guidelines (Articles 102A and 103). The only instrument that the member states could use to generate growth would be borrowing within the limits established by Article 104C in its final version, corresponding to the modifications, cited repeatedly above, in paragraph 2(a) and 2(b) of the article.

Regulation 1466/97 abrogated Articles 102A, 103 and 104C of the Treaty on European Union by regulating the entire matter differently or, de facto, replacing them. In this way it abrogated the Treaty rules designed to produce growth and envisaged no other “power” to do so.

a^{9.2)} With the elimination of the ability of the members without a derogation to effect autonomous economic policy choices for growth, their citizens are deprived of all ability to influence the economic policy decisions to whose effects they are subject. The cardinal principle of the European Union is democracy. No state can qualify for membership if its order is not democratic. With the presupposition of a complete system of individual rights and freedoms and adequate social protection, democracy consists in the power of the citizens to affect, by their votes, directly or indirectly, the government decisions that they will be subject to. In present circumstances, priority value must be attributed to economic and currency affairs. Regulation 1466 has

abrogated the democratic regime in the entire sphere of economic policy and currency management.

a^{9.3}) The Treaties of Amsterdam (Articles 98, 99 and 104) and Lisbon (Articles 120, 121 and 126) literally reproduce Articles 102A, 103 and 104C of the Treaty on European Union. They too have remained unapplied. In their place, the Union has applied Regulation 1055/2005, Regulation 1175/2011, and now, finally, the Fiscal Compact, all patterned after Regulation 1466 but also exacerbating its rigidities.

a^{9.4}) The Union is liable to its member states for the damage done by the application of Regulation 1466/97 or any act implementing it. The heads of EU bodies and the functionaries who took part in adopting and/or applying them or who, having the duty to do so, failed to prevent their application, are liable to the union. This liability can be enforced directly by member states and by their citizens, singly or in groups.

a^{9.5}) What applies, under point a^{9.4}) above, to EU bodies and their heads and employees, also applies, independently, to the heads of constitutional and administrative bodies of single member states who took part in the adoption of Regulation 1466/97 or the successor acts that also caused the abrogation or disapplication of the member state powers referred to in Articles 102A, 103 and 104C and others of the Treaty on European Union and the corresponding articles of subsequent treaties, or who participated in the adoption of acts constitution the execution and application of the Regulation and its related acts.

a^{9.6}) The constitutional or ordinary courts of each country will enforce the foregoing liabilities within their jurisdictions.

a^{9.7}) Insofar as Regulation 1466/97 modified/violated the Treaty on European Union without the power to do so (the procedure laid down in Article 103(5) and Article 189C of that Treaty) – and the same goes for the clauses of the Amsterdam and Lisbon treaties corresponding to those articles – it is to be considered vitiated not by illegitimacy but by radical and absolute legal nullity/inexistence. This conclusion extends also to the acts that apply or derive from the Regulation. All the heads of bodies of the EU or the member states who participated in the adoption and/or application of the Regulation and/or its implementing acts are to be considered liable for the damage caused by this nullity.

a^{9.8}) In short, whether one follows the argument of the violation of democratic principles or bases one's case on the absolute lack of power to modify the Treaty on European Union and its successors without recourse to amendment by a new treaty, one reaches the same, identical conclusion.

B) OBSERVATIONS ON THE ECONOMIC PLANE:

b¹) Regulation 1466/97 has not produced economic growth. Objective statistics (*Pocket World in Figures*, 2013, p. 30, published by *The Economist*) show that the three largest continental economies, Italy, Germany and France, ranked among the worst-performing economies – respectively third, tenth and fourteenth from the bottom – during the decade 2000-2010; no fewer than twelve European Union countries figure among the worst thirty-five. The same ranking for the previous decade had not a single European country among the worst performers. One infers that there has to be a “single” original cause for the slump common to the entire euro area, that it must be

internal to the area, and that it must have emerged around the year 2000. The only factor that corresponds to these conditions is the introduction of the euro under Regulation 1466.

b²) It was easy to foresee that the principle of medium-term budget balance would result in depression, for three separate reasons.

b³) First, the Regulation eliminated the power to go into debt (to borrow), which the Treaty on European Union had maintained, albeit subject to a ceiling, as the sole, indispensable instrument to achieve growth. Abrogating it, the Regulation failed to put any other instrument or means of equivalent nature and equal effect in its place.

b⁴) Second, there is no empirical experience to support the prediction of growth upon which the Regulation is based. There are economies that have gotten good results under policy guidelines based on stability, but all these precedents involve currencies whose management was entrusted to a political power, flanked by a central bank (like the Deutschmark). The “euro” would be the first (and certainly the only) experience of a currency whose management was governed by rigid rules, unalterable regardless of changes in the internal or external environment.

b⁵) And finally, proper assessment of the results of the six-year period of convergence 1992 through 1997 would have sufficed. The precepts applied then, constrictive but less rigid than those of Regulation 1466/97, caused a lowering of the growth rates of the single member countries that was readily appreciable by comparison with the period immediately preceding the Treaty.

C) FURTHER CONSEQUENCES – DAMAGES

40. The system ruled by Regulations 1466/97, 1055/2005 and 1175/2011 eliminated the economic policy powers of the individual member states and did not provide for any other political (hence, freely decided) contribution on their part to economic growth and monetary management. The system was transformed into a perfect *automaton*. The legal provisions that directly or indirectly governed the conduct of the policy bodies of the Union and the member states were totally prescriptive in nature. Powers and/or rights were all framed as cases consisting in obligation/power or obligation/right. The legal source behind every conduct is always a “prescription”. If an error in planning is committed, the decision-making bodies of the Union and the member states do not have the power or the authority to remedy it. They cannot even refrain from the prescribed conduct when its effects are clearly harmful. Indeed, it is their duty to put such conduct into practice. The system protects its own identity.

41. The damage provoked directly year after year by Regulation 1466/97 and its successors (Regulations 1055/2005 and 1175/2011) and finally by the so-called Fiscal Compact has itself caused additional, cumulative damage due both to the combination of each successive year’s damage with that of previous years and to the possible concatenation of causes at every level. Now, at the end of 2013, the situation is totally different from what it was in 1999. Restoration of the original situation is out of the question.

42. The effects that flow from the accumulation and/or concatenation of causes include, notably, the production and diffusion within each state of ruins, consisting in

productive factors destroyed or rendered totally or partly unserviceable. These “ruins” take the form of the jobless young, the long-term unemployed, laid-off workers, firms going out of business, the destruction and dilapidation of material structures such as schools, museums, libraries, hospitals, research institutes, the dilapidation of the historical and artistic heritage, the dysfunctions of technical public services and the public administration in general. And the list could continue.

43. The effects on individuals or single institutions are compounded by the collective effects.

a) Confusion of ideas, a radicalization of differences, lack of mutual trust, intolerance, outright hatred.

b) The lack of consensus on the existence and identity of a single, common original cause creates room for hope, followed by painful disillusion, hence also depression.

c) The worst damage of all is the power vacuum. It becomes ever harder to imagine how this can be filled. Many expand illicitly within it.

d) Given the automaton-like and self-protective nature of the system, to overthrow it or simply to change or adapt it would require another coup d'état – something to be avoided. Creating a new regime, as we shall see, is a delicate and complex operation. It cannot be left to chance. This would only compound the harm. It could bring into being conditions that are no longer reversible.

e) The recurrent ideas of fiscal federalism, banking federalism and eurobonds are deceptive. If implemented in the absence of an equal, hence democratic power, these projects would simply mean the acquisition of greater power for some of the major countries at the expense of the minor. In the present state of confusion and broad disillusion, this sort of result, obtained in indirect fashion, could only do still more harm.

f) In keeping with the findings of our investigation, analysis is necessarily oriented to the search for a political way out that can lead quickly to acceptable solutions. Speed is of the essence, because things could precipitate. Where total public debt in a country exceeds a given limit, implosion could ensue.

g) The debt limit mentioned just now has nothing to do with GDP ratio or the balanced-budget principle. It is related to the annual cost of the total debt and its relationship with the predictable rate of GDP growth over the years immediately following. The limit would be reached when the effective total cost of the debt during the year, net of any primary budget surplus, corresponded to a growth rate that is utterly improbable or impossible in the absence of new and unforeseen factors. If any such phenomenon were not nipped in the bud, blocked at the outbreak of the very first symptoms, the distance to the breaking point would be reduced year by year, at an increasing pace, to the point of implosion. We cannot preclude the possibility that such a danger is already present in one or more member states.

h) The crucial question, inevitably, is whether or not there exists a point of no return. Hopefully, the issue will be the subject of far-ranging and profound reflection. If the hypothesis were to be confirmed, the consequences would be fundamental.

i) The inapplicability of the balanced-budget rule – whether one derives this from the abrogation of the “democratic regime” or from the total lack of power consequent to the legal inexistence of Regulations 1466/97, 1055/2005 and 1175/2011 – leads to one and only one conclusion: that the norms now in force are those of the Lisbon Treaty, in effect from 1 December 2009, in that these are in conformity with the original Treaty on European Union.

The member states are therefore empowered to run yearly deficits of up to 3% of GDP and accumulate total public debt of up to 60%, and more where the extra debt is due to exceptional and temporary circumstances.

If for a member state, lacking resources as a consequence of protracted subjection to the balanced-budget principle, it is impossible to stimulate economic growth without contracting a sufficient amount of debt, then the violation of the 3% limit should be ascribed to an exceptional cause, namely the obligation to balance the budget, which is also a temporary cause in that it will vanish as soon as the depressive effects first weaken and then cease.

j) Here, however, the looming problem of the feared breaking point comes into play. In this case borrowing would be advisable only if the investment resulting from the additional debt can produce GDP growth such as to result in a gradual reduction of the cost of the debt.

If the preconditions were lacking, or if the forecasts proved mistaken, then the utilization of the borrowing capacity guaranteed by the application of Article 104C, read in conformity with the binding contents of that article, could turn out to be a tragic irony.

D) THE AUTOMATON – AND THE CHINK IN ITS ARMOR

44. We have pointed out that the system created by the imposition of budgetary balance is an automaton and that it is self-protecting. But in the old Italian proverb, “the devil makes the pots but not the lids”, and we believe we have found the chink in its armor, the tool for legitimately forcing the cage open. After the possibility of “opting out” invented to keep the United Kingdom as a member, the negotiations on the text of the Treaty on European Union went on the divide the member states into two groups, of equal dignity: those without a derogation (those of the euro) and those with a derogation (those that still had their own currency). We have raised the question of whether a state without a derogation can transfer to the with-derogation group and answered it affirmatively. This implies one immediate consequence: namely that one “political” power for member states does exist, not perhaps policy power directed to growth as such but the power to recover that power. The individuals who make up the national communities can (must) put pressure on their governments, according to the specific constitutional order deriving directly or indirectly from their votes, to demand that the country be assigned the status of member state with a derogation. This is the indispensable step towards regaining “democratic” power and exercising it.

E) AND THE RETRIEVAL OF POLITICS

45. We have found the tool. Can we use it? Powers can be fruitfully exercised only if objective conditions, domestic and external, allow it. For our purposes here, this condition

for an economy, in terms of size, is represented by its ability to respond adequately to external impulses and pressures and its inverse capability to exert pressure to adapt the external environment to its own necessities. These conditions are unlikely to be realized if the state is small, if its economy is poor or, worse, exhausted. It would be overwhelmed by the volatile, potent impulses from the outside environment. Another state could gain economic and even political control over its weaker counterpart.

46. What one country by itself is unable to do could be within the grasp of a number of states that decided to act as a group. Several states in concert could request transfer to the with-derogation regime. They could agree to create a common currency and also a common political power to manage it. This new currency would circulate within the single market in the same fashion as those of the present states with a derogation.

What is the minimum adequate size of these combined economies to be able to safely confront the other currencies within the European Union and above all the massive movements of the world market? The decisions to be taken are political. No one can take over the powers of decision of the national communities and the governments of the single member states. But some statistical data may be helpful. We set out two hypotheses, not purely abstract ones.

47. The aggregation of four Mediterranean states including Italy would produce a population of 127 million and GDP of \$3,998 billion. This entity would be tenth in the world in population and fourth in GDP, behind the United States, China and Japan.

48. Adding France would bring the total population to 189 million and GDP to \$6,558 billion. This would be sixth in population and second in GDP, behind the United States but ahead of China, Japan and Germany.

These results, especially the latter, are enticing indeed.

49. If all the euro-area countries together were to request with-derogation status, we would have a population of 328 million and GDP of \$12,076 billion: third in population and again second, but just behind the US, in GDP.

F) EUROPE AND THE WORLD

50. Now one final, general consideration, in connection with the position set out at the beginning, bearing on Europe and the world. An error, perhaps not exactly pardonable, was made in 1991. It was repeated, in aggravated form, in 1999. A third repetition would be truly unforgivable. It could jeopardize Europe's future for what could prove to be an extremely long time to come.

In 1991 the formation of the extensive economic area of Europe thanks to the Single European Act was at an advanced state of realization. The Treaty on European Union, enshrining the principle of opening of external frontiers and the universal reduction of customs duties, lent impetus to the unchaining of forces operating at world level whose pressure was already perceptible.

The conclusion of the Uruguay Round and the institution of the WTO, events in which the EU played a leading role, completed the work of unleashing the engine of world economic activity in the decades to follow. Unaware of the changes that it was helping to bring about,

the EU, with the Treaty, began to move in what was actually the opposite direction. It set the objective of creating a currency to be managed not by a political authority, as in all the countries of the world, but instead governed by a set of abstract, immutable, rigid rules.

In 1999 a thorough examination of the statistics available would have been enough to grasp the new reality. The volume of the worldwide flows of trade and finance was at a peak, larger, faster and more volatile than ever imagined. Europe, instead, was going the other way. It assigned the management of its economy to a highly constrictive set of norms that brought rigidity instead of flexibility.

The depressive effects that have emerged in the years since have been severe, embracing the euro area with side effects throughout the Union.

At global level, Europe's demonstrable, recognized role is that of purchaser of goods and services, especially from the two largest economies, the United States and China, with implications spreading to other economies from which Europe is also a direct importer. If the European slump were to continue or worsen, the upshot would be an alteration of the world's political and economic "governance".

In fact, what is at stake here is precisely global political and economic governance. The principal forces operating around the world are autonomous, some of them extremely powerful even on a standalone basis. In fundamental respects their activities escape the supervision and the control of governments, including those of the largest states, both individually and as a system. Illicit forces, whose power is based on violence, infiltrate the financial system and even the nerve-centers of national states. The system of national states, each controlling a part of the Earth's territory and together covering the entire globe, serves the purpose of countering the force of economic flows with their enormous volumes, extreme variability and hence unpredictability. The main national powers have grown in size, and so have a good number of other countries.

At present the global political system hinges on a duopoly, the United States and China. Economic dominance has shifted gradually from the North Atlantic area to the South Atlantic and the Pacific and Indian oceans. Within the duopoly the role of the United States could diminish in importance. One senses the importance of a crucial missing link: Europe.

51. The world is a unified, interconnected system. What happens in one region or economic sector is reflected in all the others. The political role of Europe having been annulled, its economic role has been reduced to that of principal "purchaser". Hence the inadequacy of global political governance, which in turn affects economic relations. At the global level there is no certainty of obtaining the sort of sustained, harmonious, balanced growth that Europe proposed but has failed to achieve. Cracks in the edifice are beginning to show. The seas, formerly calm, or rough – even very rough – could suddenly, on the heels of a typhoon or an earthquake, swell to tsunami proportions.

It is urgent to strengthen the world's political governance as a counterweight to the excessive pressures from the economy. In these circumstances "political action" – not only in the management of the currency but in that of the entire system – cannot be considered an "optional" for Europe. But we must not delude ourselves. Europe cannot recover its mission in the world unless it attains a size and a configuration adequate to the task. The "solution" is the transformation of the entire European Union into a political entity. But the time factor has to be taken into account. As we have said and repeated, time is of the

essence. If the citizens of Germany were truly convinced of the desirability of integration their national identity into another, higher one – that of Europe – the result would be at hand. This political entity would be immediately joined by all or nearly all the countries of the euro area, and even of the entire European Union. If the citizens of Germany are not prepared for this step, a grouping of the other main continental countries including France (which could and should take responsibility for external relations) would bring us close to the goal.

Is it too great a stretch of the imagination to think that Italy could initiate an aggregation that would be then joined by France, which would lead it in the subsequent stages? “Power to the imagination” – *l’imagination au pouvoir*. Has this not been the slogan of several generations? “Imagination” is the source of all scientific discoveries and all inventions, from the greatest to the smallest, and of all historic events. Imagination stimulates. Results are obtained when the right paths are traced and followed. The paths cannot be invented. If the objective is new, finding them demands study and more study.

52. One practical suggestion, if I may be permitted, is that we begin to think about and discuss the constitutional organization of a united Europe. In the early 1940s Italians debated the proper post-Fascist institutions. *The Federalist* is perhaps the greatest example of political analysis of the present and future conditions from which to deduce the techniques for governing the great new federal state, an institution that would be unprecedented also in its dimensions.

Europeans came to their date with destiny in 1991 totally unprepared on these matters. Yet the solution could be less difficult than we think. For thousands of years Europe – all of Europe – was the reign of autonomous local powers. Once the central architecture has been designed, the need is to set quantitative limits within which local powers, in compliance with the general principles, can decide independently on the forms and levels of their own entities.

Let imagination begin to be exercised!

Rome, 21 October 2013

Giuseppe Guarino

www.giusepp Guarino.it

Crisi dell'Unione Europea e necessarie riforme

di Alessandro Catelani*

SOMMARIO: 1. Crisi dell'Europa unita e pretesa di dotare di sovranità il Parlamento europeo. – 2. Le specificità culturali di ogni singola Nazione. – 3. Civiltà europea e Nazioni d'Europa. – 4. Vicende storiche del principio di nazionalità. – 5. Inidoneità dello Stato federale a rappresentare validamente distinte Nazioni. – 6. Concezioni giusnaturalistiche e principio di nazionalità. – 7. La sovranità e la pace tra le Nazioni. – 8. Necessità di garantire, all'interno dell'Unione europea, una maggiore democrazia rappresentativa. – 9. *Abstract*. – 10. Bibliografia.

1. Crisi dell'Europa unita e pretesa di dotare di sovranità il Parlamento europeo

La crisi istituzionale e sociale europea è di estrema gravità, ed universalmente avvertita. I rimedi proposti convergono nel ritenere indispensabili riforme che rendano più democratica la vita all'interno dell'Unione, e quindi le istituzioni europee più vicine alle esigenze dei rappresentati. In particolare si vorrebbero potenziare i poteri del Parlamento, rendendolo sovrano, e si vorrebbe integrare lo stesso Parlamento con gli altri organismi dell'Unione, in modo da renderli condizionati quanto più possibile dalla volontà popolare; da quel complesso di popoli che hanno aderito all'Unione.

Questa impostazione non tiene però conto di alcune fondamentali circostanze, che invece dovrebbero essere adeguatamente valorizzate.

La riunione indifferenziata dei popoli d'Europa in un Parlamento comune, che fosse dotato di poteri sovrani, violerebbe l'identità culturale delle popolazioni chiamate a farne parte, e il loro diritto a determinare un proprio indirizzo politico, attraverso libere istituzioni rappresentative. Un'eventuale maggioranza trasversale può rispettare, qualora si formi, la volontà delle popolazioni interessate; ma ciò costituisce una mera accidentalità delle sue decisioni. Qualora invece non vi sia una volontà che comprenda quella dei rappresentanti dei singoli Stati, la valorizzazione esclusiva del numero non rispetterebbe le diversità culturali ed il corrispondente diritto di ogni popolo ad avere un proprio indirizzo politico. In tali casi, le decisioni non verrebbero prese dalle collettività nazionali dei Paesi che vi abbiano aderito, ma da altri popoli, sulla base di una maggioranza esterna a ciascuna Nazione, che in quelle ipotesi violerebbero la sovranità di queste ultime. E si tratterebbe pertanto di un potere centrale che non terrebbe conto delle caratteristiche culturali delle Nazioni che vengano a trovarsi in minoranza, e del loro diritto ad esprimere un proprio indirizzo politico.

Un unico Parlamento rappresentativo di più popoli, che fosse veramente sovrano, implicherebbe che alcuni popoli possano imporre ad altri la propria volontà; il che sarebbe lesivo del diritto di autodeterminazione di questi ultimi, quale è garantito sia dalla nostra Costituzione che a livello internazionale.

Per la nostra Costituzione, il rispetto della sovranità popolare è garantito dal 2° comma dell'art. 1, secondo cui: «La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Siena.

limiti della Costituzione». Tale precetto costituzionale non è che la riaffermazione, sul piano interno, del diritto di autodeterminazione dei popoli, che è espressamente riconosciuto come inalienabile a livello internazionale (art.1, paragrafo 2, della Carta delle Nazioni Unite; art. 1, paragrafo 1, del Patto internazionale dei diritti civili e politici, risalente al 1966, e recepito in Italia dalla legge n. 881/1977, nonché art. 20, paragrafo 1 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli). Tale diritto è fondamentale: imporre una politica agli Stati che non la condividono, si traduce nell'imporre ai consociati una volontà che non li rappresenta, secondo un'impostazione tipicamente totalitaria.

Una politica unitaria di più popoli può essere auspicabile, ma deve essere liberamente assunta. Il disconoscimento e la svalutazione dello Stato a favore di organismi sovranazionali deve avere dunque dei limiti, che sono quelli dei diritti dei popoli che gli Stati rappresentano, e che non possono essere fatti valere che tramite il rispetto della loro sovranità. Questa è la prerogativa giuridica che allo Stato è indispensabile per adempiere alla funzione sua propria: violarla sarebbe lesivo dei diritti umani delle sottostanti popolazioni.

Il rispetto della sovranità si identifica con il rispetto della democrazia. Questi principi vengono pacificamente ammessi per qualunque popolo, in ogni parte del mondo. Vengono negati soltanto per l'Europa; sicuramente per ragioni storiche, legate alle tragiche vicende del secondo Conflitto mondiale.

2. Le specificità culturali di ogni singola Nazione

Ogni Nazione è un ben distinto centro di interessi che non può essere ignorato, in quanto deve essere rappresentato adeguatamente, a livello istituzionale, da uno Stato dotato di sovranità. Lo Stato, come entità organizzata, è la proiezione, sul piano sociale, della personalità di coloro che compongono la corrispondente Nazione; così che la tutela di tale formazione sociale si identifica con la salvaguardia dei diritti fondamentali di coloro che ne fanno parte. In quanto la collettività rappresentata dallo Stato si configura come Nazione, la dimensione associata dei suoi componenti valorizza pienamente, nella loro più cospicua espressione, le caratteristiche culturali di ciascun popolo. Ogni Nazione appare caratterizzata da specificità culturali che le attribuiscono una inconfondibile identità, la quale deve essere salvaguardata, se si vuole tutelare la personalità dei soggetti che la compongono. L'identità culturale del singolo individuo trova, a livello collettivo e di organizzazione sociale, la sua proiezione in quella della Nazione alla quale appartiene.

Si tratta di due concetti strettamente e inscindibilmente connessi: non si può tutelare nella sua pienezza la libertà dell'individuo, se non si salvaguarda contemporaneamente quella della formazione sociale, nella quale si manifesta la sua personalità.

3. Civiltà europea e Nazioni d'Europa

In Europa esiste una civiltà europea, ma non esiste un'unica Nazione europea, bensì Nazioni fra di loro estremamente differenziate, la cui unificazione forzosa verrebbe a ledere il loro diritto inalienabile all'autodeterminazione. L'Unione dei popoli d'Europa viene giustificata sulla base della presenza di un'unica civiltà europea; ma tale richiamo si basa su di un equivoco. Una civiltà europea indubbiamente sussiste, ma bisogna nettamente

distinguere, nell'ambito di quest'ordine concettuale, la civiltà la quale può concernere anche un intero continente, dall'identità culturale dei popoli che ne fanno parte, la quale presuppone il pluralismo e la diversità, e conferisce a ciascun popolo il diritto all'autodeterminazione e alla propria sovranità, la quale ne è il necessario presupposto.

In Europa esiste una civiltà comune, ma non esiste un unico popolo, un'unica Nazione, ma vi sono Nazioni diverse. Occorreranno come minimo dei secoli – se pure sarà mai possibile – perché diversità di razza, di lingua, di modo di vita possano venire meno; e la pretesa di annullarle attraverso un'unificazione forzata non solo appare irrealizzabile, ma sarebbe anche e soprattutto lesiva dei diritti umani. Affermare ad esempio che un tedesco e un italiano appartengano alla stessa razza, abbiano la stessa lingua, e più ancora abbiano il medesimo modo di vita, così come un greco e un norvegese, uno spagnolo e un olandese, e così via, appare assolutamente insostenibile.

4. Vicende storiche del principio di nazionalità

Quanto è avvenuto, in epoche sia recenti che remote, può essere significativo. Al periodo romano-barbarico, successivo alla caduta di Roma, è seguito l'impero carolingio, il quale ha avuto la pretesa di essere universale. Ma al suo annullamento, da parte delle istituzioni feudali, del principio di nazionalità, è seguito ben presto il formarsi, lento ma inesorabile, degli Stati nazionali. In epoca moderna è stato il principio di nazionalità il fulcro del Risorgimento. Nel nostro Risorgimento, al principio della fedeltà alle dinastie si è contrapposta la rivendicazione della libertà dell'individuo e del diritto all'autodeterminazione del popolo, identificato con la Nazione. Si trattava di abbattere gli Stati non rappresentativi di una Nazione, e di sostituirli con uno Stato basato sul principio di nazionalità, e quindi sulle caratteristiche culturali della popolazione stessa. Al Metternich che aveva definito l'Italia “una espressione geografica”, si è voluta contrapporre l'identità culturale di una Nazione italiana.

Storicamente parlando, il principio di autodeterminazione dei popoli è stato riaffermato parallelamente a quello della libertà individuale: come il singolo deve essere libero, e gli devono essere riconosciuti i diritti inviolabili della persona, così anche i popoli devono essere liberi di autodeterminarsi, senza dover sottostare a poteri che li assoggettino, e ne facciano venire meno l'indipendenza e la sovranità. Al riconoscimento dei diritti umani dei singoli individui deve corrispondere il riconoscimento della dignità di ogni Nazione alle quali i singoli appartengono, in quanto libere, indipendenti e sovrane, rispetto ad ogni altro potere ad esse esterno.

Un'unione forzata dei popoli verrebbe ad annullare tutto questo; secoli di storia che non possono essere disconosciuti.

5. Inidoneità dello Stato federale a rappresentare validamente distinte Nazioni

Lo Stato federale che si vorrebbe realizzare non è un assetto istituzionale idoneo a rappresentare culture diverse. Lo Stato federale, anche se basato sul conferimento di amplissimi poteri agli Stati membri, è un assetto istituzionale idoneo a rappresentare un'unica Nazione, sia pure diversificata nelle varie parti del suo territorio, per caratteristiche proprie,

ambientali e culturali. L'esempio di Stato federale che comunemente viene addotto, per auspicare un adeguamento degli Stati europei ad un analogo assetto istituzionale, è quello degli Stati Uniti d'America. Ma si tratta di un modello tutt'altro che pertinente, il cui richiamo appare infelicissimo e gravemente errato: gli Stati Uniti d'America, nonostante i loro immensi confini, rappresentano pur sempre un'unica Nazione, dotata di un'unica lingua, di una cultura e di ideali comuni, e che presenta una compattezza e una solidità indiscussa e ammirevole; mentre questo non sarebbe certo il caso dell'Unione europea, che sarebbe formata da popoli dotati di lingua, razza, cultura e modi di vita diversi. Si tratta di due realtà, più che differenziate, antitetiche: tra lo Stato federale che rappresenta un'unica Nazione in America e lo Stato federale d'Europa la differenza è infinita; così che un livellamento in Europa, mirante a garantire un'omogeneità che non tenga conto delle caratteristiche culturali dei popoli che ne fanno parte, sarebbe lesivo dei diritti inviolabili di questi ultimi. Metterli sullo stesso piano sarebbe un errore gravissimo. In Europa un appiattimento e un livellamento nell'unità violerebbe l'identità culturale di ciascuna Nazione, la quale deve essere fatta valere attraverso la sua sovranità.

Il processo di integrazione europea deve procedere a tutti i possibili livelli di cooperazione, perché fondamentale per lo sviluppo del nostro continente, e per valorizzare al massimo la comune civiltà europea; ma tale processo, per procedere efficacemente, e per creare un organismo veramente in grado di funzionare, e soprattutto per salvaguardare i diritti dei popoli, deve rispettare, attraverso la sovranità degli Stati, la volontà dei consociati che ne fanno parte.

6. Concezioni giusnaturalistiche e principio di nazionalità

La tendenza a realizzare, in Europa, un organismo unitario, appare anche strettamente connessa a concezioni giusnaturalistiche. Nei tempi in cui viviamo, si assiste alla tendenza a rivalutare il giusnaturalismo: si ritiene il diritto naturale, in contrapposizione al diritto positivo, portatore di valori assoluti; il che fa ritenere ad alcuni che tali valori dovendo, per la loro absolutezza, essere garantiti a chiunque, vengano a privare i popoli della loro identità culturale, non essendovi, sulla base del diritto naturale, alcuna distinzione fra gli esseri umani. Il processo di integrazione europea sarebbe dunque, per molti, un primo significativo passo in tal senso.

L'appartenenza ad una collettività statale si tradurrebbe unicamente in una distinta ubicazione territoriale e geografica: poiché tutti gli uomini sono uguali e godono dei medesimi diritti inalienabili, ogni differenziazione basata su una distinta cultura dovrebbe essere annullata. I diritti umani sono universali, e il loro godimento dovrebbe essere indifferenziato. Ciascun essere umano, in quanto gode di tali diritti, sarebbe cittadino del mondo, in qualunque parte esso si trovi. E la cittadinanza non sarebbe che un elemento di identificazione delle persone basate sulla loro collocazione territoriale, alla quale non dovrebbe corrispondere un trattamento diversificato.

Una tale concezione si traduce in una interpretazione del giusnaturalismo incompleta, e quindi non in grado di comprendere i suoi più intrinseci significati: il riconoscimento dei diritti umani deve essere assoluto; ma, proprio perché tale, deve essere considerato nella sua

globalità, e si deve quindi riconoscere che tra questi diritti vi è anche quello di ciascuna popolazione ad essere dotata di una propria identità culturale.

Il diritto, l'ordinamento di una società organizzata, è l'espressione, sul piano normativo, delle caratteristiche culturali sue proprie. Ogni società, ogni organizzazione sociale, è la proiezione della personalità dei soggetti che la compongono; per cui, attraverso il diritto, l'uomo appare con personalità diversificata nelle varie epoche e nei vari luoghi. Il diritto costituisce il prodotto spontaneo della vita associata, e come tale appare in continua evoluzione. Ciò è chiarissimo sia per le società più antiche che per quelle moderne, nelle quali gli organi esponenziali dell'ordinamento esprimono le tendenze che si manifestano all'interno della collettività, che essi vengono a rappresentare.

La riaffermazione dell'universalità dei diritti umani, e del loro universale riconoscimento, non può andare disgiunta dal riconoscimento di un altro diritto fondamentale, che a quello deve accompagnarsi; e cioè del diritto di autodeterminazione dei popoli, riaffermato dalle Dichiarazioni internazionali come diritto inviolabile.

Lo Stato, nella sua sovranità, in quanto rappresentativo di una sottostante popolazione, deve essere in grado, tramite i propri organi esponenziali, di gestire da sé i propri interessi, e segnatamente di tutelare i diritti fondamentali dei propri componenti: a ogni popolazione con una propria cultura, lingua, razza, religione, deve corrispondere uno Stato distinto nel quale la popolazione rappresenti i propri interessi, secondo scelte che essa sia in grado liberamente di adottare.

7. La sovranità e la pace tra le Nazioni

Si ritiene assai spesso che l'abolizione della sovranità sia indispensabile per garantire la pace tra le Nazioni, così come per tutelare in tutto il mondo i diritti umani. L'abolizione della sovranità si identificherebbe con la creazione di una società più giusta e più equa, da costruire per un futuro migliore.

Si deve obiettare a questo modo di vedere che la sovranità non si identifica con il diritto di opprimere altri Stati, perché esiste, nel periodo storico in cui viviamo, un complesso di norme che mirano a garantire la pace tra i popoli e a tutelare i diritti umani di ogni persona, e che sono universalmente accettati; così che è solo la loro violazione che può consentire eventuali abusi. Considerare come attuale un'identificazione della sovranità con la violenza e la sopraffazione sarebbe giuridicamente e storicamente errato.

La legalità nei rapporti internazionali non solo coesiste, ma anzi presuppone, il riconoscimento della sovranità. Questo è stato dichiarato dalla Carta dell'ONU, la quale non ha tutelato soltanto i diritti umani, ma anche la sovranità e l'eguaglianza tra i popoli (art. 2). Queste prerogative, come appare con chiarezza dalla Carta dell'ONU, non sono tra di loro in contrasto.

Lo Stato sovrano non è quello *legibus solutus*, ma è quello che conserva la propria indipendenza da interferenze esterne. La sovranità non è assenza di limiti e di regole, ma significa solo che l'ordinamento statale si pone in posizione di parità rispetto agli altri Stati, e che ogni limitazione non può essergli imposta senza il suo consenso. Attualmente ogni Stato non ha diritto di aggredire gli altri Stati in quanto sovrano, ma soltanto può, all'interno del proprio ordinamento, prendere decisioni che non siano imposte dall'esterno. La sovranità ha

ancora, sotto questo riguardo, un significato ben preciso, in quanto si identifica con il diritto dei popoli di governarsi democraticamente attraverso i propri organi esponentziali.

Al contrario, è l'unione coattiva di popoli che disconosce la sovranità di ciascuno di essi, la fonte di ogni contrasto. La presenza, all'interno di uno stesso Stato, di etnie diverse, inevitabilmente determina il predominio di una razza sull'altra – o perché più numerosa o per altri motivi –, il che porta inevitabilmente ad accesi contrasti, che possono anche sfociare in conflitti sanguinosi. La fusione di popoli distinti, anche se giustificate da affinità etniche e culturali, hanno creato difficoltà insormontabili, e non hanno condotto a risultati soddisfacenti. In Europa, uno Stato multietnico quale l'impero austroungarico, pur se gestito ottimamente, è stato distrutto da quella spaventosa tragedia per l'umanità che è stata la Prima Guerra mondiale. In epoca più recente – solo per citare alcuni, anche se assai significativi, esempi – l'Unione Sovietica si è dissolta dopo la fine del regime totalitario che l'aveva istituita, ereditandola dall'impero zarista. E così sono scomparse, anch'esse in coincidenza con la fine del Comunismo, la Cecoslovacchia e la Jugoslavia, quest'ultima con sanguinosissime guerre fratricide. In Africa, la composizione multietnica degli Stati è la causa prima della loro debolezza, dovuta a contrasti che spesso si concludono in maniera cruenta, attraverso terribili guerre intestine. I rapporti tra i popoli mostrano con chiarezza che soltanto il rispetto dell'identità culturale di ciascuno di essi, attraverso il riconoscimento della loro indipendenza che li rende sovrani, può garantire la pace tra le Nazioni.

Ogni limitazione alla sovranità ha una sua giustificazione unicamente nei confronti di quei regimi totalitari, i quali non rappresentano la volontà popolare; ma questo non è il caso dell'Europa unita, nella quale è consentito l'ingresso soltanto per quegli Stati che siano democrazie rappresentative. Nei confronti di questi Stati, il rispetto della sovranità deve pienamente ricorrere.

8. Necessità di garantire, all'interno dell'Unione europea, una maggiore democrazia rappresentativa

Queste non sono considerazioni di carattere politico, ma giuridico, e non possono essere confutate. Possono essere superate soltanto in quanto vengano – come è accaduto finora – ignorate.

Il dibattito sull'Europa unita ha sempre ignorato questa realtà; ma non ci si è resi conto che è proprio l'averla ignorata la causa del cattivo funzionamento e delle difficoltà in cui si trovano le Istituzioni europee; e che per di più sono destinate ad aggravarsi, nella misura in cui non se ne tenga conto. Non si tratta di auspicare la disuguaglianza e l'arbitrio, ma invece di costruire un sistema, veramente efficace e stabile, di cooperazione tra i popoli. E' soltanto rispettando questi principi che potranno essere raggiunti quegli obiettivi che sono stati alla base della creazione dell'Unione europea.

9. Abstract

L'Unione europea soffre di mancanza di democrazia, perché ogni limitazione della sovranità degli Stati si identifica con il disconoscimento della volontà dei popoli che ne fanno parte. I popoli che compongono gli Stati membri dovrebbero manifestare la propria volontà a prescindere da imposizioni esterne, che ne pregiudichino

questo diritto inviolabile. Occorrerebbe quindi introdurre un assetto istituzionale idoneo a garantire il rispetto della volontà popolare, per assicurare una collaborazione veramente stabile e proficua fra le Nazioni.

The European Union suffers from lack of democracy, because every limitation of the sovereignty of States is identified with the disownment of the wish of the people that they make part of it. The people that compose States members should manifest their own wish to put aside from external impositions that jeopardize this inviolable right of it. It would need therefore to introduce a fit institutional order to guarantee the respect of the popular wish to assure a really stable and profitable collaboration among the Nations.

10. Bibliografia

- A. Baldassarre, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2002.
- M. Banti-P. Ginsburg (a cura di), *Su alcuni modelli esplicativi delle origini delle Nazioni*, in *Ricerche di storia politica*, 1, 2000, pp. 53-69.
- F. Cannizzaro, *Democrazia e sovranità tra Stati membri in Unione europea*, in *Dir. un. eur.*, 2000, pp. 244 ss.
- A. Catelani, *Costituzione europea e prospettive future delle istituzioni comunitarie*, in *Rass. parl.*, 2, 2004, pp. 445-475; Id., *Sovranità degli Stati e autodeterminazione dei popoli*, in *Rass. parl.*, 4, 2002, pp. 885-912.
- A. Catelani, *Lo Stato di diritto nel mondo moderno-Saggi*, Saarbrücken, Edizioni accademiche italiane, 2013.
- F. Chabod, *L'idea di Nazione*, Roma-Bari, Laterza, 2000.
- P. Chiari, *Stato, sovranità e giustizia*, in *Materiali storia cultura giur.*, 2, 2008, pp. 357-364.
- B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, ESI, 2013.
- C. De Fiores, *I diritti inviolabili dell'uomo tra crisi della sovranità e uso della forza*, in *Pol. del dir.*, 2, 2000, 249-250.
- L. Ferraioli, *La sovranità nel mondo moderno*, Roma-Bari, Laterza, 1997.
- M. Fioravanti, *Le trasformazioni della cittadinanza nell'età dello Stato costituzionale*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giur.*, 41, 2012, pp. 427-439.
- T. E. Frosini, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, Giuffrè, 1998.
- C. Ghisalberti, *Stato, Nazione e Costituzione nell'Italia contemporanea*, Napoli, ESI, 1999.
- G. Montani, *L'Europa, la sovranità nazionale e la costituzionalizzazione delle relazioni internazionali*, in M. C. Baruffi (a cura di), *La Costituzione europea: quale Europa dopo l'allargamento?*, Padova, Cedam, 2006, pp. 29 ss.
- C. Mortati, *La rilevanza giuridica dell'idea di Nazione*, in *Raccolta di scritti*, Vol. IV, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 553 ss.
- V. Omaggio, *Individuo, persona e Costituzione*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 1, 2014, pp. 77-99.
- P. M. Patrono, *Sovranità statale e Costituzione europea*, in S. Gambino (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Milano, 2006, pp. 145 ss.
- S. Patriarca, *Italianità-La costruzione del carattere nazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

- M. Panebianco, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, ESI, 2013.
- S. Rokkan, *Stato, Nazione e democrazia in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- G. Silvestri, *La parabola della sovranità-Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. di dir. cost.*, 1/I, 1996, pp. 3 ss..
- L. Sturzo, *Nazionalismo e internazionalismo*, in *Opera omnia*, Vol. IX, Bologna, Zanichelli, 1971.
- F. Tedesco, *Eccedenza sovrana*, Milano-Udine, Mimesis, 2013.
- G. Tesauro, *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2, 2005, pp. 235 ss.
- F. Tuccari, *La Nazione*, Roma-Bari, Laterza, 2000.

La crisi economica e le prospettive europee

di Augusto Cerri*

Le sofferenze finanziarie ed economiche attuali sono probabilmente l'effetto di una serie di cause non facilmente identificabili per chi non è esperto della materia. È probabile che fra queste cause debba annoverarsi anche una mondializzazione dell'economia, di certo benefica, per gli elementi di pace e di solidarietà fra le nazioni che comporta, ma anche idonea ad introdurre fattori di concorrenza fra sistemi, senza poi che sussistano adeguati strumenti di controllo.

Si è ritenuto di poter contrastare la tendenza all'aumento dei *deficit* di bilancio, con un insieme di regole, nel quadro di una presumibilmente adeguata crescita economica. In questo contesto si collocano i c.d. "parametri Maastricht", le regole di un aumento annuale del disavanzo nei limiti del 3%, nell'ambito di un *deficit* globale da contenere o da riportare al 60%.

La crisi prima finanziaria e poi anche economica venuta dall'America ha, però, turbato l'equilibrio e l'armonia di un pur ragionevole progetto di rientro o di contenimento del disavanzo pubblico, perché ha turbato uno dei presupposti di tale programma: un adeguato sviluppo economico.

In questo quadro si trova a navigare l'Europa senza una guida sicura, perché diverse ricette di politica economica si fronteggiano e nessuna riesce a prevalere decisamente, perché ancora non si configura una vera responsabilità politica di un qualche governante nei confronti di tutti i governati (intendo dire nei confronti di tutti i cittadini europei, insieme considerati, e non solo nei confronti dei cittadini di un certo Stato); perché, in definitiva, non è forse ancora pieno ed intero il compenso fra limitazioni di sovranità, cui sono andati incontro i singoli Stati membri, ed acquisizione di sovranità da parte dell'Unione europea. Lo scambio fra libertà individuale e partecipazione eguale di cui ci ha parlato Rousseau, ma anche, in termini leggermente diversi, ma, ai presenti fini, equivalenti, Cesare Beccaria, non è ancora avvenuto in misura soddisfacente, questa volta a livello di Stati; e perciò permane una sorta di "terra di nessuno" che le pur egregie iniziative della Banca centrale europea non riescono a riempire del tutto e che non riesce a riempire del tutto il metodo dei negoziati fra nazioni, con i suoi "costi di transazione" (tempi prolungati, veti incrociati, etc.) che gli economisti hanno ben illustrato in altri campi e che valgono pure nel contesto in esame.

Il metodo pattizio, in questo contesto, conduce anche ad indiscutibili asimmetrie fra potere esercitato e responsabilità politica.

Certo, il quadro istituzionale è in evoluzione e, senza dubbio, l'Unione Europea ha fatto indiscutibili passi avanti, sotto questo profilo: una campagna elettorale finalmente "politica" che ha visto contrapporsi in modo chiaro diverse linee programmatiche; un accordo "politico", all'indomani delle elezioni, fra partiti europei che rappresentano la maggioranza nel parlamento europeo.

Tutto questo è avvenuto attraverso prassi virtuose senza un mutamento del consolidato normativo dato dai trattati.

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Roma "La Sapienza"

In questo quadro assume rilievo l'impegno per "investimenti europei", certo tardivo, quando non poche nazioni dell'Europa hanno dovuto sopportare sacrifici gravissimi; ma, mi permetto di sperare, benefico.

Riuscirà questo programma di investimenti a riattivare la crescita, in una misura adeguata ad una situazione già compromessa per altri versi?

Riusciranno a questo scopo misure di riattivazione dei consumi venute in essere negli Stati Uniti e promesse in Germania, misure orientate nel medesimo senso già realizzate o da realizzare in Italia, il cambio più favorevole alle esportazioni con il dollaro americano, la selezione e riqualificazione degli investimenti avviate in Francia?

Questo programma di crescita dovrà essere accompagnato ancora da non poca austerità, ma questa austerità rischia a sua volta di bloccare la crescita.

Ecco il punto in cui alcuni illustri studiosi ed ora anche alcuni Stati propongono di allentare i vincoli europei per tentare vie proprie, non contrapposte a quelle comuni ma collaterali; per riprendere una iniziativa politica che l'Europa ha assunto forse troppo tardi e forse in misura ancora insufficiente.

Troppi dati sfuggono al giurista perché la sua parola possa aver davvero peso in queste circostanze. Certo sembra, peraltro, che i vincoli europei siano nati in un contesto diverso da quello attuale e questa circostanza ne riduce indiscutibilmente il valore persuasivo.

Mi rendo conto che una concorrenza fra Stati, una concorrenza sulle regole è altra cosa da una concorrenza fra imprese sulla qualità e sui costi dei beni e dei servizi offerti.

La concorrenza fra imprese dovrebbe essere generalmente benefica. Non così quella fra Stati. Si può dire, alla luce del buon senso, che fin quando la concorrenza fra Stati asciuga gli sperperi e le inefficienze gratuite dovrebbe essere virtuosa; quando intacca i diritti ed il benessere individuale o collettivo diviene certamente più problematica.

È chiaro, tuttavia, che queste intuizioni sono troppo ovvie e generiche per governare davvero i processi reali.

Gli studi economici hanno toccato il problema della concorrenza fra stati membri di una federazione (ricordo, ad es., gli studi di C.M. Tiebout; P. Salmon; A. Breton e di altri illustri studiosi). Ma una federazione è dotata di un potere centrale superiore a quello europeo.

La giurisprudenza della ECJ (a cominciare dalla famosa sentenza *Chassis de Dijon*), le direttive europee, alcuni articoli del TFUE (art. 36, ad es.) possono contenere elementi utili ad evitare che questa concorrenza fra Stati, questa concorrenza sulle regole divenga viziosa. Ma, con tutti i correttivi da tempo elaborati da una *governance* sempre aggiornata ed accorta, con tutti quelli apportati e intervenuti in questi ultimi tempi, il timone che guida verso un benessere comune è sufficiente allo scopo? Un insieme di vincoli "pattizi" o di pur illuminate regole giurisprudenziali possono davvero sostituire questo timone?

I passi avanti venuti in essere sul terreno dell'integrazione politica sono questa volta sufficienti rispetto alle dimensioni assunte dai problemi?

L'Europa, allora, è uno Stato *in fieri*? Probabilmente è così, pur se si verrebbe a trattare di uno Stato di genere affatto particolare. A ciò spingono non solo gli ideali europei, ma ancora, l'insostenibilità di vuoti di potere e di responsabilità in un contesto di mondializzazione che diviene sempre più esigente. So bene che non tutti sarebbero d'accordo con questa impostazione; ma, a mio sommo avviso, è l'unica "sostenibile" (come oggi si suol dire)

nel lungo periodo, anche tenuto conto del mare vasto della mondializzazione nel quale piccoli Stati isolati rischierebbero di naufragare.

Il genere particolare di Stato europeo è già, del resto, disegnato negli art. 2, 4 del TUE. L'Europa è una struttura essenzialmente politica e civile, al di là delle differenti nazioni che la compongono. Ricordo la dichiarazione di Copenhagen del 14 dicembre 1973, per cui gli Stati membri “desiderosi di assicurare il rispetto dei valori di ordine giuridico, politico e morale ai quali sono legati, concordi nel preservare la ricca varietà delle loro culture nazionali, portano avanti una medesima concezione della vita, fondata sulla volontà di affermare una società concepita e realizzata al servizio dell'uomo ... intendendo salvaguardare i principi della democrazia rappresentativa, il regno della legge, della giustizia sociale – finalizzata al progresso economico – e al rispetto dei diritti dell'uomo che costituiscono gli elementi fondamentali dell'identità europea”. Ricordo la distinzione fra patria di natura e patria di cittadinanza, fra nazione e stato (J. Habermas, S. Pierré-Caps, Renner, etc.).

Si tratta, però, di uno Stato *in fieri* e non di uno Stato già nel pieno delle sue competenze.

In questa fase di transizione ed in una situazione di indiscutibile emergenza si sollecita una maggiore assunzione di responsabilità degli Stati membri, per uscire dal guado; Stati che poi sono per ora assai più responsabili di fronte ai propri elettori di quanto non sia il governo europeo. Una volta riavviato lo sviluppo, si dice, la gestione del *deficit* sarà, comunque, meno drammatica e meno dolorosa per tutti.

Come fase di un processo complessivamente orientato verso una maggiore coesione non mi sento di condannare a priori la richiesta, anche se molti dati del problema complessivo mi sfuggono.

Al di là delle non poche argomentazioni di merito che potrebbero essere addotte in favore di una politica del genere in un contesto nel quale difficilmente potrebbe comportare spinte inflazionistiche, sul terreno delle istituzioni sarebbe forse opportuno, in attesa di una più piena assunzione di responsabilità politica a livello europeo, un *mix* condiviso di decisioni comuni ed autonomia dei singoli Stati, tale da offrire una sufficiente soglia di garanzia a tutti ma anche da riempire quei vuoti di potere politico che la situazione attuale comporta. Il margine di autonomia degli Stati dovrebbe essere condizionato dalla coerenza con le politiche europee intraprese ed anche limitato dal rispetto degli interessi degli altri Stati. Ma, fuori da questi limiti, forse, non esiste ragione per negarlo.

Brevi considerazioni sulla democrazia rappresentativa in Europa

di Claudio De Fiores*

I saggi di Giuseppe Guarino e di Dieter Grimm, pur a partire da argomentazioni giuridiche e sensibilità culturali alquanto differenti, svelano un focus comune: la questione democratica europea dopo il Trattato di Lisbona. Questione dalla cui risoluzione dipenderebbero – secondo entrambi questi autori – gli sviluppi e lo stesso esito del processo di integrazione europea.

Per Guarino, infatti, con “il regolamento 1466 e successivi si sarebbe posto fine al sistema democratico”: «[un esito] tanto più sorprendente qualora si consideri che è avvenuto senza violenza, in silenzio, senza che nessun si sia reso conto di quello che stava accadendo». Ciò a cui, in altre parole, avremmo assistito in questi anni è la definitiva rottura della dimensione democratica in Europa: il concetto di democrazia allude, secondo Guarino, innanzitutto alla libera determinazione di una “politica economica autonoma” da parte di un Parlamento eletto direttamente dai cittadini. Ma il Parlamento europeo è sprovvisto di questo potere e anche a livello nazionale “il governo non ha il potere essenziale di decidere la sua politica economica”. È da qui che prende le mosse la sua riflessione sulla *instaurazione de facto del nuovo regime* e su ciò che egli stesso non ha esitato a definire il *coup d'Etat*: «il regolamento 1466 – scrive Guarino – ha soppresso in un sol colpo, e alle spalle di tutti, tutti i poteri necessari per adottare e attuare la politica economica nazionale».

Tra processo di integrazione e democrazia si sarebbe pertanto determinato una sorta di corto circuito che rischierebbe oggi di far naufragare la costruzione dell'Europa unita. A rivelarlo è anche Dieter Grimm, per il quale a partire per lo meno dal Trattato di Maastricht, “le istanze politiche e democraticamente legittimate degli Stati membri e dell'UE si trovavano fuori gioco. Fin dove c'erano i Trattati, i meccanismi democratici non erano in grado di intervenire”.

Una diagnosi spietata, ma per molti aspetti condivisibile. Per l'Europa è giunto, pertanto, il momento di decidere se continuare ad essere uno stantio luogo di intesa politica e *normativa* (fra *élites*, poteri economici, *lobbies* finanziarie, governi) oppure se voltare pagina, provando a rilanciare su basi democratiche il processo di integrazione. Un percorso certamente arduo e del quale, a tutt'oggi, non se ne intravedono neppure le premesse, ma tuttavia possibile. Ma ad una sola condizione: che l'Europa non continui più a diffidare del *demos*, della sovranità, della democrazia.

Per fondare democraticamente l'ordinamento europeo non basta quindi dedicarsi a qualche sofisticata operazione di *maquillage* “istituzionale” nell'illusione di riuscire, in tal modo, a lenire, la condizione *deficitaria* della democrazia nell'Ue. Anzi (per quanto ciò possa apparire paradossale) l'Europa dovrebbe muoversi in direzione esattamente opposta, destrutturando quello che è stato, fino a oggi, l'ordine del discorso sulla democrazia con tutte le sue annesse e incalzanti banalizzazioni.

* Professore straordinario di diritto costituzionale presso la Seconda Università di Napoli.

Per fondare democraticamente l'Europa bisognerebbe – per essere più precisi- affrancarsi una volta per tutte dalle ridondanti litanie sul “deficit democratico”. E ciò non perché – com'è evidente- di democrazia oggi in Europa ve n'è fin troppa. Ma semmai – esattamente all'opposto- perché vi è troppo poca. Talmente poca che parlare di deficit (e quindi di mera “insufficienza”) in un siffatto contesto rischia di rivelarsi, più che riduttivo, fuorviante.

La questione democratica non può continuare a essere recepita in Europa come una leziosa *dependance* del processo di parlamentarizzazione dell'Unione (e in quanto tale spontaneamente risolvibile attribuendo più controlli alle assemblee nazionali, più competenze al Parlamento europeo, più trasparenza). Non di questo si tratta: «anche se la previsione si rivelasse corretta, non tutti i problemi sarebbero comunque superati... I parlamenti eletti – rileva correttamente Dieter Grimm- possono assolvere la loro funzione democratica soltanto se radicati nelle società che rappresentano, accogliendo le rispettive opinioni, gli interessi, i bisogni e facendoli valere nell'ambito del processo decisionale politico tra un'elezione e l'altra. Se questo accada o meno, non dipende tanto dalle competenze, quanto dall'incardinamento del Parlamento in un vivace dibattito pubblico, impensabile peraltro senza adeguati mezzi di comunicazione. L'UE è alquanto distante da tutto questo».

Sono queste le contraddizioni con le quali il processo di integrazione è oggi chiamato necessariamente a confrontarsi: “difatti – continua Grimm- dobbiamo considerare che le cause del deficit democratico europeo stanno non tanto nei presupposti istituzionali, quanto in quelli sociali della democrazia, sui quali però le riforme previste non incidono affatto. Il Parlamento avrebbe maggiori competenze, ma resterebbe distante come prima dalle sue basi nella società”. Né tanto meno potrebbe dirsi risolta la questione democratica.

D'altronde se – quantomeno sul piano concettuale- siamo ancora disposti ad ammettere che il significato della parola *democrazia* non possa che essere desunto per via etimologica (*demos-kratos*: governo del popolo). Se pensiamo che “ogni potere risiede nel popolo e conseguentemente da questo deriva” (Sect. 1 del *Virginia Bill of Rights* del 1776). E, soprattutto, se ancora oggi siamo propensi a ritenere che il principio democratico non possa in alcun modo prescindere dall'esistenza di una “legge ... espressione della volontà generale” a cui tutti “i cittadini hanno diritto di concorrere personalmente o mediante i loro rappresentanti, alla sua formazione” (art. 7 della *Dichiarazione dei diritti* del 1789), dovremmo allora coerentemente concludere che l'Unione europea non è una democrazia.

E a nulla vale trincerarsi dietro le colorite definizioni contenute nei Trattati che ancora oggi si ostinano a considerare l'Europa una “*democrazia rappresentativa*” (art. 10.1 TUE). L'impianto istituzionale che fa da corollario a tale enunciato normativo non solo non smentisce l'opzione antidemocratica adottata dall'Unione europea, ma rischia di rafforzarla ulteriormente introducendo, di fatto, una sostanziale ratifica dello *status quo*. Uno *status* nel quale il ruolo della rappresentanza politica continua ad essere carente e per molti aspetti marginale. Basti solo pensare che, ancora oggi, l'Unione non dispone di leggi in senso proprio; che il Parlamento è sprovvisto di un effettivo potere di indirizzo politico; e che, finanche, il Consiglio, l'organo egemone dell'Unione, continua a non godere di alcuna legittimazione politica diretta.

Per ciò che concerne l'annoso tentativo di configurare il Parlamento europeo come la sede naturale della rappresentanza democratica è però possibile registrare oggi una novità *testuale* alquanto significativa: il Trattato di Lisbona, innovando la formulazione dell'art. 189 del

Trattato CE (che definiva i componenti del Parlamento i “rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità”) stabilisce oggi a chiare lettere che “il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione” (art. 14.2 TUE). Una innovazione, questa, certamente significativa sul piano formale, ma non tale da prefigurare – direbbe Grimm- l'emersione di un vero e proprio *demos* europeo.

A tale riguardo mi sia consentito procedere a tre brevi riflessioni:

a) Ciò che è fino a oggi mancato all'Europa non è tanto un popolo europeo *tout court* (semmai siano mai esistiti nella storia dei popoli *tout court*), ma più precisamente i soggetti politici *popolari*: in Europa non esistono i partiti *europei*, alquanto ridotta la presenza dei movimenti politici *europei*, né tanto meno esiste una sfera pubblica *europea* capace con la sua azione di declinare un nuovo paradigma costituzionale e politico. Le stesse formazioni politiche attualmente presenti nel Parlamento europeo costituiscono mere sigle nominali, del tutto incapaci di radicarsi nella società e di definire le condizioni preliminari per la costruzione di una sfera pubblica europea. Così come del tutto insufficienti appaiono, allo stato attuale, le possibilità di interazione tra cittadini e rappresentanza politica;

b) Il nuovo art. 14 TUE non è stato congruamente “scortato” – così come ci si sarebbe invece atteso- da una opportuna riforma degli assetti politici dell'Unione. Anzi in questi anni non si è neppure proceduto alla istituzione di un nuovo sistema elettorale coerente e uniforme per tutti gli Stati (e quindi in grado di recepire, almeno formalmente, le innovazioni di cui all'art. 14 TUE). Anzi – smentendo se stesso- il medesimo Trattato continua a prevedere che la rappresentanza parlamentare dell'Unione anche in futuro dovrà continuare a essere “garantita in modo degressivamente proporzionale, con una soglia minima di sei membri per Stato membro” (art. 14.2 TUE). Un'opzione politica destinata a compromettere ulteriormente le ragioni della rappresentanza politica *europea*, per privilegiare, ancora una volta, quelle dell'equilibrio fra gli Stati.

c) Per affermare l'esistenza di una democrazia in Europa non basta limitarsi ad enunciare che “ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione” (art. 10.3 TUE), ma bisogna, innanzitutto, provvedere alla costruzione di adeguati canali del consenso politico, alimentando la partecipazione democratica, sostenendo concrete prassi di azione sul piano istituzionale, favorendo l'integrazione sociale. La costruzione della democrazia politica per potersi realizzare ha bisogno di poggiare su una robusta rete di diritti politici. Così fino a oggi non è stato. I trattati europei fino a oggi approvati si sono inutilmente affannati a definire politici dei diritti che politici non sono perché concepiti “normativamente” deboli e in quanto tali in quanto inidonei a “esprimere” politica. Di qui la loro dissoluzione all'interno di una idea virtuale della rappresentanza, priva di poteri effettivi ed estranea ad ogni forma di interazione democratica.

Un'idea della rappresentanza politica intrisa di debolezze e contraddizioni che – a ben vedere- altro non sono che le debolezze e le contraddizioni dell'UE, del suo progetto politico, della sua carente legittimazione democratica. E a nulla vale brandire i *sovereign powers*, ostentare l'acquisita personalità giuridica dell'UE (art. 47 TUE) o anche trincerarsi dietro nuove le *leadership*. Non di questo si tratta.

Eppure dovrebbe essere a tutti evidente che l'Unione, per affermare il suo ruolo nello scenario globale, ha una sola strada a disposizione: ripartire dalla rappresentanza democratica. Senza un'autentica e radicale conversione della rappresentanza parlamentare sul terreno della decisione democratica tutta l'Europa rischia di essere inghiottita nelle spirali speculative dei mercati finanziari e nelle contraddizioni di una globalizzazione sempre più sfrenata.

Ecco allora che la questione democratica torna ad affiorare anche come questione strategica dell'Unione europea. Ma per superare tale impasse è però necessario non solo che il Parlamento venga direttamente eletto dai cittadini dell'Unione (così come è fino a oggi avvenuto), ma soprattutto che sia esso ad assumere le decisioni politiche fondamentali e a esprimere l'indirizzo politico. Solo così sarà possibile rideclinare in modo nuovo le istanze di partecipazione, le modalità di organizzazione del consenso e dell'agire politico. Perché nessuna stabile e coerente "integrazione normativa dei cittadini" (habermasianamente intesa) sarà mai possibile se essa non sarà dapprima adeguatamente supportata da una matura condivisione del vivere democratico e dei suoi sbocchi decisionali.

La sottrazione di spazi sempre più rilevanti, nella costruzione dell'unità europea, alla decisione politica rischia di minare, giorno dopo giorno, la credibilità del progetto dell'UE. Non è un caso che ogni qual volta i cittadini europei sono stati, in questi anni, chiamati a pronunciarsi in via referendaria sulle tappe (più o meno) salienti del processo di integrazione o a esprimere il proprio voto per il Parlamento europeo alquanto elevato è sempre stato (e le ultime consultazioni lo hanno ampiamente dimostrato) il grado di sfiducia, indifferenza, avversione da essi manifestato. Né avrebbe potuto essere diversamente a fronte di un modello istituzionale costruito su meccanismi di selezione chiusi, afoni e il cui accesso risulta, ancora oggi, sistematicamente impedito dall'azione pervasiva dei grandi poteri economici, delle *lobbies*, delle tecnocrazie.

Note critiche sul ‘teorema dell'impossibilità di un'ue pienamente democratica’. Un breve commento al Saggio di Dieter Grimm

di Giorgio C. S. Giraudi *

SOMMARIO: 1. La proposta di Grimm. – 2. Riflessioni attorno alla tesi della mancanza a livello comunitario dei “presupposti sociali” della democrazia. – 3. Conclusioni.

1. La proposta di Grimm

E' pensabile una democrazia europea realmente rappresentativa dopo l'ennesimo fallimento rappresentato dalle ultime elezioni europee? Un aumento delle competenze dell'UE rafforzerebbe o indebolirebbe la democrazia in Europa? Attorno a questi interrogativi chiave si sviluppa una parte fondamentale dell'importante riflessione di Dieter Grimm. Riflessione che, occorre dirlo subito, giunge ad un responso decisamente negativo: la democrazia europea non è possibile poiché l'intero sistema manca dei presupposti sociali della democrazia.

Il primo punto chiave del “teorema di Grimm sull'impossibilità democratica dell'UE” è l'affermazione che il Parlamento Europeo non è, e molto probabilmente non sarà mai, sufficientemente rappresentativo della comunità politica europea. L'assoluta improbabilità dell'aumento della capacità rappresentativa del PE è fondata sul rilevare, a livello comunitario, la mancanza dei “presupposti sociali della democrazia”. Non solo, argomenta Grimm, vengono meno i legami tradizionali (famiglia, chiesa, classe sociale e contesto locale) che stabilizzano i legami entro le comunità politiche (nazionali), ma i partiti politici europei, a differenza di quelli nazionali, non sono neppure radicati nella società e determinano così l'interruzione del nesso democratico chiave che esiste tra delega e responsabilità. Questo perché le elezioni europee consistono in una serie di elezioni nazionali più o meno simultanee nelle quali i partiti nazionali giocano un ruolo assolutamente predominante se non proprio esclusivo. Si potrebbe argomentare allora che una riforma del processo elettorale che portasse ad una situazione di competizione per il voto su base europea e non nazionale, cioè la formazione di un sistema di partito transnazionale ¹, potrebbe ovviare al problema del debole o assente radicamento dei partiti europei e quindi generare il nesso democratico oggi assente. Tuttavia per Grimm questa strada non solo è assolutamente impercorribile a causa della già ricordata assenza, a livello comunitario, dei “presupposti sociali” della democrazia, ma non servirebbe a nulla perché il processo di costituzionalizzazione dei trattati ² avrebbe già sottratto stabilmente la gestione delle politiche pubbliche comunitarie al Consiglio dell'UE e al Parlamento per affidarle a due attori a forte tasso di indipendenza quali la Commissione e alla Corte di Giustizia secondo lo schema prevalente dell' “integrazione negativa” ³.

* Professore Associato di Scienza della politica presso l'UNICAL - Università della Calabria.

¹ AA.VV., *How to Create a Transnational Party System*, EUDO/European Parliament, 2010.

² Valga per tutti J. Weiler, *The Constitution of Europe. “Do New Clothes Have an Emperor?” and Other Essays on European Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

³ F. Scharpf, *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 1999.

2. Riflessioni attorno alla tesi della mancanza a livello comunitario dei “presupposti sociali” della democrazia

Dato lo spazio limitato a disposizione svilupperò solo qualche riflessione in tema di possibilità di avere una piena ed effettiva rappresentanza politica nell'UE tralasciando le questioni relative all'organizzazione istituzionale e la proposta finale di Grimm.

Come abbiamo visto delle due tesi chiave di Grimm è quella relativa alla mancanza dei “presupposti sociali” della democrazia e dell'assenza di un radicamento sociale dei partiti europei che rende il PE non rappresentativo della comunità politica di riferimento. Analizziamo quindi questi due elementi per valutare la fondatezza complessiva della “tesi dell'impossibilità democratica dell'UE”.

Cosa intende Dieter Grimm per “presupposti sociali” della democrazia è presto detto. Pur senza nominarla mai è sufficientemente palese che Grimm collega inscindibilmente la presenza dei “presupposti sociali della democrazia” con l'esistenza di una nazione. In questo Grimm rimane fedele alla posizione già espressa a suo tempo relativa alla mancanza di un *demos* europeo sul quale fondare il processo di rappresentanza politica ⁴ (Grimm, 1995). Nell'accezione utilizzata da Grimm il rapporto tra comunità politica e ordinamento democratico è sbilanciato a favore della prima. Come è già stato notato Grimm sostiene e utilizza una versione *primordialista* dei concetti di *demos* e comunità politica (nazionale) secondo la quale: «(...) il *Volk* antecede cronologicamente, e precede politicamente, lo stato moderno (...). La nazione è semplicemente l'appellativo nuovo, nel contesto della teoria politica modernista e della legge internazionale, del *Volk* preesistente e lo stato ne è l'espressione politica» ⁵. I processi di identificazione e di mutua solidarietà delle comunità politiche sarebbero quindi basate su elementi culturali (legami tradizionali) e storici (secondo l'idea di un destino comune particolarmente cara all'ideologia nazionalista tedesca) e l'ordine democratico registrerebbe e stabilizzerebbe queste relazioni “primordiali” piuttosto che generare autonomamente legami di riconoscimento e di fiducia reciproca basati sui concetti di cittadinanza e di uguaglianza politica. Grimm predilige quindi una idea di comunità politica che rimanda all'*ethnos* e alla disponibilità al sacrificio tipica dei compagni di destino (*Schicksalgenossen*) piuttosto che “all'autocomprensione normativa del moderno stato costituzionale inteso come libera associazione di consociati giuridici (*rechtgenossen*)” ⁶. All'idea primordialista e “forte” del *demos/ethnos* si può quindi contrapporre quella di un *demos/civico* cioè una prospettiva politica entro la quale la condivisione di una cultura politica “sottile” basata sull'adesione ai valori costituzionali europei potrebbe essere sufficiente a generare spinte solidaristiche e la legittimazione delle decisioni comuni ⁷.

In definitiva non è utile né necessario che il tema del ‘requisiti sociali’ della democrazia debba essere quindi ipostatizzato entro una visione primordialista pre-moderna. Esso può e deve essere affrontato in un'ottica di possibile costruzione di un nazionalismo europeo civico e costituzionale che estenda i legami di riconoscimento e solidarietà oltre i limiti degli stati nazionali europei. Ciò deve avvenire però non a discapito della democrazia.

⁴ D. Grimm, *Does Europe Needs a Constitution?*, in *European Law Journal*, n.3, 1995.

⁵ J. Caporaso, *Si può parlare di democrazia per l'Unione Europea?*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n.1, 2004, p. 72.

⁶ J., Habermas, *La costellazione post-nazionale*, Milano, Feltrinelli, 2002, p. 86.

⁷ Pur se con accenti diversi si vedano F. Scharpf, *Economic Integration, Democracy, and the Welfare State*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 4, n. 1, 1997; J. Habermas, *La costellazione post-nazionale*, (cit.); S. Fabbrini, *Compound Democracies: Why the United States and Europe Are Becoming Similar*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

L'estensione dell'area di solidarietà all'ambito europeo non deve assumere le forme della tecnocrazia o dell'*executive federalism*⁸. poiché tali soluzioni istituzionali, nella misura in cui generano vincoli e obblighi a volte gravosi, vengono percepite dai cittadini come elementi che svuotano di senso le democrazie nazionali e generano le condizioni per un ritorno dei nazionalismi in chiave antieuropea. L'unico modo di evitare il ritorno dei nazionalismi è quindi il rafforzamento della rappresentanza politica europea e la capacità rappresentativa del PE e delle altre istituzioni comunitarie. Queste considerazioni ci portano quindi a considerare il secondo elemento della "tesi dell'impossibilità democratica dell'UE" di Grimm, cioè il sistema della rappresentanza politica comunitaria e il debole radicamento sociale dei partiti europei. Rifacendosi al dato relativo alla partecipazione elettorale e all'ampia letteratura esistente in termini di "deficit democratico dell'UE" Grimm sostiene ripetutamente che i partiti europei non hanno un radicamento sociale e quindi interrompono il nesso tra delega e responsabilità.

Per valutare quanto ci sia di reale in questa seconda tesi andrebbe innanzitutto chiarito quello che si deve intendere per "radicamento sociale" dei partiti politici poiché c'è il rischio di utilizzare in maniera critica a livello europeo categorie che hanno ormai uno scarso significato anche a livello nazionale. Infatti se per radicamento sociale dei partiti dobbiamo intendere un legame di fiducia stabile che collega elettori e partito oppure la capacità di mobilitazione del partito nei confronti della società allora dobbiamo prendere atto una volta per tutte che l'era dei partiti di integrazione di massa è finita da tempo anche a livello nazionale. Oggi le categorie politologiche che sembrano meglio cogliere la realtà partitica sono quelle del *cartel party*⁹. e della *democrazia del pubblico*¹⁰.

Complessivamente queste teorie tratteggiano una realtà politica nazionale nella quale i partiti politici si sono fortemente autonomizzati dalla loro base sociale fino a diventare elementi costitutivi dello stato. Il rapporto con i cittadini avviene quindi in maniera pressoché esclusiva attraverso i mezzi di comunicazione di massa, che permettono una forte personalizzazione del potere trasformando i partiti stessi in comitati elettorali a servizio del leader di turno, secondo una dinamica entro la quale la rappresentanza coincide con lo scambio diretto tra leader e opinione pubblica individualizzata. Il contesto storico più ampio entro il quale tale dinamica si sviluppa è quello di una *democrazia della sfiducia istituzionale*, cioè una democrazia caratterizzata da un'ampia e diffusa sfiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni democratiche e rappresentative (*in primis* proprio nei confronti dei partiti politici) che è terreno fertile per tendenze leaderistiche, presidenzialiste, populiste e neo-nazionaliste (queste ultime non a caso giocate spesso in chiave prevalentemente antieuropea o antiglobale). Accanto e attorno alla politica partitica si sviluppano contemporaneamente nuovi fenomeni partecipativi alimentati dall'attivismo civico e favoriti dalle nuove tecnologie secondo uno schema complessivo che Ilvo Diamanti indica come *democrazia ibrida*¹¹.

Chiarito quindi come l'utilizzo di un concetto quale quello del "radicamento sociale dei partiti" risulti oggi particolarmente problematico da utilizzare anche entro gli ambiti assai più

⁸ A. Martinelli, *Mal di nazione. Contro la deriva populista*, Milano, Università Bocconi Editore, 2013.

⁹ R. Katz, P. Mair, *Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party*, in *Party politics*, vol. 1, n. 1, 1995; R. Katz, P. Mair, *The Cartel Party Thesis: A Restatement*, in *Perspective on Politics*, n. 7.

¹⁰ B. Manin, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, Il Mulino, 2010; I. Diamanti, *Democrazia ibrida*, Roma, Laterza, 2014.

¹¹ I. Diamanti, *Democrazia ibrida* ... (cit)

consolidati delle democrazie nazionali e che non è utile né corretto chiedere che a livello comunitario si sviluppino modi della rappresentanza politica che non sono più compatibili con gli sviluppi più recenti dei sistemi sociali e tecnologici, conviene dunque volgere il nostro sguardo verso ciò che ad oggi definisce il rapporto di rappresentanza politica in seno all'UE. Senza dubbio le elezioni europee continuano ad essere delle *second order elections*, cioè delle tornate elettorali che assumono significato prevalentemente in riferimento ad altre elezioni (le politiche nazionali), vedono un basso livello di partecipazione e un'alta frammentazione del voto. Tuttavia liquidare i partiti europei *tout-court* come non rappresentativi può essere eccessivo e fuorviante. Innanzitutto, quando vengono analizzati entro il loro contesto istituzionale, cioè il PE, i partiti europei presentano caratteristiche simili a quelli nazionali. In particolare il tasso di coesione interna, cioè la misura di quanto il partito riesce ad "imporre" una disciplina interna ai propri parlamentari, dei principali partiti europei è in linea con i dati nazionali (EUDO, 2010). Questo significa che nonostante il radicamento sul territorio sia dato da partiti nazionali i partiti europei sono in grado di sviluppare linee politiche e proposte coerenti e unitarie. Allo stesso tempo i dati empirici dimostrano come i profili ideologici dei partiti europei siano differenziati e distinguibili permettendo, ai cittadini informati, di operare una reale scelta (EUDO, 2010: 26-27) e ulteriori analisi dimostrano addirittura che le preferenze di *policy* portate avanti dai diversi partiti europei sono congruenti, almeno in termini generali, con le preferenze di *policy* espresse dai loro elettori (EUDO, 2010). Se utilizziamo quindi le analisi empiriche a nostra disposizione bisogna concludere che non esistono elementi strutturali che impediscono la capacità dei partiti politici europei di rappresentare i propri elettori. Certo il processo di rappresentanza dipende da un complesso legame tra gruppo parlamentare europeo, partito europeo e i partiti nazionali che compongono le due precedenti componenti tuttavia un rapporto di questo tipo non è totalmente inedito e può per certi versi ricordare quello che esiste in una democrazia pienamente consolidata quali sono gli Stati Uniti d'America. Negli U.S.A. partiti nazionali organizzativamente deboli e post-ideologici permettono la convivenza entro lo stesso partito di singoli politici o gruppi con posizioni di policy a volte molto diverse tra loro. Tutto ciò esalta la dimensione locale e statale (Senato) della politica e la variabilità delle maggioranze di voto in seno al Congresso, possibile perché avviene entro un contesto politico normalmente più pragmatico che ideologico ed entro un sistema a separazione multipla dei poteri disegnato apposta per moltiplicare le maggioranze politiche possibili e i luoghi di esercizio del potere esecutivo secondo lo schema della democrazia composita ¹². Un rapporto tra dimensione territoriale e sistemica fortemente sbilanciato a favore della prima e con rilevanti elementi di disomogeneità non sembra quindi essere un elemento unico del sistema partitico europeo e non dovrebbe essere considerato ostativo in senso assoluto per lo sviluppo del nesso tra delega e responsabilità a patto però che ci sia almeno una competizione politica per una qualche forma di esecutivo.

Ma questo è proprio quello che ad oggi invece sicuramente manca solo a livello comunitario, cioè una vera competizione elettorale transnazionale che abbia come posta in palio il potere esecutivo dell'Unione. Il fatto che oggi le elezioni europee avvengano in base a quote nazionali in collegi nazionali con partiti nazionali che si sfidano sulla base di temi e questioni prevalentemente nazionali piuttosto che europee fa sì che non esista un vero

¹² S. Fabbrini, *Compound democracies...* (cit.).

sistema di partito transnazionale. L'universo delle relazioni e dei significati che collega elettori e partiti rimane nettamente quello della politica nazionale ed i significati di quest'ultima sono proiettati in maniera piuttosto vaga nella dimensione comunitaria. I propri rappresentanti politici sono primariamente percepiti come rappresentanti nazionali piuttosto che membri di partiti europei basati su ideologie e programmi politici e tutto ciò impedisce che le elezioni europee assumano un ordine di significato autonomo rispetto alle elezioni politiche nazionali rimanendo così elezioni "di secondo ordine". Ovviamente la mancanza di una posta in palio che sia in qualche modo paragonabile a quella di un governo nazionale rimane un elemento distintivo delle elezioni europee e contribuisce in maniera decisiva alla scarsa rilevanza che queste ultime hanno nella sfera mediatica e nell'immaginario dei cittadini europei, così come l'assenza di una sfera pubblica mediatizzata genuinamente europea rende difficile la personalizzazione che l'europeizzazione delle campagne elettorali richiederebbe, al fine di generare processi di identificazione/reazione e di mobilitazione.

3. Conclusioni

In conclusione, secondo chi scrive, una tesi relativa all'impossibilità ed alla mancanza di un vagheggiato e sempre più mitico radicamento sociale dei partiti politici non è il principale ostacolo presente sulla strada di una piena democratizzazione dell'UE e, soprattutto, non può essere preso a pretesto per dichiarare l'impossibilità di questa impresa. E' implausibile richiedere che i partiti politici europei siano in grado di far tornare indietro le lancette dell'orologio fino a resuscitare forme di legami sociali ormai inconsistenti anche entro le sfere politiche nazionali. Se l'Europa politica si svilupperà in un sistema di partito genuinamente transnazionale lo farà utilizzando gli strumenti e assumendo le caratteristiche del suo tempo storico. Il che non equivale certo ad affermare che l'era della piena democratizzazione dell'UE è imminente. L'impresa rimane comunque ardua in assenza di una vera sfera pubblica europea, in presenza di un Parlamento suddiviso in quote nazionali e di conseguenza basato su elezioni parziali nazionali, e, soprattutto, senza una reale competizione per il potere esecutivo che mobiliti gli elettori e renda più chiari ed evidenti i legami di *responsability* e *responsiveness*. E tuttavia, nell'opinione di chi scrive, questa rimane un'impresa che bisogna almeno tentare con convinzione. Ulteriori trasferimenti di competenze che rafforzino l'Europa intergovernativa divisa e litigiosa emersa dalla crisi e esaltino il ruolo di controllore/sanzionatore della Commissione europea (invece che quello di ideatore e promotore del processo di integrazione) rischiano solamente di protrarre nel tempo lo stato di crisi dell'UE e di creare terreno fertile per insidiosi neo-nazionalismi e populismi capaci non solo di affermarsi alle elezioni europee ma, prima o poi, di travolgere anche i tradizionali governi nazionali decretando la fine del "sogno europeo".

Parlamento Europeo e leggi elettorali: quale ruolo per le Corti Costituzionali?

di Giammaria Milani*

Prendo spunto dal saggio di Dieter Grimm per introdurre, e brevemente commentare, un aspetto che potenzialmente è in grado di incidere sui problemi di legittimazione dell'Unione europea attraverso l'evoluzione dell'organo che rappresenta i cittadini dell'Unione (art. 10 TUE), ovvero il Parlamento europeo.

L'aspetto a cui si fa riferimento è il ruolo delle giurisprudenze costituzionali in materia elettorale. Le sentenze che riguardano i sistemi elettorali oggi in vigore per eleggere il Parlamento europeo sono infatti in grado di incidere sulle modalità di concepire il ruolo di tale organo, il suo *modus operandi* e soprattutto i rapporti che lo legano alle altre istituzioni europee.

Ancora, si può aggiungere che gli effetti di questa giurisprudenza siano direttamente proporzionali al peso specifico degli Stati da cui tale giurisprudenza proviene: così è per la Germania, che attualmente elegge 96 dei 751 membri (uno su otto) e il cui "Tribunale costituzionale" è recentemente intervenuto, per la terza volta, sulla legge elettorale nazionale per l'elezione del Parlamento europeo. Attualmente, esso è l'unico organo di giustizia costituzionale ad essersi pronunciato sulla legge elettorale europea, ma presto potrebbe essere affiancato dalla Corte costituzionale italiana, da poco adita per profili simili a quelli decisi dal *Bundesverfassungsgericht*; anche in questo caso si tratterebbe di una decisione con effetti non da sottovalutare, se si pensa che la normativa in vigore in Italia serve ad eleggere ben 73 europarlamentari (uno su dieci).

Il "Tribunale costituzionale tedesco" ha dichiarato, nel 2014, l'incostituzionalità della soglia di sbarramento del 3% prevista per accedere alla ripartizione dei seggi spettanti alla Germania. Con la loro decisione, i giudici tedeschi hanno confermato di fatto la recente giurisprudenza del Tribunale, che già nel 2011 si era espresso in senso contrario alla presenza della clausola di sbarramento, in quell'occasione del 5%. Al contrario, andando a ritroso fino al 1979, lo stesso giudice costituzionale tedesco aveva in passato dichiarato conforme alla Legge fondamentale la soglia di sbarramento del 5%.

Come detto, a questa giurisprudenza potrebbe presto affiancarsi quella italiana: il Tribunale di Venezia ha infatti sollevato una questione di legittimità costituzionale della legge 18/1979 nella parte in cui prevede una soglia del 4% per l'accesso alla ripartizione dei seggi.

Gli argomenti utilizzati dal Tribunale di Venezia sono in gran parte riproducibili di quelli già utilizzati nelle ultime due occasioni dal *Bundesverfassungsgericht*. La giurisprudenza di quest'ultimo organo è basata su alcune considerazioni circa la natura e le funzioni del Parlamento europeo, che lo rendono diverso dal Parlamento nazionale e che quindi non giustificano la presenza di soglie di sbarramento analoghe a quelle previste legittimamente per il Bundestag. Per quanto riguarda quest'ultimo organo, infatti, il meccanismo trova giustificazione nel fatto che una maggioranza parlamentare è necessaria al fine di garantire la stabilità del Governo e il suo funzionamento effettivo, evitando così un malfunzionamento o uno stallo delle istituzioni democratiche; questa necessità rende legittima, a livello nazionale, una limitazione del principio dell'uguaglianza del voto. Diverso – secondo quanto affermato dal giudice tedesco – è quanto accade a livello europeo, dove il Parlamento non elegge un Governo che debba basarsi, per

* Dottorando in Diritto pubblico comparato presso l'Università di Siena

tutta la sua durata, sul suo sostegno, né partecipa in maniera determinante, e secondo gli schemi di contrapposizione tra maggioranza e opposizione tipici della Camera nazionale, all'attività legislativa.

Le stesse motivazioni sono riprese in maniera pedissequa dal Tribunale di Venezia, che nella sua ordinanza afferma proprio come la natura peculiare del Parlamento europeo, in relazione al suo rapporto con il Governo dell'Unione e alla sua partecipazione nel procedimento legislativo, sia tale da rendere illegittima una limitazione dell'uguaglianza del voto e della rappresentanza democratica.

Né l'ordinanza del giudice veneziano, né l'opinione maggioritaria del Tribunale costituzionale tedesco, sembrano però tenere conto delle importanti novità che hanno riguardato il quadro istituzionale dell'Unione europea a partire dall'entrata in vigore, nel 2009, del Trattato di Lisbona. In particolare, pur permanendo importanti differenze tra il Parlamento europeo e le Assemblee legislative degli Stati nazionali, è innegabile che il processo evolutivo in atto stia conferendo all'organo sempre maggiore centralità, nella forma di governo europea, in quanto rappresentante "dei cittadini dell'Unione" (art. 14 TUE): così, al Parlamento sono adesso riconosciute importanti funzioni nell'attività legislativa e di bilancio e, del pari, il suo ruolo risulta decisivo nel procedimento di formazione della Commissione.

La possibilità di utilizzare soglie di sbarramento è prevista, giova ricordarlo, dal c.d. "Atto di Bruxelles", approvato nel 1976 per dettare linee comuni agli Stati sulla normativa da adottare per l'elezione del Parlamento europeo: nel 2002, al fine di evitare una eccessiva parcellizzazione della rappresentanza politica in Parlamento europeo, è stata prevista proprio la possibilità, per ciascuno Stato, di utilizzare clausole di sbarramento purché esse non siano maggiori del 5% dei voti.

È pur vero, come sottolinea il Tribunale costituzionale tedesco, che l'accesso di un numero maggiore di partiti alla ripartizione dei seggi – che avviene a livello nazionale attraverso la cancellazione delle soglie – non si traduce automaticamente in una parcellizzazione della rappresentanza in Parlamento europeo, dacché i gruppi qui presenti non sono, analogamente a quanto avviene negli Stati, la proiezione semi-automatica dei partiti all'interno dell'Aula, quanto piuttosto dei contenitori trasversali agli Stati stessi e alle formazioni politiche ivi operanti. E tuttavia non si può neanche tacere il fatto che una migliore coesione interna dei gruppi parlamentari potrebbe essere favorita da una minore frammentazione dei risultati nazionali. Questo potrebbe portare a rafforzare la natura competitiva e non consociativa del Parlamento europeo, primo passo per una europeizzazione del dibattito politico europeo.

La decisione che sarà presa dalla Corte costituzionale italiana potrà dunque contribuire ad un cambio di percezione del Parlamento europeo nel quadro delle istituzioni dell'Unione.

Nel caso in cui giudichi costituzionalmente legittima la soglia di sbarramento, la Corte prenderebbe in qualche modo atto dell'evoluzione che sta interessando l'Unione e che sta portando, nell'ottica del tentativo di riduzione del c.d. "deficit democratico", al rafforzamento del ruolo e delle funzioni del Parlamento e al suo avvicinamento al modello dei Parlamenti nazionali. In caso contrario, il giudice costituzionale andrà ad affiancarsi a quello di Karlsruhe, consolidando la posizione di chi identifica nell'organo che rappresenta i cittadini dell'Unione qualcosa di molto diverso, di molto lontano, dagli analoghi organi degli Stati membri.

Est modus in rebus: la politique fiscale entre souveraineté nationale et le fédéralisme exécutif

di Ilenia Bernardini*

Eurosceptiques et europartisans: l'histoire de l'intégration européenne a toujours été caractérisée par des hommes qui ont fortement voulu l'Europe unifiée et des autres qui ont toujours défendu la souveraineté nationale. Et encore aujourd'hui, plus de cinquante ans après le Traité de Rome, ce conflit perdure et il ne s'agit pas seulement d'un conflit idéologique. C'est pourquoi, si l'Europe veut avoir un futur, il faut qu'elle fasse des étapes importantes sur le chemin de sa consolidation et, surtout, de sa légitimation.

Parmi les europartisans, Jürgen Habermas est sans doute l'un des plus fervents partisans de l'intégration politique européenne: «Union toujours plus étroite» disait-il déjà en 2001¹, alors que l'Euro n'était pas encore arrivé dans les portefeuilles des citoyens des douze Pays de l'Union économique et monétaire². Cette affirmation, beaucoup plus forte et plus extrême que le slogan forgé dans les mêmes années par la Communauté Européenne: «Unies dans la diversité», exprime les désirs et les espoirs de celui qui a toujours cru dans la justesse du “projet Europe” contre la pusillanimité et le scepticisme de ceux qui ne veulent pas renoncer à la souveraineté nationale mais, surtout, ceux qui croient qu'en ce moment, la crise économique et de la dette publique dépendent, en grande partie, des limitations budgétaires et fiscales provenant de l'Union européenne. En réalité entre les deux positions opposées, on croit qu'il serait nécessaire d'appliquer une pondération et un équilibre entre les extrêmes: *l'aurea mediocritas* est nécessaire.

En effet, d'un côté, l'Europe a joué un rôle fondamental dans la reprise économique des États qui sortaient de la Seconde Guerre mondiale, mais il est également vrai qu'après Maastricht, il y a eu une éclatante trahison du projet original d'intégration politique et économique. C'est-à-dire que, surtout après le Pacte budgétaire européen (*Fiscal Compact*), les règles de la rigueur sur la dette publique ont eues le dessus sur la promotion du développement économique prévu dans le Traité sur l'Union européenne, en diminuant le pouvoir des États membres à utiliser des politiques expansionnistes pendant la crise. L'impératif dicté par l'Europe maintenant est celui d'appliquer une rigueur en direction exclusive de l'assainissement des comptes publics³.

* Dottoranda in Diritto pubblico, comparato e internazionale presso l'Università di Roma “La Sapienza”.

¹ J. Habermas, *Conférence de Jürgen Habermas: Pourquoi l'Europe a-t-elle besoin d'un cadre constitutionnel?*, en *Cahiers de l'Urmis* [en ligne], num.7, juin 2001, mis en ligne le 15 février 2004, URL: <http://urmis.revues.org/10>.

² Le 1^{er} Janvier 2001 la Grèce rejoignit l'UME, devenant ainsi le 12^{ème} pays de la Zone Euro, s'ensuivra l'adhésion de la Slovaquie en 2007, de Chypre et Malte en 2008, de la Slovaquie en 2009 et de l'Estonie et de la Lettonie en 2011 et 2014. Aujourd'hui les Pays de l'UME sont au nombre de 18, alors qu'à Maastricht seul onze Pays avaient signé le Traité de Maastricht (Traité sur l'Union européenne) avec lequel on a établi, à travers l'Union monétaire européenne, la monnaie unique et la coordination des politiques économiques et monétaires, mais surtout l'harmonisation des politiques fiscales de limitation de la dette publique.

³ G. Guarino, *Cittadini Europei e crisi dell'Euro*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014. Guarino rappelle comment l'article 104 du Traité de Maastricht ne prévoyait pas le rapport de 3% déficit/Pib comme absolument contraignant, mais comme une

Habermas soutient qu'il faut "Plus d'Europe" pour répondre à la crise de la dette publique européenne qui s'est déchaînée à la suite de la crise bancaire éclatée en 2008 à la banque d'investissement multinationale *Lehman Brothers* avec l'affaire des *subprimes*. Et le philosophe allemand, comme Guarino, soutient que "cette longue crise a le mérite d'avoir enfin mis en évidence une erreur de construction de l'Union monétaire européenne, que beaucoup ont jusque – là ignorée – l'Union n'a pas été dotée de la capacité d'action politique" ⁴.

Mais l'Europe, et surtout les États membres, ne semblent pas encore prêts à une étape si importante et, pour le moment ceux-ci continuent à utiliser les instruments de l'intégration et de l'harmonisation dans tous les domaines, même si ces instruments ne pourront pas substituer le manque d'une Union politique pour encore beaucoup de temps.

En particulier, quand la crise a traversé l'océan, l'Europe a réagi avec la mise en place d'une politique fiscale de soutien de l'économie: la Commission a donc présenté, en novembre 2008, le plan européen pour la relance économique en faveur de la croissance et de l'emploi (*European economic recovery plan for growths and jobs*), qui prévoyait deux piliers avec pour buts, de créer d'un côté une injection massive de pouvoir d'achat dans l'économie pour stimuler la demande et restaurer la confiance et, de l'autre, d'orienter sur la nécessité d'une action à court terme en vue de renforcer la compétitivité de l'Europe à long terme. Tout ça dans le plein respect du Pacte de stabilité et de croissance et de l'action en faveur d'investissements "intelligents", c'est-à-dire des investissements correspondants aux besoins futurs et à l'efficacité énergétique, qui pourront créer des emplois et économiser l'énergie ⁵.

Pour contrer la crise, l'Europe a détaxé les impôts directs et augmenté les impôts indirects. Ces mesures furent accompagnées par des interventions pour réduire les impôts sur les revenus et les cotisations sociales, ceci afin d'avoir des retombées positives sur la préservation et la création d'emplois, et pour soutenir le pouvoir d'achat des bas salaires⁶. L'Italie, au contraire, a signé une tendance antithétique, surtout pour les impôts sur les revenus qui n'ont pas été diminués, et les impôts sur la fortune, pour lesquelles plusieurs États d'Europe ont aussi baissé les taux, quelques pays les ont même complètement éliminés, pendant que dans notre Pays ceux-ci furent augmentés.

Il est donc évident qu'un Plan n'est pas suffisant à la coordination des politiques fiscales : les États nationaux, dont l'Italie, voyagent sur des voies différentes qui peuvent avoir des effets négatifs sur le marché intérieur dû à la concurrence entre les différentes politiques fiscales des États membres.

L'harmonisation des politiques fiscales représente un but important pour la croissance et le développement de l'Europe, surtout en cette période de grave crise économique, mais elle se révèle aussi d'une très difficile application, étant donné la compétence primaire des États

tendance à laquelle déroger en cas de crise économique ou de stagnation prolongée. Mais dans les années de l'adoption de l'Euro, la Commission approuva le Règlement (CE) n. 1466/97, dont le contenu a été repris par le Pacte budgétaire européen dans lequel a été imposée la rigueur de bilan dans le moyen terme dans un cadre pas homogène sous un point de vue économique et social.

⁴ J. Habermas, *La Constitution de l'Europe* (trad. fr. C. Bouchindhomme), Paris, Gallimard 2012; Id, *Questa Europa è in crisi* (trad. it. C. Mainoldi), Bari, Anticorpi Laterza, 2012.

⁵ V. Communication: A European Economic Recovery Plan, COM (2008) 800 final, 26 November 2008, disponible sur le site www.eur-lex.europa.eu, passim.

⁶ V. Communication: A European Economic Recovery Plan, COM (2008) 800 final, cit., passim et V. Panzironi, *Un sistema fiscale armonizzato per rilanciare la Ue*, en *Il Sole 24 ore, Norme e Tributi*, 15 maggio 2011, disponible aussi sur le site www.ilsole24ore.com.

membres dans ce domaine. De plus, les derniers élargissements de l'Europe ont beaucoup augmenté les différences déjà existantes entre les niveaux d'imposition fiscale ⁷.

Donc, malgré le Marché unique et l'Union économique et monétaire, on assiste encore en Europe à la coexistence de différents systèmes fiscaux, même si le deuxième Chapitre du Titre VII du Traité FEU prévoit des dispositions communes pour la fiscalité. L'article 113 en particulier, établit qu'afin d'éviter des distorsions de concurrence, le Conseil, "statuant conformément à une procédure législative spéciale", peut arrêter "les dispositions touchant à l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accises et autres impôts indirects" dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur ⁸. Sur la base juridique de ces articles ⁹, le Conseil de l'Union européenne a arrêté la Directive 2008/118/CE du 16 décembre 2008, abrogeant la directive 92/12/CEE, relative au régime général d'accise sur la consommation de produits énergétiques et d'électricité, d'alcool et de boissons alcoolisées ainsi que de tabacs manufacturés, afin de garantir la libre circulation des marchandises, et donc le bon fonctionnement du marché intérieur dans l'Union européenne.

La législation européenne est jusqu'à maintenant intervenue seulement sur l'harmonisation, d'un côté, des droits d'accises sur la base des taux applicables sur le tabac et l'alcool, pour lesquels la directive a établi des taux minima et des taux objectifs, de l'autre côté elle est intervenue sur l'harmonisation des taux d'accises minimums pour les produits énergétiques ¹⁰. Tout cela avec la volonté de protéger l'environnement, en garantissant une utilisation rationnelle des ressources naturelles, et la santé des citoyens en visant à dissuader les gens de boire et de fumer, dans un cadre général d'assurance de bon fonctionnement du marché et de la concurrence, parce que ces domaines d'intervention ont aussi des répercussions sur les politiques agricoles (les produits comme le vin et le tabac sont des produits agricoles importants dans certains États membres) et sur les politiques communes de l'emploi (s'agissant des stratégie fiscale pour passer de la taxation de la main-d'œuvre à d'autres sources de recettes) ¹¹.

Sous le point de vue des interventions sectorielles, l'Union européenne a réussi à établir une base de taxation commune. Mais ce régime commun, souffrant déjà des différences – parfois très marquées – entre les Pays qui continuent, par exemple, à avoir des taux de TVA inégaux, est aussi infecté par le manque d'harmonisation des impôts sur les personnes, sur les entreprises et sur les fortunes. Dans cette matière les procédures obligent en effet un vote à

⁷ Le 1^{er} mai 2004 eu lieu le plus grand élargissement: Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie signent le Traité d'adhésion à Athènes le 16 avril 2003; le 1^{er} janvier 2007: deux autres pays d'Europe orientale, la Bulgarie et la Roumanie, rejoignent l'UE, en signant le Traité d'adhésion le 25 avril 2005 à Luxembourg; enfin, la Croatie, qui rejoint l'Europe le 1^{er} juillet 2013. V. www.ec.europa.eu.

⁸ Cfr. Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (Traité instituant la Communauté européenne modifié par le traité de Lisbonne), disponibles sur le site www.eur-lex.europa.eu.

⁹ Mais aussi sur la base de l'article 192 du Traité UE qui autorise l'Union à prendre des mesures, essentiellement de nature fiscale, en vue de réaliser les objectifs visés à l'article 191 qui prévoit la protection de l'environnement et de la santé publique, ainsi que des ressources naturelles.

¹⁰ Au regard de la taxation des produits énergétiques, en 2003, le Conseil avait adopté la Directive 2003/96/EC pour régler les impôts sur les produits énergétiques et l'électricité. Les dispositions visent à établir un système de taxation uniforme pas seulement pour les huiles minérales, mais aussi pour tous les produits énergétiques, afin de réduire les distorsions de compétition et encourager l'utilisation d'une énergie plus efficace et encourager les États membres à diminuer les émissions nocives.

¹¹ Directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la Directive 92/12/CEE.

l'unanimité au Conseil, qui empêche l'adoption des règles homogènes à l'égard des impôts – surtout – directs. La Commission, pour faire face à ce vide, encourage les instruments de la coopération renforcée en matière fiscale, prévus par le Traité d'Amsterdam et renforcés par le Traité de Nice.

En réalité, encore une fois on assiste à une Europe à géométrie variable, où il y a différents niveaux d'intégration entre différents groupes d'États, où un noyau dur de Pays continue et renforce l'intégration dans plusieurs domaines et matières à travers une coopération renforcée. Ce qui forme une Europe à cercles concentriques au centre desquels on retrouve les Pays les plus intégrés.

En matière fiscale notamment, le noyau dur est constitué par la France et l'Allemagne qui ont signé leur première convention fiscale en 1959, implémentée en 2006, avec un accord contre les doubles impositions en cas de succession ou de donation franco-allemande. Mais l'étape la plus importante est sans doute la publication en 2012 du Livre vert arrivé en 2012, lorsqu' a été publié le "Livre vert sur la coopération franco-allemande – Points de convergence sur la fiscalité des entreprises"¹².

2012 a été une année importante dans ce domaine, parce qu'elle a vu la naissance d'une coopération renforcée en matière de taxes sur les transactions financières (TTF) entre onze États membres participants (France, Allemagne, Italie, Espagne, Portugal, Autriche, Belgique, Slovaquie, Grèce, Estonie, Slovénie)¹³ qui ont commencé la première coopération dans le domaine de la fiscalité. Après l'accord du Parlement européen du 12 décembre 2012, le Conseil européen a autorisé à son tour, le 22 janvier 2013, cette coopération qui prévoyait la taxation de toutes les transactions ayant lieu dans la zone TTF, avec un taux de 0,1% pour les actions et les obligations et de 0,01% pour les produits dérivés, de manière à imposer les transactions brutes à un taux faible et décourager les transaction à court terme, en application du principe du pollueur-payeur¹⁴.

En conséquence, la Commission européenne a présenté une proposition de directive du Conseil, identique à la proposition initiale présentée en septembre 2011, en proposant aussi le même objectif d' "harmoniser les législations relatives à l'imposition indirecte des transactions financières", pour assurer "le bon fonctionnement du marché intérieur des transactions sur instruments financiers et éviter les distorsions de concurrence entre les instruments, opérateurs et marchés financiers à travers l'Union européenne", "faire en sorte que les établissements financiers contribuent de manière équitable et substantielle à la couverture du coût de la récente crise et créer une égalité de traitement fiscal par rapport aux autres secteurs et mettre en place les mesures appropriées pour décourager les transactions qui n'améliorent pas l'efficacité des marchés financiers, en complétant ainsi les mesures

¹² La Convention du 1959, signée à Paris le 21 juillet 1959, voulait éviter les doubles impositions et établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproques en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune ainsi qu'en matière de contribution des patentes et de contributions foncières. En plus en 2010, le Conseil des ministres franco-allemand, crée par le Traité de l'Élysée en 1963, a abouti à la signature d'un accord sur le régime matrimonial franco-allemand qui pourrait constituer la base pour un régime matrimonial européen avec l'adhésion des autres membres de l'UE. Cfr. www.senat.fr.

¹³ La loi de finance italienne de 2013, Loi 24 décembre 2012 n°228, a établi l'introduction des impôts sur les transactions relatives à instruments financiers, sauf les emprunts d'État. Le taux a été fixé à 0,2% de la valeur de la transaction et prévoit aussi un taux supplémentaire pour les opérations de spéculation fixé à 0,02%.

¹⁴ V. Commission européenne, *Communiqué de presse*, Bruxelles, le 14 février 2013, en www.europa.eu.

réglementaires destinées à éviter de nouvelles crises”¹⁵. La proposition de Directive, après l’Avis du Parlement européen en 1ère lecture donné le 3 juillet 2013, est actuellement en discussion au Conseil depuis mai 2014.

Il est sûr que cette initiative est importante et représente le début d’un chemin qui pourra, dans le futur, mener, après l’union monétaire et bancaire, à l’union fiscale. Mais il y a encore beaucoup à faire.

La France de son côté est en première ligne dans la promotion de cette union. En début d’année, François Hollande a annoncé “une harmonisation avec nos plus grands voisins européens à l’horizon 2020”¹⁶. Ensuite, le Conseil d’analyse économique, qui avait déjà proposé au Premier Ministre d’apporter des corrections à l’intégration fiscale pour éviter les distorsions liées à la concurrence, a repris le sujet de l’importance d’une vraie harmonisation dans le Rapport que ce Conseil a publié en juillet 2014. Tout d’abord, le Conseil invite à reprendre le projet, actuellement bloqué, d’harmonisation des assiettes fiscales communes et leur consolidation pour l’impôt sur les sociétés. Il ne s’agit pas d’augmenter la charge fiscale, mais de mettre en œuvre une rationalisation progressive en lissant les assiettes fiscales. Cet instrument, bien loin de créer une union entre les États-membres, permettrait quand même de réduire les distorsions induites par les différents taux d’intérêts sur les emprunts, améliorerait la capacité des multinationales à reporter leurs pertes (mais surtout il pourrait limiter les risques d’optimisation pour les multinationales qui transfèrent leurs revenus d’un pays à l’autre pour profiter des taux d’imposition) et permettraient de rendre “la concurrence fiscale plus transparente et plus saine”¹⁷, comme le soutient Agnès Bénassy-Quéré, présidente du CAE¹⁸.

La seconde étape indiquée par le Conseil est exactement l’union fiscale qui se rend nécessaire, surtout après l’union bancaire qui a été conclue en avril 2014. Si cette dernière union permet d’harmoniser les risques, il sera aussi nécessaire de la compléter par un seul volet fiscal calculé sur une seule taxe sur l’activité financière issue de la fusion des différentes taxes nationales¹⁹. Comme déjà énoncé, la seule tentative d’harmoniser la fiscalité dans le cadre bancaire est la coopération renforcée sur les transactions financières en préparation et, évidemment, elle n’est pas suffisante.

Enfin, le Rapport propose l’introduction d’un impôt sur les sociétés harmonisé sur le secteur bancaire pour engranger des ressources pour un budget commun de la zone euro “assis sur la fiscalité des entreprises” dit Agnès Bénassy-Quéré²⁰. L’union monétaire pourrait donc être complétée par cette union budgétaire qui aiderait les États-membres à compenser les manques d’autonomie de politique monétaire lorsqu’ils doivent traiter une crise

¹⁵ V. COM(2013) 71 final, Proposition de Directive du Conseil, mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières.

¹⁶ *Pacte de responsabilité : François Hollande fait le service après-vente*, 21 janvier 2014, en *latribune.fr*.

¹⁷ “Recommandation 1. Dans le contexte d’une préoccupation accrue sur les problèmes d’optimisation fiscale et d’inefficacités économiques, relancer le projet ACCIS dans un cadre de « coopération renforcée » ou via une initiative ad hoc par un groupe de pays volontaires.”, v. A. Bénassy-Quéré, A. Trannoy et G. Wolf, *Renforcer l’harmonisation fiscale en Europe*, note du Conseil d’analyse économique, n°14, juillet 2014, p.10.

¹⁸ *L’harmonisation fiscale européenne pourrait débiter avec les banques*, en *www.euroactiv.fr*.

¹⁹ “Recommandation 3. Dans la zone euro, après avoir harmonisé les assiettes de l’impôt sur les sociétés et les prélèvements spécifiques au secteur bancaire (voir recommandations 1 et 2), introduire un IS minimum sur les banques. Les recettes seront transférées à un budget commun de la zone euro.”, v. A. Bénassy-Quéré, A. Trannoy et G. Wolf, *Renforcer l’harmonisation...*cit., p. 12.

²⁰ *L’harmonisation fiscale...*cit.

macroéconomique spécifique. Alors ce budget de la zone euro pourrait stabiliser le choc de façon directe, à travers le soutien de revenu disponible par des transferts dans les pays en crise, ou indirect, en facilitant la mobilité du travail et les mouvements des capitaux ²¹.

La France vise donc à accélérer ce chemin de l'intégration, surtout depuis la crise économique qui a investi l'Europe, montrant qu'une union fiscale se rend nécessaire pour compléter l'union bancaire et monétaire, mais surtout pour donner aux États-membres des instruments efficaces pour combattre les chocs financiers et économiques. Dans ce sens, la théorie des zones monétaires optimales soutient que les zones monétaires doivent pouvoir s'appuyer sur des dispositifs alternatifs d'ajustement ²².

Si c'est donc vrai qu'une harmonisation fiscale pourrait être une étape importante vers l'intégration européenne, il est aussi vrai que l'Europe se trouve toujours face aux mêmes problématiques: tout d'abord le défi d'une réforme des institutions auxquelles il manque un système de légitimation vraiment démocratique qui affecte les décisions de l'Union européenne aux yeux des citoyens et, deuxièmement les difficultés à aplanir les divergences entre les États-membres qui ont porté à la formation du noyau dur des Pays qui avancent dans la chemin de l'implémentation et des pays qui restent dans les cercles concentriques autour de ce noyau, moins intégrés.

Le problème d'un manque d'homogénéité, déjà existante, est donc augmenté encore plus par la résistance des États à l'intégration verticale, à cause de la compétition qui se développe entre les mêmes États qui continuent à se faire concurrence, en perte d'une intégration horizontale très forte qui s'est créée au niveau du marché. Les gouvernements nationaux, malgré la volonté de construire une Europe toujours plus implémentée, doivent aussi tenir compte des traditions juridiques et politiques très différentes qui influencent de façons différentes les défis qui se présentent à la construction européenne.

La fiscalité commune doit donc être un instrument de l'intégration et pas seulement un but. Les instruments économiques, à cette étape de la construction européenne, doivent aider à implémenter la démocratie et l'union politique européenne, bâtie sur une démocratie légitimée par les États membres, mais surtout par les peuples européens. Le fédéralisme exécutif post-démocratique ²³ n'est plus suffisant, comme Habermas le soutient également, car il domine le gouvernement de Bruxelles et ne tient pas en juste compte les poids de Strasbourg. Ce dernier est le seul endroit où les Parlements nationaux peuvent prendre parti aux processus décisionnels, grâce aux nouvelles dispositions du Traité de Lisbonne qui régit leur participation, surtout grâce au contrôle de subsidiarité. Mais c'est n'est pas encore suffisant parce qu'il faut vraiment associer directement les citoyens au processus de décision politique et adopter le principe majoritaire pour l'adoption des décisions. Il est donc nécessaire que l'Union européenne abandonne la structure de gouvernance bureaucratique, pour prendre la voie de la démocratie sous une forme politique différente du fédéralisme exécutif. Mais quelle forme devra-t-elle prendre si le transfert de compétences est une tâche que les États membres gardent très jalousement ? Larry Siedentop sur la Démocratie en

²¹ A. Bénassy-Quéré, A. Trannoy et G. Wolf, *Renforcer l'harmonisation...*cit., pp.11-12.

²² R. Mundell, *A Theory of Optimum Currency Areas*, en *American Economic Review*, 1961, vol. 51, n° 4, pp. 657-665.

²³ Les représentants du Québec ont forgé l'expression fédéralisme exécutif pour indiquer le détournement du principe fédéral opéré tant par le gouvernement fédéral que par les gouvernements provinciaux qui essayèrent d'ignorer les Parlements grâce à un recours excessif à des décisions collégiales. V. J. Habermas, *La Constitution...*cit.

Europe, avance une hypothèse intéressante sur le fait qu'un grand débat constitutionnel ne doit pas forcément impliquer un engagement préalable en faveur du fédéralisme comme issue la plus souhaitable en Europe: on peut aussi penser que l'Europe pourra inventer une nouvelle forme politique, quelque chose qui soit plus qu'une confédération, mais moins qu'une fédération ²⁴. Et cette nouvelle forme politique passe aussi à travers l'harmonisation de la politique fiscale.

²⁴ L. Siedentop, *Démocratie en Europe*, Paris, Buchet-Chastel, 2003, passim.

Una rassegna sulle principali misure adottate dall'Unione per superare la crisi finanziaria*

di Francesco Nardi **

SOMMARIO: 1. Dall'Euro al *fiscal compact*, brevi cenni storico istituzionali. – 2. La BCE e l'uso di strumenti non convenzionali di politica monetaria. – 3. Il Patto di stabilità e crescita, rafforzato e il c.d. *fiscal compact*. – 4. Conclusioni.

1. Dall'Euro al Fiscal Compact, brevi cenni storico istituzionali

Con l'adozione della moneta unica, l'Unione ha scelto, oltre a dare un valore comune al progetto europeo, anche di fotografare la situazione, politica, finanziaria e sociale dei singoli paesi che ne entravano a far parte e di legarli a tale valore ¹.

La situazione economica dei singoli paesi, seppure accomunata e protetta dall'Euro, mostrava differenze strutturali in ragione: delle diverse specializzazioni produttive ², degli indici economici, ed in particolare dell'indebitamento pubblico ³; tale circostanza però, non induceva i mercati finanziari, quali naturali regolatori del sistema; bensì, prima, a finanziare i

* Il presente lavoro trova spunto dal Convegno “Euro e Fiscal Compact, quali prospettive per la ripresa?” - del 30 gennaio 2013, presso l'Aula dei gruppi parlamentari della Camera dei Deputati, organizzato dal Dottorato di Ricerca in Diritto Pubblico, Comparato e Internazionale dell'Università di Roma “La Sapienza” -, e ha come obiettivo quello di essere uno strumento di studio e di ricerca di un dottorando sul tema della governance economica europea, pertanto si chiede fin d'ora venia per la mancanza di completezza.

** Dottorando in Diritto Pubblico, Comparato e Internazionale presso l'Università di Roma “Sapienza”.

¹ Il rapporto tra bilancio, spesa pubblica, quindi welfare e politica monetaria appaiono tra loro strettamente legate sia politiche congiunturali necessarie durante periodi di crisi economico finanziaria (In tal senso v. I. Cipolletta, *Congiuntura economica (voce)*, in *Enc. sc. soc.*, 1992, ora in www.treccani.it), sia ricomprese nelle variabili macroeconomiche indicano lo stato di “salute” di un paese. La stabilità dell'Unione è costruita sul mercato unico e sulla stabilità dei prezzi, “fondata sull'equilibrio di tre componenti: la base monetaria; la spesa pubblica; il rapporto di cambio con le altre monete”, in tal senso F. Nugnes, *L'Europa e la crisi. Gli interventi della Banca centrale europea e la creazione del Meccanismo europeo di stabilità*, in www.forumcostituzionale.it. Per le altre politiche economiche v. *infra*, par. 4.

² Cfr. F. Falcone, *L'euro e le implicazioni di politica economica nell'unione monetaria europea*, Padova, Cedam, 1997, in particolare l'aggiornamento a tale testo, Id., *Aspetti e problemi di economia internazionale monetaria*, Padova, Cedam, 2009, 3, disponibile in www.cedam.com.

³ Per una ricostruzione dell'evoluzione del debito pubblico in Italia, v. M. Francese, A. Pace, *Il debito pubblico italiano dall'unità a oggi. Una ricostruzione della serie storica*, in *Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers)*, 31, 2008, in www.bancaditalia.it. In Italia a partire dagli anni 60 si è assistito ad un aumento incontrollato del debito pubblico, il fenomeno sarebbe storico, mentre l'aumento più incidente in termini di ammontare degli interessi sul debito pubblico è riferibile agli inizi degli anni '80. Periodo in cui il debito pubblico/Pil passa dal 56,86 del 1980 al 94,65 del 1990. Da allora sebbene è “saldo primario è stato o in avanzo, o in leggero disavanzo”, il deficit è stato generato dal “pagamento degli interessi sul debito cumulato. I deficit solo finanziari hanno però prodotto altro debito” (G. Arfaras, *Il debito pubblico italiano, quando e chi lo ha formato*, in <http://www.linkiesta.it/debito-pubblico-italiano>). L'andamento successivo del debito pubblico vede un ulteriore aumento dello stesso, 115,66%, rispetto ad un diminuito Pil (reale) del -0,89 del 1993. Soltanto nel 2004 il livello del debito è tornato al 103,44% del Pil corrisponde un aumento del Pil (reale) pari al 1,73. La contrazione del Pil più rilevante negli ultimi anni è avvenuta nel 2009, - 5,05 %, in corrispondenza di un aumento del debito pubblico di dieci punti, 115,51. Cfr. i dati italiani del debito pubblico e del Pil reale v., *Wikipedia*, l'enciclopedia libera, *Dati macroeconomici italiani*, in www.wikipedia.it, e quelli europei forniti dal Database AMECO della Commissione Europea in http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/SelectSerie.cfm.

paesi economicamente più deboli – ma con una forte percezione di inflazione ⁴ – per poi stringere i cordoni della borsa ⁵.

Le “radici culturali” della crisi finanziaria - innescata dalla bolla immobiliare statunitense, dallo sviluppo dei cosiddetti prodotti derivati e dalle forti interconnessioni che caratterizzano i moderni sistemi finanziari e economici - sarebbero rinvenibili “in una impostazione teorica che ha favorito il *laissez-faire* non regolamentato” ⁶.

A causa di tale crisi ⁷, si sono verificati aumenti dei tassi di interesse accordati per l'acquisto dei titoli di debito pubblico nazionali soltanto in alcuni paesi dell'area Euro, accumulata da un mercato interno e da un'unica moneta ⁸, questo ha provocato shock finanziari ed economici asimmetrici nell'area ⁹.

Al contrario di quanto accaduto in passato, in cui la crisi sanzionava anche il tasso di cambio delle singole monete – con un'inflazione spesso superiore all'indice di crescita del Pil ¹⁰ – il valore dell'Euro è rimasto sostanzialmente stabile ¹¹.

Quando la crisi ha afflitto anche le economie più floride, come quella italiana ¹² - ma con squilibri economici, quali l'elevato debito pubblico ¹³, la perdita di competitività esterna ¹⁴, e

⁴ “È sorprendente che l'inflazione percepita tratta dall'indagine sulle percezioni d'inflazione [per tutti i paesi dell'area Euro], dopo essere aumentata marcatamente nel 2002 a seguito del changeover, sia ancora al di sopra del livello osservato nel 2001, mentre l'inflazione misurata dallo IAPC [indice ammortizzato dei prezzi al consumo] è rimasta sostanzialmente invariata durante l'intero periodo” (BCE, *Inflazione misurata e percepita nell'area dell'euro*, maggio, 2007, in www.bancaditalia.it, 65. In quanto, “i protratti divari fra la dinamica dell'inflazione misurata e di quella percepita impongono attenzione perché le percezioni d'inflazione potrebbero avere un impatto sulle aspettative d'inflazione e su altre variabili macroeconomiche” (ult. cit., 75). Le considerazioni riportate in tale studio, datato maggio 2007, appaiono quanto meno coincidenti con l'imminenza della crisi finanziaria, luglio-agosto 2007. V. anche l'analisi della BCE, su *I differenziali di inflazione nell'area dell'euro negli ultimi dieci anni*, in *Bollettino mensile BCE*, 11, 2012, 75, passim in www.bancaditalia.it.

⁵ Secondo una sintesi interpretativa (Cfr. S. Cesaratto, *Alle origini della crisi europea in corso: spunti critici a margine di due rapporti della Commissione*, in *Quaderni del dipartimento di economia politica*, Siena, Maggio, 2010, 596, 3), all'origine della crisi economica nei paesi dell'area debole europea – Spagna, Portogallo e Grecia – vi sarebbe uno squilibrio finanziario, “più bassi tassi di interesse nominali e il più agevole accesso ai flussi finanziari esteri” che hanno determinato: “una crescita superiore alla media della domanda interna”, uno squilibrio negativo nella bilancia commerciale, e una crescita dei salari nominali superiore alla media, generando nel tempo “persistenti disavanzi commerciali e un progressivo peggioramento della posizione finanziaria netta sull'estero di questi paesi”.

⁶ V. A. Roncaglia, *Le origini culturali della crisi* in *Moneta e Credito*, n. 250, 2010, p. 113.

⁷ Per uno studio delle origini della crisi finanziaria v. A. Roncaglia, *Le origini culturali della crisi* in *Moneta e Credito*, cit., in particolare p. 112.

⁸ Sulla mancanza di una correlazione diretta tra aumento dello spread e aumento del debito pubblico v. R. Tamborini, *Heterogeneous market beliefs, fundamentals and the Euro-sovereign* in <http://wcomunita.it/workshop/euro/Tamborini.pdf>, nonché l'interessante relazione tenuta al Convegno del 2-3 luglio 2013, *Il futuro dell'Euro e dell'Europa*, presso la Sala delle Tesi della Facoltà di Economia, dell'Università di Roma la “Sapienza”.

⁹ In caso di unione monetaria, “all'aumentare delle diversità nelle strutture produttive” cresce “il rischio che i Paesi in questione possano subire shock differenziati e persino di segno opposto (shock asimmetrici) nei loro principali settori di esportazione. Nella totale assenza di autonomi margini di manovra sul tasso di cambio, sono evidenti le difficoltà che i singoli Paesi dell'Unione potrebbero incontrare nel far fronte a situazioni di squilibrio di segno contrario. E le difficoltà appaiono ancora maggiori in presenza di elementi di rigidità nel mercato del lavoro dei Paesi interessati nonché di ulteriori disparità nei loro sistemi fiscali e nelle politiche di bilancio” (F. Falcone, *Aspetti e problemi di economia internazionale monetaria*, cit., p. 3).

¹⁰ Cfr. in http://it.wikipedia.org/wiki/Dati_macroeconomici_italiani.

¹¹ V. in particolare per l'anno 2010, Banca d'Italia, *La politica monetaria*, in *Relazione Annuale*, 2010, 72, in http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relann/rel10/rel10it/andamenti_macroeconomici/rel10_7_politica_monetaria_cmune.pdf. Mentre per gli anni 2002-2008 Cfr. http://didattica.unibocconi.it/mypage/download.php?nomefile=SLIDES_UIP_CAMBI_APRIL12_0920090414142605.PDF. in cui viene indicato il “forte apprezzamento dell'Euro rispetto al dollaro fino alla vigilia della crisi” finanziaria e successivamente l’“apprezzamento del dollaro durante la crisi”.

la crescita debole della produttività¹⁵ - l'aumento del tasso di interesse sul debito e degli oneri fiscali sulla produttività ha provocato un circolo vizioso.

Le cause economiche del problema, però, appaiono legate all'indice di "fiducia" che i mercati e la società civile ripongono nelle istituzioni e nella ripresa¹⁶; tale indice, infatti, sembra condizionare l'economia più degli indicatori macroeconomici¹⁷.

Per rispondere al gap istituzionale emerso veniva presentata relazione, "Verso una autentica Unione economica e monetaria" in cui veniva indicata, "una prospettiva per il futuro dell'Unione" e tracciato il percorso di riforme necessarie per affrontare le crisi finanziarie e gli shock economici asimmetrici¹⁸.

La solidità del pilastro economico e monetario, infatti, è necessaria per il Parlamento Europeo per raggiungere gli obiettivi della "crescita equilibrata e sostenibile", di un "elevato livello di occupazione" della "inclusione sociale" e della solidarietà¹⁹.

Su tali presupposti il Consiglio Europeo ha tracciato un disegno per un nuovo intervento integrato europeo, nei principali quadri economici: *finanziario* (compreso quello bancario), di *bilancio* e di *politica economica*; da attuarsi nel rispetto dei principi di legittimità e responsabilità

¹² "La crisi economica e finanziaria ha esasperato le carenze strutturali di lunga data che già nel decennio precedente erano state un potente freno alla crescita economica dell'Italia. Tra il 1999 e il 2007 la crescita reale annua del PIL si collocava in media all'1,5%, ossia circa $\frac{3}{4}$ pp al di sotto della media dell'intera zona euro. Questo risultato è dovuto soprattutto alla scarsa crescita della produttività, in particolare in quanto la crescita della produttività totale dei fattori è calata drammaticamente ... Tra il secondo trimestre del 2008 e il secondo trimestre del 2009 la crisi mondiale ha determinato in Italia una forte contrazione del PIL reale - pari a circa 7 pp - dovuta ad un crollo delle esportazioni ed in seguito degli investimenti. La successiva, modesta ripresa si è arrestata nel secondo semestre 2011 a causa della crisi del debito sovrano della zona euro." In tal senso si è espressa la Commissione Europea, *Esame approfondito per l'Italia a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici*, Bruxelles, 30.5.2012, SWD(2012) 156 final, in www.ec.europa.eu, 4.

¹³ La Commissione Europea, citando gli studi empirici di Reinhart and Rogoff (2010) e Kumar e Woo (2010) afferma "l'esistenza di una relazione inversa tra il livello di debito pubblico e la crescita economica", v. il Documento di lavoro dei servizi della Commissione Europea, *Esame approfondito per l'Italia a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici*, cit., 12, che indica tra le cause dell'attuale crisi economica il forte debito pubblico accumulato nel tempo dall'Italia.

¹⁴ "Dall'adozione dell'euro il saldo delle partite correnti dell'Italia ha registrato un calo continuo. Il peggioramento continuo del saldo delle partite correnti dell'Italia dall'adozione dell'euro - da +1,8% del PIL nel 1998 a -3,2% nel 2011 - è riconducibile principalmente alla tendenza negativa della bilancia commerciale (grafico 1). Questa situazione è in parte dovuta all'elevata dipendenza del paese dalle importazioni di energia (grafico 2): la bilancia commerciale risente infatti del forte rincaro del petrolio fin dalla metà degli anni 2000, con punte nel periodo 2005-2007", v. Commissione Europea, *Esame approfondito per l'Italia a norma dell'articolo*, cit., 5.

¹⁵ Documento di lavoro dei servizi della Commissione Europea, *Valutazione del programma nazionale di riforma e del programma di stabilità 2013 dell'Italia*, Bruxelles, 29.5.2013, SWD(2013) 362 final, in www.ec.europa.eu, 2.

¹⁶ "La BCE utilizza le attese di inflazione per meglio comprendere come il settore privato valuta le prospettive per l'inflazione futura e, quale parte di una serie di indicatori, per valutare le percezioni sulla credibilità della politica monetaria. Tali informazioni sono importanti perché indicative della fiducia del pubblico nella capacità della banca centrale di ottemperare al mandato di mantenere la stabilità dei prezzi. ... È degna di particolare nota la stabilità dell'inflazione attesa durante gli ultimi tre anni, in un periodo difficile per la politica monetaria a causa degli shock rilevanti che hanno colpito l'economia dell'area dell'euro e del mondo intero. Il saldo ancoraggio delle aspettative ha contribuito a rafforzare l'efficacia della politica monetaria e faciliterà la ripresa economica in atto". V. BCE, *Le attese di inflazione nell'area dell'euro: rassegna degli andamenti recenti*, in *Bollettino mensile BCE*, 2, 2011, 75, in www.bancaditalia.it.

¹⁷ Le *self-fulfilling prophecies*, le auto profezie, dei mercati sull'andamento dell'economia che possono risultare vere anche se non correlate a fondamentali economici, v. R. Tamborini *Heterogeneous market beliefs, fundamentals and the Euro-sovereign*, cit.

¹⁸ La Relazione del presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy, al Consiglio Europeo di Bruxelles del 26 giugno 2012, EUCO 120/12, *Verso una autentica Unione Economica e Monetaria*, nonché le *Conclusioni* al Consiglio Europeo di Bruxelles del 28 - 29 giugno 2012, EUCO 76/12, in www.consilium.eu.

¹⁹ Risoluzione del Parlamento Europeo del 20 novembre 2012, 2012/2154(INI), recante raccomandazioni alla Commissione sulla relazione dei presidenti del Consiglio europeo, della Commissione europea, della Banca centrale europea e dell'Eurogruppo dal titolo *Verso un'autentica Unione economica e monetaria*, in www.europarl.europa.eu.

democratica del processo decisionale dell'UEM; di trasparenza nei confronti degli Stati Membri che non aderiscono alla moneta unica; di integrità del mercato unico ²⁰.

Il dibattito europeo sul contenuto dei *quadri* di intervento è stato avviato dal c.d. *blueprint*, il piano elaborato dalla Commissione ²¹.

Le proposte delle istituzioni sono poi confluite in una “tabella di marcia”, articolata in tre fasi temporali ²².

La tabella è stata poi approvata nel Consiglio Europeo del 13-14 dicembre 2012 ²³.

Nel contesto di ridefinizione dell'Unione economica e monetaria si inserisce anche l'azione del Parlamento europeo volta, da un lato a riaffermare i valori di solidarietà fondanti l'Unione, e dall'altro a ribadire il proprio ruolo democratico di decisore nella definizione delle questioni economiche ²⁴.

²⁰ In tal senso le Conclusioni del Consiglio Europeo del 18-19 ottobre 2012, nonché, European Council, The President, *Towards a genuine economic and monetary union. Interim Report*, Brussels, 12 October 2012, in http://ec.europa.eu/economy_finance/focuson/crisis/index_en.htm.

²¹ La Comunicazione della Commissione, *Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita - Avvio del dibattito europeo* -, Bruxelles, 28.11.2012, COM(2012) 777 final, in <http://eur-lex.europa.eu>.

²² Il commento alla “tabella di marcia” è stato anche oggetto della relazione di M. Buti, al convegno *Il futuro dell'Euro e dell'Europa*, del 2-3 luglio 2013, presso la Sala delle Tesi della Facoltà di Economia, dell'Università di Roma “Sapienza”; nonché F. Saccomanni, *Verso una vera Unione Economica e Monetaria?*, atti del Convegno “Gasparo Scaruffi e la moneta unica: dal Rinascimento all'Unione Europea”, Reggio Emilia, 10 gennaio 2013, in www.bancaditalia.it. Di seguito si riportano ampie parti della “tabella di marcia” elaborata dal Presidente del Consiglio Europeo Herman Van Rompuy, in stretta collaborazione con il Presidente della Commissione Europea José Manuel Barroso, con il Presidente dell'Eurogruppo Jean-Claude Juncker, e con il Presidente della Banca Centrale Europea Mario Draghi, presentata con relazione del 5 dicembre 2012, *Verso un'autentica Unione Economica e Monetaria*, al Consiglio Europeo di Bruxelles del 13 - 14 dicembre 2012, in www.consilium.eu, 4 – 5,

- una prima fase (fine 2012-2013) volta ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche e spezzare il nesso tra banche e Stati. Per il *quadro di bilancio* attraverso il completamento e attuazione integrale del *six-pack*, del *fiscal compact*, e del *two-pack*; per il *quadro di politica economica*, dall'istituzione di un coordinamento *ex ante* della stessa, in particolare per le “grandi riforme” economiche²². Per il *quadro finanziario*, è prevista l'istituzione di un “meccanismo di vigilanza unico” per il settore bancario; l'entrata in vigore del regolamento e della direttiva sui “requisiti patrimoniali delle banche” (CRR/CRD4); l'armonizzazione dei quadri nazionali per la risoluzione delle crisi bancarie e la garanzia dei depositi, con adeguato finanziamento da parte del settore finanziario; l'istituzione di un quadro operativo per la ricapitalizzazione diretta delle banche attraverso il MES;

- una seconda fase (fine 2013-2014) di completamento del quadro finanziario integrato e la promozione di solide politiche strutturali. Per il *quadro finanziario* integrato è prevista la creazione di una Autorità comune di risoluzione per il settore bancario, con potestà decisorie rapide, imparziali e prese nell'interesse di tutti. Per il *quadro di politica economica* è indicata l'istituzione di un meccanismo volto a rafforzare il coordinamento, la convergenza e l'applicazione di politiche strutturali basato su intese di carattere contrattuale tra gli Stati membri e le istituzioni UE, tali politiche di convergenza potrebbero beneficiare anche di un sostegno finanziario in ambito UE;

- una terza fase (*post* 2014), il culmine del processo di integrazione economica e monetaria, per migliorare la resistenza della stessa, con l'assegnazione alla UE della funzione di assorbimento a livello centrale degli shock asimmetrici. Per il *quadro di bilancio*, attraverso l'assegnazione di una adeguata capacità di bilancio UE, per permettere così di assorbire gli shock di quei paesi che perseguono solide politiche di bilancio e strutturali. Per *quadro di politica economica*, con il rafforzamento del coordinamento, e una adeguata incidenza del processo decisionale dell'Unione nei bilanci nazionali, nel settore fiscale e nei piani nazionali per l'occupazione.

²³ Cfr. Consiglio Europeo, *Conclusioni*, del 14 dicembre 2012, EUCO 205/12, Bruxelles, in www.consilium.eu. Per inciso, la tabella contiene inoltre importanti obiettivi di natura finanziaria, quali “l'adozione del meccanismo di vigilanza unico” e “nuove norme sul risanamento e la risoluzione delle crisi nel settore bancario e sulle garanzie dei depositi”.

²⁴ Infatti, il Parlamento europeo con Risoluzione - del 13 marzo 2013 sulle conclusioni del Consiglio europeo del 7 e 8 febbraio 2013 relative al quadro finanziario pluriennale 2012/2803(RSP) – ha respinto l'accordo sul quadro finanziario della UE in quanto non rifletteva le priorità e le preoccupazioni espresse dal Parlamento - nella sua risoluzione del 23 ottobre 2012 – e ignorava il ruolo e le competenze del Parlamento previsti dal trattato di Lisbona, sottolineando, inoltre, la gravità del problema della carenza di fondi per effettuare i pagamenti, che mette a repentaglio il funzionamento di una serie di programmi comunitari, quali *Erasmus*, il *Programma quadro di ricerca* e il *Fondo sociale*.

Su tale presupposto il Consiglio europeo del 27-28 giugno 2013 ha implementato le politiche sociali e di rilancio dell'occupazione in particolare di quella giovanile ²⁵.

Successivamente alla modifica del contenuto del quadro finanziario della UE, il Parlamento europeo ha approvato il bilancio pluriennale dell'Unione ²⁶.

2. La BCE e l'uso di strumenti non convenzionali di politica monetaria

La politica monetaria è una delle politiche economiche necessarie a garantire lo sviluppo armonioso di un paese, come la politica fiscale, la politica di bilancio, la politica finanziaria, la politica bancaria, ed anche la spesa pubblica, previdenziale e sanitaria, e fondamentale politica congiunturale nei momenti di crisi ²⁷.

L'obiettivo principale del sistema monetario europeo, v. art. 127 e ss. TFUE, è il mantenimento della stabilità dei prezzi di tutta l'Unione e non dei singoli paesi ²⁸, pertanto la politica della BCE contempera le necessità monetarie con l'obbligo istituzionale di contenere l'inflazione, nonché con il divieto previsto nella clausola c.d. *no bailout*, ex art. 123 TFUE.

Sebbene ciò, per stabilizzare i mercati finanziari e assicurare il funzionamento dei meccanismi di trasmissione della politica monetaria, la BCE ha annunciato che per i paesi in grave difficoltà economica - che rispettano gli impegni assunti in ambito MES -, avrebbe intrapreso "operazioni monetarie definitive" (*Outright Monetary Transactions*, OMT) ovvero, l'acquisto diretto per un ammontare illimitato di titoli di Stato a breve termine; la legittimità di tali operazioni, per un importo indeterminato e nei confronti solo di alcuni Stati, è oggetto di giudizio da parte della CGE ²⁹.

²⁵ V. Consiglio Europeo del 27-28 giugno 2013, *Conclusioni*, Bruxelles 28 giugno 2013, EUCO 104/2/13.

²⁶ Con la Risoluzione del Parlamento europeo del 3 luglio 2013 sull'accordo politico relativo al quadro finanziario pluriennale 2014-2020 (2012/2799(RSP)), a seguito di negoziati lunghi e difficili è stato accolto l'accordo politico raggiunto il 27 giugno 2013 al più alto livello politico tra il Parlamento, la presidenza del Consiglio e la Commissione sul quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020.

²⁷ L'insieme delle politiche economiche in grado di correggere o attenuare le fluttuazioni del ciclo economico, v. I. Cipolletta, *Congiuntura economica (voce)*, in *Enc. sc. soc.*, 1992, ora in *www.treccani.it*

²⁸ "La politica monetaria è condotta dal Consiglio direttivo della BCE con l'obiettivo primario di mantenere la stabilità dei prezzi nel complesso dell'area dell'euro. Essa non si occupa, pertanto, direttamente delle differenze nei tassi di inflazione né negli altri andamenti economici che, a causa della presenza di strutture o politiche economiche eterogenee, possono emergere nell'area", v. BCE, *La politica monetaria e i differenziali di inflazione in un'area valutaria eterogenea*, in *Bollettino mensile BCE*, 5, 2005, 59, in *www.bancaditalia.it*. Tale politica è definita e attuata dalla BCE con il SEBC, attraverso operazioni sui tassi di cambio, gestione e detenzione delle riserve ufficiali, e in valuta estera, e promozione e regolazione del funzionamento del sistema di pagamento

²⁹ V. E. Paparella, *Il Tribunale costituzionale federale tedesco e la controversia sulle OMT: i moniti di Karlsruhe colpiranno anche la Eurotower?*, in *www.confrontocostituzionali.eu*, 2013. Il Tribunale di Karlsruhe con ordinanza BVerfG, 2 BvR 2728/13 del 14 gennaio 2014, presa a maggioranza dei componenti del collegio, pur rimettendo alla Corte di Giustizia Europea la questione pregiudiziale sulla interpretazione della compatibilità di tale strumento con il diritto europeo, già ravvisa nel carattere illimitato, o meglio indeterminato, di tali misure l'incompatibilità delle stesse con i Trattati; più precisamente "in the view of the Federal Constitutional Court, the OMT Decision might not be objectionable if it could, in the light of Art. 119 and Art. 127 et seq. TFEU, and Art. 17 et seq. of the ESCB Statute, be interpreted or limited in its validity in such a way that it would not undermine the conditionality of the assistance programmes of the European Financial Stability Facility and the European Stability Mechanism (cf. n. 72 et seq.; 77; 79 et seq.), and would only be of a supportive nature with regard to the economic policies in the Union (cf. n. 68 et seq.; 71; 79 et seq.). This requires, in light of Art. 123 TFEU, that the possibility of a debt cut must be excluded (cf. n. 86 and 87), that government bonds of selected Member States are not purchased up to unlimited amounts (cf. n. 81), and that interferences with price formation on the market are to be avoided where possible (cf. n. 88 et seq.)." (v. http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20140114_2bvr272813en.html). V. ancora sull'ordinanza: E. Olivito, *Atto primo: Il Bundesverfassungsgericht rinvia alla Corte di giustizia su OMT e poteri della BCE. Un'occasione per il futuro dell'Unione*

Le conseguenze della crisi finanziaria hanno avuto anche un elevato costo per i cittadini europei in termini di misure di sostegno agli istituti di credito ³⁰.

Per la realizzazione di un Unione bancaria in Europa, già prevista dagli accordi di Basilea ³¹, è stata recentemente approvata dal Parlamento Europeo la proposta della Commissione di creare un meccanismo di vigilanza unitario per gli istituti di credito più grandi, il *Single Supervisory Mechanism* (SSM), affidato alla cura alla BCE; tale meccanismo è corredato da un *corpus* di norme che uniformano i requisiti patrimoniali e i regimi di garanzia dei depositi bancari, e stabilisce procedure uniche per il risanamento e la risoluzione delle crisi bancarie ³².

La crisi ha portato l'Unione Europea a ripensare anche la *governance* finanziaria ³³, adottando misure idonee per i paesi più colpiti ³⁴; istituendo un Meccanismo Europeo di Stabilità

europea?, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2013; A. Di Martino, *Le Outright Monetary Transactions tra Francoforte, Karlsruhe e Lussemburgo. il primo rinvio pregiudiziale del Bverfg*, in *www.federalismi.it*, 4, 2014; D. De Pretis, *Le Outright Monetary Transactions tra Tribunale Costituzionale Federale e Corte di Giustizia dell'UE*, in *www.nelmerito.com*, 2014. Tali operazioni sono state annunciate per la prima volta dal Consiglio direttivo della BCE il 2 agosto 2012, pur rientrando tra gli strumenti di politica monetaria della BCE dal 1999, non sono mai stati utilizzati fino al 2009, quando la Banca ha varato il primo Programma per l'acquisto di obbligazioni garantite, a cui è seguito il Programma per il mercato dei titoli finanziari nel 2010. Il 6 settembre del 2012 la BCE ha poi spiegato in dettaglio la natura di tali operazioni sul mercato secondario dei titoli di stato. Il presupposto per l'acquisto dei titoli sul mercato primario è che lo Stato sia beneficiario un programma EFSF/MES e che lo segua. Tale strumento secondo la BCE non è un modo per eludere il divieto di finanziamento monetario agli Stati previsto dall'art. 123 TFUE, bensì un modo per garantire "la stabilità della zona euro nel suo insieme" come previsto dal novellato comma 3 dell'art. 136 TFUE, e per salvaguardare gli obiettivi primari della BCE: la stabilità dei prezzi, l'indipendenza della BCE, la disciplina del bilancio del paese oggetto dell'intervento. In tal senso l'editoriale della BCE, *Bollettino mensile*, Ottobre 2012, 1 ss, in http://www.bancaditalia.it/eurosistema/comest/pubBCE/mb/2012/settembre/mb_09_12/Editoriale_9_12.pdf. V. anche F. Saccomanni, *Verso una vera Unione Economica e Monetaria?*, atti del Convegno "Gasparo Scaruffi e la moneta unica: dal Rinascimento all'Unione Europea", Reggio Emilia, 10 gennaio 2013, in *www.bancaditalia.it*.

³⁰ L. Brisco (a cura di), *Il nuovo pacchetto sull'unione bancaria nel quadro della regolamentazione dei servizi finanziari*, 95, 2012, 1 in http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg16/attachments/dossier/file_internets/000/007/131/DossierElettronico95.pdf.

Cfr. C. Allard, P. Koeva Brooks, J.C. Bludorn, F. Bornhorst, K. Christopherson, F. Ohnsorge, T. Poghosyan, *Toward a Fiscal Union for the Euro Area*, in *IMF staff discussion note*, September 2013, SDN/13/09, 6.

³¹ "Con l'espressione Basilea 3 si indica un insieme di provvedimenti approvati dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria in conseguenza della crisi finanziaria del 2007-08 con l'intento di perfezionare la preesistente regolamentazione prudenziale del settore bancario (a sua volta correntemente denominata Basilea 2), l'efficacia dell'azione di vigilanza e la capacità degli intermediari di gestire i rischi che assumono" in <http://www.bancaditalia.it/vigilanza/basilea3>.

³² Il Regolamento UE, n. 10243 del Consiglio del 15 ottobre 2013, attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche di vigilanza prudenziale degli enti creditizi. Già nella Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, Bruxelles, 12.9.2012 COM(2012) 510 final, era indicata *Una tabella di marcia verso l'Unione bancaria*, da raggiungere attraverso l'approvazione una normativa comune, avente ad oggetto: il sistema di garanzia dei depositi; l'accesso all'attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle imprese di investimento (CRD); i requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento (CRR); l'attribuzione alla BCE di taluni compiti relativi alla vigilanza prudenziale degli enti creditizi; la modifica di talune disposizioni del regolamento istitutivo dell'ABE. V. anche L. F. Signorini, *L'unione bancaria*, atti della Camera dei Deputati, Roma, 22 novembre 2012, in *www.bancaditalia.it*.

³³ Per contrastare la pressione dei mercati finanziari sui titoli di debito pubblico di singoli paesi, e l'effetto distorsivo generato sull'economia, l'Europa ha dovuto adottare misure economiche "non convenzionali" (L. Bini Smaghi, *Regole e istituzioni di politica economica in tempi di crisi*, Forum for EU-US Legal-Economic Affairs, Roma, 15 settembre 2011 in <http://www.ecb.int/press/key/date/2011/html/sp110915.it.html>), anche dal punto di vista giuridico, "to deal with the crisis the European Union and the Member States are adopting measures which are not wholly conventional"; come ha osservato l'Avvocato generale, sig.ra J. Kokott, nella causa Corte di Giustizia Europea sentenza CGE, n. C-370, 27 novembre 2012, Thomas Pringle c. Government of Ireland, Ireland, e così riportato da E. Chiti, *Il Meccanismo europeo di stabilità al vaglio della Corte di giustizia, Il commento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2, 2013, 149. In altri tempi ed in contesti analoghi, contrasti di natura economica sono stati risolti con "mezzi non giuridici", v. sul punto R. Federici, *Guerra o diritto?*, III ed., Napoli, ESI, 2013, pp. 29 ss., passim.

³⁴ Per una ricostruzione delle politiche di salvataggio adottate in sede europea, v. F. Donati, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'unione europea*, cit., 2 ss.; e A. Viterbo, R. Cisotta, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Dir. un. eur.*, 2, 2012, 323 e ss., in *DeJure*.

(ESM)³⁵, e un Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF)³⁶; e novellando l'art. 136 del TFUE³⁷.

In particolare, la UE ha adottato un pacchetto normativo, costituito da una direttiva e cinque regolamenti³⁸, e ha istituito il Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF)³⁹, composto da un insieme di organismi nazionali ed europei, di cui fa parte anche il nuovo Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS)⁴⁰, che opera in stretta collaborazione con la BCE⁴¹ e le autorità di vigilanza nazionali ed Europee⁴², quali: l'Autorità bancaria europea

³⁵ La decisione di adottare un meccanismo di stabilità permanente è stata presa nel Consiglio Europeo del 24 e 25 marzo 2011, dove è stato adottato il Patto *Euro Plus*, ed è stato deciso di modificare l'art. 136 TFUE. Tale Meccanismo è stato istituito con il Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (ESM), a Bruxelles il 2 febbraio 2012. La ratifica dello stesso è avvenuta per l'Italia con legge 23 luglio 2012, n. 116. (Si rileva che in pari data sono stati ratificati: con legge n. 115/2012, la Decisione del Consiglio europeo 2011/199/UE che ha modificato l'articolo 136 TFUE; e con legge, n. 114/2012, il Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* della UEM, il c.d. *Fiscal compact*). Il ESM dal giugno 2013, ha assunto le funzioni di assistenza finanziaria agli Stati membri precedentemente svolti dal fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) e del meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF). Per una disamina più approfondita del MES v. E. C. Rafiotta, *Il governo multilivello dell'economia, Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, Bologna, Bononia University Press, 2013, pp. 66 ss.

³⁶ Per una disamina della normativa di settore v. G. Carotenuto, I. Ricci, V. Fabiani, *La Riforma della Vigilanza Europea*, Orrick, Herrington & Sutcliffe, Newsletter – Italian Corporate Law Alert, 2011, in www.orrick.com.

³⁷ Con decisione del Consiglio Europeo, n. 2011/199/UE del 23 marzo 2011, è stato inserito il comma 3 all'art. 136 del TFUE, "Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità".

³⁸ Il pacchetto finanziario è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, n. 331 del 15 dicembre 2010: Regolamento UE, n. 1092/2010, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nell'Unione europea e che istituisce il Comitato europeo per il rischio sistemico; Regolamento UE, n. 1093/2010, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/78/CE della Commissione; Regolamento UE, n. 1094/2010, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/79/CE della Commissione; Regolamento UE, n. 1095/2010, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/77/CE della Commissione; il Regolamento UE, n. 1096/2010 del Consiglio, del 7 novembre 2010, che conferisce alla Banca centrale europea compiti specifici riguardanti il funzionamento del Comitato europeo per il rischio sistemico; e la Direttiva UE, n. 78/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, recante modifica delle direttive 98/26/CE, 2002/87/CE, 2003/6/CE, 2003/41/CE, 2003/71/CE, 2004/39/CE, 2004/109/CE, 2005/60/CE, 2006/48/CE, 2006/49/CE e 2009/65/CE per quanto riguarda i poteri dell'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), dell'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali) e dell'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati).

³⁹ Il SEVIF riunisce in una rete gli attori impegnati nella vigilanza finanziaria a livello nazionale e europeo, in base al principio di leale cooperazione, ex art. 4, par. 3, TUE. Lo scopo principale del SEVIF è garantire che le norme applicabili al settore finanziario siano attuate in modo adeguato per preservare la stabilità finanziaria, creare fiducia nell'intero sistema finanziario e assicurare una sufficiente protezione dei consumatori di servizi finanziari.

⁴⁰ Il CERS forma parte del Sistema europeo di vigilanza finanziaria (il SEVIF), è composto da un consiglio generale, un comitato direttivo, un segretariato, un comitato scientifico consultivo e un comitato tecnico consultivo; è presieduto dal Presidente della BCE, per i primi cinque anni, successivamente è nominato ex art. 20, Regolamento UE, n. 1092/2010. Il CERS "è responsabile della vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario in seno all'Unione al fine di contribuire a prevenire o attenuare i rischi sistemici alla stabilità finanziaria nell'Unione che derivano da sviluppi interni al sistema finanziario, tenendo conto degli andamenti macroeconomici, in modo da evitare periodi di turbolenze finanziarie diffuse. Esso contribuisce al corretto funzionamento del mercato interno garantendo in tal modo che il settore finanziario contribuisca in maniera duratura alla crescita economica", art. 3, Regolamento UE, n. 1092/2010.

⁴¹ La BCE fornisce al CERS supporto analitico, statistico, amministrativo e logistico, il CERS si avvale tra l'altro della consulenza tecnica delle banche centrali e delle autorità di vigilanza nazionali, in base al Regolamento UE, n. 1096/2010.

⁴² Ovvero il "comitato congiunto" delle autorità europee di vigilanza, ex art. 54 dei Regolamenti UE, n. 1093/2010, n. 1094/2010 e n. 1095/2010; e le "autorità competenti o di vigilanza degli Stati membri", ex art. 1, par. 2, Regolamenti UE, n. 1093/2010, n. 1094/2010 e n. 1095/2010 (v. art. 1, Regolamento UE, n. 1096/2010).

⁴³, l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali ⁴⁴, e l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati ⁴⁵, quest'ultima con funzione di vigilanza sulle società di *rating*, e su alcuni strumenti finanziari i c.d. *credit default swaps* ⁴⁶.

Tali Autorità contribuiscono all'elaborazione di norme per il proprio settore di competenza e alla loro applicazione uniforme. Inoltre, cooperano con il CERS alla sorveglianza, valutazione e misurazione del rischio sistemico degli Stati Membri, e allo sviluppo di piani di risanamento e di risoluzione delle crisi economiche e finanziarie, in attuazione del nuovo Patto di stabilità e crescita ⁴⁷.

3. Il Patto di stabilità e crescita, rafforzato

Per prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici, l'Unione è stata rafforzata anche dal lato della *governance* economica e della vigilanza sui bilanci pubblici degli Stati membri, con l'adozione di due pacchetti normativi, il *Six Pack* e il *Two Pack*, che hanno riformato il Patto di stabilità e crescita.

Tali interventi non apparivano, però, da soli sufficienti a rassicurare i mercati finanziari e gli stati finanziatori del MES ⁴⁸; pertanto la maggioranza degli Stati della Ue firmavano, il 2 marzo 2012, il c.d. *fiscal compact*, il Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria (TSCG), con cui voleva essere posto un controllo all'uso dell'indebitamento pubblico quale strumento di politica economica e delineato un coordinamento *ex ante* delle politiche economiche.

Il nucleo del Patto di Stabilità e Crescita è costituito dal coordinamento delle politiche economiche nazionali, dalla sorveglianza delle posizioni di bilancio, e dalle procedure preventive e correttive dei disavanzi eccessivi ⁴⁹.

⁴³ L'ABE istituita con Regolamento UE, n. 1093/2010, opera nell'ambito della normativa europea che si applica agli enti creditizi e agli istituti finanziari, nonché alle relative autorità di vigilanza competente, con l'obiettivo di proteggere l'interesse pubblico e contribuire alla stabilità e all'efficacia del sistema finanziario. L'Autorità assolve a compiti di sorveglianza del sistema creditizio e finanziario europeo e di protezione dei consumatori per i prodotti o servizi finanziari.

⁴⁴ In base al Regolamento UE, n. 1094/2010, l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni sorveglia e valuta gli sviluppi di mercato nei settori di sua competenza, svolgendo anche analisi economiche dei mercati, promuove la tutela dei titolari di polizze assicurative e dei beneficiari di schemi pensionistici.

⁴⁵ Come da art. 8 e ss. del Regolamento UE, n. 1095/2010, l'ESMA ha anche competenza di protezione dei consumatori in ambito finanziario.

⁴⁶ Il Regolamento UE, n. 236/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 marzo 2012, ha introdotto un regime comune agli Stati membri per vigilare sulle vendite allo scoperto e su taluni aspetti dei contratti derivati aventi ad oggetto la copertura del rischio dell'emittente (*credit default swap*).

⁴⁷ Cfr. A. Enria, *Nuove architetture e nuove regolamentazioni di vigilanza in Europa*, Congresso Annuale delle Associazioni dei Mercati, Napoli, 13 febbraio 2010, in www.bancaditalia.it; v. anche, G. Carotenuto, I. Ricci, V. Fabriani, *La Riforma della Vigilanza Europea*, cit.

⁴⁸ In tal senso R. Baratta, *Legal Issues Of The 'Fiscal Compact'. Searching for a mature democratic governance of the euro* in *Dir. un. eur.*, 04, 2012, 647 ss., in *DeJure*, "some governments, and above all the ECB, argued that Articles 121, 126, 136 TFEU and Protocol N. 12, and Regulations 1466/97 and 1467/97, as revised by the so-called Six pack, as well as the approval of the *Euro Plus Pact*, were not enough to re-establish market confidence, though the Six pack reform focused on national debts and macroeconomics imbalances, impacting on states with earlier sanctions".

⁴⁹ Il *corpus* originario del PSC è contenuto nel Regolamento CE, n. 1466/97, del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, come modificato prima dal Regolamento CE, n. 1055/2005, del Consiglio del 27 giugno 2005, e successivamente dal Regolamento UE, n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011; e nel

Con l'adozione prima del c.d. *Six Pack*, del 23 novembre 2011⁵⁰ e poi del c.d. *Two Pack*, del 21 maggio 2013⁵¹, sono state disciplinate in modo più dettagliato le competenze europee in materia di politica economica ex artt. 121, 126 e 136 del TFUE⁵².

Tale novella rafforza la *governance* europea e il coordinamento delle politiche economiche nazionali, indirizzandole alla stabilità finanziaria attraverso: il contenimento della spesa pubblica; una sorveglianza sui documenti programmatici e di bilancio e sui quadri macroeconomici e finanziari differenziata in funzione delle condizioni economiche dei singoli paesi; la conformazione strutturale e procedurale di tali documenti; l'implementazione delle procedure preventive, correttive ed esecutive in caso di squilibri economici, per garantire l'effettività degli indirizzi impartiti.

La riforma traccia un doppio binario di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio a seconda dell'appartenenza dello Stato membro all'Eurozona. Ai paesi non aderenti sono indirizzate le norme di conformazione dei quadri di bilancio e quelle relative alla procedura di sorveglianza anche macroeconomica; mentre le procedure preventive, correttive ed esecutive e quelle di sorveglianza rafforzata per i paesi in grave difficoltà finanziaria, operano soltanto per gli Stati la cui moneta è l'Euro, come anche l'applicazione dei nuovi Regolamenti nn. 472 e 473 del 2013, il c.d. *Two Pack*⁵³.

La politica di bilancio può essere riassunta in base ai tipi di intervento integrato:

1. conformazione (del contenuto) dei quadri di bilancio nazionali;

Regolamento CE, n. 1467/97, del Consiglio del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, come modificato prima dal Regolamento CE, n. 1056/2005 del Consiglio del 27 giugno 2005 e successivamente dal Regolamento UE, n. 1177/2011 del Consiglio dell'8 novembre 2011.

⁵⁰ Tale pacchetto, in vigore dal 13 dicembre 2011, comprende cinque regolamenti e sei direttive, pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea n. 306, del 23.11.2011, Regolamento UE, n. 1173/2011, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; Regolamento UE, n. 1174/2011, del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; Regolamento UE, n. 1175/2011, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che modifica il Regolamento CE, n. 1466/97, del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; Regolamento UE, n. 1176/2011, del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; Regolamento UE, n. 1177/2011, del Consiglio, dell'8 novembre 2011, che modifica il Regolamento CE, n. 1467/97, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; Direttiva, n. 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

⁵¹ Il *Two Pack*, pubblicato in GUCE, n. 140, del 27.05.2013, comprende il Regolamento UE, n. 472/2013, del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria, ed il Regolamento UE, n. 473/2013, del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

⁵² V. anche gli artt. 3, 119-144, 219, 282-284, TFUE e gli annessi protocolli, n. 12, sulla procedura per i disavanzi eccessivi, e, n. 13, sui criteri di convergenza. Per una ricostruzione dell'attuale quadro di bilancio v. J. Angerer, *Un nuovo quadro per le politiche di bilancio*, cit.

⁵³ Tale novella costituisce un "pacchetto di misure volte a modificare e integrare l'originario Patto di stabilità e crescita (PSC), costituito dai regolamenti 1466 e 1467 del 1997. Due regolamenti del *Six Pack* (il 1173 e il 1174/2011) si fondano sull'art. 136 TFUE, una norma valida solo per l'Eurogruppo; i loro effetti si producono quindi solo per gli Stati euro. Gli altri tre regolamenti e la direttiva valgono per tutti gli Stati membri: i Regolamenti 1175 e 1176/2011 si richiamano all'art. 121 par. 6, il Regolamento 1177/2011 e la Direttiva 85/2011 all'art. 126 par. 14 (il primo al comma 2 di questa disposizione, la seconda al comma 3)", così G. L. Tosato, *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, in (a cura di) G. Bonvicini, F. Brugnoli, *Il fiscal compact*, in *Quaderni LAI*, Roma, 2012, 20.

2. coordinamento delle (procedure di bilancio) politiche economiche nazionali;
3. sorveglianza multilaterale, rafforzata per i paesi in gravi difficoltà finanziaria, attraverso il monitoraggio e valutazione:
 - dei bilanci;
 - dei documenti programmatici e di bilancio;
 - degli indicatori degli squilibri macroeconomici.
4. (procedure di) prevenzione e correzione:
 - dei disavanzi eccessivi;
 - degli squilibri macroeconomici eccessivi.
5. misure esecutive, a garanzia dell'effettività dell'azione europea:
 - in caso di manipolazione dei dati statistici;
 - per l'attuazione delle procedure preventive e correttive.

Tali procedure appaiono così articolate:

a) *Conformazione dei quadri di bilancio.*

La normativa comunitari disciplina in modo uniforme la struttura (i quadri ⁵⁴) dei bilanci nazionali, Direttiva UE n. 85/2011 ⁵⁵; permettendo così alle istituzioni di effettuare una sorveglianza omogenea sui bilanci e sui dati e le statistiche ivi contenuti ⁵⁶.

Le disposizioni del quadro di sorveglianza dei bilanci si applicano all'amministrazione pubblica nel suo insieme, compresi i sottosettori e le amministrazioni locali ⁵⁷.

⁵⁴ Per quadro di bilancio la Direttiva UE, n. 85/2011, art. 2, intende le disposizioni, le procedure e le norme che si applicano ai bilanci nazionali, ed in particolare il sistema di contabilità di bilancio e segnalazione delle statistiche; le regole e le procedure riguardanti la preparazione delle previsioni per la programmazione di bilancio; le regole di bilancio numeriche; le procedure di bilancio; i quadri di bilancio a medio termine; i dispositivi di monitoraggio e analisi indipendenti tesi a rafforzare la trasparenza; la disciplina tra amministrazioni pubbliche e sottosettori in materia di bilancio.

⁵⁵ La Direttiva n. 2011/85/UE, dell'8 novembre 2011 del Consiglio, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, ex art. 126, paragrafo 14, comma 3, TFUE, disciplina un sistema di contabilità uniforme per tutti i settori della a., soggetti ad un controllo interno ed ad un *audit* indipendente, disponibile al pubblico (capo II, dir. cit.). La programmazione di bilancio si basa sulle previsioni macroeconomiche e di bilancio realistiche che utilizzano le informazioni più aggiornate, a tal fine gli Stati Membri e la Commissione avviano su tali previsioni un "dialogo tecnico" (capo III). Nonché sull'adozione di regole di bilancio numeriche che promuovano il rispetto dei valori di riferimento del disavanzo e del debito fissati dal TFUE e un orizzonte di programmazione del bilancio pluriennale che rispetti gli MTO (capo IV). Inoltre, prevede l'istituzione di quadro di bilancio a medio termine credibile ed efficace, e l'adozione di un orizzonte di programmazione almeno triennale; con obiettivi di bilancio pluriennale trasparenti in termini di disavanzo e debito (capo V). Gli Stati assicurano che tutte le misure dei quadri di bilancio si applicano a tutti i settori dell'amministrazione pubblica, quindi l'uniformità delle norme e procedure contabili nonché l'integrità dei sistemi di raccolta e elaborazione dei dati, in base ai principi di completezza e trasparenza di quadri di bilancio (Capo VI).

⁵⁶ "Per quanto riguarda le statistiche, il Regolamento (CE) n. 223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, sulle statistiche europee ha istituito un quadro legislativo per la produzione di statistiche europee ai fini dell'elaborazione, dell'applicazione, del monitoraggio e della valutazione delle politiche dell'Unione. Tale regolamento ha altresì fissato i principi inerenti allo sviluppo, alla produzione e alla diffusione di statistiche europee, vale a dire indipendenza professionale, imparzialità, obiettività, affidabilità, segreto statistico e favorevole rapporto costi-benefici, fornendo definizioni precise di ciascuno di questi principi. Il Regolamento (CE) n. 479/2009 del Consiglio, del 25 maggio 2009, relativo all'applicazione del protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato al trattato che istituisce la Comunità europea ha rafforzato il potere della Commissione di verificare i dati statistici utilizzati per la procedura per i disavanzi eccessivi" (5° considerando, Direttiva CE, n. 85/2011).

⁵⁷ Cfr. 23° considerando della Direttiva UE, n. 85/2011 e Regolamento CE n. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996 relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità.

Le statistiche e i dati forniti devono essere validi e provenire da soggetti indipendenti ⁵⁸; il Regolamento Ue, n. 1173/2011 prevede in caso di manipolazione l'irrogazione di una sanzione amministrativa, l'ammenda ⁵⁹.

b) *Coordinamento delle procedure di bilancio e delle politiche economiche.*

Dal punto di vista procedurale il Regolamento UE, n. 473/2013 ⁶⁰ disciplina in modo uniforme parte del contenuto dei documenti di bilancio e delle loro fasi di approvazione, dettando un calendario comune di monitoraggio e valutazione dei documenti ed un calendario comune di pubblicazione ⁶¹:

- entro il 31 dicembre, i bilanci,
- entro il 15 ottobre, i progetti di bilancio per l'anno successivo,
- entro il 15 aprile e non oltre il 30 aprile, i programmi di bilancio a medio termine, insieme ai programmi di stabilità e ai programmi nazionali di riforma.

Il Regolamento CE n. 1466/1997 come modificato dal Regolamento UE n. 1175/2011⁶² disciplina le disposizioni relative al contenuto dei programmi di stabilità (per i paesi aderenti alla moneta unica) e dei programmi di convergenza (per i paesi non aderenti alla moneta unica).

Dispone inoltre l'istituzione di un organismo nazionale indipendente per il monitoraggio delle regole di bilancio durante la fase di approvazione dei documenti ⁶³.

⁵⁸ In base al principio dell'indipendenza delle statistiche, Sez. 3 bis, Regolamento CE, n. 1466/1997.

⁵⁹ Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione (v. Capo V, Regolamento UE, n. 1173/2011), può decidere di imporre una ammenda nel caso che uno Stato "volontariamente" o per "negligenza grave" fornisca un'errata rappresentazione dei dati relativi al disavanzo e al debito, rilevanti per l'applicazione degli artt. 121 o 126 TFUE, o del Protocollo 12, procedura per disavanzi eccessivi. Nello svolgimento dei propri compiti la Commissione può compiere tutte le indagini necessarie per accertare la violazione del diritto europeo, l'errata rappresentazione dei dati, attraverso richieste di informazioni "e può effettuare ispezioni in loco ed accedere ai conti di tutte le entità governative a livello centrale, statale, locale e di sicurezza sociale". L'importo dell'ammenda non è superiore al 0,2% del Pil dello Stato membro.

⁶⁰ Il Regolamento UE, n. 473/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro, ex art. 121, comma 6, 136 del TFUE.

⁶¹ Calendario comune di bilancio, art. 4 Reg., cit.: entro il 15 aprile e non oltre il 30 aprile gli Stati Membri rendono pubblici nel contesto del Semestre Europeo i propri "programmi di bilancio nazionale a medio termine", triennali, insieme ai "programmi nazionali di riforma" e ai "programmi di stabilità" (i programmi di bilancio e quelli di stabilità possono essere contenuti in un unico documento). Tali programmi devono essere coerenti con il quadro di coordinamento delle politiche economiche, quindi con gli indirizzi ricevuti a livello europeo nel contesto del "ciclo annuale di sorveglianza". Entro il 15 aprile sono resi pubblici anche il "progetto di bilancio dell'amministrazione centrale", per l'anno successivo, e i "parametri principali" dei progetti di bilancio di tutti i sotto settori dell'amministrazione. Il "bilancio per l'amministrazione centrale" è adottato dallo Stato insieme ai "parametri" entro il 31 dicembre di ogni anno. Calendario comune dei documenti programmatici di bilancio per l'anno successivo, artt. 6 e 7, Reg. cit.: entro il 15 ottobre gli Stati membri trasmettono alla Commissione e all'Eurogruppo un progetto di documento programmatico di bilancio per l'anno successivo; entro il 30 novembre la Commissione adotta un parere sul tale documento - adotta tale parere entro due settimane in caso di inosservanza particolarmente grave degli obblighi di politica finanziaria definiti nel PSC -, ed una valutazione globale sulla situazione economica dell'Unione.

⁶² Il Regolamento CE n. 1466/1997, indica per ciascun Stato membro come formulare gli obiettivi a medio termine (sez. 1 bis), che devono essere inseriti nei propri quadri di bilancio in base al Capo IV della Direttiva UE, 85/2011; disciplina il contenuto dei programmi di stabilità (sez. 2) e dei programmi di convergenza (sez. 3) che gli Stati Membri devono presentare alla Commissione e al Consiglio.

⁶³ L'Ufficio Parlamentare di bilancio monitora, ex art. 5 del Reg. UE, n. 473/2013, l'osservanza e l'adozione delle regole numeriche di bilancio (art. 2 bis, Reg. CE, n. 1466/1997 e art. 5, Dir., UE n. 85/2011); inoltre fornisce valutazioni, anche pubbliche, sulle regole di bilancio nazionali, per quanto concerne: il verificarsi di circostanze che portano all'attivazione del meccanismo di correzione, per violazioni significative del MTO; la conformità del procedimento di correzione del bilancio alle norme e ai piani nazionali; l'eventuale verificarsi di circostanze che possono portare a deviazioni temporanea dal MTO, ovvero il venir meno di tali circostanze.

c) *Sorveglianza multilaterale.*

La sorveglianza⁶⁴ effettuata dal Consiglio e dalla Commissione ha ad oggetto il monitoraggio dell'evoluzione economica di un paese e la valutazione della sua compatibilità con il PSC e con gli indirizzi di politica economica.

Tale attività si esprime durante tutto il ciclo annuale di sorveglianza⁶⁵, articolato nel c.d. semestre europeo⁶⁶, con l'invio di pareri, raccomandazioni, decisioni e valutazioni globali sullo stato dell'economia europea⁶⁷. A tale attività si affianca anche quella di "consulenza integrata" nei confronti degli Stati Membri⁶⁸.

Il carattere multilaterale della sorveglianza è assicurato dalla cooperazione degli Stati membri, ex art. 121 TFUE, nel fornire alle istituzioni europee le informazioni necessarie per monitorare l'evoluzione della politica economica nazionale, in particolare attraverso l'elaborazione e l'adozione dei programmi di stabilità e di convergenza, dove sono indicati i dati economici più rilevanti di un paese⁶⁹, ma anche con l'invio dei principali documenti di contabilità nazionale⁷⁰ e dei piani di emissione del debito pubblico⁷¹.

⁶⁴ V. art. 2-bis del Regolamento CE, n. 1466/1997, attività comprese nel c.d. semestre europeo: a) elaborazione e sorveglianza sull'attuazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche dei paesi membri (ex art. 121, par. 2 TFUE); b) formulazione e verifica sull'attuazione degli orientamenti di materia di occupazione (ex art. 148, par. 2 TFUE); c) presentazione da parte degli Stati e valutazione da parte delle istituzioni dei "programmi di stabilità" e dei "programmi di convergenza"; d) e dei "programmi nazionali di riforma, definiti in base ad a) e b); e) sorveglianza di bilancio volta a prevenire gli squilibri macroeconomici eccessivi ex art. 2-bis, commi 1 e 2) Regolamento UE, n. 1176/2011.

⁶⁵ Art. 3, 1), Regolamento UE, n. 473/2013.

⁶⁶ Il semestre europeo è il "ciclo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio" (V. <http://www.consilium.europa.eu/special-reports/european-semester?lang=it>.) Il 17 giugno 2010, il Consiglio europeo ha deciso di introdurre il Semestre europeo quale strumento per il coordinamento, ex ante, delle politiche economiche (a partire dal 1° gennaio 2011). Il Semestre europeo comprende ai sensi dell'art. 2-bis del Regolamento CE n. 1466/97, l'elaborazione e la sorveglianza sull'attuazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri, la formulazione e la verifica sull'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione, la presentazione e la valutazione di programmi di stabilità, dei programmi di convergenza, dei programmi nazionali di riforma la sorveglianza di bilancio volta a prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici. V. anche BCE, *Un patto di bilancio per un'unione economica e monetaria rafforzata*, cit.

⁶⁷ Art. 11, Regolamento CE, n. 1466/1997 e art. 121, par. 3 TFUE. Il semestre europeo "ha preso avvio a partire dal 2011, con la seguente tempistica: NOVEMBRE: adozione da parte della Commissione europea dell'Analisi annuale della crescita, che definisce le priorità per l'anno successivo in materia politiche macroeconomiche; MARZO: il Consiglio europeo definisce, sulla base dell'Analisi annuale della crescita, gli orientamenti dell'UE per le politiche nazionali; FINE APRILE: ciascuno Stato membro sottopone il proprio Programma di Stabilità e il Piano Nazionale di Riforma; MAGGIO-INIZIO GIUGNO: sulla base dei PdS e dei PNR, la Commissione europea elabora le raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati membri, che vengono adottate dal Consiglio". In tal senso a cura del Senato della Repubblica, Servizio del Bilancio, *La governance economica europea*, cit., 9.

⁶⁸ Il comma 3, dell'art. 2-bis, del Regolamento CE, n. 1466/1997, disciplina la consulenza integrata fornita dal Consiglio e dalla Commissione sulle politiche macrofinanziarie e macrostrutturali, previsti dagli artt. 121 e 148 TFUE, dal Regolamento UE n. 1466/1997 e dal Regolamento UE, n. 1176/2011.

⁶⁹ Dove sono indicati, ex artt. 3 e 7 (v. anche sez. 1, 2 e 3) del Regolamento CE, n. 1466/1997, l'obiettivo di bilancio di medio termine, i dati sulla coerenza del programma con gli indirizzi di massima di politica economica e il programma nazionale di riforma, le principali ipotesi sul previsto andamento dell'economia, nonché sulle altre principali variabili economiche, una stima quantitativa dei provvedimenti di bilancio e delle altre misure di politica economica adottate per conseguire gli MTO, una analisi delle principali riforme strutturali; l'analisi delle ripercussioni di eventuali modifiche alle principali ipotesi economiche; nonché, le ragioni di una eventuale deviazione dal percorso di riavvicinamento al MTO. Tali programmi sono presentati annualmente e non più tardi del 30 aprile, artt. 4 e 8, Reg. cit.

⁷⁰ In base all'art. 6 del Regolamento UE, n. 473/2013 il "documento programmatico di bilancio" deve essere coerente con gli indirizzi di politica economica delle istituzioni europee, ovvero con le raccomandazioni formulate nel contesto del PSC, del ciclo annuale di sorveglianza, e dei pareri sul "programma di partenariato economico" (art. 9, Reg. ult. cit.). Il progetto di documento programmatico di bilancio deve contenere: l'obiettivo di saldo di bilancio per le amministrazioni pubbliche; le proiezioni delle entrate e delle spese a politiche invariate; gli obiettivi di entrate e spese; le informazioni riguardanti le spese delle amministrazioni pubbliche per funzione, anche per l'istruzione, la sanità e l'impiego; descrizione e quantificazione delle misure di spese e entrate per l'anno successivo in ogni sottosettore; le previsioni macroeconomiche indipendenti e gli

Proprio su tali documenti si basa l'attività di sorveglianza delle istituzioni, infatti, il Consiglio valuta se i programmi di stabilità e di crescita e se le ipotesi economiche ivi contenute siano plausibili e se il percorso di ravvicinamento verso l'obiettivo di medio termine sia adeguato e raggiungibile⁷²; inoltre, la Commissione valuta, con parere, i documenti programmatici di bilancio entro il 30 novembre di ogni anno⁷³.

Al fine di permettere il coordinamento e l'assistenza tra i vari plessi dell'organizzazione europea e nazionale sono disciplinate diverse forme di “dialogo”. Per permettere il controllo sulla veridicità e la congruenza dei dati statistici forniti dagli Stati è previsto: un intensificato “dialogo economico” tra le istituzioni europee⁷⁴ ed un “dialogo tecnico” tra le istituzioni e i paesi interessati⁷⁵. Inoltre, è previsto un “dialogo permanente” tra le istituzioni e gli Stati oggetto di procedure preventive o correttive, con l'invio da parte della Commissione: di “missioni in loco” o “missioni di sorveglianza” per controllare la situazione economica di uno Stato; e di “missioni di sorveglianza rafforzata” e di “missioni di verifica” per la verifica dello stato di attuazione dei piani o delle raccomandazioni⁷⁶. Infine, in caso di gravi difficoltà finanziarie lo Stato può richiedere “assistenza tecnica” alla Commissione⁷⁷.

d) *Sorveglianza degli squilibri macroeconomici, anche eccessivi.*

A seguito della riforma del PSC l'attività di sorveglianza svolta dalle istituzioni durante il semestre europeo ha ad oggetto anche gli indici macroeconomici e microfinanziari più rilevanti degli Stati membri, al fine di prevenire o correggerne, gli squilibri macroeconomici⁷⁸ e finanziari (v. *infra*, lett. e).

sviluppi economici per la realizzazione degli obiettivi in bilancio; l'indicazione di ogni parametro utilizzato per le previsioni di bilancio e la stima delle misure aggregate ed il loro impatto sul bilancio; le modalità con cui le riforme strutturali e gli investimenti pubblici siano conformi agli indirizzi ricevuti e contribuiscano a conseguire gli obiettivi di crescita e occupazione.

⁷¹ La Commissione e l'Eurogruppo sono informati in modo “preventivo” e “tempestivo”, con relazione, dei piani di emissione del debito nazionale, in tal senso art. 8, Regolamento UE, n. 473/2013 e art. 6, TSCG.

⁷² Cfr. Regolamento CE, n. 1466/1997, artt. 5 e 9.

⁷³ Per i documenti programmatici di bilancio per l'anno successivo gli artt. 6 e 7 del Regolamento UE, n. 473/2013 disciplinano il contenuto e il calendario comune.

⁷⁴ Cfr. Sez. 1-bis bis, Regolamento CE, n. 1466/1997; Sez. 1 bis, Regolamento CE, n. 1467/1977; Capo II, art. 3, Regolamento UE, n. 1173/2011; art. 6, Regolamento UE, n. 1174/2011; art. 14, Regolamento UE, n. 1176/2011; e art. 15, Regolamento UE, n. 473/2013. La competente commissione del Parlamento può offrire agli Stati Membri interessati dalle decisioni di partecipare ad uno “scambio di opinioni”.

⁷⁵ Art. 4, comma 5, Direttiva UE, n. 85/2011.

⁷⁶ Sez. 4, del Regolamento CE n. 1466/1997, “missioni in loco”, allo scopo di valutare la situazione economica dello Stato membro e di identificare eventuali rischi o difficoltà per il rispetto degli MTO; e “missioni di sorveglianza rafforzata”, nel caso in cui uno Stato sia stato oggetto di parere del Consiglio volte al rafforzamento dei programmi per garantire il percorso di aggiustamento verso l'MTO (v. anche art. 10 bis, Regolamento 1467/1997). In base all'art. 13 del Regolamento UE, n. 1176/2011 la Commissione garantisce un dialogo permanente con le autorità degli Stati membri anche, effettuando “missioni di sorveglianza” allo scopo di valutare la situazione economica; e effettuando ex art. 9, comma 3, Reg. ult. cit., “missioni di sorveglianza rafforzata” per controllarne l'attuazione del “piano correttivo” quando lo Stato sia sottoposto ad una procedura per disavanzi eccessivi a causa di gravi squilibri macroeconomici. La Commissione d'intesa con la BCE e le Autorità di vigilanza europee, possono ex art. 3, comma 5, Regolamento UE, n. 472/2013, effettuare “missioni di verifica” dei progressi realizzati nell'attuazione delle misure atte a eliminare le cause, o le cause potenziali di gravi difficoltà finanziarie.

⁷⁷ Ex art. 7, comma 8 del Regolamento UE, n. 472/2013, la Commissione può inviare personale tecnico di supporto allo Stato per l'attuazione del programma di aggiustamento macroeconomico.

⁷⁸ In base all'art. 2 del Regolamento UE, n. 1176/2011, gli squilibri macroeconomici sono “ogni tendenza” che possa determinare “sviluppi macroeconomici che hanno, o potrebbero avere, effetti negativi sul corretto funzionamento

A tale scopo il Regolamento Ue, n. 1176/2011⁷⁹, ha istituito un “meccanismo di allerta” con funzione “preventiva”⁸⁰, attraverso il quale la Commissione monitora l’evoluzione degli indici economici degli Stati membri, rispetto ad un “quadro di valutazione” composto da indicatori economici, finanziari e strutturali, con “soglie d’allerta”⁸¹; indicando poi in una “relazione annuale” i risultati di tale valutazione⁸².

La Commissione sottopone i paesi⁸³ che presentano sintomi di squilibri economici ad un “esame approfondito” della loro economia⁸⁴ - anche con l’invio di “missioni di sorveglianza”⁸⁵ -, per individuarne le cause e richiedere, con raccomandazione, l’adozione misure precauzionali⁸⁶ e correttive di politica economica.

In quest’ultimo caso, se gli squilibri macroeconomici risultano “gravi” o “eccessivi”, la Commissione avvia la procedura per disavanzi eccessivi e richiede che lo Stato adotti un “piano d’azione correttivo”, in cui sono riportate le misure adottate e che si intende adottare per correggere gli squilibri, ed un calendario per la loro esecuzione, che deve essere approvato dal Consiglio con raccomandazione, in cui sono elencate le misure specifiche da adottare⁸⁷.

L’attuazione del piano è oggetto di monitoraggio e valutazione da parte delle istituzioni, anche attraverso l’invio di “missioni di sorveglianza rafforzata”⁸⁸. La procedura si conclude quando lo Stato non presenta più squilibri eccessivi.

Il Regolamento UE n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011, ha previsto misure esecutive per contribuire alla correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro, che comportano l’irrogazione di sanzioni per mancata elaborazione del piano di azione correttivo, quali i depositi fruttiferi convertibili in ammende in caso di continuata inosservanza delle raccomandazioni europee⁸⁹.

e) *Sorveglianza rafforzata per i paesi in gravi difficoltà finanziaria.*

dell’economica di uno Stato membro, dell’Unione economica e monetaria o dell’intera Unione”. Mentre gli “squilibri eccessivi” sono quei “gravi” squilibri che mettono o potrebbero mettere a rischio il corretto funzionamento dell’Unione economica monetaria.

⁷⁹ Tale Regolamento integra la procedura di sorveglianza multilaterale prevista dall’art. 121, par. 3 e 4, TFUE in base al principio di sussidiarietà previsto dall’art. 5 del TFUE, e si applica nel contesto del c.d. semestre europeo, v. in particolare considerando 27.

⁸⁰ Gli artt. 3 e 4 del Regolamento UE, n. 1176/2011 disciplinano il “meccanismo di allerta” per gli squilibri macroeconomici.

⁸¹ Il “quadro di valutazione” deve fornire anche indicazioni utili al fine di individuare tempestivamente gli squilibri di uno Stato, e le cause interne (debito pubblico e privato, mercati finanziari, mercato creditizio e disoccupazione), o esterne (posizione delle partite correnti, investimenti nello Stato, tassi di cambio, quote di mercato dell’esportazione, prezzi e costi delle merci, competitività non legata ai prezzi) degli stessi; v. art. 4 Regolamento UE, n. 1176/2011.

⁸² Art. 15, Reg. cit.

⁸³ Considerando 16, Reg. ult. cit.

⁸⁴ Art. 5 del Regolamento UE, n. 1176/2011.

⁸⁵ Art. 13 Reg. cit.

⁸⁶ Ex art. 121, par. 2, il Consiglio può adottare raccomandazioni di natura politico economica, come previsto dall’art. 6 del Regolamento UE, n. 1176/2011.

⁸⁷ Art. 6, Reg. cit.

⁸⁸ Art. 7, Reg. ult. cit.

⁸⁹ La sanzione prevista è di importo pari allo 0,1 % del PIL realizzato nell’anno precedente dallo Stato membro interessato.

In caso di difficoltà finanziaria è prevista per i paesi dell'euro zona una sorveglianza “rafforzata”, alternativa rispetto alle altre procedure previste, di cui è sospesa l'applicazione⁹⁰.

La Commissione sottopone a sorveglianza rafforzata i paesi che richiedono o ricevono assistenza finanziaria, ovvero che risultano o rischiano di trovarsi in grave difficoltà per la stabilità finanziaria⁹¹; in base a quanto rilevato dal “meccanismo di allerta” o dall’“esame approfondito” della loro economia, v. *supra*⁹². La Commissione rinnova tale decisione ogni sei mesi.

Lo Stato Membro sottoposto a tale procedura deve adottare tutte le misure volte ad eliminare le cause, o le cause potenziali, delle difficoltà riscontrate, inoltre è sottoposto ad obblighi più stringenti di informazione sullo stato della propria economia, anche fornendo apposite relazioni⁹³.

Il Regolamento UE, n. 472/2013, attribuisce alla Commissione e al Consiglio ampi poteri di indirizzo economico, proporzionali alla gravità della situazione⁹⁴. In particolare, le istituzioni possono: raccomandare l'adozione di “misure correttive”, di “misure correttive precauzionali”; richiedere l'adozione da parte dello Stato di un “programma di aggiustamento macroeconomico”⁹⁵; sorvegliare l'attuazione del programma anche attraverso l'invio di “missioni di verifica” periodiche nello Stato⁹⁶; fornire allo stesso “assistenza tecnica”⁹⁷; nonché, modificare le condizioni per le quali è stata accordata assistenza finanziaria al paese; e modificare o sospendere le sanzioni già irrogate in base ad una procedura esecutiva.

f) *Procedura di allarme preventivo (il c.d. braccio preventivo).*

⁹⁰ Artt. 3, 10, 11, 12, 13 del Regolamento UE, n. 472/2013.

⁹¹ In base all'art. 1 del Regolamento UE, n. 472/2013, i in cui i paesi dell'area Euro, “si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria o la sostenibilità delle loro finanze pubbliche, con potenziali ripercussioni negative su altri Stati membri nella zona euro”, ovvero “richiedono o ricevono assistenza finanziaria da uno o più altri Stati membri o paesi terzi, dal Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF), dal Meccanismo europeo di stabilità (MES), dal fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) o da altre istituzioni finanziarie internazionali pertinenti quali il Fondo monetario internazionale (FMI)”.

⁹² In base all'art. 5 del Regolamento UE, n. 1176/2011, e all'art. 2 del Regolamento UE, n. 472/2013, la Commissione procede ad una valutazione completa della situazione economica di un paese con particolare riguardo agli indici finanziari, le “condizioni di credito praticate allo Stato”, il “piano di rimborso dei suoi obblighi debitori”, la “solidità” di bilancio, la sostenibilità delle “finanze pubbliche”, della rilevanza del “carico debitorio”, e dal “rischio” di contagio delle tensioni finanziarie e di bilancio.

⁹³ Cfr. art. 10 commi 2, 3 e 6, del Regolamento UE, n. 473/2013 e art. 3 del Regolamento UE, n. 472/2013. In particolare, lo Stato deve comunicare alla BCE informazioni disaggregate sull'evoluzione del proprio sistema finanziario; effettua sotto la vigilanza della BCE le prove da stress e le analisi di sensibilità, per valutare la resistenza a shock finanziari e macroeconomici; fornire valutazioni periodiche della propria capacità di vigilanza nel settore finanziario; e fornire alla Commissione e alla Bce una valutazione delle potenziali vulnerabilità del sistema finanziario.

⁹⁴ V. 4° considerando del Regolamento UE, n. 472/2013.

⁹⁵ Il “programma di aggiustamento macroeconomico” è adottato dallo Stato membro che intende richiedere assistenza finanziaria, ed è sostitutivo del “programma di partenariato economico” ex art. 7 del Regolamento UE, n. 472/2013. Nella preparazione del programma lo Stato deve tenere conto della strategia dell'Unione per la crescita e l'occupazione; e può coinvolgere le parti sociali e la società civile. In tale programma è indicato il percorso per ristabilire la stabilità finanziaria e la capacità dello Stato a finanziarsi autonomamente e deve essere approvato dal Consiglio, su proposta della Commissione. La sorveglianza sul programma dura fino a quando lo Stato non ha rimborsato almeno il 75% del finanziamento ricevuto.

⁹⁶ Le missioni di verifica sostituiscono le missioni in loco, art. 3, comma 5, Regolamento UE, n. 472/2013.

⁹⁷ Qualora lo Stato ha capacità amministrative insufficienti o riscontri problemi significativi nell'attuare il programma, può richiedere assistenza tecnica alla Commissione ex art. 7, comma 8 del Regolamento UE, n. 472/2013.

Con la procedura di *early warning* prevista dal Regolamento Ce, n. 1466/1997, il Consiglio richiede allo Stato membro di adottare le misure necessarie per evitare che il disavanzo diventi eccessivo ai sensi dell'art. 121, commi 3 e 4 TFUE ⁹⁸.

La mancata adozione di tali misure può comportare l'irrogazione di sanzioni amministrative quali la costituzione di un deposito fruttifero (Regolamento Ue, n. 1173/2011), fino alla correzione delle situazioni di potenziale disavanzo eccessivo.

g) *Procedura correttiva (il c.d. braccio correttivo)*.

Quando lo scostamento rispetto all'MOT rappresenta un grave inadempimento degli obblighi relativi alla politica di bilancio, si avvia la procedura *correttiva* per i *disavanzi eccessivi*, prevista dal Regolamento Ce n. 1467/1997 come modificato dal Regolamento Ue n. 1177/2011, in base alla quale il Consiglio stabilisce, ex art. 126 TFUE, l'esistenza di un disavanzo eccessivo.

Lo Stato sottoposto a tale procedura invia al Consiglio e alla Commissione un "programma di partenariato economico" previsto dal Regolamento UE n. 473/2013, in cui indica gli interventi e le riforme strutturali necessarie e da attuare per correggere il disavanzo ⁹⁹, sul quale le istituzioni adottano un parere; inoltre, deve adottare un "piano di azione correttivo", v. *supra*, in base al Regolamento UE, n. 1176/2011; e, su richiesta della Commissione, fornire informazioni aggiuntive sullo stato della propria economia ¹⁰⁰.

Nel caso lo Stato non ottemperi alle raccomandazioni del Consiglio e il disavanzo persista, in base al Regolamento UE, n. 1173/2011, le istituzioni possono adottare sanzioni amministrative, quali la conversione di un deposito fruttifero in infruttifero, la costituzione di un deposito infruttifero ovvero, l'irrogazione di una ammenda ¹⁰¹.

h) *Procedure esecutive*.

Per garantire l'effettività dell'esecuzione della sorveglianza di bilancio, il Regolamento UE, n. 1173/2011, ha previsto delle sanzioni amministrative, quali depositi fruttiferi, infruttiferi e ammende, per gli Stati dell'Eurozona che non adempiano a quanto raccomandato dal Consiglio nella parte preventiva ¹⁰², nella parte correttiva ¹⁰³, ovvero che manipoli i dati

⁹⁸ Al fine di evitare un disavanzo eccessivo dovuta ad una deviazione significativa dal percorso di riavvicinamento al MTO, in virtù degli artt. 6 e 10, Regolamento CE, n. 1466/1997, la Commissione rivolge allo Stato membro l'avvertimento previsto dall'art. 121, comma 4, TFUE. Successivamente il Consiglio adotta una raccomandazione in cui sono indicati gli interventi che lo Stato dovrà effettuare nei successivi cinque mesi, ridotti a tre se la situazione è particolarmente seria. Il Consiglio su raccomandazione della Commissione può adottare una decisione in cui consta l'assenza di interventi efficaci da parte dello Stato.

⁹⁹ Tale programma, sviluppa il programma nazionale di riforma e il programma di stabilità, ex art. 9, Regolamento UE, n. 273/2013; durante la fase di monitoraggio della correzione del disavanzo eccessivo può essere sostituito dal piano d'azione correttivo degli squilibri macroeconomici eccessivi, ex artt. 8, e 9, par. 4, Regolamento UE, n. 1176/2011.

¹⁰⁰ Ex art. 10 Regolamento UE, n. 243/2013, inoltre ex 14, la Commissione di adottare atti delegati in mancanza di opposizione del Parlamento e dal Consiglio.

¹⁰¹ L'ammontare della sanzione è pari al massimo allo 0,2 % del PIL realizzato nell'anno precedente dallo Stato membro interessato e da una componente variabile. I proventi delle sanzioni vengono assegnati al Fondo europeo di stabilità finanziaria, ora il MES (v Reg. cit.).

¹⁰² Ai sensi dell'art. 6, par. 2 del Regolamento CE, n. 1466/1997 e del Capo III del Regolamento UE, n. 1773/2011.

¹⁰³ In base al Capo IV del Regolamento UE, n. 1773/2011, qualora il Consiglio decida ex art. 126, par. 6 TFUE che esista una situazione di disavanzo eccessivo, oppure quando la Commissione abbia accertato un grave inadempimento agli obblighi di politica di bilancio previsti dal PSC.

statistici nazionali ¹⁰⁴; mentre il Regolamento UE, n. 1174/2011, ha previsto un meccanismo sanzionatorio per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi.

La difficoltà dell'utilizzo dello strumento sanzionatorio quale mezzo di controllo delle politiche economiche nazionali è dovuto al carattere politico delle decisioni del Consiglio Europeo.

Il *reverse majority voting* potrebbe superare tale impasse in quanto le proposte della Commissione potrebbero essere superate dal Consiglio soltanto a maggioranza qualificata; il *fiscal compact* ribadisce l'applicazione di tale maggioranza come sostegno alle proposte della Commissione a partire dall'avvio della procedura per disavanzi eccessivi ¹⁰⁵.

Sebbene ciò si nutrono forti dubbi sull'effettività di tale meccanismo, la cui effettività appare invece conseguente al peso di un giudizio negativo delle Commissione sui mercati finanziari.

4. Conclusioni

La distorsione tra l'Unione monetaria perfettamente ancorata all'Euro, e le differenti condizioni politiche, economiche e sociali tra gli Stati, ha reso più evidenti le difficoltà nell'adottare azioni comuni, rapide ed efficaci ¹⁰⁶.

Durante la crisi è emersa la frammentarietà del quadro istituzionale di *governance* economica, rispetto alla competenza Europea in ambito monetario ¹⁰⁷, le altre leve economiche

¹⁰⁴ Nei confronti dello Stato membro che volontariamente o per negligenza fornisca una errata rappresentazione dei dati relativi al disavanzo e al debito, ovvero al protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi al TFUE (Capo V, Regolamento UE, n. 1773/2011).

¹⁰⁵ V. artt. 6, 10, Regolamento CE, n. 1466/1997 c.m.; consid. 7, artt. 4, 6, Regolamento UE, n. 1173/2011. In relazione a quest'ultimo Regolamento, l'art. 12 afferma che "Per l'adozione delle misure di cui agli articoli 4, 5, 6 e 8, solo i membri del Consiglio rappresentanti gli Stati membri la cui moneta è l'euro prendono parte al voto e il Consiglio delibera senza tenere conto del voto del membro rappresentante lo Stato membro interessato". Di uguale tenore gli artt. 3 e 5 del Regolamento UE, n. 1174/2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro. Ulteriori casi sono quello per l'inadempimento dello Stato durante la valutazione delle misure correttive ai disavanzi eccessivi in caso di squilibri macroeconomici, v. art. 10, Regolamento UE, n. 1176/2011; nonché in caso adozione di misure correttive per di sorveglianza post programma, art. 14, Regolamento UE 472/2013. Per una ricostruzione dell'istituto del *reverse voting* v. Banca d'Italia, *Relazione annuale 2011*, 65 – 66; anche G.L. Tosato, *Il Parlamento europeo e la governance economica dell'Unione europea*, p. 28 e C. Pinelli, *Il Parlamento europeo come agenzia di innovazione dell'assetto istituzionale dell'Unione europea. Le strategie per il futuro*, p. 63 entrambi in G. Bonvicini (a cura di), *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, in *Quaderni LAI*, Roma, 2014 e E. C. Rafiotta, *Il governo multilivello dell'economia*, ... cit., p. 73.

¹⁰⁶ Secondo l'Unione Europea "la crisi finanziaria del 2007 e del 2008 ha evidenziato una serie di lacune nella vigilanza finanziaria, sia in casi specifici sia in relazione al sistema finanziario nel suo complesso. I modelli di vigilanza nazionali non sono riusciti a stare al passo con la globalizzazione finanziaria e la realtà integrata e interconnessa dei mercati finanziari europei, nei quali numerosi istituti finanziari operano a livello transnazionale. La crisi ha evidenziato gravi lacune in materia di cooperazione, coordinamento, applicazione uniforme del diritto dell'Unione e fiducia tra le autorità nazionali di vigilanza", cfr. il primo considerando ai Regolamenti UE nn. 1093/2010, 1094/2010, 1095/2010 e la Direttiva UE, n. 78/2010.

¹⁰⁷ A seguito dell'adesione all'Euro la politica monetaria è diventata competenza autonoma della Banca Centrale Europea, che opera in raccordo con le banche centrali nazionali attraverso il SEBEC (Sistema delle Banche Centrali). Mentre il rapporto tra le valute dei paesi non aderenti e l'Euro è gestito dalla BCE e dalle rispettive Banche centrali tramite l'accordo ERM II. L'ERM II del 1998, poi sostituito dall'Accordo AEC II del 16 marzo 2006, tra la Banca centrale europea e le banche centrali nazionali degli Stati membri non appartenenti all'area dell'euro, stabilisce le procedure operative del meccanismo di cambio tra le valute nazionali e l'Euro per la terza fase dell'Unione economica e monetaria. Da ultimo tale Accordo è stato modificato il 13 dicembre 2010, v. in www.europa.eu.

risultavano suddivise tra i vari Statali ¹⁰⁸, in quanto decentralizzate, come la politica di bilancio e fiscale, ovvero soggette ad un controllo diffuso da parte delle autorità nazionali, come la politica bancaria; o ancora di competenza degli Stati membri, come la politica sociale, per la quale il bilancio europeo risultava sostanzialmente poco significativo.

Mentre, le conseguenze sociali causate dalla crisi, sebbene oggetto di interesse delle istituzioni ¹⁰⁹, non hanno trovato fino ad ora adeguata risposta a livello europeo ¹¹⁰.

Dalla crisi finanziaria, quindi, sono emerse le lacune del quadro istituzionale europeo, e di riflesso anche di quello nazionale, ovvero la mancanza di un adeguato livello di *governance* ¹¹¹; di centri unitari di decisione; di tempestività nell'adozione di risposte comuni, efficaci e vincolanti; sostituita da indirizzi politici concertati a livello intergovernativo, con conseguente deficit democratico e *vulnus* di responsabilità ¹¹².

La crisi però, ha rivelato un punto fondamentale, ovvero, che l'Europa è un progetto politico prima che una politica economica, ed in tale prospettiva devono essere valutate sia le politiche di convergenza, l'Euro ed il Patto di stabilità e crescita, che individuate le soluzioni alla crisi economica e istituzionale ¹¹³. Anche dal punto di vista sociale, l'equilibrio di bilancio e il contenimento della spesa pubblica appaiono sostenibili soltanto all'interno di un progetto europeo che veicoli non solo tagli di spese, mascherate da riforme strutturali, ma indirizzi ben precisi di crescita, unico strumento per poter garantire la coesione ¹¹⁴.

¹⁰⁸ "Contrary to the original Delors' suggestion, the EMU did not set both the economic and monetary union, but the latter only", cfr. R. Baratta, *Legal Issues Of The 'Fiscal Compact'. Searching for a mature democratic governance of the euro*, cit. pp. 647 ss; v. anche C. Santini, *L'euro: quale future*, 4 aprile 2014, in <http://www.apertacontrada.it/2014/04/04/leuro-quale-futuro/>.

¹⁰⁹ Il Patto *Euro Plus*, per il coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza, adottato nel Consiglio Europeo del 24 e 25 marzo 2011. V. anche La una nuova strategia per la crescita e l'occupazione, Europa 2020, adottata dal Consiglio Europeo, il 26 marzo 2010, su proposta della Commissione. La politica sull'occupazione è stata anche oggetto di orientamenti integrati di politica economica: con Decisione 2013/208/UE del Consiglio del 22 aprile 2013; e raccomandazione del Consiglio del 13 luglio 2010, v. tali documenti in. www.europa.eu.

¹¹⁰ In tal senso M. Benvenuti, *Ancora sul diritto europeo e (smantellamento dello) stato sociale: un accostamento par inadvertance?*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2013.

¹¹¹ La crisi finanziaria ha messo in luce le lacune del sistema di *governance* europeo anche di tipo regolatorio, v. F. Donati, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'unione europea*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2, 2013, passim. Per la regolazione come metodo d'azione dell'ordinamento giuridico europeo v. in particolare P. Chirulli, *Diritto dell'economia, Europa e regolazione negli studi di Salvatore cattaneo*, z31 ss.; R. Caranta, *L'Europa come sistema regolatorio, Dal Libro Bianco alla Better regulation*, 69 ss., tutti in P. Chirulli, R. Miccù (a cura di), *Il modello europeo di regolazione. Atti della giornata di studio in memoria di Salvatore Cattaneo*, Napoli, Jovene, 2011.

¹¹² Il *Fiscal compact* è in qualche modo un tentativo, ed un tentativo soltanto, di recuperare una simmetria ad una situazione che però è profondamente asimmetrica, che si è evidenziata - come ha sottolineato anche il Prof. Guarino (G. GUARINO, *Euro: venti anni di depressione (1992-2012)*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2, 2012, e l'intervista rilasciata dallo stesso a N. Saldutti, "Renzi ha rottamato il fiscal compact", sul Corriere della Sera del 29 ottobre 2014. - a partire dall'Atto Unico Europeo e poi con il Trattato di Maastricht. Una asimmetria tra aver costruito il sistema dei trattati e l'Unione economica e monetaria come un Unione, appunto, monetaria in assenza però di una struttura simmetrica di governo europeo dell'economia. In tal senso anche il Prof. R. Miccù nell'intervista rilasciata a L. Palazzolo, per www.radioradicale.it. durante il Convegno *Euro e Fiscal Compact, quali prospettive per la ripresa?*. Per superare tale asimmetria (intervista del Prof. G. Eusepi a L. Palazzolo, per www.radioradicale.it), secondo cui la soluzione migliore per garantire una unità di *governance* economica sarebbe stata quella di risolvere le questioni attinenti al *Fiscal compact*, non a livello intergovernativo, ma a livello costituzionale europeo, attraverso la devoluzione di poteri all'Unione Europea, in senso federale.

¹¹³ Cfr. E. C. Rafiotta, *Il governo multilivello dell'economia*, ... cit., pp. 266 ss, v. anche L. Hooghe, G. Marks, *Come disfarsi del governo centrale: tipi di governance multilivello*, in A. Palumbo, S. Vaccaro (a cura di), *Governance, teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale*, Milano, 2006, pp. 57 e ss., in particolare p. 59.

¹¹⁴ Anche nelle premesse al Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, firmato a Roma il 25 marzo 1957, (versione pubblicata nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee n. 152 del 13 luglio 1967, in <http://eur-lex.europa.eu>), l'Europa è disegnata secondo il principio di solidarietà come un'unione politica in divenire, un "unione sempre più stretta fra

Il *core* del problema è riferibile agli effetti che le risposte alla crisi – dal c.d. *Fiscal compact* alla nuova normativa europea – “possono aver determinato [anche nel lungo periodo] sulle caratteristiche complessive dell’ordinamento europeo”¹¹⁵.

Sebbene l’approccio intergovernativo utilizzato insieme alle misure *not wolly conventional* adottate per rispondere alla crisi non appaiono in contrasto con il diritto europeo, tale metodo, al di fuori del quadro istituzionale, già di per sé implica un giudizio di valore sugli strumenti di *governance* previsti nel TFUE.

A seguito delle riforme intervenute si è rafforzato il controllo e la sorveglianza sui bilanci nazionali, accanto alla Commissione, al Consiglio, al Consiglio Europeo e alla BCE, sono emersi strumenti di convergenza politica ed economica dell’Eurozona¹¹⁶, l’Eurogruppo¹¹⁷ e anche il Vertice Euro¹¹⁸, il cui peso reale dipenderà dalla volontà politica ancora una volta dei governi nazionali.

Rispetto al patto di bilancio se alla Corte di Giustizia Europea è affidato unicamente il controllo sulla sua introduzione¹¹⁹, il rispetto nelle scelte correnti ricade sulle competenti Corti nazionali¹²⁰.

i popoli europei”; da attuarsi tramite “un’azione comune” volta ad eliminare le barriere e ad assicurare “il miglioramento costante delle condizioni di vita e di occupazione dei loro popoli”.

¹¹⁵ Secondo E. Chiti, op. cit., 152, in riferimento ai meccanismi di stabilizzazione finanziaria “la Corte sottovaluta l’innovazione prodotta dai nuovi strumenti di assistenza finanziaria, perché le risposte messe a punto dall’Unione negli ultimi anni, a partire dalla istituzione, il 9 maggio 2010, del Fondo europeo di stabilizzazione finanziaria, tendono a mettere in discussione la ratio tradizionale della costituzione economica europea, avviando un processo graduale di condivisione dei rischi connessi agli squilibri economici tra gli Stati e ponendo le premesse per la costituzione di una Transfer Union”.

¹¹⁶ In tal senso Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, Verso un’Unione economica e monetaria autentica e approfondita, Bruxelles, 20.03.2013, COM (2013), 166 *final*, indica la necessità di coordinare a livello europeo i piani nazionali di grandi riforme economiche, aventi ad oggetto: il commercio e la competitività, ed in particolare il mercato dei prodotti, dei servizi e del lavoro, ma anche le riforme tributarie che incidono sull’occupazione e sulla crescita; e i mercati finanziari. Cfr. A. Caligiuri, *La governance economica dell’Eurozona*, in www.unimc.it.

¹¹⁷ V. art. 137 TFUE e Protocollo n. 14 al Trattato di Lisbona, l’Eurogruppo è la riunione informale dei ministri delle finanze degli Stati membri la cui moneta è l’Euro, a cui partecipa la Commissione attraverso il Commissario europeo per gli affari economici e monetari, le cui decisioni vengono adottate formalmente dal Consiglio ECOFIN, a seguito della ratifica del fiscal compact ha il compito di preparare i lavori del Vertice Europeo.

¹¹⁸ Tale organismo è composto dai Capi di Stato o di governo della zona euro ed il Presidente della Commissione. A tale organo è invitato a partecipare il Presidente della BCE, mentre possono essere invitati: ad assistervi, il presidente del Parlamento Europeo; e, ad essere ascoltato, il Presidente dell’Eurogruppo. Per le regole dell’organizzazione dei lavori al Vertice euro, vedi: art. 12 TSCG; Consiglio dell’Unione Europea, Regole per l’organizzazione dei lavori dei Vertici Euro, Bruxelles, 14 marzo 2013; le Conclusioni dei Consigli europei del 18 e 19 ottobre 2012, EUCO 156/12, e del 13 e 14 dicembre 2012, EUCO 205/12; nonché Dichiarazione del Vertice Euro del 26 ottobre 2011, v. anche <http://eurozone.europa.eu/summits/history/>, http://en.wikipedia.org/wiki/Euro_summit.

¹¹⁹ “In forza dell’art. 273 TFUE, la Corte di giustizia si è vista attribuire il compito di decidere circa la corretta trasposizione nel diritto interno delle regole di bilancio dettate dal *Fiscal Compact*. È una competenza limitata; perché non si estende alla successiva verifica del rispetto di queste regole. Una verifica del genere è riservata ai giudici nazionali, nelle forme previste nei singoli Stati”. G. L. Tosato, *L’impatto della crisi sulle istituzioni dell’Unione*, in G. Bonvicini, F. Brugnoli (a cura di), *Il fiscal compact*, in *Quaderni LAI*, Roma, 2012, p. 23.

¹²⁰ Per lo più di livello costituzionale v. ad esempio per quanto attiene all’Italia la sent. n. 219 del 19 luglio 2013, della Corte costituzionale, in cui la Corte ha ricordato che fin dalla sentenza n. 29 del 1995, “si è ritenuta la legittimità costituzionale di un tipo di controllo, come quello previsto dalle disposizioni contestate, che abbia ad oggetto, non già i singoli atti amministrativi, ma l’attività amministrativa, considerata nel suo concreto e complessivo svolgimento, e che debba essere eseguito, non già in rapporto a parametri di stretta legalità, ma in riferimento ai risultati effettivamente raggiunti collegati agli obiettivi programmati nelle leggi o nel bilancio, tenuto conto delle procedure e dei mezzi utilizzati per il loro raggiungimento. Infatti, il disegno costituzionale della pubblica amministrazione - delineato in base ai principi del buon andamento dei pubblici uffici (art. 97), della responsabilità dei funzionari (art. 28), del tendenziale equilibrio di bilancio (art. 81) e del coordinamento dell’autonomia finanziaria delle regioni con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119) – permette al legislatore ordinario di sviluppare le potenzialità in esso contenute attraverso la previsione di forme di controllo ulteriori rispetto al controllo, essenzialmente esterno, di legittimità e l’estensione di tali forme ulteriori alle

Il ruolo che le stesse sapranno assumersi configurerà il quadro di convergenza o di autonomia delle giurisdizioni ¹²¹.

Mentre il Parlamento Europeo ¹²² e quelli nazionali ¹²³ appaiono confinati ad ruolo di spettatori, il loro naturale compito di controllo sulle decisioni economiche è effettuato altrove ¹²⁴.

La mancanza di un controllo democratico sulle scelte di bilancio appare il difetto più grave dell'attuale sistema.

La questione sottesa, è quella delle conseguenze della disciplina europea di bilancio sulla crisi.

Tale disciplina appare aver assolto il compito per la quale è stata adottata, evitare l'esplosione degli interessi sul debito pubblico.

Mentre, le prospettive di ripresa in chiave europea, appaiono astrette su un doppio piano temporale, economico ed istituzionale; in cui l'esigenza di celerità per gli interventi economici per rilanciare la crescita ¹²⁵, è contemperata dai tempi più lunghi necessari all'attuazione delle riforme strutturali; emerge pertanto in tale frangente la necessità di programmare e monitorare le scelte economiche e di adottare adeguati strumenti di *welfare*.

L'adeguamento della politica sociale per un modello sociale europeo, però richiede una convergenza fiscale ¹²⁶ e una "vera" autonomia di bilancio ¹²⁷, la conseguente

amministrazioni regionali (sentenza n. 29 del 1995, punto 9.1 del Considerato in diritto)". L'applicazione della normativa del bilancio a livello nazionale appare trovare come limite sostanziale il rispetto dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, comma 2, lett. m), cost.). Mentre in ambito europeo v. S. Gambino, *I diritti sociali e l'Unione Europea*, in *La cittadinanza europea*, 1/2, 2008, 20, in <http://scienze politiche.unical.it/>, e D. Tega, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, 22, in <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/09/TegaDEF.pdf>.

¹²¹ Cfr. M. Franzini, E. Paparella, *Crisi economico - finanziaria, rigore fiscale e tutela dei diritti sociali. Protagonisti ed esiti di una tensione istituzionale*, in www.apertacontrada.it, 2014, 5.

¹²² V. in particolare G. Bonvicini (a cura di), *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, cit. ed il contributo del curatore Id, *Il Parlamento europeo nella grande crisi e il futuro dell'Unione*, p. 11 ss.

¹²³ Cfr. gli artt. 12, comma 5, e 13 del TSCG.

¹²⁴ "In effetti l'adozione di un approccio intergovernativo finisce sempre per comportare una limitazione del principio di democrazia poiché, in situazioni eccezionali che richiedono interventi in via d'urgenza, tale metodo generalmente limita di fatto il ruolo delle aule parlamentari ad una mera ratifica di scelte sostanzialmente già definite in altre sedi", in tal senso F. Donati, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'unione europea*, cit., p. 5.

¹²⁵ In base all'art. 2 bis, Regolamento CE, n. 1466/1997 e da ultimo dal Consiglio Europeo del 14 marzo 2013, emerge un chiaro indirizzo europeo per potenziare gli investimenti produttivi ("il recente aumento di capitale della BEI di 10 miliardi di EUR consentirà alla banca di prestare 60 miliardi di EUR aggiuntivi a sostegno della crescita e dell'occupazione e, unitamente al Fondo europeo per gli investimenti, questo contribuirà a catalizzare progetti per un valore fino a 180 miliardi di EUR nel periodo 2013-2015"). In particolare aventi ad oggetto l'economia verde e le infrastrutture energetiche.

¹²⁶ V. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita - Creazione di uno strumento di convergenza e di competitività* -, Bruxelles, 20.3.2013, COM(2013) 165 final; Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita - Coordinamento ex ante delle grandi riforme di politica economica previste* -, Bruxelles, 20.3.2013, COM(2013) 166 final, tutte in <http://eur-lex.europa.eu>.

¹²⁷ Un'apposita capacità fiscale della zona euro dovrebbe potersi basare su risorse proprie e fornire un sostegno sufficiente per le riforme strutturali importanti nelle grandi economie in difficoltà. Questa capacità potrebbe essere sviluppata in base allo strumento di convergenza e di competitività, anche con la creazione di un fondo di rimborso e l'emissione di "euro-BOT", per contribuire a ridurre il debito e a stabilizzare i mercati finanziari. La funzione di monitoraggio e di gestione della capacità fiscale e di altri strumenti dovrebbe essere svolta da un "Tesoro" dell'UEM in seno alla Commissione. A più lungo termine (oltre 5 anni), sulla base di un'adeguata condivisione di sovranità, responsabilità e solidarietà al livello europeo, dovrebbe essere possibile creare un bilancio autonomo della zona euro, che assicuri all'UEM la capacità fiscale per sostenere gli Stati membri colpiti da shock economici. Un quadro di *governance* economica e fiscale profondamente integrato consentirebbe l'emissione comune di debito pubblico, che migliorerebbe il funzionamento dei mercati e l'attuazione della

implementazione delle risorse economiche permetterebbe all'Europa - se dotata anche di una politica di coordinamento delle politiche sociali nazionali ¹²⁸ -, di essere incisiva rispetto agli shock asimmetrici attraverso la promozione di investimenti soprattutto per gli Stati astretti a politiche di bilancio più rigorose.

In mancanza, l'Europa risulterebbe un organismo con un bastone capace di percuotere le economie nazionali, ma privo di carota, se non per quei paesi costretti a seguire i dettami dell'ESM.

politica monetaria. Si realizzerebbe in tal modo il completamento dell'UEM (Commissione, *Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita*, Bruxelles, 28.11.2012, COM 777/2012, *final*).

¹²⁸ Nella prospettiva di una vera integrazione economica e monetaria la Commissione europea si è già espressa per la creazione di un "nuovo quadro di valutazione" delle problematiche occupazionali e sociali da inserire all'interno del "Semestre europeo", che si concentri su tre aspetti, oltre al "rafforzamento della sorveglianza dei problemi occupazionali e sociali e del coordinamento delle politiche nel quadro del Semestre europeo", il "rafforzamento della solidarietà e della mobilità del lavoro" ed il "rafforzamento del dialogo sociale", in tal senso il comunicato stampa della Commissione europea, *Il futuro dell'Unione economica e monetaria: proposte della Commissione per approfondire l'integrazione sociale*, Bruxelles, 2 ottobre 2013. Già adesso le tematiche sociali sono indici di valutazione degli squilibri macroeconomici ai fini della coerenza del singolo sistema paese con l'Unione (Regolamento UE, 1174/2011) e quindi oggetto di monitoraggio da parte delle istituzioni, in particolare del Comitato economico e sociale europeo, dell'Ecofin, dal CERS e dalle Autorità di Vigilanza Europeo (v. anche le conclusioni del Consiglio Europeo del 14 marzo 2013). La conseguente necessità di contemperare le disuguaglianze sociali richiede in concreto un coordinamento di tali politiche, auspicabilmente con degli standard minimi, altrimenti tali sistemi continueranno ad essere tra loro incoerenti (v. M. Benvenuti, *Ancora sul diritto europeo e (smantellamento dello) stato sociale: un accostamento par inadvertance?*, cit., passim.).

Alcune riflessioni sul processo di strutturazione del sistema politico europeo

di Matteo Pati*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I rapporti tra i sistemi politici nazionali e il sistema politico di livello europeo. – 3. La regolamentazione interna ed esterna dei partiti politici di livello europeo – 4. Una suggestione: il problema della compatibilità del partito europeo con l'assiologia dell'Unione.

1. Premessa

I saggi di Dieter Grimm ¹ e di Giuseppe Guarino ² invitano a riflettere sulle numerose criticità che interessano la costruzione istituzionale europea. Questa, non da ora, appare sofferente sotto il profilo del circuito democratico-rappresentativo. Grimm denuncia l'autonomizzazione dei poteri Esecutivo e Giudiziario, vale a dire della Commissione europea e della Corte di Giustizia UE. Questa eccessiva autonomia – a detta dell'autore – si è potuta realizzare, da un lato, a causa del *deficit* di rappresentatività del Parlamento europeo e della debolezza, se non evanescenza, del sistema partitico sovranazionale; dall'altro, a causa della costituzionalizzazione *de facto* dei Trattati. Questi, proprio in ragione della loro collocazione nella gerarchia delle fonti europee, per un verso, sfuggono al semplice intervento di politica legislativa; per altro verso, costituiscono il parametro sulla base del quale la funzione nomofilattica ed esegetica della Corte di Giustizia ha potuto evolversi in vera e propria giurisprudenza di rango costituzionale. Quanto sostenuto da Grimm si integra pienamente con la critica mossa da Guarino, che rileva come agli Stati nazionali membri dell'Unione Monetaria, all'interno dei quali vigono sistemi democratici e rappresentativi più o meno funzionanti, con l'adozione della moneta unica sia stato sottratto il pilastro fondamentale della sovranità di politica economica, cancellando per questa via la possibilità dei cittadini di incidere sulle decisioni economiche fondamentali dei loro Governi. In questa prospettiva, lo studioso giunge a sostenere che la democrazia sia stata soppressa nel 1999 ³. Tutto questo rende evidente l'urgenza di correggere le disfunzioni che gravano sulla costruzione europea sotto due profili: quello della rappresentatività delle istituzioni e quello della responsabilità degli attori istituzionali. Storicamente queste due esigenze hanno trovato

* Dottorando in Diritto pubblico, comparato e internazionale presso l'Università di Roma "Sapienza".

¹ D. Grimm, *La forza dell'UE sta in un'accorta autolimitazione*, 2014, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2014, all'indirizzo http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2014/09/NOMOS_22014_Call-for-papers.pdf.

² G. Guarino, *The 'truth' about Europe and the Euro – A Second Essay*, 2014, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2014, all'indirizzo http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2014/09/NOMOS_22014_Call-for-papers.pdf; ID., *The 'truth' about Europe and the Euro – 1/1/1999: coup d'état 1/1/2014 Rebirth?*, 2014, *ibidem*.

³ Cfr. G. Guarino, *The 'truth' about Europe and the Euro*, cit., p. 44. L'autore afferma: «Democracy was suppressed in 1999 in the euro area and in the states without a derogation. In these member states, the right and power to help determine growth through economic policy action was cancelled, their citizens denied the power to affect the obligations to which their country, hence they themselves, are subject. In the euro area as such, this power is non-existent because no political body is envisaged with responsibility before all the citizens of the communities that make it up».

un momento di incontro attraverso l'intermediazione del partito politico, grande assente nel contesto di cui si discute.

Gli ordinamenti giuridici occidentali contemporanei, infatti, si basano sul meccanismo della democrazia rappresentativa, che può essere essenzialmente definito come il congegno che permette di identificare i rappresentanti alle cariche autoritative attraverso procedure di deliberazione collettiva. Tale meccanismo presuppone necessariamente per il suo adeguato funzionamento l'esistenza di corpi intermedi tra la società e le istituzioni, quali sono i partiti politici. Questi hanno il ruolo di "sublimare" i multiformi interessi della popolazione votante onde giungere alla razionale identificazione dell'orientamento politico delle istituzioni ⁴. I partiti politici costituiscono, pertanto, una necessità tecnica delle moderne democrazie, tanto che – come già autorevolmente affermato – "nessun grande paese libero è stato senza di essi. Nessuno ha mostrato come un governo rappresentativo possa operare senza di loro. Essi creano l'ordine dal caos di una moltitudine di elettori" ⁵. Ciò si è dimostrato vero sulla base dell'esperienza storica sin dall'avvento dei primi partiti di massa nel XX secolo – intesi quali imprescindibili strumenti di partecipazione politica in grado di incanalare l'imponente "domanda democratica" scaturente dall'estensione del suffragio. Altro dato storicamente verificato, peraltro, è che un contesto politico privo di soggetti partitici non può che essere segnato "da forme plebiscitarie o dal ritorno a pratiche trasformiste ed assembleariste (in ogni caso tutte dominate da gruppi di pressione di vario genere)" ⁶.

Da quanto detto emerge che la cosiddetta funzione di *gatekeeping*⁷ costituisce insostituibile ed essenziale carattere dei partiti politici, idonea a spiegare effetti sulla forma di governo nel suo complesso, poiché – nonostante essi si atteggiino quali libere associazioni di cittadini-rappresentano pur sempre una zona di transizione tra lo Stato e la società civile ⁸. Tale assunto conduce alla problematica concernente la regolamentazione delle funzioni pubblicistiche dei partiti politici, che è stata identificata in due principi generali, individuati con riferimento al contesto italiano, ma facilmente estensibili anche ad esperienze diverse. Tali principi sono "la concezione della disciplina in rapporto ai diritti ed ai doveri degli iscritti" e le "maggiori o minori possibilità, in possesso di questi ultimi, per influire sulla designazione alle cariche elettive" ⁹. In questa prospettiva, è palese la centralità del tema relativo alla partecipazione dei cittadini alle dinamiche interne ai partiti politici e la permeabilità dei gruppi dirigenti rispetto alla domanda partecipativa stessa. Il principio del pluralismo politico, infatti, presupponendo la posizione paritaria di tutti i cittadini circa le possibilità di incidenza politica, si riverbera ineluttabilmente sui partiti politici non solo con riguardo al momento costitutivo e a quello competitivo finalizzato alla formazione degli organi rappresentativi, ma anche con riguardo al momento endoassociativo, il cui carattere democratico non può che essere considerato come "imperativo funzionale" ¹⁰.

⁴ V. F. Lanchester, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffè, 2011, p. 98.

⁵ Così J. Bryce, *Modern Democracies*, vol. I, New York, McMillan, 1921, p. 119.

⁶ V. A. Barbera, *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, relazione al Convegno organizzato dal Cesifin "Alberto Predieri" e dal Centro di studi politici e costituzionali Piero Calamandrei - Paolo Barile - Rettorato Università di Firenze, 19 ottobre 2007, in www.forumcostituzionale.it, p. 1.

⁷ V. D. Easton, *A Framework for Political Analysis*, N. J., Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1965, pp. 125 ss.

⁸ Cfr. L. Karvonen, *Legislation on political parties: a global comparison*, Relazione presentata all'incontro annuale dell'Associazione Sudoccidentale di Scienze Politiche a New Orleans, 23-26 Marzo 2005, disponibile all'indirizzo <http://storage.globalcitizen.net>, p. 1.

⁹ V. L. Elia, *I partiti italiani visti attraverso i loro Statuti*, in *Cronache Sociali*, 1948, p. 43.

¹⁰ V. G. Pasquino, *Art. 49*, in Branca - Pizzorusso, *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1992, p. 26.

Nel panorama europeo le scelte legislative compiute dagli Stati membri dell'Unione relativamente al bilanciamento di valori e principi riguardanti, da un lato, i limiti all'azione esterna, interpartitica delle formazioni politiche; dall'altro, i limiti alla loro condotta intrapartitica – da cui dipende strettamente, peraltro, lo stesso loro agire esterno e l'effettiva qualità della rappresentanza – sono molteplici. Le riflessioni che si vogliono offrire in questa sede, pertanto, vertono sulle problematiche che interessano il processo – ancora allo stadio embrionale – di consolidamento del sistema partitico di livello europeo, volendo considerarlo come uno dei fattori idonei a fare da volano per una (auspicabilmente) sempre maggiore rappresentatività della costruzione istituzionale europea.

2. I rapporti tra i sistemi politici nazionali e il sistema politico di livello europeo

Gli Europartiti sono associazioni di associazioni. Tale peculiarità risulta foriera di notevoli implicazioni, a cominciare dal fatto che la *membership* individuale – del tutto residuale nel quadro dell'organizzazione statutaria dei partiti europei e, salvo poche eccezioni¹¹, priva del diritto di voto – è monopolizzata dai partiti nazionali. La funzione di *gatekeeping* tra la società civile e le istituzioni, infatti, resta esclusivo appannaggio di questi ultimi¹². Ciò costituisce un ostacolo di notevole portata per la piena affermazione di un sistema politico sovranazionale, emancipato dai condizionamenti esercitati dai partiti nazionali per il perseguimento di interessi domestici a scapito di quelli di caratura europea¹³.

Se si considera, poi, che in pochissimi casi le norme statutarie dei partiti politici a livello europeo prevedono che le decisioni assunte a maggioranza dagli organi deliberativi siano vincolanti per i membri, gli Europartiti risultano assai poco indipendenti dai partiti nazionali, oltre che sotto l'aspetto organizzativo e finanziario, anche sotto il profilo dell'autonomia decisionale¹⁴.

D'altro canto, il Regolamento (CE) n. 2004 del 2003, come emendato dal Regolamento (CE) n. 1524 del 2007, non appare sufficientemente risolutivo in tal senso. Da un lato, infatti, l'ampia possibilità di copertura dei costi del funzionamento degli Europartiti, offerta dalla percentuale di spese sovvenzionabili tramite le contribuzioni pubbliche europee, è tale da disincentivare il superamento del modello di *membership* collettiva. Dall'altro lato, le notevoli limitazioni alle donazioni private rendono i partiti nazionali – in quanto principali finanziatori dei partiti sovranazionali, grazie alla vasta disponibilità di fondi di cui godono – soggetti determinanti per il reperimento delle risorse economiche.

Così, in linea con quel filone dottrinale che intravede nelle dinamiche di strutturazione del sistema partitico transnazionale i germi del processo di statalizzazione-cartellizzazione dei

¹¹ Il PPE costituisce un'eccezione nel panorama delle formazioni partitiche europee, in quanto unico partito che attribuisce il diritto di voto ai membri a titolo individuale. V., sul punto, L. Bardi, E. Bressanelli, E. Calossi, W. Gagatsek, P. Mair, E. Pizzimenti, *How to Create a Transnational Party System*, studio preparato nel contesto dell'European Union Democracy Observatory (EUDO) per il Parlamento europeo, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, 2010, p. 91.

¹² Cfr. G. Grasso, *Partiti politici europei*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, Agg. 2008, vol. III, p. 632.

¹³ Cfr. G. M. Salerno, *Le elezioni del Parlamento europeo 2014: un risultato nel segno della continuità debole*, 2014, in www.federalismi.it, p. 4.

¹⁴ Cfr. F. Sozzi, *National parties, political processes and the EU democratic deficit: the problem of europarties institutionalization*, 2013, consultabile all'indirizzo http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/25840/RSCAS_2013_04.pdf?sequence=1, cit., p. 22.

partiti politici, già sperimentato a livello nazionale ¹⁵, l'approvazione del Regolamento è stata stimata come “esito di due distinti macro-processi, corsi in parallelo e infine intersecatisi: l'europeizzazione della politica nazionale e la cartellizzazione dei partiti politici nazionali” ¹⁶. In altri termini, il fatto che questi ultimi abbiano sostenuto l'introduzione, nell'ordinamento europeo, di una normativa teoricamente orientata ad incrementare l'autonomia e l'indipendenza degli Europartiti mediante il finanziamento pubblico può spiegarsi nel seguente modo: le sovvenzioni costituiscono un'ulteriore occasione per i partiti nazionali di ottenere risorse economiche ad ogni livello di governo ¹⁷.

Un altro profilo da tenere in conto è che il successo o il fallimento elettorale delle formazioni partitiche transnazionali dipende sostanzialmente dal risultato ottenuto dai partiti nazionali membri alle elezioni europee. Infatti, sono questi ultimi a gestire il processo di selezione delle candidature, nonché a definire i manifesti politici per le campagne elettorali a livello nazionale. Sulla base di tale contesto, le elezioni europee sono state qualificate come elezioni di second'ordine¹⁸ per le seguenti ragioni.

Innanzitutto, perché solitamente il momento del rinnovo del Parlamento europeo vede l'elettorato esprimere un voto punitivo per i partiti al governo, piuttosto che per premiare una determinata agenda politica di respiro europeo. Ciò è confermato, peraltro, dal fatto che, in linea generale, partiti marginali nel sistema politico nazionale ottengono un notevole successo elettorale in occasione delle elezioni europee.

In secondo luogo, per il fatto che il dibattito politico condotto a livello nazionale si concentra molto raramente su temi propriamente europei. All'opposto, al centro della campagna elettorale vengono poste questioni di portata prettamente domestica, maggiormente care alla popolazione votante ¹⁹.

In terzo luogo, a causa della scarsa e sempre calante affluenza alle urne, registrata nelle ultime tornate elettorali ²⁰, che conferma la distanza della cittadinanza dalle dinamiche della *governance* europea.

In quarto luogo, per via del fatto che, attualmente, le elezioni europee sono nel concreto una sommatoria di elezioni nazionali, giacché manca una procedura elettorale uniforme, valida in tutti gli Stati membri dell'Unione²¹.

Tutto questo conferma il perdurante carattere secondario delle elezioni europee ²².

¹⁵ Cfr. R. Katz, P. Mair, *Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party*, in *Party politics*, 1995, vol. I, n. 1, pp. 5 ss.

¹⁶ Così L. Bardi, E. Pizzimenti, *Il finanziamento pubblico ai partiti e lo sviluppo dei Partiti Europei*, 2011, disponibile all'indirizzo <http://www.sisp.it/files/papers/2011/luciano-bardi-e-eugenio-pizzimenti-975.pdf>, p. 19.

¹⁷ Di questo avviso, F. Sozzi, cit., pp. 12-13; L. Bardi, E. Bressanelli, E. Calossi, W. Gagatsek, P. Mair, E. Pizzimenti, cit., p. 93; S. Staiano, *I partiti europei fuori tempo*, in www.federalismi.it, 2012, p. 5; M. R. Allegri, *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali*, 2013, in www.federalismi.it, p. 39.

¹⁸ La fortunata formulazione, molto utilizzata in dottrina, è da attribuire originariamente a K. Reif, H. Schmitt, *Nine second-order national elections: a conceptual framework for the analysis of European elections results*, in *European Journal of Political Research*, 1980, n. 8, pp. 3 ss.

¹⁹ Con riguardo alle ultime elezioni europee, di quest'avviso A. Poggi, *Elezioni europee 2014*, 2014, in www.federalismi.it, p. 2.

²⁰ Nelle elezioni europee del 2014 si è registrata una percentuale di affluenza alle urne pari al 42,54% rispetto al 43% delle elezioni del 2009. Il dato (fonte: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/turnout.html>) revisionato rispetto a quanto annunciato nelle settimane subito successive alla chiusura delle urne, testimonia la perdurante e costante tendenza al calo della partecipazione elettorale a livello europeo.

²¹ V. L. Bardi, E. Bressanelli, E. Calossi, W. Gagatsek, P. Mair, E. Pizzimenti, cit., p. 69.

²² V. W. Gagatsek, *European political parties as campaign organisations: towards a greater politicisation of the European Parliament elections*, Bruxelles, 2009, disponibile all'indirizzo http://thinkingeurope.eu/sites/default/files/publication-files/en_political_parties.pdf, p. 19.

Proprio con l'intento di porre rimedio ai rilievi appena formulati, è stata avanzata una proposta di riforma²³, orientata all'armonizzazione della procedura elettorale europea. Di essa, i profili essenziali possono essere riassunti nel seguente modo: la creazione di circoscrizioni territoriali su base regionale negli Stati membri con una popolazione inferiore ai venti milioni di abitanti; l'introduzione di un sistema elettorale proporzionale, basato sul metodo Sainte-Laguë e di liste semi-aperte con voto di preferenza; l'individuazione di un'unica circoscrizione paneuropea per l'assegnazione di venticinque seggi parlamentari addizionali, in cui siano chiamate a competere liste transnazionali composte da candidati provenienti da almeno un terzo degli Stati membri, equamente rappresentativi di entrambi i sessi. In tal modo gli elettori avrebbero la facoltà di esprimere un voto per la lista paneuropea e uno per la lista nazionale o regionale.

Dello stesso segno della suddetta proposta di riforma, anche se più timido²⁴, è il tenore della comunicazione formulata dalla Commissione²⁵ e della Risoluzione del Parlamento europeo²⁶, documenti entrambi adottati nel corso del 2013. Precisamente, le due istituzioni europee suggerivano che, in vista delle elezioni del 2014, i partiti politici nazionali s'impegnassero affinché gli elettori fossero sufficientemente informati – attraverso un'adeguata campagna mediatica – sulle loro affiliazioni con gli Europartiti e sui candidati nazionali. Inoltre, gli Stati membri erano sollecitati a concordare una data comune per le elezioni del Parlamento europeo e a coordinarsi, al fine di garantire una chiusura simultanea dei seggi. Si spronavano i partiti politici a livello europeo, invece, a proporre delle proprie candidature per la Presidenza della Commissione europea, com'è poi avvenuto.

Su quest'ultimo punto si sono concentrate le più recenti riflessioni della dottrina, visto che una delle maggiori problematiche, concernenti l'affermazione di un sistema politico europeo, è costituita dal fatto che dalle elezioni del Parlamento europeo non discende alcuna conseguenza politica tangibile per l'elettorato, non esistendo alcun Governo europeo politicamente responsabile nei confronti dell'Assemblea, collegato ad essa da un vincolo fiduciario, contrariamente a quanto avviene a livello domestico²⁷. Infatti, come è stato efficacemente messo in luce, “la pluralità dei centri decisionali – Commissione, Consiglio, Consiglio europeo, Alto Rappresentante, Banca Centrale- nonché la commistione e sovrapposizione tra alcune delle loro competenze, funzioni e poteri rende difficile al cittadino l'individuazione di un referente politico, cui attribuire la responsabilità di «governo» e su cui attraverso il Parlamento europeo si possa esercitare un efficace controllo democratico”²⁸.

²³ Il riferimento è al c.d. *Rapporto Duff* – dal nome dell'eurodeputato Andrew Duff – del 15 ottobre 2008, poi riproposto una seconda volta il 5 novembre del 2010. In proposito, v. L. Bardi, E. Bressanelli, E. Calossi, W. Gagatsek, P. Mair, E. Pizzimenti, cit., pp. 69 ss.

²⁴ Cfr. M. R. Allegri, cit., p. 32. L'autrice sostiene che “si tratta comunque di rimedi palliativi”, dal momento che nei documenti il riferimento alla funzione di *linkage* dei partiti politici nazionali tra cittadini e sfera politica europea è continuo, così confermandosi la “debolezza politica dei partiti di livello europeo”.

²⁵ V. COM (2013) 126 del 12 marzo 2013

²⁶ V. Risoluzione P7_TA-PROV(2013)0323 del Parlamento europeo del 4 luglio 2013.

²⁷ V. F. Giglioni, *Nuove attese per la composizione della Commissione europea. Ma sono davvero giustificate?*, 2014, in www.federalismi.it, pp.3-4.

²⁸ Così G. Bonvicini, G.L. Tosato, R. Matarazzo, *I partiti politici europei e la candidatura del Presidente della Commissione*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2009, n. 1, pp. 182-183.

I benefici dell'espressione di una candidatura politica del Presidente della Commissione sono individuati ²⁹ nei seguenti fattori.

In primis, in un prevedibile incremento della coesione dei partiti politici europei, attraverso una maggiore politicizzazione dei programmi e grazie alle spinte centripete, che indurrebbero le forze politiche minori ad allearsi con quelle più affermate. Ciò al fine di comporre una maggioranza parlamentare in grado di esprimere un Presidente della Commissione.

In secundis, nella personalizzazione della contesa elettorale che, per questa via, si verificherebbe. Essa avrebbe il pregio di ridurre l'astrattezza della competizione politica. Parallelamente, ciò contribuirebbe a transnazionalizzare le agende politiche, creando un dibattito europeo su temi di interesse sovranazionale.

In tertiis, nel presupporre che le candidature partitiche per la Presidenza della Commissione agevolerebbero l'affermazione di una effettiva dialettica tra maggioranza e opposizione in seno all'organo parlamentare. Questo sarebbe chiamato ad esercitare una vera e propria funzione di controllo politico, con ciò intensificando la partecipazione dei cittadini europei nelle dinamiche istituzionali.

La principale obiezione che viene mossa alla proposta in oggetto concerne il fatto che, ai sensi dell'art. 17, comma 1, TUE ³⁰, la Commissione europea è organo necessariamente imparziale, chiamato a promuovere l'interesse generale dell'Unione. Pertanto, l'introduzione dell'elezione indiretta del suo Presidente attribuirebbe a quest'organo una coloritura politica probabilmente estranea alle previsioni dei Trattati. Ciò, a maggior ragione, se si fa riferimento al combinato disposto del primo e del secondo comma ³¹ della norma appena citata, che assegna alla Commissione la titolarità esclusiva del potere di iniziativa legislativa, normalmente prerogativa fondamentale delle Assemblee parlamentari.

Il rilievo critico appena esposto è smentito da chi ritiene che la candidatura partitica alla Presidenza non comporti necessariamente il rischio di una politicizzazione delle funzioni affidate alla Commissione dai Trattati, dal momento che tali prerogative sono attribuite all'organo nella sua collegialità, all'interno della quale si affievolirebbe la preminenza politica del Presidente ³². Tuttavia, appare improbabile – si potrebbe ulteriormente replicare – che all'investitura popolare, sebbene indiretta, della Presidenza della Commissione, non corrisponda un pur minimo incremento dell'incidenza di questo nell'ambito della direzione dei lavori del collegio.

Di là da qualsiasi ulteriore approfondimento della questione, sta di fatto, che un rilancio della democraticità del sistema istituzionale europeo risulta necessario. Verosimilmente, questo presuppone la strutturazione di un solido sistema di partiti sovranazionali. Per il

²⁹ V., Ibid., p. 6.

³⁰ Così, invero, recita il primo comma dell'art. 17, TUE: «La Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine. Vigila sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù dei trattati. Vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea. Dà esecuzione al bilancio e gestisce i programmi. Esercita funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione, alle condizioni stabilite dai trattati. Assicura la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati. Avvia il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione per giungere ad accordi interistituzionali».

³¹ Così il secondo comma dell'art. 17, TUE: «Un atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo su proposta della Commissione, salvo che i trattati non dispongano diversamente. Gli altri atti sono adottati su proposta della Commissione se i trattati lo prevedono».

³² Di questo avviso, C. Curti Gialdino, *Elezioni europee del 2014 e scelta del candidato alla Presidenza della Commissione europea: i primi passi della procedura*, 2014, in *Federalismi.it*, p. 7.

raggiungimento di un obiettivo di questo tipo, molte delle proposte sino ad ora illustrate appaiono adeguate, a cominciare dall'introduzione della circoscrizione unica paneuropea. Una soluzione di questo tipo, forse più di altre, riuscirebbe ad emancipare maggiormente gli Europartiti dai loro membri collettivi³³.

3. La regolamentazione interna ed esterna dei partiti politici di livello europeo

Nel contesto europeo, la maggior parte dei Paesi ha optato per l'introduzione di strumenti legislativi orientati ad assicurare la rispondenza dell'attività politica dei partiti a effettivi parametri di democraticità. Si pone a tutt'oggi, pertanto, la questione su quali saranno le forme in cui si sostanzierà l'idea della rappresentanza a livello europeo, considerando la difficoltà di offrire una sintesi delle diverse sensibilità nazionali degli Stati membri in ordine alla regolamentazione del partito politico. Parallelamente, viene da domandarsi se le scelte legislative, compiute in seno all'Unione europea, siano idonee a incidere sulle tradizioni costituzionali e sulle modalità concrete di regolamentazione del partito nei diversi contesti nazionali. È vero che, tuttavia, come sancito dalla dichiarazione allegata all'atto finale della conferenza intergovernativa in sede di approvazione del Trattato di Nizza ³⁴, "le disposizioni di cui all'articolo 191 non implicano alcun trasferimento di competenze alla Comunità europea e lasciano impregiudicata l'applicazione delle pertinenti norme costituzionali nazionali"³⁵. Dal tenore delle fonti normative europee, peraltro, emergono numerosi indicatori di segno opposto, considerando la posizione di supremazia di cui gode – anche solo su un piano strettamente tecnico-giuridico- l'ordinamento sovranazionale, rispetto a quelli domestici.

È possibile trovare conferma dell'attenzione rivolta alle questioni della democraticità esterna ed interna del partito politico a livello europeo già nella Relazione Tsatsos, così denominata dal nome del relatore della stessa, Dimitris Tsatsos. Nella Proposta di Risoluzione, infatti, è stato dato notevole rilievo alla necessità che le formazioni partitiche sovranazionali rispettino i principi fondanti dell'Unione europea, dotandosi altresì di strutture organizzative atte a salvaguardare i diritti dei loro iscritti, soprattutto con riguardo alle procedure deliberative. Tutto ciò nella convinzione che "gli specifici privilegi dei partiti politici europei non possono essere in nessun caso rivendicati da quelle organizzazioni che combattono alle radici la formazione democratica della volontà"³⁶.

In quest'ottica, i requisiti della personalità giuridica e della conformità al sistema assiologico dell'Unione – sanciti rispettivamente dall'art. 3, lettere a) e c) del Regolamento (CE) n. 2004/2003- , sono apparsi essere orientati ad un sostanziale *favor* del legislatore comunitario per l'implementazione di un modello di regolamentazione del sistema politico simile a quello tedesco ³⁷.

³³ In questo senso, v. G. Grasso, cit., p. 632.

³⁴ V. Trattato di Nizza, Atto Finale, *Dichiarazione relativa all'art. 191 del Trattato che istituisce la Comunità europea*, 10 marzo 2000, punto n. 11).

³⁵ La dichiarazione è riportata anche da G. Rizzoni, *Demos europeo e partiti politici: l'Europa alla ricerca di un regolamento*, 2003, consultabile all'indirizzo www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 2; G. Grasso, cit. p. 630.

³⁶ V. Relazione 30-10-1996 sulla posizione costituzionale dei partiti politici europei, della Commissione per gli affari istituzionali del Parlamento europeo, punti nn. 11-12, sez. III, della motivazione della Proposta di Risoluzione.

³⁷ Di questo avviso, G. Rizzoni, cit., p. 4.

L'art. 3 della fonte derivata, infatti, illustra le condizioni che un partito politico deve soddisfare al fine di acquisire lo *status* di partito politico di livello europeo (e, conseguentemente, avere accesso alle risorse di finanziamento). Secondo quanto dispone la norma, un partito deve, innanzitutto, godere di personalità giuridica nello Stato membro in cui ha sede (art. 3, l. a)). Deve soddisfare, inoltre, il requisito della "transazionalità", ossia deve essere sufficientemente rappresentativo nel continente e avere rappresentanza sia nelle istituzioni nazionali sia in quelle europee (art. 3, l. b). Ancora, esso deve aver partecipato alle elezioni europee o deve aver espresso pubblicamente l'intenzione di farlo (art. 3, l. d). Infine, un partito europeo deve "rispettare, in particolare nel suo programma e nella sua azione, i principi sui quali è fondata l'Unione europea, vale a dire i principi di libertà, di democrazia, di rispetto dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali e dello stato di diritto" (art. 3, l. c).

L'art. 5 del Regolamento (CE) n. 2004/2003 prevede che il controllo sull'ottemperanza alle suddette condizioni e, quindi, anche sulla rispondenza ideologico-programmatica, sia di matrice politica, demandandolo al Parlamento europeo. Sarebbe, peraltro, ingenuo ritenere che l'attribuzione di questa competenza all'organo assembleare possa porre al riparo da potenziali abusi, più di una giurisdizionalizzazione della medesima competenza mediante l'assegnazione alla Corte di Giustizia del potere valutativo o, "perlomeno, di un ruolo di «supervisione»" ³⁸ circa la compatibilità della condotta dei partiti politici con le norme poste dai Trattati. Questa soluzione, tuttavia, avrebbe come diretta conseguenza quella di accentuare l'ingerenza della Corte di Giustizia sulle dinamiche politico-parlamentari dell'Unione, a fronte del ruolo rilevante che essa ricoprirebbe nell'interpretazione del diritto europeo e nel bilanciamento dei valori in gioco.

Se si fa riferimento, poi, alle prospettive *de jure condendo*, anche qui viene dato ampio spazio alla revisione della materia. Le Proposte di Regolamento COM(2012) nn. 499 e 500 sono sostanzialmente orientate a modificare la regolamentazione del finanziamento ai partiti. Ciò nonostante, rivestono una notevole importanza alcune norme, che si vogliono introdurre attraverso i succitati interventi normativi, tali da incidere sulla delimitazione dell'orizzonte ideologico-programmatico e sulla democraticità interna delle formazioni partitiche. A titolo d'esempio, la Proposta COM(2012) n. 499 (art. 7, 3) estende ad ogni persona fisica e giuridica la titolarità (attualmente attribuita unicamente al Parlamento europeo) all'attivazione della procedura volta alla verifica della rispondenza del programma del partito politico o delle fondazioni politiche al catalogo dei valori dell'Unione europea, contenuto nell'art. 3, comma 1 l. c) del Regolamento n. 2004 del 2003. Inoltre, la Proposta di Regolamento n. 499 (art. 3, comma 1, l. c) risulta integrativa delle condizioni previste dall'art. 3 attualmente in vigore, includendovi l'obbligo al rispetto dei diritti delle minoranze. Per quanto concerne la democraticità endoassociativa, il secondo comma dell'art. 4 della Proposta in esame – esplicitamente rubricato *Governance and internal democracy of European political parties* – impone che le formazioni partitiche debbano rispettare nei loro Statuti alcuni stringenti requisiti in tema di organizzazione interna. A titolo d'esempio, possono menzionarsi i seguenti obblighi:

- esplicitare "i diritti e i doveri connessi con tutti i tipi di partecipazione, comprese le norme che garantiscono il diritto di rappresentanza di tutti i membri, siano essi persone fisiche o giuridiche, e i diritti di voto corrispondenti" (l. b);

³⁸ V. G. Grasso, cit., p. 618.

- delineare “il funzionamento di un’assemblea generale, in cui deve essere garantita la rappresentanza di tutti i membri” (l. c);
- inserire norme statutarie che permettano “l’elezione democratica di tutti gli altri organi direttivi e i loro processi decisionali democratici, indicando per ciascuno di essi i poteri, le responsabilità e la composizione, e includendo le modalità di nomina e revoca dei membri nonché criteri chiari e trasparenti per la selezione dei candidati e l’elezione dei titolari di cariche pubbliche, il cui mandato deve essere limitato nel tempo, ma può essere rinnovato” (l. d);
- definire i meccanismi dei “processi decisionali interni al partito, in particolare le procedure di voto e i requisiti di *quorum*” (l. e);
- stabilire la procedura utile alla revisione statutaria (l. g).

4. Una suggestione: il problema della compatibilità del partito europeo con l’assiologia dell’Unione

Dall’illustrazione delle prescrizioni degli artt. 3 e 5 del Regolamento (CE) n. 2004 del 2003 sembra trasparire un’idea di regolamentazione del partito politico a livello sovranazionale in linea con la diffusa tendenza alla “protezione della rappresentanza” in diversi Paesi di area atlantica ³⁹. A tale proposito, potrebbe essere utile interrogarsi intorno alle conseguenze di un’opzione incline all’instaurazione di un regime di “democrazia protetta”, in un momento storico segnato, da un lato, dalla crisi del partito quale strumento di partecipazione politica della cittadinanza e, dall’altro, dal sorgere di movimenti antieuropeisti od euroscettici, ovvero di partiti antisistema, xenofobi o razzisti ⁴⁰, che in un sistema siffatto avrebbero difficoltoso accesso alla rappresentanza istituzionale. Più precisamente, la posta in gioco è il principio del pluralismo politico: una sua limitazione – se pure, in certi casi, condivisibile in un’ottica di civiltà giuridica – pone pur sempre il problema relativo agli eventuali “sfoghi” di una domanda di rappresentanza insoddisfatta. Il problema dei limiti ideologico-programmatici, inoltre, assume una gravità forse anche maggiore in un contesto di forma di governo “postparlamentare”, dove i circuiti democratici della rappresentanza paiono distorti da dinamiche sfuggenti, che vedono gruppi di pressione e *lobbies* quali veri protagonisti dei processi di *decision-making* ⁴¹. I saggi di Dieter Grimm e di Giuseppe Guarino, in tal senso, spronano ad una rilettura critica, anche se forse talvolta poco incoraggiante, del livello di democraticità raggiunto sinora nel contesto sovranazionale. È ben vero che – per usare una metafora – l’unico modo per riparare un motore difettoso è individuare il guasto, possibilmente quando non si è in corsa.

Ciò detto, da più parti non è posto in dubbio che le fonti normative prese in esame costituiscano un elemento di impulso per il processo di affermazione di uno strutturato sistema politico europeo, affrancato dalla dipendenza dai circuiti rappresentativi nazionali, nel quale “distinguere tra partiti europei e partiti nazionali diventerà probabilmente sempre

³⁹ Cfr. S. Ceccanti, *I partiti politici nelle Costituzioni e nella transizione italiana: eppur si muovono, ma verso quali alternative?*, in www.forumcostituzionale.it, 2008, p. 2.

⁴⁰ Per alcuni esempi in tal senso, v. A. Fusacchia, “*The party must go on!*” *Il finanziamento pubblico dei partiti politici europei*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2006, n. 1, pp. 100-101.

⁴¹ Cfr. T. R. Burns, S. Andersen, *L’Unione e la politica postparlamentare*, in *Il Mulino*, 1998, n. 47, pp. 419 ss.

più difficile”⁴². Questi ultimi, infatti, – sebbene con prevedibili resistenze, soprattutto in paesi, come l’Italia, con una lunga e forte tradizione di deregolamentazione del partito politico- , dovranno verosimilmente adeguarsi agli orientamenti sovranazionali, giacché sembra poco plausibile rendere l’organizzazione interna e l’azione esterna degli Europartiti conforme a criteri di democraticità, senza contestualmente assicurare la pregnanza di tali criteri anche in seno alle formazioni partitiche nazionali, che dei partiti europei sono membri⁴³.

⁴² V. G. Rizzoni, cit., p. 4. Dello stesso parere anche A. Ciancio, *I partiti europei e il processo di democratizzazione dell’Unione*, 2009, consultabile all’indirizzo www.federalismi.it, p. 18.

⁴³ In questo senso, v. M. R. Allegri, cit., p. 29.

La delegittimazione dell'Unione Europea: ripensare il processo di integrazione attraverso la realizzazione di un modello sociale europeo

di Marta Picchi*

SOMMARIO: 1 – Introduzione. 2 – Politica monetaria ed economica nell'Unione europea fra accentuate diversità e l'indebolimento del Parlamento europeo e delle Assemblee nazionali. 3 – La tutela dei diritti fondamentali: l'incidenza delle misure di *austerità* e la mancata copertura da parte della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*. 4 – Osservazioni conclusive: tutela dei diritti e realizzazione di un modello sociale europeo.

1. Introduzione

La struttura economico-finanziaria dell'Unione europea poggia su basi fragili, dovute ai criteri di ripartizione delle competenze fra Istituzioni europee e Stati membri e all'insufficienza del coordinamento delle politiche economiche. La crisi economica degli ultimi anni ha reso evidenti questi limiti, mentre le conseguenti strategie economico-finanziarie adottate hanno accentuato ulteriormente alcuni aspetti nevralgici del processo di integrazione europea.

Questa riflessione muove dall'analisi dell'accresciuta insufficiente legittimazione democratica dell'entità sovranazionale, dell'indebolimento del Parlamento europeo e di quelli nazionali, dell'acuirsi delle diversità tra gli Stati membri che porta a distinguere all'interno dell'Europa del Mercato Unico un'Europa dell'Unione Economica e Monetaria (UEM) proiettata verso un'unione politica e della necessità di prestare una maggiore attenzione alla garanzia dei diritti fondamentali – in particolare quelli sociali- per individuare le prospettive delle ulteriori fasi di integrazione e valutare l'esigenza di realizzare un modello finalizzato a combattere efficacemente l'esclusione sociale promuovendo la giustizia, la coesione economica e sociale e la solidarietà.

2. Politica monetaria ed economica nell'Unione europea fra accentuate diversità e l'indebolimento del Parlamento europeo e delle Assemblee nazionali

Il Trattato di Lisbona ha mantenuto l'impostazione definita con il Trattato di *Maastricht* in ordine alla disciplina della finanza pubblica degli Stati membri e all'individuazione degli obiettivi per la convergenza europea, prevedendo un assetto caratterizzato da una politica monetaria e del cambio di esclusiva competenza dell'Unione, a fronte di una prevalente competenza degli Stati membri nella definizione e attuazione delle politiche economiche. Infatti, queste ultime costituiscono solamente una questione di interesse comune da coordinare nell'ambito del Consiglio. La coerenza delle politiche economiche e di finanza degli Stati membri rispetto agli indirizzi tracciati a livello di Unione e il rispetto da parte degli Stati dell'obbligo di evitare disavanzi pubblici eccessivi sono salvaguardati dalla previsione di forme di sorveglianza affidate alla Commissione e al Consiglio.

* Ricercatrice presso l'Università degli Studi di Firenze.

Il timore di disavanzi eccessivi in seguito all'entrata in vigore dell'Euro e all'avvio della terza fase dell'UEM, hanno portato all'adozione di misure finalizzate ad assicurare la solidità delle finanze pubbliche nell'Eurozona attraverso una convergenza continua e duratura delle economie dei Paesi membri per evitare che le scelte di quelli caratterizzati da saldi pubblici meno stabili e affidabili possano minare la stabilità economica e monetaria. È stato così adottato il *Patto di stabilità e di crescita* che ha posto una disciplina più severa relativamente al divieto di disavanzi eccessivi; dopodiché, la sorveglianza delle posizioni di bilancio è stata rafforzata, il coordinamento delle politiche economiche è stato incrementato e le modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi è stato accelerato attraverso due Regolamenti del Consiglio del 1997.

Gli eventi successivi al 2007/2008, la crisi dei debiti sovrani e la scarsa incisività dei meccanismi di sorveglianza hanno denunciato la necessità di adottare delle misure di sostegno nei confronti degli Stati membri in difficoltà e di pervenire al coordinamento e ad una sorveglianza più efficaci, in grado di condizionare le politiche economiche e di bilancio domestiche.

Sono così stati compiuti una serie di interventi progressivi – da quelli in aiuto alla Grecia, per poi procedere, nell'ambito o al di fuori del diritto dell'Unione (*Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria*, *Fondo europeo per la stabilità finanziaria*, *Meccanismo europeo di stabilità* (MES), *Patto Euro Plus*, *Six Pack* e *Two Pack*)- fino ad arrivare al nuovo *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria*, il cosiddetto *Fiscal Compact* (FC), che ha ulteriormente irrigidito i parametri di *Maastricht* nell'intento di rafforzare l'UEM attraverso la definizione di uno specifico patto di bilancio tra i Paesi dell'eurozona, il potenziamento del coordinamento delle loro politiche economiche e la creazione di un assetto istituzionale per la gestione degli impegni assunti da tali Stati.

Gli interventi succedutisi hanno portato a dotare l'Unione europea di un sistema permanente di reazione alle crisi finanziarie nell'eurozona e alla creazione di apparati compiutamente strutturati e più articolati, che sembrano andare oltre il mero coordinamento delle politiche economiche nazionali: infatti, queste ultime, le riforme per attuarle e gli interventi di bilancio degli Stati membri sono sottoposti a valutazioni a carattere preventivo in ambito europeo e a censure quando la stabilità economica possa essere posta in pericolo sebbene il MES, secondo la Corte di giustizia (causa *Pringle*), pur ricorrendo ad istituzioni dell'Unione – Commissione e Banca Centrale Europea (BCE) –, non avrebbe snaturato le loro attribuzioni, né esteso le competenze dell'Unione.

In realtà, gli Stati membri sono divenuti i destinatari di interventi specifici penetranti da parte delle Istituzioni europee attraverso raccomandazioni, constatazioni di inadempimenti, intimazioni, misure correttive e sanzioni a carattere pecuniario.

Inoltre, è ora possibile distinguere un ambito europeo nel quale valgono le sole regole del mercato e le strutture in grado di garantirne il rispetto e uno spazio (con delle variabili) nel quale vi è l'aspirazione a raccordare la *governance* economica con quella monetaria e a realizzare progressivamente un'unione politica: dunque, il processo di integrazione europea si è ulteriormente articolato e differenziato.

Il diritto primario dell'Unione, prima delle riforme introdotte, contemplava una ridotta partecipazione democratica in materia di *governance* economica, poiché nell'adozione degli indirizzi di politica economica, nelle procedura di sorveglianza multilaterale e nella procedura per *deficit* eccessivi, il Parlamento europeo non ha alcun ruolo di rilievo, ma soltanto un potere di controllo molto contenuto, consistente nella previsione di alcuni obblighi di informazione a suo beneficio da parte del Consiglio e della Commissione. Le riforme realizzate hanno conservato un ruolo marginale al Parlamento europeo, giustificato con la volontà di non coinvolgere un'istituzione che rappresenta anche i popoli degli Stati che non hanno aderito ai nuovi strumenti introdotti e di mantenere le soluzioni adottate nella disponibilità intergovernativa.

Complessivamente il ruolo del Parlamento europeo appare addirittura indebolito perché, a fronte di prerogative sostanzialmente immutate di questo, vi è stata una decisa riqualificazione del ruolo del Consiglio europeo, del Consiglio e della Commissione, potendo questi esercitare un controllo incisivo sulle politiche economiche nazionali.

Viene così escluso ogni possibile confronto democratico su misure che si riflettono però in maniera penetrante sulle politiche di bilancio nazionali, peraltro optando in alcuni casi per soluzioni introdotte attraverso accordi intergovernativi che sfuggono alle valutazioni del Parlamento europeo e che non sono adeguatamente compensate neppure dall'introduzione di conferenze interparlamentari.

Il fatto che la *governance* dell'economia non possa più essere considerata di spettanza dei soli Stati membri, visti i poteri di indirizzo e coordinamento assunti dalle istituzioni europee, ha fatto sì che la politica di governo dell'economia non abbia più una legittimazione democratica alla base: infatti, il potere decisionale delle Assemblee nazionali risulta essere fortemente limitato né, d'altra parte, gli incisivi poteri degli organi dell'Unione ricevono adeguate forme di controllo su base democratica.

Gli stessi interventi non convenzionali realizzati e annunciati dalla BCE hanno destato numerose perplessità perché la loro portata non sembra finalizzata a garantire la sola stabilità dei prezzi, assumendo piuttosto le caratteristiche proprie delle misure di assistenza finanziaria e di sostegno alla spesa pubblica che vanno oltre i limiti dell'azione della BCE e che, comunque, non ricevono alcuna forma democratica di controllo vista la posizione di necessaria e assoluta indipendenza della stessa.

D'altro canto si è prodotta una politicizzazione della politica monetaria poiché, sebbene la Corte di giustizia abbia precisato che il MES non ha l'obiettivo di mantenere la stabilità dei prezzi, bensì quello di soddisfare le esigenze di finanziamento degli Stati membri con problemi finanziari e sempreché le azioni siano indispensabili per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei Paesi membri, nondimeno le attività del MES possono incidere sul livello di inflazione e sulla stessa stabilità dei prezzi, a riprova che il tentativo di mantenere distinte la politica monetaria e quella economica è un mero artificio. Gli interventi di natura economica incidono inevitabilmente sulla stabilità dei prezzi e viceversa, tanto è vero che la stessa BCE è stata coinvolta nei piani di salvataggio per gli Stati in crisi: emerge dunque un modello caratterizzato per il fatto che la politica monetaria riguardante un'area dell'Unione europea non è più nell'esclusiva competenza della

BCE, ma è soggetta agli effetti, ancorché indiretti, di decisioni ampiamente nella disponibilità delle istituzioni europee (Commissione e Consiglio) che riescono a incidere pesantemente sulle politiche economiche e di bilancio nazionali senza alcuna sufficiente base di legittimazione democratica né a livello europeo, né a livello domestico.

3. La tutela dei diritti fondamentali: l'incidenza delle misure di *austerity* e la mancata copertura da parte della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*

Le soluzioni di politica economica animate dalla convinzione che la crisi sia di natura esclusivamente fiscale imputabile alla dissolutezza finanziaria di alcuni governi dei Paesi periferici e, quindi, focalizzate sul solo riequilibrio della situazione finanziaria del singolo Stato membro incontrano inevitabilmente dei limiti e delle conseguenze negative, poiché si cerca di porre riparo a delle disfunzioni partendo dagli effetti e non dalle cause.

A ciò si aggiunga che l'imposizione di politiche restrittive finisce con l'innescare ulteriori effetti negativi come l'involuzione dei sistemi di *welfare*, la recessione economica, la disoccupazione con l'innalzamento del rischio sociale, nonché l'indebolimento della domanda effettiva con riduzione dei redditi e della base imponibile e il peggioramento delle condizioni di sostenibilità dei debiti sovrani: in poche parole la lesione dei diritti fondamentali, in particolare quelli sociali, nel loro contenuto essenziale perché ne viene pregiudicata l'effettività (basti pensare alle pronunce assunte dal Tribunale costituzionale portoghese, dalla Corte dei conti e da quella Suprema in Grecia o dalla Corte costituzionale italiana in taluni casi) con esiti che si potranno ripercuotere anche sulle generazioni future.

Inoltre, la diversità dei vincoli gravanti sui singoli Stati determinano diversità sotto il profilo dei livelli di garanzia dei diritti in generale e specialmente quelli sociali, con il conseguente effetto di accentuare ulteriormente il divario sociale compromettendo la coesione economica e territoriale.

Tutto ciò a conferma che, nel contesto europeo, la politica sociale continua a rappresentare una finalità di secondo piano, posto che la sua evoluzione è vista come l'esito del buon funzionamento del mercato interno che dovrebbe determinare spontaneamente l'armonizzazione dei sistemi sociali. La stessa Corte di giustizia, in seguito ad un rinvio pregiudiziale da parte del *Tribunal do Trabalho do Porto* (sent. 7 marzo 2013, causa C-128/12), ha preferito non pronunciarsi sui possibili effetti riduttivi dei diritti sociali come conseguenza delle misure di *austerity*, nel momento in cui ha rilevato la propria incompetenza a valutare la compatibilità di alcune norme che avevano disposto la riduzione del salario dei lavoratori pubblici rispetto al diritto a condizioni di lavoro dignitose, *ex art. 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*. Questa decisione conferma la posizione assunta dal Giudice dell'Unione nella sentenza *Pringle* (27 novembre 2012, causa C-370/12): in quest'ultimo caso alla Corte di giustizia era stato chiesto se l'istituzione del MES al di fuori dell'ordinamento dell'Unione sottragga il primo e le misure che ne discendono dal campo di applicazione della *Carta*, in violazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, *ex art. 47 Carta*. La Corte, dimentica di soluzioni diverse e presenti nella propria giurisprudenza, ha svolto una lettura formale rigettando i rilievi opposti e, quindi, ritenendo che in base all'art. 51, § 1, *Carta*, le

disposizioni di quest'ultima debbano essere applicate esclusivamente quando la questione abbia ad oggetto l'attuazione del diritto dell'Unione: di conseguenza, il Trattato MES non sarebbe sottoposto all'operatività della *Carta* perché adottato al di fuori dell'ordinamento dell'Unione.

La Corte di giustizia non ha voluto considerare la complessità dei rapporti tra MES e diritto dell'Unione sotto il profilo funzionale, finendo per escludere, così, un'area dell'azione delle istituzioni europee dalla copertura giuridica e dalle garanzie offerte dai Trattati.

4. Osservazioni conclusive: tutela dei diritti e realizzazione di un modello sociale europeo

Non vi è dubbio che la crisi economica degli ultimi anni ha evidenziato e accresciuto l'insufficienza del ruolo svolto rispettivamente dal Parlamento europeo e da quelli nazionali con l'ulteriore aggravante legata al fatto che le difficoltà manifestatesi hanno intaccato anche la legittimazione funzionale-oggettiva dell'Unione dal momento che i risultati realizzati dall'azione delle istituzioni europee non sono stati in grado di soddisfare i bisogni effettivi: anzi, le scelte compiute hanno mostrato l'inefficacia se non addirittura l'errata valutazione nelle decisioni assunte, generando un'accentuata diffidenza nei confronti dell'entità sovranazionale.

La diminuzione del potere decisionale degli organi di indirizzo politico nazionale – caratterizzato peraltro da un'emarginazione progressiva dei parlamenti e un incremento di ruolo degli esecutivi – è avvenuta in maniera non esplicita, priva cioè della necessaria legittimazione democratica sotto i profili del procedimento mediante il quale si è prodotta la cessione di sovranità e dell'assetto organizzativo-decisionale che, così, è stato realizzato. Ridotto ruolo delle Assemblee nazionali e cessione della sovranità che non hanno maturato un corrispondente incremento di potere nel Parlamento europeo: la modifica degli spazi di azione democratica non è stata “a somma zero”.

Si tratta di vedere se questo “sacrificio” può essere giustificato, nell'immediato, con la finalità di mantenere la stabilità finanziaria dell'Unione e, in una prospettiva di lungo termine, in nome di un obiettivo superiore, ovvero l'unificazione politica che, una volta realizzata, potrà far riguadagnare spazio al principio di democraticità.

Sono argomenti difficilmente giustificabili in punto di diritto e anche da accettare: ad ogni buon conto, l'evoluzione descritta porta con sé almeno due conseguenze. Innanzitutto, in questo contesto, la Corte di giustizia e anche i Giudici costituzionali nazionali assumono un ruolo che può presentare connotati che vanno oltre il convenzionale nel mantenere l'equilibrio fra le istituzioni europee e i singoli Stati membri. Lo ha dimostrato il *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG) di recente con il primo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia in tema di *Outright Monetary Transactions* annunciate dalla BCE, mediante il quale ha compiuto un ulteriore adeguamento delle proprie competenze perché – facendo perno sul diritto di voto (ampliato nei suoi contenuti) – sembra spingersi oltre il controllo di conformità a Costituzione per lambire il merito delle valutazioni politiche in nome della preservazione dell'identità costituzionale: per salvaguardare l'influenza democratica nel

processo di integrazione europea ma anche la stessa forma interna di governo e, dunque, l'equilibrio fra Parlamento nazionale ed esecutivo, i cittadini hanno diritto a che un trasferimento di poteri sovrani avvenga solo nei modi previsti, potendo pretendere che l'Assemblea nazionale si attivi per ripristinare la ripartizione delle competenze contemplata nei Trattati. Il *BVerfG* avrebbe così dato spazio ad una sorta di *actio popularis* consentendo, in sostanza, a ciascun cittadino di rivolgersi alla Corte di giustizia per il suo tramite, oltre le ipotesi contemplate nel TFUE.

In secondo luogo, la situazione maturata ha avuto ripercussioni sensibili in punto di esigibilità dei diritti fondamentali e, in particolare, di quelli sociali: ambito che mal si presta ad una tutela differenziata nello spazio europeo se si vuol evitare la creazione di disuguaglianze e discriminazioni in grado di minare quel minimo di omogeneità necessario all'interno di una Comunità e che, invece, può innescare dialoghi fattivi fra le Corti costituzionali, proteste a salvaguardare il nucleo incompressibile dei diritti, e Corte di giustizia che, auspicabilmente, potrebbe dar seguito a interpretazioni meno restrittive della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* ed evidenziare il necessario sviluppo nell'ulteriore processo di integrazione europea. Infatti, se da più parti viene ravvisata l'esigenza di superare il modello binario che vede la politica monetaria nelle mani dell'Unione e quella di bilancio e fiscale affidata alla cooperazione intergovernativa, occorre però affrontare anche il problema del modello sociale europeo. Bisogna che i diritti, compresi quelli sociali, diventino parte delle future politiche europee.

La crisi ha infranto la ricomposizione delle asimmetrie tra tutela del mercato unico e tutela dei diritti fondamentali, nella prospettiva di realizzare un'economia sociale di mercato (art. 3, § 3, TUE): la gestione delle politiche sociali è stata rimessa agli Stati membri, sebbene la loro autonomia decisionale sia incisivamente diminuita dai vincoli europei e la tutela dei diritti sociali sia affidata in maniera prevalente alle sole Corti nazionali.

Occorre, allora, che l'ulteriore processo di integrazione realizzi adeguati raccordi fra le dinamiche economiche e la dimensione sociale: la nuova legittimazione dell'Unione deve vedere un consolidamento dei diritti perché solo così potrà realizzarsi quella comunanza di valori in grado di giustificare l'entità sovranazionale anche nella prospettiva di una futura unità politica. Sebbene le politiche sociali richiedano decisioni che devono essere calibrate sulle particolari esigenze e deficienze a livello nazionale, è però necessario un loro coordinamento atto a consentire un graduale avvicinamento attraverso l'individuazione di livelli minimi comuni di protezione in maniera da contrastare adeguatamente l'esclusione sociale favorendo la giustizia, la coesione economica e sociale e la solidarietà.

Il deficit democratico dell'Europa. due punti di vista

di Francesca Rosignoli*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Due punti di vista. – 3. La tesi del Prof. Dieter Grimm. – 3.1. Il deficit democratico e il ruolo del Parlamento europeo. – 3.2. Il processo di autonomizzazione dei poteri esecutivo e giudiziario. – 3.3 Quali prospettive per risolvere il deficit democratico? – 4. La tesi del Prof. Giuseppe Guarino. – 4.1 La crisi della democrazia in Europa e il “colpo di Stato” del 1997. – 4.2 Una replica alla tesi di Guarino. – 5. Conclusione.

1. Introduzione

I saggi che qui si prendono in considerazione offrono importanti spunti di riflessione non solo per comprendere le ragioni della crisi istituzionale in cui si trova attualmente l'Europa, ma anche per indagare su alcuni possibili rimedi a tale crisi. Malgrado i due autori abbiano analizzato il problema della crisi istituzionale seguendo diversi punti di vista (strettamente giuridico per Guarino, più “politico” per Grimm), è possibile rintracciare un punto di convergenza di questi contributi che può essere sintetizzato con il problema del *deficit democratico* dell'Unione Europea e con l'idea, comune a entrambi, che l'Europa abbia agito in questi anni secondo una mera logica di “sottrazione”, limitando la sovranità nazionale degli Stati membri e condizionandone le politiche economiche, senza offrire però un idoneo bilanciamento e una valida alternativa alla categoria giuridica dello Stato-Nazione, necessaria per fronteggiare le sfide che la globalizzazione pone all'Europa. All'origine del deficit democratico europeo c'è infatti quella che Fritz Scharp ha definito come *asimmetria* tra integrazione negativa (mediante l'eliminazione di normative nazionali) e integrazione positiva (mediante regolamentazione europea), che ha reso possibile il grande successo di movimenti populistici (paradigmatico tra tutti il successo del *Front National* di Marine Le Pen in Francia) i quali suggeriscono di fare un passo indietro e di tornare “al sicuro” ciascuno nel proprio Stato-Nazione, visto come il luogo in cui il cittadino viene tutelato sicuramente di più che in un'Unione Europea così concepita. Che tale *asimmetria*, intesa come la contraddizione tra lo Stato nazionale e l'ordine internazionale, caratterizzi fin dall'inizio la storia della costruzione dell'unità europea, indica come il problema affrontato abbia un carattere strutturale e non meramente incidentale, rendendone pertanto più complessa la risoluzione.

2. Due punti di vista

Il punto di vista di Dieter Grimm è quello di una *Übersicht* – espressione che si potrebbe tradurre con “visione d'insieme”- in quanto affronta questo tema attraverso una prospettiva più generale che indaga il rapporto tra gli organi dell'UE, in particolar modo il rapporto tra il Parlamento europeo e il Consiglio, con considerazioni sociologiche oltre che politiche, allo scopo di risalire alle cause che hanno prodotto l'attuale stato di crisi istituzionale europea.

* Dottoranda in Diritto pubblico, comparato e internazionale presso l'Università di Roma “La Sapienza”.

Il punto di vista di Guarino, invece, appare più specifico, poiché non offre propriamente una visione d'insieme, organica, ma, con un approccio che si potrebbe definire genealogico, cerca di trovare il o i responsabili, il singolo evento, il singolo atto o i singoli atti giuridici in virtù dei quali sono state legittimate determinate politiche: la prospettiva di Guarino è dunque finalizzata al controllo di un principio di coerenza della legislazione più recente rispetto ai fondamenti giuridici originari dell'UE.

3. La tesi del Prof. Dieter Grimm

3.1. Il deficit democratico e il ruolo del Parlamento Europeo

Passando ad un'analisi più specifica, il saggio di Dieter Grimm affronta il problema del *deficit democratico* attraverso la confutazione della convinzione, secondo Grimm fin troppo ottimista, per la quale il soggetto *predestinato* a risolvere i problemi di legittimazione dell'Unione Europea sia il Parlamento.

Ritenere che il semplice aumento delle competenze del Parlamento Europeo corrisponda automaticamente a un suo rafforzamento e a una possibile risoluzione del deficit democratico dell'Unione Europea è fondamentalmente inesatto e le ragioni si annidano in problemi strutturali, quali la crisi del concetto stesso di rappresentatività e la necessità, presente soprattutto a livello europeo, ma propria di ogni parlamento, di essere in grado di soddisfare la legittimazione democratica propria di ogni unità politica. Il *deficit rappresentativo*, infatti, non è un problema del *solo* Parlamento europeo, ma è presente, seppur in misura minore, anche nei Parlamenti nazionali, nei quali il pluralismo diffuso dei valori favorisce l'astensionismo degli elettori e la tecnicizzazione e l'internalizzazione della politica hanno causato uno sbilanciamento nel rapporto tra gli organi tale che il peso si sposta dal potere legislativo a quello esecutivo e giudiziario, con la conseguente sostituzione delle discussioni e delle decisioni con gli accordi e con le negoziazioni. Tutte queste dinamiche sono presenti anche a livello europeo, ma con le aggravanti rappresentate dalla frammentazione nazionale e dalla mancanza del nesso, nonostante tutto ancora presente nei parlamenti nazionali, tra le elezioni e il lavoro del Parlamento, ovvero tra delega e responsabilità.

Questo nesso è, secondo l'autore, imprescindibile per costruire un sistema democratico, poiché costituisce uno degli elementi fondamentali per soddisfare quella necessità di legittimazione democratica propria di ogni unità politica. Ciò che compromette fortemente la realizzazione di questo presupposto sono i limiti del sistema elettorale disegnato per il Parlamento europeo.

In primo luogo, sottolinea Grimm, le elezioni europee non sono europeizzate, per cui negli stati membri le elezioni dei contingenti vengono svolte separatamente e secondo regole che non rispecchiano l'estensione demografica dei paesi ¹.

¹ Questo problema è stato messo in luce anche da altri osservatori, "Il principio secondo cui la *rappresentanza dei cittadini è garantita in modo degressivamente proporzionale* fissato dall'art.14 TUE implica una prima distorsione in conseguenza della quale i Paesi più piccoli sono sovrarappresentati rispetto a quelli di maggiori dimensioni come stabilito dalla decisione del Consiglio Europeo del giugno 2013 che ha definito il numero di parlamentari da eleggersi in ciascuno Stato membro: «di modo che ciascun deputato al Parlamento europeo di uno Stato membro più popolato rappresenti più cittadini di ciascun deputato di uno Stato membro meno popolato ma, al contempo, più uno Stato membro è popolato, più abbia diritto a un numero di seggi elevato»". (A. Gratteri, *Parlamento e*

In secondo luogo, il voto europeo è regolato dalla normativa elettorale nazionale, per cui di fatto si eleggono solamente partiti nazionali che incentrano la campagna elettorale su temi nazionali, con la conseguenza che tali partiti non appaiono affatto come soggetti attivi nel Parlamento europeo. In esso, infatti, sono attivi i partiti europei, ovvero alleanze di partiti nazionali ideologicamente affini che, però, non hanno radici nella società. Questo è forse il limite principale del Parlamento europeo: la mancanza di relazione tra i partiti europei e la società che li esprime, quindi tra delega e responsabilità.

Infine, un altro fattore di debolezza è costituito dall'autonomia dei poteri esecutivo e giudiziario, fenomeno che si verifica anche nei parlamenti nazionali, ma che nel Parlamento europeo è particolarmente drammatico considerato il livello di autonomia della Commissione e della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), rispetto ai processi democratici, inedito per qualunque altro stato membro.

3.2. Il processo di autonomizzazione dei poteri esecutivo e giudiziario

Questo processo di “autonomizzazione” è stato avviato storicamente, secondo l'autore, attraverso due cambiamenti decisivi per la storia europea: le sentenze delle CGUE che hanno conferito al diritto europeo il primato rispetto al diritto nazionale, nonché la sua diretta applicabilità negli Stati membri, e l'Atto unico europeo (1986), che ha permesso al Consiglio di decidere a maggioranza, invece che all'unanimità.

Il primo cambiamento ha di fatto avviato il processo della cosiddetta *costituzionalizzazione* dei Trattati, nel senso che i trattati di diritto internazionale si sono trasformati, dal punto di vista funzionale, in una Costituzione. Questa novità, forse la più decisiva, ha di fatto sottratto agli stati membri il potere di accompagnare e di mediare la creazione del Mercato comune. Non era più necessaria la loro partecipazione come intermediari: la Commissione e la CGUE potevano svolgere tale compito da sé semplicemente negando l'applicabilità del diritto nazionale laddove, a loro avviso, esso ostacolasse la libera circolazione economica. Nelle parole di Grimm: *le costituzioni solitamente regolamentano il processo di decisione politica, mentre le decisioni stesse sono riservate alla politica democratica, di modo che l'esito delle elezioni possa influirvi. I Trattati invece decidono direttamente da sé. Sono colmi di regole che abitualmente si trovano non nella Costituzione ma nelle leggi* (p. 11-12).

La scelta di accettare la diretta applicabilità delle norme di diritto comunitario e di trasferire a livello costituzionale decisioni che spettano di regola alla politica democratica, oltre ad introdurre un elemento di rigidità nel sistema, costituisce una delega pericolosa tale per cui le decisioni vengono prese in modo praticamente automatico, senza tener conto delle differenze presenti nei singoli stati. La *costituzionalizzazione* dei Trattati, infatti, li pone probabilmente al riparo da un'inversione della loro prassi per vie politiche.

Il secondo cambiamento, introdotto dall'Atto unico europeo (1986), mina alla radice l'iniziale soluzione adoperata dall'UE per ridurre il deficit democratico attraverso una sorta di democrazia “di riflesso” rispetto agli Stati membri. Il Consiglio, organo di centrale importanza per quanto riguarda l'aspetto decisionale dell'Ue, in cui sono rappresentati gli Stati membri, garantisce, attraverso l'unanimità, che nessuno Stato membro fosse tenuto al

Commissione: il difficile equilibrio fra rappresentanza e governabilità nell'Unione europea, in *La Comunità Internazionale*, LXIX, 2, 2014, p. 241).

rispetto di atti normativi che non avesse prima approvato. Il fatto che l'Atto Unico Europeo (1986) renda possibile decidere a maggioranza, comporta inevitabilmente la possibilità che uno stato membro sia soggetto ad una norma che questi non ha approvato. Nonostante il tentativo di bilanciare questa scelta, giudicata necessaria dato l'incremento del numero degli stati membri coinvolti, attraverso il rafforzamento del potere del Parlamento, questa operazione rappresenta, per Grimm, il primo passo verso un progressivo abbandono di quello che era stato da sempre il pilastro della legittimazione democratica dell'Unione europea: la legittimazione eteronoma attraverso gli Stati membri. In questo modo, dunque, senza il prezioso contributo del Consiglio nel determinare gli obiettivi comuni, l'UE diventa ancora più autonoma rispetto agli Stati membri.

Una parlamentarizzazione dell'UE sostituirebbe una, seppur imperfetta, legittimazione eteronoma attraverso gli Stati, con una legittimazione endogena attraverso il Parlamento che, secondo l'autore, non avrebbe le risorse necessarie per sostenere una tale responsabilità. Il mero accrescimento del numero delle competenze del Parlamento europeo non risolverebbe infatti quel deficit di rappresentatività che gli impedisce di soddisfare la necessità di legittimazione democratica: esso resterebbe comunque distante dalla società, non potendo realmente fungere da mediatore tra i cittadini dell'Unione e gli organi europei. Ancora una volta, quindi, secondo Grimm, si toglierebbe potere al Consiglio – inteso sia come Consiglio europeo dei Capi di Stato e di Governo, sia come Consiglio dei ministri – al quale si ricorrerebbe soltanto in quanto organo competente per le modifiche dei Trattati, senza un idoneo bilanciamento, dato che il Parlamento europeo diventerebbe semplicemente una sorta di legislatore “junior”, privo di influenza sul personale e sulle finanze.

Ancora una volta, dunque, si creerebbe un'asimmetria negativa.

3.3. Quali prospettive per risolvere il deficit democratico?

Due sarebbero, secondo l'autore, le strade percorribili al fine di ridurre il deficit democratico dell'Unione europea: porre fine all'emancipazione della Commissione e della CGUE rispetto ai processi democratici che si svolgono nell'UE e negli Stati membri; eliminare, o quanto meno ridurre, il deficit rappresentativo del Parlamento, mettendolo nelle condizioni di condizionare le decisioni politiche e di soddisfare la necessità di legittimazione democratica propria di ogni unità politica.

Per quanto riguarda il primo aspetto, per arginare tale emancipazione occorre, secondo Grimm, limitare il contenuto dei Trattati ai profili costituzionali, ovvero ai fini, alle competenze, agli organi e alle procedure dell'UE, nonché ai diritti fondamentali europei. In questo senso, quindi, le disposizioni sulle politiche dell'UE dovrebbero essere declassate al rango di norme di diritto ordinario, affinché nell'UE diventi possibile “modificare il corso giurisprudenziale pro futuro attraverso la politica, attraverso una modifica della legislazione”.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, invece, al fine di ridurre il deficit rappresentativo del Parlamento europeo, è necessaria una decisiva europeizzazione delle elezioni europee e la fondazione di veri partiti europei, che entrino in contatto con la società, che si presentino alle elezioni con programmi europei e che poi convoglino le opinioni e gli interessi europei dei loro elettori nel processo decisionale che si svolge a Bruxelles.

Tra l'alternativa fra gli "Stati Uniti d'Europa" e gli "Stati-nazione", Grimm individua una terza via che non può tuttavia prescindere dagli Stati-nazione: essi sono infatti condizione necessaria per garantire un fondamento democratico all'Unione (democrazia di "riflesso"), ma non sufficiente per contrastare la complessità del mondo globalizzato. Date queste premesse, allora, l'Europa di Grimm può e deve andare avanti *solo* come un'associazione di scopo tra Stati, al fine di espletare quelle funzioni e quei compiti che gli Stati non sono più in grado di svolgere efficacemente da soli; ma non può ambire a replicare quell'ideale di patria, quel legame emozionale esistente solo nell'ambito dello Stato-nazione.

La posizione di Grimm sembra dunque suggerire che, apportando modifiche procedurali – limitando il potere della Commissione e della CGUE e "alleggerendo" il Trattato dalle questioni che devono essere decise a livello politico- si abbia automaticamente (è qui l'ottimismo) un miglioramento della democrazia sostanziale. Una semplice associazione di scopo tra Stati, in buona parte già esistente, rifletterebbe senz'altro il *regime di mezz'a luce* (per usare l'espressione di Giacomo Marramao) in cui si trova oggi l'Europa.

4. La tesi del prof. Guarino

4.1. La crisi della democrazia in Europa e il "colpo di Stato" del 1997

Diversamente Guarino suggerisce una soluzione più ambiziosa, ovvero la trasformazione in entità politica dell'intera Unione attraverso la creazione di un nuovo grande Stato federale ², ma è d'accordo con Grimm soprattutto su un aspetto della sua analisi: porre fine all'emancipazione della Commissione e della CGUE rispetto ai processi democratici che si svolgono nell'UE e negli Stati membri. Rafforzare la *governance* politica del mondo, quale contrappeso adeguato ad ogni pressione eccessiva dell'economia – scrive infatti Guarino- è obiettivo urgente. In conclusione, serve più politica, soprattutto per quanto riguarda le decisioni di politica economica.

In una prospettiva più propriamente politica, l'analisi di Guarino, infatti, sembra rimandare alla più generale crisi della democrazia "degli apparati democratici oggi in Europa". Prendendo come riferimento la riflessione di Stefano Petracciani ³, tra gli elementi principali di quello che l'autore chiama "il disagio della democrazia" troviamo il processo di *regressione oligarchica della democrazia*, intendendo con questo lo *spostamento verso l'alto dei rilevanti centri decisionali, in forza del quale le decisioni politiche ... si ritirano in luoghi meno accessibili, per lo più riservati a ristretti gruppi oligarchici* ⁴.

Il punto di vista di Guarino è, come anticipato, genealogico, nel senso che l'autore si domanda in quale punto della storia europea è iniziata questa crisi istituzionale, oltre che economica. Con un incedere *quasi* pasoliniano, non sempre dice i nomi, Guarino afferma che sa, che conosce i nomi dei responsabili della *strage* compiuta negli ultimi 15 anni. Una *strage*

² In tal senso, ricorda Guarino, il *Federalist* è il massimo esempio di testo politico che abbia analizzato le condizioni presenti e quelle future, per ricavarne indicazioni in merito alle tecniche da impiegarsi nel nuovo grande Stato federale.

³ S. Petracciani, *Democrazia*, Torino, Einaudi, 2014, p. 215.

⁴ Questi profili sono stati evidenziati recentemente anche da Gustavo Zagrebelsky nel suo volume *Contro la dittatura del presente*, Torino, Einaudi, 2014.

moderna le cui *vittime* sono costituite da: giovani disoccupati, esodati, cassaintegrati, un numero sempre più allarmante di imprese fallite; la distruzione e il deperimento di strutture fisiche quali istituti di istruzione e culturali, musei, biblioteche, ospedali, istituti di ricerca; il deperimento del patrimonio storico ed artistico; la disfunzione nei servizi pubblici di carattere tecnico, e più in generale nelle amministrazioni pubbliche. Gli atti normativi che hanno reso possibile tale crisi economico-istituzionale dell'Unione, sono in particolare: il Reg. 1466/97; il Reg. 1055/2005; il Reg. 1175/2011; il *Fiscal Compact*.

La responsabilità formale di tali atti e del conseguente “golpe”, così come lo definisce provocatoriamente Guarino, è dei membri della Commissione, dei titolari degli organi dell'Unione e dei governi dei paesi membri che parteciparono in ciascuna delle fasi alla procedura di formazione del Reg. 1466/97.

Il 1.1.1999 – scrive Guarino – un colpo di Stato è stato effettuato in danno degli Stati membri, dei loro cittadini, e dell'Unione. Il “golpe” è stato realizzato non con la forza, ma con fraudolenta astuzia e ha portato a diverse conseguenze per l'Unione e per gli Stati membri. Per quanto riguarda l'Unione è stato modificato, in modo radicale ed irreversibile, l'obiettivo principale, consistente nel conseguimento di uno sviluppo dalle caratteristiche e secondo le modalità previste agli artt. 2 e 3 TUE e nell'aver abrogato, per avere regolato in modo diverso l'intera materia, l'art. 104 c) TUE, contenente la disciplina dei mezzi di cui gli Stati si sarebbero potuti avvalere per l'adempimento dell'obbligo di promuovere sviluppo.

Gli Stati, invece, attraverso quella che, secondo Guarino, è stata una vera e propria abrogazione degli artt. 102 A, 103, 104 c) TUE a mezzo di norme (quelle del Reg. 1466/97) regolanti in modo diverso l'intera materia, sono stati privati degli unici poteri politici ad essi attribuiti in funzione della conduzione economica dell'Unione.

In questo modo, dunque, le conseguenze di questi atti sono state le seguenti violazioni:

- violazione del diritto costituzionale degli Stati membri, perché non sono state osservate le norme costituzionali interne da osservarsi nella ratifica dei Trattati;
- violazione della Costituzione degli Stati, perché sono stati imposti ai loro organi interni obblighi e condotte che i rispettivi ordinamenti costituzionali non contemplano;
- violazione della sovranità degli Stati membri, perché è stata loro sottratta la funzione “esclusiva” da esercitarsi, singolarmente e come gruppo, di promuovere lo sviluppo dell'UE e della zona euro con le proprie “politiche economiche”.

Inoltre, perfino per la formazione del regolamento è stata commessa una violazione, perché, secondo Guarino, facendo ricorso alla procedura di cui agli artt. 103, n. 5 e 189 c) TUE, proprio nello stesso momento in cui è stata utilizzata, è stata anche violata perché è stata utilizzata per uno scopo diverso dall'unico previsto.

Il punto di partenza delle riflessioni dell'autore, infatti, è che il TUE non contempla alcuna procedura specifica per le sue variazioni e che quelle realizzate attraverso i suddetti regolamenti devono essere considerate non solo illegittime, ma addirittura inesistenti, poiché realizzate in presenza di una incompetenza assoluta.

4.2. Una replica alla tesi di Guarino

Questa posizione non viene tuttavia accolta da Gian Luigi Tosato⁵, il quale afferma che, benché sia evidente che misure come il Reg. 1466/97 e in particolar modo il *Fiscal Compact* abbiano dato origine ad accordi extra-UE che hanno introdotto sistemi *formalmente* autonomi e paralleli a quello dell'Unione, essi sono tuttavia *sostanzialmente* legittimi, in quanto saldamente ancorati al diritto della UE e alle sue istituzioni. Premesso che il diritto internazionale dei trattati consente la modifica di un accordo multilaterale solo fra alcune delle parti a patto che non si pregiudichino gli obiettivi dell'accordo base e i diritti degli altri contraenti (Convenzione di Vienna del 1968, art. 41), la soluzione adottata appare, a suo parere, del tutto legittima, benché lungi dall'essere quella ideale: da essa scaturiscono inevitabilmente delicati problemi di coordinamento normativo e soprattutto istituzionale.

La scelta di ricorrere ad una sorta di cooperazione rafforzata “esterna” all'Unione, secondo Tosato, è giustificata dalla necessità di eludere difficoltà e limiti degli strumenti “interni” di flessibilità.

Ma la logica sottostante non è diversa e si riconduce alla differenziazione nel processo di integrazione europea ⁶.

La questione giuridica sollevata, appare dunque estremamente complessa e di difficile risoluzione. Secondo Guarino è stata commessa una violazione in quanto la procedura utilizzata non è stata mai impiegata e non avrebbe mai più potuto esserlo nella sua portata originaria, in quanto, con il Reg. 1466/97, sono state cancellate le “politiche economiche” degli Stati che, della disciplina degli artt. 102 A e 103 del TUE, costituivano il presupposto. Per questo motivo, nel momento in cui il governo è privato dei poteri essenziali per decidere una propria politica economica, il regime democratico (su questo punto concorda con l'analisi di Grimm) è inevitabilmente e automaticamente cancellato per il venir meno del suo presupposto.

Secondo Tosato, invece, non si può parlare propriamente di violazione, dal momento che gli obiettivi dell'accordo base non sono stati pregiudicati, così come non sono state pregiudicate le normali funzioni degli organi dell'Unione; piuttosto ne sono state aggiunte di nuove. Le norme dell'accordo, secondo Tosato, rendono semplicemente più rigorosi taluni obblighi già esistenti all'interno dell'Unione in una perfetta linea di continuità e sono giustificate dalla straordinaria situazione di emergenza economica che l'UE ha dovuto tempestivamente fronteggiare.

5. Conclusione

Una considerazione personale, alla quale conduce in modo convergente la lettura dei due saggi, potrebbe essere la seguente: l'esito di queste operazioni, di ingegneria costituzionale da

⁵ G. L. Tosato, *Il Fiscal Compact*, in http://www.astrid-online.it/Riforma-de/Studi-e-ri/Archivio-28/Tosato_FC_Astrid.pdf, *Le istituzioni europee dopo il Trattato di Lisbona Contributo al volume Astrid*, pp. 1-10.

⁶ “Qualsiasi violazione del diritto UE” – scrive infatti Tosato – “sembra esclusa in radice nei riguardi del Fiscal Compact, dal cui esame non risultano ragioni di contrasto con il diritto UE, dal momento che le norme dell'accordo rendono più rigorosi taluni obblighi già esistenti all'interno dell'Unione (p. 3)”.

un lato (Grimm) e di violazione dei Trattati dall'altro (Guarino), si concretizza nella de-responsabilizzazione degli Stati nei confronti dei loro cittadini.

Si assiste cioè al fenomeno di una rinuncia consapevole da parte dello Stato a parte delle proprie prerogative storiche e ad una loro delega all'apparato burocratico di Bruxelles. Questa delega può essere colta sotto due aspetti, il primo dei quali, più propriamente politico, consiste nell'osservazione che troppe volte i governi nazionali hanno visto nelle decisioni prese dal Consiglio, la possibilità di superare le resistenze opposte dai rispettivi parlamenti nazionali; il secondo, il fatto che l'Unione europea e gli Stati membri abbiano progressivamente scaricato la responsabilità delle proprie decisioni su tecniche di ingegneria costituzionale. La delega c'è stata, è stata fatta alla tecnica: così responsabilità, rappresentanza, legittimità vengono meno proprio perché scaricate sulla tecnica e dunque su nessuno.

Se questo è il quadro sintetico di riferimento dell'evoluzione dell'Unione europea, cosa rimane dell'originario ideale europeo dell'unità nella diversità?

DAL “GRANDE PARTITO” AL “PICCOLO”, MA RISPETTABILE E REGOLATO *

di Fulco Lanchester **

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Fenomeno partigiano e partito nell’ambito della politicità. – 2.1. Rispettabilità e affidabilità. – 2.2. Politica, politico, fenomeno partigiano e istituzione partito. – 3. Alcuni dati di fatto. – 4. Dalla fazione al partito. – 5. Il partito nello Stato di massa. – 6. Una costante italiana: il “grande partito”, non rispettabile e sregolato. – 7. Conclusioni.

1. Premessa

Il partito politico degli ordinamenti di democrazia pluralista è palesemente in difficoltà. È stata un’istituzione fondamentale delle società di massa ed oggi le trasformazioni sociali e tecnologiche lo vedono in profonda trasformazione e in severa difficoltà. Si tratta di una istituzione nata all’interno dei parlamenti degli ordinamenti liberali oligarchici circa tre secoli fa; sviluppatasi con l’allargamento del suffragio negli ordinamenti democratici europei attraverso il partito organizzativo di massa; divenuta nel secondo dopoguerra partito pigliatutto; poi partito cartello sulla base del finanziamento pubblico; ed infine partito personale nell’ambito della cosiddetta *democrazia del pubblico* ¹.

La vicenda contemporanea del partito viene oggi caratterizzata da una forte sfiducia dell’elettorato nei confronti delle funzioni da esso ricoperte ² e dalla contemporanea presenza di *movimenti populistici* e di protesta ³, che, pur rifiutando per principio la stessa organizzazione partitica sulla base di premesse *movimentistiche* fondate su valori che respingono la mediazione, esplicano funzioni tipiche ed essenziali del partito, presentando candidati a cariche pubbliche sulla base di programmi relativi alla allocazione autoritativa di valori ed esercitando anche una funzione *tribunizia* ⁴.

* Pubblicazione destinata agli *Studi in onore di Augusto Cerri*.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato presso l’Università di Roma “La Sapienza”.

¹ V. B. Manin, *The Principles of Representative Government*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 1997; per la dinamica della forma partito v., recentemente, D. Della Porta, *I partiti politici*, Bologna, Il Mulino, 2010; O. Massari, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Roma, Laterza, 2007; F. Raniolo, *I partiti politici*, Roma, Laterza, 2013; D. Palano, *Partito*, Bologna, Il Mulino, 2013. Per la valutazione della dinamica della dottrina costituzionalistica v. M. Gregorio, *Parte totale: le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2013.

² Sulla sfiducia nei confronti dei partiti francesi v. S. Mahe, *L’image catastrophique des partis politiques*, secondo cui per un’indagine IFOP tre quarti degli intervistati possiedono un’immagine negativa dei partiti (http://abonnes.lemonde.fr/politique/article/2014/08/31/l-image-catastrophique-des-partis-politiques_4479460_823448.html). Sulla situazione italiana v. il sondaggio Demos di I. Diamanti del giugno 2014 secondo cui per il 51% degli intervistati la democrazia potrebbe funzionare anche senza partiti (http://www.termometropolitico.it/125406_sondaggio-demos-per-repubblica-ampia-fiducia-in-renzi-per-51-possibile-democrazia-partiti.html).

³ V. D. Reynié, *Les nouveaux populisme*, Paris, Fayard/Pluriel, 2013 e C. Colliot-Thélène, F. Guénard, *Peuples et populisme*, Paris, Puf, 2014.

⁴ Per la *fonction tribunitienne* v. G. Lavau, *A quoi sert le Parti communiste français?*, Paris, Fayard, 1981, che è stata recentemente riconosciuta, per quanto riguarda il M5S, dallo stesso Grillo. La predetta dinamica strutturale e funzionale del partito, che dovrebbe essere articolata sia per l’ordinamento statunitense in ambito liberale e democratico sia per la vicenda degli ordinamenti autoritari e totalitari, evidenzia – tuttavia – la sua persistente essenzialità per comprendere l’espressione della domanda politica, la riduzione ed articolazione della stessa, la selezione del ceto politico parlamentare e governativo capaci di fornire le opportune risposte politiche ed essere supportate dal consenso. Ovviamente questa immagine sistemica del ruolo del partito politico deve tenere conto della composizione sociale del *demos*, della vicenda storica e istituzionale dei vari

Premesso questo, è un dato di fatto che i partiti politici siano, in generale, *fortemente indisposti* e risultino – invece- *gravemente ammalati* in ambito italiano, dove sono individuati come corresponsabili di difficoltà sistemiche che durano da più di quaranta anni e che, dopo la cesura del 1993, si sono incrementate nella seconda fase della storia della Costituzione repubblicana. Al capezzale delle formazioni politiche appaiono in molti: alcuni operano anamnesi, effettuano a volte esami obiettivi che permettono di verificare i segni dei disturbi presentati per arrivare – infine- a diagnosi, per indicare prognosi e terapie; altri, invece, sono presenti per piangere o per rallegrarsi.

In queste pagine analizzerò un tema solo apparentemente eterodosso, ossia quello della *rispettabilità* del partito politico, argomento che – come si vedrà – si connette con quelli classici della *accountability* e della *responsiveness*, coinvolgendo anche quello delle condizioni della sua regolazione, anche attraverso un riferimento alle origini della discussione sullo stesso. In realtà mi occuperò, come si vedrà a conclusione del saggio, della persistenza del *partito antisistema* in Italia ossia della stabile presenza di partiti *non rispettabili e non affidabili*, dotati però di forte sostegno da parte di parte dei componenti del *demos politico*.

2. Fenomeno partigiano e partito nell'ambito della politicità

Qualche anno fa Nancy L. Rosenblum ⁵ ha sostenuto – citando lo scienziato della politica Elmer Eric Schattschneider ⁶, che “parties are truly *the orphans of political philosophy*”, e si è impegnata a dimostrare le ragioni di un simile fenomeno sulla base dell’*impostazione olistica* sostenuta da molti cultori di questo settore scientifico. A questo aggiungerei anche i presupposti individualistici della riflessione filosofica immanentistica che vedono i due poli dell’individuo, da un lato, e della comunità istituzionale, dall’altro, difficilmente coordinabili se non attraverso l’accettazione di opportune finzioni. Di qui discende la considerazione del partito come associazione di individui che non può fare parte dello Stato apparato, ma solo del cosiddetto Stato comunità, rifuggendo da ogni regolazione delle stesse funzioni pubblicistiche esercitate dalle formazioni politiche.

2.1. Rispettabilità e affidabilità

Ma questo è solo uno dei tanti aspetti del problema, anche se fondamentale per il costituzionalista. In questa sede vorrei affrontare quello strategico, concentrato sul fatto che invece, contro la sempre persistente polemica antipartitica, che “il partito può essere rispettabile”. In una simile prospettiva proprio Harvey C. Mansfield, in un suo seminale volume sulla fondamentale polemica Bolingbroke-Burke sui partiti politici, esordì – negli anni ‘60, affermando che il “*party government*” era oramai possibile perché i partiti, ad un certo

contesti e dell’applicazione, per gli ordinamenti liberali e democratici, degli *standards* minimi di democraticità che dal punto di vista giuridico si connettono alle funzioni sia in ambito *intra* che *infra*-partitico.

⁵ N. L. Rosenblum, *On the Side of the Angels. An Appreciation of Parties and Partisanship*, Princeton, Princeton University Press, 2008.

⁶ E. E. Schattschneider, *Party Government*, New York, Holt, Rinehart, 1942.

punto, erano divenuti *rispettabili*⁷ Essere rispettabile significa essere considerato buono, corretto, accettabile per carattere, comportamento o apparenza. La rispettabilità (*respectability*) si connette con la affidabilità (*reliability*), ovvero con il giudizio relazionale della correttezza di comportamento, che nel campo strettamente politico-costituzionale si connette con l'affidamento di mantenersi all'interno dei limiti che definiscono il *regime* (nell'ambito del quale agiscono i soggetti politicamente rilevanti) e perciò essere anche *accountable* e *responsive*⁸. La *rispettabilità* in questione è giudicata sia dai *partner* interni ed esterni, sia dalla base elettorale in un gioco complesso di interazioni.

Come presupposto di tale solo formalmente singolare affermazione si pone – tuttavia – l'osservazione che *l'attività politica è naturalmente partigiana*, perché in ogni caso consiste nella *disputa sulla concreta allocazione autoritativa dei valori*, ma che tipo e intensità del fenomeno partigiano divergono e richiedono di essere controllati e valutati.

2.2. Politica, politico, fenomeno partigiano e istituzione partito

La differenza tra “la politica” ed “il politico” (ovvero la politicità) si evidenzia nel fatto che, mentre la prima si riferisce in sostanza ad un tipo di agire relativo ai rapporti di potere, il politico – dal punto di vista analitico – definisce la specificità del rapporto di aggregazione tra individui in merito alla allocazione autoritativa di valori.

La politicità è caratterizzata dall'esigenza di difesa (sicurezza) degli individui, che li spinge all'aggregazione in specifici gruppi, differenziati da altri per la sopravvivenza. Rispetto a questo primo indefettibile fine, il politico è caratterizzato dalla tendenziale utilizzazione della forza (legittima) al fine di distribuire i valori prevalenti nell'ambito storico sociale di riferimento secondo una articolazione specifica. Il livello in cui si esercita il politico è determinato dallo stato di sviluppo e di aggregazione delle singole comunità di individui⁹. Una comunità diviene politica quando nel suo ambito vi sia la capacità effettiva di distribuire autoritativamente valori sulla base di una omogeneità di interessi, che la differenziano da altri gruppi. La socialità rappresentata dalla comunità implica necessariamente differenziazioni tra i soggetti coinvolti nella comunità ed il mantenimento di un ordine specifico. Sul piano politico moderno e contemporaneo essa si esercita tra comunità di larga aggregazione e con possibilità di conflitto interno controllato al fine di evitare centrifugazioni¹⁰.

Ha ragione, quindi, chi parte nell'esame del fenomeno partigiano anche dal mondo antico¹¹, ma anche chi evidenzia la specificità dell'istituzione partito politico. E', infatti, evidente che in generale tutti gli ordinamenti – anche quelli senza partiti in senso istituzionale – sono caratterizzati da fenomeni di *divisività* più o meno organizzata. In una simile specifica

⁷ H. C. Mansfield, *Statesmanship and Party Government: a Study of Burke and Bolingbroke*, Chicago-London, University of Chicago Press, 1965 (ora nuova edizione 2012).

⁸ V. sul concetto di regime rinvio a F. Lanchester, *Stato (forme di)* in *Enc. Dir.*, vol. XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 796-814; per la definizione di partito antisistema v. questo G. Sartori, *Party and Parties Systems*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 1976.

⁹ Su questo v. F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006.

¹⁰ V. riferimento a J. Bryce, *The Action of Centripetal and Centrifugal Forces on Political Constitutions*, in *Studies in History and Jurisprudence*, Oxford, Clarendon Press, 1901, p. 255 ss.

¹¹ V. D. Palano, *Partiti*, Bologna, cit. e C. Schmitt, *Un giurista davanti a sé stesso*, intervista a cura di F. Lanchester, in *Quaderni costituzionali*, 1983, n. 1, pp. 5-34 (pubblicato anche in C. Schmitt, *Un giurista davanti a se stesso. Saggi e interviste*, a cura di G. Agamben, Vicenza, Neri Pozza, 2005, pp. 151-183 e in *New Serbian Political Thought*, vol. XII, 2005, n. 1, pp. 19-38).

dimensione Mansfield osserva in modo opportuno che “*they may suppress the parties which might dispute the opinions they have established, but they cannot suppress the disputability of their opinions*”¹².

Nel corso dell'analisi lo stesso Mansfield richiama l'uso da parte di Machiavelli del termine *partito* (nei *Discorsi sulla Prima deca de Tito Livio*, cap. XVIII – *Le repubbliche deboli*), evidenziando come prendere partito significhi decidere e quindi l'assunzione di decisioni individuali e collettive che possono essere proceduralizzate o non proceduralizzate. In questa prospettiva ho osservato che le istituzioni di governo degli ordinamenti contemporanei risultano, prevalentemente rappresentative, costituite nella stragrande maggioranza dei casi attraverso deliberazioni collettive di tipo elettivo sulla base di procedure di votazione, che dal punto di vista concettuale impongono una divisione, ovvero un “dipartirsi”. Prendere partito non è, dunque, più solo riferito alla posizione del singolo, ma finisce per connettersi con l'esistenza di vere e proprie istituzioni capaci di convogliare la volontà degli elettori, favorendo la partecipazione degli appartenenti alla parte attiva del *demos*, che possono – in questo modo – partecipare (*pars-capere*, ovvero prendere parte o parteggiare), autodeterminandosi e determinando l'ente collettivo.

3. Alcuni dati di fatto

Da queste brevissime osservazioni derivano alcuni dati di fatto che enuncio in maniera sintetica.

1. – Il fenomeno partigiano e l'istituzione partito politico negli ordinamenti statuali moderno e contemporanei risultano intimamente collegati con il politico e con la prospettazione di una specifica attività di indirizzo (la politica): l'attività partigiana esiste come elemento naturale della politicità ovvero come disputa sull'allocazione autoritativa dei valori, che si concretizza processualmente in indirizzo politico.
2. – I modi in cui l'attività partigiana si esplica risultano connessi con lo sviluppo della società civile dei contesti di riferimento e le fratture che esistono all'interno della stessa.
3. – La vicenda del partito politico come istituzione si connette con quella dello Stato moderno ed in particolare con lo sviluppo delle cosiddette istituzioni rappresentative, prima liberali-oligarchiche, poi di massa (pluralistiche, autoritarie e/o totalitarie). La tradizionale definizione di partito, sulla base delle finalità ideologiche (Burke) che uniscono gli associati nello stesso, appare prevalentemente tarata sulla logica *parlamentare* dello Stato liberale oligarchico e non individua la sua caratteristica essenziale ed esclusiva che, nelle società contemporanee, è quella di presentare candidati a cariche pubbliche e farli eleggere attraverso votazioni elettive, che coinvolgono il *demos politico allargato*¹³.
4. – Nell'area europea dello scorso millennio la grande questione divisiva è stata quella religiosa, per la cui *neutralizzazione* si è sviluppata progressivamente anche l'istituzione statuale con la pretesa della concentrazione del potere; nel periodo successivo, anche sulla base delle istituzioni statuali nazionali e dello sviluppo economico, alla modernizzazione della società tradizionale ha corrisposto l'implementazione di fratture sociali che si sono sovrapposte a quelle etnico, linguistiche e religiose.

¹² H. C. Mansfield, *Statesmanship and Party Government: a Study of Burke and Bolingbroke*, cit., p. 1.

¹³ V. G. Sartori, *Parties and Party Systems*, cit.

5. – Dalla ricerca storica si evince che, alla base della legittimazione del partito politico negli ordinamenti che derivano dalle tre *rivoluzioni* (inglese, 1688/89; americana, 1776; francese, 1789), si è posto – dunque – il superamento della concezione divisiva del *grande partito* (considerato come fazione o setta) e la legittimazione del *piccolo partito*, che attraverso i propri eletti può divenire determinante per l'individuazione dell'indirizzo politico (una simile ricostruzione finisce per essere compatibile con la tipologia di Triepel sui rapporti Stato-partiti)¹⁴, ma non incide sulla stabilità del regime in cui agiscono gli attori politicamente rilevanti perché opera discrezionalmente all'interno e per il perseguimento dei valori e dei principi costituzionali¹⁵;

6 – Il partito di massa, derivante dall'allargamento del suffragio, nasce in alcuni casi dall'estensione dei cosiddetti partiti parlamentari; in altri dalla organizzazione esterna ai parlamenti, con la necessità di *integrare* le eventuali *Weltanschauungen* alternative all'interno degli ordinamenti liberali e democratici, oppure fuoriuscire dalla forma di Stato liberale o liberale democratica.

4. Dalla fazione al partito

All'origine della legittimazione del partito nelle società contemporanee sta dunque la sua *rispettabilità* ed *affidabilità* rispetto ai principi ed ai valori fondanti del regime. Risulta, quindi, opportuno approfondire nuovamente le origini di questo tema, per vedere come esso sia ancora presente come base della discussione in materia¹⁶.

“*The greath parties*” nella Inghilterra del ‘600 e poi nella Gran Bretagna della prima metà del ‘700 individuavano la divaricazione religiosa tra le parti di una *comunità politica*, coinvolgendo non soltanto il credo religioso ma anche la persona del monarca e l'assetto complessivo del regime.

La prima rivoluzione inglese del 1648 era stata condotta sulla base di questa grande frattura e il periodo della restaurazione degli Stuart, dopo la fase cromwelliana, non aveva risolto il problema. Gli anni ‘80 del secolo XVII evidenziano la polemicità estrema dei partiti-fazione che – attraverso la sostanziale deposizione del monarca – fondano un nuovo regime nei mesi “torridi” dell'autunno-inverno 1688-89¹⁷. D'altro canto il nuovo sistema partitico rappresentato da *Tories* e *Whigs* si era formato nella polemica sul cosiddetto *Exclusion Bill*, coadiuvato anche dalla contrapposizione tra le personalità di Halifax e di Shaftesbury. Nonostante l'istituzione di una *monarchia* costituzionale in trasformazione e la assunzione del *Bill of Rights* che “*election of members of Parliamentought to be free*”, il partito in Inghilterra non poté essere completamente legittimato fino a che la frattura politica rimase sostanzialmente di tipo religioso e senza che le fazioni contrapposte si fidassero dell'avversario.

Alla radice della *divisività* in materia stava la rottura della *res publica christiana* e la formazione di *sette*, che mantenevano nel tempo un carattere fazionistico. Come osserva Mark Knights

¹⁴ V. H. Triepel, *Die Staatsverfassung und di politischen Parteien*, Berlin, O. Liebmann, 1928.

¹⁵ Per questa impostazione che tenta di giuridicizzare il politico F. Lanchester, *Costantino Napoleone Mortati*, Dizionario Biografico degli italiani, ad vocem, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana G. Treccani, vol. 77, 2012, pp. 245-249.

¹⁶ Per quanto riguarda l'ambito italiano v. ora E. Di Rienzo, *Sguardi sul Settecento: le ragioni della politica tra antico regime e rivoluzione*, Napoli, Guida, 2007, pp. 68 ss.

¹⁷ V. A. Lyon, *Constitutional History of the Uke*, London, Cavendish, 2003, pp. 248 ss.

“the bi-polarmentality of Whig and Tory meant that what was right and true for one side was wrong and erroneous for the other” sulla scorta del pregiudizio religioso ¹⁸, che faceva sì che le posizioni assumessero automaticamente rilievo di alternative non *rispettabili*. Proprio per questo nei suoi scritti Henry Saint-John Bolingbroke non legittima i partiti, perché la frattura è ancora concentrata su temi, che hanno riflessi generali ed incisivi (lo stesso David Hume è negativo sul partito, perché non era stato ancora superato il problema della legittimità della dinastia hannoveriana). Entrambi si esprimono prima della sollevazione giacobita in Scozia nel 1745 e della sconfitta del *Young Pretender* nella battaglia di Culloden ¹⁹. Essi tengono conto di una realtà che ha visto, a cavallo della pace di Utrecht (1713) che stabilizza l’equilibrio europeo di potenza interstatuale e della guerra dei sette anni (1756-1763), le tensioni derivanti dall’Atto di Unione con la Scozia del 1707 e le sollevazioni giacobite del 1715 e del 1719 in progressiva attenuazione.

Come è noto, solo con Burke vi è la legittimazione del partito parlamentare fondato sulla rappresentanza fiduciaria dei migliori (ovvero di chi più sa o possiede senza vincolo di mandato). Il mondo di Burke è oramai quello descritto da William Hogarth ²⁰ dove, alle istituzioni autorappresentate dalla classe dirigente (immaginate come poste sulla luna e osservate ironicamente dall’autore nel 1724 per mezzo di un binocolo dalla terra) corrisponde circa trenta anni dopo la descrizione concreta di una società che deve essere guidata nell’ambito del primo *take-off* industriale. Alla cruda narrazione del degrado sociale londinese corrisponde lo straordinario ciclo hogarthiano delle stampe sulla campagna elettorale, in cui la selezione di parte ceto politico risulta operazione complessa, ma oramai posta – almeno parzialmente – su basi elettive corrispondenti ad indirizzi nazionali. E’ vero che esiste in materia il *patronage* ²¹, di cui è prodotto lo stesso Burke, e che la *bribery* è simile a quella che porterà nel giro di circa ottanta anni al *Great Reform Bill* del 1832, ma oramai – dopo Culloden – è possibile fare riferimento concreto e coerente al “piccolo partito”, superando le citate remore nei confronti del “grande partito” espresse da Bolingbroke. È facile allora respingere l’aspirazione della Corona verso il *Patriot King*, la cui presenza poteva evitare l’intervento dei partiti, mentre il *Country Party* definisce solo l’ipotesi di emergenza contro un monarca non patriottico, ovvero deciso a rinnegare il suo ruolo costituzionale.

La serie di dipinti e di stampe su *The Humours of an Election* descrive il concreto procedimento elettorale avvenuto nell’ Oxfordshire del 1754 e si diparte in quattro scene incisive (*An Election Entertainment*, *Canvassing for Votes*, *The Polling* e – infine – *Chairing the Member*, che evidenzia i festeggiamenti per il candidato vincitore) ²². In questo straordinario ciclo hogarthiano si evidenzia la descrizione delle votazioni elettive come procedimento articolato, in cui il fenomeno partigiano nelle sue fasi concrete contrasta – appunto – con

¹⁸ V. M. Knights, *Representation and Misrepresentation in Later Stuart Britain Partisanship and Political Culture*, Oxford, U.P., 2006, p. 272.

¹⁹ A Culloden (16 aprile 1746) Charles Edward Stuart (comunemente conosciuto come *The Young Pretender* o come *Bonnie Prince Charlie*), figlio di James Francis Edward Stuart (the *Old Pretender*), venne sconfitto dalle truppe lealiste britanniche, ponendo fine alla sollevazione giacobita del 1745 e alle aspirazioni di restaurazione legittimista degli eredi di Re Giacomo II.

²⁰ William Hogarth (10 November 1697–26 October 1764) è stato celebre pittore ed incisore del ‘700 britannico.

²¹ Il *patronage*, che ha radici latine nel rapporto tra il *patronus* e il *cliens*, in campo strettamente politico — dal punto di vista storico — si collega con l’appoggio/designazione a cariche pubbliche da parte di una autorità sociale o politica. Sulla sua funzione in Gran Bretagna per la nascita della forma di governo parlamentare v. ampiamente M. GALIZIA, *Caratteri del regime parlamentare inglese del Settecento: in tema di incompatibilità fra la carica di Ministro e l’appartenenza al Parlamento*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. IV, Padova, Cedam, 1974, pp. 2371-2414.

²² V. T. Clark, *The Works of William Hogarth*, London, Scholey, 1812, vol. II, pp. 7 ss.

l'astrazione simbolica (ma graffiante) della incisione che descrive a metà degli anni '20 *Some of the Principal Inhabitants of the Moon* (ovvero la monarchia, il clero e i giudici).

Il passaggio allegorico dalla descrizione di simboli del potere caricaturalmente fuori dal tempo e nello spazio (e tuttavia frutto di interessi ben individuabili, ma non più sostenibili) alla concretezza della formazione della rappresentanza parlamentare, condita dagli *humours* della osteria e della strada, corrisponde al nuovo che avanza e che poteva sopportare che i “due” candidati avversari – rappresentati in *The Polling* con vestiti di colore differente (che individuano *Whigs* e *Tories*) – si sfidino nella ricerca del voto, seduti uno accanto all'altro in una competizione non più bellica, che possiede appunto i tratti della contrapposizione agonistica per l'acquisizione del consenso popolare.

Come sostenne lo stesso Walther Bagehot circa un secolo dopo Burke, non soltanto “*there never was an election without a party*”, ma soprattutto l'organizzazione partitica parlamentare “*is the vital principle of representative government*”. Una simile organizzazione “*is permanently efficient, because it is not composed of warm partisans. The body is eager, but the atoms are cool. If it were otherwise, parliamentary government would become the worst of governments – a sectarian government*”²³. In verità Bagehot evidenzia, in modo apparentemente contraddittorio, come la stessa organizzazione di partito – al fine di rendere coesa la maggioranza parlamentare – “*tends to aggravate party violence and party animosity*”, cosicché “*parliamentary government is, in its essence, a sectarian government, and is possible only when sects are cohesive*”²⁴. Solo se la distanza ideologica e comportamentale dei soggetti concorrenti è veramente *cohesive*, ovvero centripeta, il particolare tipo di *party government* rappresentato dalla forma di governo parlamentare, che – proprio in quegli anni stava trasformandosi in Gran Bretagna in *Governo di Gabinetto* e poi, ai primi del XX secolo, in *Governo del Primo Ministro* – poteva dirsi legittimata.

Attraverso un simile processo si giustifica, insomma, il passaggio – citato da James Bryce nel capitolo dedicato specificamente al partito politico nel volume *Modern democracies* – dalle *bullets* (pallottole) ai *ballots* (voti)²⁵. Anche Bryce, che scrive al termine della prima ondata di democratizzazione conclusasi dopo la prima guerra mondiale, evidenzia non soltanto che i partiti sono “*far older than democracy*” e sono esistiti in tutti gli ordinamenti, al di là delle forme di regime, ma che “*in popular governments, however, parties have a wider extension if not a more strenuous life*”, poiché devono mobilitare ed organizzare gli elettori: “*Ballots having replaced bullets in political strife, every voter is supposed to belong to one of the partisan hosts and to render more or less obedience to its leaders*”.

Qualche anno prima nella sua *Soziologie* anche Georg Simmel aveva teorizzato il passaggio rappresentato da Hogarth e documentato in vario modo da Burke, Bagehot e Bryce, con l'introduzione delle votazioni come lo strumento che legittima la violenza operata dalla prevalenza della maggioranza sulla minoranza che accondiscende²⁶. Il principio secondo cui la maggioranza sottomette la minoranza attraverso il consenso della stessa sulla base della procedura di votazione non costituisce un elemento astratto, ma si basa su precise condizioni storiche, che giustificano, da un lato, l'impossibilità di accettazione dello stesso quando le condizioni di disomogeneità non consentano alcuna soluzione di compromesso; e dall'altro la introduzione di soglie differenti di applicazione del principio di maggioranza.

²³ V. W. Bagehot, *The English Constitution*, Boston, Little, Brown, and Co, 1873², p. 124-125.

²⁴ Ibidem, p. 177.

²⁵ V. J. Bryce, *Modern Democracies*, New York, MacMillan, 1921, p. 111.

²⁶ G. Simmel, *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*, Berlin, Duncker und Humblot, 1908, pp.142 ss.

In questa prospettiva il principio di maggioranza costituisce, dunque, un elemento che caratterizza necessariamente gli ordinamenti pubblicistici rispetto a quello privatistico o internazionalistico ²⁷, ma lo stesso risulta essere articolato a seconda degli ambiti di applicazione storicamente individuati ²⁸. Tutta la discussione sui meccanismi di trasformazione dei voti in seggi nelle società di massa si fonda, infatti, sulla verifica pratica del contesto cui applicare i risultati della disputa Bagehot-Mill degli anni '60 del XIX secolo relativa alle funzioni delle elezioni.

Con l'estensione del suffragio e la penetrazione all'interno del *demos* politico delle fratture della società civile le regole ereditate tralaticciamente per le votazioni elettive del Corpo elettorale dalle votazioni nelle assemblee parlamentari divengono *controverse* ²⁹. La decisa posizione di Bagehot che le elezioni dovessero servire per scegliere un rappresentante all'interno del collegio elettorale, un partito, un programma, una squadra di Governo ed un leader si fondava sulla sostanziale *rispettabilità* dei partiti inglesi del periodo e sulla fondamentale omogeneità della società britannica. Le posizioni di Mill, dettate dal timore che la massa schiacciasse le minoranze (nel suo caso intellettuali) ³⁰, erano invece molto più esportabili nell'Europa continentale dove le fratture etniche, linguistiche, religiose e sociali ponevano problemi di sostenibilità, come dimostra la vicenda storica successiva.

5. Il partito nello Stato di massa

Il momento in cui Burke e prima ancora Bolingbroke avevano riflettuto sul partito politico era quello in cui il partito da "grande" diventa "piccolo" ossia si laicizza e può agire nell'ambito dell'aula parlamentare ed in contatto con una opinione pubblica sostanzialmente omogenea. Sia per Burke che per Bolingbroke il "grande" partito, incompatibile con l'unità della comunità politica e quindi dello stesso ordinamento istituzionale, è quello fondato su parametri religiosi. D'altro canto la formazione dello Stato moderno è caratterizzata da un lato dalla rottura della *Res publica christiana*, dall'altro dalla necessaria neutralizzazione del conflitto religioso al suo interno. Il che non vuol dire che non vi possa essere una religione di Stato, ma che quel problema costituisce un dato di fatto della unità politica dell'ordinamento che non può essere oggetto di discussione partigiana.

La persistenza della frattura religiosa, e poi l'avvento di quelle etnico-linguistica o di classe all'interno del sociale implicano l'accettazione o il rifiuto di determinati valori e principi sul regime politico definendo il grado di impossibilità o la difficoltà di fare riferimento al *party government*. Quando questa fase viene superata allora il *party government* non è più un pericolo per il regime, ma anzi rientra in un governo equilibrato e razionale che si fonda su partiti parlamentari che si strutturano progressivamente a livello nazionale.

Il partito nello Stato di massa (democratico, autoritario e totalitario) assume – principalmente – una funzione di inquadramento partecipazione e poi eventualmente una funzione di indirizzo democratico e partecipato. Il partito nello Stato di massa può essere evidentemente uno dei tanti, egemone o unico, così come le sue funzioni mutano, non

²⁷ V. per questo F. Galgano, *La forza del numero e la legge della ragione: storia del principio di maggioranza*, Bologna, Il Mulino, 2007.

²⁸ v. per questo E. Ruffini-Avondo, *Il principio maggioritario: profilo storico*, Milano, Adelphi, 1976.

²⁹ Ho affrontato quest'argomento in F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981, passim.

³⁰ V. F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico*, cit.

essendo più tendenza parlamentare, ma istituzione sempre più strutturata sia nel Paese che all'interno delle istituzioni.

Il problema rilevato anche da Massimiliano Gregorio ³¹ evidenzia che la politica liberale oligarchica di Burke e di Jefferson, ma anche quella prospettata dalla Destra storica italiana (Bonghi e Minghetti) presuppone una concezione del *parlamentarismo* (che coincide con il *party government*) che Carl Schmitt – sulla base di Donoso Cortés – avrebbe definito da *clase discudidora*. Il *party government* nella politica di massa cambia invece profilo. Il partito non è più un'aggregazione di individui che – soprattutto a livello parlamentare – volta a facilitare attraverso il *partiri* (ovvero la divisione) la scelta di politiche che si sostanziano in indirizzi cambia profilo. Esso deve necessariamente *strutturare ampie masse*, facendole partecipare (*pars capere*) e formando e selezionando ceto politico adeguato anche in alternativa alla classe dirigente. In questa prospettiva le concezioni *fiduciarie* della rappresentanza (quella burkiana in particolare) vengono messe in crisi e riappare il rischio della estremizzazione.

L'ingresso delle fratture della società civile in politica ripropone il tema del *grande partito* soprattutto sulla base – negli ordinamenti occidentali – della frattura di classe. Il *piccolo partito* parlamentare (tanto ricordato dai nostri Bonghi e Minghetti) trova, dunque, una modifica essenziale quando viene esteso il suffragio, che muta la base a sostegno del sistema rappresentativo. In Gran Bretagna il processo di estensione del *demos politico* avvenne con modalità e tempi che permisero, nonostante la presenza dal 1828 e poi dal 1867 di una sempre maggiore rappresentanza *antisistema* irlandese, il mantenimento delle caratteristiche coesive dell'ordinamento. Una simile situazione venne confermata anche agli inizi del secolo XX dall'ingresso del *Labour Party*, sponsorizzato dalle *Trade Unions*, poco propense ad essere penetrate dall'ideologia marxista. In altri contesti (penso alla Francia della II Repubblica) si produsse il fenomeno descritto in maniera lucida da Schmitt, attento lettore di Bryce e di Lowell, che ne' *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus* ³², mise in evidenza come negli ordinamenti democratici di massa il club burkiano dell'assemblea parlamentare non poteva che essere superato dalla politica di massa di tipo identitario. Schmitt si identificava in Donoso Cortés che aveva decretato la morte del sistema della *clase discudidora*, ma non teneva abbastanza conto che Cortés tra Isabella e i carlisti legittimisti aveva patteggiato per la prima. Al di là delle posizioni palesemente conservatrici (se non reazionarie) Schmitt, come gran parte della dottrina tedesca del periodo weimariano, paventava l'azione dei partiti politici perché rappresentanti di quella *policrazia* che non soltanto occupava l'amministrazione, ma soprattutto non era riuscita a superare la divisività del *grande partito*.

Il timore dell'inquinamento da parte degli interessi concreti delle istituzioni statali descritto da Gerhard Leibholz nel 1929 ³³ non richiamava – dunque – solo le posizioni di Triepel nella citata *Rektoratsrede* del 1926, ma proseguiva nello *Stato democratico sociale* il timore che la *Parteiensplizzerung* (la frammentazione partitica) avrebbe reso impossibile qualsiasi forma di governo parlamentare, ovvero un coerente indirizzo politico appoggiato da una maggioranza partitico-parlamentare. In questa prospettiva si spiega perché lo stesso Costituente weimariano, anche se alla base della decisione costituzionale si era posta la temporanea coalizione *SPD-Zentrum* e liberali progressisti, aveva operato – su suggerimento di Weber e di

³¹ V. M. Gregorio, *Parte totale: le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, cit.

³² V. C. Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, cit.

³³ G. Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation...*, cit.

Preuß – l'introduzione di un *Ersatzkaiser* (il Presidente della Repubblica come sostituto dell'Imperatore), che potesse riequilibrare eventualmente il sistema. In continuità con il periodo imperiale, nella Germania weimariana i partiti *rispettabili* non avevano sufficiente forza e la precaria situazione economica e sociale postbellica acuì la centrifugazione sistemica. In questo contesto in cui le forze *rispettabili* venivano indebolite e si rafforzavano *grandi partiti* alternativi sulle estreme fu, dunque, facile richiedere di ricorrere all'emergenza fondata sui poteri d'eccezione attribuiti al Capo dello Stato dall'art. 48 della Costituzione.

La crisi degli ordinamenti costituiti dalla cosiddetta *prima ondata di democratizzazione*³⁴ e che portò Mirkiné Guetézévitch e Burdeau a descrivere il rafforzamento degli esecutivi di fronte a parlamenti sempre più deboli se non emarginati ed asserviti, corrisponde ad una tendenza alla rinascita del *grande partito*, fondato su principi escatologici secolarizzati³⁵.

Gerhard Leibholz, in un volume non sufficientemente conosciuto e pubblicato proprio nei primi mesi del 1933³⁶, sottolinea la religiosità secolarizzata delle ideologie totalitarie e la funzione ecclesiale rivestita dal partito che le esprime. Una simile posizione era già stata espressa in maniera esplicita da Sergio Panunzio nel *Sentimento dello Stato*³⁷, in cui il Partito nazionale fascista definiva il cosiddetto *Stato ecclesiastico*. Una simile ricostruzione – al di là delle differenze – può essere proposta per i modelli nazista e leninista che caratterizzano i *totalitarismi* del cosiddetto “secolo breve”. Simili concezioni, in cui il *partito* è *parte totale*, evidenziano altre forme di Stato (non compatibili con quella liberale e democratica) in cui il *grande partito* (nazionale, razziale o dei lavoratori) esclude la possibilità formale di esistenza di altre formazioni o le funzionalizza ai propri scopi, individuando un'*élite* che prospetta la trasformazione totale dell'ordinamento e in cui le parti non possono che essere interne. Il modello di movimento che si fa partito e poi diviene Stato, egemonizzandolo o identificandosi in esso costituisce un ritorno alla divisività estrema, incompatibile con una democrazia liberale, che ha caratterizzato la storia italiana anche recente.

6. Una costante italiana: il “grande partito”, non rispettabile e sregolato

Un simile *excursus* permette di ritornare al caso italiano. In questa specifica dimensione, il problema italiano, sottolineato a suo tempo da Sartori³⁸ e da Elia³⁹ in maniera differenziata, è sempre stato quello della presenza nel nostro ordinamento del *grande partito* ed in particolare del *partito antisistema*, dove con questo si certifichi l'esistenza di formazioni politico-partitiche la cui attività venga considerata dai partner non consona a sorreggere principi e valori connessi con il regime. La categoria del partito antisistema e quella del *grande partito* non sempre coincidono, ma nella maggior parte dei casi sì.

³⁴ V. S. Huntington, *The Third Wave: democratization in the late twentieth century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.

³⁵ V. F. Lanchester, *Alle origini di Weimar: il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Milano, Giuffrè, 1985.

³⁶ V. G. Leibholz, *Die Auflösung der liberalen Demokratie in Deutschland und das autoritäre Staatsbild*, Leipzig, Duncker & Humblot, 1933 (ora *La dissoluzione della democrazia liberale in Germania e la forma di Stato autoritaria*, a cura di F. Lanchester, Milano, Giuffrè, 1996).

³⁷ S. Panunzio, *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, Cedam, 1939, p. 19.

³⁸ V. G. Sartori, *Rivisitando il pluralismo polarizzato*, in *Il caso italiano*, (a cura di) F. Cavazza e S. R. Graubard, Milano, Garzanti, 1974, pp. 196-223.

³⁹ v. L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 634-675.

In questa prospettiva, se vogliamo semplificare, vi sono sempre stati *grandi partiti*, ovvero formazioni basate su parametri inconciliabili con quelle di altri soggetti, sostenitori del regime liberale e liberale-democratico. Le opposizioni non legittimate, quando superano certe dimensioni, divengono un problema politico, che non può essere risolto sul piano penalistico (differenza tra partito anticonstituzionale e partito antisistema). Già Lowell, descrivendo la situazione europea ai concittadini statunitensi, osservava che esistevano ordinamenti più omogenei di altri. Bryce, in un saggio che sta alla base della stessa categoria delle Costituzioni flessibili e rigide, mette in evidenza come le comunità politiche (e quindi le istituzioni) siano caratterizzate da tendenze centrifughe e centripete, cosicché le costituzioni rigide sono volte a garantire comunità disomogenee. Simili osservazioni che sono state riprese non soltanto da Schmitt o da Mortati, ma che sono alla stessa base delle ricerche di Almond e Verba e degli stessi Daalder e Lijphart, richiamano la necessità di individuare e misurare le fratture religiose, sociali e politiche che caratterizzano i singoli ordinamenti nell'ambito di quelle che Huntington ha definito le ondate di democratizzazione.

Il problema è che il giudizio sulla rispettabilità/affidabilità dei partiti non è più esclusiva dell'elettorato e delle classi dirigenti nazionali, ma anche frutto di una interazione intensa tra i piani internazionali, dell'integrazione sovranazionale e nazionale. In ogni caso il sistema politico costituzionale italiano vigente è nato dall'accettazione di due compromessi. Il primo da parte di quasi tutti partiti del CLN del compromesso istituzionale per il cosiddetto periodo transitorio con la Monarchia rappresentato dal d.lgs.lgt.151/1944; il secondo dal patto costituzionale repubblicano del 1948. Superato lo scoglio della forma istituzionale dello Stato attraverso il referendum del 2 giugno 1946, dopo l'approvazione del testo costituzionale (su cui non aveva inciso drasticamente la rottura dell'unità antifascista nel maggio 1947), la dinamica politico-costituzionale venne caratterizzata da un lato dall'esistenza di partiti dell'*arco costituzionale* e da formazioni escluse da questo; dall'altro da *partiti considerati di Governo* e da altri *non di Governo*. Con questa duplice dizione si certificava nell'ordinamento repubblicano la persistenza di partiti considerati antisistema e anticonstituzionali. Partiti antisistema erano quelli che, pur avendo partecipato alla Resistenza ed alla redazione della Costituzione repubblicana, venivano considerati *per ragioni interne ed internazionali non rispettabili e non affidabili*. I partiti anticonstituzionali erano quelli di cui alla XII disposizione transitoria e passibili di applicazione della cosiddetta legge Scelba. Tuttavia la cosiddetta *conventio ad excludendum* (formula introdotta da Elia⁴⁰, ma pubblicizzata in vario modo ad es. come fattore K da Ronchey⁴¹) finiva praticamente per riunire tutte le formazioni *non rispettabili*, riducendo i partiti utilizzabili per il gioco parlamentare di Governo a quelle posti attorno pilone democristiano, che nel periodo successivo al 1948 era divenuto nella vulgata popolare da Partito della democrazia cristiana a *partito della democrazia*.

Non si trattava di una novità. Già in periodo statutario la nostra storia costituzionale aveva rilevato simili situazioni. Cavour, subito dopo il colpo di Stato di Luigi Napoleone Bonaparte del dicembre 1851, nei primi mesi del 1852 aveva dovuto fare i conti con uno spettro politico-parlamentare che aveva necessitato il *connubio* Rattazzi per controllare le estreme. La debolezza del panorama di rispettabilità si era acuito dopo l'Unità con la necessità, nell'ambito del disincanto, di ricorrere negli anni '70 del secolo XIX alla tecnica

⁴⁰ L. Elia, voce *Governo (forme di)*, cit.

⁴¹ V. A. Ronchey, *Chi vincerà in Italia: la democrazia bloccata, i comunisti e il fattore K*, Milano, Mondadori, 1982.

trasformistica. Con l'estensione del suffragio maschile prima nel 1882, poi nel 1912 la frammentazione del sistema partitico aveva superato il livello delle *consorterie regionali* per assumere altre forme. La nascita durante il primo ventennio del nuovo secolo di partiti in vario modo alternativi al regime statutario e quindi *non rispettabili* provocò l'implosione della stessa esperienza liberale e democratica, aperta con il Governo Nitti e la introduzione della cosiddetta *proporzionale*, strumento di garanzia per il vecchio ceto politico liberale. In questa prospettiva il sovrapporsi di crisi economica, crisi sociale e crisi del circuito partitico parlamentare portarono all'avvento del fascismo e, dopo il 1925, alle innovazioni incrementalmente del Regime che portarono l'assetto statutario, formalmente flessibile, ad essere prima plasticamente deformato, poi snervato ed sostanzialmente spezzato.

Come si è visto, la vicenda politico-costituzionale repubblicana, dopo il tentativo di applicazione del premio di maggioranza nel 1953, molto ha giocato sull'integrazione tra le forze politiche sulla base dell'applicazione del testo costituzionale. Il problema del recupero della *rispettabilità* delle forze partitiche presenti nell'ordinamento è stato comune anche alla Germania federale. Nel 1959 con la rinuncia al marxismo della SPD (Congresso di Bad Godesberg), questa forza politica è divenuta pienamente rispettabile attraverso il bagno della *Große Koalition* del 1966-69, per poi arrivare infine al Cancellierato di Willy Brandt. In Italia, nello stesso periodo fallì invece la scommessa di centro-sinistra, e la *conventio ad excludendum* nei confronti del Pci rimase inalterata, nonostante il Governo delle astensioni del periodo successivo alle elezioni del 1976.

La ragione di una simile differente dinamica non può essere addebitata solo agli interessi dei partiti di governo, ma anche alle incertezze nel cambiamento di ragione sociale da parte del Pci, che sostenne *rispettabilmente* il sistema durante il periodo dell'assalto terroristico, ma obbiettivamente rimase in mezzo al guado, mentre i partner, che godevano del plusvalore posizionale della sua esclusione contribuivano all'avvitamento della crisi del Paese.

Il crollo della contrapposizione bipolare a livello internazionale del 1989 si è riversata sui soggetti tradizionali e la crisi di regime del 1993 ne è stata la certificazione. Il bipolarismo centrifugo del post-1993 non ha dunque risolto il problema relazionale della rispettabilità dei contendenti. Essi hanno continuato a non fidarsi gli uni degli altri e nello stesso tempo hanno perso presa nell'elettorato. La crisi economica e quella sociale si sono sovrapposte all'imballamento del circuito politico parlamentare. Il commissariamento dello stesso da parte degli organi di controllo interno ed esterno ha evidenziato la persistenza di partiti considerati non rispettabili. Il movimento 5 stelle di Grillo e la Lega di Salvini possono essere definiti a tutto tondo partiti antisistema e quindi essere considerate non rispettabili né affidabili. Proprio per questo esse hanno una funzione polivoca: da un lato evidenziano l'esistenza di un ampio settore dell'elettorato scontento e centrifugo rispetto alle condizioni economiche e sociali e alla capacità delle forze di governo di amministrarle; dall'altro esercitano quella *fonction tribunicienne* di cui si accennava in precedenza, mantenendo nel sistema settori pericolosamente centrifughi dell'elettorato.

La pericolosità della situazione non si situa solo nel fatto che i problemi da risolvere risultano impervi, ma proprio gli elementi fondamentali dello Stato di diritto costituzionale democratico e sociale vengono messi in forse con l'erosione dello Stato sociale, da un lato, e lo svuotamento della democrazia rappresentativa, dall'altro. L'evoluzione sistemica sembra propendere dal punto di vista istituzionale in maggiore velocità e personalizzazione, fino ad

arrivare ad un vero e proprio *bipersonalismo imperfetto*, che assume tutte le caratteristiche negative del passato aggiungendovi la diminuzione della partecipazione e la delegittimazione delle istituzioni rappresentative.

Di qui il rilancio della ipotesi di recuperare il *piccolo partito rispettabile e regolato* nell'ambito delle funzioni pubblicistiche da esso svolte.

7. Conclusioni

Ricapitoliamo. Il momento in cui Burke afferma la raggiunta legittimità del *party government* era quello in cui il partito da “grande” diventa “piccolo”, ossia si laicizza e può agire nell'ambito dell'aula parlamentare ed in contatto con una opinione pubblica sostanzialmente omogenea, ma vigile nel controllare gli attori politici. Per la riflessione britannica della prima metà del XVIII secolo il “grande” partito, incompatibile con l'unità della comunità politica e quindi dello stesso ordinamento istituzionale, era quello fondato su parametri religiosi. Nel XX secolo la religiosità secolarizzata si ripropone con i partiti totalitari o autoritari a tendenza totalitaria che dagli anni Venti caratterizzano la storia europea, con la doppia funzione di operare come organi di inquadramento e trasmissione del consenso. Dopo il 1989 la generalizzazione apparente del modello democratico rafforza la crisi della rappresentanza e del partito politico, che si era venuto trasformando intensamente dagli anni '50 in poi sulla base della deideologizzazione delle società industriali avanzate e che una società liquida fondata su nuovi strumenti di comunicazione non poteva che implementare. Nascono come si diceva i partiti populistici, ma anche quelli che rifiutano la rappresentanza. Ma con delle differenze. Il movimento dei pirati in Germania, ad es., non si contrappone esplicitamente alla democrazia rappresentativa, ma dichiara di volerla migliorare attraverso strumenti di partecipazione diretta alle decisioni. Il M5S cerca invece di negarla *tout court*. Si ripresenta il tema del *grande partito* non rispettabile ed affidabile che indebolisce il sistema, ma si pone anche il fatto che il partito rispettabile deve essere sufficientemente regolato da poter esplicare in un clima di eguaglianza tendenziale delle opportunità le funzioni pubblicistiche che gli sono proprie. E qui si propone ancora una volta il nesso tra costruzione istituzionale equilibrata e individuazione di regole capaci di incidere sulle funzioni pubblicistiche dei partiti, nell'ambito del circuito delle votazioni pubblicistiche. I partiti contemporanei sono istituzioni nate all'interno della società civile dall'autonoma iniziativa dei singoli cittadini, ma quando esercitano funzioni di rilievo pubblicistico possono e devono essere opportunamente regolati. Diritti degli iscritti, selezione delle candidature per le votazioni elettive, spese per la comunicazione, rimborsi per l'attività da essi svolta nella garanzia dell'eguaglianza delle opportunità tra i concorrenti costituiscono gli elementi fondamentali di una regolazione leggera, ma indispensabile per recuperare credibilità ad una istituzione fondamentale degli ordinamenti democratici.

SU ALCUNE QUESTIONI DI METODO NELL'INSEGNAMENTO DEL DIRITTO PUBBLICO *

di Roberto Nania**

SOMMARIO: 1. La Superiorità della Costituzione e la sua appartenenza alla dimensione giuridica. – 2. La funzione ordinatrice della Costituzione tra sistema delle fonti e rapporti politico sociali. – 3. Il ritorno della “specialità” della Costituzione. – 4. Prescrittività costituzionale ed effettività.

1. La Superiorità della Costituzione e la sua appartenenza alla dimensione giuridica.

Quando si evoca la questione del metodo nell'ambito dell'insegnamento del diritto pubblico si chiama anzitutto in causa, senza voler sottovalutare le ulteriori angolazioni, il tema delle modalità di lettura della nostra costituzione e dei suoi processi evolutivi. Si può ricordare a questo proposito una breve, ma densa nota che figura nella edizione del 1975 delle Istituzioni di diritto pubblico di Mortati in cui viene argomentato che l'insegnamento in questione, considerata la posizione di centralità che in esso deve rivestire la costituzione in ragione della forza diffusiva dei suoi principi nei diversi campi dell'esperienza giuridica, avrebbe dovuto denominarsi Istituzioni di diritto costituzionale; una proposta questa che non mi risulta abbia avuto seguito, ma che conserva ancora intatto il suo significato ¹.

Tornando al punto, alle origini della nostra vicenda costituzionale ha innegabilmente prevalso l'esigenza di assimilare le nuove disposizioni costituzionali alle altre norme giuridiche; ciò allo scopo, in forza dell'instaurazione di un rapporto di omogeneità anche sul versante ermeneutico, di rendere più fluido l'ingresso della costituzione nella sfera applicativa, evitando il rischio della dislocazione della superiorità costituzionale in una dimensione puramente simbolica che la stessa teorica originaria delle norme “programmatiche” sembrava pericolosamente preconizzare.

In definitiva, il dibattito sulla applicabilità o meno alla costituzione dei canoni dettati dall'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile va correlato a questa preminente esigenza: difatti, che anche quando si è propugnata in linea teorica la “signoria” della Corte costituzionale sui metodi interpretativi, si è al contempo segnalato che “nel sottolineare la specificità della interpretazione della costituzione rispetto alla interpretazione delle altre leggi si corre un pericolo: quello di svalutarne l'efficacia normativa, fino al punto di affermare, come talora è stato fatto, il carattere non cogente ma solo indicativo delle sue norme” ².

È significativo il fatto che anche chi aveva portato alla luce il *deficit* di determinatezza talvolta riscontrabile negli enunciati costituzionali e della loro conseguente attitudine ad ospitare plurali possibilità di inveroamento, riteneva comunque di dover assumere “che i

* lo scritto riprende, con alcune rielaborazioni, l'intervento svolto dall'autore in occasione dell'incontro di studio presso la Biblioteca del Quirinale sul tema “l'insegnamento del diritto pubblico e costituzionale nella Facoltà di Scienze Politiche”.

** Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Roma “La Sapienza”.

¹ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova CEDAM, 1975, Tomo I, p. 63 nota (1), dove si osserva appunto che grazie a questa più propria denominazione della materia si sarebbe indicato “chiaramente che il suo fulcro è la costituzione”.

² G. Zagrebelsky, *Appunti in tema di interpretazione e di interpreti della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1970, p. 923.

metodi tradizionali di interpretazione del diritto sono applicabili anche per l'interpretazione costituzionale, perché ove vengano utilizzati in modo adeguato appaiono idonei a far comprendere il significato e il valore politico dei precetti ai quali si rivolgono". Per di più, avallare questo atto di fiducia avrebbe concorso ad assicurare la progressiva assimilazione nel sistema del nuovo istituto del controllo di costituzionalità dal momento che "una maggiore libertà di determinazioni, quale potrebbe attribuirsi un tribunale di garanzia costituzionale di più antica esperienza e tradizione, avrebbe forse potuto nuocere alla sua autorità, e sarebbe stata incompatibile con il carattere che le è proprio, di organo che deve operare secondo criteri giurisdizionali"³.

Insomma, l'accentuazione della prospettiva della "specialità" della costituzione e della sua conseguente irriducibilità ad una lettura strettamente positivista sembrava caricarsi, malgrado le migliori intenzioni, di una valenza quasi regressiva, come confermando il resistente pregiudizio che la costituzione non potesse incarnare un livello superiore di legalità, in grado di surrogare la legge nel suo tradizionale ruolo di sostegno del funzionamento dell'intero sistema giuridico e di assegnazione dei compiti tra i suoi protagonisti.

Ma è importante rilevare che insistere sulla peculiarità nei termini anzidetti dei principi costituzionali avrebbe significato riaprire in qualche modo la questione del potere costituente sotto l'aspetto della sua reale dislocazione, finendo con l'assecondare la tesi che stigmatizzava le costituzioni di compromesso come costituzioni puramente dilatorie, destinate a cedere il passo di fronte al sopravvento, ritenuto ineluttabile, delle sue vere opzioni fondamentali. Non a caso già nel corso del dibattito costituente si era rigettata l'ipotesi di attestare in sede costituzionale la permanenza della titolarità del potere costituente in capo al popolo: rigetto motivato dalla preoccupazione che una simile dichiarazione, per quanto coerente potesse essere con l'ispirazione democratica, indebolisse la stabilità del risultato costituente che aveva trovato la sua cristallizzazione nello schema procedurale della rigidità costituzionale, quasi sollecitando le forze in campo ad attivarsi prontamente in vista di un assetto politico costituzionale ancor più collimante con le loro rispettive e divergenti aspirazioni⁴.

2. La funzione ordinatrice della Costituzione tra sistema delle fonti e rapporti politico sociali

Si può ribadire, aderendo in pieno ad una generale acquisizione, che la lettura del ruolo della costituzione nella chiave della razionalità giuridica ha trovato infine nella impostazione crisafulliana la sua più alta espressione. Basti qui richiamare l'affresco del sistema delle fonti che assegna proprio al dato sopravvenuto della "forza formale" della costituzione, del tutto

³ F. Pierandrei, *L'interpretazione delle norme costituzionali in Italia*, ora in *Scritti di diritto costituzionale*, volume secondo, Torino, Giappichelli Editore, 1964, pp. 675-676, ma con la precisazione che nell'interpretazione delle norme programmatiche, dato il loro carattere "elastico" si è "all'opposto cominciato ad avvertire quell'aspetto "creativo" che caratterizza in modo tanto peculiare l'attività degli organi di garanzia costituzionale".

⁴Al riguardo cfr. C. Mortati, *La teoria del potere costituente*, ora in *Raccolta di Scritti*- I, Milano, Giuffrè Editore, 1972, spec. pp. 68-69, nonché la nota (19) di p. 68 ed ivi la espressa contrarietà all'ipotesi della "rivoluzione permanente" nel campo dei cambiamenti costituzionali.

inedito per la sua raggiunta compiutezza e tenuta concettuale rispetto alla pregressa storia costituzionale, il ruolo di baricentro di un'organizzazione tecnicamente decifrabile delle fonti di produzione normativa alla stregua della rispettiva forza formale e delle relazioni gerarchiche tra di loro intercorrenti, nonostante l'irruzione del canone della competenza dovuto all'accentuato pluralismo dei centri di produzione normativa conforme ad una costituzione ispirata alla valorizzazione delle autonomie sociali e territoriali ⁵. Ed altrettanto organico risulta in questo disegno la sistemazione del tema della giustizia costituzionale incentrata sulla raffigurazione delle modalità di funzionamento e degli strumenti decisionali della Corte costituzionale, la sede dove la superiorità della costituzione, anche in virtù della percezione squisitamente normativa degli stessi "principi", avrebbe trovato realizzazione nei termini giuridicamente richiesti e possibili ⁶.

Come si sa, in concomitanza alla prospettiva di impronta kelseniana, è stata sviluppata un'altra narrazione della costituzione, che significativamente si è andata consolidando nel quadro dell'insegnamento della materia nella Facoltà di Scienze Politiche della "Sapienza" ⁷. Una narrazione, quella mortatiana, che, indagando le basi materiali della "forza formale" della costituzione, porta in evidenza che il suo compito "ordinatore" e "stabilizzatore" si esercita non soltanto nei confronti delle espressioni formalizzate del potere pubblico, ma investe la stessa realtà politico sociale, configurandosi, per quanto incalzata possa essere dalla molteplicità delle visioni e degli interessi, quale fattore di riconoscimento di un'identità collettiva e di orientamento della vita associata ⁸.

Si tratta di una visuale, sarebbe appena il caso di rimarcarlo, che non resta allo stadio meramente intuitivo o vagamente propiziatorio, ma si traduce metodologicamente nella lettura delle enunciazioni costituzionali sotto la specie dei "valori": dove la terminologia deve appunto sottolineare la "specialità" costituzionale ossia la irriducibilità alla sfera strettamente normativa di principi che, come si diceva, devono proporsi, oltre che come parametri di confronto ai fini dello scrutinio di legittimità di altre disposizioni normative, quali paradigmi di integrazione di società altamente pluralizzate e di sostegno al loro bisogno di rinnovamento.

Come si può vedere, nonostante la sommarietà di questa sintesi, da tale insegnamento discende anzitutto la priorità della riflessione sui contenuti attorno ai quali la costituzione ha costruito la sua "superiorità", confidando nella loro capacità di acquisizione ed estensione del consenso nella società: in questa ottica il primo richiamo è al principio del "lavoro", ed alle molteplici implicazioni che in esso si volevano ravvisare sia sotto l'aspetto dell'impegno costituzionale alla realizzazione della pari dignità dei cittadini sia sotto quello dell'innovazione dei criteri posti a base della coesione sociale.

⁵ È appena il caso di precisare che il riferimento è all'impianto delle varie edizioni delle *Lezioni di diritto costituzionale*.

⁶ Sulla indispensabile riconduzione delle sopravvenute sentenze manipolative ad una "legislazione a rime obbligate", Cfr. V. Crisafulli, *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, a cura di N. Occhiocupo, Bologna, Il Mulino, 1978, p. 84.

⁷ In ordine ad una linea di fondo, sotto l'aspetto dell'accentuata sensibilità nei confronti dell'apporto storico politico, che ha caratterizzato la resistenza al metodo orlandiano nella Facoltà romana di scienze politiche, cfr. i contributi di P. Ridola, *Sulla fondazione teorica della "Dottrina dello Stato. I giuspubblicisti della Facoltà romana di scienze politiche dalla istituzione della Facoltà al 1943*, e F. Bruno, *I giuspubblicisti della Facoltà di scienze politiche. Anni '50-'60*, in *Passato e presente della Facoltà di Scienze politiche*, a cura di F. Lancaster, Milano, Giuffrè Editore, 2003, rispettivamente pp. 109 ss., pp. 143 ss.

⁸ Naturalmente il riferimento è soprattutto alla classica voce *Costituzione (dottrine generali)* in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 1962, vol. XI, pp. 139 ss.

Ne deriva inoltre che la lettura della costituzione così intesa non può prescindere, e ciò oltre che sul versante della disciplina della forma di governo anche su quello delle sue massime sostanziali, dagli assetti concreti come sono andati definendosi nel corso delle dinamiche attuative e che, ferma restando la preservazione dell'identità essenziale della costituzione, interagiscono in vario modo con la testualità dei suoi enunciati.

3. Il ritorno della “specialità” della Costituzione

Non può negarsi l'influenza esercitata dall'impostazione appena richiamata sul percorso che ha segnato il successivo sviluppo delle letture della costituzione, una volta che è sembrato che l'idea della “specialità” non dovesse più incontrare le contro indicazioni prima prospettate; o comunque quando è parso che non fosse più plausibile assumere la semantica costituzionale sempre e comunque come dirimente, pur di non abdicare all'ipotesi della lettura costituzionale quale attività tendenzialmente ricognitiva.

Come si sa, ha spinto in tale direzione anche la consapevolezza del particolare modo d'essere degli enunciati costituzionali, soprattutto con riguardo a quelle disposizioni che codificano principi volti a condensare interi capitoli di storia del costituzionalismo moderno nonché delle concezioni politico-ideologiche che ne hanno sorretto l'affermazione. Altrettanto è da dire per quelle locuzioni tanto suggestive ed impegnative, specie con riferimento ai diritti fondamentali (ad esempio, secondo il suggerimento che spesso viene proposto, il concetto di “inviolabilità” delle tre libertà individuali), ma ritenute di per sé insufficienti ad esprimere circostanziati significati precettivi. Ed infine il ricorrere di clausole le quali ancorché “indeterminate” vorrebbero detenere addirittura il segreto della reale *intentio* costituente, come nel caso di quelle formule (utilità sociale, funzione sociale ecc.) che popolano la disciplina costituzionale delle libertà economiche. Considerazioni simili vengono anche avanzate con riferimento a nozioni che pur potendo vantare un più risalente radicamento nell'ordinamento giuridico (la sicurezza pubblica in riferimento alla libertà di riunione, il buon costume con riferimento alla libertà di manifestazione del pensiero, ecc.), non di meno si trovano a dover sagomare il loro significato in un contesto costituzionale nuovo ed orientato nella direzione della discontinuità⁹.

Ma al di là delle esemplificazioni, l'argomento di maggiore forza persuasiva è che la costituzione, codificando i paradigmi fondamentali dell'assetto politico sociale, non potrebbe che sollecitare l'adozione di modalità di lettura che siano all'altezza del compito che essa è chiamata ad assolvere e che la rende imparagonabile a qualunque altra legge ordinaria per quanto importante possa essere la materia disciplinata: soltanto in tal modo potendosi restituire la loro intelligibilità, e conseguentemente la loro valenza prescrittiva, agli enunciati costituzionali quale che sia il tasso concettuale di astrazione e quello testuale di approssimazione.

⁹ Per tutto questo ordine di argomenti, Cfr. A. Baldassarre, *Miseria del positivismo giuridico*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, volume I, Torino, Giappichelli Editore, 2005, pp. 200 ss.; sulla specificità dell'interpretazione costituzionale, Cfr. altresì, F. Modugno, *Scritti sull'interpretazione costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, pp. 199 ss.; nonché, R. Nania, P. Saitta, *Interpretazione costituzionale*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da Sabino Cassese, Milano, Giuffrè Editore, 2006, volume IV, pp. 3207 ss.

Tornano dunque i due corollari mortatiani: il primo è che l'interpretazione non può che essere orientata in senso prettamente sostanziale, dal momento che la cognizione esteriore del dettato costituzionale non consentirebbe di acquisire adeguata consapevolezza delle finalità cui quelle formulazioni verbali sono preordinate; il secondo corollario è che l'interpretazione non può che avere una vocazione evolutiva, dovendosi fare carico di quella ambizione alla perennità che è propria dell'atto di fondazione e che richiede appunto, anche a costo di un qualche temperamento del canone della "rigidità", che la costituzione resti sempre in grado di rispondere alla *diversitas temporum*.

Il ritorno sulla scena del tema della "specialità" della interpretazione costituzionale, ed in particolare della sua versione più sofisticata che è quella della interpretazione "per valori", costituisce notoriamente il punto di maggiore evidenza di tali sollecitazioni. Il segno che quale che sia stata la funzione propulsiva che i canoni classici possano aver assolto alle origini della esperienza costituzionale, essi vengono a questo punto percepiti come inadeguati, se non come vero e proprio impedimento allo sviluppo delle potenzialità insite nella Costituzione, soprattutto sul terreno della tutela dei diritti della persona.

Al riguardo, almeno due osservazioni devono avanzarsi. La prima, sempre dal punto di vista delle ricadute sulle modalità di trasmissione del diritto pubblico, è che di fronte a queste progressioni non è più ammesso il lusso delle certezze divulgative proprie dei diritti fondamentali classici con la solidità della loro *ratio* storica, e diventa doverosa una declinazione che non passi sotto silenzio il carattere talvolta controverso delle questioni che vengano in discussione. La seconda osservazione è che la lettura della costituzione in termini di "valori" cambia in qualche misura di segno rispetto alla precedente impostazione: in questa infatti la dimensione sostanziale della costituzione, come si è visto a suo tempo, serviva precipuamente a perimetrare un campo di azione destinato a restare nella disponibilità delle forze politico sociali, dove si sarebbe misurata la loro capacità di guidare i processi di aggregazione e di sviluppo nel solco tracciato dalle direttrici costituzionali; diversamente, il più ravvicinato appello ai "valori", relativizzando i limiti connaturati all'esegesi del testo anche laddove indagato secondo la sua fisionomia logico sistematica, sembra ora sollecitare la crescita delle virtualità operative dell'applicazione giuridica; come già detto, in specie quando si tratti di questioni costituzionali riguardanti domande di affermazione della tutela della persona, tanto più a fronte di quella moltiplicazione di sedi deputate alla soluzione in forma giuridica che si è prodotta nello scenario della cosiddetta tutela multilivello dei diritti. L'esempio consueto è quello della lettura dell'art.2 della nostra Costituzione come fonte produttiva di nuovi diritti di rango costituzionale, anche se privi di un immediato ancoraggio ai diritti nominativamente indicati: lettura che è stata visibilmente, e continua ad esserlo, il prodotto congiunto dello svolgimento del principio dell'autodeterminazione del singolo e dell'accoglimento di una metodica di tipo evolutivo dichiaratamente volta a fronteggiare circostanze ed istanze di tutela sopravvenute che i costituenti non avrebbero potuto immaginare e tanto meno risolvere in modo circostanziato.

Non si vuole suggerire che in tal modo venga definitivamente archiviata la pregressa preoccupazione concernente la praticabilità da parte della Corte costituzionale, ed a più forte ragione degli altri organi giudiziari, di orizzonti metodologici che se troppo orientati in senso "creativo" possono intensificare notevolmente la dialettica col principio democratico – rappresentativo, o addirittura rischiano di avallare le disincantate riflessioni in materia che

sono tipiche della letteratura costituzionale d'oltre oceano ¹⁰. Si deve infatti osservare che le prestigiose lezioni sopra esaminate, per quanto possano essere sembrate in passato persino alternative, devono essere chiamate congiuntamente ad offrire un'immagine della superiorità costituzionale che voglia dare atto delle diverse *rationes* attraverso le quali essa trova la sua prosecuzione.

4. Prescrittività costituzionale ed effettività

Vi è da aggiungere che, arrivati a questa fase di maturazione della vicenda costituzionale, risulterebbe carente, e tanto più in sede didattica, una lettura della costituzione che ometta il profilo dell'effettività della sua concretizzazione. Certo, non si potrebbe trascurare la preoccupazione che un resoconto troppo sbilanciato in senso "realista" possa dare l'impressione di assorbire integralmente la prescrittività costituzionale, declassandola a semplice rispecchiamento dei dati di fatto, e quindi decretandone in definitiva l'inutilità ¹¹.

Si è ben consapevoli che la questione richiederebbe un più approfondito svolgimento, si può tuttavia osservare, rispetto ad un modo di sentire propenso a drammatizzare questo nesso, che collocare la lettura della costituzione nell'odierno contesto storico non significa metterne in discussione il ruolo; viceversa vuol dire calibrarne in modo appropriato la presenza prescrittiva in modo che essa non risulti del tutto scoordinata rispetto al reale, e come tale votata ad un destino di ineffettualità: il che conferma che è piuttosto una lettura della costituzione astrattamente progettuale (peraltro condizionata da soggettivismi, se non da autentiche precomprensioni) a correre il rischio di assumere un'impronta recriminatoria e conseguentemente di legittimare atteggiamenti svalutativi.

Così, se si chiede di esemplificare, scoprire, o riscoprire, nell'art.41 Cost., piuttosto che un vago ed alternativo modello, la regola della concorrenza quale baricentro del sistema economico consente appunto (come ha consentito) di alimentare l'idoneità prescrittiva della costituzione, ancorché secondo un paradigma di congruità rispetto al bisogno di regolazione espresso dal funzionamento dell'economia di mercato, anche in vista della tutela di interessi dei quali è certo il rilievo costituzionale e la loro attitudine a rivendicare lo *status* di fattori di bilanciamento.

Altro è quando l'assolvimento di questo onere evidenzia uno scarto così marcato tra l'enunciazione costituzionale e la universale cognizione della realtà (si pensi proprio a quel principio di diffusione delle opportunità lavorative cui in precedenza si è fatto cenno), da proiettare un'ombra di scetticismo sulla stessa plausibilità delle formulazioni costituzionali: difatti, in tal caso la costituzione, pur assodati i limiti intrinseci alla tecnica dell'azionabilità del diritto, non può che essere pensata come permanente istanza critica che rende ineludibile il problema di politica costituzionale nel dibattito pubblico, ma che vale anche a sollecitare un'adequata rimeditazione delle stesse pratiche attuative.

¹⁰ Per la discussione americana, si può vedere L. H. Tribe, M. C. Dorf, *Leggere la Costituzione*, tr. it., Bologna, Il Mulino, 2005; ed ancora più esplicitamente, C. R. Sunstein, *A cosa servono le Costituzioni*, tr. it., Bologna, Il Mulino, 2001.

¹¹ Una problematica riconsiderazione della questione del rilievo scientifico dei profili di "elasticità" delle costituzioni rigide si trova nel volume di L. Patruno, *L'elasticità della costituzione*, Torino, Giappichelli Editore, 2012.

UNA MONARCHIA RINNOVATA PER LA SPAGNA DEL XXI SECOLO. L'ABDICAZIONE DEL RE JUAN CARLOS I, LA PROCLAMAZIONE DI FELIPE VI E IL C.D. AFORAMIENTO REAL

di Laura Frosina *

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'atto di abdicazione del Re Juan Carlos I e la sua comunicazione ufficiale. – 3. I problemi interpretativi relativi all'art. 57, c. 5 Cost. e la legge organica n. 3/2014 che ha reso effettiva l'abdicazione. – 4. Il giuramento e la proclamazione del Re Felipe VI davanti alle *Cortes Generales*. – 4.1. Il discorso di insediamento del nuovo Re. – 5. Una riforma straordinariamente rapida ma profondamente controversa: il c.d. *aforamiento* integrale di Juan Carlos e della famiglia reale. – 6. Conclusioni

1. Introduzione

Il 2 giugno il Re Juan Carlos di Borbone ha dichiarato di abdicare al trono di Spagna, aprendo così il processo di successione a favore del primogenito, il principe delle Asturie Felipe di Borbone, primo erede alla Corona secondo l'ordine di successione stabilito dall'art. 57, c. 1, della Costituzione spagnola del 1978 ¹.

Il Re Juan Carlos, principale protagonista della Transizione alla democrazia e della successiva evoluzione politico-costituzionale della Spagna post-franchista, ha posto così fine al suo regno dopo quasi 39 anni. La dichiarazione del Re ha avuto una straordinaria eco politica, suscitando ampio clamore nella società spagnola. Si è trattato, infatti, di una decisione improvvisa e parzialmente inaspettata poiché, nonostante già da tempo si fosse aperto un dibattito sulla possibile abdicazione di Juan Carlos, si tendeva a pensare negli ambienti più vicini alla famiglia reale che egli non avrebbe fatto ricorso a tale istituto per tener fede al principio secondo cui “los reyes se mueren, no abdican”.

Il dibattito sulla successione è divenuto più intenso in questi ultimi anni proprio in quanto la Corona si è trovata a vivere uno dei momenti di maggiore debolezza dai tempi della sua restaurazione postfranchista. Dal 2012, in particolare, l'istituzione monarchica attraversa una fase di discredito e impopolarità, come dimostrano gli indici di gradimento diffusi dal *Centro*

* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato Università di Roma “La Sapienza”.

¹ L'art. 57, c. 1, prevede che: La Corona di Spagna è ereditaria nelle persone dei successori di Sua Maestà Juan Carlos di Borbone, erede legittimo della dinastia storica. La successione al trono seguirà l'ordine regolare di primogenitura e rappresentanza, essendo sempre preferita la linea anteriore a quelle posteriori; nella stessa linea, il grado più prossimo al più remoto; nello stesso grado, il maschio alla femmina; nello stesso sesso, la persona di età maggiore.

Va ricordato che le regole sull'ordine di successione alla Corona, considerate originariamente usi dinastici, hanno iniziato ad essere formalizzate nel quadro di documenti risalenti al XIII secolo (come, ad esempio, *El Fuero General de Navarra*, e *Las Partidas* in *Castilla y León*) e sono state tramandate, e in parte modificate, nei documenti redatti nei secoli successivi (quale, ad esempio, la *Ley Salica* del XVIII secolo). Tali atti hanno consacrato progressivamente il principio ereditario, di primogenitura, di rappresentanza, di preferenza dell'uomo rispetto alla donna, che sono stati poi recepiti nell'art. 57, c. 1, della Costituzione spagnola. Per un'analisi dettagliata delle regole sulla successione alla Corona nel diritto costituzionale spagnolo si v., per tutti, Y. Gómez Sanchez, *La monarquía parlamentaria: familia real y sucesión a la Corona*, Madrid, Hidalguía, 2008.

de investigaciones sociológicas (Cis) ², a causa dei diversi scandali che hanno travolto il Re in prima persona e la famiglia reale, nonché per l'imperversare della crisi che ha reso meno accettabili i privilegi loro riservati ³. In particolare, l'avanzamento della vicenda giudiziaria *Nóos*, che vede indagati il genero e la figlia di Juan Carlos, Iñaki Urdangarín e Cristina, ha creato negli ultimi mesi tensioni insostenibili nella *Casa Real* ⁴.

È probabile dunque che questi scandali, insieme ai problemi di salute di Juan Carlos, abbiano condizionato o accelerato la sua decisione di abdicare. Decisione che egli ha scelto di annunciare pubblicamente soltanto dopo aver ripreso l'attività istituzionale, interrotta per un breve periodo di convalescenza postoperatoria in autunno, ma che in realtà era stata già presa il giorno del suo 76° compleanno e comunicata da lui stesso al *Premier*, Mariano Rajoy, e al leader del *Partido socialista obrero español* (Psoe), Alfredo Pérez Rubalcaba.

Al di là delle ragioni personali che hanno spinto il Re a compiere tale scelta, va osservato che la sua abdicazione e la successiva ascesa al trono del figlio Felipe rappresentano un cambiamento epocale per la democrazia spagnola, che ha suscitato problemi di varia natura.

Dal punto di vista politico, l'abdicazione ha sollevato diverse e vivaci reazioni che hanno evidenziato, da un lato, l'esistenza di una profonda fedeltà alla monarchia e, dall'altro, la presenza di un sentimento antimonarchico e repubblicano nel Paese ⁵. I partiti politici maggioritari in Parlamento, il *Partido popular* (Pp) e il *Partido socialista obrero español* (Psoe), hanno dimostrato larga identità di vedute, esprimendo ampio rispetto e gratitudine al Re Juan Carlos e impegnandosi a gestire il processo successorio in un clima di piena stabilità istituzionale. In una direzione opposta si sono pronunciati *Izquierda Unida* (Iu), *Esquerra Republicana de Catalunya* (Erc), e il nuovo partito politico legato al movimento degli *indignados*, *Podemos*, che hanno richiesto la celebrazione di un referendum per consentire al popolo spagnolo di decidere sulla forma monarchica o repubblicana. Diversamente i partiti nazionalisti catalani e baschi di *Convergència i Unió* (CiU) e del *Partido nacionalista Vasco* (Pnv) hanno visto nella fine del regno di Juan Carlos un passaggio che offre una nuova opportunità per affrontare e risolvere i processi indipendentisti in atto nelle rispettive Comunità autonome, senza arretrare minimamente nelle loro pretese e aspettative.

Alle reazioni dei partiti politici si sono unite larghe proteste nella società civile. Il giorno stesso dell'annuncio della abdicazione numerosi manifestanti sono scesi in piazza per

² Secondo i recenti sondaggi del Cis, il Re ha abdicato nel peggior momento di popolarità della monarchia dai tempi della Transizione. Nell'ultimo studio ufficiale del Cis la monarchia ha ottenuto un indice di gradimento molto basso, pari al 3,72% su una scala che va da 0 a 10, nonostante fino al 2004 la monarchia fosse stata la istituzione meglio valutata dagli spagnoli in tutte le inchieste ufficiali.

³ Per quanto riguarda la vita privata del Sovrano, particolare scalpore ha suscitato la notizia della sua partecipazione alla battuta di caccia in Botswana nel 2012, che lo ha portato per la prima volta nella storia a porgere le sue scuse pubblicamente agli spagnoli.

⁴ La vicenda giudiziaria relativa al caso *Nóos*, avviata alla fine del 2011, vede come principale indagato il genero di Juan Carlos, Iñaki Urdangarín, per reati di frode, prevaricazione, falso in documenti e malversazione di fondi pubblici, poiché accusato di aver drenato attraverso la fondazione *Nóos* almeno sei milioni di euro di danaro pubblico. Anche la moglie, la ex infanta Cristina, risulta indagata nell'ambito della medesima indagine, e recentemente è stata rinviata a giudizio con l'accusa di aver commesso reati di frode fiscale e riciclaggio di capitali insieme al marito. Se il tribunale dovesse convalidare tale accusa, Cristina rischia di dover scontare fino ad undici anni di carcere.

⁵ Su questi aspetti si rinvia più di recente alle riflessioni di J. López Aguilar, *La aventura democrática: la Constitución y el alma republicana en la monarquía parlamentaria, 1978-2009*, Barcelona, Península, 2009.

reclamare la repubblica e la celebrazione di un referendum attraverso il quale scegliere se mantenere la monarchia o optare per la repubblica.

Dal punto di vista giuridico va osservato come l'abdicazione, che rappresenta un atto personale, volontario, unilaterale e irrevocabile ⁶, sia stato il primo di una serie di atti che ha portato alla decadenza del titolare dalla carica regia e alla trasmissione dei diritti successori all'erede alla Corona. La Costituzione spagnola del 1978 configura infatti l'abdicazione e la successione come un complesso processo strutturato in tre passaggi fondamentali: la comunicazione pubblica da parte del Re in carica della volontà di abdicare; l'approvazione della abdicazione mediante legge organica (art. 57 c. 5, Cost); il giuramento e la proclamazione del nuovo Re davanti alle *Cortes Generales* (art. 61, c. 1 Cost.). Su questi tre atti costituzionali si è strutturato il processo di abdicazione di Juan Carlos I e di successione del principe delle Asturie Felipe di Borbone, il quale, il 19 giugno 2014, dopo aver pronunciato il giuramento solenne dinanzi alle *Cortes Generales*, è stato proclamato nuovo Re di Spagna con il nome di Felipe VI.

Il completamento di questo procedimento è avvenuto con ampio consenso politico e in tempi rapidissimi, ma ha determinato l'insorgere di diverse contestazioni sulle procedure parlamentari applicate e di alcuni problemi giuridici legati prevalentemente alla perdita di inviolabilità di Juan Carlos e all'assenza di una regolamentazione relativa allo *status* giuridico dell'ex sovrano ⁷. L'esigenza di colmare rapidamente questo vuoto normativo ha spinto le *Cortes Generales* ad approvare in tempi record una riforma legislativa sul c.d. *aforamiento* reale, che ha sottoposto i membri della famiglia reale alla giurisdizione esclusiva del Tribunale Supremo. L'approvazione raggiunta sulla abdicazione e ha suscitato ampie polemiche tanto a livello politico che dottrinale. di tale riforma è stata causa di una brusca rottura della intesa politica previamente

2. L'atto di abdicazione del Re Juan Carlos I e la sua comunicazione ufficiale

L'apertura della successione alla Corona è avvenuta con l'atto di abdicazione del Re Juan Carlos I, che è stato adottato autonomamente, in assenza di regole specifiche cui uniformarsi, ed è stato comunicato al popolo spagnolo mediante un duplice messaggio istituzionale.

Il 2 giugno Juan Carlos ha espresso la volontà di abdicare, consegnando al Presidente del Governo, Mariano Rajoy, un atto scritto, firmato in sua presenza, con cui ha ricostruito con estrema sintesi ed equilibrio i progressi, le criticità e le sfide future della monarchia spagnola e, soprattutto, ha spiegato le ragioni della sua abdicazione ⁸.

⁶ L'abdicazione è un atto personale le cui motivazioni sono insindacabili, non potendosi costringere il sovrano a rimanere in carica contro la sua volontà. L'atto di abdicazione è pertanto esente dall'obbligo di controfirma.

⁷ Su questi aspetti e, in particolare, sulle forzature e irregolarità commesse nell'applicazione delle procedure parlamentari connesse al processo di abdicazione, si rinvia a S. Curreri, *I prevedibili (e evitabili) problemi sollevati dall'abdicazione di Re Juan Carlos I*, in *www.federalismi.it*, n. 15, 2014.

⁸ Si riporta qui di seguito lo scritto consegnato al Presidente Rajoy, inviato per conoscenza ai Presidenti del Congresso dei Deputati e del Senato, e letto pubblicamente dal Re al popolo spagnolo:

«En mi proclamación como Rey, hace ya cerca de cuatro décadas, asumí el firme compromiso de servir a los intereses generales de España, con el

Il Presidente del Governo, Mariano Rajoy, ha dato quindi l'annuncio ufficiale della abdicazione attraverso un breve comunicato istituzionale con cui ha reso omaggio al Re Juan Carlos, ricordando il suo ruolo guida nel processo di ricostruzione della democrazia spagnola dopo la dittatura franchista e la sua indispensabile funzione di garante della unità nazionale e di arbitro e regolatore del funzionamento istituzionale. Ha assicurato che il processo di abdicazione e successione si svolgerà in un contesto di stabilità istituzionale, che darà prova del livello di maturità raggiunto dalla democrazia spagnola.

Poco dopo l'annuncio di Rajoy, il Re Juan Carlos ha comunicato la sua decisione alla nazione, pronunciando un discorso dal Palazzo della Zarzuela che è stato trasmesso sia alla radio che in televisione. Il Re, che ha dato pubblicamente lettura dello scritto consegnato poco prima al *Premier*, ha espresso prima di tutto orgoglio e gratitudine al popolo spagnolo. Ha dichiarato poi di voler abdicare per promuovere un rinnovamento nel Paese, considerato necessario per aprire una nuova fase di speranza in cui si possano compiere le grandi riforme e affrontare le sfide del futuro. Il Re ha insistito, in particolare, sulla stabilità della istituzione monarchica e sulla figura di Felipe come simbolo della continuità della dinastia monarchica borbonica, da un lato, e come emblema del rinnovamento generazionale, dall'altro.

afán de que llegaran a ser los ciudadanos los protagonistas de su propio destino y nuestra Nación una democracia moderna, plenamente integrada en Europa.

Me propuse encabezar entonces la ilusionante tarea nacional que permitió a los ciudadanos elegir a sus legítimos representantes y llevar a cabo esa gran y positiva transformación de España que tanto necesitábamos.

Hoy, cuando vuelvo atrás la mirada, no puedo sino sentir orgullo y gratitud hacia el pueblo español.

Orgullo, por lo mucho y bueno que entre todos hemos conseguido en estos años.

Y gratitud, por el apoyo que me han dado los españoles para hacer de mi reinado, iniciado en plena juventud y en momentos de grandes incertidumbres y dificultades, un largo periodo de paz, libertad, estabilidad y progreso.

Fiel al anhelo político de mi padre, el Conde de Barcelona, de quien heredé el legado histórico de la monarquía española, he querido ser Rey de todos los españoles. Me he sentido identificado y comprometido con sus aspiraciones, he gozado con sus éxitos y he sufrido cuando el dolor o la frustración les han embargado.

La larga y profunda crisis económica que padecemos ha dejado serias cicatrices en el tejido social pero también nos está señalando un camino de futuro de grandes esperanzas.

Estos difíciles años nos han permitido hacer un balance autocrítico de nuestros errores y de nuestras limitaciones como sociedad.

Y, como contrapeso, también han reavivado la conciencia orgullosa de lo que hemos sabido y sabemos hacer y de lo que hemos sido y somos: una gran nación.

Todo ello ha despertado en nosotros un impulso de renovación, de superación, de corregir errores y abrir camino a un futuro decididamente mejor.

En la forja de ese futuro, una nueva generación reclama con justa causa el papel protagonista, el mismo que correspondió en una coyuntura crucial de nuestra historia a la generación a la que yo pertenezco.

Hoy merece pasar a la primera línea una generación más joven, con nuevas energías, decidida a emprender con determinación las transformaciones y reformas que la coyuntura actual está demandando y a afrontar con renovada intensidad y dedicación los desafíos del mañana.

Mi única ambición ha sido y seguirá siendo siempre contribuir a lograr el bienestar y el progreso en libertad de todos los españoles.

Quiero lo mejor para España, a la que he dedicado mi vida entera y a cuyo servicio he puesto todas mis capacidades, mi ilusión y mi trabajo.

Mi hijo, Felipe, heredero de la Corona, encarna la estabilidad, que es seña de identidad de la institución monárquica.

Cuando el pasado enero cumplí setenta y seis años consideré llegado el momento de preparar en unos meses el relevo para dejar paso a quien se encuentra en inmejorables condiciones de asegurar esa estabilidad.

El Príncipe de Asturias tiene la madurez, la preparación y el sentido de la responsabilidad necesarios para asumir con plenas garantías la Jefatura del Estado y abrir una nueva etapa de esperanza en la que se combinen la experiencia adquirida y el impulso de una nueva generación.

Contará para ello, estoy seguro, con el apoyo que siempre tendrá de la Princesa Letizia.

Por todo ello, guiado por el convencimiento de prestar el mejor servicio a los españoles y una vez recuperado tanto físicamente como en mi actividad institucional, he decidido poner fin a mi reinado y abdicar la Corona de España, deponiendo en manos del Gobierno y de las Cortes Generales mi magistratura y autoridad para que provean a la efectividad de la sucesión en la Corona conforme a las previsiones constitucionales.

Deseo expresar mi gratitud al pueblo español, a todas las personas que han encarnado los poderes y las instituciones del Estado durante mi reinado y a cuantos me han ayudado con generosidad y lealtad a cumplir mis funciones.

Y mi gratitud a la Reina, cuya colaboración y generoso apoyo no me han faltado nunca.

Guardo y guardaré siempre a España en lo más hondo de mi corazón.»

La comunicazione ufficiale dell'abdicazione di Juan Carlos ha reso necessario un intervento legislativo repentino delle *Cortes Generales* mediante legge organica, conformemente con quanto previsto dall'art. 57, c. 5, Cost., al fine di conferire efficacia all'atto di abdicazione e di portare a termine il processo successorio con l'insediamento del nuovo Re. Così facendo il legislatore spagnolo ha dato finalmente attuazione normativa a tale articolo, chiarendo i dubbi interpretativi legati alla sua applicazione.

3. I problemi interpretativi relativi all'art. 57, c. 5 Cost. e la legge organica n. 3/2014 che ha reso effettiva l'abdicazione

L'articolo 57, che regola in maniera dettagliata il regime di successione alla Corona e altre vicende ad essa correlate, stabilisce all'ultimo comma che le abdicazioni e le rinunce ed ogni eventuale dubbio di fatto o di diritto in merito all'ordine di successione alla Corona siano risolti attraverso una legge organica. Questa previsione non trova precedenti analoghi nella storia costituzionale spagnola, poiché tali questioni sono state sempre disciplinate separatamente nelle Costituzioni monarchiche del passato, da quella di Cadice del 1812 a quella del 1876, passando per quelle del 1837, 1845 e 1869⁹. La Costituzione del 1978 è in questo senso innovativa perché disciplina nel medesimo modo questo duplice ordine di questioni, le abdicazioni e le rinunce, da un lato, e i dubbi in merito all'ordine di successione alla Corona, dall'altro, rinviandone la regolamentazione ad una legge organica.

La redazione testuale di tale comma ha sollevato diversi dubbi interpretativi in dottrina in relazione ai contenuti e alla finalità della riserva di legge organica ivi prevista. Secondo una dottrina maggioritaria, convalidata da numerosi precedenti storici nel costituzionalismo spagnolo, ognuna delle questioni menzionate nella disposizione costituzionale meriterebbe di essere risolta attraverso una singola legge organica¹⁰. Secondo una dottrina minoritaria, invece, l'attuazione di tale articolo richiederebbe l'approvazione di una unica legge organica con cui disciplinare in maniera generale e sistematica i vari aspetti menzionati nella previsione costituzionale¹¹. La prima interpretazione dottrinale sembra essere, dunque, quella seguita in via di prassi, nonché quella avallata dal Parlamento all'atto di approvazione della legge organica sull'abdicazione di Juan Carlos.

Il 3 giugno, il giorno successivo all'avvenuta comunicazione della abdicazione, il Governo di Mariano Rajoy ha convocato un Consiglio dei Ministri straordinario per approvare il relativo disegno di legge organica. Il testo di legge approvato, che ha riprodotto nell'esposizione dei motivi lo scritto consegnato dal Re al Governo, è stato strutturato in un

⁹ Cfr. artt. 131, c. 3, 172, c. 3, e 12 Cost. del 1812; art. 40, c. 2, e 48, n. 6, Cost. del 1837; artt. 46, n. 4, 53 Cost. del 1845; artt. 58, n. 2, 74, n. 7, Cost. del 1869; art. 55, n. 5, 63 Cost. del 1876.

¹⁰ In questa direzione si v., ad esempio, R. Entrena, *Artículo 57, c. 5*, in G. Falla, *Commentarios a la Constitución*, 2° ed., Madrid, 1985, p. 961; R. López Vilas, *La sucesión en la Corona (Comentarios al artículo 57 de la Constitución)* in P. Lucas Verdù, *La Corona y la Monarquía parlamentaria e la Constitución de 1978*, Madrid, Universidad Complutense, 1983, p. 148.

¹¹ Insistono su questa tesi interpretativa J. De Esteban, L. López Guerra, *El régimen constitucional español*, vol. II, Barcelona, Labor, 2° ed., 1982, p. 21; J. Tomas Villarroya, A. Pérez De Armiñan y de Ka Serba, *Artículo 57- Sucesión a la Corona*, in O. Alzaga Villamil (dir.), *Commentarios a la Constitución*, Madrid, Edersa, 1997, p. 170.

solo articolo ove si stabilisce che: 1. *Il S.M. el Rey de España D. Juan Carlos I abdica la Corona de España*. 2. *La abdicación será efectiva en el momento de entrada en vigor de la presente ley orgánica*.

L'iniziativa legislativa è stato poi trasmessa al Congresso dei Deputati, con la richiesta di seguire il procedimento d'urgenza per la sua approvazione. L'iniziativa legislativa, sottoposta alla procedura della lettura unica ¹², è stata approvata senza modifiche l'11 giugno, tramite votazione espressa per c.d. *llamamiento publico individual*, con 299 voti a favore, 19 contrari e 23 astensioni. Hanno votato a favore del testo di legge, oltre al Pp e al Psoe, anche UpYd, l'Unión del Pueblo Navarro (Upn) e il Foro Asturias, mentre hanno votato contro la Izquierda Plural, ERC, il Bloque Nacionalista Gallego, Compromís, Geroa Bai e Nueva Canarias. I partiti nazionalisti di CiU, PNV e Coalición Canaria si sono astenuti e i deputati di Amaiur hanno partecipato al dibattito e poi abbandonato l'Aula al momento della votazione. Il disegno di legge ha raccolto, pertanto, l'adesione di una larghissima maggioranza parlamentare (circa l'86%), che ha superato di gran lunga quella richiesta per la sua approvazione in qualità di legge organica.

Il testo di legge è stato poi trasmesso al Senato, dove è stato approvato il 17 giugno, seguendo anche in tale Camera la procedura della lettura unica, con 233 voti a favore, 5 contrari e 20 astensioni. Oltre il 90% dei senatori presenti, appartenenti al Psoe, Pp, Upn, e al Foro Asturias, si è espresso a favore di tale legge, mentre soltanto i senatori di Iu, IcV ed Erc hanno votato contro, dopo aver presentato delle proposte di veto integrali che sono state respinte a larga maggioranza. Anche al Senato i partiti nazionalisti si sono astenuti (CiU, Pnv e Cc).

L'approvazione del disegno di legge organica con una maggioranza parlamentare così cospicua, sia al Congresso che al Senato, ha confermato l'esistenza di una volontà politica maggioritaria di portare a termine il processo successorio senza alcuna complicazione e, soprattutto, senza convertirlo in una discussione sulla continuità della istituzione monarchica. Durante il dibattito parlamentare i leader dei partiti maggioritari, Rajoy e Rubalcaba, hanno insistito sulla necessità di limitare la votazione all'accettazione formale dell'abdicazione di Juan Carlos e di non confonderla con una votazione sulla convalida della forma monarchica. In questa sede hanno ribadito che la monarchia parlamentare è la forma politica dello Stato prevista dalla Costituzione spagnola (art. 1, c. 3 Cost.) e ratificata dal corpo elettorale con il referendum del 6 dicembre 1978 ¹³.

¹² Sulla procedura in lettura unica v. art. 150 del Regolamento del Congresso dei Deputati e art. 129 del Regolamento del Senato. La procedura in lettura unica prevede che il testo di legge venga discusso direttamente in Aula, senza ricorrere all'esame preliminare in Commissione, e sottoposto contestualmente ad una votazione unica. Tale procedura consente di presentare unicamente emendamenti di restituzione del testo di legge al Governo ma non emendamenti modificativi del contenuto. La procedura della lettura unica è applicabile quando la natura del progetto o della proposta di legge presa in considerazione lo suggerisca o la sua semplicità di formulazione lo consenta. Sulla base di tali presupposti, la sua applicazione per l'approvazione della legge organica sull'abdicazione di Juan Carlos non è stata oggetto di ampie contestazioni, ricorrendo i requisiti richiesti per la fattispecie delineata dai regolamenti parlamentari.

¹³ Il costituente spagnolo ha utilizzato questa singolare espressione "forma politica" per servirsi di una formula che non alludesse né alla forma di Stato monarchica, che sembrava assicurare un'eccessiva centralità al Sovrano, né alla forma di governo monarchica, che pareva ridurre il rilievo assegnato al monarca. Sul significato della "monarchia parlamentare" utilizzata dal costituente spagnolo per descrivere la "forma politica" dello Stato si rinvia in dottrina a M. García Canales, *La monarquía parlamentaria española*, Madrid, Tecnos, 1989; A. Bar Cendón, *La Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español según la Constitución de 1978*, in M. Ramírez Jiménez (dir.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979; J.

In una direzione contraria si sono pronunciati i partiti della sinistra radicale e alcuni partiti nazionalisti e, in particolare *Izquierda plural* e *Erc*, che hanno votato contro il disegno di legge organica, richiedendo la celebrazione di un referendum per consentire al popolo spagnolo di scegliere se mantenere la monarchia, o viceversa optare per la repubblica.

Il testo della legge organica definitivamente approvato dalle *Cortes Generales* è rimasto invariato rispetto alla formulazione originaria, stabilendo nel suo unico articolo che il Re Juan Carlos abdica e che tale abdicazione sarà effettiva a partire dal momento dell'entrata in vigore della legge medesima.

L'adozione di tale legge, oltre a parlamentarizzare un passaggio fondamentale del processo successorio, ha risolto quindi una questione interpretativa di centrale importanza, poiché ha chiarito la finalità della riserva di legge organica di cui all'art. 57, c. 5 Cost.. Nel preambolo della legge si richiamano diversi precedenti del costituzionalismo spagnolo, risalenti alle Costituzioni monarchiche del 1845, 1869, e del 1876, che riservavano al potere legislativo la risoluzione di questioni legate alla successione e, in particolare, richiedevano che l'autorizzazione all'abdicazione venisse concessa per il caso singolo mediante una legge speciale ¹⁴. Storicamente la previsione costituzionale di un'autorizzazione legislativa trovava la sua ragione giustificativa nella necessità di consentire alle *Cortes Generales* di intervenire nella fase di abdicazione, operando un controllo rivolto principalmente a verificare che l'atto di abdicazione fosse espressione della libera volontà del Sovrano e non, piuttosto, la conseguenza di una costrizione o di una imposizione esterna. La previsione di tale intervento parlamentare risultava strettamente connessa ad una concezione del secolo decimonono fondata sull'esistenza di un patto, espresso o tacito, tra il Re e la sua dinastia, da un lato, e la nazione rappresentata dalle *Cortes Generales*, dall'altro.

In linea con la tradizione storica e con l'evoluzione costituzionale della monarchia parlamentare spagnola, la legge organica n. 3/2014 ha risolto la *vexata quaestio* interpretativa relativa all'art. 57, c. 5, chiarendo che l'intervento delle *Cortes Generales* mediante legge organica, pur non potendosi considerare alla stregua di un'autorizzazione parlamentare, rappresenta un atto indispensabile che consente all'abdicazione di perfezionarsi e di dispiegare i propri effetti giuridici. In tal modo si conferma la necessità di un intervento legislativo delle *Cortes Generales* per ogni atto di abdicazione anche nell'attuale sistema di monarchia parlamentare. Tale intervento, che risulta fundamentalmente giustificato dalla necessità di coinvolgere il Parlamento in un passaggio istituzionale di cruciale importanza ¹⁵, si configura, da un punto di vista giuridico, come condizione di efficacia dell'atto di abdicazione e, di conseguenza, dell'intera procedura di successione.

La scelta compiuta dal legislatore organico ha inoltre implicitamente chiarito la necessità di approvare leggi distinte per ogni singola fattispecie contemplata all'articolo 57 c. 5 Cost. (rinuncia, abdicazione, dubbi di fatto o di diritto in ordine alla successione alla Corona),

Tomás Villarroya, *La monarquía parlamentaria como forma política del Estado español*, in P. Lucas Verdu, *op. cit.*; L. Sánchez Agesta, *La monarquía parlamentaria en la Constitución española de 1978*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 18, 1986, pp. 9 ss.

¹⁴ Va ricordato, infatti, che le Costituzioni del 1837, 1845, e 1876, stabilivano che il Re necessitava di essere autorizzato da una legge speciale per abdicare in favore del suo immediato successore; mentre quella del 1869 utilizzava una formula più coincisa, non prevedendo alcun riferimento al successore.

¹⁵ In termini simili v. S. Curreri, *op. cit.*, p. 6.

uniformandosi così alla tradizione costituzionale in materia e convalidando, altresì, la interpretazione dottrinale maggioritaria di tale disposizione costituzionale.

L'adozione di una legge *ad hoc* per la abdicazione di Juan Carlos ha scontentato, tuttavia, quella parte della dottrina, la quale auspicava che, nel dare attuazione all'art. 57, c. 5 Cost., venisse approvata una nuova legge organica sulla abdicazione che andasse a regolamentare con carattere generale e astratto tutta una serie di questioni procedurali e sostanziali collegate, colmando così le lacune di una difettosa regolamentazione costituzionale¹⁶. In questo frangente specifico la scelta del Governo è stata per certi versi obbligata, non essendovi il tempo necessario per approvare una legge di natura simile. Non è tuttavia da escludere che in futuro una legge di questo tipo possa essere approvata, dato che -come è stato sottolineato ampiamente dalla dottrina- una normativa di carattere generale può coesistere perfettamente con leggi organiche *ad hoc* relative ai singoli atti di abdicazione e rinuncia¹⁷.

Chiariti questi aspetti va detto, infine, che la legge organica, dopo essere stata approvata dalle *Cortes Generales*, è stata firmata il 18 giugno dal Re Juan Carlos nell'ambito di una cerimonia solenne ma sobria svoltasi al Palazzo Reale. Il Re ha dato lettura del testo della legge organica di abdicazione e, quindi, anche del discorso incluso nel preambolo, con cui ha spiegato agli spagnoli le ragioni della sua decisione di lasciare il trono. Juan Carlos ha poi firmato nella Sala delle Colonne il testo della legge, che è stato il suo ultimo atto come Re di Spagna.

Una volta sanzionata e promulgata, la legge n. 3/2014 è stata poi pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 148 del 19 giugno 2014. La legge è entrata in vigore all'atto della sua pubblicazione e da quel momento l'abdicazione è divenuta effettiva, compendosi così la successione automatica di Felipe alla Corona di Spagna.

4. Il giuramento e la proclamazione del Re Felipe VI davanti alle *Cortes Generales*

Il terzo atto che ha portato a termine e perfezionato il processo di successione è stato quello del giuramento e della proclamazione di Felipe VI dinanzi alle *Cortes Generales* come nuovo Re di Spagna.

Questo passaggio procedurale è regolato dall'articolo 61, c. 1, della Costituzione, ove si prevede che il Re, all'atto della proclamazione davanti alle *Cortes Generales*, giurerà di svolgere fedelmente le sue funzioni, di osservare e far osservare la Costituzione e le leggi e di

¹⁶ La dottrina ha evidenziato la necessità di regolare una serie di questioni collegate all'abdicazione quali, ad esempio, le modalità e il procedimento di comunicazione alle *Cortes Generales*, la regolamentazione di un eventuale diniego da parte delle Camere e le relative conseguenze giuridiche.

¹⁷ In questa direzione v., ad esempio, J. García Torres, *Sucesión en la Corona*, in *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1995, pp. 6402-6403, il quale sostiene la compatibilità di una legge organica che disciplini con carattere generale la successione con leggi organiche dirette a risolvere casi singoli. In riferimento alla vicenda di Juan Carlos, si rinvia alle riflessioni di F. Rey, *El Rey y la ley*, in *El País*, del 4/06/2014, il quale ritiene che, dati i tempi e i modi con cui è avvenuta l'abdicazione, è stato ragionevole approvare in tempi brevi una legge per il caso specifico. Tuttavia l'A. evidenzia come si profili nettamente la necessità per il futuro di una legge generale che regolamenti alcuni aspetti fondamentali legati alla successione quali, ad esempio, lo status giuridico del Re emerito.

rispettare i diritti dei cittadini e delle Comunità autonome. La Costituzione prevede che la cerimonia di proclamazione regia si svolga davanti alle Camere in seduta comune, che sono tenute a riunirsi congiuntamente, ai sensi dell'art. 74, c.1. Cost., per esercitare le competenze non legislative attribuite loro dal Titolo II della Costituzione.

La dottrina costituzionalista spagnola ha chiarito quale sia il significato giuridico di questo ulteriore atto successorio. La proclamazione, nell'ambito della quale viene prestato il giuramento regio, è un atto di integrazione dell'efficacia della successione mediante il quale si perfeziona il relativo procedimento e il Re diviene titolare effettivo dell'ufficio regio. La natura della istituzione monarchica spagnola, il carattere ereditario e la sua configurazione costituzionale, non conferiscono al giuramento e alla proclamazione effetti costitutivi in ordine alla successione, ma non le riducono nemmeno a mere formalità. Il giuramento è l'atto mediante il quale il Re dichiara e si impegna in forma solenne a rispettare e a far rispettare la Costituzione¹⁸. E' un atto che ha un valore compromissorio e un significato garantista molto importante e rappresenta una condizione di validità dell'intera procedura di proclamazione. La proclamazione *strictu sensu*, che si configura come il risultato della prestazione del giuramento, è un atto formale che si realizza tramite il pronunciamento di una formula rituale che segna il riconoscimento formale, ma non l'accettazione, dell'avvenuta successione da parte delle *Cortes Generales*.

In definitiva, attraverso l'istituto della proclamazione si produce quella indispensabile relazione organica tra il Re e la Corona in forza della quale gli atti del monarca possono essere imputati alla istituzione monarchica come tale. Ciò significa che il monarca diventa titolare della carica regia al momento della abdicazione del suo predecessore, per effetto delle regole costituzionali sull'ordine di successione alla Corona di cui all'art. 57, c. 1 Cost., ma soltanto dopo il giuramento e la proclamazione dinanzi alle *Cortes Generales* entra nel pieno possesso delle sue funzioni.

Sulla base di questi presupposti costituzionali, il 19 giugno, Felipe, già subentrato a Juan Carlos nella titolarità dell'ufficio regio con l'entrata in vigore della legge organica n. 3/2014, è stato proclamato nuovo Re di Spagna nell'ambito di una riunione congiunta delle Camere che si è celebrata in seno al Congresso dei Deputati.

La cerimonia si è svolta nel rispetto delle regole costituzionali e con la massima solennità.

I nuovi Re di Spagna, Felipe e la consorte Doña Letizia, insieme alle principesse Leonor e Sofia, sono stati accolti al loro arrivo alla *Carrera de San Jeronimo* dal Presidente del Governo, Mariano Rajoy, e da una rappresentanza delle forze armate che hanno reso loro omaggio interpretando l'inno nazionale. All'ingresso del Congresso, sulla scalinata della *Puerta de los Leones*, sono stati ricevuti dai Presidenti del Congresso, Jesús Posada, e del Senato, Pio García Escudero, e sono entrati nel Congresso, salutando le principali personalità istituzionali presenti, per poi prendere posto nella tribuna d'onore riservata ai componenti della famiglia reale e alle più alte cariche istituzionali dello Stato. Il grande assente è stato Juan Carlos, il quale aveva già dichiarato nei giorni precedenti che non avrebbe partecipato all'evento per non interferire in alcun modo nella giornata in onore di Felipe.

¹⁸ Sul significato del giuramento v. L. López Guerra, *Artículo 61: juramento*, in O. Alzaga Villamil, *Commentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, Madrid, Edersa, 1983.

La cerimonia si è aperta con un breve discorso del Presidente del Congresso, Jesús Posada, cui è seguito il giuramento di fedeltà e osservanza alla Costituzione pronunciato da parte del Re Felipe, che ha recitato la formula costituzionale di cui all'art. 61, c.1 Cost.

Per la prima volta nella storia costituzionale spagnola è stata dunque pronunciata tale formula, in base alla quale il nuovo Re si è impegnato solennemente davanti alle Cortes a svolgere le sue funzioni conformemente a Costituzione, ad osservare in prima persona e a far osservare la Costituzione e le leggi, e, infine, a rispettare i diritti dei cittadini e delle Comunità autonome.

A tal proposito è necessario aprire una breve parentesi per spiegare quale sia il valore attuale del giuramento e il significato concreto della formula pronunciata da Felipe VI dinanzi alle Cortes riunite.

Va precisato, anzitutto, che l'istituto del giuramento, che vanta una lunghissima tradizione nella storia monarchico-costituzionale spagnola, ha mutato profondamente il suo significato. Ha perso infatti la sua originaria caratterizzazione religiosa ¹⁹ e acquisito il valore di un compromesso solenne e vincolante della Corona con la Costituzione. Questo cambiamento si è compiuto prevalentemente durante la fase del costituzionalismo liberale, come dimostrano le formule adottate dalle Costituzioni sia moderate che progressiste del XIX secolo, che hanno attribuito alla prestazione del giuramento regio il significato di un atto di subordinazione e adesione alla Costituzione quale norma suprema dell'ordinamento statale. Nel costituzionalismo contemporaneo il giuramento ha mantenuto sostanzialmente questo significato, sia pur con alcune differenze dovute prevalentemente al fatto che tale istituto sopravvive in una realtà costituzionale profondamente mutata rispetto al passato ²⁰.

Poste queste premesse, va chiarito che il nuovo Monarca, nel pronunciare la formula costituzionale di cui all'art. 61, c. 1 Cost., si è impegnato prima di tutto a svolgere nel pieno rispetto della Costituzione il suo ruolo di simbolo dell'unità e della permanenza della nazione spagnola, così come ad esercitare in tale veste la funzione di arbitro e moderatore del regolare funzionamento delle istituzioni.

Ha pronunciato, poi, un giuramento di fedeltà e osservanza della Costituzione, che non può essere inteso come una adesione ideologica integrale al testo costituzionale, quanto

¹⁹ Durante la monarchia visigota, a partire almeno dal VI Concilio di Toledo (638 d.c.), il giuramento del Re si configurava come un complemento di una cerimonia interamente religiosa in cui si invocava l'autorità divina per ottenere una legittimità superiore. Solo nell'alto Medioevo il giuramento cessa di avere un significato sacramentale per assumere un significato contrattualistico, vale a dire quello di un patto siglato tra il Re e i sudditi. Questo carattere contrattuale, fondato sulla concezione pattista tipicamente medioevale, si traduceva in un doppio giuramento che veniva proclamato dai sudditi nei confronti del Re e da quest'ultimo nei confronti dei sudditi.

²⁰ In questo senso basti pensare alle differenze che hanno caratterizzato le cerimonie di proclamazione di Juan Carlos e Felipe, avvenute - come è noto - in due contesti storico-istituzionali profondamente distinti.

Il 22 novembre 1975 il Re Juan Carlos giurò davanti alle Cortes franchiste, invocando Dio e i Santi Vangeli, dichiarando di rispettare e di far rispettare le leggi fondamentali del Regno e promettendo lealtà ai principi che informavano il *Movimiento Nacional*. Juan Carlos si definì davanti alle Camere come il primo soldato della nazione e come un Re che si sente profondamente cattolico.

Quaranta anni dopo, il 19 giugno 2014, Felipe ha giurato davanti alle *Cortes Generales* democraticamente elette, senza compiere alcuna invocazione religiosa, su una Costituzione che ha introdotto e consolidato in Spagna uno Stato di diritto, democratico, sociale e aconfessionale. Don Felipe si è definito davanti alle Cortes come un Re costituzionale, un capo di Stato leale e disposto ad ascoltare, comprendere, avvertire e a difendere sempre gli interessi generali. Felipe non ha fatto riferimento né a Dio, né alle Forze armate per rispettare l'aconfessionalità dello Stato e per tale motivo ha scelto di non celebrare una messa a conclusione della cerimonia.

piuttosto come un impegno solenne a rispettarlo nella sua interezza. In questo modo il Re non si è vincolato a mantenere lo *status quo* ma a rispettare la Costituzione in ogni sua parte, compresa quella dedicata alla revisione costituzionale, che prevede la possibilità di riforme costituzionali, parziali o integrali, senza alcun limite materiale, ma soltanto nel rispetto di rigorosi requisiti procedurali.

Ha promesso poi di “far osservare” la Costituzione e le leggi, impegnandosi così a promuoverne il rispetto e l’attuazione nei rapporti con i pubblici poteri, senza per questo divenire il “guardiano della Costituzione”, ovvero l’organo incaricato di agire in sostituzione delle istituzioni statali inadempienti. L’esempio classico riportato dalla dottrina è quello per cui il Re si limita a sanzionare e promulgare le leggi che rispettino i requisiti formali, ma non può intervenire a valutarne i contenuti sotto il profilo della legittimità costituzionale ²¹.

Infine, ha promesso di rispettare i diritti dei cittadini e delle Comunità autonome, impegnandosi così, in qualità di rappresentante dell’unità nazionale, a promuovere e a dare attuazione ai diritti dei cittadini e delle autonomie territoriali nel rispetto del pluralismo giuridico e territoriale che caratterizza lo Stato spagnolo.

Al termine del giuramento, il Presidente del Congresso dei Deputati ha pronunciato la formula rituale per proclamare Felipe di Borbone nuovo Re di Spagna con il nome di Felipe VI. I parlamentari spagnoli al grido di ¡Viva el Re! ¡Viva España! hanno applaudito lungamente al nuovo Re.

4.1. Il discorso di insediamento del nuovo Re

Il Re Felipe VI ha pronunciato poi il discorso in cui ha delineato le linee programmatiche del suo regno, insistendo, in particolare, sulla volontà di offrire “una Monarquía renovada para un tiempo nuevo”.

Dopo aver ringraziato e reso omaggio al padre Juan Carlos, alla madre Sofia e al loro regno, Felipe si è incentrato sul valore della monarchia nella democrazia contemporanea, indicando i compiti e le sfide cui questa è chiamata nella società più complessa e moderna del XXI secolo.

Ha esordito esaltando le caratteristiche di indipendenza, neutralità politica e vocazione integratrice della Corona, evidenziando come queste contribuiscano a promuovere la stabilità politica, l’equilibrio istituzionale, l’ordinato funzionamento e la coesione sociale nello Stato spagnolo.

Ha insistito sulla volontà di mantenere una vicinanza stretta tra la Corona e i cittadini e di seguire una condotta onesta e trasparente. Ha evidenziato come questo sia un aspetto di fondamentale importanza per preservare il prestigio dell’istituzione monarchica e guadagnare quella autorità morale necessaria per esercitare le proprie funzioni, godendo della stima, del rispetto e della fiducia del popolo spagnolo.

²¹ Su questi temi, più in generale, v. J. J. Solozábal Echavarría, *La sanción y promulgación de la ley en la monarquía parlamentaria*, Madrid, Tecnos, 1987.

Il Re ha affermato, più in generale, la necessità di un rinnovamento democratico nel Paese, in stretta connessione con i problemi prodotti dalla crisi economica. Ha fatto cenno a tali problemi, dichiarando, soprattutto, piena solidarietà a tutti coloro che sono stati più duramente colpiti e ricordando che l'occupazione e il rispetto dei diritti e delle libertà degli spagnoli continueranno ad essere una priorità indiscussa del suo regno e dei pubblici poteri in generale.

Ha espresso il desiderio che non si rompano i canali di intesa nello Stato, quali principi ispiratori del costituzionalismo spagnolo, evidenziando come la Corona si impegnerà in questa direzione nella sua veste di simbolo dell'unità nazionale. Unità, che ha precisato non essere sinonimo di uniformità, proprio in quanto la Spagna si presenta unita ma caratterizzata da profonde diversità storiche, culturali, istituzionali, linguistiche, che costituiscono un elemento della identità nazionale che la Costituzione mira a proteggere e a preservare. Una diversità che deve consentire di arricchire, costruire, condividere e rafforzare la nazione spagnola, ma non portare per converso alla divisione, all'esclusione o allo scontro istituzionale.

Il Re, infine, si è soffermato sulle sfide che attendono la Spagna del XXI secolo, che ha definito il secolo della conoscenza, della cultura, dell'istruzione e del medio ambiente, in cui sarà necessario recuperare e mantenere i valori umanistici ed etici che contribuiranno a eliminare le discriminazioni, a favorire la parità di genere e a promuovere la pace e la cooperazione internazionale. Ha evidenziato il ruolo che la Spagna dovrà ricoprire nel quadro dell'Unione europea e nel contesto internazionale, in ragione tanto delle sue caratteristiche storiche che geografiche.

Il Re ha concluso il discorso dichiarando il proprio orgoglio per essere cittadino di una grande nazione come la Spagna e promettendo di impegnarsi affinché gli spagnoli possano sentirsi orgogliosi in futuro del nuovo Re. Ha reso infine grazie in castigliano e nelle altre lingue co-ufficiali delle nazionalità storiche (*Muchas gracias. Moltes gràcies. Eskerrik asko. Moitas grazas*).

Il discorso pronunciato dal nuovo Re ha evidenziato una chiara volontà di rinnovamento, che trova principalmente espressione nelle linee programmatiche tracciate per promuovere quel progresso e quella modernizzazione considerati necessari per lo sviluppo della nazione spagnola nel XXI secolo. Con la conclusione del discorso e della cerimonia istituzionale, Felipe VI è divenuto a tutti gli effetti nuovo Re di Spagna, entrando nel pieno possesso delle sue funzioni costituzionali.

5. Una manovra straordinariamente rapida ma profondamente controversa: il c.d. *aforamiento* integrale di Juan Carlos e della famiglia reale

Le considerazioni svolte fin qui permettono di evidenziare come il procedimento di abdicazione di Juan Carlos I e la conseguente proclamazione di Felipe VI siano stati gestiti nel rispetto delle regole costituzionali e con un ampio consenso politico-istituzionale.

Ciononostante hanno sollevato diversi e delicati problemi giuridici, che hanno richiesto una immediata risoluzione in assenza di una normativa cui fare riferimento.

Come anticipato in premessa, una delle principali problematiche poste dalla abdicazione di Juan Carlos è stata la perdita delle prerogative di inviolabilità e irresponsabilità previste dall'art. 56, c. 3 Cost.. Va ricordato che, in forza di tali prerogative, il monarca spagnolo gode di un regime di immunità integrale durante il suo mandato istituzionale, che lo esenta da ogni azione giudiziaria sia in ambito penale, civile che amministrativo ²². Nello specifico l'inviolabilità regia, che ha un significato più ampio della irresponsabilità, sottolinea l'alta dignità che spetta al monarca come Capo dello Stato e protegge la sua condotta come persona. L'irresponsabilità protegge il monarca per tutti gli atti posti in essere nell'esercizio delle sue funzioni costituzionali, che necessitano di essere controfirmati per essere validi ai sensi dell'art. 64 Cost ²³.

La Costituzione non prevede nemmeno che il Re sia responsabile per gravi violazioni costituzionali, ma sancisce soltanto indirettamente, attraverso la previsione del giuramento di cui all'art. 61, il dovere del Capo dello Stato di non infrangere la Costituzione.

È naturale, quindi, che l'abdicazione di Juan Carlos, portando alla fine della sua carica istituzionale, abbia fatto venir meno il regime di inviolabilità e irresponsabilità collegato. La perdita della immunità da parte di Juan Carlos ha posto diversi interrogativi relativi agli atti compiuti dall'ex sovrano rispetto ai quali avrà effetto la decadenza di tale prerogativa e in merito al foro che sarà competente in futuro a decidere sulle controversie che lo riguardano. Questioni che non trovano alcuna disciplina nell'ordinamento spagnolo, ma che sono state risolte con estrema rapidità dalla maggioranza di Governo operando alcune forzature procedurali.

Il Governo di Mariano Rajoy ha rinunciato ben presto alla ipotesi originariamente prospettata di risolvere tale questione per mezzo di una riforma della Costituzione con cui protrarre l'inviolabilità dell'ex monarca. Tale riforma avrebbe richiesto la modifica del Titolo II, e, quindi, l'attivazione della procedura aggravata di cui all'art. 168, c. 1. Cost., che non avrebbe potuto concludersi prima del 2015.

Scartata tale ipotesi, il Governo ha optato per la strada alternativa del c.d. *aforamiento* dell'ex monarca, dopo aver acquisito il parere favorevole del Consiglio generale del potere generale e della Procura generale dello Stato. È pervenuto all'approvazione di tale riforma adottando con estrema celerità una discutibile soluzione legislativa che ha previsto il c.d. *aforamiento* di Juan Carlos e Sofia e dei componenti della nuova famiglia reale ²⁴, i quali sono stati sottoposti alla giurisdizione esclusiva del Tribunale supremo. Si è trattato di una discutibile

²² Secondo un orientamento prevalente, tanto a livello dottrinale che giurisprudenziale, l'art. 56, c. 3 Cost., riprendendo la tradizione storica, attribuisce al Re uno status o protezione speciale, conferendogli inviolabilità e irresponsabilità, che implica non soltanto l'impossibilità di far valere la sua responsabilità penale ma anche l'impossibilità di presentare nei suoi confronti azioni davanti alla giurisdizione civile.

²³ Cfr. M. Herrero Y Rodríguez De Miñón, *Artículo 56: El Rey* in O. Villamil, op. cit.

²⁴ In seguito alla successione la nuova famiglia reale risulta composta, oltre che dal Re Felipe VI, dalla sua consorte, la Regina Letizia, dalla loro figlia primogenita, la principessa delle Asturie Leonor, dalla secondogenita, la infanta Sofia, e dagli ex monarchi, i Re Juan Carlos e la Regina Sofia. Questi ultimi manterranno a vita il titolo onorifico di Re e Regina secondo quanto stabilito dal regio decreto n. 470/ 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 149 del 19 giugno 2014, con cui è stato modificato il regio decreto 1368/1987, sul regime dei titoli, dei trattamenti, degli onori della famiglia reale e dei reggenti.

riforma legislativa perché non è stata approvata tramite un apposito disegno di legge di modifica della legge organica sul potere giudiziario ²⁵, la cui adozione avrebbe richiesto tempi lunghi, ma tramite due emendamenti *ad hoc* inseriti nell'ambito di una legge riguardante in generale la razionalizzazione della pubblica amministrazione. Nello specifico i parlamentari del Pp hanno presentato nell'ultimo giorno disponibile due emendamenti al progetto di legge organica, *complementaria de la Ley de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*, in corso di approvazione al Congresso dei Deputati. Gli emendamenti, inclusi nella parte del progetto di legge riservato alla disciplina delle condizioni lavorative dei magistrati, hanno previsto l'introduzione di un nuovo articolo nel quadro della legge organica sul potere giudiziario, l'art. 55 bis. In forza di tale articolo si prevede che tutte le azioni giudiziarie, sia civili che penali, promosse contro Juan Carlos e gli altri membri della famiglia reale saranno riservate alla competenza esclusiva delle sezioni civile e penale (*Salas*) del Tribunale supremo. Tali emendamenti hanno inserito inoltre una nuova parte nel preambolo della legge (IV) in cui si chiarisce che tutti gli atti compiuti durante il mandato istituzionale tanto dal Re che dalla Regina saranno coperti dal privilegio della inviolabilità e, quindi, esenti da ogni forma di responsabilità, mentre gli atti compiuti dopo l'abdicazione saranno soggetti al regime speciale stabilito dal nuovo art. 55 bis.

Gli emendamenti sul c.d. *aforamiento reale* sono stati presentati e approvati nell'arco di soli tre giorni, dopo un acceso dibattito e una votazione in *Comissióne giustizia*, che ha palesato l'ostilità di tutte le forze politiche, eccetto il Pp, al completamento di questa manovra. Il testo del disegno di legge, comprensivo di tali emendamenti, è stata poi approvata seguendo la procedura d'urgenza attivata su richiesta del Governo ²⁶. A suo favore hanno votato soltanto 184 deputati del Pp, di Upn e Foro Asturias, mentre si sono pronunciati contro 32 deputati appartenenti a UpyD, Pnv, *Izquierda plural*, e al Gruppo misto. I 109 deputati del PsOE, CiU e Cc hanno scelto invece di astenersi. La riforma legislativa è poi passata all'esame del Senato, dove è stata approvata il 10 luglio, tramite il procedimento di urgenza ²⁷, con la stessa maggioranza politica formatasi in seno al Congresso, vale a dire con i 150 voti favorevoli dei senatori del Pp, di Upn e Foro Asturias. Anche in questa Camera il PsOE e i partiti nazionalisti di CiU e Cc hanno deciso di astenersi, mentre tutte le altre forze politiche hanno votato contro giudicando la riforma inaccettabile tanto da un punto di vista procedurale che contenutistico.

²⁵ Il Governo inizialmente pensava di includere una disposizione sull'*aforamiento* del Re Juan Carlos nell'ambito del disegno di legge organica di riforma della Lopj. L'approvazione di tale disegno di legge avrebbe richiesto circa un anno e quindi il Governo ha escluso di percorrere questa strada.

²⁶ La procedura di urgenza disciplinata all'art. 94 del Regolamento del Congresso) può essere attivata su richiesta del Governo, di due gruppi parlamentari o di un quinto dei deputati. L'attivazione di tale procedura comporta il dimezzamento dei tempi dell'iter legislativo, a cominciare dai termini per la presentazione degli emendamenti.

²⁷ Al Senato la procedura d'urgenza è regolata dall'art. 133 del Regolamento

La riforma sul c.d. *aforamiento* reale, definita per ammissione stessa del Presidente del Congresso una *chapuza legislativa* ²⁸, è stata infatti ampiamente criticata sia per le modalità con cui è stata approvata che per i suoi contenuti.

Dal punto di vista procedurale, le principali critiche avanzate hanno riguardato la rapidità e le forzature con cui si è pervenuti alla sua approvazione ²⁹ e, altresì, l'estraneità degli emendamenti rispetto al titolo e alla materia della legge in cui sono stati inseriti. Per questa ragione è stato evidenziato come sarebbe stato più opportuno pervenire all'approvazione di una riforma simile per mezzo di una apposita legge organica, che avrebbe consentito di svolgere un dibattito sereno, rigoroso e equilibrato su una tematica di rilevanza costituzionale così importante ³⁰.

Sul piano dei contenuti, si è insistito in particolar modo, tanto a livello politico che dottrinale, sulla mancata giustificazione della riserva di una protezione giuridica speciale per gli ex sovrani e per i membri della famiglia reale che non esercitano alcuna carica pubblica. E' stato evidenziato come la perdita della titolarità della carica istituzionale non giustifica un differente trattamento normativo rispetto alla generalità dei cittadini e questo segna una violazione, *in primis*, del principio di uguaglianza di cui all'art. 14 Cost. ³¹. D'altronde questa è anche la *ratio* delle norme costituzionali (artt. 71, comma 3, 102, comma 1, Cost.) che prevedono l'*aforamiento* per i deputati, i senatori, il Presidente e gli altri membri del governo, collegando tale garanzia processuale alla carica istituzionale da questi ricoperta. In questa direzione si è orientata costantemente anche la giurisprudenza del Tribunale costituzionale spagnolo, che ha sottolineato in più occasioni (S.S.T.C. 243/1988, 186/1989 e 9/1990) come le prerogative siano costituzionalmente giustificate soltanto nella misura in cui vengano collegate alla carica pubblica, e non alla persona in quanto tale, al fine di assicurare il corretto, libero ed efficace esercizio delle funzioni correlate.

Inoltre è stato osservato come l'assegnazione al Tribunale supremo della competenza in via unica ed esclusiva a giudicare le cause civili e penali riguardanti l'ex monarca comporti la mancata applicazione del doppio grado di giudizio ³², che rischia a sua volta di ledere il

²⁸ Questa espressione è stata utilizzata dal Presidente del Congresso per descrivere la riforma sull'*aforamiento* ed è stata poi da lui stesso rettificata poiché ha sollevato ampie polemiche sulla regolarità del procedimento parlamentare utilizzato per la sua approvazione.

²⁹ In particolare, è stata denunciata dalle opposizioni parlamentari una violazione dell'art. 69 del Regolamento del Congresso dei Deputati, per aver considerato anche la domenica come giorno utile ai fini del computo delle 48 ore che devono intercorrere tra la presentazione degli emendamenti e il loro esame in commissione.

³⁰ In questi termini si è espressa la deputata del Psoe Meritzel Batet.

³¹ In questa direzione, particolarmente interessante risulta la posizione di Gaspar Llamazeres, leader di *Izquierda Unida*, il quale ha evidenziato che il Tribunale costituzionale associa l'*aforamiento* alla carica istituzionale e non alla persona e ha dichiarato pienamente illegale la manovra di c.d. *blindaje* a favore di Juan Carlos che ha concesso al Re un *aforamiento* eccessivo, vitalizio e retroattivo.

³² In realtà la Costituzione spagnola non prevede la garanzia del doppio grado di giudizio e, quindi, non si può parlare di incostituzionalità delle disposizioni legislative relative al c.d. *aforamiento* reale. Tuttavia, è stato osservato da una parte della dottrina come tale principio sia riconosciuto dall'art. 14, par.5, del Patto internazionale sui diritti civili e politici dell'ONU, che dovrebbe essere utilizzato come parametro indiretto di costituzionalità, poiché, in base all'art 10. c. 2 della Costituzione spagnola, le norme costituzionali relative ai diritti e alle libertà fondamentali devono essere interpretate in conformità con la Dichiarazione universale dei Diritti dell'Uomo e dei Trattati e Accordi internazionali inerenti alle stesse materie ratificate dalla Spagna. Su questi aspetti v. G. Vagli, *Spagna. Problematiche inerenti all'abdicazione del Re*, in www.forumcostituzionale.it, del 18 giugno 2014

diritto alla tutela giudiziale effettiva di cui all'art. 24, c. 1 Cost., dei cittadini coinvolti nelle controversie che riguardano l'ex monarca.

Queste sono solo alcune delle critiche formulate alla riforma sull'*aforamiento* reale, che ha generato un'ampia polemica nel dibattito politico-costituzionale, sollevando una discussione più generale sull'opportunità di ridurre il numero delle cariche pubbliche soggette ad un regime di *aforamiento* nell'ordinamento spagnolo ³³.

6. Conclusioni

Le riflessioni avanzate fin qui spingono ad evidenziare in sede conclusiva come il processo di abdicazione e successione alla Corona, per quanto portato a termine nel rispetto delle regole costituzionali e con ampio consenso politico, abbia portato ad alcune forzature che sono state oggetto di ampie contestazioni e causa di una ulteriore riflessione critica sulla monarchia nell'ordinamento spagnolo.

Una delle principali critiche mosse all'intero processo è stata la rapidità con cui si è fatto fronte ad una serie di delicati problemi giuridici insorti con la abdicazione di Juan Carlos e privi di una regolamentazione legislativa nell'ordinamento spagnolo.

Abbiamo visto come il vuoto normativo derivante dalla mancata attuazione dell'art. 57. 5 c. Cost. sia stato solo parzialmente colmato attraverso l'approvazione di una legge organica *ad hoc* con cui è stata resa effettiva l'abdicazione di Juan Carlos. Se, da un lato, la necessità di conferire efficacia all'atto regio di abdicazione e di portare a termine il processo successorio ha imposto in un certo senso di adottare una soluzione legislativa simile. Dall'altro, il legislatore spagnolo ha perduto un'occasione per risolvere in via definitiva diverse e importanti questioni legate alla successione alla Corona. In questo modo sono state disattese le aspettative di quella parte della dottrina che ha sostenuto per anni la necessità di adottare una legge organica che disciplini in forma generale e astratta i diversi aspetti indicati all'art. 57, c. 5 Cost., a prescindere dalla opportunità (o meno) di adottare leggi organiche *ad hoc* volte a ratificare singole abdicazioni e rinunce.

È indubbio che una legge organica di carattere generale, oltre ad individuare la forma e la procedura da seguire per l'abdicazione *strictu sensu*, avrebbe potuto regolamentare anche una serie di importanti questioni ad essa correlate, prima fra tutte le problematiche conseguenze giuridiche legate alla perdita di inviolabilità da parte dell'ex monarca. Ciò avrebbe senz'altro evitato di ricorrere a soluzioni improvvisate e ampiamente controverse tanto da un punto di vista politico che giuridico.

La vicenda dell'approvazione a colpi di maggioranza del c.d. *aforamiento reale*, che non trova riferimenti analoghi in altre monarchie europee, ha creato una forte tensione politica e ha sollevato diverse critiche nel dibattito giurpubblicistico.

³³ Va precisato, infatti, che attraverso una modifica della Legge organica del Potere giudiziario, il legislatore ha ampliato notevolmente il novero dei soggetti che beneficiano della prerogativa del c.d. *aforamiento* nell'ordinamento spagnolo. Si v. gli artt. 56 e 57 della Lopj.

Basti pensare che già nel passato ampia parte della dottrina aveva criticato la prerogativa dell'inviolabilità regia, definendola finanche una *excusa absolutoria* di esclusione della pena ³⁴, e giudicandola anacronistica e in contrasto con l'essenza dello Stato di diritto ³⁵. Negli ultimi anni, poi, la crisi di legittimazione dell'istituzione monarchica ha sollevato un profondo scontento politico e sociale che ha reso ancora più inaccettabili alcune specificità discendenti dalla tradizione monarchica come, ad esempio, la carica vitalizia ed ereditaria, l'eccezione al principio di responsabilità dei pubblici poteri, e la preferenza dell'uomo rispetto alla donna nella successione al trono³⁶, in quanto ritenute in pieno contrasto con i principi democratico e pluralista che caratterizzano lo Stato di diritto spagnolo.

In questo contesto di fragilità istituzionale della Corona, l'abdicazione di Juan Carlos e la successione al trono di Felipe VI è stata presentata all'opinione pubblica come una manovra necessaria per rinnovare la monarchia e iniziare un indispensabile processo di rigenerazione democratica guidato e supportato dal nuovo monarca.

La riforma sull'*aforamiento reale*, approvata con una straordinaria celerità e con il sostegno quasi esclusivo della maggioranza di governo, sembra tuttavia non porsi in linea con tali obiettivi e rischia di gettare ulteriore discredito sulla monarchia spagnola e sulla dinastia borbonica. Quest'ultima verte ancora in una situazione di grande difficoltà, soprattutto dopo il rinvio a giudizio di Cristina, che ha catalizzato l'attenzione mediatica, nonostante la successione al trono di Felipe abbia comportato la esclusione formale della *ex infanta* dalla famiglia reale. I risvolti sempre più problematici di tale vicenda, il sentimento di disaffezione generale verso la monarchia, il contestato *aforamiento* di Juan Carlos e della famiglia reale, lasciano un'eredità pesante a Felipe VI, che dovrà impegnarsi per far recuperare prestigio e credibilità alla istituzione monarchica dinanzi all'opinione pubblica. In questa prospettiva, appare indispensabile che la “monarquía renovada para un tiempo nuevo” compia degli atti concreti per trovare quel giusto equilibrio, tra il rispetto della tradizione e le esigenze di rinnovamento e modernizzazione, che solo potrà consentire alla monarchia di evolversi e progredire nella democrazia spagnola del XXI secolo ³⁷.

³⁴ L. Portero, in *La responsabilidad del Jefe de Estado*, in *Revista General de Derecho*, 1982, p. 112.

³⁵ In questi termini v. R. Serra Cristóbal, *La responsabilidad de un Jefe de Estado*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 115, 2002, p. 171.

³⁶ Su questo aspetto, in particolare, si rinvia alle considerazioni di Y. Gómez Sanchez, op. cit., spec. p. 236.

³⁷ Sulle esigenze di adeguamento e modernizzazione delle monarchie europee nelle democrazie contemporanee v., in particolare, J. A. Sagardoy Bengoechea, *La Corona. Reflexiones en voz baja*, Iustel, 2013.

L'AFFAIRE *LAMBERT*. LA JURISPRUDENCE FRANÇAISE FACE À LA "FIN DE VIE"

par Maria Rosaria Donnarumma *

SOMMAIRE: 1. Introduction. – 2. Le premier arrêt du Conseil d'État du 14 février 2014 et ses antécédents. – 3. L'arrêt définitif du 24 juin 2014. – 4. Aperçu de droit comparé. L'affaire *Englaro*. – 5. Considérations conclusives.

1. Introduction

La loi "Leonetti"¹ du 22 avril 2005, n° 370, a introduit dans la législation française le principe du refus de l'acharnement thérapeutique ("obstination déraisonnable") et, par conséquent, la possibilité de suspendre ou de ne pas entreprendre des actes médicaux "inutiles, disproportionnés ou n'ayant d'autre effet que le seul maintien artificiel de la vie"².

Il s'agit d'une forme d'euthanasie "passive", qui est bien différente des hypothèses d'euthanasie "active" et d'assistance au suicide, qui sont légalisées dans certains pays (ex.: Pays-Bas, Belgique, Luxembourg, Suisse, certains États des États-Unis).

L'affaire *Lambert* et la décision du Conseil d'État du 24 juin 2014 sont très importantes, car pour la première fois en France une juridiction a dû se prononcer sur l'interprétation et l'application de la loi "Leonetti", en présence d'un patient (M. Lambert) hors d'état d'exprimer sa volonté, n'ayant pas rédigé de directives anticipées ni désigné de personne de confiance et, de plus, en l'absence d'un avis unanime de la famille.

Bien que le rapporteur public dans ses conclusions de février 2014 et le Conseil d'État dans son arrêt (*cons.* 17) aient souligné les différentes missions remplies par le médecin et par le juge (contrôle de la décision médicale à la lumière des conditions posées par la loi), et le fait que chaque situation doit être appréhendée dans sa singularité et d'après les circonstances particulières à chaque patient – ce qui semblerait même superflu dans son évidence – on ne peut pas nier l'envergure de cette décision en tant que précédent, en mesure d'orienter non

* Professeur des Institutions de droit public et de Droit public avancé.

¹ Ainsi dite car M. Jean Leonetti a été l'auteur de la proposition de loi. Il a aussi dirigé la mission d'évaluation en 2008.

² Article L. 1110-5 du code de la santé publique, tel que modifié par la loi "Leonetti" : "Toute personne a, compte tenu de son état de santé et de l'urgence des interventions que celui-ci requiert, le droit de recevoir les soins les plus appropriés et de bénéficier des thérapeutiques dont l'efficacité est reconnue et qui garantissent la meilleure sécurité sanitaire au regard des connaissances médicales avérées. Les actes de prévention, d'investigation ou de soins ne doivent pas, en l'état des connaissances médicales, lui faire courir de risques disproportionnés par rapport au bénéfice escompté./ Ces actes ne doivent pas être poursuivis par une obstination déraisonnable. Lorsqu'ils apparaissent inutiles, disproportionnés ou n'ayant d'autre effet que le seul maintien artificiel de la vie, ils peuvent être suspendus ou ne pas être entrepris. Dans ce cas, le médecin sauvegarde la dignité du mourant et assure la qualité de sa vie en dispensant les soins visés à l'article L. 1110-10./ Les dispositions du premier alinéa s'appliquent sans préjudice de l'obligation de sécurité à laquelle est tenu tout fournisseur de produit de santé, ni des dispositions du titre II du livre I^{er} de la première partie du présent code./ Toute personne a le droit de recevoir des soins visant à soulager sa douleur. Celle-ci doit être en toute circonstance prévenue, évaluée, prise en compte et traitée./ Les professionnels de santé mettent en œuvre tous les moyens à leur disposition pour assurer à chacun une vie digne jusqu'à la mort. Si le médecin constate qu'il ne peut soulager la souffrance d'une personne, en phase avancée ou terminale d'une affection grave et incurable, quelle qu'en soit la cause, qu'en lui appliquant un traitement qui peut avoir pour effet secondaire d'abrèger sa vie, il doit en informer le malade, sans préjudice des dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 1111-2, la personne de confiance visée à l'article L. 1111-6, la famille ou, à défaut, un des proches. La procédure suivie est inscrite dans le dossier médical".

seulement – comme c’est normal – les futures décisions jurisprudentielles, mais aussi les décisions médicales en la matière. D’où l’énorme responsabilité des juges et l’obligation, en ce cas plus pressante que jamais, de respecter, en se prononçant, un niveau de qualité et de pondération maximal.

2. Le premier arrêt du Conseil d’État du 14 février 2014 et ses antécédents

L’affaire *Lambert* a fait l’objet de deux décisions de l’assemblée du contentieux du Conseil d’État³, dont la première, le 14 février 2014, ordonnant, avant de statuer sur les requêtes, un supplément d’instruction : une expertise médicale confiée à un collège de trois médecins spécialisés en neurosciences, ainsi que la consultation à titre d’*amicus curiae* (article R. 625-3 du code de justice administrative) de trois organismes (l’Académie nationale de médecine, le Comité consultatif national d’éthique, le Conseil national de l’Ordre des médecins) et de M. Jean Leonetti en tant qu’auteur de la proposition de loi.

À l’origine de cette affaire il y a la décision prise deux fois, le 10 avril 2013 et le 11 janvier 2014, par le dr. Eric Kariger, en tant que médecin en charge de M. Vincent Lambert (traumatisé crânien à la suite d’un accident de la circulation en septembre 2008), de suspendre l’alimentation et l’hydratation artificielles du patient, décisions contestées par une partie des membres de la famille. M. Lambert étant hospitalisé dans un établissement public, le Centre hospitalier universitaire de Reims, il n’y avait aucun doute sur la compétence au litige de la juridiction administrative.

Le juge des référés⁴ saisi⁵ du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne avait, contre la première décision du dr. Kariger (10 avril 2013), enjoint, par une ordonnance du 11 mai 2013, de rétablir l’alimentation et l’hydratation artificielles, en se fondant sur la méconnaissance de la procédure prévue par l’article R. 4127-37 du code de la santé publique⁶. En effet, seule l’épouse du patient, M.me Rachel Lambert, favorable à la suspension des traitements, avait été associée au déroulement de la procédure et informée de la décision d’arrêt⁷. Cette circonstance, à notre avis, aurait dû constituer un précédent non négligeable à évaluer, entre autres, lorsque le Conseil d’État s’est prononcé sur le respect du principe d’impartialité par le dr. Kariger.

Saisi encore une fois contre la décision du dr. Kariger du 11 janvier 2014 d’arrêter le traitement du patient à compter du 13 janvier 2014, à 19 heures, le tribunal de Châlons-en-Champagne, en formation plénière, s’était prononcé le 16 janvier 2014, en se livrant à un contrôle entier, sur la forme et sur le fond, de la légalité de la décision prise par le

³ Cette affaire a été renvoyée à l’assemblée par le président de la section du contentieux, qui le 6 février 2014, en audience de référé, étant donné la complexité du cas d’espèce, a décidé qu’il soit examiné par le Conseil en formation collégiale (articles L. 522-1 et R. 611-20 du code de justice administrative).

⁴ En droit français, le “juge des référés” est le juge de l’urgence. Il s’agit d’une procédure rapide, avec des effets immédiats, qui peut être engagée devant les juridictions ordinaires aussi bien judiciaires qu’administratives. Le juge des référés peut ordonner des mesures provisoires urgentes et sa décision (ordonnance) est exécutoire par provision, l’exécution n’étant pas suspendue par l’appel de la partie adverse. Pour les juridictions administratives, v. la loi du 30 juin 2000, n° 597, qui a renforcé les pouvoirs du juge des référés.

⁵ Par les parents de M. Lambert, l’un de ses demi-frères et l’une de ses sœurs.

⁶ Cet article énonce les devoirs envers les patients, qui incombent aux médecins en vertu du code de déontologie médicale.

⁷ Les parents de M. Lambert avaient été informés de la décision par un de leurs fils seulement deux semaines plus tard.

dr. Kariger, et il en avait suspendu l'exécution, en excluant qu'il s'agissait d'un cas d'"obstination déraisonnable" au sens de la loi "Leonetti".

Les appelants contestant la correcte application par le tribunal de l'article L. 521-2 du code de justice administrative⁸, le Conseil d'État a dû se pencher sur l'office du juge des référés dans son arrêt du 14 février 2014 (*cons.* 3 à 5).

D'après le code, le juge administratif des référés, saisi d'une demande justifiée par l'urgence, peut ordonner, lorsqu'est en jeu une atteinte *grave et manifestement illégale* à une liberté fondamentale, toute mesure nécessaire à sa sauvegarde. La décision du dr. Kariger risquait de porter une atteinte irréversible au droit fondamental au respect de la vie, bien qu'à concilier avec un autre droit inaliénable : celui à la sauvegarde de la dignité de l'être humain⁹. Dans cette hypothèse, tout à fait exceptionnelle et d'une extrême gravité, le juge administratif, bien que statuant en référé-liberté, peut exercer un contrôle entier, ainsi que prescrire, le cas échéant, une expertise médicale et solliciter l'avis de toute personne compétente à titre d'*amicus curiae* (*cons.* 5).

Sur la question très importante si l'alimentation et l'hydratation artificielles constituent des "actes de soins" ou bien des "actes de traitements" selon la loi "Leonetti" (articles L. 1110-5 et L. 1111-4 du code de la santé publique), le Conseil d'État, à la lumière aussi des travaux parlementaires préalables à l'adoption de la loi, se prononce pour une notion large de "traitement", y incluant l'alimentation et l'hydratation artificielles si celles-ci intègrent un acharnement thérapeutique (*cons.* 12)¹⁰.

Un autre point de la décision de février 2014 mérite une attention particulière. En justifiant la nécessité d'un supplément d'instruction, le Conseil d'État non seulement relève que le bilan clinique du patient, effectué par le Coma Science Group du Centre hospitalier de Liège et concluant à un "état de conscience minimal plus"¹¹, remonte à juillet 2011, mais il souligne aussi les carences de la procédure collégiale engagée préalablement à la décision médicale de janvier 2014, ainsi que du dossier médical. Textuellement :

"... les trois médecins dont l'avis, au titre de consultants extérieurs au centre hospitalier universitaire de Reims, a été sollicité dans le cadre de la procédure collégiale engagée, se sont principalement prononcés sur les aspects éthiques et déontologiques d'un arrêt de traitement et non sur l'état médical du patient qu'ils n'ont pas examiné ; ... ainsi que cela a été indiqué lors de l'audience de référé, le dossier médical de M. Lambert n'a pas été versé dans son intégralité au cours de l'instruction de la demande de référé ; ... des indications divergentes ont été données dans le cadre de l'instruction et au cours de l'audience de référé quant à l'état clinique de M. Lambert" (*cons.* 19).

⁸ Article L. 521-2 du code de justice administrative : "Saisi d'une demande... justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures".

⁹ Droit consacré par le préambule de la Constitution de 1946, al. 1 (v. la décision du Conseil constitutionnel n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994, *cons.* 2), ainsi que par le droit international (Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 1 ; Convention européenne sur les droits de l'homme et la biomédecine, Oviedo, 4 avril 1997, article 1).

¹⁰ Selon une opinion assez généralisée dans la jurisprudence aussi d'autres pays.

¹¹ "Avec une perception de la douleur et des émotions préservées" (v. *cons.* 19 de l'arrêt du 24 juin 2014).

Ces éléments auraient dû être évalués de façon approfondie – ce qui n’a pas été fait – avant que le Conseil d’État conclue, à notre avis trop hâtivement, pour la légalité de la décision du dr. Kariger et son impartialité dans l’arrêt du 24 juin 2014, qu’on s’appête à examiner.

3. L’arrêt définitif du 24 juin 2014

Le supplément d’instruction ayant été achevé avec le dépôt par le collège des experts¹² du rapport définitif le 26 mai 2014¹³ et les observations écrites à titre d’*amicus curiae* ayant été présentées, l’assemblée du contentieux du Conseil d’État s’est réunie en séance le 20 juin 2014 pour statuer sur les requêtes des appelants¹⁴, tendant à l’annulation du jugement du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne du 16 janvier 2014.

Avant de trancher la question principale (légalité ou non de la décision du dr. Kariger), le Conseil a dû examiner un autre moyen soulevé : la compatibilité des dispositions des articles L. 1110-5¹⁵, L. 1111-4¹⁶ et R. 4127-37¹⁷ du code de la santé publique, tels que modifiés par la loi “Leonetti”, avec la Convention européenne des droits de l’homme (CEDH) et, notamment, ses articles 2, 6, 7 et 8 (*cons.* 11 à 15).

L’article 2, al. 1, de la CEDH garantit le droit à la vie, droit par ailleurs garanti aussi par la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne (article 2) qui, d’après l’article 6, al. 1, du traité de Lisbonne, “a la même valeur juridique que les traités” européens¹⁸. Il s’agit, donc, d’un principe consacré non seulement dans une convention internationale, mais aussi par le droit de l’Union européenne¹⁹. D’où la compétence, selon la jurisprudence *GISTI*²⁰, à exercer le contrôle même par un juge des référés, en présence d’une “incompatibilité manifeste”²¹.

L’article 8, al. 1, de la CEDH garantit à toute personne le droit au respect de sa vie privée, dont, selon la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, “le droit d’un individu de décider de quelle manière et à quel moment sa vie doit prendre fin” (droit à l’autodétermination), “à condition qu’il soit en mesure de former librement sa volonté et d’agir en conséquence,

¹² Ce collège était formé par trois spécialistes en neurosciences désignés par le président de la section du contentieux du Conseil d’État sur proposition des présidents de l’Académie nationale de médecine, du Comité consultatif national d’éthique et du Conseil national de l’Ordre des médecins.

¹³ Un pré-rapport avait été adressé aux parties par le collège des experts le 5 mai 2014, afin de recueillir leurs observations.

¹⁴ Les appelants étaient l’épouse de M. Lambert, M.me Rachel, un neveu, M. François Lambert, et le Centre hospitalier universitaire de Reims. Le dr. Kariger s’était entretenu avec M. François Lambert, ce qui avait alimenté les doutes sur son impartialité, M. François étant favorable à l’arrêt du traitement de son oncle et ayant formé, en décembre 2013, une tierce-opposition à l’ordonnance du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne du 11 mai 2013, opposition rejetée le 20 décembre 2013.

¹⁵ V. *supra* note 2.

¹⁶ V. *infra* note 25.

¹⁷ V. *supra* note 6.

¹⁸ Aux termes de l’article 6, al. 1, du traité de Lisbonne : “L’Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu’adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités”.

¹⁹ Et, de plus, règle générale du droit public international, qui s’impose aux ordres juridiques internes (v., par ex., le préambule de la Constitution française de 1946, al. 14 ; la Constitution italienne, article 10, al. 1).

²⁰ V. Conseil d’État, *GISTI et autres*, 27 août 2012, notamment *cons.* 8 à 10.

²¹ V. arrêt *GISTI* précité, *cons.* 10.

est l'un des aspects"²². Ce droit est aussi garanti par l'article 7 de la Charte européenne²³.

Le Conseil d'État se prononce pour la compatibilité en ces termes :

"... prises dans leur ensemble, eu égard à leur objet et aux conditions dans lesquelles elles doivent être mises en œuvre, les dispositions contestées du code de la santé publique ne peuvent être regardées comme incompatibles avec les stipulations de l'article 2 de la convention européenne... ainsi qu'avec celles de son article 8..." (*cons.* 14).

En ce qui concerne les articles 6 (droit à un procès équitable) et 7 (pas de peine sans loi) de la CEDH, qui trouvent leurs correspondants, respectivement, dans les articles 47 et 49 de la Charte européenne, le Conseil exclut la possibilité d'invoquer dans le présent litige l'article 7, étant donné son application aux condamnations pénales, tandis qu'il déduit de l'article 6 l'obligation d'impartialité (*cons.* 15), un aspect qui aurait dû jouer un rôle très important dans l'examen de la légalité de la décision prise par le dr. Kariger.

La loi "Leonetti", en introduisant dans le code de la santé publique le principe du refus de l'acharnement thérapeutique, en a déterminé strictement le cadre²⁴. Dans le cas d'un patient hors d'état d'exprimer sa volonté, elle subordonne la décision du médecin à plusieurs conditions (procédure collégiale en concertation avec l'équipe de soins, si elle existe, et avec l'avis motivé d'au moins un médecin appelé en qualité de consultant ; consultation de la personne de confiance, de la famille ou d'un proche ; sauvegarde en tout état de cause de la dignité du patient)²⁵.

En se penchant sur l'application de ces dispositions le Conseil d'État précise, tout d'abord, que "la seule circonstance qu'une personne soit dans un état irréversible d'inconscience ou, à plus forte raison, de perte d'autonomie la rendant tributaire... d'alimentation et d'hydratation" artificielles "ne saurait caractériser, par elle-même, une situation dans laquelle

²² V. Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Haas c. Suisse*, 20 janvier 2011, point 51. V. aussi Cour EDH, affaire *Pretty c. Royaume-Uni*, 29 avril 2002, point 61.

²³ V. aussi l'article 3 sur le droit de tout individu à son intégrité physique et mentale.

²⁴ V. l'article L. 1110-5 du code de la santé publique, précité (note 2).

²⁵ Article L. 1111-4 du code de la santé publique, tel que modifié par la loi "Leonetti" : "Toute personne prend, avec le professionnel de santé et compte tenu des informations et des préconisations qu'il lui fournit, les décisions concernant sa santé./ Le médecin doit respecter la volonté de la personne après l'avoir informée des conséquences de ses choix. Si la volonté de la personne de refuser ou d'interrompre tout traitement met sa vie en danger, le médecin doit tout mettre en œuvre pour la convaincre d'accepter les soins indispensables. Il peut faire appel à un autre membre du corps médical. Dans tous les cas, le malade doit réitérer sa décision après un délai raisonnable. Celle-ci est inscrite dans son dossier médical. Le médecin sauvegarde la dignité du mourant et assure la qualité de sa fin de vie en dispensant les soins visés à l'article L. 1110-10./ Aucun acte médical ni aucun traitement ne peut être pratiqué sans le consentement libre et éclairé de la personne et ce consentement peut être retiré à tout moment./ Lorsque la personne est hors d'état d'exprimer sa volonté, aucune intervention ou investigation ne peut être réalisée, sauf urgence ou impossibilité, sans que la personne de confiance prévue à l'article L. 1111-6, ou la famille, ou à défaut, un de ses proches ait été consulté./ Lorsque la personne est hors d'état d'exprimer sa volonté, la limitation ou l'arrêt de traitement susceptible de mettre sa vie en danger ne peut être réalisé sans avoir respecté la procédure collégiale définie par le code de déontologie médicale et sans que la personne de confiance prévue à l'article L. 1111-6 ou la famille ou, à défaut, un de ses proches et, le cas échéant, les directives anticipées de la personne, aient été consultés. La décision motivée de limitation ou d'arrêt de traitement est inscrite dans le dossier médical./ Le consentement du mineur ou du majeur sous tutelle doit être systématiquement recherché s'il est apte à exprimer sa volonté et à participer à la décision. Dans le cas où le refus d'un traitement par la personne titulaire de l'autorité parentale ou par le tuteur risque d'entraîner des conséquences graves pour la santé du mineur ou du majeur sous tutelle, le médecin délivre les soins indispensables./ L'examen d'une personne malade dans le cadre d'un enseignement clinique requiert son consentement préalable. Les étudiants qui reçoivent cet enseignement doivent être au préalable informés de la nécessité de respecter les droits des malades énoncés au présent titre./ Les dispositions du présent article s'appliquent sans préjudice des dispositions particulières relatives au consentement de la personne pour certaines catégories de soins ou d'interventions".

la poursuite de ce traitement apparaîtrait injustifiée au nom du refus de l'obstination déraisonnable" (*cons.* 16)²⁶.

Pour apprécier si les conditions d'un arrêt d'alimentation et d'hydratation artificielles sont réunies, "le médecin en charge doit se fonder sur un ensemble d'éléments médicaux²⁷ et non médicaux", accorder une grande importance à la volonté que le patient peut avoir antérieurement exprimée, "quel qu'en soient la forme et le sens"²⁸, prendre en compte les avis de la personne de confiance, si désignée, des membres de la famille ou, à défaut, d'un proche, "en s'efforçant de dégager une position consensuelle" (remarque très importante), et il doit "être avant tout guidé par le souci de la plus grande bienfaisance" à l'égard du patient (*cons.* 17).

Cela énoncé en principe, le Conseil d'État examine la décision du dr. Kariger sous trois aspects principaux : le respect formel de la procédure, l'obligation d'impartialité, l'état clinique de M. Lambert (d'après les conclusions des experts) justifiant ou non un arrêt des traitements selon la loi "Leonetti".

Après avoir rappelé les précédents du cas d'espèce (*cons.* 18 à 20), y compris la décision du 10 avril 2013 du dr. Kariger, dont l'exécution avait été à juste titre suspendue par le tribunal de Châlons-en-Champagne par une ordonnance du 11 mai 2013 (remarquons : avec la conséquence irréversible que M. Lambert avait été privé, pendant un mois, de toute nourriture et sous-hydraté), le Conseil d'État constate que la nouvelle procédure, engagée par le dr. Kariger en septembre 2013 et ayant abouti à la décision du 11 janvier 2014, n'a été entachée d'aucune irrégularité formelle ; de plus, il estime qu'il n'y a eu, de la part du dr. Kariger, "de manquement aux obligations qu'implique le principe d'impartialité, auquel il a satisfait" (*cons.* 24).

C'est celui-ci, à notre avis, le point faible et fort discutable de la décision du Conseil d'État. Peut-on arriver à une affirmation si tranchante en présence de nombreux éléments, engendrant des doutes sérieux, mis en relief par le Conseil même dans ses *considérants* ? On peut les résumer ainsi :

a) le dr. Kariger avait commis une grave irrégularité au cours de la procédure de 2012-2013 : il avait consulté et associé à son déroulement seule l'épouse de M. Lambert, favorable à l'arrêt du traitement (*cons.* 20), ce qui – comme nous l'avons déjà relevé – aurait dû constituer un précédent non négligeable à évaluer ;

b) de quatre médecins consultants extérieurs associés à la procédure collégiale de 2013-2014 trois²⁹, bien que se déclarant favorables à l'arrêt du traitement de M. Lambert (*cons.* 21), s'étaient prononcés sur les aspects éthiques et déontologiques impliqués par l'arrêt du traitement, et non sur l'état médical du patient, *qu'ils n'avaient pas examiné* (*cons.* 19 de la décision du 14 février 2014) ;

c) le dossier médical de M. Lambert n'avait pas été versé dans son intégralité au cours de l'instruction de la demande de référé et des indications divergentes sur l'état clinique du patient avaient été fournies (*cons.* 19 précité) ;

²⁶ Cela en conformité avec l'avis de l'Académie nationale de médecine.

²⁷ Éléments médicaux – précise le Conseil d'État – "qui doivent couvrir une période suffisamment longue, être analysés collégialement et porter notamment sur l'état actuel du patient, sur l'évolution de son état depuis la survenance de l'accident ou de la maladie, sur sa souffrance et sur le pronostic clinique".

²⁸ Avec une remarque très importante: "... dans l'hypothèse où cette volonté demeurerait inconnue, elle ne peut être présumée comme consistant en un refus du patient d'être maintenu en vie dans les conditions présentes".

²⁹ Le dr. Ducrocq s'était opposé à l'arrêt du traitement.

d) le dr. Kariger s'était fondé, en adoptant sa décision du 11 janvier 2014, d'une part, sur l'état clinique de M. Lambert et, d'autre part, sur la *certitude* (!) que "Vincent Lambert ne voulait pas avant son accident vivre dans de telles conditions" (*cons.* 22 du présent arrêt)³⁰.

D'autres circonstances, non dépourvues d'importance, sont aussi mentionnées dans l'arrêt du Conseil d'État :

a) le dr. Kariger avait "fait état de ce que la procédure collégiale avait été engagée à partir des constatations faites au cours de l'année 2012 par des membres du personnel soignant sur les manifestations comportementales de M. Lambert" (*cons.* 22), dont ils avaient "pensé qu'elles pouvaient être interprétées comme une opposition aux soins de toilette *traduisant un refus de vie*" (*cons.* 20), interprétation dont le bien-fondé d'un point de vue clinique avait été démenti par les spécialistes en neurosciences dans leur rapport du 26 mai 2014 (*cons.* 28) ;

b) le dr. Kariger non seulement s'était opposé à une demande de récusation et au transfert de M. Lambert dans un autre établissement, mais il s'était exprimé publiquement dans la presse (*cons.* 24), tandis que son rôle, la gravité du cas et la tragédie d'une famille, ayant des positions différentes sur l'arrêt du traitement, et surtout des parents de M. Lambert, obligés à recourir au juge pour s'opposer à la décision d'arrêt, auraient dû lui conseiller, à notre avis, une discrétion extrême.

Sur l'autre point concernant l'état clinique de M. Lambert, justifiant ou non un arrêt du traitement au sens de la loi "Leonetti" ("obstination déraisonnable"), nous nous bornons à observer que les experts, bien qu'en diagnostiquant un état végétatif, avaient employé – les limites des connaissances scientifiques, peut-être, ne leur permettant pas autrement – des termes souples et non tranchants, d'après la synthèse faite dans l'arrêt du Conseil d'État : l'évolution clinique depuis le bilan de 2011 *suggère* une dégradation de l'état de conscience (*cons.* 25) ; la longue durée d'évolution, la dégradation clinique... constituent des éléments *indicateurs* d'un mauvais pronostic clinique (*cons.* 27) ; si M. Lambert peut réagir aux soins qui lui sont prodigués et à certaines stimulations, les caractéristiques de ces réactions *suggèrent* qu'il s'agit de réponses non conscientes (*cons.* 28)³¹.

Enfin, dans le *considérant* 30, le Conseil d'État rappelle la disposition de l'article R. 4127-37, II., al. 3, du code de la santé publique, selon laquelle : "La décision de limitation ou d'arrêt de traitement prend en compte les souhaits que le patient aurait antérieurement exprimés, en particulier dans des directives anticipées...", et il en déduit la possibilité de tenir compte aussi des souhaits exprimés de façon non formelle. D'où l'importance du témoignage de l'épouse du patient, M.me Rachel Lambert, affirmant qu'"elle-même et son mari, tous deux infirmiers, avaient souvent évoqué leurs expériences professionnelles auprès de patients en réanimation... et... à ces occasions M. Lambert avait clairement et à plusieurs reprises exprimé le souhait de ne pas être maintenu artificiellement en vie dans l'hypothèse où il se trouverait dans un état de grande dépendance"³².

L'avis unanime de la famille de M. Lambert n'étant pas indispensable (*cons.* 31), le Conseil d'État se prononce, le 24 juin, pour la légalité de la décision du dr. Kariger (*cons.* 32) et le

³⁰ Sur quelle base avait-il acquis cette certitude? En croyant aveuglement au témoignage de l'épouse de M. Lambert ?

³¹ Nous nous limitons à souligner les mots employés dans l'arrêt du Conseil d'État, car le dossier de l'affaire *Lambert* n'est pas consultable, y compris les conclusions du rapporteur public avant leur publication dans la Revue française de droit administratif.

³² Ce témoignage avait été confirmé par l'un des frères de M. Lambert.

bien-fondé des requêtes des appelants (*cons.* 33). D'où la réforme, en ce sens, du jugement du 16 janvier 2014 du tribunal de Châlons-en-Champagne, en d'autres termes, son annulation.

Un peu plus de prudence aurait servi, selon nous, à la qualité de la décision du Conseil d'État sur un sujet si délicat que la fin de vie, d'autant plus qu'il s'agit d'une jurisprudence débutante et destinée à influencer les décisions jurisprudentielles et médicales futures.

Maintenant cette affaire est à l'examen de la Cour européenne des droits de l'homme, car les parents de M. Lambert l'ont saisi en urgence le matin du 24 juin 2014, pour se prémunir contre une éventuelle décision non favorable pour eux. L'arrêt ayant été prononcé l'après-midi du même jour, la Cour de Strasbourg a demandé à l'État français d'en suspendre l'exécution pour la durée de la procédure devant elle, en s'appuyant sur l'article 39 de son règlement, qui prévoit la possibilité d'indiquer aux parties toute mesure provisoire qu'elle estime devoir être adoptée dans l'intérêt des parties ou du bon déroulement de la procédure (al. 1).

Une fois la requête déclarée recevable aux termes de l'article 35 de la CEDH, la Cour européenne aura à se prononcer sur une affaire dont la solution est, d'une part, simple et prévisible d'après sa jurisprudence et, d'autre part, difficile.

Solution simple car, selon sa propre jurisprudence, dans le domaine de la réglementation de la fin de vie "la marge d'appréciation des États est... considérable"³³.

Solution en même temps difficile, à notre avis, car la Cour doit juger si le tribunal interne a dûment examiné l'affaire, un aspect dont on ne peut faire abstraction même quand la requête individuelle pourrait être déclarée irrecevable puisque le requérant n'a subi aucun préjudice important (article 35, al. 3, *sub* b).

4. Aperçu de droit comparé. L'affaire *Englaro*

Il faut tout d'abord distinguer entre États qui ont légalisé l'euthanasie "active" et États qui, tout en pénalisant une participation active, admettent des formes d'euthanasie "passive" aussi bien dans leurs législations qu'en cas d'absence par l'intermédiaire de la jurisprudence. En tout cas, il est hors de discussion le droit à l'autodétermination, y compris celle thérapeutique, de toute personne capable et consciente, en tant que droit inaliénable de l'individu, consacré par la Convention européenne des droits de l'homme (article 8, al 1), ainsi que par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (articles 3 et 7).

L'euthanasie "active" a été prévue et réglementée par certains pays de l'Europe : les Pays-Bas par la loi du 10 avril 2001, la Belgique par la loi du 28 mai 2002, le Luxembourg par la loi du 16 mars 2009, ainsi que par la Suisse, où l'assistance au suicide, sauf en cas de "mobile égoïste" par l'auteur de l'assistance, a été dépénalisée (article 115 du code pénal)³⁴, et la pratique est très libérale, mais à condition que le traitement létal soit prescrit par un médecin. À cet égard il y a lieu de rappeler l'affaire *Haas c. Suisse* : le tribunal fédéral avait rejeté, par un arrêt du 3 novembre 2006, les recours formés par le requérant, qui prétendait obtenir le pentobarbital sodique sans ordonnance médicale, en s'appuyant sur l'article 8 de la CEDH ;

³³ V. *Haas c. Suisse*, précité, point 54.

³⁴ L'assistance au suicide est considérée une forme d'euthanasie "active", mais indirecte, tandis que le code pénal suisse (article 114) sanctionne l'euthanasie directe, en interdisant à toute personne (médecin ou non) d'accomplir directement un acte entraînant la mort, même d'un malade très grave le souhaitant.

la Cour de Strasbourg a acquitté la Suisse de toute violation de cet article (arrêt du 20 janvier 2011), en estimant la mise en œuvre de mesures de prévention des abus d'autant plus nécessaire s'agissant d'un pays avec une approche si libérale envers le suicide assisté (v., notamment, points 57 et 58 de l'arrêt).

Dans les pays où l'euthanasie "active" est pénalement sanctionnée, c'est surtout la jurisprudence, en l'absence d'un encadrement législatif de la fin de vie, qui a comblé le vide en s'appuyant sur des principes généraux, en premier lieu le droit de toute personne à l'autodétermination et l'obligation du médecin de respecter les choix du patient, même si le refus de certains soins ou traitements peut entraîner ou accélérer la mort. D'où l'importance, au cas où la personne est hors d'état d'exprimer sa volonté, des directives anticipées rédigées par le patient et s'imposant au médecin.

Le problème est, en revanche, d'une solution très délicate – et cela indépendamment qu'il s'agisse de pays légalisant ou non l'euthanasie "active" – quand le patient en état végétatif permanent n'a pas rédigé de directives, car le juge est souvent appelé à préciser les critères aptes à légitimer une décision médicale. À partir de l'affaire *Quinlan* (*leading case*), décidée par la Cour suprême du New Jersey le 31 mars 1976³⁵, la jurisprudence non seulement aux États-Unis mais aussi en Europe attache une importance particulière, pour reconstituer la volonté présumée du patient, à sa personnalité et aux valeurs qui ont guidé son style de vie (*substituted judgement test*). À cette approche, assez généralisée, fait exception la jurisprudence anglaise, qui applique au contraire le critère du *best interest*, en donnant priorité, en présence d'un pronostic clinique tout à fait négatif, à la décision du médecin pour l'arrêt des traitements, mais à condition que cette décision soit précédée par l'enquête de l'*Official Solicitor* en représentation du patient et par l'autorisation judiciaire (affaire *Bland*, House of Lords, arrêt du 4 février 1993).

La jurisprudence *Englaro* en Italie (Cour suprême de cassation, section 1 civile, arrêt du 16 octobre 2007, n° 21748) représente un cas exemplaire d'application du *substituted judgement test* dans un pays n'ayant aucune législation sur la fin de vie et sanctionnant pénalement l'euthanasie "active" (articles 579 et 575 c.p.). D'où l'intérêt à l'examen de cette affaire, qui a fait aussi l'objet d'un recours pour conflit d'attribution entre pouvoirs de l'État (le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire) devant la Cour constitutionnelle (ordonnance n° 334 du 8 octobre 2008).

L'histoire judiciaire est très longue. Elle se déroule entre 1999 et 2008, en passant par plusieurs étapes sans succès devant le Tribunal de première instance de Lecco (décrets du 2 mars 1999, du 20 juillet 2002, du 2 février 2006), devant la Cour d'appel de Milan (décrets du 31 décembre 1999, du 10 décembre 2003, du 16 décembre 2006) ainsi que, une première fois (ordonnance du 20 avril 2005, n° 8291), devant la Cour suprême de cassation, qui relève le défaut de nomination d'un tuteur spécial au sens de l'article 78 c.p.c., afin d'assurer le contradictoire avec le tuteur légal.

En synthèse, le Tribunal de première instance de Lecco, en évoquant le principe d'indisponibilité du droit à la vie, déclare irrecevable la requête pour l'autorisation à interrompre les traitements sanitaires, présentée par M. Englaro, père et tuteur légal d'Eluana, une jeune fille en état végétatif permanent à la suite d'un accident de la circulation en 1992, tandis que la Cour d'appel de Milan, tout en déclarant recevables les appels, les

³⁵ V. aussi Cour suprême des États-Unis, affaire *Cruzan*, 25 juin 1990.

rejette au fond, en s'appuyant sur le manque d'une qualification scientifiquement acquise de l'alimentation et de l'hydratation artificielles, le débat étant encore ouvert (1999), sur la délicatesse de la question, dont la réglementation est du ressort du législateur, que la Cour sollicite à une intervention rapide (2003) et, enfin, sur la priorité à donner par le juge, s'agissant d'une personne non capable, au droit à la vie en faisant une balance entre ce droit et celui à la sauvegarde de la dignité humaine (décret de 2006).

Pour l'annulation de ce dernier décret M. Englaro saisit, le 3 mars 2007, la Cour suprême de cassation, ainsi que le tuteur spécial par pourvoi incident.

Les deux recours sont réunis par le juge, étant dirigés contre le même décret (article 335 c.p.c.), et les motifs examinés conjointement car étroitement liés.

Les questions soumises à la Cour sont essentiellement deux :

- a) s'il s'agit, dans le cas d'espèce, d'une forme d'acharnement thérapeutique ;
- b) si le traitement peut être interrompu sur la requête du tuteur légal, à condition que la décision de celui-ci corresponde à la volonté présumée de la patiente et aux valeurs qui ont inspiré son style de vie.

C'est cette dernière question que le juge examine tout d'abord.

La Cour rappelle le principe du "consentement libre et éclairé", défini dans la législation italienne à partir de la loi n° 833 du 23 décembre 1978 instituant le Service sanitaire national (articles 1 et 33). Ce principe est fondamental, car "il exprime un choix de valeur dans la façon de concevoir le rapport entre médecin et patient", rapport fondé avant tout sur les droits du patient et sa liberté d'autodétermination, selon les principes consacrés par la Constitution (articles 2, 13 et 32)³⁶, dans le code de déontologie médicale (article 35), ainsi que dans des textes internationaux (Convention d'Oviedo du 4 avril 1997 sur les droits de l'homme et la biomédecine, article 5³⁷ ; Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 3³⁸) (*motifs de la décision*, point 6).

L'application de ce principe implique la faculté de tout individu de "choisir entre différentes possibilités de traitement médical, ainsi que de refuser éventuellement la thérapie ou de décider sciemment de l'interrompre, en toutes les phases de sa vie, y compris celle terminale". La Cour prend soin de préciser que "le droit à l'autodétermination thérapeutique ne peut rencontrer de limites même s'il s'ensuit le sacrifice du bien de la vie, ainsi que le refus des thérapies médicales-chirurgicales, même s'il conduit à la mort, ne peut être confondu avec une hypothèse d'euthanasie", car il est plutôt l'expression d'un "choix de la part du malade que la maladie suive son cours naturel" (point 6.1).

Ce qui précède concerne évidemment le cas d'une personne capable et consciente, tandis que les faits se présentent d'une façon bien différente quand l'individu est hors d'état d'exprimer sa volonté et n'a pas rédigé de directives anticipées ; mais "aussi dans cette

³⁶ L'article 2 énonce l'engagement de la République italienne à reconnaître et garantir les droits inviolables de l'individu ; l'article 13, al. 1, l'inviolabilité de la liberté personnelle, tandis que l'article 32, après avoir énoncé les devoirs de la République à sauvegarder la santé, "en tant que droit fondamental de l'individu et intérêt de la collectivité", et à garantir des soins gratuits aux indigents, affirme que "personne ne peut être obligé à un traitement sanitaire sauf par disposition législative" (pour sauvegarder la santé d'autrui : v. Cour constitutionnelle, décisions n° 258 du 23 juin 1994 et n° 118 du 18 avril 1996), mais "en aucun cas la loi ne peut violer les limites imposées par le respect de l'être humain".

³⁷ Convention d'Oviedo, article 5 : "Une intervention dans le domaine de la santé ne peut être effectuée qu'après que la personne concernée y a donné son consentement libre et éclairé".

³⁸ L'article 3 de la Charte, en énonçant le droit de tout individu à son intégrité physique et mentale, confirme le principe du consentement libre et éclairé.

situation, malgré la carence d'une discipline législative *ad hoc*, la valeur primaire et absolue des droits impliqués exige leur défense immédiate et impose au juge une opération délicate de reconstruction de la règle de droit dans le cadre des principes constitutionnels" (point 7)³⁹.

Le point de départ est l'encadrement de la figure du représentant légal car, même dans le cas d'un patient inconscient, et hormis l'intervention médicale urgente, dictée par l'état de nécessité, "la priorité donnée à la personne, qui est à la base du consentement éclairé, et le principe d'égalité de traitement entre individus, abstraction faite de leur état de capacité, imposent de recréer le dualisme des sujets dans le processus d'élaboration de la décision médicale : entre le médecin qui doit informer sur la diagnostique et les possibilités de thérapie et le patient qui, par l'intermédiaire du représentant légal, soit à même d'accepter ou refuser les traitements proposés".

D'après la disposition de l'article 357 du code civil – lue en connexion avec l'article 424 du même code – "le tuteur a le soin de la personne" de l'interdit, il est donc investi d'une légitime position d'interlocuteur vis-à-vis des médecins pour décider des traitements sanitaires à pratiquer⁴⁰.

Des sources de droit interne ainsi que de droit international contribuent à éclaircir et encadrer la figure du représentant légal, en particulier :

a) les articles 4 et 5 du décret législatif n° 211 du 24 juin 2003 (Application de la directive 2001/20/CE sur les expérimentations cliniques des médicaments) qui, pour les personnes incapables, non seulement soumettent l'expérimentation au consentement éclairé du représentant légal, mais aussi imposent à ce dernier de "représenter la volonté présumée" du sujet ;

b) l'article 6 de la Convention d'Oviedo qui, en prévoyant l'autorisation du représentant légal, lui impose d'effectuer le choix thérapeutique en visant seulement le "bénéfice direct" de la personne incapable (point 7.2).

En conclusion si, d'une part, il est hors de doute que les devoirs du tuteur envers la personne incapable incluent le consentement éclairé au traitement médical (tel étant l'hydratation et l'alimentation artificielles : point 7.6), d'autre part, son intervention "est soumise à un double ordre d'obligations : il doit, avant tout, agir dans l'exclusif intérêt de la personne incapable ; et, dans la recherche du *best interest*, il doit décider non 'au lieu'... ni 'pour'... mais 'avec' la personne incapable : donc, par la reconstitution de sa volonté présumée..., en prenant en considération les souhaits par elle exprimés avant la perte de conscience, ou bien en déduisant cette volonté de sa personnalité, de son style de vie, de ses inclinations, de ses valeurs de référence et de ses convictions éthiques, religieuses, culturelles et philosophiques" (point 7.3).

L'état végétatif permanent, dont la Cour souligne l'extrême tragédie, n'enlève rien à l'individu en tant que "personne au sens plein, qui doit être respectée et protégée dans ses droits fondamentaux, à partir du droit à la vie et du droit aux prestations sanitaires, d'autant plus qu'il est dans une condition d'extrême faiblesse et incapable d'y pourvoir personnellement". Mais, s'il découle de son style de vie et de ses convictions qu'il a lié de façon indissoluble sa dignité à une vie consciente, un État comme l'Italie, qui, par des choix

³⁹ V. Cour constitutionnelle, décision n° 347 du 26 septembre 1998, *considerato in diritto*, point 4.

⁴⁰ V. Cour suprême de cassation, section 1 civile, arrêt du 18 décembre 1989, n° 5652. Des fonctions similaires sont attribuées à l'"amministratore di sostegno", une figure introduite dans le code civil (article 404 et suivants) par la loi n° 6 du 9 janvier 2004.

fondamentaux inscrits dans sa charte constitutionnelle, respecte le pluralisme des valeurs, ne peut que respecter aussi un tel choix. Cela à condition que l'état végétatif, d'après une évaluation clinique rigoureuse, soit irréversible et il n'y ait, selon les standards scientifiques internationalement reconnus, aucune possibilité de récupérer un état bien que faible de conscience (point 7.5).

En ce qui concerne, enfin, l'intervention du juge, il s'agit d'un rôle de "contrôle de légitimité du choix dans l'intérêt de la personne incapable". Donc, contrairement à ce que les auteurs des recours estiment, le juge ne peut pas ordonner l'arrêt d'"un traitement sanitaire, tel que celui dans le cas d'espèce, qui, en soi, ne constitue pas objectivement une forme d'acharnement thérapeutique". Son rôle consiste à autoriser le choix fait par le tuteur légal (point 8).

La Cour d'appel de Milan a "omis de vérifier si la requête d'interruption du traitement formulée par le père en tant que tuteur légal reflète les orientations de vie de sa fille", confirmées par ailleurs par des témoins extérieurs à la famille⁴¹, écoutés au cours de l'instruction du procès (point 9). Il s'ensuit l'annulation du décret contesté et le renvoi du procès à une autre section de la Cour d'appel de Milan qui, après avoir comblé l'omission du précédent procès, doit décider en conformité du principe de droit énoncé par la Cour suprême de cassation.

En synthèse, le juge peut autoriser l'interruption du traitement sanitaire en présence de deux conditions concurrentes :

- a) l'irréversibilité de l'état végétatif ;
- b) des éléments univoques et convaincants prouvant que la requête du tuteur légal corresponde à la volonté présumée du patient.

Si l'une ou l'autre de ces conditions n'est pas remplie, le juge doit nier l'autorisation, en donnant priorité absolue, en ce cas, au droit à la vie (point 10).

Par décret du 9 juillet 2008, n° 88, la Cour d'appel de Milan, section 1 civile, après avoir constaté que les deux conditions posées par la Cour de cassation étaient remplies dans le cas d'espèce, a enfin autorisé l'interruption des traitements.

Mais la bataille judiciaire n'est pas encore terminée, car à ce point c'est "la politique", le gouvernement étant en première ligne⁴², qui intervient, après une ignoble campagne de presse dirigée contre le père de la jeune femme.

Les deux chambres parlementaires (Chambre des députés et Sénat de la République) introduisent chacune, le 17 septembre 2008, un recours pour conflit d'attribution entre pouvoirs de l'État devant la Cour constitutionnelle, en accusant le pouvoir judiciaire d'avoir

⁴¹ Trois amies d'Eluana Englaro, par des témoignages concordants et estimés crédibles par la Cour d'appel, avaient relaté que la jeune fille, peu avant son accident, avait visité à l'hôpital un ami dans le coma à la suite d'un accident de la circulation et elle avait déclaré que la mort était préférable à une situation de survie grâce à une sonde, opinion manifestée aussi à l'école au cours d'une discussion sur le même sujet.

⁴² Le ministre du travail, de la santé et des politiques sociales du gouvernement Berlusconi, M. Maurizio Sacconi, adopta, le 16 décembre 2008, une directive défendant aux structures sanitaires publiques et conventionnées d'exécuter la décision de la Cour d'appel de Milan, sous la menace de les exclure du Service sanitaire national, tandis que le gouvernement adoptait, le 7 février 2009, un décret-loi interdisant l'arrêt de l'alimentation et de l'hydratation artificielles (décret non signé par le président de la République pour défaut des conditions de nécessité et urgence au sens de l'article 77 de la Constitution) et il présentait, enfin, au parlement un projet de loi en urgence (Sénat, n° 1369), qui n'aboutit pas car, le jour même de sa discussion au Sénat (9 février 2009), la mort d'Eluana Englaro était annoncée (ce projet était après retiré). M. Berlusconi, dans une conférence de presse le 7 février, alla jusqu'à affirmer que le père d'Eluana désirait se débarrasser d'un fardeau et qu'on tuait une jeune femme pouvant encore avoir des enfants.

envahi le domaine de la loi en créant la règle de droit, “celle-ci ne pouvant être déduite de l’ordre juridique en vigueur avec aucun des critères herméneutiques utilisables par l’autorité judiciaire”.

La Cour constitutionnelle déclare irrecevables les deux recours car :

a) d’après sa jurisprudence consolidée⁴³, le conflit d’attribution “ne peut pas être transformé dans un moyen atypique de recours contre les décisions des juges”;

b) “on ne relève pas l’existence dans le cas d’espèce d’indices aptes à prouver que les juges ont utilisé les mesures censurées... en tant que simples écrans formels pour exercer, au contraire, des fonctions de production normative” (ordonnance n° 334 du 8 octobre 2008)⁴⁴.

5. Considérations conclusives

Toute considération conclusive sur un sujet si tragique et insaisissable comme la mort est difficile, même si on l’aborde d’un point de vue juridique et en ayant le support d’une réglementation législative ou de la jurisprudence, car le droit ne peut pas être réduit à une discipline aride et, encore moins, son application par le juge. Celui-ci n’est pas le gardien froid de la loi et son simple exécutant, comme on l’a entendu affirmer au cours du procès *Lambert*, en minimisant son rôle et sa responsabilité face à un problème énorme tel que la fin de vie. L’interprétation du droit est une tâche qui demande sensibilité et intelligence pour que le droit soit vraiment “vivant”.

La liberté d’autodétermination, y compris celle thérapeutique, est un droit fondamental reconnu dans l’ordre juridique interne, même au niveau constitutionnel, ainsi que par le droit international. La Cour européenne des droits de l’homme, par une jurisprudence consolidée, confirme “le droit d’un individu de décider de quelle manière et à quel moment sa vie doit prendre fin”, mais “à condition qu’il soit en mesure de former librement sa volonté à ce propos et d’agir en conséquence”⁴⁵.

Devant une décision librement et sciemment prise par un individu capable et conscient, même s’il s’ensuit la mort, le devoir professionnel et moral du médecin de soigner s’arrête et il est juridiquement lié à respecter la volonté du malade.

Le problème se pose, et avec une extrême gravité, tant pour le législateur que pour le juge, quand il s’agit d’une personne hors d’état d’exprimer sa volonté et n’ayant laissé aucune directive anticipée. Jusqu’à quel point le droit “a le droit” d’aller, quand est en jeu la vie d’une personne qui, bien qu’en état végétatif, n’est pas encore atteinte par la mort cérébrale ? Le problème est encore plus aigu quand il n’y a pas l’avis unanime de la famille du malade. En effet, dans les hôpitaux de plusieurs pays, y compris la France, de nombreux décès ont lieu

⁴³ V. Cour constitutionnelle, ordonnance n° 359 du 22 juillet 1999, ainsi que décision n° 290 du 17 juillet 2007, *considerato in diritto*, point 4.

⁴⁴ L’histoire judiciaire connaît encore un recours du procureur général contre le décret du 9 juillet 2008 de la Cour d’appel de Milan, recours déclaré irrecevable par les sections unies civiles de la Cour suprême de cassation (arrêt du 13 novembre 2008, n° 27145), ainsi qu’une procédure pénale engagée contre le père d’Eluana Englaro et le personnel sanitaire de la structure où Eluana était morte, procédure classée par le GIP (juge des enquêtes préliminaires) du tribunal d’Udine (arrêt du 26 novembre 2009).

⁴⁵ V. *Haas c. Suisse*, précité, point 51.

après une décision conjointe du personnel soignant et des membres de la famille du patient pour l'arrêt des traitements médicaux.

À la différence de l'affaire *Englaro* où, à part la permanence de l'état végétatif pendant dix-sept ans⁴⁶, il y a eu l'avis unanime de la famille, et la plus grande importance a été donnée à la reconstitution de la volonté présumée de la patiente, avec aussi des témoignages extérieurs à la famille, dans l'affaire *Lambert* les parents du patient, ainsi que d'autres membres de la famille se sont infatigablement opposés à l'arrêt des traitements, la volonté présumée a été déduite du témoignage de l'épouse, confirmé par un seul des nombreux frères de M. Lambert, la décision médicale a été prise par un docteur dont l'impartialité, d'après nombre de circonstances citées par le Conseil d'État même, était pour le moins douteuse, sinon entachée d'"acharnement".

Même dans un pays comme l'Angleterre, où les juges donnent priorité au test du *best interest*, l'opinion dissidente d'un membre de la famille a une grande importance, bien que n'étant pas déterminante, et l'*Official Solicitor*, qui est le représentant du malade inconscient, invite l'équipe médicale à ne pas prendre une décision d'arrêt des traitements en présence de l'opposition unanime de la famille.

Le juge français, appelé pour la première fois à se prononcer sur un sujet si délicat que la fin de vie et sur l'interprétation de la loi "Leonetti", avec toutes les implications d'une jurisprudence créant un précédent, destiné à orienter les futures décisions non seulement judiciaires mais aussi médicales, aurait dû être très prudent et, surtout, ne pas se prononcer d'une façon si tranchante pour l'impartialité de l'auteur de la décision médicale. Une décision du Conseil d'État vraiment décevante !

⁴⁶ En énonçant le principe de droit dans sa décision du 16 octobre 2007, la Cour de cassation italienne souligne, tout d'abord, l'importance de la permanence depuis plusieurs années (plus de quinze ans, en 2007, dans le cas d'espèce) dans un état végétatif.

SORVEGLIANZA E CONTROLLO NELLA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE. IL POSSIBILE CONTRIBUTO DELL'ETICA HACKER *

di Gianluigi Fioriglio **

SOMMARIO: 1. La società della sorveglianza e del controllo. – 2. Da “privacy e sicurezza” a “sorveglianza e sicurezza”. – 3. La sorveglianza elettronica. – 4. Possibili evoluzioni e contributi dell’etica hacker.

1. La società della sorveglianza e del controllo

La Società dell’informazione è sempre più una società della sorveglianza e del controllo, grazie alla concorrenza di molteplici e ben noti fattori e fenomeni, informatici e non. Fra essi possono qui ricordarsi la diffusione delle nuove tecnologie, la loro convergenza e pervasività, la globalizzazione, gli “allarmi sicurezza” a vario titolo, e così via. In tale quadro, qui solo brevemente accennato, sembrano trovare nuovo stimolo quei timori circa la tutela della “privacy informatica” che venivano paventati negli anni Settanta. Oggi, infatti, la persona non solo è sempre più trasparente ma anche sempre più digitalizzata e profilata.

Da un lato, strumenti informatici sempre più evoluti, ivi inclusi agenti software di elevata complessità, consentono di acquisire costantemente una notevole mole di dati personali, che, più specificatamente, vengono raccolti ed elaborati automaticamente per i fini più diversi, senza che gli interessati ne abbiano spesso contezza. Consentono, altresì, di bloccare, filtrare o comunque controllare contenuti ritenuti illeciti o contrari al regime politico dominante.

Dall’altro, bisogna considerare i rischi derivanti dall’evoluzione verso il web 2.0, prima, e il social web, poi, in cui il passaggio da una prospettiva *top-down* a una (seppur parziale) prospettiva *bottom-up* porta molti soggetti a perdere, più o meno volontariamente, il controllo di alcuni dati personali che li riguardano mediante la loro comunicazione a terze parti e la loro diffusione.

La problematica centrale al presente saggio ha tuttavia radici ben lontane, ove non si tenga presente esclusivamente la situazione contemporanea ingenerata dall’incessante incedere delle tecnologie ma piuttosto si prenda in seppur breve considerazione l’importanza concettuale e pratica della segretezza.

In tal senso, il punto di partenza non può che essere costituito dalla narrazione di Platone dell’anello di Gige e delle nefandezze che chiunque potrebbe compiere qualora avesse la certezza di non essere scoperto: “privatamente ogni uomo giudica assai più vantaggiosa l’ingiustizia che la giustizia” ¹ e dunque ogni uomo si rivela nella sua essenza reale quando

* Il presente saggio è una versione accresciuta della relazione presentata alla XXIX Conferenza Nazionale della Società Italiana di Filosofia del Diritto (“La filosofia del diritto fra storia delle idee e nuove tecnologie”, workshop su “Nuove tecnologie e società”), Ravenna, 19 settembre 2014.

** Dottore di ricerca; Dipartimento di Scienze Politiche, “Sapienza” Università di Roma.

¹ Platone, *La Repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1994, (359-361) pp. 65-67..

nessuno può vedere ciò che fa. La sorveglianza sociale è così un freno alle azioni dell'uomo e tale concetto è tuttora alla base di molte giustificazioni pratiche circa l'utilizzo di strumenti di sorveglianza e di controllo.

È evidente oltre che ben nota la correlazione con il concetto che sta alla base del modello di *Panopticon* teorizzato da Bentham: esso va ben oltre l'originaria matrice carceraria e rappresenta perfettamente il concetto di sorveglianza costante ancorché potenziale, va ad investire l'insieme delle relazioni sociali, da cui si può evincere che la sorveglianza è idonea a generare assetti nuovi dei poteri nonché a configurare la stessa costituzione del soggetto ².

Come evidenziato da Foucault, "il dispositivo panoptico non è semplicemente una cerniera, un ingranaggio tra un meccanismo e una funzione; è un modo di far funzionare delle relazioni di potere entro una funzione, e una funzione per mezzo di queste relazioni di potere" ³.

Nel pensiero di Bentham, la sorveglianza consente di raggiungere diversi fini. Questi possono consistere in "punire i criminali incalliti, sorvegliare i pazzi, riformare i viziosi, isolare i sospetti, impiegare gli oziosi, mantenere gli indigenti, guarire i malati, istruire quelli che vogliono entrare nei vari settori dell'industria, o fornire l'istruzione alle future generazioni" e possono essere raggiunti mediante la costruzione dei relativi edifici "ove gli individui che devono essere controllati saranno il più assiduamente possibile sotto gli occhi delle persone che devono controllarli. L'ideale, se questo è lo scopo da raggiungere, esigerebbe che ogni individuo fosse in ogni istante in questa condizione. Essendo questo impossibile, il meglio che si possa auspicare è che in ogni istante, avendo motivo di credersi sorvegliato, e non avendo i mezzi di assicurarsi il contrario, *creda* di esserlo" ⁴; è altresì importante "che per una porzione di tempo la più lunga possibile, ogni uomo *sia* realmente sotto sorveglianza" ⁵.

Per il filosofo inglese, i vantaggi del *Panopticon* sono di vario ordine e spaziano, in particolare, dalla onnipresenza potenziale del sorvegliante al fatto che tale metodologia di controllo si ripete in relazione all'intera scala gerarchica all'uopo in essere, per cui tutti saranno sorvegliati ⁶. E, in risposta all'interrogativo circa il controllo dei controllori, propone di punire ogni mancanza con la massima severità: "È questo fatto che rende l'influsso del progetto non meno salutare a ciò che si chiama *libertà* che alla necessaria coercizione; non meno potente come controllo sul potere subordinato che come freno alla delinquenza; come schermo all'innocenza che come castigo per il crimine" ⁷.

La massima trasparenza, dunque, assurge ad elemento fondamentale e imprescindibile per il raggiungimento di scopi astrattamente condivisibili; e si può qui ricordare il sogno di Rousseau, come citato da Foucault nell'introdurre una edizione del *Panopticon* di Bentham, "di una società trasparente, al tempo stesso visibile e leggibile in ciascuna delle sue parti; che

² S. Rodotà, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, Laterza, 2004, pp. 174-175.

³ M. Foucault, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, tr. it., Torino, Einaudi, (ed. or. 1975) 2014, p. 225.

⁴ J. Bentham, *Panopticon ovvero la casa d'ispezione*, tr. it., Venezia, Marsilio, 2009, p. 36.

⁵ Ivi, p. 46.

⁶ Ivi, p. 48.

⁷ Ivi, p. 49. E non vi sarebbe "nessun rischio che l'accrescimento di potere dovuto alla macchina panoptica possa degenerare in tirannia; il dispositivo disciplinare sarà controllato democraticamente, poiché sarà accessibile in ogni momento «al grande comitato del tribunale del mondo»" (M. Foucault, *Sorvegliare e punire*, op. cit., p. 226)..

non ci siano più zone oscure, zone regolate da privilegi del potere reale o dalle prerogative di questo o di quel corpo, o ancora dal disordine; che ciascuno, dal punto di vista che occupa, possa vedere l'insieme della società; che i cuori comunichino gli uni con gli altri, che gli sguardi non incontrino più ostacoli, che regni l'opinione, l'opinione di tutti su tutti”⁸,

Come evidenziato anche da Norberto Bobbio, non a caso la segretezza è in stretta connessione con il potere e il suo esercizio tanto da rendere rivoluzionario il principio della visibilità poiché esso contrasta la tendenza naturale di ogni forma di potere a nascondersi, il che può verificarsi o tacendo le proprie intenzioni o dichiarandole in forma menzognera⁹. Ma, oggi, tacere diviene sempre più difficile per qualsiasi potere (politico od economico, pubblico o privato), come dimostrano, in modo inequivocabile numerosi casi anche eclatanti come *WikiLeaks* e *NSAgate*, poiché i flussi informativi digitalizzati sono sempre più rapidi e incontrollabili così come le infrastrutture tecnologiche su cui viaggiano. Anche in virtù di ciò, come di seguito sarà più compiutamente esposto, diviene di estremo rilievo il controllo degli strati della Rete (infrastruttura, applicazioni, dati: v. *infra*).

Non bisogna tuttavia estremizzare la concettualizzazione e l'estremizzazione della trasparenza, che non è un bene di per sé, ma che indubbiamente lo è se correttamente pensata ed implementata; pertanto, si ripropone costantemente la problematica della liceità dei mezzi utilizzati per raggiungere i fini. Nel caso di specie, vi è il rischio che la trasparenza divenga il fine e non il mezzo (o uno dei mezzi) per raggiungerne una molteplicità: un esempio paradigmatico può ravvisarsi nel garantire l'imparzialità e il buon funzionamento della pubblica amministrazione. Uno scenario potenziale che estremizza gli effetti negativi di una società della sorveglianza e del controllo è sapientemente tratteggiato da George Orwell nel suo celebre “1984”¹⁰, la cui visione distopica ha, com'è noto, influenzato gli ambiti più diversi, dai mass media agli studi accademici. Il “Grande fratello” è così assurto a simbolo metaforico di un controllo globale estremo e pervasivo, che non ha trovato riscontro nella Società dell'informazione in modo tanto palese ma, piuttosto, in modo più subdolo e sommerso. Anche in virtù della frammentazione di poteri, pubblici e privati, non si è infatti giunti ad un unico “Grande fratello” neanche in casi eclatanti come *Echelon* o *l'Information Awareness Office*¹¹, ma piuttosto ad una moltitudine di “Fratelli”, grandi e piccoli¹². Accanto a sistemi di controllo ed intercettazione più o meno globali, spesso gestiti dalle *intelligence* di vari stati, si accompagnano innumerevoli controlli effettuati da soggetti privati su scala più o meno ridotto a seconda dei casi¹³.

⁸ M. Foucault, *Introduzione*, in J. Bentham, *Panopticon ovvero la casa d'ispezione*, op. cit., p. 14.

⁹ N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1995, pp. 215-216.

¹⁰ G. Orwell, *1984*, tr. it., Milano, Mondadori, 2002.

¹¹ Sull'*Information Awareness Office* sia consentito rinviare a G. Fioriglio, *La privacy e i sistemi di controllo e di intercettazione globale: il caso dell'Information Awareness Office*, in *L'irvocervo*, 2003, 1.

¹² In altra prospettiva, Maria Rosaria Ferrarese ha evidenziato che, “paradossalmente, nelle società transnazionali, nonostante le accresciute e prodigiose potenzialità della tecnica, diventa difficile far funzionare un potenziale «panopticon» capace di controllare integralmente la vita dei soggetti, così come di far loro introiettare un determinato sistema di regole: sempre più, infatti, le regole sembrano «sfidate» da altre regole, potenziali o attuali in altri territori; e sempre più i soggetti possono sottrarre pezzi più o meno consistenti della propria vita all'osservanza di quelle regole, e scegliere di sottoporli ad altre” (M. R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 47).

¹³ Così, “diversamente dalle metafore del *Panopticon* e del *Grande Fratello*, il cui referente è un potere coercitivo centrale, tutto ora gira intorno al fatto che la sorveglianza prende forma in luoghi speciali, nei *non-luoghi informatici*, dove le informazioni di continuo introdotte diventano la contingente *misura di tutte le cose*, dove i dati automaticamente assemblati *vincolano* tutti e

La metafora del “Grande fratello”, di per sé, esemplifica la perfetta negazione del *right to be let alone* così come teorizzato da Warren e Brandeis ¹⁴: non si è mai soli, poiché si può essere sempre controllati, come in un Panopticon diffuso. Oggi, però, la concezione dei due giuristi statunitensi è ritenuta superata in favore di una più complessa concezione della privacy che pone al centro la facoltà dell’individuo di (tentare di) controllare i flussi informativi che lo riguardano ¹⁵. In tal senso, la moltitudine dei “Fratelli” costituisce un attacco costante e sovente nascosto al diritto al controllo dei propri dati personali.

La metafora del “Grande fratello”, seppur utile per esemplificare i rischi della sorveglianza globale dello Stato, non è dunque più adeguata a mostrare i rischi della Società della sorveglianza e del controllo.

In dottrina, così, è stato criticato il costante utilizzo della predetta metafora nonché il focalizzarsi sul modello della sorveglianza, poiché ciò distoglierebbe dagli aspetti più delicati connessi alla privacy informatica e, in particolare, circa gli innumerevoli database digitali. Il potere creato mediante essi sarebbe incontrollabile ed imperscrutabile, ponendo ciascuno di noi in una posizione di impossibilità di comprendere cosa realmente avviene, similmente a quanto accade ne “Il processo” di Kafka ¹⁶.

Il quadro, però, è più complesso e i dossier digitali sono solo una parte dei rischi della società contemporanea. Per delinearli compiutamente, appare necessario (ri)partire dalla considerazione che la persona è sempre più trasparente in una società in cui il controllo è tanto diffuso e pervasivo da permearla ed entrare in simbiosi con essa poiché l’acquisizione delle informazioni più diverse è tanto desiderabile, per il raggiungimento di diversi fini, da portare a una moltiplicazione dei sistemi di sorveglianza e controllo che va di pari passi con il fenomeno della moltiplicazione dei soggetti che acquisiscono e che esercitano diversi poteri. Come sottolineato da Mario Losano, “lo sviluppo dell’informatica e delle reti di telecomunicazioni hanno reso ormai trasparente la società. Il cittadino si sente osservato senza possibilità di scampo, come un pesce rosso nella sua boccia di cristallo. Questo espressione è nata proprio nei paesi scandinavi, dove il controllo statale è assai forte e dove altrettanto forte è l’esigenza di una severa legge sulla tutela dei dati individuali” ¹⁷ E, del resto, “il terrorismo di Stato nel XX secolo è stato praticato dai Paesi a regime totalitario anche facendo ricorso a metodi di sorveglianza e repressione forniti di strumenti tecnologici moderni” ¹⁸.

L’evoluzione tecnologica facilita notevolmente il processo qui appena tratteggiato ed amplia lo spettro delle possibili attività che possono potenzialmente essere svolte. Prima di

tutto, dove i risultati mutano involontariamente le entità, i significati e le vite su scala globale. Se le linee infatti di confine tra interno ed esterno sono problematiche, se il centro e la periferia si riorganizzano di continuo e casualmente, la *sorveglianza* non può non diventare *orizzontale*: si da trasformare *tutti* (attori umani e non umani) in potenziali sorveglianti di qualcosa e di qualcuno” (A. C. Amato Mangiameli, *Diritto e cyberspace. Appunti di informatica giuridica e filosofia del diritto*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 22).

¹⁴ S. D. Warren – L.D. Brandeis, *The Right to Privacy*, in *Harvard Law Review*, 1890, 5.

¹⁵ L’evoluzione è ben tratteggiata da S. Rodotà (*Privacy e costruzione della sfera privata*, in *Politica del diritto*, 1991, ora in *Tecnologie e diritti*, Bologna, Il Mulino, 1995 p. 108).

¹⁶ D. J. Solove, *The Digital Person. Technology and privacy in the information age*, New York, New York University Press, 2004, pp. 27-42.

¹⁷ M. G. Losano, *Il diritto pubblico dell’informatica. Corso di informatica giuridica*, Torino, Einaudi, 1986, pp. 14-15.

¹⁸ V. Frosini, *La democrazia nel XXI secolo*, Macerata, Liberilibri, 2010 (1997), pp. 46-47.

approfondire tali aspetti, appare opportuno ricordare quanto scritto, in linea più generale, da Vittorio Frosini: non dobbiamo dimenticare che “la tecnica di ieri e la tecnologia di oggi appartengono alla natura umana: è il mondo artificiale che l’uomo si è fabbricato, e che è molto più vicino alla sua umanità di quanto lo sia il mondo naturale, da cui l’uomo è stato generato nel corso dell’evoluzione cosmica”¹⁹.

Dunque, non siamo dinanzi ad attività inconoscibili all’uomo per loro natura, bensì a tecnologie create dagli uomini per controllarne altri. Si ripropone, ancora una volta, “l’immagine di una tecnologia bifronte, come l’antico dio Giano. Di fronte a noi stanno «tecnologie della libertà» o «tecnologie del controllo?»”²⁰.

La società, dunque, si modifica. Non solo Società dell’informazione, ma anche Società della sorveglianza e del controllo, come si è detto. Se in Bentham e in Orwell vi era la possibilità di essere controllati, oggi quasi sussiste la certezza di esserlo senza tuttavia poterne anticipare le conseguenze anche a lungo termine in virtù del progresso tecnologico che prevedibilmente consentirà trattamenti incrociati di dati sempre più sofisticati, per cui anche il concetto di anonimato e di dato anonimo non possono che essere considerati in costante evoluzione. Difatti, anche se oggi non abbiamo strumenti tanto sofisticati da consentire un perfetto trattamento della enorme e sempre crescente mole di dati personali accumulata, bisogna pur considerare che l’evoluzione della tecnologia suggerisce che in un futuro non troppo remoto sarà possibile effettuare trattamenti incrociati di dati in modo più efficiente, che potrebbero così rendere varie le operazioni di anonimizzazione parziale potenzialmente effettuate sino ad oggi.

In linea più generale, si pone nuovamente il problema dei poteri di quello stesso Stato che non solo è sorvegliante ma che di fatto consente ai privati di sorvegliarne altri, e che sempre più spesso travalica i propri confini anche indipendentemente dal controllo della Rete. Il tutto deve essere bilanciato con i diritti fondamentali, individuali e collettivi; ossia, sia della singola persona che delle formazioni sociali dove si svolge la sua personalità (intese in senso lato).

In modo estremamente efficace, Stefano Rodotà evidenzia che non possiamo che convivere con la Società della sorveglianza, oramai divenuta un carattere della postmodernità, in cui una gabbia elettronica (al posto di quella d’acciaio di weberiana memoria) viene implacabilmente costruita intorno a ciascuna persona, che non può liberarsene con una negazione o una semplice ripulsa. Pertanto, è necessario operare la definizione di quelle condizioni che possano permettere di evitare che la società della sorveglianza “si risolva nel controllo autoritario, nella discriminazione, in vecchie e nuove stratificazioni sociali produttive di esclusione, nel dominio pieno di una logica di mercato che cerca una ulteriore legittimazione proprio nella tecnologia. Questo esige processi sociali, soluzioni istituzionali capaci di tener fermo il quadro della democrazia e dei diritti di libertà.

¹⁹ Ivi, p. 20.

²⁰ S. Rodotà, *Tecnopolitica*, op. cit., p. 27. In senso più ampio, come osservato da Carl Schmitt ed evidenziato da Bruno Montanari, “non è la tecnologia, come tale, ad essere divenuta un potere a sé stante, poiché la natura del potere è tale che può appartenere solo all’uomo e non ad una certa entità inanimata; essa, tuttavia, tiene in scacco l’uomo, perché si frappone alla relazione umana, impedendo agli uomini di guardarsi direttamente negli occhi, fino a rendere *inumano* il contesto umano” (B. Montanari, *La fragilità del potere. L’uomo, la vita, la morte*, Milano-Udine, Mimesis, 2013, p. 138).

È vano confidare nella sola autodifesa dei singoli: le speranze non possono essere affidate alle «strategie da bracconiere» che ciascuno di noi può cercare di praticare”²¹.

Come rilevato da Teresa Serra, “La libertà non può più essere intesa come *libertà da* o *libertà di*, ma deve essere intesa come *libertà con* e deve essere collegata ad una definizione di uomo non riduttiva, e nella dialettica dominio-libertà, parallela peraltro alla dialettica politica-diritto, chiede di essere guardata nella sua accezione più ampia. Occorre, perciò, recuperare il ruolo del diritto e di una giusta correlazione tra morale, diritto, politica ed economica. E se il diritto non deve cedere il passo alla politica, quest’ultima non deve farsi dominare dall’economia. Quando si parla di diritto politica economia, ecc. si parla, dunque, di sistemi di libertà, ma anche di sistemi di potere e, all’interno di questi sistemi, è necessario riconoscere non solo il ruolo e l’importanza delle regole e delle figure astratte, ma anche dell’aderenza alla realtà che non è mai riducibile internamente a un modello”²².

2. Da “privacy e sicurezza” a “sorveglianza e sicurezza”

Nella Società contemporanea il binomio “privacy e sicurezza” sembra cedere il passo a “sorveglianza e sicurezza”: così la travagliata conquista del riconoscimento, da parte di numerosi stati, del diritto alla privacy quale diritto fondamentale²³ viene messa in discussione dai costanti ed innumerevoli allarmi-sicurezza. La segretezza torna quindi ad assumere una valenza negativa, mostrata quale anelito di quel rifugio tanto agognato da chi ha da celare le proprie attività illecite dietro lo scudo del diritto in generale e del diritto alla privacy in particolare.

Come evidenzia Stefano Rodotà, si viene così a delineare una società dell’integrale trasparenza che postula l’«uomo di vetro» argomentando che la sorveglianza continua e generalizzata, nonché la cancellazione d’ogni ragionevole brandello di *privacy*, potrebbero inquietare solo chi ha qualcosa da nascondere. Eppure l’«uomo di vetro» è metafora nazista che legittima la pretesa dello Stato di chiedere e ottenere qualsiasi informazione e che implica la classificazione come «sospetto» e «cattivo cittadino», come «nemico dello Stato», di chiunque intenda mantenere spazi d’intimità, esercizio libero di diritti²⁴.

Proprio il diritto alla privacy, del resto, è un diritto che, per sua natura, confligge con altri e dunque il bilanciamento con gli stessi non è certo operazione nuova per il giurista che si trova dinanzi a fattispecie in cui esso ha rilievo centrale. Oggi, però, la questione rileva sotto diversi profili, di seguito esposti.

In primo luogo, se lo Stato stesso viene visto come Stato della prevenzione o se comunque la prevenzione viene vista come uno dei suoi caratteri fondamentali, allora, come evidenziato da Adalgiso Amendola sulla scorta della tesi di Erhard Denninger, non si può che sottolineare la “prevalente natura, non più reattiva, ma proattiva del sistema giuridico, implicita nei nuovi significati preventivi della sicurezza. La funzione di anticipazione e prevenzione dei rischi, che nello Stato di prevenzione finisce per prevalere sulle modalità

²¹ S. Rodotà, *Tecnopolitica*, op. cit., p. 165.

²² T. Serra, *L'uomo programmato*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 65.

²³ Sul punto, sia consentito rinviare, *ex multis*, a G. Fioriglio, *Il diritto alla privacy. Nuove frontiere nell'era di Internet*, Bologna, Bononia University Press, 2008.

²⁴ S. Rodotà, *Tecnopolitica*, op. cit., p. 175. Nello stesso senso, Id., *La vita e le regole. Tra diritto e non diritto*, Milano, Feltrinelli, 2006, p. 104.

classiche di regolamentazione dei conflitti, segna, infatti, una discontinuità netta anche con la concezione della personalità giuridica ²⁵. Nell'anticipazione e nella prevenzione dei rischi, la sorveglianza e il controllo dei cittadini hanno un ruolo fondamentale, poiché permettono di monitorare e studiare la realtà in ogni momento; tuttavia, dal momento che la società è sempre più globale, anche la sorveglianza ha confini sempre più evanescenti e dunque il controllo può essere effettuato altresì invadendo virtualmente gli spazi e le prerogative di altri stati e dei loro cittadini ²⁶.

In secondo luogo, la delicata operazione del bilanciamento fra diritti diversi comporta una molteplicità di valutazioni per decidere quale sia il diritto che dovrà soccombere. In situazioni di emergenza, come in caso di guerra, è ben noto che possa verificarsi una compressione di determinati diritti, seppur con taluni limiti come si è visto da Norimberga in poi. Tuttavia, anche la guerra si trasforma e quella al terrorismo ne è un esempio tanto palese quanto foriero di cambiamenti nella tematica che ci occupa. Difatti, “in passato, la guerra era dichiarata, vi era un atto formale che la apriva ed uno che poneva ad essa termine: il «tempo di guerra», con la possibilità di limitare le garanzie costituzionali, era circoscritto con precisione. La guerra al terrorismo, invece, non solo non ha confini, ma soprattutto è senza tempo: per definizione di chi la conduce, è una «guerra infinita». Diventerà anch'essa infinita la limitazione di diritti e garanzie? La guerra al terrorismo, inoltre, è contro un nemico invisibile, e per ciò si fonda potentemente sulla creazione e sull'utilizzazione della paura. Significherà, questo, che tutti diventano potenzialmente, se non nemici, almeno sospetti, legittimando ogni forma di controllo di massa? Dobbiamo, dunque, rassegnarci a vedere modificato il concetto stesso di libertà? Queste domande non possono essere eluse, né di essere può essere proposta una versione riduttiva. Ci stiamo interrogando, infatti, intorno ai caratteri di un sistema democratico, ai rapporti di legittimità e proporzionalità tra mezzi e fini” ²⁷. L'era emergenziale e della guerra sommersa ma costante, combattuta con metodi tradizionali e non, rappresenta dunque una sfida anche giusfilosofica che, condotta in difesa dei principi fondamentali dello Stato e dei diritti fondamentali dei cittadini, pone dei quesiti in ordine ad alcuni caratteri nodali degli stati contemporanei.

In terzo luogo, il *focus* sulla sorveglianza rafforza un potere segreto presente in ogni stato, quello delle *intelligence*. Esse possono sorvegliare senza essere di fatto sorvegliate e hanno un ambito di operatività vastissimo: basti pensare che, secondo Edward Snowden, nella NSA e nelle sue omologhe delle altre nazioni, qualsiasi analista o qualsiasi selezionatore, in qualsiasi momento, può decidere di controllare chiunque ²⁸. Anch'esse, però, non sono immuni dai rischi insiti nella digitalizzazione delle informazioni: proprio il caso di Snowden ne è un chiaro esempio, così come lo è quello di WikiLeaks, atteso che le informazioni digitali, per loro natura, si prestano a essere clonate e diffuse all'infinito e una volta uscite dalla sfera di controllo di chi le detiene diviene estremamente difficile, se non di fatto impossibile, bloccarne l'eventuale diffusione. Inoltre, il potere incontrollato in capo ai predetti sorveglianti, soprattutto ove unito alle possibilità di manipolazione della realtà consente

²⁵ A. Amendola, *Persona e soggetto giuridico nello Stato di prevenzione*, in *Filosofia politica*, 2007, 3, p. 417.

²⁶ Secondo S. Rodotà, “La sorveglianza non vuole più conoscere confini, né ostacoli alla utilizzazione di qualsiasi tecnica. Si impadronisce dello spazio, fisico e virtuale, si appropria dei corpi, attribuendo un ruolo sempre più centrale alle tecniche biomediche” (*Tecnopolitica*, op. cit., p. 177).

²⁷ Ivi, p. 178.

²⁸ E. Snowden, *Ecco perché ho parlato*, intervista di G. Greenwald rip. in S. Rodotà, *Il mondo nella rete. Quali i diritti, quali i vincoli*, Roma-Bari, Laterza, 2014, p. 79.

dalle moderne tecnologie, pone un primo quesito: come tutelarsi nelle ipotesi in cui la realtà sorvegliata venga interpretata erroneamente? Ad esempio, in riferimento alla videosorveglianza, autorevole dottrina ha osservato che essa non sempre «fa vedere» la realtà, ma che può invero oscurarla mostrandone una sola, distorta, dimensione, tradotta nella sola dimensione dell'ordine pubblico. Addirittura, ciò, attribuisce all'organizzazione pubblica i connotati di uno Stato di polizia e induce anche le organizzazioni private e i cittadini a divenire prigionieri della stessa logica ²⁹; in linea più generale, “Si manifesta una nuova dimensione della sorveglianza, che esalta il potere dello Stato di disporre di qualsiasi informazione personale, da chiunque raccolta e indipendentemente dalle finalità originarie della raccolta” ³⁰. Anche altre ipotesi di sorveglianza, comunque, presentano criticità: basti pensare all'intercettazione di testi, che avulsi dal loro contesto possono assumere significati diversi ³¹. Un ulteriore quesito, poi, sorge in caso di falsificazione dolosa di eventuali registrazioni o intercettazioni, poiché fornire prova contraria potrebbe essere una *probatio diabolica* stante l'elevato grado di sofisticazione raggiunto dai moderni sistemi informatici che permettono di realizzare immagini e filmati già indistinguibili dalla realtà.

In quarto luogo, la sorveglianza non è solo effettuata da Stati (democratici e non): la persona digitale è sempre più tracciata e controllata per fini di lucro da privati che accumulano una mole enorme di dati personali, rendendo oltremodo illusoria la prospettiva di un loro effettivo controllo. Se “la tendenza alla privatizzazione della sicurezza, oltre che ad una responsabilizzazione delle potenziali vittime e ad una particolare declinazione della loro partecipazione al processo giudiziario, ha a che fare anche, e soprattutto, con la proliferazione di spazi pubblici gestiti privatamente”, che “vengono altresì sorvegliati da polizie private” ³², anche la privatizzazione della sicurezza e della sorveglianza diventa informatica e contribuisce a definire lo scenario della sorveglianza globale. L'ambito privato del controllo, in particolare, è estremamente delicato. Innanzi tutto, vi sono le attività di sorveglianza poste in essere per ragioni di sicurezza: basti pensare alle numerosissime telecamere che scrutano quasi ogni angolo dei centri urbani, all'interno e all'esterno degli edifici. Al problema della privacy dei cittadini si aggiunge quello, ben noto, della sorveglianza e del controllo dei lavoratori, cui il diritto positivo tende a rispondere mediante l'imposizione di limitazioni specifiche. Inoltre, quando la sorveglianza privata è svolta nel mondo dei consumi e della logica di mercato, “non ha come obiettivo quello di impedire o scoraggiare determinati comportamenti [...] l'interesse è abitualmente quello di far sì che i comportamenti di consumo vengano il più possibile ripetuti” ³³, mentre “chi fa parte della

²⁹ S. Rodotà, *Tecnopolitica*, op. cit., p. 180.

³⁰ Ivi, p. 176.

³¹ Celebre il caso di una piccola società americana che operava nel settore dei giochi di ruolo cartacei, la *Steve Jackson Games Inc.*. Essa, suo malgrado, fu coinvolta nell'operazione *Sundevil*, posta in essere negli anni novanta negli Stati Uniti contro la criminalità informatica (ma molti innocenti furono erroneamente perseguiti). Questa società non produceva nulla in forma elettronica, ma nel suo ambito i computer venivano utilizzati sia a fini professionali che per gestire una BBS nella quale i fruitori dei giochi creati dalla stessa azienda potevano dialogare. In questa BBS non c'era nessuna informazione illegale, ma essa era frequentata anche da *hackers* e *crackers*, per cui le forze dell'ordine avevano iniziato a sorvegliare le attività della società ed i contenuti della BBS. Gli investigatori, però, non solo scambiarono le avventure fittizie create dalla *Steve Jackson Games* per materiale utilizzabile a fini criminosi, ma addirittura ritennero che “GURPS Cyberpunk”, un gioco di ruolo su cui la stessa azienda puntava molto, fosse, in realtà, un “manuale per il crimine informatico” (Cfr. B. Sterling, *Giro di vite contro gli hacker*, tr. it., Milano, Mondadori, 2004).

³² T. Pitch, *La demoralizzazione del controllo sociale. Come fare giustizia del diritto?*, in *Iride*, 2001, 32, p. 112.

³³ S. Rodotà, *Tecnopolitica*, op. cit., p. 138. Così, “nella prospettiva che si viene delineando, invece, l'idea di sorveglianza invade ogni momento della vita e si presenta come un connotato delle relazioni di mercato, la cui fluidità è posta direttamente in relazione con la possibilità di disporre liberamente di una massa crescente di informazioni” (ivi, p. 136).

società dei consumatori è a sua volta un prodotto di consumo”³⁴ e la sorveglianza privata tende verso la proliferazione degli utenti, che non visti come persone ma, per l'appunto, come consumatori.

Il quadro, in parte potenziale e in parte reale, qui delineato evidenzia una problematica di particolare delicatezza: si provocano danni potenzialmente gravissimi e irreparabili su larga scala poiché è noto che quando si verifica una violazione della privacy è di fatto impossibile ripristinare la situazione *quo ante*. La risposta del diritto positivo si concretizza normalmente in illusorie normative che lo burocratizzano con particolare riferimento al profilo della protezione dei dati personali, fatti salvi i richiami a solenni principi di rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell'interessato.

Tuttavia, come rileva David Lyon, “È facile interpretare la diffusione della sorveglianza come fenomeno tecnologico o come qualcosa che ha che fare con il «controllo sociale» e con il «Grande fratello». Ma questo scarica tutto il peso sugli strumenti e sui tiranni, e ignora lo spirito che anima la sorveglianza, le ideologie che la sospingono, gli eventi che le offrono un'opportunità e la gente comune che si adegua ad essa, l'esamina e decide che, se non può sconfiggerla, le conviene stare al gioco”³⁵. La sorveglianza diffusa tranquillizza e deresponsabilizza, poiché spinge a concentrarsi verso gli effetti e non le cause. Una simile visione non può essere accolta dal punto di vista giusfilosofico, poiché ciò comporterebbe l'attribuzione di un ruolo meramente punitivo allo Stato, in contraddizione ai principi fondanti delle moderne democrazie³⁶.

Esse, però, sembrano spingere verso una normalizzazione della sorveglianza, soprattutto digitale. Deilbert e Rohozinski evidenziano quanto sia paradossale che le norme che la giustificano e che la impongono siano palesemente contrarie ai principi e alle libertà fondamentali propugnati, ma che ciò nonostante vengano emanate da molti di quegli stati che all'inizio del XXI secolo avevano guidato l'espansione globale dei principi liberali e democratici, anche in relazione al mercato³⁷.

La difesa della libertà informatica dinanzi all'assalto di poteri pubblici e privati può dunque essere considerata come un obiettivo da perseguire per il moderno uomo di vetro. Nella Società della sorveglianza supera quella forma ben tratteggiata da Vittorio Frosini in relazione alla privacy, ossia “la libertà di custodire la propria riservatezza informatica [che] è divenuta anche la libertà di comunicare ad altri le informazioni trasmissibili per via telematica, cioè la libertà di usufruire delle reti di trasmissione senza limitazioni di frontiere,

³⁴Z. Bauman, in D. Lyon – Z. Bauman, *Sesto potere. La sorveglianza nella modernità liquida*, tr. it., Roma-Bari, Laterza, (ed. or. 2013), 2014, p. 19.

³⁵D. Lyon, *Introduzione*, in D. Lyon – Z. Bauman, *Sesto potere*, ivi, pp. xvii-xviii.

³⁶Non può, in tal senso, concordarsi con la suggestiva ed estrema tesi di una società trasparente prospettata dallo scrittore David Brin (D. Brin, *The Transparent Society. Will Technology Force Us to Choose Between Privacy and Freedom?*, New York, Basic Books, 1999). Come osserva Mayer-Schönberger, la trasparenza totale non è sempre positiva. “Brin suggests that such social transparency will take away our anonymity and make us all feel like we are living again in a small village, in which we'll behave because we are watched: “in the village, it wasn't fear of the retribution, per se, that kept you from behaving callously toward your neighbors; it was the sure knowledge that someone would tell your mother, and bring shame to your family. Tomorrow, when any citizen has access to the universal database to come, our ‘village’ will include millions, and nobody's mom will be more than an e-mail away”. Brin's reference to one's parent as a person of (relative) power brings his benign sounding metaphor right back to the kind of social control mechanism that is at the heart of Bentham's panopticon, o fan oppressive architecture of surveillance. This is exactly why many are very reluctant to share their information with others” (V. Mayer-Schönberger, *delete. The Virtue of Forgetting in the Digital Age*, Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2011, p. 165).

³⁷R. Deilbert – R. Rohozinski, *Beyond Denial*, in R. Deilbert – J. Palfrey – R. Rohozinski – J. Zittrain (edited by), *Access Controlled. The Shaping of Power, Rights, and Rule in Cyberspace*, Cambridge (MA, MIT Press, 2010, p. 11.

una libertà di espressione della propria personalità valendosi dei sistemi di comunicazione automatizzata”³⁸. Oggi, presumibilmente, diviene necessario ed imprescindibile estendere le garanzie della libertà personale (art. 13 Cost.) anche al «corpo elettronico», seguendo la traiettoria della rilettura dell’*habeas corpus* come *habeas data*³⁹.

3. La sorveglianza elettronica

Se nei tempi antichi la lontananza spaziale era un antidoto alla sorveglianza e al controllo, oggi ciò non è più possibile, poiché nella Società dell’informazione lo spazio perde il suo significato tradizionale e la sorveglianza elettronica assume un ruolo centrale. Come osserva Agata Cecilia Amato Mangiameli, sarebbe errato ritenere che la sorveglianza elettronica sia una semplice ed ennesima riproposizione del rapporto moderno sorvegliante - sorvegliato, poiché il controllo è oramai continuo, automatico e involontario⁴⁰; non a caso, Norberto Bobbio aveva da tempo evidenziato che “l’uso degli elaboratori elettronici, che si va estendendo e sempre più si estenderà, per la memorizzazione delle schede personali di tutti i cittadini, permette e sempre più permetterà ai detentori del potere di vedere il pubblico assai meglio che negli Stati del passato. Ciò che il novello Principe può venire a sapere dei propri soggetti è incomparabilmente superiore a ciò che poteva sapere dei suoi sudditi anche il monarca più assoluto del passato”⁴¹. Tutto ciò si riverbera sulla società nel suo complesso e “si immiserisce la figura del cittadino, mentre riemerge quella del suddito e si impone prepotentemente quella del consumatore. Non è soltanto lo spazio virtuale ad essere trasformato. Anche lo spazio reale, i tradizionali luoghi pubblici – strade, piazze, parchi, stazioni, aeroporti – vengono sempre più sottoposti ad un controllo capillare, scrutati implacabilmente, segnando così il passaggio da una sorveglianza mirata ad una generalizzata”⁴².

La sorveglianza è sempre più sofisticata, del resto, e il trattamento informatizzato dei dati diviene la regola, indipendentemente dai freni che taluni legislatori cercano di imporre a tali attività. Ad esempio, non è facile accertarsi che effettivamente i dati personali siano conservati solo per il tempo prescritto dalla normativa applicabile a ciascun caso concreto. Si crea così una memoria digitale che, seppur frammentata in una molteplicità di database, rappresenta una versione ancora più terribile di un ipotetico *Panopticon* digitale: tutto ciò che facciamo e che faremo può essere memorizzato, i nostri atti e le nostre parole potranno essere sottoposte a innumerevoli giudizi sia oggi sia in un futuro indefinito ed indefinibile⁴³.

Come si è visto e com’è noto, la sorveglianza è del resto posta in essere da soggetti pubblici e privati con una molteplicità di strumenti sempre più sofisticati e sempre più interconnessi.

³⁸ V. Frosini, *La democrazia nel XXI secolo*, op. cit., p. 41.

³⁹ S. Rodotà, *Il mondo nella rete*, op. cit., p. 69.

⁴⁰ A. C. Amato Mangiameli, *Diritto e cyberspace. Appunti di informatica giuridica e filosofia del diritto*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 22.

⁴¹ N. Bobbio, *Stato, governo, società. Frammenti di un dizionario politico*, Torino, Einaudi, 1985, p. 21.

⁴² S. Rodotà, *Tecnopolitica*, op. cit., p. 172.

⁴³ V. Mayer-Schönberger, *delete*, op. cit., p. 11. “At the interface of power and time, permanent remembering creates the specter of a spatial and temporal panopticon, in which everybody may constantly be tempted to self-censor” (ivi, p. 127). Inoltre, la sorveglianza può ribadire le vecchie disuguaglianze e discriminazioni sociali, nonché crearne di nuove: “essere o non essere in possesso di strumenti che provano che siamo affidabili, potere o no venire assicurati contro certi rischi, essere o no assunti per un certo lavoro sono sempre più questioni che dipendono dalla raccolta o interpretazione di dati ottenuti per via informatica, o, peggio, genetica e biometrica, attraverso cui vengono ricostruiti i “profili” di rischio rappresentati da ciascuno” (T. Pitch, *La società della prevenzione*, Roma, Carocci, 2010, p. 142).

Così, alla convergenza delle tecnologie in senso lato si accompagna altresì la convergenza degli strumenti materiali e immateriali di controllo, inseriti in dispositivi o servizi di uso quotidiano la cui facilità di utilizzo fa da contraltare alla loro complessità intrinseca. Il tracciamento dei movimenti è ormai effettuato da vari dispositivi; inoltre, a breve le tecnologie indossabili (*wearable computing*) inizieranno a diffondersi, per cui la persona non sarà mai *tecnologicamente* sola e l'*ubiquitous computing* troverà sempre maggiore realizzazione concreta; e qualora si ritenga che le tecnologie più importanti siano proprio quelle che si dissolvono nella vita quotidiana sino a renderle indistinguibili da essa ⁴⁴, allora l'importanza di quelle di sorveglianza e di controllo è indubbia.

Se a partire dagli anni settanta gli interventi, più o meno riusciti, di vari legislatori di arginare gli assalti alla *privacy* informatica sono stati comunque importanti per la tutela dei diritti di libertà informatica, negli anni a venire il ruolo del diritto dovrebbe essere ancora più forte, al fine di guidare l'evoluzione tecnologica nel rispetto dei principi e delle libertà fondamentali. E, "accanto all'opera di difesa della libertà in un mondo dominato dai possessori degli strumenti di informazione automatizzata – come sono quelli degli archivi magnetici dei dati personali, delle rilevazioni compiute dai satelliti artificiali, delle manipolazioni elettroniche e delle simulazioni e previsioni informatiche in diversi campi dell'economia e delle relazioni sociali – occorre, dunque, avanzare l'idea di una nuova forma di libertà inserita nel tessuto tecnologico della nuova società" ⁴⁵.

Tuttavia, secondo Brin e in una prospettiva che taluni forse condividono, nella Società trasparente le leggi sulla *privacy* informatica sono e saranno comunque inutili, mentre i ricchi e i potenti, le forze dell'ordine e le *intelligence*, nonché le élite tecnologiche, avranno sempre un vantaggio ⁴⁶. Ragionare in questi termini vorrebbe tuttavia affermare l'impotenza dei vari Stati nel tutelare un diritto fondamentale della persona, quello alla *privacy*, nella sua accezione di diritto a difesa di quella libertà che oggi è presumibilmente riduttivo definire in termini di libertà informatica, atteso che la cesura tra realtà materiale e virtuale diviene sempre meno netta e che la dimensione digitale è vissuta da un sempre crescente numero di persone e nulla lascia pensare che nei decenni a venire possa registrarsi un'inversione di tendenza: tutt'altro.

Proprio la considerazione appena svolta spinge a denunciare la difficoltà a dimenticare, che giuridicamente si traduce nel diritto all'oblio, ma che la dottrina ha altresì visto quale modificazione di quella tendenza a dimenticare che è caratteristica comportamentale innata nell'essere umano ⁴⁷.

L'uomo di vetro, però, nella Società della data-veglanza si trova a doversi costantemente difendersi dagli attacchi alla sua sfera privata; dal momento che diviene difficile controllare effettivamente ed efficacemente i propri dati personali, può forse ravvisarsi un'involuzione e

⁴⁴ In tal senso M. Weiser, in *Mobile Computing and Communications Review*, (reprinted from *The Computer for the 21st Century*, in *Scientific American*, 1991, 3, pp. 94-104), 1999, 3, p. 3.

⁴⁵ V. Frosini, *La democrazia nel XXI secolo*, op. cit., pp. 76.

⁴⁶ In tal senso D. Brin, *The Transparent Society. Will Technology Force Us to Choose Between Privacy and Freedom?*, New York, Basic Books, 1999, p. 13. In dottrina si è altresì osservato quanto segue: "It is not hard to imagine that, in a future society, we will have little, or even, expectation of privacy in the public sphere, and may care very little, or even not at all, for this type of privacy" (S. Clarke, *Rights and computer ethics*, in L. Floridi (edited by), *The Cambridge Handbook of Information and Computer Ethics*, Cambridge (UK), Cambridge University Press, 2010, p. 246).

⁴⁷ V. Mayer-Schönberger, *delete*, op. cit., p. 92. "Since the beginning of time, for us humans, forgetting has been the norm and remembering the exception. Because of digital technology and global networks, however, this balance has shifted. Today, with the help of widespread technology, forgetting has become the exception, and remembering the default" (ivi, p. 2).

un ritorno all'originaria configurazione del diritto alla privacy quale *right to be let alone*, poiché sembra che chiunque, più che controllare i propri dati, cerchi sempre più spesso di ritrovare quella sfera di riserbo oltremodo ridotta per una molteplicità di motivi ⁴⁸.

Talvolta ciò è dovuto proprio a condotte incaute dell'uomo stesso, che sovente utilizza strumenti informatici senza avere consapevolezza non solo delle loro specificità, ma dei rischi connessi ai medesimi. Spesso, inoltre, l'uomo-consumatore sceglie di rinunciare a una porzione della propria privacy al fine di ricevere anche modesti vantaggi patrimoniali, come l'applicazione di uno sconto su determinati prodotti, o per noncuranza nella conclusione di contratti, anche gratuiti, per la prestazione di servizi o la vendita di beni. Come osserva David Lyon, la sorveglianza tende a farsi liquida soprattutto nella sfera dei consumi e si diffonde in modi fino ad ora impensabili, reagendo alla liquidità e contribuendo contemporaneamente a riprodurla. Essa dilaga ovunque, pur senza un contenitore stabile, divisa fra le esigenze di «sicurezza» e sollecitata dal marketing insistente dei produttori di tecnologie ⁴⁹, trovando terreno fecondo nella circostanza che, seppur con intensità variabile, le persone sono sempre più in rete per cui il confine fra la realtà virtuale e quella materiale diviene sempre più evanescente.

Bisogna però tener presente che la continua presenza in una dimensione “innervata dalle tecnologie trasforma la persona, può farla divenire il docile oggetto di poteri altrui, che non sono soltanto quelli delle diverse agenzie di sorveglianza, che esercitano un controllo su ogni comportamento classificato come appartenente a una delle tante, possibili forme di devianza. I nuovi poteri sono quelli che riducono la persona a oggetto, dal quale vengono costantemente estratte, con le tecniche più diverse, tutte le possibili informazioni, non solo per le tradizionali, anche se continuamente dilatate, forme di controllo, ma sempre più intensamente per costruire profili e identità, per stabilire nessi e relazioni, di cui ci si serve soprattutto per finalità economiche, per ritagliare dalla persona quel che interessa al mercato” ⁵⁰. Non a caso, le nuove prassi di sorveglianza, superando le previsioni di Foucault, sono per lo più basate sull'elaborazione di informazione e consentono una nuova trasparenza in cui tutti sono costantemente controllati, osservati, messi alla prova, soppesati, valutati e giudicati – e tutto questo senza alcuna possibilità di reciprocità. Pertanto, mentre i dettagli della vita quotidiana dei sorvegliati diventano trasparenti per i sorveglianti, le loro attività sono sempre più difficili da riconoscere. Nel contesto fluido della modernità liquida il potere si sposta alla velocità dei segnali elettronici, mentre la trasparenza aumenta per alcuni e diminuisce per altri ⁵¹. Si pone quindi la necessità di un ripensamento della vita collettiva ed individuale tenendo presente la nuova sorveglianza, così da limitare gli ambiti di operatività

⁴⁸ Andando oltre il concetto stesso della sorveglianza, la stessa “istituzionalizzazione della vita umana ha raggiunto oggi livelli preoccupanti e le regole dettate dallo stato raggiungono i momenti più privati della vita del cittadino. Sulla base di questa considerazione occorrerà forse non trascurare anche la necessità di rivendicazione del diritto allo spazio della propria vita” (T. Serra, *La disobbedienza civile. Una risposta alla crisi della democrazia?*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 30).

⁴⁹ D. Lyon, *Introduzione*, op. cit., pp. x-xi.

⁵⁰ S. Rodotà, *Il mondo nella rete*, op. cit., pp. 27-28. Come ricorda Lawrence Lessig, “there is a part of anyone's life that is monitored, and there is a part that can be searched. [...] These two dimensions can interact, depending upon the technology in each. [...] The same technologies that gather data now gather it in a way that makes it searchable. Thus, increasingly life becomes a village composed of parallel processors, accessible at any time to reconstruct events or track behavior” (L. Lessig, *Code. Version 2.0*, New York, Basic Book, 2006, pp. 202-203).

⁵¹ D. Lyon, *Introduzione*, op. cit., p. xxii.

dell'occhio elettronico, definendo in particolare quegli spazi cui gli è precluso volgere lo sguardo, pena la mobilitazione di nuovi criteri di resistenza ⁵².

I database assumono, quindi, un ruolo sempre più importante, poiché costituiscono l'archivio di una molteplicità di informazioni, poi oggetto di trattamento. Essi, spingendo i principi panottici fuori dalla prigione, vanno a condurli nella società attuale giungendo così a una sorta di *Superpanopticon* e riconfigurando la costituzione del soggetto ⁵³, per cui “tramonta il soggetto giuridicamente responsabile, centro di imputazione di diritti e doveri: alla persona quale «doppio» normativo dell'individuo naturalisticamente inteso si sostituisce ora il doppio, ibrido e virtuale, del soggetto fittizio, costruito attraverso i codici del controllo preventivo” ⁵⁴.

Il tutto avviene sfruttando la rete Internet, dunque un *non-luogo* che costituisce la nuova frontiera della sorveglianza per molti stati. Essa è complessa e decentralizzata, com'è noto, e i tentativi di controllo sono posti in essere con molteplici modalità e sui suoi vari strati, qualora se ne schematizzi la visione seguendo la prospettiva di Yochai Benkler (o le successive varianti proposte dalla dottrina). In particolare, egli suddivide un sistema di comunicazione in tre “strati”: fisico, logico, dei contenuti. Il primo identifica l'hardware, ivi incluse le infrastrutture di rete; il secondo consente il funzionamento dell'hardware, ivi inclusi i protocolli di rete; il terzo è relativo alle informazioni di qualsiasi tipologie che vengono trasmesse attraverso il sistema ⁵⁵. Lawrence Lessig evidenzia l'aspetto peculiare di Internet consistente nel mescolare libertà e controllo nei diversi strati, poiché il suo strato fisico è essenzialmente controllato da soggetti pubblici e privati e anche quello di contenuto è sostanzialmente, ma non esclusivamente, controllato; tuttavia, nello strato di codice il controllo è meno pervasivo. Nel complesso, comunque, Internet mescola al contempo sia strati liberi che controllati, non soltanto strati liberi ⁵⁶.

In ambito informatico, però, la libertà può essere anche solo illusoria. Come più compiutamente esposto nel paragrafo successivo, nei meandri di codici informatici sempre più complessi possono trovarsi meccanismi di sorveglianza anche estremamente sofisticati; in altri casi, tali meccanismi sono addirittura accettati inconsapevolmente dagli utenti che acconsentono alla trasmissione di dati di varia tipologia. Ad ogni buon conto, dal momento che la Società dell'informazione è sempre più caratterizzata dall'interconnessione di innumerevoli dispositivi che possono identificare il relativo utilizzatore acquisendone dati personali, non v'è dubbio che il profilo della segretezza del codice assuma un ruolo centrale nella riflessione sulla sorveglianza elettronica.

Il sogno di una Rete incontrollata e incontrollabile è forse utopistico, ma altresì pericoloso. Una Rete al di fuori di qualsiasi ipotesi di controllo porrebbe a serio rischio, più di quanto non avvenga oggi, i diritti e le libertà fondamentali della persona. Non suscita stupore, dunque, che Internet e il Web siano filtrati e controllati ⁵⁷, ma è necessario riflettere sulla

⁵² In tal senso A. C. Amato Mangiameli, *Diritto e cyberspace*, op. cit., p. 18.

⁵³ D. Lyon, *La società sorvegliata. Tecnologie di controllo della vita quotidiana*, Milano, La Feltrinelli, 2002, pp. 160-161. Per la teorizzazione del *Synopticon*, quale superamento della teoria di Foucault Cfr. T. Mathiesen, *The viewer society. Michel Foucault's 'Panopticon' revisited*, in *Theoretical Criminology*, 1997, 1(2), pp. 215-234.

⁵⁴ A. Amendola, *Persona e soggetto giuridico nello Stato di prevenzione*, op. cit., p. 419.

⁵⁵ Y. Benkler, *From Consumers to Users: Shifting the Deeper Structures of Regulation Toward Sustainable Commons and User Access*, in *Federal Communications Law Journal*, 2000, 3, *passim*.

⁵⁶ L. Lessig, *Il futuro delle idee*, tr. it. Milano, La Feltrinelli, (ed. or. 2001) 2006, p. 29.

⁵⁷ Di particolare interesse sono le informazioni raccolte e gli studi effettuati dalla *OpenNet Initiative*, disponibili sia sul proprio sito web (<https://opennet.net>) che in diverse pubblicazioni, fra cui si segnalano: R. Deibert – J. Palfrey – R. Rohozinski – J.

definizione e sulla implementazione di modalità che possano bilanciare i diversi diritti ed interessi in gioco poiché Internet è oramai una componente essenziale della società contemporanea. Da una prospettiva umanistica, è stato così osservato che “Legitimate governmental and private interests are taking us into a world that is something like a strange mix of Aldous Huxley’s *Brave New World* and a well-run theme park”⁵⁸, sfruttando sia l’infrastruttura sia il Web, libero nella sua creazione e nel suo strato di codice grazie al suo creatore (Tim Berners-Lee)⁵⁹, ma *non-luogo* di contrasto fra privacy e controllo.

Il fatto che la gestione di un sistema e la sorveglianza dei suoi utilizzatori compongano un *unicum*, per cui l’apparato di sorveglianza si fa parte della struttura stessa del sistema e gli strumenti di controllo tendono addirittura ad impadronirsi dell’intero sistema e a connotarlo⁶⁰, trova ottima esplicazione in una moltitudine di esperienze Web: non a caso, la raccolta di dati degli utenti è prevista *ab origine* nella gran parte dei siti e servizi web. Inoltre, molti agenti software⁶¹, per le finalità più diverse, scandagliano i contenuti accessibili in Rete ed effettuano automaticamente trattamenti di dati personali e non. L’identità di un soggetto può così essere ricostruita digitalmente in modo totalmente automatizzando, mediante software intelligenti che eseguono algoritmi sempre più complessi. Anche la reperibilità di una persona fisica o giuridica, nonché la consultabilità di uno o più profili o comunque di contenuti di qualsiasi tipologia, dipende oramai da algoritmi che decidono cosa può essere mostrato in seguito alle interrogazioni degli utenti. Come sottolineato in modo estremamente efficace da Stefano Rodotà, bisogna tuttavia “sottrarre la persona alla «dittatura dell’algoritmo», emblema di una società della spersonalizzazione, nella quale scompare la persona del decisore, sostituito appunto da procedure automatizzate; e scompare la persona in sé considerata, trasformata in oggetto di poteri incontrollabili. [...] Alle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, infatti, è stata attribuita una virtù, quella di rendere la società più trasparente proprio per quanto riguarda la possibilità di controlli diffusi sul potere, su qualsiasi potere. Ma quando l’algoritmo diviene il fondamento stesso del potere esercitato da un soggetto, com’è nel caso assai enfatizzato di *Google*, e tutto ciò che lo riguarda è avvolto dalla massima segretezza, allora siamo davvero di fronte alla nuova versione degli *arcana imperii*, che non tutelano soltanto l’attività d’impresa, ma si impadroniscono, direttamente o indirettamente, della vita stessa delle persone⁶².

Del resto, l’automazione estrema può portare a conseguenze negative; basti pensare alla censura algoritmica compiuta dai motori di ricerca web che, al fine di fornire risultati più pertinenti a chi li interroga, non opera in modo neutrale ma seleziona i risultati, fra l’altro, sulla base della sua collocazione geografica. In tal caso si decide, arbitrariamente, di

Zittrain (edited by), *Access Controlled*, op. cit.; R. Deilbert – J. Palfrey – R. Rohozinski – J. Zittrain (edited by), *Access Controlled. The Shaping of Power, Rights, and Rule in Cyberspace*, Cambridge (MA), MIT Press, 2010; R. Deilbert – J. Palfrey – R. Rohozinski – J. Zittrain (edited by), *Access Contested. Security, Identity, and Resistance in Asian Cyberspace*, Cambridge (MA), MIT Press, 2011.

⁵⁸ J. Sullins, *Rights and computer ethics*, in L. Floridi (edited by), *The Cambridge Handbook of Information and Computer Ethics*, op. cit., p. 131.

⁵⁹ Cfr. T. Berners-Lee, *L’architettura del nuovo Web. Dall’inventore della Rete il progetto di una comunicazione democratica*, tr. it., Milano, La Feltrinelli, 2001.

⁶⁰ In senso S. Rodotà, *Tecnopolitica*, op. cit., p. 135.

⁶¹ Gli agenti *software* “sono sistemi informatici in grado di agire con autonomia, senza il controllo diretto del loro utilizzatore” (G. Sartor, *Gli agenti software e la disciplina giuridica degli strumenti cognitivi*, in *Il diritto dell’informazione e dell’informatica*, 2003, 1, p. 55).

⁶² S. Rodotà, *Il mondo nella rete*, op. cit., pp. 37-38.

reintrodurre quel concetto di spazio che proprio l'infrastruttura della Rete aveva permesso di superare, seppur nel ciberspazio.

Inoltre, la dittatura dell'algoritmo può verificare anche nella ricostruzione automatizzata dei profili delle persone svolta sulla base dei dati raccolti; in tal senso, assumono particolare rilevanza le attività dei prestatori di servizi che, per la natura degli stessi, acquisiscono ed elaborano dati personali, anche sensibili. Gli esempi costituiti dai servizi di social network, di motori di ricerca web e di posta elettronica sono più che sufficienti a far intuire la portata del fenomeno.

Come comportarsi nella Società della sorveglianza e del controllo? Pare opportuno citare V. Mayer-Schönberger e le sei proposte finalizzate a prevenire o mitigare le sfide del tempo e del potere poste dalla memoria digitale: astinenza digitale, diritto(i) alla privacy informatica, infrastruttura digitale per i diritti alla privacy (sulla falsariga dei sistemi di *Digital Rights Management*), adattamento cognitivo (alla società che cambia), *information ecology* ("deliberate regulatory constraint of what information can be collected, stored, and thus remembered, by whom and for how long"), contestualizzazione perfetta (raccolta continua di informazioni, società trasparente come prospettata da Brin); come osserva egli stesso, tutte presentano delle problematiche e comunque le prime tre appaiono migliori delle ultime tre, ferma restando la sua proposta di una "data di scadenza" per le informazioni: "one possible way we can mimic human forgetting in the digital realm is by associating information we store in digital memory with expiration dates that users set" ⁶³.

Tuttavia, come evidenziato da Lawrence Lessig in relazione alla rete Internet, non vi è un'unica soluzione alle problematiche di *policy*, ma ogni soluzione richiede quanto meno due modalità ⁶⁴. Nel paragrafo che segue verranno delineate talune possibili evoluzioni e prospettato il potenziale contributo che può dare l'etica hacker per mitigare, più che risolvere, le problematiche principali conseguenti all'avvento della Società dell'informazione o della sorveglianza o, come alcuni preferiscono, della dataveglianza.

4. Possibili evoluzioni e contributi dell'etica hacker

Si è sin qui esposto e ribadito che oggi la privacy viene messa a rischio sotto più fronti, cui si aggiunge quello forse più pericoloso: la sorveglianza globale, giustificata, oramai da diversi anni, da motivi di sicurezza in alcuni stati e comunque imposta in altri. Un dibattito mai sopito, che nell'ultimo periodo ha trovato rinnovato vigore grazie a diversi casi, con particolare ma non esclusivo riferimento a quello originato dalle già citate rivelazioni di Edward Snowden ⁶⁵. Il recente passato mostra come da *Echelon all'Information Awareness Office*

⁶³ V. Mayer-Schönberger, *delete*, op. cit., p. 128-171. Jonathan Zittrain, invece, osserva quanto segue: "For privacy, peer-leveraging technologies might make for a much more constrained world rather than the more chaotic one they have wrought for intellectual property. More precisely, a world where bits can be recorded, manipulated, and transmitted without limitation means, in copyright, a free-for-all for the public and constraint upon firms (and perhaps upstream artists) with content to protect. For privacy, the public is variously creator, beneficiary, and victim of the free-for-all. The constraints – in the form of privacy invasion that Jeffrey Rosene crystallizes as "unwanted gaze" – now come not only from the well-organized governments or firms of Privacy 1.0, but from a few people generatively drawing upon the labors of many to greatly impact rights otherwise guaranteed by a legal system" (J. Zittrain, *The Future of the Internet and How to Stop It*, New Haven & London, Yale University Press, 2008, p. 216).

⁶⁴ L. Lessig, *Code*, op. cit., p. 223.

⁶⁵ La più grande paura per Edward Snowden è, tuttavia, che dopo le sue rivelazioni non cambi nulla; "la gente verrà a sapere dai media tutte queste rivelazioni, saprà che il governo si appropria del potere e che è davvero capace di tenere sotto

(IAO) statunitense la sorveglianza non sia unicamente prerogativa di regimi autoritari, ma venga altresì esercitata in stati democratici in violazione di diritti e libertà fondamentali, esasperando altresì una problematica di particolare delicatezza: come tutelarsi? Come far sì che le persone riescano a far sentire la propria voce? Il caso dello IAO è emblematico: finalizzato all'implementazione del progetto "Total Information Awareness", fu "smembrato" in seguito alle proteste e portato avanti in modo meno palese, come rilevato dallo stesso Snowden. In altri termini, le proteste dei cittadini sono state aggirate rendendo ancor più segreta l'attività di sorveglianza, il che dovrebbe sollecitare ulteriori riflessioni sulla reale motivazione che spinge alla effettuazione di attività tanto delicate quanto lesive della sfera intima di ciascun essere umano. In linea generale, la persona viene sorvegliata e spiata perché se ne presume la potenzialità delinquenziale o perché incapace di difendersi dai propri simili. Ma "da lungo tempo gli hacker hanno sottolineato che nell'era elettronica la preservazione della privacy non è affatto scontata, ma richiede una maggiore consapevole protezione"⁶⁶.

Secondo Stefano Rodotà, in questo momento storico, il termine privacy sintetizza un insieme di poteri che, a partire dal "right to be let alone", hanno avuto un'evoluzione e una diffusione nella società proprio al fine di rendere disponibili forme di controllo sui diversi soggetti che effettuano attività di sorveglianza. Questo contropotere diffuso, pertanto, concorre all'esclusione della piena legittimazione sociale ed istituzionale dei sorveglianti⁶⁷.

Tuttavia, in mancanza di una sufficiente opera dei vari Stati che ponga rimedio alle problematiche sin qui accennate, il recupero dei principi dell'etica hacker può costituire un'altra tipologia di contropotere diffuso e contribuire a un mutamento di prospettiva che de-burocratizzi il diritto alla privacy e aiuti a tutelarla efficacemente, nonché a proteggere la libertà di informazione (e, mediante essa, anche altri diritti fondamentali) grazie alle competenze tecnologiche degli hackers che possono consentire di aggirare i moderni strumenti di censura digitale.

Del resto, "la pretesa dell'identificazione totale spinge verso la ricerca di vie per sottrarsi al diktat della rivelazione integrale e in ogni caso dei dati identificativi. Questo si traduce in scelte individuali o nella creazione di soggetti collettivi, di gruppi di persone senza nome che,

controllo la società americana e la società globale, nel vero senso della parola. Ma non sarà disposta a correre il rischio necessario ad alzarsi in piedi compatta e a lottare per cambiare le cose, a costringere i suoi rappresentanti a prendere effettivamente una posizione nel suo interesse, quello del popolo. E nei prossimi mesi, nei prossimi anni, le cose non potranno che peggiorare, finché alla fine, un giorno, verrà il momento in cui la politica dovrà cambiare. Perché l'unica cosa che vincola e pone limiti alle attività di sorveglianza della popolazione è la politica" (E. Snowden, op. cit., p. 84). E, si potrebbe aggiungere, "È il caso, però, che l'individuo contemporaneo, che è il vero protagonista della storia, continui sempre a dispiegare, di fronte alle trasformazioni del suo tempo, di fronte alle rivoluzioni più o meno eclatanti, la sua capacità di critica e di riflessione per evitare che si realizzi il proposito, coltivato spesso dai detentori del potere, di renderlo un essere superfluo, secondo l'ammonimento sempre attuale, oggi più che mai attuale, di Hannah Arendt" (M. Sirimarco, *Ancora su apocalittici e integrati: ovvero tra Hermes e Narvisio*, in Id (a cura di), *Informatica, diritto, filosofia*, Roma, Aracne, 2007, p. 290).

⁶⁶ P. Himanen, *L'etica hacker e lo spirito dell'età dell'informazione*, tr. it., Milano, La Feltrinelli, (ed. or. 2001) 2007, p. 82.

⁶⁷ S. Rodotà, *Tecnopolitica*, op. cit., p. 169. Oltretutto, "Despite repression in dozens of countries that censor the Internet, the digital environment is, in most cases, serving as a locus of reform efforts. Smart technologists and digital activists have devised ways around every censorship and surveillance program in place in the world today. The Internet has become a major battleground between those who seek to consolidate power and those who wish to see it more broadly distributed. The global crew of Digital Natives is a far better bet than the dictators in the long run" (J. Palfrey – U. Gasser, *Born Digital. Understanding the first generation of digital natives*, New York, Basic Books, 2008, p. 270).

come *Anonymous*, aggirano con «strategie da bracconiere», con una vera guerriglia tecnologica, gli ostacoli imposti e aprono strade adeguate all'effettività dei diritti in rete» ⁶⁸.

Ad ogni buon conto, l'etica hacker, intesa nel suo significato più profondo che supera l'interpretazione negativa che di essa ha la visione comune, sviluppata negli anni Sessanta e ben esemplificata da Steven Levy negli anni Ottanta ⁶⁹, è basata su principi il cui rispetto viene spesso solo proclamato da soggetti pubblici e privati, ma effettivamente garantito solo dagli stessi hackers. Ne esistono diverse varianti, ma è generalmente basata sul rispetto dei principi di libertà dell'informazione, condivisione della conoscenza, non discriminazione e valorizzazione del merito. Il rispetto dei principi che ispirano tale etica, in particolare, consente di distinguere fra i veri hackers e i c.d. *cracker*, ossia i pirati o criminali informatici (nonostante il sensazionalismo mediatico abbia portato a una diffusa confusione fra tali figure) ⁷⁰.

In particolare, dovrebbero essere garantiti sia il libero, completo e illimitato accesso ai computer e “a tutto ciò che potrebbe insegnare come funziona il mondo”, sia la libertà dell'informazione (ovunque in catene, come ricorda Wark McKenzie ⁷¹. Eric Raymond evidenzia, in particolare, che il principio basilare e universalmente riconosciuto dagli hackers è la convinzione che la condivisione delle informazioni sia un bene di formidabile efficacia e che essi debbano condividere le loro competenze scrivendo codice libero e facilitando l'accesso all'informazione e alle risorse tecnologiche ove possibile ⁷². La loro effettiva implementazione in ambito informatico-giuridico consentirebbe di lottare effettivamente contro le sempre più sofisticate tecnologie di controllo, atteso che sarebbe possibile comprendere il funzionamento degli strumenti tecnologici oggi utilizzati e sapere se nei meandri dei codici informatici sono presenti tecniche e metodologie che violano i principi fondamentali a tutela della persona. In altri termini, sarebbe possibile sorvegliare e controllare gli strumenti utilizzati dai sorveglianti. Nel *Panopticon*, ad ogni buon conto, Bentham aveva previsto una sorta di meccanismo, comunque non infallibile, per cui i sorveglianti erano potenzialmente sorvegliati a loro volta; ma nella Società della sorveglianza digitale i sorveglianti sono protetti dalla segretezza, fatti salvi i casi in cui il diritto positivo prevede dei meccanismi di tutela concretamente attivabili. Del resto, “a immagine e somiglianza del «Dio nascosto» il sovrano assoluto, l'autocrate, è tanto più potente quanto meglio riesce a vedere quello che fanno i suoi sudditi senza farsi vedere. L'ideale del sovrano equiparato a Dio in terra è quello di essere, al pari del Dio celeste, l'onniveggente invisibile” ⁷³. E, in una società permeata e pervasa da codici e programmi informatici, la loro segretezza talvolta in ordine alla loro stessa esistenza consente di coadiuvare i soggetti che cercano di essere onniveggenti invisibili.

Inoltre, si consideri che garantire l'accesso libero, completo e illimitato alle tecnologie fondamentali può essere visto quale obbligo, in capo a ciascuno Stato, di combattere efficacemente il c.d. *digital divide*. Nella sua accezione più generale, con questa espressione si fa riferimento al gap che separa chi ha accesso alle moderne tecnologie e chi, invece, ne è privo. Vi sono, poi, diverse specificazioni del fenomeno, per cui si può avere accesso ai

⁶⁸ S. Rodotà, *Il mondo nella rete*, op. cit., p. 26.

⁶⁹ S. Levy, *Hackers. Gli eroi della rivoluzione informatica*, tr. it., Milano, Shake, 2002.

⁷⁰ Per la trattazione della tematica sia consentito rinviare a G. FIORIGLIO, *Hackers*, Roma, Nuova Cultura, 2010.

⁷¹ W. McKenzie, *Un Manifesto Hacker. Lavoratori immateriali di tutto il mondo unitevi!*, tr. it., Milano, La Feltrinelli, 2005, p. 58.

⁷² E. S. Raymond (compiled by), *The New hacker's dictionary*, Cambridge (MA), MIT Press, 1999, p. 234.

⁷³ N. Bobbio, *Il potere invisibile*, in M. Revelli (a cura di), *Democrazia e segreto*, Torino, Einaudi, 2011, p. 5.

computer, ma essere svantaggiati nell'accesso ad Internet per velocità, disponibilità e/o costo della connessione; ancora, si può essere costretti ad utilizzare strumenti ormai obsoleti; e così via. Quale pre-requisito, ciascuno Stato dovrebbe altresì contribuire efficacemente alla formazione informatica dei propri cittadini, mediante iniziative organiche e capillari. Se quanto qui esposto venisse realizzato adeguatamente, la condotta digitale dei cittadini non potrebbe che essere più cauta, con intuitivi effetti benefici.

Come si è accennato, è poi assolutamente necessario garantire realmente la libertà dell'informazione e di tutti i relativi processi; ma tale principio, però, si scontra con le normative in materia di proprietà intellettuale, per cui talune operazioni svolte su codici informatici divengono illegali (nonostante alcune aperture giurisprudenziali). Sarebbe dunque opportuno modificare talune normative per dare concreta realizzazione a quello spirito di condivisione della conoscenza posto a base di tante comunità hacker. Esse, auto-organizzate in modo informale (come evidenziato da Manuel Castells), talvolta perseguono finalità di critica politica di fronte alle degenerazioni della democrazia, per quanto le loro azioni sono maggiormente legate a degenerazioni od eventi che colpiscono le loro comunità ⁷⁴, soprattutto in relazione a questioni connesse alla proprietà intellettuale e alla privacy. In modo molto suggestivo, Wark McKenzie contrappone la classe hacker a quella vettoriale (“la classe dominante emergente del nostro tempo”); per quest’ultima, “la politica è finalizzata al controllo assoluto sulla proprietà intellettuale attraverso strategie di comunicazione, controllo e comando di tipo militare”, per cui gli hackers si ritrovano espropriati sia come individui sia come classe e, dal momento che la classe vettoriale consolida progressivamente il proprio monopolio sui mezzi per realizzare il valore della proprietà intellettuale, la classe hacker ne è la classe antagonista ⁷⁵.

La classe hacker, dunque, si trova a lottare per tutelare direttamente il proprio diritto a utilizzare una risorsa immateriale artificiosamente, e giuridicamente, limitata; indirettamente, tutela la libertà informatica della collettività. Non a caso, le esperienze di collaborazione fra hackers, nonostante le spinte egoistiche e individualistiche, sono numerose e proficue. In ambito informatico, in particolare, trovano compiuta realizzazione soprattutto nei software a sorgente aperto, che possono essere studiati e modificati da chiunque ⁷⁶. Lo strumento giuridico che lo consente è quello della licenza d’uso; ne esistono varie tipologie, più o meno restrittive, ma comunque consentono di garantire la libertà del codice e dunque garantiscono un importante aspetto della libertà informatica.

⁷⁴ Le comunità hacker, inoltre, sono comunità collegate in rete; come altri movimenti, esse possono essere reti di reti, ed esse “because they are a network of networks, they can afford not to have an identifiable centre, and yet ensure coordination functions, as well as deliberation, by interaction between multiple nodes. Thus, they do not need a formal leadership, command and control centre, or a vertical organization to distribute information or instructions. This decentered structure maximizes chances of participation in the movement, given that these are open-ended networks without defined boundaries, always reconfiguring themselves according to the level of involvement of the population at large. It also reduces the vulnerability of the movement to the threat of repression, since there are few specific targets to repress, except for the occupied sites, and the network can reform itself as long as there are enough participants in the movement, loosely connected by their common goals and shared values. Networking as the movement’s way of life protects the movement both against its adversaries and against its own internal dangers of bureaucratization and manipulation” (M. Castells, *Networks of outrage and hope*, Cambridge, UK, Polity Press, 2012, p. 221-222).

⁷⁵ W. McKenzie, *Un Manifesto Hacker*, op. cit., p. 17.

⁷⁶ Sulla cooperazione in prospettiva *bottom-up* cfr. i numerosi esempi in G. Reynolds, *An Army of Davids. How markets and technology empower ordinary people to beat big media, big government and other goliaths*, Nashville, Nelson Current, 2006; C. R. Sunstein, *Infotopia. How many minds produce knowledge*, New York, Oxford University Press, 2006; D. Tapscott – A. D. Williams, *Wikinomics. How Mass Collaboration Changes Everything*, London, Penguin Books, 2010.

Nella Società della sorveglianza e del controllo, infatti, vi è un problema molto delicato, connesso sia ai software proprietari che ai servizi informatici: come si è anticipato e prospettato alla luce di diverse prospettive, la trasparenza è molto rara e mentre l'interazione con gli strumenti tecnologici si semplifica, internamente i medesimi sono sempre più oscuri e complessi, al di fuori della portata dell'uomo medio, che anche da questo punto di vista è sempre più "di vetro". Sarebbe dunque auspicabile una maggiore possibilità di controllo circa quanto accade negli strumenti comunemente diffusi, anche se è noto che solo una piccola parte delle persone potrebbe avere le conoscenze e le capacità per comprendere compiutamente ciò che accade nelle stesse. Ma è necessario legittimare, dal punto di vista giuridico, taluni strumenti di autodifesa, per evitare che la tecnologia, di consumo e non, divenga il "cavallo di Troia" privilegiato per la sorveglianza globale, ad esempio mediante la costante inclusione delle c.d. *backdoors* (letteralmente porte di servizio), che consentono l'ingresso in un sistema informatico più o meno complesso, in una molteplicità di dispositivi: il che acquisirà ancora maggior rilievo nella c.d. *Internet of things*, in cui l'interconnessione di reti ed oggetti sarà ancora più pervasiva e le informazioni saranno generate e trasmesse sempre più in modo automatico dagli stessi dispositivi "intelligenti".

Un parallelismo può aiutare a comprendere il paradosso dell'involuzione nella prospettiva sin qui delineata: in epoca antica, la legge scritta aveva notoriamente consentito una maggior tutela a chiunque fosse sottoposto alla stessa. Oggi il numero di leggi in vigore è spropositato e sono sempre più facilmente reperibili, anche se la loro interpretazione, in sistemi giuridici stratificati e complessi, è compito oltremodo arduo. In epoca moderna, il codice informatico è sempre più segreto, di pari passo con l'involuzione della Società, nonostante lo stesso sia alla base del funzionamento di molti suoi settori, pubblici e privati. Dinanzi a tecnologie sempre più sofisticate e invasive, l'apporto degli hackers e della loro etica nonché delle loro capacità tecnologiche può essere fondamentale per garantire la sussistenza di spazi (informatici e non) di libertà, oltretutto per tenere vivo lo spirito critico nell'uomo del nuovo millennio nei confronti di tecnologie pervasive ed ubiqua; in ultima analisi, per tentare di ridurre quel dominio dell'uomo sull'uomo che sembra ormai connaturato all'odierna società globale.

FATTORE POLITICO E REVISIONI COSTITUZIONALI

di Pietro Giuseppe Grasso*

SOMMARIO: 1. Le proposte di revisione costituzionale come oggetto di ricerche giuridiche. – 2. Innovazioni promosse in forza del disegno di legge costituzionale n. 1429 del 2014. – 3. Contraddizioni di tale d.d.l. ad aspetti fondamentali della Costituzione del 1947. – 4. “Modello consensuale” e “modello maggioritario” come paradigmi nelle trasformazioni costituzionali in corso. – 5. Convenienza dei due modelli: “maggioritario” per società politicamente “omogenee”; “consensuale” per società politicamente “eterogenee”. – 6. Sulle costituzioni scritte come soluzioni di crisi politiche. – 7. Soluzioni di crisi politiche: a) con lo Statuto albertino; b) con la Costituzione della Repubblica italiana. – 8. Osservazioni sommarie sulle condizioni odierne d’Italia. – 9. Le proposte del d.d.l. n. 1429 del 2014 e le soluzioni delle grandi crisi economiche. – 10. Osservazioni finali.

1. Le proposte di revisione costituzionale come oggetto di ricerche giuridiche

Nel lontano 1953, in un saggio intitolato “L’ambiguità del diritto contemporaneo”, nell’esordire, Giuseppe Capograssi aveva scritto: “La cosa migliore è limitarsi ai fatti, cercare di coglierli, seguire le linee di svolgimento dei fatti, e vedere dove ci portano”¹. L’autore indicava un criterio appropriato in particolare alle ricerche circa tempi di transizione, crisi, incertezze, quando non si danno condizioni cosiddette di normalità, costanza di rapporti, successione di eventi omogenei. In quei tempi vengono a mancare le premesse per elaborare concetti e ancora di più costruzioni di sistemi.

Qualche volta, è da ritenere che tra fatti indicati siano da annoverare le proposte di legge di revisione costituzionale, ancora prima di essere pervenute all’approvazione definitiva, pure per i giuristi di solito dediti a ragionamenti *de jure condito*. Per principio, la revisione costituzionale è preordinata a innovazioni di carattere grave e pertanto non andrebbe intesa come esercizio di una competenza ordinaria, prevista per gli affari correnti. Le istanze di novità, propugnate con la particolare procedura aggravata, in taluni casi, valgono a denotare momenti fondamentali e punti controversi del diritto vigente, anche per le disfunzioni e per le discordanze tra le statuizioni scritte e la realtà. Le osservazioni che precedono paiono da richiamare per la comprensione del disegno di legge costituzionale n. 1429, proposto dal Consiglio dei Ministri oggi in carica, intitolato “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 seconda della Costituzione”. Comunicato alla Presidenza del Senato il giorno 8 Aprile di quest’anno 2014, detto disegno di legge costituzionale fu approvato dalla Commissione affari costituzionali dello stesso Senato, il successivo 8 Agosto.

A prima impressione, soffermandosi al menzionato titolo, alcuni potrebbero anche supporre che si tratti di poche innovazioni parziali, quasi sparse novelle da apportare a un corpo normativo preesistente, piuttosto che di una nuova regolazione dell’intera materia,

* Professore Emerito presso l’Università di Pavia.

¹ Per il saggio menzionato nel testo si rimanda a G. Capograssi, *L’ambiguità del diritto contemporaneo*, (1953), in *Opere*, ed. Milano, Giuffrè, 1959, V, p. 387.

onde ancora dominanti rimarrebbero le concezioni prevalenti nel 1947. In proposito pare necessaria una disamina pure sommaria dello stesso disegno di legge costituzionale.

2. Innovazioni promosse in forza del disegno di legge costituzionale n. 1429 del 2014

Pur attraverso un'analisi delle parti, concernenti istituti diversi, si ritiene consentito ricercare una comune visione generale circa i caratteri della forma di governo contemplata nella revisione costituzionale in corso.

a) Con l'espressione "superamento del bicameralismo paritario", compresa nel titolo di tale d.d.l., sono indicate trasformazioni davvero radicali, attinenti al Senato della Repubblica, quanto alla composizione, all'organizzazione, alle attribuzioni. In luogo dell'elezione diretta mediante scrutinio universale, si propone un meccanismo di elezioni di secondo grado fra i consiglieri regionali e i sindaci. Rimarrebbe la nomina dei cinque senatori per atto del Presidente della Repubblica, per altro a termine e non più a vita. Nell'insieme il numero dei senatori sarebbe pari a cento. Risulterebbero poi diminuite le attribuzioni dell'assemblea, posto che si vuole una seconda camera priva del potere di votare fiducia e sfiducia al Governo, oltretutto dotata di potestà legislative ridotte a un elenco specificato.

b) È proposta la soppressione totale del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, collegio composto di delegati delle categorie produttive e di esperti, investiti di facoltà di esprimere, nel contesto istituzionale, istanze e voci presenti nella società civile, con effetti di rilevanza giuridica.

c) È previsto l'aumento, in misura ragguardevole, del numero degli elettori abilitati a presentare richieste di referendum legislativo e costituzionale, e di esercitare l'iniziativa popolare in materia di leggi ordinarie. Si rileva quindi l'intenzione del legislatore costituzionale di rendere più gravoso l'esercizio di atti definiti come figure di "democrazia diretta", intesi a temperare, mediante interventi diretti degli elettori, la preminenza effettiva degli organi rappresentativi.

d) Una tendenza ad accentrare i poteri legislativi, si riscontra nelle disposizioni del decreto legislativo *de quo*, in quanto riguarda i rapporti tra legislazioni regionali e statale. Si tratta d'innovazioni proposte al fine di correggere le modificazioni successive dei testi costituzionali del 1947, apportate con la legge costituzionale n. 1 del 18 Ottobre 2001.

In limine va osservato che in detto disegno di legge costituzionale sono incluse proposte di modificazioni della "carta" solo per le parti attinenti al "Governo della Repubblica". Del tutto immutate sono lasciate le disposizioni circa i "principi fondamentali" e i "diritti e doveri dei cittadini". Tanto è dovuto al fatto che, al presente, non è in discussione la forma di regime liberaldemocratico quanto piuttosto la particolare forma di governo parlamentare voluta dai Costituenti nel 1947. Sennonché coordinare elementi di vecchio ed elementi di nuovo entro un unico testo normativo, potrebbe anche offrire motivi per l'insorgere di altre controversie e difficoltà.

3. Contraddizioni di tale d.d.l. ad aspetti fondamentali della Costituzione del 1947

Pare dato di discernere nelle innovazioni promosse dal Governo tendenze del tutto opposte a talune delle ragioni fondamentali delle scelte compiute dai Costituenti nel 1947. In tal senso si riscontrano affermazioni nei discorsi dei fautori delle “riforme” costituzionali ancora *in fieri* molti insistono sulla necessità di eliminare i difetti della carta repubblicana, fatti palesi nella pratica di decenni, o perché insiti nelle concezioni e nella dizione delle origini, o perché originati da pratiche diffuse, o perché conseguenti da anteriori revisioni, come quelle di cui alla menzionata legge costituzionale n. 1 del 18 Ottobre 2001. In ogni modo, può tornare utile qualche accenno in proposito.

a) Alto significato aveva assunto da noi, nei primi anni del ritorno al regime liberaldemocratico, la scelta per il principio del Parlamento bicamerale, composto di due assemblee separate, eppure titolari di poteri identici. Fortissime in tal senso erano soprattutto le istanze dei “moderati”, cui riusciva affatto irrinunciabile la funzione di una seconda camera parlamentare, indipendente e dotata dei poteri più elevati, capace di temperare e pure frenare gli impulsi di un’eventuale maggioranza radicale, quando non eversiva, dominante nella Camera dei deputati.

b) La soppressione del Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro consegue al fallimento di una scelta costituzionale ritenuta importante. Per vero, inutile e vano si è dimostrato il tentativo di consentire di essere presenti e operanti, nel contesto dell’organizzazione costituzionale dello Stato, a soggetti titolari delle principali attività economiche di fatto esistenti nel corpo sociale. La mera soppressione di detto Consiglio ha per effetto d’interrompere ogni relazione istituzionale tra organi di governo e organizzazioni della società civile.

c) Un richiamo può farsi poi in ordine alle proposte di rendere alquanto più gravose le iniziative popolari per azioni di democrazia diretta, progetti di legge sottoscritti da gruppi di elettori, richieste di referendum. Si tratta di poteri riguardati come estranei e rispondenti a una logica anche opposta alle istituzioni rappresentative. È da rilevare, per altro, come non sembri che i cittadini abbiano dimostrato costante interesse per detti poteri.

d) Come vivamente asserito nella Relazione governativa, si esprime l’intenzione di mettere fine ai disordini e ai conflitti ricorrenti fra le legislazioni regionali e statale, conseguenti dalle innovazioni a suo tempo compiute in forza della già menzionata legge costituzionale n. 1 del 2001.

A una cognizione compiuta delle mutazioni costituzionali, volute dal Governo, ancora *in fieri* va tenuto presente che, contemporanea, è propugnata una modificazione radicale della legge elettorale per la Camera dei deputati, quindi per la sola assemblea parlamentare che manterrebbe invariate le proprie attribuzioni. È auspicato un nuovo criterio di rappresentanza in senso affatto maggioritario. Sarebbe quindi resa ancora più rigida la concezione dell’assemblea che si mira a rendere tendenzialmente accentratrice dei poteri di decisione politica e normativa. Per il resto, almeno in questa sede, non è dato di soffermarsi oltre sulle questioni circa le relazioni tra sistema di governo e legislazione elettorale. Pare

solo di dovere ricordare un'affermazione condivisa negli anni passati fra i nostri studiosi. In genere, i più erano dell'avviso che fosse da escludere l'esistenza di una prescrizione formalmente costituzionale in favore di un sistema elettorale proporzionale. Quanto agli aspetti sostanziali, per altro, era diffusa l'opinione secondo che la rappresentanza proporzionale era da ritenere più rispondente allo spirito della Costituzione e meglio adeguata al suo funzionamento.

4. “Modello consensuale” e “modello maggioritario” come paradigmi nelle trasformazioni costituzionali in corso

Dopo gli accenni specifici alle summenzionate innovazioni per determinate istituzioni e regole, oggi propugnate dal Governo, è da considerare se esse rispondano a una concezione generale opposta a quella accolta dall'Assemblea costituente nel lontano 1947. Ai fini di chiarimento, si ritiene utile richiamare una classificazione fra le forme di governo liberaldemocratiche, compresa nel contesto dell'insegnamento di Arend Lijphart ². Si tratta di un cultore di studi politologici, richiamato anche in qualche trattazione di diritto costituzionale ³.

In ragione di un'attenta comparazione di diverse esperienze di Paesi retti secondo ordinamenti liberaldemocratici, soprattutto con riferimento ai regimi parlamentari, a dire del professore olandese, si ritiene giustificato accogliere una somma divisione tra due “modelli di governo”: l'uno detto “maggioritario”, ovvero anche di Westminster; l'altro detto “consensuale”, ovvero anche “consociativo”. Benché elaborata muovendo da osservazioni empiriche, tale classificazione presenta un certo grado di astrazione. Nelle singole esperienze delle istituzioni è dato di rilevare deroghe alle figure teoriche e pure commistioni fra elementi di categorie diverse. I due modelli suddetti pertanto sono da riconoscere utili essenzialmente per il loro carattere di criteri di orientamento. Di massima, si potrebbe anche osservare che i Costituenti del 1947 avevano accolto, almeno per larga misura, un indirizzo informato al modello “consensuale”. Il Governo in carica e la maggioranza che lo sostiene mostrano invece di preferire un indirizzo opposto, con innovazioni in senso “maggioritario” dell'assetto anteriore.

Stando alla definizione generale, il primo di detti modelli si dice contrassegnato per la netta preminenza di una sola camera parlamentare, Camera dei Comuni, Assemblea nazionale, Camera dei deputati, la quale esercita il potere di controllo sull'esecutivo e d'indirizzo politico, e prevale nettamente nella legislazione. Quando non sia soppressa, la seconda camera conserva ridotti poteri di carattere legislativo, tanto che alcuno ha parlato anche di tendenza “unicamerale”. Nelle forme di governo parlamentare si ha una prevalenza del consiglio dei ministri, in forza dei legami stretti con la maggioranza della prima camera. Netamente è preferito un sistema elettorale maggioritario, cui si ricollega un assetto bipartitico, idoneo a favorire una tale prevalenza dell'esecutivo. Il governo spesso è formato

² A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, trad. it., Bologna, ed. il Mulino, s. d., 1988, spec. pp. 11ss. passim. Tale trattazione è tenuta presente per tutto il suddetto n. 4.

³ P. es. L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Milano, ed. Giuffrè, s.d. ma 1970, XIX, p. 651 ss. e nt 70, 80.

da un solo partito e di fatto può anche reggersi su di una maggioranza parlamentare cosiddetta “risicata”, per pochi voti di differenza.

Diversamente, il cosiddetto modello “consensuale” è informato alla concezione ideale secondo che tutti coloro che sono toccati da una decisione *lato sensu* politica, devono avervi parte in una qualche misura effettiva. In diversi testi costituzionali risultano poi incluse alcune enunciazioni intese ad attuare un’organizzazione policentrica dei poteri e a facilitare il concorso di un certo numero di partiti politici. Adeguata a tali fini è considerata in particolare la presenza di due assemblee parlamentari, soprattutto se diversificate quanto a composizione e titolari di attribuzioni identiche. In accordo col modello consensuale sono ritenuti specialmente i sistemi elettorali proporzionali, in quanto idonei a consentire la partecipazione di eletti appartenenti a partiti di minoranza. Correlativa appare quindi la tendenza a formare governi di coalizione, anziché composti di un solo partito o monocolori. Sono poi richieste maggioranze straordinarie o qualificate per particolari deliberazioni, fra le quali di solito sono comprese le leggi formalmente costituzionali, cui si ricollega il sindacato di legittimità sulle leggi ordinarie. Ancora sono da menzionare figure intese a ridurre i limiti delle potestà legislative attribuite agli organi centrali dello Stato. Tanto può avvenire per ragioni diverse, come per l’introduzione di atti e procedimenti di democrazia diretta ovvero mediante l’introduzione di strutture regionali e federali.

5. Convenienza dei due modelli: “maggioritario” per società politicamente “omogenee”; “consensuale” per società politicamente “eterogenee”

È stato chiarito inoltre che il modello “maggioritario” si rivela meglio accettabile e funzionale in società cosiddette “omogenee”, segnate da spirito di concordia, senza divisioni intestine condotte all’estremo. Si pensa che consentire al comando dei più, riesca almeno relativamente facile in gruppi sociali dove sia diffusa fra gli appartenenti comunanza di principi e credenze, pure se vi ha concorrenza aperta di partiti nelle elezioni. Come esempio più noto in proposito è indicata la Gran Bretagna. Il modello “consensuale” o “consociativo” è ritenuto invece come più idoneo a consentire una coesistenza civile, secondo un ordine giuridico unitario, entro società cosiddette “eterogenee”. Con un termine siffatto sono indicati popoli appartenenti a un medesimo Stato, ma segnati da divisioni profonde per etnie, ideologie e anche confessioni religiose. Talora le discipline costituzionali risultano quindi intese soprattutto ad assicurare la pace interna. Come esempi di discipline consensuali sono indicate le Costituzioni del Belgio, diviso per etnie, dell’Italia del 1947, segnata per forti contrapposizioni ideologiche.

In accordo con quanto già accennato, vi sono ragioni tali che confermano il prevalere nella Costituzione del 1947 di caratteri propri del modello “consensuale”, pur se con qualche elemento maggioritario. Nel senso indicato sono poi da riscontrare spiegazioni di carattere teorico, da preferire rispetto ai generici richiami ai compromessi intervenuti fra i partiti più numerosi nel corso dei lavori dell’Assemblea costituente.

Nel contesto di una classificazione comparata comprendente le forme di “governo parlamentare razionalizzato” si è rilevato che per la Repubblica italiana era stata scelta una

“tendenza equilibratrice”⁴. Con una definizione siffatta s’intende significare che l’Assemblea costituente del 1947 aveva preferito evitare la preminenza di uno solo fra i poteri dello Stato, presidente della repubblica o assemblea parlamentare, come avvenuto per altri tipi di “governo parlamentare razionalizzato”. Si dice che fu stabilita invero una parità sostanziale, con equilibrio fra i diversi organi costituzionali, quasi secondo una versione più recente delle vecchie immagini di bilanciamento fra freni e contrappesi. Con la definizione qui menzionata si possono confrontare alcune opinioni, pur espresse in vari ordini concettuali circa il fine supremo della Costituzione della Repubblica italiana; fine di garantire la coesistenza nella pace civile di movimenti e partiti diversi e financo opposti⁵. L’attuazione di un tale fine era riconosciuta siccome preminente, da conseguire come assoluta, pure rinunciando all’efficienza delle istituzioni.

È da notare come tali opinioni risultino quasi rovesciate nelle affermazioni del Governo, secondo che espresse anche nella Relazione al disegno di legge costituzionale *de quo*. Ivi si esalta all’estremo l’efficienza e persino la velocità, nella formazione delle leggi e nell’azione di governo. Si direbbe altresì evocata una vecchia immagine del “legislatore motorizzato”⁶. Una siffatta opposizione di indirizzi appare indubbia, anche a tenere conto delle differenze che si devono fare tra i ragionamenti dei teorici e i motivi addotti in pubblico dai politici.

6. Sulle costituzioni scritte come soluzioni di crisi politiche

Stando a taluni insegnamenti di giuristi, l’introduzione di un nuovo “modello” di governo contrario a uno precedente pare da intendere correlativa a movimenti complessi e anche diversi, di carattere storico, politico, sociale, ideologico e anche religioso. Tanto si riconosce anche quando le innovazioni ricevono poi sanzione mediante l’apposito procedimento predisposto per le leggi formalmente costituzionali. E’ verosimile quindi che a una piena conoscenza dei mutamenti nella forma di governo siano necessarie ricerche di scienze non giuridiche.

Vi ha, per altro, un momento di cui era stata già avvertita la possibilità di conoscenza in ragione di criteri propriamente giuridici. Sia consentito, in proposito, richiamare un remoto insegnamento, elaborato al tempo in cui nella nostra dottrina costituzionale era dominante l’adesione al cosiddetto “metodo giuridico”, secondo il quale le indagini nelle scienze giuridiche dovevano attenersi al diritto positivo, limitandosi all’analisi di norme, atti giuridici, istituzioni, esclusa qualsiasi contaminazione con categorie, concetti, metodi di altre scienze, filosofiche, storiche, sociologiche, politiche. Proprio in quel tempo, per opera di un professore di diritto costituzionale, Emilio Crosa, fu proposto di considerare negli studi dei

⁴ Nel testo è fatto riferimento a una nota classificazione di P. Biscaretti Di Ruffia, *Diritto costituzionale*, Napoli, ed. Jovene, 1989, pp. 210 ss.

⁵ Nel senso suddetto cfr. C. Esposito, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, ed. Cedam, 1954, p. 14, 52 s.; G. Guarino, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Napoli, ed. Jovene, rist. 1990, pp. 143 ss., 163, 173.

⁶ L’immagine è di C. Schmitt, *Die Lage der europäischen Rechtswissenschaft (1943-44)* in *Verfassungsrechtliche Aufsätze*, Berlin, ed. Dunker & Humblot, s.d. ma 1958, pp. 404 ss.; trad. it., *La condizione della scienza giuridica europea*, intr. A. Carrino, Roma, ed. A. Pellicani, s. d. 1996, pp. 57ss.

giuspubblicisti anche il “fine politico” di ogni costituzione ⁷. A motivo l'autore aveva addotto: “le Costituzioni, nel loro sorgere, rappresentano la soluzione di una crisi storica, che si conclude con la trasformazione o la formazione dello Stato”. A ciò egli aggiungeva che la realtà del fine politico “può determinare un naturale divario, nelle diverse Costituzioni, di posizioni giuridiche come di rapporti”; quindi determinare “nel sistema conseguenze di ordine esclusivamente giuridico”.

In ragione dell'insegnamento qui menzionato appare giustificato chiedersi quale sia la crisi storica cui si vorrebbe dare oggi soluzione mediante l'introduzione del nuovo assetto istituzionale contemplato nel d.d.l. cost. n. 1429 di quest' anno 2014. Preliminare, in proposito, torna utile fare seguire qualche notizia, sia pure solo per accenni sommari, a proposito del fine politico assunto per lo Statuto albertino del 1848 e successivamente per la Costituzione repubblicana del 1947. Non si tratta certo di proporre qualche nuova interpretazione di storia costituzionale, essendo più conveniente per le presenti pagine limitarsi a comuni nozioni, già acquisite. Pare invece da pretermettere qualsiasi riferimento al diritto costituzionale del periodo fascista, proprio di una forma di Stato rispondente a concezioni estranee e perfino avverse ai postulati del costituzionalismo liberaldemocratico.

Gli accenni alle esperienze anteriori del nostro costituzionalismo liberaldemocratico tornano utili a denotare che il fine politico, affermato all'origine delle costituzioni, può andare incontro a mutazioni nel corso del tempo, in relazione all'evolversi delle condizioni storico-spirituali.

7. Soluzioni di crisi politiche: a) con lo Statuto albertino; b) con la Costituzione della Repubblica italiana

a) Quanto allo Statuto albertino si può notare che, proprio nei primi tempi, si erano avute espressioni anche ufficiali circa i fini politici perseguiti. Si può riconoscere, in proposito, una duplicità di affermazioni. α) L'una riguarda la stessa definizione della forma di Stato e si può leggere nel secondo “Discorso della Corona” presentato da Re Carlo Alberto al Parlamento, il 1 Febbraio 1849 ⁸. Ivi è scritto che lo Statuto era stato voluto al fine d'instaurare una costruzione istituzionale fondata sopra due “cardini”: il Re, garanzia di “unità e forza”; il “popolo”, *rectius* la rappresentanza elettiva, fonte di “libertà” e “progresso della Nazione”. β) Altro fine politico, non meno importante era definito, con un'espressione di Antonio Rosmini, condurre a compimento la “grande opera doppia”: l'indipendenza e l'unità della nazione; dare alla nazione un adeguato ordinamento costituzionale ⁹. Per questo ultimo fine

⁷ E. Crosa, *Il fattore politico e le Costituzioni*, in *Studi Ranalletti*, Padova, ed. Cedam, 1931, I, p. 151ss. (per i passi riferiti fra virgolette, v. a pp. 152 ss.).

⁸ Si rimanda alla raccolta *I discorsi della Corona con i proclami alla Nazione dal 1848 al 1936*, introd. e commenti di A. Monti, ed. C. e. d. a. i., Milano 1938, p.22.

⁹ A. Rosmini, *La Costituente del Regno dell'Alta Italia* (dal Risorgimento del 1-7-1848), in app. a *Progetti di Costituzione. Saggi editi ed inediti sullo Stato*, a cura di C. Gray, Milano, ed. Bocca, 1952, p. 243.

lo stesso Statuto poteva anche venir inteso come cedevole e legato in talune parti a condizioni mutevoli nel tempo ¹⁰.

b) Anche per la Costituzione repubblicana è dato di discernere un fine politico preminente, siccome intesa alla soluzione di una grave crisi storica. Alla caduta del regime fascista e dopo la sconfitta nella seconda guerra mondiale, imperativo assoluto, s'imponeva per l'Italia di rientrare nel consesso dei Paesi occidentali. Come altre volte ricordato, la soluzione della crisi storica di quel tempo era stata ravvisata nel senso di mantenere rigorosamente l'Italia fra i Paesi occidentali e nel contempo garantire, all'interno, la coesistenza pacifica nella legalità del più forte partito comunista presente in detti Paesi ¹¹. Va notato che per tante parti la nostra carta repubblicana appare rispondere alle ragioni di una tale coesistenza.

8. Osservazioni sommarie sulle condizioni odierne d'Italia

Con la conclusione della “guerra fredda” si può ben dire essere venuto meno il fine politico, assunto come decisivo dai Costituenti nel 1947. Terminata la divisione del mondo in due grandi blocchi, vennero a cessare i conflitti ideologici intestini. La Costituzione repubblicana, voluta come rimedio a talune difficoltà legate a quei conflitti, pare divenuta quasi inadeguata a dettare le regole supreme di governo in condizioni tanto mutate. Da decenni ormai si sono più volte ripetute istanze di riforme rimaste però senza esito. Anche si sono susseguiti disegni di revisione costituzionale e si sono pure avute discussioni parlamentari, ma i procedimenti sono rimasti fino a oggi incompiuti.

È da rilevare che si riscontrano ancora incertezze sulle più generali condizioni storico-spirituali dell'Italia di oggi. In ogni modo, va ricordato che secondo precise osservazioni, a comporre i conflitti ideologici interni in Italia, aveva anche concorso la crescente diffusione del benessere economico e sociale fra le popolazioni ¹². In tal senso pare consentito discernere anche indicazioni utili a comprendere gli intenti dei fautori delle revisioni costituzionali *in itinere*. Una volta assunto il benessere come fattore di pacificazione civile, ne erano seguite evoluzioni anche nel funzionamento e nella compagine delle istituzioni. Produzione, circolazione, distribuzione di cose e servizi, progresso tecnologico acquistano rilevanza anche politica: come notato da più voci, la politica economica risulta ormai da tempo parte essenziale e preminente dell'azione di governo e pure della legislazione. Ne

¹⁰ Lo Statuto del Regno di Sardegna fu concesso in data 4 Marzo 1848 e pronti seguirono atti normativi informati al principi della subordinazione alle ragioni proprie dell'unificazione nazionale. Senza l'approvazione di alcuna legge, il successivo 23 Marzo, con un semplice proclama reale, in contrasto con l'art. 77 dello Statuto, fu prescritto che le truppe piemontesi dovevano portare la bandiera tricolore italiana con sovrapposto lo scudo di Savoia. A motivazione fu addotto: “E per viemmeglio dimostrare con segni esteriori il sentimento dell'unione italiana”. Successivamente la stessa decisione ebbe conferma con apposito decreto reale 11 Aprile dello stesso anno 1848. Ancora più radicale nel medesimo senso appare la legge del Regno di Sardegna 11 Luglio 1848, n. 947, con la quale fu prevista la convocazione di un'Assemblea costituente, incaricata di predisporre una nuova costituzione per il Piemonte, la Lombardia e il Veneto, col solo limite della Monarchia costituzionale dei Savoia. Per il resto, la Costituente era definita come legittimata a introdurre riforme anche radicali, fino alla sostituzione integrale dello stesso Statuto.

¹¹ Su una tale duplicità di fini politici chiaro appare M. Vinciguerra, *Storia dei partiti politici italiani dallo Statuto albertino alla partitocrazia*, Bologna, ed. Calderini, Bologna 1968, pp. 231ss.

¹² In materia si rimanda a R. Buttiglione e A. Del Noce, *Cristiani e società italiana*, fasc. 4 della serie *I cattolici e la crisi della società italiana*, Milano 1977, p. 2ss., 5, 8 e *passim*. Ivi è accolta l'opinione che si sarebbe trattato di una scelta di programma.

consegue che gli eventi di crisi economica e finanziaria immediatamente possono divenire stati di crisi politiche e anche istituzionali.

Al presente si riconoscono condizioni siffatte, per il persistente stato di crisi economica e finanziaria estesa nei Paesi occidentali, in quanto accennato più volte nella Relazione premessa al disegno di legge costituzionale in esame, come per esempio risulta dalle parole: “in un contesto di severa crisi economica e sociale”. Ivi è aggiunto che le revisioni costituzionali proposte sono intese a favorire il “superamento” della crisi da parte dell’Italia. Si legge, fra l’altro, che le novità propugnate dal Consiglio dei Ministri sono ordinate al “fine di favorire la stabilità dell’azione di governo e quella rapidità delle decisioni che costituiscono la premessa indispensabile per agire con successo nella competizione globale”.

A questo punto pare si possa proporre una questione preliminare, in ragione di un insegnamento tramandato da epoche remote ¹³. Il benessere, anche materiale, costituisce un fenomeno prettamente individuale e soggettivo, non proprio un fattore di coesione civile. Altri sono ritenuti gli elementi adatti a formare l’*idem sentire de repubblica*. Va aggiunto che, al presente, sembrano prevalere le opinioni secondo che il miglioramento del benessere economico e la crescita dei consumi si devono considerare risultati delle iniziative dei privati, valutate nel libero mercato. Tanto risulta pure per le opinioni del Governo in carica, onde appaiono lontane richieste di gestioni pubbliche nonché di programmazioni economiche. Si può pretermettere ogni disputa circa le questioni più elevate intorno ai migliori fattori per la promozione di prosperità economica. Pare pur ammissibile pensare che l’intenzione del medesimo Governo sia di determinare le premesse di fatto più favorevoli allo sviluppo delle iniziative delle imprese e allo svolgimento del libero mercato. Nella stessa Relazione al disegno di legge costituzionale in esame vi sono accenni in proposito, come per esempio nell’auspicio che “l’architettura costituzionale” delineata [nel medesimo d.d.l. cost. qui in esame] possa riuscire utile a “superare definitivamente i principali ostacoli che hanno sinora impedito al Paese il pieno dispiegamento delle sue straordinarie potenzialità”.

9. Le proposte del d.d.l. n. 1429 del 2014 e le soluzioni delle grandi crisi economiche

L’osservazione delle esperienze di altri regimi costituzionali pare che offra motivi tali da contraddire alle attese dei fautori delle revisioni costituzionali oggi in atto in Italia. Accentrare il potere legislativo, rendere più spedita l’approvazione delle leggi, rafforzare il potere esecutivo sono innovazioni che, di per sé, non varrebbero a garantire la sicura formazione di ulteriori regole di legge favorevoli per la libertà di azione delle imprese private.

Si tratta di accrescimento di pubblici poteri idonei a servire per fini e scopi disparati, secondo più ideologie e programmi. Tutto viene fatto dipendere dalle scelte concrete, per larga misura insindacabili, delle maggioranze anche occasionali delle assemblee elettive e dai governi insediati *pro tempore*. A un potere legislativo accentrato, col sostegno di un esecutivo forte, di principio, riuscirebbe agevole imporre maggiori restrizioni e pure programmi rigidi

¹³ Per tutti si v. A. Rosmini-Serbati, *Filosofia della politica*, a cura di M. D’Addio, Milano, ed. Marzorati, s.d. ma 1972, pp. 203 ss.

per le attività economiche e sociali. Va aggiunto che lo schema di organizzazione, previsto nel disegno di legge costituzionale in esame, verrebbe a combinarsi con la prima parte della Costituzione del 1947, riguardante i diritti, che rimarrebbe immutata. Ivi sono incluse le disposizioni programmatiche, con le loro previsioni di penetranti discipline legislative. Resterebbe pure in vigore la “promessa di rivoluzione” inserita al capoverso dell’art. 3, con previsioni di trasformazioni della società civile. Paiono dunque da discernere opposizioni tra le proclamazioni a pro della libertà d’impresa e i meccanismi istituzionali che si vanno proponendo.

Ai fini di maggiore chiarimento sia consentito proporre un confronto fra le nostre vicende costituzionali di oggi e un’esperienza desunta dalla storia costituzionale francese durante il secondo dopoguerra. Un’apposita Assemblea nazionale costituente, eletta dopo il termine delle ostilità, il 21 Ottobre 1945, aveva approvato il successivo 19 Aprile 1946 un progetto di Costituzione poi respinto con referendum popolare il 6 Maggio dello stesso anno 1946. Di quel progetto fu duramente contestata la concezione di sinistra radicale, per la quale erano sorti tanti timori fra i “moderati” e alcuni ceti sociali. Fra i motivi di detta opposizione era proprio la scelta estrema di un sistema unicamerale, con preminenza dell’unica Assemblea nazionale. Sarebbe anche consentito discernere allora il tentativo d’imporre un modello maggioritario in una società “eterogenea”, divisa per conflitti ideologici e sociali. Con riferimento specifico a una siffatta previsione di concentrazione del potere legislativo, sia dai fautori sia dagli oppositori, in quel testo costituzionale si era visto un tipo di governo adatto a imporre restrizioni e sacrifici alle attività commerciali, industriali e finanziarie private.

Il ricordo di detta vicenda dovrebbe rappresentare un insegnamento anche per le revisioni costituzionali oggi propugate per l’Italia, posto che il modello di organizzazione istituzionale definito nel d.d.l. 1429 del 2014 appare particolarmente idoneo a consentire risultati opposti a quelli auspicati dai suoi fautori.

10. Osservazioni finali

Dopo l’esposizione che precede appare ammissibile proporre alcune osservazioni finali, sia pure con carattere frammentato e provvisorio, salvo ripensamento, esposte quasi in appendice. Nella vita pubblica italiana di oggi sono presenti questioni di rilevanza giuridica sulle quali tornerebbe utile riflettere prima d’intraprendere l’instaurazione di un nuovo assetto costituzionale.

a) Come preliminare va ricordato che, nella storia dell’Italia unita, è dato di registrare due fallimenti rovinosi seguiti a conclusione delle due grandi esperienze di governo conformato ai principî liberaldemocratici. α) La prima fu data dalla caduta del governo monarchico parlamentare, per l’avvento del regime fascista. Si ricorda che per quella forma istituzionale era stata conseguita una qualificazione tipica democratica, per la notevole estensione del suffragio divenuto pressoché universale fin dal 1913. β) Stando a voci autorevoli, si parla di

decadenza anche per la “prima” Repubblica ¹⁴. Tante cose sono diverse in tali nostre due esperienze costituzionali. Indubbio vi ha però un carattere comune quanto alla fine. L’uno e l’altro regime erano venuti a cadere non per la sopraffazione dovuta a una sconfitta militare, quindi a una forza esterna, ma per il risultato di degrado e rovina all’ interno dell’ordinamento già stabilito ¹⁵.

b) Può anche essere che stiano mutando il modo d’intendere il significato e la funzione della costituzione scritta. Durante una prima lunga fase essa era definita “legge fondamentale”, dello Stato, siccome intesa a stabilire limiti e regole nella parte meno regolabile della vita degli uomini, l’esercizio dei poteri politici ¹⁶. Da tempo sono venute meno le condizioni storico-spirituali, in cui quelle definizioni erano state accolte. Per vero, lo Stato ha perduto la funzione di depositario unico del potere politico sopra un gruppo di uomini stanziati su di una porzione di spazio riservato. Lo Stato nazionale si rivela insufficiente a provvedere a tutte le necessità della vita collettiva. D’ altro canto, ancora non è dato di discernere un’unità politica continentale comprendente i vecchi Stati nazionali: l’Unione europea non può dirsi tale, almeno secondo gli insegnamenti sinora riconosciuti. Gli Italiani si trovano in uno stadio intermedio, tra lo Stato nazionale, divenuto insufficiente, e l’incompiuta costruzione di un ordinamento politico per tutto il Vecchio Continente.

c) Come per tante figure del diritto positivo, si può pensare che anche per la costituzione scritta, “in senso documentale”, le trasformazioni di fatto possano avvenire per evoluzioni graduali e quindi non in modo rapido e radicale. Così anche nei casi di declino, piuttosto che prevedere una cessazione totale *uno actu*, si direbbe probabile qualche perdita parziale di taluni elementi, col persistere di altri. Così, al presente, persistono convinzioni nel senso di considerare il testo costituzionale ancora come simbolo, almeno per certi aspetti. In secondo luogo pare che lo stesso testo possa mantenere una qualche funzione di regolazione sovraordinata in una pluralità di atti normativi eterogenei, per i quali sono necessari criteri di ripartizione delle attribuzioni.

Secondo caratteri comuni a tanti atti normativi anche il d.d.l. 1429 del 2014, a ragione, può pure venir inteso come un tentativo estremo di padroneggiare il corso degli eventi in un periodo d’incertezze, mediante gli strumenti della legalità razionale. In tal modo riesce, per altro, problematica e oscura qualunque previsione.

¹⁴ In tal senso è da menzionare N. Bobbio, *La nuova Repubblica*, ne *La Stampa*, 2 Febbraio 1994.

¹⁵ Chiaro è, per la suddetta differenza, A. Rosmini Serbati, *Filosofia della politica*, cit. , pp. 69 ss. e passim.

¹⁶ Nel testo è considerata una definizione di G. Capograssi, *Dubbi sulla Costituzione* (1945), in *Opere*, Milano, ed. Giuffrè, 1959, V, pp. 105 ss.

ESTONIA AMID COOPERATION IN THE BALTIC SEA REGION AND EU MEMBERSHIP *

Marco Lunardelli **

Abstract

This Article examines the Republic of Estonia's position in the Baltic Sea region and the European Union from a constitutional law perspective. The Article is divided into two parts. Part I is based on the assumption that Estonia must be set in its own context - the Baltic Sea region, which does not only involve the three Baltic states. International organizations and forums ensuring cooperation in that area are looked through. Furthermore, the European Union Strategy for the Baltic Sea Region, adopted in 2009, is analyzed. Part II, instead, aims at demonstrating that Estonia is a well-integrated EU Member state. Firstly, Estonia's new orientation to the West in the early 1990s is described. Secondly, it is argued that the Constitution approved in 1992 did not boil down to restoring Pre-Soviet constitutional order. The relation between the Constitution and EU law is then explored. Thirdly, scrutiny of EU matters by the Estonian Parliament is addressed. Fourthly, Part II also deals with recent financial stabilization and economic governance measures taken at EU level and their implications on Estonia's sovereignty. The Supreme Court has deemed strengthening stability within the euro area to be included among Estonia's constitutional values.

TABLE OF CONTENTS: Introduction. - I. Cooperation in the Baltic Sea region. - A. The “Baltic states” concept. - B. Inter-parliamentary and inter-governmental cooperation in the Baltic Sea region. - C. The European Union Strategy for the Baltic Sea Region - II. Estonia and the European Union. - A. Estonia in the aftermath of regained independence: approaching the West. - B. Estonia’s Constitution and accession to the EU. - C. The Estonian Parliament dealing with EU matters. - 1. The European Union Affairs Committee of the Parliament and the Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act. - 2. Control of subsidiarity. - 3. IPEX database and COSAC meetings. - D. Financial stabilization and economic governance measures. - 1. Estonia's fiscal austerity policy in 2009. - 2. Measures taken at EU level in recent years and Estonian sovereignty. - Conclusion.

Introduction

This Article examines the Republic of Estonia's position in the Baltic Sea region and the European Union from a constitutional law perspective. The Article is divided into two parts. Part I intends to shed some light into the broad range of international organizations and forums ensuring cooperation in the Baltic Sea region. Estonia, indeed, cannot be analyzed without taking into account its own context, which includes EU member states and neighboring countries. Section A starts by touching upon criticism that has been directed at the “Baltic states” concept in the last two decades and dwells on a theory put forward by Toomas Hendrik Ilves, current President of the Republic of Estonia, in the late 1990s. Despite its questionable scientific foundation, this theory is

* The style used in this Article is experimental as I strived to merge together the American and European approach to writing legal papers.

** Dottorando di ricerca (Ph.D. Candidate) in Public and Economic Law, University of Pisa. I wish to thank Antonio Zorzi Giustiniani, Giuseppe Martinico, and Alfredo Fioritto for useful comments on an earlier draft of the Article. I am also greatly indebted to Fulco Lanchester for supporting my commitment to preparing this essay.

interesting for two reasons. Firstly, it stresses the fact that the overlapping history of the Baltic states in the twentieth century is essentially related to their annexation into the Soviet Union. Secondly, this theory argues that Estonia belongs to the Nordic countries' tradition and, in so doing, it implies that Estonia is different from Latvia and Lithuania - such an issue will be addressed in Part II of the Article. Section B overviews the tangle of international organizations and forums for cooperation in the Baltic Sea region. Only some of those forums are restricted to the three Baltic states. Section C analyses the European Union Strategy for the Baltic Sea Region, adopted in 2009. It was the first macro-regional strategy devised at EU level and proves the increasing interest of EU institutions in the area.

Part II of the Article aims at demonstrating that Estonia is a well-integrated EU member state. Section A outlines the major reforms made by the Estonian government in 1992 to sanction the new orientation to the West after the country regained independence from the USSR. The three Baltic states took on a path towards EU membership, and Estonia showed a more pronounced inclination to becoming a free-market economy from the outset. Overall, Estonia has featured better performances on economic and financial indicators than Latvia and Lithuania have since the early 1990s. Section B looks through the constitutions Estonia adopted in the twentieth century and maintains that enactment of 1992 Constitution was not tantamount to merely restoring pre-Soviet constitutional order. The current Constitution contains no express reference to either accession to the European Union or to EU law. A 2003 act of the Parliament approved by referendum, however, resulted in rendering Estonia's European integration process constitutional without formally amending the Constitution. Section C explores the Estonian Parliament approach to EU matters. Subsection 1 focuses on the parliamentary committee dealing with EU matters - the European Union Affairs Committee. A chapter of the Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act, added in 2004, lays down rules for scrutinizing EU matters. Subsection 2 looks into the control of subsidiarity carried out at parliamentary level. Subsection 3 briefly accounts for the Estonian Parliament's usage of IPEX database ¹ and attendance at COSAC ² meetings by members of the Parliament. Finally, Section D is concerned with financial stabilization and economic governance measures. Subsection 1 looks through the fiscal austerity policy the Estonian government adopted in 2009. This policy prompted *The Economist*, in 2009, to talk about the "Estonian exception" among the Baltic states ³ and enabled the country to switch to the euro on 1 January 2011 ⁴. Estonia was the first Baltic state to join the euro zone ⁵. Subsection 2 deals with the restrictions on Estonian sovereignty

¹ IPEX database makes available on the Internet draft legislative proposals and other documents coming from EU institutions, as well as national parliaments' material.

² The Conference of the Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union.

³ *The Economist*, *The Estonian Exception. Estonia Gets a Boost, but Worries Persist about Its Baltic Neighbors*, 29 October 2009, available at <http://www.economist.com/node/14774730>.

⁴ See COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Decision of 13 July 2010 in accordance with Article 140(2) of the Treaty on the adoption by Estonia of the euro on 1 January 2011 (2010/416/EU), O.J. 2010 L 196/1.

⁵ Latvia introduced the euro on 1 January 2014. See COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Decision of 9 July 2013 on the adoption by Latvia of the euro on 1 January 2014 (2013/387/EU), O.J. 2013 L 195/24. Lithuania, instead, will face the changeover to the common currency on 1 January 2015. See COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION - GENERAL AFFAIRS, Press Release 12092/14, 23 July 2014, 2 (reporting that the General Affairs Council of the EU, at a meeting held on 23 July

arising from the measures taken by the European countries at EU and inter-governmental level since 2010 to cope with the financial crisis. Those restrictions have been deemed to be compatible with Estonia's Constitution by the Supreme Court. The Court has argued that strengthening stability within the euro area is now one of Estonia's constitutional values.

I. Cooperation in the Baltic Sea region A. The "Baltic states" concept

Estonia, Lithuania, and Latvia are often referred to as "Baltic states". They have experienced plenty of analogies in political and constitutional history since the Russian Empire's domination ended. After gaining independence in the late 1910s, each of these countries adopted a constitution providing for a parliament as the dominant institution. The democratic phase did not last long. Lithuania, however, shifted to an authoritarian regime some years earlier than Estonia and Latvia did ⁶. History of those countries got back onto the same track when they underwent occupation by the Red Army in 1940. Estonia, Lithuania, and Latvia shared subjection to the Soviet Union for nearly fifty years ⁷. At least since the end of the Cold War, however, many historians and political scientists have challenged propriety of the phrase "Baltic states" ⁸. Considering those countries as a whole is straining, even though simplification is a recurrent method of addressing issues when it comes to geopolitics ⁹. It has been maintained that "the Baltic concept begins in Latvia and

2014, adopted a decision "allow[ing] Lithuania to become the 19th member of the euro area on 1 January 2015"). See, also, EUROPEAN COMMISSION, COM(2014) 489 final, Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Fourteenth Report on the practical preparations for the future enlargement of the euro area*, 23 July 2014.

⁶ After a successful coup d'état, Antanas Smetona became President of the Republic of Lithuania (for the second time) in 1926 and progressively installed an authoritarian regime lasting until 1940. See R. J. MISIUNAS - R. TAAGEPERA, *The Baltic States. Years of Dependence, 1940-1990* [hereinafter, *The Baltic States*], 11 (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1993) (noting that "[t]he process of democratic disintegration was somewhat more long-drawn out in Estonia and Lithuania [than in Lithuania]"). Estonia became an authoritarian state between late 1933 and early 1934, while Latvia had a changeover to authoritarianism in 1934, upon initiative of then-Prime Minister Kārlis Augusts Vilhelms Ulmanis. ID., at 12 (adding that the anti-democratic regime in Latvia turned out to be harsher than those Estonia and Lithuania underwent).

⁷ On 17-18 June 1940, the Red Army occupied the three Baltic countries, thereby carrying into effect the Secret Additional Protocol to the German-Soviet Nonaggression Pact, signed on 23 August 1939. The Protocol stipulated that "[i]n the event of a territorial and political rearrangement in the areas belonging to the Baltic States [...], the northern boundary of Lithuania [should] represent the boundary of the spheres of influence of Germany and U.S.S.R." See R. J. SONTAG - J. S. BEDDIE (eds.), *Nazi Soviet Relations 1939-1941. Documents from the Archives of the German Foreign Office*, 78 (Department of State - G.P.O., 1948). Those countries' occupation led to the establishment of three Soviet socialist republics. The Secret Additional Protocol to the Molotov-Ribbentrop Pact included Finland among the Baltic states, thus within the Soviet sphere of influence. See P. PIIRIMÄE, *The Idea of "Yule Land"*, *Baltic Worlds*, 4, 2011, 36, 36 (laying stress on the fact that Finland was commonly regarded as a Baltic state before World War II broke out). Finland, however, put up a gallant resistance, which prevented the Red Army from taking over the country. Nobody included Finland among the Baltic States anymore. Finland has perfectly fit in with the Nordic countries since the end of World War II. Accordingly, the Baltic Sea region has conventional borders depending on the Soviet Union's expansion in the twentieth century. As Piirimäe maintains, "the term 'Baltic' still carries a lot of its Soviet legacy and is therefore a constant reminder of the less fortunate period in the history of the region". ID. See, also, E. ANNUS, *The Problem of Soviet Colonialism in the Baltics*, *Journal of Baltic Studies* 43, 2012, 21.

⁸ See A. PURS, *Baltic Facades: Estonia, Latvia and Lithuania since 1945*, 11 (London: Reaktion, 2012) (characterizing the concept of Baltic States as one of the "geographic constructs" forged during the Cold War). The Author also points out that "the number of people [in Estonia, Lithuania, and Latvia] that would exclusively identify themselves as Baltic is infinitesimally small". ID.

⁹ ID., at 12 (noting that the phrases "Baltic States" and "Baltic Countries" are still of common usage at international level to pinpoint the Baltic Sea region, so the underlying concept "continues to have meaning").

ripples out to include Estonia and Lithuania”¹⁰. The three countries do not have the same language¹¹, religion¹², or historical roots¹³. Toomas Hendrik Ilves stated in a famous speech delivered in 1999 that those countries have in common only tragic memories - “occupations, deportations, annexation, sovietization, collectivization, russification”¹⁴. Apart from such “unhappy experiences, [there exists] no Baltic identity”¹⁵.

In his address, not only did Ilves direct severe criticism at the “Baltic states” concept¹⁶. He also argued that Estonia was “a member of Yuleland”¹⁷ and by that he meant a Nordic country. By assuming that geographic regions are just mentally molded¹⁸, Ilves pinpointed an area which “extend[ed] from Iceland and Britain through the Scandinavians to the Finnic lands [and] include[d] Estonia . . .”¹⁹. He based his assertion on linguistic data. The term for Christmas, which is “Yule” in English, has a common origin - he observed - in all the languages spoken in the region²⁰. This lexical similarity is found neither in the other Baltic states nor in Russia²¹ - they are not believed to fall within Yuleland, indeed. Clearly, Ilves was just seeking to find evidence to back up the case that Estonia belongs in the Nordic region rather than the Baltic Sea one. He claimed that Estonia shared much more than

¹⁰ ID. Furthermore, the Author characterizes Latvia as “the glue that holds Estonia and Lithuania together”. ID.

¹¹ Estonian is a Finno-Ugric language closely related to Finnish. On the contrary, Latvian and Lithuanian are the only Baltic languages still spoken today and they belong to the Indo-European language family, like most European languages. See P. PIIRIMÄE, *The Idea of “Yule Land”*, *supra*, note 7, at 38 (noting that linguistic affinity between Estonian and Finnish is one of the factors “prompting [the Estonians] to look toward the North in search of kin, rather than toward the South”). After all, the Estonian name for the Baltic Sea - “Läänemeri”, which means “the Western Sea” - does not hint at the term “Baltic”. ID.

¹² Estonia is known for being one of the least religious countries in the world as the overwhelming majority of the population does not profess any belief in a god. According to official statistics, Eastern Orthodox Christianity comes first among those feeling an affiliation to a religion and is practiced mainly by the Russian minority dwelling in the country. Most ethnic Estonians who do not identify themselves as either atheist or agnostic are Lutheran Christians. See PC0454: At Least 15-Year-Old Persons by Religion, Sex, Age Group, Ethnic Nationality and County, 31 December 2011, available at <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=PC0454&lang=1> (retrieved 26 July 2014). The Evangelical Lutheran Church, instead, is the most spread religion in Latvia. Roman Catholics form the second largest religious group. See *Tieslietu ministrija iesniegtie reliģisko organizāciju pārskati par darbību 2011. gadā* (in Latvian) (retrieved 26 July 2014). In Lithuania, finally, roughly 77% of citizens belong to the Roman Catholic Church. See DEPARTMENT OF STATISTICS TO THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF THE LITHUANIA, *Ethnicity, mother tongue and religion*, 15 March 2013.

¹³ See H. REBAS, *Can the Baltics Be Defended*, *Baltic Defence Review* 1 (1999) 24, 1 (contending that “[h]istorically . . . ‘the Baltics’ is a fairly new and a rather hollow concept”). The Author also argues that “[t]he partly propagandistic notion ‘the Baltics’ simply carries along far too much of historical and present insignificance”. ID., at 6.

¹⁴ T. H. ILVES, *Estonia as a Nordic Country*, speech to the Swedish Institute for International Affairs, 14 December 1999, available at <http://vm.ee/en/estonia-nordic-country>.

¹⁵ ID. See, also, H. REBAS, *Can the Baltics Be Defended*, *supra*, note 13, at 6 (observing that there has never existed “any noteworthy feeling of a ‘Baltic identity’ anywhere - except in some exile centres like the Pinneberg University outside Hamburg in the late 1940’s, in Stockholm, New York and Toronto, during the ad hoc ‘Baltic Peace and Freedom Cruise’ in the Baltic Sea in 1985, and of course in Soviet GULAG prison camps”) (referring to H. REBAS, *Balti koostöö - probleem või võimalus?*, *Akadeemia* 9/1998, Tartu, 1795, 1808-10) (in Estonian).

¹⁶ See A. PURS, *Baltic Facades*, *supra*, note 8, at 9 (noting that “[Ilves] attacks on the core of the Baltic idea, developed while he was Minister of Foreign Affairs, have become the most celebrated and withering critiques of the entire concept”).

¹⁷ T. H. ILVES, *Estonia as a Nordic Country*, *supra*, note 14, ID. Ilves first developed the concept of “Yule-land” in 1998. See T. H. ILVES, *Jõulumaa ehk vaimse geograafia enesemääramine* (Yule Land or the self-definition of mental geography), *Eesti Ekspress*, 24 December 1998.

¹⁸ See P. PIIRIMÄE, *The Idea of “Yule Land”*, *supra*, note 7, ID. (referring to the concept of “Yule Land” elaborated by Ilves as “an example of a conscious reconstruction of mental geographies”). This concept, indeed, “is based on an entirely plausible assumption that “regions” do not exist in nature but are formed in people’s heads”. ID.

¹⁹ T. H. ILVES, *Estonia as a Nordic Country*, *supra*, note 14, ID.

²⁰ Actually, Ilves clarified that the term “Yule” also means solstice, i.e., “the return of the sun, one of the two highpoints in the pre-Christian Calendar of the hyperboreans”. ID.

²¹ ID. (In Latvian “Yule” is *Ziemastvetki*, in Lithuanian *Kaledos*, in Russian *Роздество*).

linguistic affinity with the other Yulelanders. Finland, Sweden, Norway, Denmark, Iceland, and the British Isles are known for having a low rate of corruption in the public sector and being among the world leaders in information and communications technology (ICT) ²². As Ilves gave his speech, Estonia was catching up with those countries ²³. Nowadays, Estonia is performing well in both ICT and shortage of corruption, according to recent world rankings, and tops Lithuania and Latvia ²⁴. The gap that used to separate Estonia from the UK and Nordic countries, however, has not been entirely filled up and Estonia still lags behind a little ²⁵.

B. Inter-parliamentary and inter-governmental cooperation in the Baltic Sea region

Countries in the Baltic Sea region broadly considered have developed forms of cooperation since the early 1990s. Firstly, those countries cooperate at parliamentary level. The Baltic Sea Parliamentary Conference (BSPC) is a forum for political dialogue gathering members of national and regional parliaments in the Baltic Sea region, as well as representatives of supranational organizations ²⁶. Finland promoted and hosted the first parliamentary conference on the Baltic Sea area in 1991 ²⁷. Such a conference was replicated in 1992 and

²² ID. (“Today, Yulelanders rank the highest in the world in Internet connections and in mobile phone penetration, lowest in the world in corruption”).

²³ Ilves pointed out that, at the time of his speech, Estonia ranked eleventh in the whole of Europe in Internet connections - a really astonishing position for a country which had regained its independence only eight years before. Estonia turned out to be “by far the highest ranked former Communist country and . . . more interneted than half [of the then EU Member States]”. ID. By the same token, Estonia was exhibiting constant improvements in mobile phone penetration. ID. (noting that Estonia’s membership in Yuleland was further proved by “high-tech identity, mobile-phone use, where [Estonia was] ahead of even Germany and quickly catching up to the world leaders, the Scandinavians”). Ilves also stressed the fact that Estonia was markedly reducing its level of corruption in public administration and thus approaching the low rate registered in the UK and Nordic countries. ID.

²⁴ The Global Information Technology Report (GITR) has been published yearly by the World Economic Forum since 2002. That report employs the so-called “Networked Readiness Index (NRI)” to detect “the . . . state of ICT readiness in the world”. *The Global Information Technology Report 2014*, v, available at http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalInformationTechnology_Report_2014.pdf. According to the Networked Readiness Index 2014 [hereinafter, NRI 2014], Estonia ranks 21st, whereas Lithuania and Latvia rank respectively 31st and 39th. *The Global Information Technology Report 2014*, xxi. As to level of corruption, recent statistics show that Estonia’s public sector is perceived to be the 28th least corrupt in the world. Lithuania, instead, ranks 43rd and Latvia 49th. See, *Corruption Perceptions Index 2013*, available at <http://www.transparency.org/cpi2013/results>.

²⁵ The NRI 2014 finds that the UK and Nordic countries are positioned among the top ten, except for Denmark and Iceland, which rank respectively 13th and 19th. Finland comes first. See *The Global Information Technology Report 2014*, *supra*, note 24, ID. Similarly, Estonia is trumped in low rate of corruption by Northern European countries, all of them featuring among the top 15. Denmark ranks first. See *Corruption Perceptions Index 2013*, *supra*, note 24, ID.

²⁶ The parliaments of 11 countries are members of the BSPC: Denmark, Estonia, Finland, Germany, Iceland, Latvia, Lithuania, Norway, Poland, Russian Federation (Federation Council and the State Duma), Sweden. Furthermore, the assemblies of 11 regions or cities have membership in the BSPC - the Åland Islands (or Åland), Free and Hanse City of Bremen, Free and Hanse City of Hamburg, Faeroe Islands, Greenland, Kaliningrad Region, the Karelian Republic, the Leningrad Region, Mecklenburg-Vorpommern, the City of St. Petersburg, Schleswig-Holstein. The BSPC also includes the Baltic Assembly, the European Parliament, the Nordic Council, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, and the Parliamentary Assembly of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE).

²⁷ The 1st Baltic Sea Parliamentary Conference took place in Helsinki, Finland, on January 7-9 1991. In addition to discussing the Baltic states’ transition to market economy and other economic issues, the conference dealt with cooperation in trade, culture, and environment in the Baltic Sea region.

1994²⁸. The conference has been held once a year - in August or September - since 1995²⁹. According to the 2011 Rules of Procedure³⁰, the BSPC's mission is "to raise awareness and opinion on issues of current political interest and relevance for the Baltic Sea Region; to promote and drive various initiatives and efforts to support a sustainable environmental, social and economic development of the Baltic Sea Region; and to enhance the visibility of the Baltic Sea Region and its issues in a wider European context"³¹. The Baltic Sea area turns out to be a collection of heterogeneous situations. Nonetheless, the Rules of Procedure stipulate that the BSPC is also aimed at "strengthen[ing] the common identity of the Baltic Sea Region by means of close co-operation between national and regional parliaments on the basis of equality"³².

Secondly, cooperation in the Baltic Sea region occurs at governmental level. In particular, the Council of the Baltic Sea States (CBSS) is a twelve-member³³ political forum ensuring inter-governmental coordination. CBSS chairmanship is subject to yearly rotation - every year a member state takes over presidency from another. The CBSS was established in 1992 by the ministers of foreign affairs of the Baltic Sea area upon Denmark and Germany's initiative³⁴. Those ministers realized that the end of the Cold War should lead to a notable rise in relations within the Baltic Sea region. The so-called Copenhagen Declaration, which sanctioned the creation of the CBSS, pointed out that "recent dramatic changes in Europe herald[ed] a new era of European relations where the confrontation and division of the past [were] replaced by partnership and cooperation"³⁵. In the Copenhagen Declaration, the CBSS was defined as "a regional undertaking to promote new ideas for cooperation while maintaining close relations with other States and international organizations"³⁶. Furthermore, the ministers gathered in Copenhagen deemed enhancing cooperation in the Baltic Sea area to be "an important step towards further economic integration in Europe as a whole"³⁷. Like the BSPC, the CBSS encompasses "strengthen[ing] the idea of regional identity"³⁸ among its objectives. The Copenhagen Declaration, indeed, asserted that "a

²⁸ The 2nd Baltic Sea Parliamentary Conference took place in Oslo, Norway, on April 22-24 1992 and the 3rd in Warsaw, Poland, on May 5-6 1994.

²⁹ The 4th Baltic Sea Parliamentary Conference, Roenne, Denmark, September 12-13 1995.

³⁰ BSPC Rules of Procedure were first adopted by the 8th Baltic Sea Parliamentary Conference (BSPC) on 8th September 1999 in Mariehamn and amended several times over time. The version of the rules currently in force was adopted by the 20th Baltic Sea Parliamentary Conference, Helsinki 30 August 2011.

³¹ BSPC Rules of Procedure (2011), 1.1.

³² Rules of Procedure, 1.2.

³³ CBSS's members are Denmark, Estonia, Finland, Germany, Iceland, Latvia, Lithuania, Norway, Poland, Russia, Sweden, and the European Commission. Furthermore, twelve countries are officially recognized as having the status of observers - Belarus, France, Ireland, Italy, Netherlands, Romania, Slovakia, Spain, Turkey, Ukraine, United Kingdom, United States of America.

³⁴ 1992 CBSS 1st Ministerial Session - Copenhagen Declaration, Conference of Foreign Ministers of the Baltic Sea States, Copenhagen, Denmark, 5-6 March 1992.

³⁵ ID., at 1. The Copenhagen Declaration also argued that boosting cooperation in the Baltic Sea region required that all countries in the area enjoy democratic institutions and market economies. ID., at 1-2 ("The Ministers of the Baltic Sea States . . . stressed that they are prepared to protect, support and develop democratic institutions, especially in the new democracies . . . [They also] noted that in the new Europe, the market mechanism is the basic principle of economic relations within and between the Baltic Sea States").

³⁶ ID., at 1.

³⁷ ID., at 2.

³⁸ ID., at 3.

shared basis cultural heritage - but with different expressions - binds the countries surrounding the Baltic Sea together [...]”³⁹. In addition to ministers’ meetings⁴⁰, summits gathering heads of governments in the Baltic sea area have been held since 1996. At their first summit, the heads of governments stressed that their cooperation was essentially aimed at improving “the living and working conditions of [the Baltic Sea region’s] peoples within the framework of sustainable development, sustainable management of natural resources and protection of the environment”⁴¹. Besides economic development and environment, areas of interest for cooperation pinpointed at that summit were civil security, maritime and nuclear safety⁴². The 7th Baltic Sea States Summit held in Riga in 2008 approved CBSS long-term priorities⁴³, which in 2014 were renewed and reformulated as follows - “Regional Identity, Sustainable and Prosperous Region and Safe and Secure Region”⁴⁴. Moreover, at the 8th Baltic Sea States Summit, the heads of governments adopted a declaration committing CBSS member states to improving cooperation in the Baltic Sea region⁴⁵. This declaration was implemented in 2014⁴⁶. Thirdly, the Baltic Sea States Subregional Co-operation (BSSSC), an organization founded in 1993, ensures that regions and other sub-national entities in the Baltic Sea area⁴⁷ also enjoy a political network to enhance cooperation in various fields⁴⁸.

Some forums for inter-parliamentary and inter-governmental cooperation relate to only Estonia, Latvia, and Lithuania - the Baltic states. The main organization embodying cooperation at parliamentary level among those countries is the Baltic Assembly (BA). It was established on 8 November 1991 but its roots date back to the late 1980s, when the Baltic countries’ frustration over the Soviet domination sprang up⁴⁹. Indeed, a 1990 joint

³⁹ ID. The alleged common heritage was considered to be “a fertile starting point for the further development of cultural ties between the participating countries”. ID.

⁴⁰ See C. KASACK, *Interaction of inter-parliamentary with inter-governmental bodies: The example of the Baltic Sea Region*, in A. KASEKAMP (ed.), *The Estonian Foreign Policy Yearbook 2005*, 139 (Tallinn: Estonian Foreign Policy Institute, 2005) (noting that since CBSS was established, member states’ foreign ministers have held meetings yearly, while other ministers have met to discuss specific issues without a regular schedule). The Author also recalls that at the Kolding Summit in 2000, the heads of government agreed that the CBSS would act as a sort of linking body, capable of overseeing “all regional inter-governmental, multilateral cooperation among CBSS states”. ID., at 139, note 6 (referring to *Chairman’s Conclusions, Baltic Sea Co-operation and European Stability and Integration*, Baltic Sea States Summit, Kolding, Denmark, 12-13 April 2000).

⁴¹ *Presidency Declaration*, 1st Baltic Sea States Summit, Visby, 3-4 May, 1996, 1.

⁴² ID.

⁴³ *The Declaration on the reform of the Council of the Baltic Sea States*, adopted at CBSS Ministers’ Deputies Meeting in Riga on 3 June 2008, established some long-term priorities for CBSS - environment, including climate change; economic development; energy; education and culture; civil security and the human dimension. On the following day, CBSS member states’ heads of government endorsed the declaration and the long-term priorities it set out. See 7th Baltic Sea States Summit, Riga, Latvia, 4 June 2008 - Chairman’s Conclusions.

⁴⁴ *Decision by the Council of the Baltic Sea States on a review of the CBSS long term priorities*, 20 June 2014, 2.

⁴⁵ See *Vilnius Declaration, A Vision for the Baltic Sea Region by 2020*, 8th Baltic Sea States Summit, Vilnius, Lithuania, 2 June 2010.

⁴⁶ See Declaration of the Council of the Baltic Sea States on the implementation of the Vilnius Declaration on *A Vision for the Baltic Sea Region by 2020*, 20 June 2014.

⁴⁷ BSSSC members are regional entities in an area where ten countries are located - the nine countries bordering the Baltic Sea (Denmark, Estonia, Finland, Germany, Latvia, Lithuania, Poland, Russia, Sweden), and Norway.

⁴⁸ *Declaration on Baltic Sea States Subregional Co-operation*, Stavanger, Norway, 7-8 October 1993, 1-2 (identifying some areas “particularly well suited for expanded co-operation at the subregional level”, such as trade and investments, environmental protection and energy, health, education and research, networks of transportation and communication).

⁴⁹ See K. O’CONNOR, *The History of the Baltic States*, 154 (Connecticut: Westport, 2003) (noting that the elections of the USSR’s Congress of People Deputies (CPD) held in March 1989 provided the Baltic movements for independence - the

resolution adopted by the Baltic states' supreme councils ⁵⁰ laid the foundation for the BA ⁵¹. According to the Baltic Assembly Statutes ⁵², the three countries' parliaments appoint representatives to the BA ⁵³. Other than mooting matters falling within the member states' national parliaments and governments, the BA is empowered to issue decisions on those matters ⁵⁴. The Statutes also shaped the BA as a dynamic body building and keeping relations with other international - or regional - organizations ⁵⁵. The Baltic Council of Ministers (BCM), instead, embodies inter-governmental cooperation among the Baltic states. Its structure includes different bodies made up of the three member states ⁵⁶, even though the Prime Ministers' Council enjoys the leading role ⁵⁷. In addition to coordinating actions taken by the national governments in matters that are of interest to the Baltic states, BCM has properly executive functions ⁵⁸. The BCM's activities, however, need to be chimed with those carried out by the BA. Such harmonization is guaranteed by the Baltic Council - a political forum for coordination between the Baltic states' national parliaments and

Popular Front of Estonia (*Rahvarinne*), the Popular Front of Latvia (*Tautas Fronte*), and the reform movement of Lithuania (*Sąjūdis*) - with an actual chance to make their voice heard). Those movements, indeed, influenced the selection of the Baltic States' representatives to the CPD, a good deal of whom came from the very popular fronts. Baltic deputies found in the CPD "a medium through which to articulate their demands for sovereignty within the USSR". ID. In addition to requesting economic autonomy, those deputies fought for having illegitimacy of the Soviet rule over the Baltic States recognized. ID. The popular fronts joined forces beginning from 1989 and raised the level of opposition. ID., at 155 (maintaining that "[f]rom 1989 onwards Baltic nationalists saw cooperation as a vital component of their effort to break free of Soviet rule".) Frustration over the USSR reached its apex when the three Baltic States' popular fronts organized a rally loaded with symbolic meaning - the so-called "Baltic Way". On 23 August 1989, exactly fifty years after the Molotov-Ribbentrop pact and its now-notorious secret protocol, almost two million people held one another by the hand, thereby forming an unbroken human chain from Tallinn to Vilnius. This telling demonstration, which rendered the world aware of the Baltic States' request for greater autonomy, fit in with the Singing Revolution. The phrase "Singing Revolution" was coined by Estonian artist Heinz Valk and refers to a series of spontaneous mass gatherings - beginning from 1987 - during which Estonian people used to sing national songs at music festivals. Symbolically defying the USSR and crying for independence by singing patriotic songs became a spread practice in the Baltic states in the period from 1987 to 1991. See U. KOCKEL, *Everyday culture in Europe*, 112 note 1 (laying stress on the fact that the Singing Revolution "drew upon a hundred-year tradition of mass singing, and [it] took place during annual National Folk Song Festivals that were organized regularly since the end of nineteenth century").

⁵⁰ The supreme councils acted as Supreme Soviets in Estonia, Latvia, and Lithuania in the period 1990 to 1992-1993. Therefore, they were just transitional legislative bodies leading up to the Baltic states' adoption of new (democratic) constitutions.

⁵¹ On 1 December 1990, in Vilnius, members of the supreme councils of Estonia, Latvia, and Lithuania came out with the decision of establishing the Baltic Assembly.

⁵² The Statutes of the Baltic Assembly were adopted on 29 May 1999 at the 14th Session, held in Vilnius. They replaced the Regulations of the Baltic Assembly, originally enacted in 1993. The BA Statutes have been amended several times. The latest amendments go back to 25 November 2011.

⁵³ Article 2 of the Statutes provides that the parliament of each Baltic state appoints "from 12 to 20 parliamentarians to the Baltic Assembly (national delegation, including its chairman and vice chairman), in accordance with the approved rules of procedure and the principle of proportional political representation in the national delegation".

⁵⁴ See Article 3 of the Statutes.

⁵⁵ ID.

⁵⁶ Article 2 of the Terms of Reference for the Baltic Council of Ministers, adopted by the heads of government of Estonia, Latvia, and Lithuania in Tallinn on 13 June 1994 and amended on 28 November 2003 [hereinafter, *Terms of Reference*], includes the following bodies within the BCM's structure - the Prime Ministers' Council, the Co-operation Council, the Secretariat, and the Committees of Senior Officials.

⁵⁷ Article 3 of the Terms of Reference stipulates that the BCM acts "under the guidance" of the Prime Ministers' Council.

⁵⁸ Pursuant to Article 1 of the Terms of Reference, not only does the BCM promotes "extensive and substantial co-operation", but it also drafts and implements "relevant measures" and fulfills "the tasks assigned in accordance with the agreements concluded".

governments⁵⁹. Basic regulation of the Baltic Council was provided for in a 1994 agreement entered into by the republics of Estonia, Latvia, and Lithuania⁶⁰. A 2003 protocol amended the agreement and defined the Baltic Council simply as “an annual joint meeting” of the BA and BCM⁶¹. Priority areas for Baltic cooperation are annually pinpointed by the BA and BCM within the Baltic Council⁶². Since 2003, one member state rotating every calendar year has taken over chairmanship of both the BA and BCM. Therefore, the Baltic country being entrusted with annual chairmanship also presides over that year’s session of the Baltic Council⁶³.

C. The European Union Strategy for the Baltic Sea region

In recent years, the European Union has taken into great account the Baltic Sea region, considered as a whole. In 2009, the European Council approved the EU Strategy for the Baltic Sea Region (EUSBSR)⁶⁴, prepared by the European Commission⁶⁵. The EUSBSR applies to eight countries - Denmark, Estonia, Finland, Germany, Latvia, Lithuania, Poland, Sweden. It is aimed at fostering cooperation among those countries in various fields, ranging from environment to energy, from competitiveness of markets to research and innovation⁶⁶. The EUSBSR was the first macro-regional strategy devised at EU level. Another strategy, the EU Strategy for the Danube Region (EUSDDR), was adopted by the Commission in

⁵⁹ The Protocol of Co-operation between the Baltic Assembly and the Baltic Council of Ministers signed on 14 April 1996 stated that the Baltic Council represented “the highest form of co-operation” between the BA and BCM.

⁶⁰ Agreement on Baltic Parliamentary and Governmental Co-operation Between the Republic of Estonia, the Republic of Latvia and the Republic of Lithuania, Tallinn, 13 June 1994 (in particular, Article 6).

⁶¹ Article 3 of the Protocol amending the Agreement on Baltic Parliamentary and Governmental Co-operation between the Republic of Estonia, the Republic of Latvia and the Republic of Lithuania, Vilnius, 28 November 2003 [hereinafter, “the 2003 Protocol”]. Article 3 of the 2003 Protocol replaced Article 6 of the 1994 agreement. Under the new provision, the Baltic Council is meant to include: a session of the BA; a meeting between the Presidium of the Baltic Assembly and the Co-operation Council of the Baltic Council of Ministers; a meeting of the latter which BA bodies are precluded from attending. Furthermore, the Chairman of the Co-operation Council of the Baltic Council of Ministers has the duty to report during the BA session of the Baltic Council “on co-operation between the Baltic States during the previous year, on activities related to the resolutions adopted by the Baltic Assembly during the year in question, and on plans for further co-operation”.

⁶² Article 3 of the Protocol provides that “[p]riorities for Baltic co-operation for the coming year shall be approved by the Baltic Assembly and the Co-operation Council of the Baltic Council of Ministers in their respective sessions during the Baltic Council”.

⁶³ Estonia has chairmanship of the Baltic Council in 2014. A joint statement issued at the 19th Baltic Council (2013) set out the priorities for Baltic cooperation that the Estonian presidency would focus on. See Joint Statement of the 19th Baltic Council, Riga, 28 November 2013.

⁶⁴ See EUROPEAN COUNCIL, *Presidency Conclusions*, 15265/1/09, 29-30 October 2009, 11 (maintaining that the EUSBSR should “contribute to the economic success of the region and to its social and territorial cohesion, as well as to the competitiveness of the EU”).

⁶⁵ See EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region*, COM(2009) 248 final, 10 June 2009.

⁶⁶ See EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the added value of macro-regional strategies*, SWD(2013) 233 final, 27 June 2013, 77 (stating that the EUSBSR “provides an integrated framework for improving the environmental condition of the [Baltic Sea], transport bottlenecks and energy interconnections as well as facilitating the development of competitive markets across borders and common networks for research and innovation”).

December 2010 ⁶⁷ and endorsed by the European Council in June 2011 ⁶⁸. A third one - the EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region - was adopted by the European Commission in June 2014 ⁶⁹ and endorsed by the European Council at the meeting held on 23-24 October 2014 ⁷⁰. Moreover, a strategy concerning the Alpine region is currently going through public consultation. All the strategies pinpointed both issues to tackle - and eventually overcome - and goals to achieve by boosting cooperation within the area involved. Issues and goals are grouped under the name “challenges”. The EUSBSR listed four key challenges - developing a sustainable environment; enhancing the area’s prosperity; increasing economic attractiveness of the region; ensuring its security ⁷¹. Furthermore, the macro-regions identified at EU level embrace not only EU member states, but also third countries. Article 2(31) of 2013 Common Provisions Regulation (CPR) ⁷² defines a macro-regional strategy as “an integrated framework endorsed by the European Council, which may be supported by the ESI Funds among others, to address common challenges faced by a defined geographical area relating to Member States and third countries located in the same geographical area which thereby benefit from strengthened cooperation contributing to achievement of economic, social and territorial cohesion”.

Programs, actions, and projects involving various stakeholders ⁷³ need financial resources to implement the EUSBSR and other strategies. European funds, member states’ resources, and so-called seed money instruments ⁷⁴ are to be harmonized with the goals the EU institutions intend to achieve through macro-regional strategies. The European Commission has pointed to “the importance of aligning the relevant existing and future sources of funding with the objectives of the EUSBSR” in order to maximize the impact of the EUSBSR itself ⁷⁵. The Commission has suggested various paths that could be taken for

⁶⁷ EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for Danube Region*, COM(2010) 715 final, 8 December 2010.

⁶⁸ EUROPEAN COUNCIL, *Conclusions*, EUCO 23/11, 23-24 June 2011, 13.

⁶⁹ EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Adriatic and Ionian Region*, COM(2014) 357 final, 17 June 2014.

⁷⁰ See EUROPEAN COUNCIL, *Conclusions*, EUCO 169/14, 23-24 October 2014, 15.

⁷¹ EUROPEAN COMMISSION, COM(2009) 248 final, *supra*, note 65, at 3.

⁷² Regulation (EU) No. 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006.

⁷³ EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region*, COM(2012) 128 final, 3 March 2012, 5 (assigning different roles and tasks to the main four groups of stakeholders - National Contact Points (NCPs), Priority Area Coordinators (PACs), Horizontal Action Leaders (HALs), Flagship Project Leaders (FPLs) - in order to improve the governance of the EUSBSR’s implementation process, with the Commission itself ensuring “overall coordination” of that process).

⁷⁴ See EUSBSR, *Seed Money Facility Manual*, last updated: 25 August 2014, available at http://seed.eusbsr.eu/images/downloads/2014.08.14_Facility%20Manual_FINAL.pdf. See, also, EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region - Action Plan*, SEC(2009) 712/2, February 2013, 20 (clarifying that the EUSBSR Seed Money Facility “focuses on the preparation phase of project applications contributing to the objectives of the Strategy”).

⁷⁵ *Id.*, at 21.

member states “and bodies in charge of implementing programmes” to achieve alignment of funding with the EUSBSR’s objectives and priorities ⁷⁶. One of the ways proposed by the Commission to gain the alignment is “identifying potential cooperation projects (projects idea) and its partners in the Partnership Agreement and/or Operational Programmes” ⁷⁷. In June 2014, the European Commission adopted partnership agreements with the three Baltic states for the use of European Structural and Investment Funds (ESIF) ⁷⁸ in the period 2014 to 2020 ⁷⁹. As noted in the Estonia Partnership Agreement, ESIF are crucial to founding the implementation of EUSBSR objectives and priorities ⁸⁰.

In updating the overall framework of the EUSBSR, a 2012 communication of the European Commission identified three main objectives - “Save the Sea; Connect the Region; Increase Prosperity” ⁸¹. In the same communication, the Commission maintained that effective implementation of the EUSBSR called for cooperation with third countries ⁸². The document also recommended increasing relations with neighboring countries, especially with the Russian Federation. The Baltic Sea Region Programme 2014-2020 is a European Territorial Cooperation programme involving eight EU member states ⁸³ and three neighboring countries - Norway, Belarus, and Russia. The Joint Programming Committee, made up of all participating states, approved the Cooperation Programme on 14 May 2014. The European Commission is expected to give its approval by the end of year. The Programme includes four priorities, one of which is intended to support stakeholders of the EUSBSR. The Programme and EUSBSR, indeed, are supposed to be more interdependent than they used to be under the funding period 2007-2013, so as to “reinforce each other” ⁸⁴. Among the EUSBSR overall objectives, the environment issue has been considered particularly compelling from the outset ⁸⁵.

Improving the environment in the Baltic Sea region requires coordination with international forums such as the Baltic Marine Environment Protection Commission

⁷⁶ ID.

⁷⁷ ID.

⁷⁸ ESIF include five EU-level funds - the European Regional Development Fund (ERDF); the European Social Fund (ESF); the Cohesion Fund (CF); the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD); the European Maritime and Fisheries Fund (EMFF). The legislative package establishing the new EU funds was adopted on 17 December 2013 - Regulation (EU) No. 1301/2013 on ERDF; Regulation (EU) No. 1304/2013 on ESF; Council Regulation (EU) No. 1300/2013 on CF; Regulation (EU) No. 1305/2013 on EAFRD. That package also encompassed CPR Regulation (*see, supra*, note 72) as well as Regulations (EU) No. 1299/2013 and No. 1302/2013 - respectively, on the European Territorial Cooperation (ETC) and European grouping of territorial cooperation (EGTC). Basic legislation concerning the EMFF, instead, was passed on 15 May 2014 - Regulation (EU) No. 508/2014.

⁷⁹ EUROPEAN COMMISSION, *Commission adopts 'Partnership Agreements' with Baltic States for EU Structural and Investment Funds*, 2014-20, Press Release, 20 June 2014, available at http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-701_en.htm.

⁸⁰ MINISTRY OF FINANCE OF THE REPUBLIC OF ESTONIA, *Partnership Agreement for the use of European Structural and Investment Funds* [hereinafter, *Estonia Partnership Agreement*], available at http://www.struktuurifondid.ee/public/PA_EE_20062014_EN.pdf, 199 (conceding that “[t]he EU Strategy for the Baltic Sea Region, updated in 2012, has been one of the strategic bases for programming EU funds for the period 2014–2020, as the ESI Funds constitute a very important source of financing for the priorities of the strategy”).

⁸¹ EUROPEAN COMMISSION, COM(2012) 128 final, *supra*, note 73, at 3.

⁸² ID., at 6.

⁸³ They are the same countries participating in the EUSBSR.

⁸⁴ Cooperation Programme of the Baltic Sea Region Programme 2014-2020, Final Version as of 21 May 2014, available at <http://eu.baltic.net/download.php?type=file&id=2561>, 5.

⁸⁵ *See* EUROPEAN COUNCIL, *Presidency Conclusions*, *supra*, note 64, ID. (laying stress on “the urgent environmental challenges related to the Baltic Sea”).

(HELCOM). HELCOM, aka the Helsinki Commission, is the body governing application of the 1992 Helsinki Convention - the Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area. Contracting parties to the Convention, entered into force in 2000, are eight EU member states ⁸⁶, the European Union, and Russia. The Convention laid down principles the contracting parties committed to follow in coping with pollution of the Baltic Sea “in order to promote the ecological restoration of the Baltic Sea Area and the preservation of its ecological balance” ⁸⁷. The HELCOM Baltic Sea Action Plan (BSAP) adopted in 2007 pinpointed a comprehensive goal to achieve - “a Baltic Sea in good environmental status by 2021” ⁸⁸. The BSAP was updated in 2013 by the contracting parties. They “reconfirmed the commitment to implement[ing] the Baltic Sea Action Plan (BSAP) and decided on further action needed as well as the future strategic approach of HELCOM” ⁸⁹. Estonia Partnership Agreement of 2014 stressed that reducing pollution in the Baltic Sea and boosting cooperation aimed at the protection of the marine environment is of pivotal interest to Estonia ⁹⁰. The country, however, is not yet eligible to fulfill all the obligations resulting from the BSAP ⁹¹.

II. Estonia and the European Union

A. Estonia in the aftermath of regained independence: approaching the West

Demise of the Estonian SSR in 1991 marked the country's return to democracy and its shift towards a market economy. Estonia's socialist regime officially ceased to exist on 20 August 1991, when the Supreme Council - the then-existing legislative body - declared the country's full independence. Actually, a 1988 declaration had already stated that Estonian law would override that of the USSR ⁹². A referendum, an institution which had not been appealed to since 1936, was held on 3 March 1991 to allow the people express their view on the country's independence. An overwhelming majority of the votes cast - 77,8% - was in favor of restoration of Estonia's sovereignty. Despite Estonian economy was going through dire straits ⁹³, the 1992 transition government led by Tiit Vähi ⁹⁴ paved the way for the

⁸⁶ Those member states are, once again, the ones having membership in the EUSBSR.

⁸⁷ Article 3(1) of the Helsinki Convention.

⁸⁸ *HELCOM Baltic Sea Action Plan (2007)*, HELCOM Ministerial Meeting, Krakow, Poland, 15 November 2007, available at http://helcom.fi/Documents/Baltic%20sea%20action%20plan/BSAP_Final.pdf, 5.

⁸⁹ HELCOM Copenhagen Ministerial Declaration, *Taking Further Action to Implement the Baltic Sea Action Plan - Reaching Good Environmental Status for a healthy Baltic Sea*, Copenhagen, Denmark, 3 October 2013, 1.

⁹⁰ *Estonia Partnership Agreement*, *supra*, note 80, at 16.

⁹¹ *Id.*

⁹² SUPREME COUNCIL OF THE REPUBLIC OF ESTONIA, *Declaration on the Sovereignty of the Estonian SSR (Deklaratsioon Eesti NSV suveräänsusest)*, issued on 16 November 1988. See I. GRÄZIN, *Constitutional Development of Estonia in 1988*, 65 *Notre Dame L. Rev.* 141 (1990).

⁹³ For an analysis of Estonia's economy in early 1992, see A. KNÖBL - A. SUTT - B. ZAVOICO, *The Estonian Currency Board: Its Introduction and Role in the Early Success of Estonia's Transition to a Market Economy*, IMF Working Paper WP/02/96, May 2002, 9 (finding that the collapse of the central planning economy hit severely Estonian exports, most of which were directed at the Soviet Union, and a sharp rise in import costs was caused by Russia starting to apply liberalized prices). The new status of Estonian exports and imports resulted in hyperinflation and drastic reduction in real GDP, which dropped by over 25% in

country's future. A legislative package passed on 20 June 1992 introduced - or rather, re-established ⁹⁵ - the Estonian kroon ⁹⁶, which was pegged to the German Mark ⁹⁷. Estonia became the first ex-Soviet republic with independent legal tender, based on a currency board arrangement (CBA). The CBA was shaped by the Bank of Estonia, with IMF ⁹⁸ assistance, and resulted in curbing Estonia's economic and fiscal policy ⁹⁹. In the same period, a new constitution was also adopted. Its text was approved by a referendum held on 28 June 1992 ¹⁰⁰. The Constitution ¹⁰¹ entered into force on 3 July 1992. In addition, the transition government arranged for elections of a new parliament (and a President of the Republic) to take place in September 1992. The five- party center-right coalition ¹⁰² obtaining the majority of votes ¹⁰³ expressed a government that looked to the West, thereby breaking off ties with Russia ¹⁰⁴. Orientation towards the Western countries contributed to the steep growth of GDP in 1993 ¹⁰⁵, for this shift gave sap to trade and exports ¹⁰⁶. The country was actually turning itself into a free-market economy. As the Bank of Estonia has maintained, "[t]he economic policy of 1993 as a whole was characterized by liberalism and minimal interference by the state" ¹⁰⁷.

Since they regained independence, Estonia, Latvia, and Lithuania took a path leading up to membership in the European Union, and Estonia was deemed to be the fastest in catching up with EU Member states. The conclusion of agreements on trade and commercial and

the period 1991 to 1992. At the beginning of its transition to a market economy, Estonia was experiencing an economic crisis much bigger than that of the other Eastern European countries, with terms of trade dropping by roughly 20% of GDP. ID.

⁹⁴ On 30 January 1992, Vahi was appointed as Prime Minister and Chairman of the Monetary Reform Committee.

⁹⁵ The kroon had been Estonia's currency from 1928 to 1940, when it was replaced by the Soviet ruble. The rate applied was "artificially low", with 1 kroon amounting to 1.25 rubles, and "approximately [tantamount] to a 7/8 reduction in the kroon's previous worth". D. J. PUDERBAUGH, *My Fatherland is My Love: National Identity and Creativity and the Pivotal 1947 Soviet Estonian National Song Festival*, 74 (University of Iowa, 2006).

⁹⁶ The Foreign Currency Act, the Currency Act, and the Act on the Security of the Estonian Kroon.

⁹⁷ The official exchange rate of the Estonian kroon against the German mark was fixed at EEK 8 = DEM 1.

⁹⁸ Estonia joined the International Monetary Fund on 26 May 1992.

⁹⁹ See A. KNÖBL - A. SUTT - B. ZAVOICO, *The Estonian Currency Board*, *supra*, note 93, at 16 (noting that "base money could only be created against convertible foreign currency", and the currency board arrangement left nearly no room for a discretionary monetary policy). Furthermore, the state budget "needed to be roughly balanced". ID.

¹⁰⁰ An overwhelming majority of the Estonian people - namely, 91,3% - voted in favor of the draft constitution and its implementation act.

¹⁰¹ RT (*Riigi Teataja*, meaning State Gazette), 1992, 26, 349.

¹⁰² The Pro Patria - meaning "Fatherland" - National Coalition (*Rahvuslik Koondakond Isamaaliit*) included - the Christian Democratic Party; the Conservative People's Party; the Christian Democratic Union; the Republican Coalition Party; the Liberal Democrat Party.

¹⁰³ The Pro Patria National Coalition got 22% of the votes, while the Secure Home (*Kindel Kodu*) bloc scored 13,60%. The Popular Front/Peoples's Front (*Rahvarinne*) ranked third, with 12,25% of votes. See NSD - European Election Database, Estonia: Parliamentary Election 1992, available at http://eed.nsd.uib.no/webview/index.jsp?study=http://129.177.90.166:80/obj/fStudy/EEPA1992_Display&mode=cube&v=2&cube=http://129.177.90.166:80/obj/jCube/EEPA1992_Display_C1&top=yes.

¹⁰⁴ See M. LAAR, *Estonia's New Beginning*, in ESTONIAN MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, *Estonia's Way into the European Union* (Tallinn, 2009) 10 (referring to the new government's so-called "sweep the place clean" policy, which "cut off the link to the Communist past and its traditions and opened the way to establishing a modern state system").

¹⁰⁵ See BANK OF ESTONIA, *Annual Report (1993). Estonian Economy in 1993*, 1 (reporting that Estonia's GDP in current prices in 1993 was approximately 21 billion kroons - 2.63 billion German marks, while it had been 14.225 billion kroons - 1.7 billion German marks - in 1992).

¹⁰⁶ ID. (contending that in 1993, the rise in GDP was achieved "mainly on account of more lively international relations and a considerable growth of exports").

¹⁰⁷ ID.

economic cooperation with the EU in 1992¹⁰⁸ was the first step. On 18 July 1994, the Baltic states entered into free trade agreements¹⁰⁹, which came into force on 1 January 1995. Estonia, Lithuania, and Latvia then signed association agreements - aka Europe agreements - with the EU on 12 June 1995¹¹⁰. The association agreements replaced the arrangements concluded formerly and consisted in “legal stepping stones towards EU membership”¹¹¹. The three countries, indeed, submitted their application for membership in 1995¹¹². Those agreements, however, contained provisions shaped to each of the Baltic states, for the countries were not proceeding at the same pace in introducing the principle of liberalization into their economies. As privatization of Estonian companies was proceeding at a brisk pace, Lithuania and - above all - Latvia were still featured by a large number of state-owned enterprises¹¹³. Estonia’s competition and enforcement policies were stronger than those Latvia and Lithuania were engaged in¹¹⁴. Estonia also boasted lack of public debt¹¹⁵, and exports ranked the highest among the Baltic states as a percentage of GDP¹¹⁶. Accordingly, the European Union granted Latvia and Lithuania a transitional period ending on 31 December 1999, while Estonia did not need one because of “its economic openness”¹¹⁷. Estonia Association Agreement entered into force on 1 February 1998¹¹⁸. By that date, institutional framework of the state had been reformed to prepare Estonia’s membership in the EU and deal with EU matters. On 30 January 1996, the Government issued Order No.

¹⁰⁸ *Agreement between the European Economic Community and the Republic of Estonia, on trade and commercial and economic cooperation; Agreement between the European Economic Community and the Republic of Latvia on trade and commercial and economic cooperation; Agreement between the European Economic Community and the European Atomic Energy Community, of the one part, and the Republic of Lithuania, of the other part, on trade and commercial and economic cooperation*, O. J. 1992 L 403/2; 11; 20.

¹⁰⁹ *Agreement on free trade and trade-related matters between the European Community, the European Atomic Energy Community and the European Coal and Steel Community, of the one part, and the Republic of Estonia, of the other part*, O. J. 1994 L 373/2; *Agreement on free trade and trade-related matters between the European Community, the European Atomic Energy Community and the European Coal and Steel Community, of the one part, and the Republic of Latvia, of the other part*, O. J. 1994 L 374/2; *Agreement on free trade and trade-related matters between the European Community, the European Atomic Energy Community and the European Coal and Steel Community, of the one part, and the Republic of Lithuania, of the other part*, O. J. 1994 L 375/2.

¹¹⁰ *Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Estonia, of the other part*, O. J. 1998 L 68/3; *Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Latvia, of the other part*, O. J. 1998 L 26/3; *Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Lithuania, of the other part*, O. J. 1998 L 51/3.

¹¹¹ N. PAUTOLA, *The Baltic States and the European Union - on the Road to Membership*, Review of Economies in Transition, 4, 1996, 21, 21. L 51/3.

¹¹² Latvia formally applied for accession to the EU on 13 October 1995, Estonia on 24 November, and Lithuania on 8 December.

¹¹³ See N. PAUTOLA, *The Baltic States and the European Union*, *supra*, note 111, at 24 (reporting that in the period 1994 to 1995, more than 50% of Estonia’s large state-owned companies were privatized or in the process of switching to private ownership, while the percentage was lower in Lithuania (over 25%) and - above all - in Latvia, which was the slowest in divesting from large enterprises).

¹¹⁴ ID., at 25 (noting that in 1995, Estonia was opening up its markets to competition and taking on enforcement “to reduce abuse of market power and to promote a competitive environment”). At the time, Latvia and Lithuania were adopting similar measures but were lagging behind “in competition legislation and institutions, reduction of entry restrictions and enforcement action against companies with dominant market positions . . .” ID.

¹¹⁵ ID., at 27 (showing statistical data according to which Estonia was the only Baltic state where public debt was absent, both in 1994 and 1995).

¹¹⁶ ID. (reporting that in 1995, exports amounted to 55,5% of GDP in Estonia, while they added up to - respectively - 51,4% and 29,2% of GDP in Latvia and Lithuania).

¹¹⁷ ID., at 22

¹¹⁸ *Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Estonia, of the other part*, O. J. 1998 L 68/3.

79-k on Implementation of Primary Measures Necessary for Integration of the Republic of Estonia into the European Union ¹¹⁹. This executive order established a system aimed at ensuring coordination in Estonia's overall European integration process and arranging inter-ministerial cooperation on EU matters ¹²⁰. Furthermore, the Parliamentary Committee on European Affairs was set up in January 1997. Estonia joined the European Union on 1 May 2004, alongside nine other countries including Latvia and Lithuania.

B. Estonia's Constitution and Accession to the EU

The Constitutional Assembly working between late 1991 and early 1992 did not intend just to bring back to life the pre-Soviet Republic of Estonia, even though “at the birth of the Constitution the retrospective aspect dominated” ¹²¹. The Preamble of 1992 Constitution, amended in 2007 ¹²², is aimed at guaranteeing the preservation of the Estonian nation through the ages. It expressly recalls the republic existing prior to 1940 and the Constitution of 1938. As Chief Justice of the Supreme Court of Estonia Märt Rask has pointed out, however, a lot of water had passed under the bridge since the 1930s. Drafters of the constitution had to deal with Estonian society of the 1990s and not with that of fifty years earlier ¹²³. Therefore, not only did the Constitution made a (inevitable) clean break with the socialist experience ¹²⁴, but it shaped a brand new republic. In other words, 1992 Constitution did not result in mere restoration of the constitutional order existing before the

¹¹⁹ RT I 1996, 8, 170.

¹²⁰ See K. VIKS - T. RANDMA-LIIV, *Facing the Challenges of EU Accession: Development of Coordination Structures in Estonia*, International Journal of Organization Theory and Behavior, 8(1), 2005, 67, 77.

¹²¹ R. NARITS, *The Republic of Estonia. Constitution on the Concept and Value of Law*, Juridica International, VII, 2002, 12.

¹²² RT I 2007, 33, 210. The act entered into force on 21 July 2007.

¹²³ See M. RASK, *Intro*, Juridica International, XIX, 2012, 1 (arguing that “in Estonia it was understood in serious legal and political discussions that the constitution must take account of the current realities of society, of the development of law during the 50 years that had passed, reflect the spirit of the times and be forward-looking in its views”).

¹²⁴ Estonia's military occupation by the Red Army led Prime Minister Juri Uluots and the members of his government to resign on 18 June 1940. Member of the Politburo of the Central Committee of the Communist Party of the Soviet Union (CPSU) Andrei Zhdanov was charged with supervising Estonia's transition to a Communist regime. He provided President Päts with a list of ministers and Päts was forced to approve the Soviet-proposed cabinet. Prime Minister Johannes Vares took office on 21 June 1940. The Vares government received orders from Zhdanov and Bochkarev, another representative of CPSU in Estonia. Leading posts most members of the Vares government were later bestowed upon in the Estonian SSR show that the government acted under Soviet Control. See ESTONICA.ORG, *Government of Vares*, available at http://www.estonica.org/en/%E2%80%98Government_of_Vares%E2%80%99/. The Soviet Union also directed the *Riigivolikogu* elected on 14 and 15 July 1940. See R. J. MISIUNAS - R. TAAGEPERA, *The Baltic States*, *supra*, note 6, at 26 (maintaining that parliamentary elections were held “to prevent de facto Sovietization from outpacing the formal constitutional structures by too wide margins . . .”) Opposition candidates running for the Parliament experienced undue interference aimed at excluding them from ballot paper. Indeed, it has been noted that “a combination of threats and violence as well as invalidations by district electoral commissions” characterized those elections. ID., at 27. The USSR formally annexed Estonia on 6 August 1940, but the country's entire sovietization was accomplished a year later. Only the Nazi Germany and neutral Sweden recognized the incorporation into the Soviet Union. The other Western Countries, including the U.S., considered the annexation illegal and kept on having relations with diplomats of the former Republic of Estonia. On 25 August 1940, the Parliament adopted a new constitution, based on the 1936 Soviet Constitution. Accordingly, Estonia was declared a Socialist Republic. The Communist Party was the only organization allowed to carry out political activities. The unicameral Supreme Soviet of the Estonian SSR replaced the former Parliament. Its members were elected for a four-year period. The executive power was vested in the Council of People's Commissars. Milijian points out that despite being formally a sovereign state, the Estonian SSR was in practice “an integral part of the centrally ruled USSR with very limited autonomy”. T. MILJIAN, *Historical Dictionary of Estonia*, 146 (Maryland: Lanham; Oxford, Scarecrow, 2004). On 13 April 1978, the Estonian Supreme Soviet enacted a new Constitution adhering to the one adopted by the USSR in 1977.

country was incorporated into the Soviet Union ¹²⁵. The old constitutional order, moreover, does not prove to be consistent. Estonia adopted its first Constitution as an independent state in 1920 ¹²⁶. The Constitutional Assembly opted for parliamentarism and devised a system that did not include a President of the Republic.

Amendments approved by referendum in 1933 ¹²⁷ overrode the “ultra-democratic nature” ¹²⁸ of that Constitution. They were “so essential . . . that they are often called the 1933

¹²⁵ See T. MILJAN, ID., at 150 (contending that as the 1992 Constitution was being drafted, nobody questioned the fact that “the three prewar [sic] Constitutions were dated and therefore unsuitable”).

¹²⁶ After years of russification imposed by the Russian Empire, the 1918 Estonian Declaration of Independence led to the foundation of an autonomous republic. As to the impact of russification on Estonia, see T. U. RAUN, *The Estonians*, in E. C. THADEN (ed.), *Russification in the Baltic Provinces and Finland, 1855-1914*, 285 (Princeton University Press, 1981). A Constituent Assembly (*Asutav Kogu*) was elected on 5-7 April 1919. After passing a temporary Constitution in 1919 (the Provisional Regulation on the Government of the Estonian Republic), the Constituent Assembly adopted on 15 June 1920 a Constitution which entered into force on 21 December 1920. It has been noted that the 1920 Constitution mainly looked to the British parliamentary system and was influenced by the Weimar Constitution, as well. Furthermore, the Bill of Rights contained in the Constitution (Articles 6 to 26), regarded by many observers as “one of the most extensive and democratic in Europe at that time”, was drawn up by relying on the U.S. experience. See I. GRÄZIN, *A New Old Constitution for Estonia (Genetic Aspects of the Constitution and Parliamentarism versus Presidentialism)* [hereinafter, *A New Old Constitution for Estonia*], in S. FRANKOWSKI - P. B. STEPHAN III (eds.), *Legal Reform in Post-Communist Europe: The View from Within*, 76 note 5. According to the 1920 Constitution, sovereignty pertained to the Estonian people, which Article 27 defined “the supreme executor of the State Power in Estonia . . .”. Such supreme power of the people was exercised through indirect representation: citizens eligible to vote elected a unicameral parliament - the *Riigikogu* (literally, State Assembly). The Parliament was made up of 100 members (Article 36). They got elected for a three-year period (Article 39) by deploying the D'Hondt method, which allows seats to be allocated in proportion to the number of votes received. The Parliament was empowered to pass legislative acts by simple majority, even though “at least one-half of the legal number” of representatives had to be present for laws to be approved (Article 46). The executive power was vested in the government (*Valitsus*), which was appointed by and accountable to the *Riigikogu* (Articles 59-64). The Prime Minister (the *Riigivanem*, which means State Elder) was designed directly by the Parliament and had a pivotal role. In addition to the functions of Prime Minister, the *Riigivanem* was assigned the authority to represent the State in foreign relations. The Supreme Court (*Riigikohus* - the State Court) was composed of State Judges appointed by the Parliament (Article 69). Constitutional architecture did not include a President of the Republic. The Parliament turned out to be “almost omnipotent”, since neither the executive nor the judicial branch acted as effective counterbalances. I. GRÄZIN, *A New Old Constitution for Estonia*, at 76-77. Furthermore, no qualified majority was ever required for the *Riigikogu* to pass laws and bills could not be vetoed by the *Riigivanem*. Gräzin has pointed out, however, that the 1920 Constitution established “a relatively powerful referendum procedure”. ID. Pursuant to Article 30, indeed, “one-third of the legal number of members of the State Assembly” had the power to prevent acts of the Parliament from entering into force in the two months after they were passed. During this period, 25,000 enfranchised citizens were authorized to demand that a passed law be put to a referendum “for acceptance or rejection”. Article 31 also permitted 25,000 enfranchised citizens to require that a certain law be “passed, changed or cancelled” by submitting “an elaborated draft [act]” to the *Riigikogu*. A referendum had to be called whenever the Parliament decided not to approve the bill put forward by the people. Article 32 provided that new elections were to be called when a referendum rejected a law passed by the Parliament or accepted a law the Parliament had refused to approve. Still, according to Article 34, the overall referendum procedure did not apply to laws concerning specific matters, such as the budget, taxation, declaration of war, and international treaties. Moreover, constitutional amendments had to be approved by referendum. Article 88 provided: “The alteration of the Constitution whether initiated in the way of the people’s initiative or by the State Assembly, is decided by the people by way of plebiscite”. Under the 1920 Constitution, all of the three main coalitions - Left, Center, and Right - proved “too weak to form an effective government based on a clear majority”. I. GRÄZIN, *A New Old Constitution for Estonia*, at 79. The political deadlock resulted in “a situation of almost permanent governmental crisis”. ID. From 1919 to 1933 Estonia had twenty-one cabinets, whose average tenure was eight months and twenty days. See T. U. RAUN, *Estonia and the Estonians*, 114 (2nd ed., Hoover Press, 2001). It has been contended that the system, however, “worked more or less normally, as judged by the experience of other countries, at least until 1932”. I. GRÄZIN, *A New Old Constitution for Estonia*, ID. Political parties and public opinion began blaming Estonia’s constitutional framework, featured by supremacy of the Parliament, for the weakness of governments.

¹²⁷ Military threats springing up in Europe and the economic crisis of the 1930s rendered “parliamentary and governmental instability [in Estonia] an intolerable luxury”. I. GRÄZIN, *A New Old Constitution for Estonia*, *supra*, note 126, at 79. Two different attempts of significantly amending the Constitution failed as they got rejected by referendum. In 1933, the League of Veterans of the Estonian War of Independence (*the Eesti Vabadussõjalaste Liit - EVL*) presented a new set of amendments to the Constitution. This time, the proposal was approved by the majority of Estonian active citizens - 56,3% of the voters.

Constitution”¹²⁹. Those amendments, combined with domestic political events, turned the country into an authoritarian state. A new institution, the Head of the State, was introduced and put at the core of the constitutional framework. The next stage was the Constitution enacted in 1938¹³⁰. It equipped the President of the Republic with strong powers, such as

The EVL “has often been regarded as a fascist movement”. A. KASEKAMP, *The Estonian Veterans’ League: A Fascist Movement?*, *Journal of Baltic Studies*, 24, 3 (1993), 263, 263. Although it never succeeded in seizing power, “both its style and ideological pronouncements showed the strong influence of European Fascism”. T. U. RAUN, *Estonia and the Estonians*, *supra*, note 126, at 116. Those amendments entered into force on 24 January 1934 and are commonly referred to as the “second constitution” of Estonia. *See, e.g.,* R. RAUDLA, *Constitution, Public Finance, and Transition: Theoretical Developments in Constitutional Public Finance and the Case of Estonia*, 71, note 78 (Peter Lang, 2010). The 1933 amendments - and the resulting 1934 Constitution - placed the mark of authoritarianism into the Estonian system of powers. Professor Von Rauch maintains that during this period, the country experienced “authoritarian democracy”. G. VON RAUCH, *The Baltic States: The Years of Independence: Estonia, Latvia, Lithuania, 1917-1940*, 154 (St. Martin’s Press, 1995). In particular, 1934 Constitution introduced a new institution - the Head of the State, which was equipped with important powers ranging from appointing and removing members of the cabinet to enacting decrees. In 1934, Head of State Konstantin Päts called upon his power of ruling by decree to cope with an alleged threat of coup by the EVL. Päts declared a state of emergency, disbanded that fascist movement, and forbade parties from carrying out their political activities. He later abolished political parties themselves and replaced them with corporations modeled upon Fascist Italy’s corporatism. It has been argued that, regardless, Estonia never became a totalitarian state. I. GRÄZIN, *A New Old Constitution for Estonia*, *supra*, note 126, at 80. The period of Päts’ authoritarianism - known as “Era of Silence”, a phrase coined by then-Prime Minister Kaarel Eenpalu - was characterized as “a link in the transition to a less parliamentary and more presidential regime”. *Id.* For an overview of scholars’ various assessments of Päts’ era, *see* T. U. RAUN, *Estonia and the Estonians*, *supra*, note 126, at 122-123.

¹²⁸ J. HIDEN - P. SALMON, *The Baltic Nations and Europe: Estonia, Latvia, and Lithuania in the Twentieth Century*, 48 (Routledge, 2013).

¹²⁹ J. LAFFRANQUE, *A Glance at the Estonian Legal Landscape in View of the Constitution Amendment Act*, *Juridica International* XII, 2007, 55, 55.

¹³⁰ In 1937, a Constitutional Assembly drew up a new Constitution, which was adopted on 28 July 1937 and entered into force on 1 January 1938. Features of an authoritarian State also persisted *de facto*, as the parliamentary elections held in February 1938 demonstrated. *See* T. U. RAUN, *Estonia and the Estonians*, *supra*, note 126, at 121 (reporting that only Päts’ political organization - the National Front for the Implementation of the Constitution - was permitted to campaign and yet “the popular vote was hardly an overwhelming victory for [it]”). *Id.* The Author maintains that, by and large, the 1938 Constitution did not result in any outstanding increase in democratization, as “[p]olitical parties remained proscribed . . . and the new parliament played a minor role in public life”. *Id.*, at 122. Article 38 of the 1938 Constitution provided for the President of the Republic/Head of the State - an institution “embod[ing] the unity of the power of the State and represent[ing] the State”. Pursuant to Article 40, the President of the Republic was elected for six years among candidates designed by the Parliament and assembly of representatives “of local self-government bodies . . .”. The Parliament was made up of two chambers - the Chamber of Deputies (the *Riigivolikogu*) and the National Council (the *Riiginõukogu*). The former was composed of 80 members elected by universal suffrage (Article 67). According to Article 84, the National Council had 40 members partly elected by local governments and professional corporations and partly appointed by the President of the Republic. In addition, some high officials served as members *ex officio*. Gräzin notes that the purpose of providing for such a composition of the upper chamber was to avoid the parliamentary deadlock that used to occur under the 1920 Constitution. Indeed, the National Council’s members “represented the interests of those most concerned with the continuation of state power and the avoidance of a situation of *interregnum*”. I. GRÄZIN, *A New Old Constitution for Estonia*, *supra*, note 126, at 82 (*italics in original*). Therefore, the 1938 Constitution acknowledged the corporatism that Päts had introduced a few years earlier. *Id.*, at 81 (laying emphasis on the fact that corporatism never became the cornerstone Estonia’s comprehensive society depended upon). The Author also contends that the strong powers constitutionally vested in the President of the Republic turned out to further authoritarianism much more than corporate elements in professions and the Parliament. *Id.*, at 81 note 22. For instance, Article 68 conferred upon the President of the Republic the power to dissolve the Chamber of Deputies “for reasons of State”. Furthermore, according to Article 50, it was incumbent on the President to appoint the members of the government. Gräzin underscores the fact that unlike the 1920 Constitution leaning towards parliamentarism, the 1938 Constitution did not grant the Parliament “supreme legislative power . . .”. *Id.*, at 81. Article 99 of the latter Constitution, indeed, equipped the President of the Republic with the authority to legislate by decree. The President, however, could enact decrees only when “[a] case of urgent national necessity” occurred and the Parliament was not in session. Furthermore, laws adopted by presidential decree were to be submitted to the Parliament “at the beginning of [its] following session . . .”. At that point, the Parliament was allowed to pass laws to either amend or repeal any issued decree. Apart from the legislative authority vested in the President, both the government and at least one-fifth of the members of the Chamber of Deputies were entitled to initiate legislation (Article 92). Only the government, however, was authorized to initiate “laws concerning the armed forces of the State and the duties of the citizens with regard to national defence . . .”. The overall legislative procedure laid down in Articles 93-96 was rather complicated. First, the Chamber of

issuing legislation by decree, appointing the government, and even dissolving the Chamber of Deputies. The elements of authoritarianism which had emerged *de facto* were thus partially acknowledged. To put it differently, 1938 Constitution dampened authoritarianism without getting rid of it entirely. The range of powers assigned to the Head of the State represents a telling example of the differences between the 1938 Constitution and that of 1992. The current constitution, indeed, lays down a parliamentary system where the President of the Republic is vested with “mostly symbolic (and weak executive) powers . . .”¹³¹. Ergo, despite “reflect[ing] the idea of legal restoration [of Estonia’s former democratic republic]”, the 1992 Constitution is actually new, for it innovated in the institutional framework¹³².

The Constitution of Estonia lacks any express reference to either the law of the Council of Europe or EU legislation. Laffranque, however, has noted that the Estonian Constitution was written “in the spirit of the Council of Europe”¹³³, so it took into great account the rights and freedoms provided for in the European Convention of Human Rights (ECHR) as well as the jurisprudence of the European Court of Human Rights. The drafting of the Constitution began right after Estonia had obtained its independence from the Soviet Union. Therefore, it is understandable - Laffranque argues - that the country was more interested in stressing “the protection of human rights and honoring of the other principles of democracy than [considering] a possible accession to the then primarily economically-oriented European Communities . . .”¹³⁴ Section 3 Const. stipulates that state authority “is exercised solely pursuant to the Constitution and laws that are in conformity therewith”. Laffranque has traced out the fact that Section 3 Const. does not identify the institution empowered to decide whether a given principle or rule, regardless of its origin, “belongs to the Estonian legal order”¹³⁵. According to Section 162 Const., courts should administer justice by applying only Estonian constitutional and statute provisions. In a decision of 30 September 1994, however, the Constitutional Review Chamber of the Supreme Court included the Council of Europe and EU law among the legal sources Estonian courts could draw upon

Deputies had to pass draft laws. Then, draft laws were submitted to the National Council for pronouncement. Draft laws approved by both chambers moved on to the next stage - promulgation by the President of the Republic. Amendments made by the upper chamber to a draft law, instead, required the bill to go back to the Chamber of Deputies. If the lower chamber approved the amendments or the two arms of the Parliament came to an arrangement on them, the draft law was ready for promulgation. In case of persistent disagreement, the Chamber of Deputies had to approve the draft law by a three-fifths majority of its members in order for the draft law to be promulgated. In addition, Article 98 authorized the President of the Republic to appeal directly to the people by calling a referendum “for reasons of State”, as long as the Standing Committee of the Parliament’s plenary meeting gave its consent. The majority of the votes cast in the referendum formed the people’s decision, which was “binding on the State authorities . . .”. The President was also empowered to conclude and ratify international treaties (Article 101). The Parliament had to approve the treaties before the President ratified them, however. Article 102 allowed the President of the Republic to demand that certain treaties get approved by the plenary. The budgetary power was vested in the Parliament (Article 103), as already provided for in the 1920 Constitution.

¹³¹ R. RAUDLA, *Fiscal Retrenchment in Estonia during the Financial Crisis: The Role of Institutional Factors* [hereinafter, *Fiscal Retrenchment in Estonia*], Public Administration, 91, 1, 2013, 32, 40.

¹³² For an analysis of Estonia’s legal continuity between the Estonian SSR and the current Republic, see I. GRÄZIN, *A New Old Constitution for Estonia*, *supra*, note 126, at 73-93.

¹³³ J. J. LAFFRANQUE, *Co-existence of the Estonian Constitution and the EU*, *Juridica International*, VII, 2002, 17, 17.

¹³⁴ *Id.*, at 17-18.

¹³⁵ *Id.*, at 21.

¹³⁶. The Constitutional Review Chamber of the Supreme Court acts as a constitutional court, so it decides on compatibility of laws with constitutional provisions ¹³⁷. The power of constitutional review is vested in the Supreme Court, which is the highest court in Estonia, by Section 149 Const.

The original version of the 1992 Constitution did not make for the restrictions on sovereignty that membership in the European Union entails. The Constitution of Estonia is deemed to be one of the most “souverainist” in Europe ¹³⁸, as it furnishes sovereignty with steep protection. Section 1(1) Const. pinpoints two essential elements of the Estonian republic - independence and sovereignty, which are necessarily “timeless and inalienable” according to Section 1(2). It has been pointed out that according to legislative history, Section 1 Const. requires both a constitutional amendment and a referendum for Estonia to be able to join international organizations dealing with political, economic and/or military issues ¹³⁹. Section 162 Const. compels a referendum for any amendment to the Constitution itself concerning Chapter I (General Provisions) and Chapter XV (Amendment of the Constitution). On 16 April 2003, the European Union and Estonia signed a treaty on accession of the latter to the EU. The Treaty was signed in Athens between the then EU member states and the representatives of Estonia as well as those of other nine countries. The related Act of Accession, expressly considered as part of the Treaty, set out specific conditions of admission ¹⁴⁰. Estonia’s accession to the EU “had to be formalised in a legally correct manner” ¹⁴¹. Therefore, a referendum on Estonia joining the EU was called for. The referendum was held on 14 September 2003 and resulted in adopting the Constitution of the Republic of Estonia Amendment Act (CREAA) ¹⁴², aka the Third Constitutional Act. Section 65(4) Const. assigns the Parliament the power to ratify and denounce international treaties. Furthermore, Section 106 of the Constitution explicitly prohibits that international treaties be ratified by referendum. Accordingly, accession to the EU and approval of the CREAA were merged together into a sole question presented to the voters at the referendum ¹⁴³. The CREAA, which entered into force on 6 January 2004, made Estonia’s accession to the EU compatible with the Constitution without formally amending the

¹³⁶ ID., (referring to decision of the Constitutional Review Chamber of the Supreme Court, 30 September 1994, (III-4/A-5/94), RT I 1994, 80, 1159 (in Estonian)).

¹³⁷ For an analysis of the Constitutional Review Chamber of the Supreme Court, see C. TAUBE, *Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lithuania. A study in comparative constitutional law* [hereinafter, *Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lithuania*], 105-108 (Iustus Forlag AB, Upsala, 2001).

¹³⁸ See A. ALBI, *Estonia's Constitution and the EU. How and To What Extent to Amend It*, *Juridica International*, VII, 2002, 39, 42.

¹³⁹ ID. (referring to *Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee* (Constitution and Constitutional Assembly), 560 (Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1996) (in Estonian)).

¹⁴⁰ O. J. 2003 L 236/33.

¹⁴¹ R. NARITS, *About the Principles of the Constitution of the Republic of Estonia from the Perspective of Independent Statehood in Estonia* [hereinafter NARITS, *About the Principles of the Constitution of the Republic of Estonia*], *Juridica International* XVI, 2009, 56, 57.

¹⁴² The CREAA was approved since 66,83% of the votes were cast in favor of it.

¹⁴³ The question on the ballot paper was the following - “Kas Teie olete Euroopa Liiduga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse vastuvõtmise poolt?” (“Are you in favor of accession to the European Union and the passage of the Constitution of the Republic of Estonia Amendment Act?”). See P. VAN ELSUWEGE, *From Soviet Republics to EU Member States: A Legal and Political Assessment of the Baltic States’ Accession to the EU*, vol. I, (Martinus Nijhoff, 2008) 374 (contending that the matter of Estonia’s accession to the EU and the people’s approval of the CAA were put together “to avoid the risk of a constitutional deadlock in case voters would accept EU accession and reject the Third Constitutional Act or the other way around . . .”).

constitutional text. Therefore, the CREEA's "constitutional content" is evident ¹⁴⁴. It has been argued that the CREEA substantially amended the Constitution, for the CREEA's provisions "embody the crucial constitutional questions related to the accession to the EU . . ." ¹⁴⁵. In other words, despite being just made up of four concise sections, the CREEA "builds a bridge between the Estonian legal order and EU law" ¹⁴⁶. According to Section 1 of the CREEA, Estonia's EU membership calls for compliance "with the fundamental principles of the Constitution of the Republic of Estonia". Section 2 of the CREEA provides that "[a]s of Estonia's accession to the European Union, the Constitution of the Republic of Estonia [shall apply by taking into account] the rights and obligations arising from the Accession Treaty". As the Administrative Law Chamber of the Supreme Court held in a 2006 decision ¹⁴⁷, the CREEA sets out the relation that underpins EU law incorporation into the Estonian legal system. The CREEA requires EU legislation to be compatible with the fundamental principles laid down in the Constitution. Yet, at the same time, the CREEA recognizes that EU law enjoys "supremacy and in certain cases direct applicability . . ." ¹⁴⁸. Estonia officially joined the EU on 1 May 2004. Estonia's European integration proceeded smoothly. Unlike the opinion expressed by the Chancellor of Justice, the Parliament held that a referendum was not called for to approve the Lisbon Treaty ¹⁴⁹. The act ratifying the Treaty was passed by the Parliament on 11 June 2008 with 91 votes in favor and signed by the President of the Republic on 19 June 2008 ¹⁵⁰.

C. The Estonian Parliament dealing with EU matters

1. The European Union Affairs Committee of the Parliament and the Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act

The *Riigikogu* is Estonia's unicameral parliament and is made up of 101 members. According to Section 60(1) Const., a proportional method is used to allocate seats in the Parliament ¹⁵¹.

The Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act [hereinafter, Riigikogu Procedure Act], passed on 11 February 2003 ¹⁵², lays down rules and procedures for the Estonian

¹⁴⁴ NARITS, *About the Principles of the Constitution of the Republic of Estonia*, *supra*, note 141, ID.

¹⁴⁵ ID., at 57 note 9 (quoting *Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne* (The Constitution of the Republic of Estonia. Commented edition), 28 (Tallinn: Juura, 2008)).

¹⁴⁶ J. J. LAFFRANQUE, *A Glance at the Estonian Legal Landscape*, *supra*, note 129, at 57.

¹⁴⁷ ALCSCr, 25 April 2006, matter 3-3-1-74-05, available at www.riigikohus.ee (in Estonian).

¹⁴⁸ ID., at 59 (referring to ALCSCr, 25 April 2006, ID., at 12).

¹⁴⁹ See E. LIIVIK, *Referendum in the Estonian Constitution: Historical and Comparative Constitutional Aspects*, *Juridica International*, XVIII, 2011, 17, 24.

¹⁵⁰ *Lissaboni lepingu, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamise lepingut, ratifitseerimise seadus* (Act Ratifying the Treaty of Lisbon amending the Treaty of the European Union and the Treaty establishing the European Community), RT II 2008, 14, 36 (in Estonian).

¹⁵¹ For an overview of the national electoral system in Estonia, see M. MÖLDER, *Fluid Voters behind a Stabilising Party System? Investigating Party System Parameters in Estonia*, paper presented at 41st ECPR Joint Sessions of Workshops Johannes Gutenberg Universität, Mainz 11 - 16 March 2013, 4-5.

Parliament and its committees. The Parliament made several amendments to this act as of 2004. Pursuant to an amendment adopted on 8 December 2005¹⁵³, the Estonian Supreme Court is empowered to assess compatibility of proposed legislation implementing EU law with the Constitution. Accordingly, the power of interpreting the Constitution in connection with EU primary and secondary law is vested in the Supreme Court. Section 36(1) of *Riigikogu* Procedure Act allows members of the government to participate in committees' sittings and grants them the right to speak. Committees' sittings are featured by confidentiality. Pursuant to Section 36(3), however, the public may be granted access to a committee's sitting "if more than one-half of the members of the committee vote in favour thereof". Section 38, amended in 2003¹⁵⁴, sets out procedures for the adoption of committee resolutions. Furthermore, Section 39(2) requires minutes to contain basic information about the committees' sittings, including the participants' positions, decisions made, and "the voting results". Under Section 39(3), a speaker may call for his or her opinion to be put on the record. Finally, Section 47 establishes the *Riigikogu's* and parliamentary committees' working schedule.

The European Union Affairs Committee of the *Riigikogu* is charged with examining draft legislative acts and other EU documents. It is endowed with an administrative staff - a secretariat made up of six civil servants. In addition to the European Union Affairs Committee, the Foreign Affairs Committee scrutinizes EU matters concerning common foreign and security policy (CFSP)¹⁵⁵. The European Union Affairs Committee participates in EU policy formulation. So does the Foreign Affairs Committee when CFSP is at issue. In dealing with EU matters, the European Union Affairs Committee tends to rely on opinions expressed by one or more standing committees. Section 25(2) of *Riigikogu* Procedure Act provides that the European Union Affairs Committee is composed of at least 15 members, among whom there shall be "at least one member or alternate member from each of the standing committees . . .". Double membership in the European Union Affairs Committee and another committee ensures regular exchange of information between the former and specialized standing committees. In addition to taking an official stand on EU matters, the European Union Affairs Committee and the Foreign Affairs Committee oversee the government's conduct in implementing policies adopted by the European Union. The *Riigikogu* has stated that controlling the government's stance in the EU is more important than scrutinizing activities carried out by the Council of the EU. At the same time, the *Riigikogu* has argued that checking the Council of the EU outweighs the monitoring of the European Commission and the European Council¹⁵⁶. The Parliament has also stressed that the government has the duty to control that the conclusions of European Council meetings are in accordance with Estonia's positions¹⁵⁷. Chapter 181 of *Riigikogu* Procedure Act,

¹⁵² Act RT I 2003, 24, 148. Entry into force: 17 March 2003.

¹⁵³ Act RT I 2005, 68, 524. Entry into force: 23 December 2005.

¹⁵⁴ Act RT I 2003, 90, 601. Entry into force: 1 January 2004.

¹⁵⁵ See Section 18(11)(3) of *Riigikogu* Procedure Act, amended by Act RT II, 14.09.2012, 1. Entry into force: 15 September 2012.

¹⁵⁶ See Twentieth Bi-annual Report of COSAC on EU Practices and Procedures (October 2013) - Annex, 119.

¹⁵⁷ See Nineteenth Bi-annual Report of COSAC on EU Practices and Procedures (May 2013) - Annex, 142.

which was added in 2004¹⁵⁸, lays down legislative procedures for European Union affairs. Section 152¹, amended in 2011¹⁵⁹, sets out rules concerning the flow of EU materials from the government to the Parliament. The government transmits 100-200 EU documents to the Parliament on average every year¹⁶⁰. The Estonian Parliament also receives information directly from the European Commission¹⁶¹. Section 152¹(1) imposes on the government the duty to send the *Riigikogu* proposed EU legislation on matters falling within the Parliament's competence. The Parliament is also involved when adoption of a given proposal "would bring about important economic or social consequences". The Parliament shall express its view on the draft legislative act. According to Section 152¹(2), amended in 2012¹⁶², the government also forwards "other European Union affairs of significance to the European Union Affairs Committee or the Foreign Affairs Committee for an opinion". The additional material is submitted to the *Riigikogu* by the government upon the former's request or the latter's initiative. This set of provisions has been deemed to grant the parliament the right to be informed of the government's position concerning the items on the agenda of European Council meetings and euro zone summits. Furthermore, the Prime Minister has to appear before the European Union Affairs Committee to explain the stance taken by the government on those topics¹⁶³. Section 152²(1), amended in 2010¹⁶⁴, identifies some documents the government is required to attach to each EU proposal transmitted to the Parliament. In particular, those documents are: "[a]n explanatory memorandum which sets out the purpose of the draft European Union legislation, the procedure and schedule for proceedings regarding the draft legislation in the institutions of the European Union, an overview of the effects related to passage of the draft legislation as legislation, analysis of the compliance of the draft legislation with the subsidiarity principle, and the opinion of the Government of the Republic on the draft legislation . . .". Section 152²(3) clarifies that the government has to transmit draft legislative acts to the Board of the *Riigikogu*, which - in turn - submits them "promptly" to the European Union Affairs Committee. EU proposals concerning CFSP, however, are to be submitted to the Foreign Affairs Committee. In addition, the Board of the *Riigikogu* designates one or more standing committees to express their opinion on the draft legislation at issue. The Board also establishes a deadline for selected committees to submit the opinion to the European Union Affairs Committee or the Foreign Affairs Committee. According to Section 152⁴(2), the opinion prepared by the European Union Affairs Committee or the Foreign Affairs Committee "shall be indicated in the minutes of the sitting of the committee". The committee involved may also decline to give its opinion. Either ways, the committee is to inform the government of its decision. Pursuant to Section 152⁴(3), the committee's opinion is binding on the government. In case of disagreement on the contents of the opinion, the government has to explain its reasons

¹⁵⁸ Act RT I 2004, 12, 77. Entry into force: 15 March 2004.

¹⁵⁹ Act RT I, 01.10.2011, 1. Entry into force: 2 October 2011.

¹⁶⁰ See Seventeenth Bi-annual Report of COSAC on EU Practices and Procedures (April 2012) - Annex, 114.

¹⁶¹ *Id.*, at 113.

¹⁶² Act RT II, 14.09.2012, 1, *supra*, note 155.

¹⁶³ P. EHIN, *Estonia*, in EUROPEAN PARLIAMENT - CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS, *Democratic Control in the member states of the European Council and the Euro zone summits*, Annex 1 - *Questionnaires On The 27 Member States*, 36 (2013).

¹⁶⁴ Act RT I 2010, 28, 144. Entry into force: 14 June 2010.

“to the European Union Affairs Committee or the Foreign Affairs Committee at the earliest opportunity”.

Section 152⁵, amended in 2009 ¹⁶⁵, provides for accountability of the government to the Parliament on implementation of policies adopted by the European Union. Section 152⁵(1) imposes on the Prime Minister the duty to present an overview assessing the government’s way of implementing EU policies during the autumn session of the plenary assembly of the *Riigikogu*. Presentation of the overview has to comply with the procedure laid down in Section 155 of *Riigikogu* Procedure Act. It has been noted that such an overview represents a form of *ex-post* control by the Parliament over the government’s conduct in dealing with EU matters ¹⁶⁶. The overview usually contains rather general statements, which are “focus[ed] on the foundations and guiding principles of the government’s EU policy” ¹⁶⁷. Even so, Section 152⁵(2) provides that upon request, the Chairman of the European Union Affairs Committee is permitted to make a report concerning the overview. Members of the Parliament (MPs) are authorized to pose oral questions to the Chairman.

Section 152⁸, added in 2010 ¹⁶⁸, lays down procedures for the *Riigikogu* to formally communicate its opposition to initiatives taken by the European Council under Article 48(7) TUE. The Estonian Parliament also has to follow those procedures to express its dissent to proposals of decisions made by the European Commission with respect to Article 81(3)(2) TFEU. According to Section 152⁸(1), a standing committee or faction is authorized to issue a draft parliamentary resolution “to make known its opposition . . .”. Section 152⁸(2) imposes on the Board of the *Riigikogu* the duty to set a term for standing committees and factions to submit motions aimed at amending the draft resolution. The government is to be heard on the matter, as well. Pursuant to Section 152⁸(4), a representative of the committee or faction drafting the resolution and a representative of the European Union Affairs Committee are required to prepare a report on the issue. If the resolution has been drafted by the European Union Affairs Committee, “members of the *Riigikogu* may each pose two oral questions to the presenter of the report”. Section 152⁸(5) provides for a parliamentary debate enabling representatives of standing committees and factions to make comments on the text of the draft resolution. Motions proposing amendments are subject to voting. Whether or not motions are submitted, the final version of the draft resolution is put to vote. The President of the *Riigikogu* is to send the resolution to the competent EU institution.

2. Control of Subsidiarity

¹⁶⁵ Act RT I 2009, 54, 361. Entry into force: 23 November 2009.

¹⁶⁶ ID., at 38.

¹⁶⁷ ID., at 39.

¹⁶⁸ Act RT I 2010, 28, 144, *supra*, note 164.

Sections 152⁶ and 152⁷, both added in 2010 ¹⁶⁹, set out procedures for control of subsidiarity - respectively, *ex-ante* and *ex-post* - by the Estonian Parliament. Section 152⁶(1) allows the European Union Affairs Committee to issue a reasoned opinion claiming that a given EU proposal does not comply with the principle of subsidiarity. This opinion has to be formulated as a draft parliamentary resolution. Relevant procedures are those required for the *Riigikogu* to officially object to initiatives taken by the European Council under Article 48(7) TEU or Article 81(3)(2) TFEU. Section 152⁷(1), instead, empowers standing committees and factions to submit a draft resolution concerning *ex-post* control of subsidiarity. This resolution is aimed at requesting the government to file an action before the European Court of Justice for breach of the principle of subsidiarity by a legislative act of the European Union. As clarified in Section 152⁷(2), the draft resolution shall contain the text of the judicial action. Section 152⁷(4) identifies the European Union Affairs Committee as “the leading committee of the draft Resolution”. According to Section 152⁷(5), the draft resolution has to be sent to the government, which prepares an opinion on the issue. The government’s opinion is to be submitted to the European Union Affairs Committee “within three weeks as of receipt of the draft Resolution”. Pursuant to Section 152⁷(6), it is incumbent on the government “[to] organise the filing of an action at the European Court of Justice”.

The Estonian Parliament has rated the domestic subsidiarity control mechanism as “satisfactory so far” ¹⁷⁰. The *Riigikogu* has also claimed it takes into account proportionality criteria whenever subsidiarity checks are performed. The Estonian Parliament, indeed, has deemed proportionality to be “an inextricable component of the principle of subsidiarity” ¹⁷¹. In other words, subsidiarity scrutiny would be less efficient should draft legislative acts not be examined in the light of the principle of proportionality. Moreover, the *Riigikogu* has contended that reasoned opinions submitted by national parliaments are often based on a broader interpretation of subsidiarity checks than the wording of Protocol 2 to the Lisbon Treaty suggests ¹⁷². In the *Riigikogu*’s view, there is no need for further clarification of the criteria called upon by national parliaments of EU member states in carrying out the control of subsidiarity ¹⁷³. The Estonian Parliament has also criticized the practice of presenting EU proposals during Christmas and New Year holidays. Such practice, indeed, has been considered to reduce the national parliaments’ capability of conducting “a detailed subsidiarity check as required in the Lisbon Treaty” ¹⁷⁴. Furthermore, the *Riigikogu* has maintained that effectiveness of the subsidiarity control over proposed EU legislation “[d]epends on each proposal” ¹⁷⁵. In other words, the eight-week period granted to national

¹⁶⁹ ID.

¹⁷⁰ Sixteenth Bi-annual Report of COSAC on EU Practices and Procedures (October 2011) - Annex, 54.

¹⁷¹ Eighteenth Bi-annual Report of COSAC on EU Practices and Procedures (September 2012) - Annex, 126.

¹⁷² ID., at 127.

¹⁷³ ID.

¹⁷⁴ Nineteenth Bi-annual Report of COSAC - Annex, *supra*, note 157, at 146.

¹⁷⁵ Sixteenth Bi-annual Report of COSAC - Annex, *supra*, note 170, ID.

parliaments to assess EU proposals' compliance with subsidiarity and decide whether to trigger the early warning mechanism (EWM) ¹⁷⁶ might not suffice.

3. IPEX Database and COSAC Meetings

The Estonian Parliament considers drawing upon IPEX database and attending COSAC meetings to be useful tools for inter-parliamentary cooperation at EU level. The *Riigikogu* has held that IPEX and COSAC meetings turn out to be - respectively - “partially effective” and “effective” in ensuring democratic legitimacy and accountability ¹⁷⁷. The Estonian Parliament's staff consults the IPEX database once a week to gain information about other parliaments ¹⁷⁸. Members of the Parliament (MPs), instead, do not turn to IPEX on a regular basis ¹⁷⁹. Overall, IPEX has been characterized as a reliable instrument for the legislative branch to be acquainted with national parliaments' proposals and practices ¹⁸⁰. Moreover, IPEX database has proved helpful for the Parliament to carry out the control of subsidiarity ¹⁸¹. The Parliament's representatives in Brussels, however, are the source the Parliament relies upon the most to conduct both subsidiarity scrutiny and political dialogue ¹⁸². The *Riigikogu* also depends on COSAC meetings to bring itself up to date with other parliaments' implementation of EU legislation and steps to closer European integration. According to statistical data showing national parliaments' participation in COSAC meetings held between May 2010 and June 2013, four Estonian MPs attended those meetings on average ¹⁸³. In addition, the Estonian Parliament has argued that meetings with few participants, such as “chairman meetings or clusters meeting”, foster inter-parliamentary cooperation at EU level more than large-scale meetings do ¹⁸⁴. Indeed, “very large conferences” - the *Riigikogu* has pointed out - often entail “[the] risk that discussions will be too wide, and the added value remains low” ¹⁸⁵.

D. Financial Stabilization and Economic Governance Measures

1. Estonia's fiscal austerity policy in 2009

¹⁷⁶ The early warning mechanism is provided for in Protocol No. 2 to the Lisbon Treaty.

¹⁷⁷ See Twentieth Bi-annual Report of COSAC - Annex, *supra*, note 156, at 120.

¹⁷⁸ See Seventeenth Bi-annual Report of COSAC - Annex, *supra*, note 160, at 117.

¹⁷⁹ ID.

¹⁸⁰ ID., at 118.

¹⁸¹ See Nineteenth Bi-annual Report of COSAC - Annex, *supra*, note 157, at 150.

¹⁸² See Seventeenth Bi-annual Report of COSAC - Annex, *supra*, note 160, at 117.

¹⁸³ V. KREILINGER, *The New Inter-Parliamentary Conference for Economic and Financial Governance*, Notre Europe - Jacques Delors Institute, Policy Paper No. 100, October 2013, 5.

¹⁸⁴ Nineteenth Bi-annual Report of COSAC - Annex, *supra*, note 157, at 144.

¹⁸⁵ ID.

Unlike other EU member states in Central and Eastern Europe, Estonia engaged in a fiscal austerity policy throughout 2009 to counter the global financial crisis ¹⁸⁶. Estonia experienced steady economic growth in the period from 2000 to 2007 ¹⁸⁷. Yet, the crisis led the country into recession in 2008 and 2009 ¹⁸⁸. The Estonian government decided to cope with the downturn by cutting expenditures and increasing taxes so as to retain the budget deficit. Raudla and Kattel have pointed out that the aim of joining the euro zone pushed the government into taking fiscal austerity measures ¹⁸⁹. An annual government budget deficit at or below 3% of GDP is one of the so-called Maastricht criteria that EU member states have to meet to adopt the euro. Maneuvers capable of affecting compliance with that criterion were put at the core of fiscal policy. Raudla has inferred that “had the Maastricht criteria provided for a lower or higher level of deficit, the Estonian government would have set the goal accordingly” ¹⁹⁰. The fiscal austerity policy consisted of three stages spread throughout 2009 - a first set of measures, mainly expenditure cuts, in January; a package combining cuts and tax increases in June; some fiscal adjustments and single deeds in Autumn ¹⁹¹. These maneuvers achieved the aim of restraining the public sector deficit. Despite the sharp fall in GDP, indeed, Estonia’s 2009 budget deficit was just 1.7% of GDP - the third lowest among all EU member states. Economic indicators of Latvia and Lithuania in 2009 turned out to be much worse as to both GDP growth and budget deficit ¹⁹². Estonia also stood out among the Baltic states - and still does - for its low sovereign debt ¹⁹³. The three countries opted for austerity and fiscal consolidation, but Estonia’s financial outcomes were better all along ¹⁹⁴. Raudla and Kattel have noted that Estonia’s leading performances in 2009 prompted most analysts to consider the country “as a shining poster-boy of crisis management” ¹⁹⁵. Estonia’s real GDP went up again in 2010 and 2011 ¹⁹⁶. It then had a slowdown in 2012 and dropped further in 2013, despite remaining above 0% ¹⁹⁷. An increasing growth is envisaged in 2014

¹⁸⁶ See R. RAUDLA, *Fiscal Retrenchment in Estonia*, *supra*, note 131, at 32 (pointing out that in 2009 Estonia went through with a series of budget cuts and tax increases, while some countries - such as the Czech Republic, Poland, Slovakia and Slovenia - “undertook expansionary expenditure policies” and others - such as Latvia, Romania, and Hungary - “had to turn to the IMF for help . . .”) (referring to K. STAEHR, *The Global Financial Crisis and Public Finances in the New EU Countries from Central and Eastern Europe*, Bank of Estonia Working Paper Series 2, 2010, 22).

¹⁸⁷ See GOVERNMENT OF ESTONIA, *National Reform Programme “Estonia 2020”*, 25 April 2013, 3 (source: Eurostat data). The economic boom in that timeframe equated to real GDP growing by roughly 8% per year on average. ID

¹⁸⁸ R. RAUDLA, *Fiscal Retrenchment in Estonia*, *supra*, note 131, at 32 (reporting that Estonia’s GDP dropped by 5,1% in 2008 and by 13,9% in 2009) (source: Eurostat).

¹⁸⁹ See R. RAUDLA - R. KATTEL, *Why Did Estonia Choose Fiscal Retrenchment after the 2008 Crisis?*, *Journal of Public Policy*, 31, 2, 2011, 163.

¹⁹⁰ R. RAUDLA, *Fiscal Retrenchment in Estonia*, *supra*, note 131, at 42.

¹⁹¹ ID., at 38-39 (providing an overview of Estonia’s fiscal policy measures in 2009).

¹⁹² ID., at 33 (reporting that in 2009, GDP dropped by 18% in Latvia and 14.7% in Lithuania, and the budget deficit was - respectively - of 10.2% and 9.2% of GDP) (source: Eurostat data).

¹⁹³ ID. (reporting that the 2009 general government debt was just 7.2% of GDP in Estonia, while it was - respectively - 36.7% and 29.5% in Latvia and Lithuania).

¹⁹⁴ See R. KATTEL - R. RAUDLA, *The Baltic Republics and the Crisis of 2008–2011*, *Europe-Asia Studies*, 65, 3, 2013, 426, 435 (arguing that “Estonia’s apparent success can be attributed to a combination of political, institutional and economic factors”).

¹⁹⁵ ID.

¹⁹⁶ Estonia’s real GDP amounted - respectively - to 2.6% and 9.6% of GDP in 2010 and 2011. See EUROPEAN COMMISSION, *European Economic Forecast. Spring 2014*, *European Economy*, 3, 2014, 57.

¹⁹⁷ Real GDP dropped to 3.9% in 2012 and 0.8% in 2013. ID.

and 2015 ¹⁹⁸. In the same period 2014-2015, the general government gross debt, which reached 10.0% in 2013, is expected to register a slight decrease ¹⁹⁹.

2. Measures taken at EU level in recent years and Estonian sovereignty

As Estonia adopted the common currency, euro area countries were tackling the financial crisis through stabilisation and economic governance measures ²⁰⁰. At the extraordinary Ecofin meeting held on 9 May 2010, the EU finance ministers and the European Commission decided on a comprehensive package of measures to safeguard financial stability in Europe. Those measures included the European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM), which was established by a Council regulation of 11 May 2010 on the basis of Article 122(2) TFEU. While such mechanism applied to all EU member states, euro area countries also created the European Financial Stability Facility (EFSF). The EFSF was a temporary loan instrument aimed at granting financial assistance. The EFSF Framework Agreement was signed on 7 June 2010, when Estonia had not become part of the euro zone yet. Estonia, instead, participated in the revision of the EFSF, which occurred in 2011. In June 2011, indeed, the heads of state or government of euro area countries agreed upon increasing the EFSF's scope of activity and guarantee commitments. On 25 September 2011, Estonia's Chancellor of Justice Indrek Teder issued an opinion to the chair of the Economic Affairs Committee of the *Riigikogu* on Draft Resolution 90 OE. The Chancellor of Justice raised some objections on the constitutionality of that draft resolution, whose purpose was to allow Estonia's participation in the EFSF. Section 65(10) Const. provides that the *Riigikogu*, "acting on a proposal of the Government of the Republic, decides whether to authorise government borrowing or the assumption of other financial obligations . . .". Therefore, the Parliament is empowered to approve decisions on aid packages to EU member states after discussing the issue. The government, in turn, must prepare a draft parliamentary resolution and submit it to the Parliament for debate. Furthermore, the Parliament has to receive the draft memorandum of understanding on conditions of loans to be granted to a given country ²⁰¹. On 29 September 2011, the *Riigikogu* adopted a resolution ²⁰² certifying that Estonia qualified for the EFSF. The Parliament also ensured that all the obligations arising from the framework agreement and its amendments would be fulfilled. According to the resolution, the government had to inform the European Union Affairs Committee of conditions on granting financial assistance to a euro zone country in difficulties. The government would be permitted to take on liabilities to the extent approved

¹⁹⁸ Real GDP is expected to add up to 1.9% in 2014 and reach 3.0% in 2015. ID.

¹⁹⁹ The European Commission has estimated that the debt-to-GDP ratio will be 9.8% in 2014 and 9.6% in 2015. ID.

²⁰⁰ For a rundown of the measures adopted by both European institutions and countries at inter-governmental level to cope with the financial and economic crisis, I will take the liberty to refer the reader to a recent paper of mine. See M. LUNARDELLI, *The Finnish Parliament and its scrutiny of EU matters: an efficient model*, Nomos. Le attualità nel diritto, 1, 2014, 25-26, note 113.

²⁰¹ On 23 February 2012, the *Riigikogu* held debates on the second Greek aid package. The relevant draft memorandum got approved by 56 votes.

²⁰² 59 votes out of 101 were cast in favor of the resolution.

by the European Union Affairs Committee. The Committee, too, was required to approve tranches of payment related to assistance programs ²⁰³. Moreover, the resolution empowered the government to carry out the procedures needed to provide guarantees concerning financial assistance.

On 17 December 2010, the European Council decided to create a permanent financial crisis resolution mechanism for the euro zone countries, the European Stability Mechanism (ESM), by amending Article 136 TFEU. A European Council decision of 25 March 2011 (2011/199/EU) made the amendment by adding a third paragraph to Article 136. Section 25(1) of the Foreign Relations Act calls for an international treaty to be amended by following the procedure used for its conclusion, unless otherwise stipulated in the treaty itself. The TFEU was ratified by the *Riigikogu*, pursuant to Section 121 Const. Hence, the Treaty's amendments had to be ratified by the *Riigikogu*. The amendment concerning Article 136 TFEU was ratified on 8 August 2012 ²⁰⁴. Competed and published on 16 August 2012, ratification was notified to the Council on 7 September 2012. The Constitutional Committee of the *Riigikogu* argued that a referendum on the amendment was not required since the reform did not result in enhancing the European Union's competence ²⁰⁵. Section 20(6) of the Foreign Relations Act provides that a treaty is to be ratified by the *Riigikogu* if ratification is prescribed in the treaty. Article 47(1) of ESM Treaty imposes ratification on signatories. Moreover, Section 106 Const. includes ratification and denunciation of international treaties among the matters which cannot be subject to a referendum. The was thus ratified by The *Riigikogu* ratified the ESM Treaty by passing an act that entered into force on 15 September 2012 ²⁰⁶. On 17 October 2012 ²⁰⁷. In particular, the Parliament passed the Act on Ratification and Implementation of Treaty Establishing European Stability Mechanism.

On 12 March 2012, the Chancellor of Justice (or Legal Chancellor) ²⁰⁸ turned to the Supreme Court and claimed that Article 4(4) of ESM Treaty was not compatible with the Estonian Constitution. According to Article 4(4), decisions on granting or implementing financial assistance are made by a qualified majority of 85% of the votes. The qualified majority voting may be called upon to break a deadlock "threaten[ing] the economic and financial sustainability of the euro area". The Chancellor of Justice asserted that the exception to the unanimity rule contrasted with the principle of parliamentary democracy resulting from the Constitution and violated Estonian sovereignty. In addition, the

²⁰³ For instance, the European Union Affairs Committee approved the disbursement of tranches to Ireland and Portugal on 11 January 2013. See RIIGIKOGU, Press Release, 11 January 2013.

²⁰⁴ 86 votes were cast in favor of the amendment.

²⁰⁵ See Second reading of the Bill on Ratification of the Amendment to the Treaty on the Functioning of the European Union 237 SE, *Riigikogu*, 8 August 2012.

²⁰⁶ See Act on Ratification and Implementation of Treaty Establishing European Stability Mechanism (*Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ratifitseerimise ja rakendamise seadus*), RT II, 14.09.2012, 1, English translation available at https://www.riigiteataja.ee/en/compare_original/530102013029.

²⁰⁷ 59 MPs voted in favor of ratification.

²⁰⁸ For an analysis of the institution of the Chancellor of Justice (*Õiguskantsler*) and of its functions, see C. TAUBE, *Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lithuania*, *supra*, note 137, at 108-111. The Chancellor's functions include assessing constitutionality of legislation of general application and of international agreements. See, also, The Chancellor of Justice Act [*Õiguskantsleri seadus*], RT I 1999, 29, 406.

Chancellor of Justice considered budgetary powers of the *Riigikogu* to get restricted by the Treaty. Estonia's subscription to the ESM authorized capital stock amounted to nearly €1,3 billion, or 0.1860% of the total capital stock. Estonia's paid-in capital, instead, comes to €148.8 million. By and large, the amount of ESM capital stock subscribed by Estonia equates to a significant portion of the country's GDP ²⁰⁹. The Supreme Court, in its judgment of 12 July 2012 ²¹⁰, conceded that ESM Treaty resulted in curtailing the Estonian Parliament's budgetary powers. Estonian sovereignty also turns out to be affected by provisions of ESM Treaty with respect to financial matters. The emergency procedure of Article 4(4) of ESM Treaty, indeed, calculates the qualified majority for decision making on each EU Member state's contribution to ESM capital. Therefore, "significance of [Estonia's] vote" is as negligible as the percentage of Estonian contribution to the total capital of the ESM ²¹¹. Restrictions on the Parliament's budgetary powers and on Estonian sovereignty, however, were justified by applying the principle of proportionality ²¹². A equally important value should prevail - economic stability in the euro area. Such a value is also a pre-requisite for protection of constitutional freedoms and rights in Estonia ²¹³. As the Supreme Court stated, the purpose of Article 4(4) of the Treaty is "to guarantee for the ESM in an emergency the efficiency of the decision-making mechanism to eliminate a threat to the economic and financial sustainability of the euro area" ²¹⁴. Economic and financial sustainability of the euro zone became one of Estonia's constitutional values as the country adopted the euro as its currency ²¹⁵. Blatant inability of other euro area member states to meet the Maastricht criteria would end up undermining Estonia's financial and economic stability, as well ²¹⁶. Such stability, instead, is necessary for Estonia to fulfill constitutional obligations and perform its core functions. As the Preamble to the Constitution states, Estonia is committed "to strengthen[ing] and develop[ing] the state . . . , which is founded on liberty, justice and the rule of law". Furthermore, Estonia has to guarantee the protection of fundamental rights and freedoms, pursuant to Section 14 Const. The Supreme Court maintained that

²⁰⁹ See C. GINTER, *Constitutionality of the European Stability Mechanism in Estonia: Applying Proportionality to Sovereignty* [hereinafter, *Constitutionality of the ESM in Estonia*], ECLR, 9 (2013), 335, 340 (noting that by ratifying the ESM Treaty Estonia undertook "an extraordinarily large financial obligation", as €1,3 billion amounts to "approximately 8.5% of [the country's] GDP").

²¹⁰ Judgment of the Supreme Court *En Banc* of 12 July 2012, matter 3-4-1-6-12 [hereinafter, Supreme Court *En Banc* of 12 July 2012], English translation available at www.riigikohus.ee/?id=1347&print=1.

²¹¹ C. GINTER, *Constitutionality of the ESM in Estonia*, *supra*, note 209, at 338.

²¹² See Supreme Court *En Banc* of 12 July 2012, *supra*, note 210, para. 171 (arguing that "in this case the constitutionality of the interference with the principles of the Constitution must be assessed by way of review of proportionality"). See, also, C. TAUBE, *Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lithuania*, *supra*, note 137, at 245-247 (discussing the principle of proportionality as applied by the Constitutional Law Chamber of the Supreme Court in some cases decided between 1994 and 2000).

²¹³ See C. GINTER, *Constitutionality of the ESM in Estonia*, *supra*, note 209, at 346-347 (contending that in the Supreme Court decision on ESM Treaty, "the ability of Estonia to guarantee fundamental rights and liberties has been made dependent on the economic success of the [euro] area").

²¹⁴ Supreme Court *En Banc* of 12 July 2012, *supra*, note 210, para. 158.

²¹⁵ *Id.*, para. 163 (maintaining that "economic and financial sustainability of the euro area is contained in the constitutional values of Estonia as of the time Estonia become a euro area Member State").

²¹⁶ *Id.*, para. 165 ("The economy and finance of Estonia are closely related to the rest of the euro area and if there are economic and financial problems in the euro area, then it inevitably affects Estonia – export and import of goods and services, state budget and thereby also social and other fields . . . In a situation where the rest of the euro area would be in difficulties it is not probable that Estonia would be financially or economically successful, including in the field of people's income, quality of life and social security").

“[e]xtensive and consistent guarantee of fundamental rights is extremely complicated, if not impossible, without a stable economic environment” ²¹⁷. The Supreme Court conceded that “Article 4(4) of the Treaty interferes with the financial competence of the *Riigikogu* and also the sovereignty related thereto, and the principle of a democratic state subject to the rule of law . . .” ²¹⁸. The Court, however, deemed invasion of those constitutional principles not to be “serious” ²¹⁹. The interference - the Supreme Court observed - “is justified . . . by very significant constitutional values” ²²⁰. As a result, the objections raised by the Chancellor of Justice on constitutionality of Article 4(4) of ESM Treaty were rejected by the Estonian Supreme Court.

The Treaty on Stability, Coordination and Governance (TSCG) was signed by all EU member states except the Czech Republic and the United Kingdom on 2 March 2012. The Treaty, commonly known as “Fiscal Compact”, entered into force on 1 January 2013. The *Riigikogu* approved the Treaty on 17 October 2012 ²²¹. The President of the Republic signed the act implementing the Treaty on 5 November 2012, thus completing the ratification process. Estonia reached its medium-term budgetary objective (MTO) of a structural surplus in 2012 ²²². In 2013, the European Commission stressed the fact that Estonia’s economy was straying from the MTO, but the country would write off the temporary deviation in the short term ²²³. The structural budget balance rule was introduced by the 2014 State Budget Act. Despite the Council’s recommendations, however, “[t]he four-year expenditure ceiling is [still] not binding within the medium-term budgetary framework . . ., and no progress has been made towards introducing a multiannual expenditure rule” ²²⁴. After assessing the 2014 Stability Programme submitted by the Estonian government, the Council of the EU have recently expressed its concern for “[the] risk of significant deviation from [Estonia’s] medium-term objective in 2014 and 2015” ²²⁵. The Council has also pointed out that the structural balance rule, albeit in force, “is still to be complemented by a strengthening of the binding nature of the multiannual expenditure targets”.

Conclusion

²¹⁷ ID., para. 166.

²¹⁸ ID., para. 202.

²¹⁹ ID.

²²⁰ ID.

²²¹ 63 votes in the Parliament were cast in favor of ratification.

²²² See COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Recommendation of 9 July 2013 on the National Reform Programme 2013 of Estonia and delivering a Council opinion on the Stability Programme of Estonia, 2012-2017* (2013/C 217/06) (pointing out that “Estonia achieved its MTO one year earlier than foreseen in its Stability Programme for 2012-2015”).

²²³ EUROPEAN COMMISSION, *Analysis of the Draft Budgetary Plan of Estonia*, Staff Working Document(2013) 602 final, 9 (defining “appropriate” Estonia’s adjustment path towards the MTO).

²²⁴ EUROPEAN COMMISSION, *Assessment of the 2014 national reform programme and stability programme for Estonia*, Staff Working Document(2014) 407 final, 3.

²²⁵ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Recommendation of 8 July 2014 on the National Reform Programme 2014 of Estonia and delivering a Council opinion on the Stability Programme of Estonia, 2014* (2014/C 247/06), O. J. 2014 C 247/26.

Usage of the phrase “Baltic states” demands caution. On the one hand, part of the twentieth century history of Estonia, Latvia, and Lithuania overlaps. In particular, annexation into the Soviet Union and fifty-year communist regimes marked the three countries and had implications on later outcomes concerning economic and financial indicators. On the other hand, most of the forums for cooperation that were established in the early 1990s involve not only the Baltic states, but the Baltic Sea region as a whole, regardless of membership in the EU. As the European Commission has pointed out, cooperation between EU member states and neighboring countries - especially, the Russian Federation - is essential to tackling the environment issue and the other challenges set out in the EUSBSR. Implementation of the EUSBSR, however, also needs better coordination within the European Union. The Commission, for instance, has repeatedly argued that programs, actions, and projects aimed at implementing the EUSBSR would benefit from alignment of funding. Overall, the EUSBSR, which has become the archetype of macro-regional strategies adopted at EU level, shows that analyzing the Baltic states calls for their contextualization in the Baltic Sea region, broadly meant. Estonia has stood out among the Baltic states since they regained independence from the Soviet Union. Firstly, as the three countries embarked on the path towards EU membership, Estonia was faster in turning itself into a free-market economy. Unlike Latvia and Lithuania, Estonia did not need a transitional period to catch up with EU member states. Secondly, the fiscal austerity measures taken by the Baltic states to cope with the world financial crisis have turned out to be more efficient in Estonia than in Latvia and Lithuania. The austerity policy Estonia put into effect in 2009 paid off as the country was allowed to switch to the euro in 2011 - the first among the Baltic states.

Estonia’s integration into the European Union has proceeded smoothly. The fact that the Constitution did not contain any express reference either to the country’s accession to the EU or to EU law was conducive to the 2003 referendum adopting the Third Constitutional Act. As Ginter has pointed out, in providing its reading of the act, the Supreme Court has shown “[a] Europe-friendly approach . . . to constitutional interpretation . . .”²²⁶. The Supreme Court, indeed, has conceded that in a conflict between domestic and EU law the latter shall prevail and the former shall undergo disapplication²²⁷. Parliamentary scrutiny of EU matters turns out to be efficient in Estonia. It mainly functions as a form of *ex-ante* control over EU proposals. Other than examining proposed legislation, the Parliament cooperates with the government in formulating national positions on EU matters. Stabilization and economic governance measures taken at EU and inter-governmental level have affected the *Riigikogu*’s budgetary powers. Estonian sovereignty has been restricted, as well. The Supreme Court argued that the aim of ensuring stability within the euro zone justifies shrinking of the Parliament’s budgetary powers and Estonian sovereignty. Financial and economic problems in other euro area countries, indeed, would eventually bring about

²²⁶ C. GINTER, *Constitutionality of the ESM in Estonia*, *supra*, note 209, at 340 (referring to Judgment of the Supreme Court *En Banc* of 11 May 2006, matter 3-4-1-3-06).

²²⁷ *Id.*

Estonia's instability. The Supreme Court also observed that the concept of sovereignty cannot be interpreted too strictly. If that concept were to be considered as absolute, indeed, no international agreements should be legitimate, for "entering into international agreements always means restricting one's sovereignty to some extent" ²²⁸. Restrictions on sovereignty are broader when it comes to participating in international organizations such as the European Union and the NATO. The Supreme Court maintained that membership in the EU and other international organizations constitutes "a natural part of sovereignty in this day and age" ²²⁹. The Supreme Court finding ESM Treaty compatible with the Estonian Constitution represents Estonia's willingness towards the European integration process. The ESM Treaty, indeed, "was widely promoted in Estonia as the next step in EU integration" ²³⁰. Nearly forty days after the country adopted the euro, the Foreign Minister of Estonia stated that "Estonia has become one of the most integrated nations in Europe" ²³¹. Even though deviation from the country's medium-term objective is expected to occur in 2014 and 2015, Estonia appears to be ready for further integration.

²²⁸ Supreme Court *En Banc* of 12 July 2012, *supra*, note 210, para. 130.

²²⁹ ID. (drawing upon the opinion submitted in this very case by Professor Anneli Albi).

²³⁰ C. GINTER, *Constitutionality of the ESM in Estonia*, *supra*, note 209, at 351.

²³¹ U. PAET, *Overview of Estonia's Foreign Policy*, Address by Foreign Minister to the Riigikogu on behalf of the Government of Estonia, 8 February 2011, available at http://www.riigikogu.ee/index.php?id=172362&parent_id=42793.

LE INQUIETUDINI DEL QUINQUENNATO: DALL'ANTI-EUROPEISMO ELETTORALE ALLA CRISI DEL GOVERNO VALLS. FINE DEL SOGNO DI HOLLANDE O TRASFORMAZIONE DI UN MODELLO?

di Paola Piciacchia*

Le inquietudini del quinquennato di Hollande racchiuse in pochi mesi. Dalla disfatta elettorale per le elezioni europee alle dimissioni estive del Governo Valls arriva la consacrazione della difficoltà della Francia di Hollande ad uscire dall'impasse di una crisi che rischia di mettere in discussione le stesse dinamiche istituzionali della V Repubblica.

Da una parte, la crescita dell'euro-scetticismo intercettato dal *Front National* che si consacra primo partito francese. Gli esiti delle elezioni europee attestando l'ascesa del *Front National* hanno contribuito ad una destrutturazione del sistema dei partiti francesi che non potrà non avere ricadute ordinamentali. Di fronte alla debolezza di Hollande e del suo partito e alla crisi attraversata dal primo partito di opposizione l'UMP – travolto dallo scandalo dei fondi neri per le elezioni presidenziali del 2012 – è certo che Marine Le Pen saprà approfittare del momento per aprirsi la strada in vista delle presidenziali del 2017.

Dall'altra parte, la crisi di un Governo appena nato e pieno di speranze alle prese con dissensi interni che riflettono anche i dissensi in seno alla maggioranza parlamentare e presidenziale. Una maggioranza che si lacera di fronte ad una spaccatura che sembra insanabile tra i sostenitori del Presidente e del Primo Ministro e i sostenitori dell'ex Ministro dell'Economia Montebourg, artefice - insieme a Benoît Hamon - della crisi di governo di fine agosto causata dalle sue dichiarazioni contro il rigore della politica economica europea, con un invito a chiedere all'Europa un cambiamento di rotta e ad alzare la voce contro la politica di austerità imposta a tutta l'Europa dalla Germania. Un detonatore che ha determinato la presa d'atto da parte del Primo Ministro di non poter continuare a portare avanti l'indirizzo politico tracciato dal Presidente Hollande con un dissenso così forte interno alla propria compagine governativa. Una compagine governativa che attraverso le dimissioni e la formazione di un nuovo governo cercherà di rispondere agli obiettivi prefissati “en cohérence avec les orientations qu'il a lui-même définies pour notre pays” secondo quanto dichiarato in comunicato dallo stesso Presidente Hollande il 25 agosto.

Quanto questi scenari siano destinati ad incidere sull'evoluzione della forma di governo è difficile ancora dirlo, di sicuro alcuni elementi invitano a riflettere sul futuro delle istituzioni francesi che si trovano oggi più che mai al centro di sollecitazioni che agiscono sul sistema dei partiti, sui rapporti tra Presidente e Primo Ministro, sui rapporti tra Governo e maggioranza parlamentare e, più in generale, sui rapporti tra Parlamento e Governo con un

* Professore aggregato di Diritto pubblico comparato – “Sapienza” Università di Roma.

Parlamento sempre più deciso a divenire un interlocutore del Governo sempre più attento e attivo nel svolgere la propria funzione di controllo e di valutazione delle politiche pubbliche.

Ancora una volta le ossessioni del quinquennato - crisi economica, crescita, disoccupazione, tagli alla spesa pubblica, rispetto dei parametri europei - hanno finito per condizionare la politica interna francese alle prese con una (ri)trovata instabilità che assume forme consuete (le dimissioni di Ayrault dopo il risultato delle elezioni municipali) e forme meno consuete (le dimissioni di Valls) ma che di certo pone al centro della riflessione il ruolo giocato dalla Presidenza, il ruolo che può assumere il Primo Ministro e, infine, la capacità del sistema dei partiti di incidere sulla forma di governo.

E ancora una volta, come spesso è accaduto nel recente passato, l'opacità della presidenza e la persistente crisi economica - oltre porre seri interrogativi sulla fine del sogno di Hollande di rappresentare da Presidente normale una Francia oggi più che mai in crisi - hanno lasciato sullo sfondo le riforme portate avanti dall'Esecutivo e dal Parlamento negli ultimi mesi in ambito economico (ad esempio leggi sull'artigianato e il commercio, sull'economia reale, sulle società ad economia mista in ambito locale), in ambito istituzionale (le riforme penali e l'ambizioso progetto di riforma regionale), e della società civile (parità di genere). Riforme che contribuiscono a garantire un'evoluzione democratica ed equilibrata dell'ordinamento francese di cui si rischia purtroppo di perdere la consapevolezza.

ELEZIONI

ELEZIONI EUROPEE

Dopo la *débâcle* elettorale del Partito Socialista alle elezioni municipali, il **25 maggio** si sono svolte in un clima di estrema attesa le elezioni europee. Lo scrutinio, svoltosi con il sistema proporzionale (metodo della media più alta) e con un forte tasso di astensioni del 57,57%, ha visto attestarsi al primo posto, sulla scia dell'ondata anti-europeista, il *Front National* di Marine Le Pen che ha ottenuto il 24,85% dei voti e 24 eletti, seguito dall'UMP che ha ottenuto il 20,80% e 20 eletti e dal partito di governo, il Partito Socialista che ha invece raggiunto solo il 13,98% ottenendo 13 seggi (di cui 1 al Partito radicale di sinistra che si era presentato nella medesima lista). A seguire l'*Udi-Modem* ha raggiunto il 9,94% e 7 seggi, l'EELV è arrivato all'8,95% portando a casa 6 seggi, il *Front de gauche- Union pour les Outre-Mers* ha ottenuto il 6,61% e 4 seggi.

Si è trattato di una vera e propria disfatta per il Partito Socialista che dopo gli sconcertanti risultati alle elezioni municipali, che avevano comportato le dimissioni del Governo Ayrault, si è (ri)trovato a fare i conti con l'ennesima sconfitta. Una sanzione verso il partito del Presidente peraltro ampiamente annunciata dalle numerose previsioni di voto diffuse dagli istituti di sondaggi nei mesi e nelle settimane immediatamente antecedenti alle elezioni che avevano sempre dato fortemente in ascesa la percentuale di voti per il *Front National*.

Marine Le Pen prima ancora della chiusura delle urne nella tarda serata aveva chiesto lo scioglimento dell'Assemblea Nazionale, l'indizione di nuove elezioni poi anche le dimissioni del Presidente Hollande, mentre il Primo Ministro Valls, ribadendo l'intenzione del Governo di proseguire sulla strada delle riforme, aveva definito un "terremoto" il risultato elettorale e invitato tutti ad assumersi le proprie responsabilità esortando anche i francesi ad un "sussulto repubblicano".

La Francia ha dunque tremato di fronte ad un risultato elettorale che ha visto il *Front National* avere pesantemente la meglio sulla destra dell'UMP e distaccare clamorosamente il partito del Presidente Hollande, un partito ormai disorientato e che disorienta la maggioranza di governo dello stesso Valls.

Reazioni preoccupate da parte della Presidenza che definendo il momento storico un evento cruciale ha convocato per il **26 maggio** mattina un riunione all'Eliseo con il Primo Ministro Valls ed alcuni Ministri.

PARTITI

L'UMP E LO SCANDALO DEI FONDI NERI PER IL FINANZIAMENTO DELLA CAMPAGNA PRESIDENZIALE DEL 2012

Sul fronte dei partiti a dominare la scena in questi ultimi quattro mesi sono state le dimissioni il **27 maggio** del segretario dell'UMP Jean-François Copé travolto dallo scandalo per un giro di fatture false in occasione della campagna presidenziale del 2012. La vicenda che ha portato alle dimissioni di Copé ruota intorno alle accuse mosse, circa tre mesi fa, al segretario del partito dal settimanale *Le Point* circa l'utilizzo di fondi dell'UMP a favore di una società, la Bygmalion di proprietà di due amici di Copé che aveva ricevuto l'incarico di organizzare gli eventi elettorali della campagna di Sarkozy per un totale di una ventina di milioni di euro per una settantina di iniziative. A queste accuse si sono aggiunte quelle fatte dal quotidiano *Libération* che una decina di giorni prima aveva scritto che diversi degli eventi affidati alla Bygmalion in realtà esistevano solo sulla carta nascondendo in realtà, attraverso un enorme giro di fatture false, fondi neri destinati alla campagna presidenziale del 2012. In seguito alle confessioni di un fedelissimo di Copé che ha dichiarato che parte di quelle fatture erano false e servivano a coprire finanziamenti per la campagna elettorale, la posizione di Copé si era fatta difficile da difendere, di qui le dimissioni del segretario.

La direzione del partito è ora passata in mano a tre ex primi ministri: François Fillon, Jean-Pierre Raffarin e Alain Juppé guideranno infatti il partito in attesa del congresso straordinario di ottobre.

PARLAMENTO

PROVVEDIMENTI ECONOMICI

Dopo un periodo di gestazione durato quasi un anno ha visto la luce la legge n. [2014-626](#) relativa all'artigianato, al commercio e alle piccole imprese promulgata il **18 giugno 2014** (J.O. 19 giugno 2014) la cosiddetta *Loi Pinel* dal nome del suo promotore il Ministro Sylvia Pinel, ministro delegato al Commercio e all'Artigianato e al Turismo del I e II governo Ayrault e Ministro all'alloggio e all'uguaglianza del territorio del I e II Governo Valls.

Il progetto di legge era stato presentato all'Assemblea Nazionale il 21 agosto 2013, su di esso il Governo il 9 gennaio 2014 aveva richiesto la procedura accelerata ed era stato approvato in prima lettura il 18 febbraio 2014. Trasmesso al Senato il progetto era stato ivi approvato con modifiche il 17 aprile 2014. Dopo la convocazione della Commissione mista paritetica, il testo, trovato l'accordo, era stato infine adottato dall'Assemblea Nazionale e dal Senato rispettivamente il **26 maggio** e il **5 giugno**.

Lo scopo della legge è quello di rilanciare e sostenere sul territorio l'imprenditoria artigianale e commerciale in modo da garantire un'offerta diversificata favorevole alle piccole imprese. La legge introduce infatti alcune misure ritenute importanti a tal fine. In primo luogo, per accrescere l'attrattività del settore, si mira ad una maggiore qualificazione del "mestiere artigiano" attraverso meccanismi atti a garantire la qualifica professionale e un sistema di controlli atti alla verifica del possesso delle assicurazioni obbligatorie in funzione del mestiere e dei lavori svolti.

La legge tende poi ad assicurare un sistema di controllo dei costi degli affitti dei locali commerciali il cui aumento non dovrà eccedere il 10% annuo.

La normativa mira inoltre a rendere più agevole e fluido, per il piccolo imprenditore, il percorso burocratico e gli obblighi amministrativi e contabili inerenti alla propria attività al fine di renderlo più semplice ed equo.

Sempre in ambito economico il Governo è intervenuto facendo approvare dal Parlamento la legge n. [2014-856](#) del **31 luglio** (J.O. dell'1 agosto 2014) relativa all'economia reale e solidale.

Il progetto di legge era stato presentato al Senato il 24 luglio 2013 ed ivi approvato in prima lettura il 7 novembre 2013. Trasmesso all'Assemblea Nazionale il testo era stato modificato in prima lettura il **20 maggio**. In seconda lettura, il Senato lo aveva adottato con ulteriori modifiche il **4 giugno** e l'Assemblea lo aveva licenziato emendandolo ancora il **3 luglio**. Dopo la convocazione della Commissione mista paritetica il **4 luglio**, il testo era stato infine approvato dal Senato e dall'Assemblea Nazionale rispettivamente il **17** e il **21 luglio**.

La legge ha come obiettivo principale quelli di assicurare, attraverso l'elaborazione di vere e proprie e mirate politiche pubbliche, una migliore visibilità e una più ampia sicurezza giuridica al settore dell'economia sociale e solidale (che rappresenta il 10% del prodotto interno lordo e raccoglie il 10% dei lavoratori) e a tal fine modifica tutta una serie di articoli del codice del commercio e del lavoro conferendo nuovi diritti ai lavoratori.

GIUSTIZIA E RIFORME PENALI

Le riforme in ambito penale e della giustizia hanno costituito un segmento rilevante dell'attività legislativa nell'ultimo quadrimestre. In particolare, si segnala la promulgazione della legge n. [2014-535](#) del **27 maggio** (J.O. del 28 maggio 2014) di recepimento della direttiva europea 2012/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 maggio 2012 relativa all'informazione nel quadro della procedura penale. La legge migliora sotto diversi

punti di vista i diritti delle persone sospettate o indagate prevedendo le modalità con le quali esse potranno essere ascoltate senza essere poste in stato di fermo. Tutele ulteriori sono anche previste per coloro che vengono sottoposti al fermo di polizia attraverso l'informazione completa sui motivi del fermo e sulle infrazioni contestate.

Ancora si segnala la promulgazione della legge n. [2014-640](#) del **20 giugno** (J. O. 21 giugno 2014) relativa alla riforma delle procedure di revisione e di riesame di una condanna penale.

La proposta di legge era stata presentata il 14 gennaio 2014 all'Assemblea Nazionale ed ivi approvata in prima lettura il 27 febbraio 2014. Trasmessa al Senato la proposta era stata approvata con modifiche il 29 aprile 2014. In seconda lettura l'Assemblea Nazionale aveva riapprovato il testo senza ulteriori modifiche l'**11 giugno**.

La novità più rilevante della legge è la creazione di una giurisdizione unica, la Corte di revisione e di riesame delle condanne penali, al posto dei tre organi preesistenti. La Corte viene presieduta dal presidente della camera criminale ed è composto di diciotto magistrati dell'insieme delle camere della Corte di cassazione, ed è incaricata tanto della revisione delle condanne definitive dopo un errore di fatto quanto del riesame delle condanne definitive dopo un errore di diritto eccepiti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Inoltre i quattro motivi di revisione precedenti vengono accorpati in un solo caso.

Un'altra legge la n. **2014-896**, promulgata il **15 agosto** (J.O. del 17 agosto 2014) è intervenuta nel settore penale. Si tratta della legge relativa all'individuazione delle pene e al rafforzamento dell'efficacia delle sanzioni penali.

Il progetto di legge voluto dal Ministro della giustizia Christiane Taubiraera era stato presentato all'Assemblea Nazionale il 9 ottobre 2013 dal Governo Ayrault (poi fatto proprio dal Governo Valls) ed ivi approvato in prima lettura il **10 giugno**. Trasmesso al Senato il testo era stato poi approvato con modifiche in prima lettura il **26 giugno**. Dopo la convocazione della Commissione mista paritetica e raggiunto l'accordo, la legge era stata definitivamente approvata dall'Assemblea Nazionale e dal Senato rispettivamente il **16** e il **17 luglio**.

Voluta dal Governo per rendere le punizioni più efficaci adattando la pena a ciascun delinquente al fine di prevenire le recidive, la legge interviene a modificare tutte le misure concernenti le modalità della detenzione e le sanzioni per le persone condannate per i delitti quali furti, atti di vandalismo, insulti, infrazioni stradali, violenze, e non per crimini quali autori di stupro, omicidio, rapina a mano armata.

PARITÀ TRA DONNE E UOMINI

Ancora un passo in avanti per la parità di genere è stato compiuto con la recente legge n. **2014-873** del **4 agosto** (J.O. del 5 agosto 2014) relativa alla parità reale tra donne e uomini. Il progetto di legge era stato presentato al Senato il 3 luglio 2013 dal Governo Ayrault ed ivi approvato in prima lettura il 17 settembre 2013. Trasmesso all'Assemblea Nazionale il progetto di legge era stato adottato con modifiche il 28 gennaio 2014. In seconda lettura era stato poi ulteriormente modificato dal Senato il 17 aprile 2014 e dall'Assemblea Nazionale il **26 giugno**. Dopo la convocazione della Commissione mista paritetica, trovato l'accordo, il testo era stato infine approvato dal Senato e dall'Assemblea Nazionale il **23 luglio**.

La legge introduce misure volte a combattere le disuguaglianze tra donne e uomini nella società e in ambito professionale e affronta, per la prima volta in maniera complessiva e in tutte le sue dimensioni, il problema della parità di genere. La legge impone allo Stato, alle collettività territoriali e agli enti pubblici di intraprendere azioni al fine di tutelare la parità di genere e mettere in atto una politica dell'uguaglianza tra uomini e donne secondo un approccio integrato. In rilievo la parità di trattamento salariale, la divisione dei compiti per congedo parentale, l'aumento di impiego per le donne, le progressioni di carriera, le politiche di tutela della maternità e di tutela contro la violenza sulle donne.

LEGGE DI ORIENTAMENTO E PROGRAMMAZIONE

Il **7 luglio** (J.O. dell'8 luglio 2014) viene promulgata la legge di orientamento e programmazione n. [2014-773](#) relativa alla politica di sviluppo e di solidarietà internazionale. Il progetto di legge era stato presentato **all'Assemblea Nazionale l'11 dicembre 2013 ed ivi adottato, con adozione della procedura accelerata**, in prima lettura il 10 febbraio. Trasmesso al Senato il progetto era stato approvato con modifiche il **26 maggio**. Dopo la convocazione della Commissione mista paritetica, era stato trovato l'accordo e il testo era stato infine adottato dall'Assemblea Nazionale e dal Senato rispettivamente il **19 e il 23 giugno**.

La legge ha come obiettivo principale quello di promuovere uno sviluppo durevole nei paesi in via di sviluppo. L'importanza dell'approvazione da parte del Parlamento di una legge di programmazione e di orientamento su questi temi risiede nel fatto che attraverso questo strumento, previsto dalla riforma costituzionale del 2008 all'art. 34 Cost., l'istituzione parlamentare viene finalmente coinvolta nella discussione e nel dibattito su queste politiche, in precedenza solo incidentalmente trattate in occasione del dibattito sulle leggi di bilancio.

GOVERNO

LAICITA'

Il **15 maggio** è stato presentato il primo Rapporto annuale dell'Osservatorio sulla laicità insediato l'8 aprile 2013. Il Rapporto ha tracciato un bilancio sull'utilizzo della Carta della laicità a scuola e sull'applicazione della legge del 15 marzo 2004 relativa ai segni religiosi a scuola, nei collegi e licei pubblici. Nonostante la diffusione a tutti gli alunni della Carta della laicità, il Rapporto lamenta l'ancor limitato utilizzo della Carta e del tema della laicità quale vero e proprio strumento pedagogico al di fuori della regolamentazione di situazioni di contestazione. Nel Rapporto è anche contenuto un bilancio della legge dell'11 ottobre 2010 che vieta la copertura del viso nello spazio pubblico.

REAZIONI DEL PRIMO MINISTRO AI RISULTATI DELLE ELEZIONI EUROPEE

All'indomani delle elezioni europee il **26 maggio** il Primo Ministro Valls sottolinea che il momento è molto grave per la Francia e per l'Europa e definisce l'esito elettorale un vero e proprio "choc, un séisme qui s'adresse à tous les responsables politiques qui ont la charge d'agir". Manuel Valls, ha però escluso lo scioglimento dell'Assemblea nazionale, come chiesto invece dal *Front National* di Marine Le Pen, il vincitore delle elezioni.

IMMIGRAZIONE E DIRITTO DI ASILO

In tema di immigrazione e diritto di asilo il **23 luglio** vengono presentati dal Ministro dell'Interno due progetti di legge relativi rispettivamente ai diritti degli stranieri in Francia e al diritto di asilo. Il primo progetto di legge interviene nella normativa con alcune disposizioni relative al diritto di soggiorno degli stranieri mentre il secondo progetto stabilisce nuove procedure di esame rapido delle domande di asilo e un dispositivo di sistemazione vincolante che permette di indirizzare il richiedente asilo in un'altra regione rispetto a quella in cui egli si presenta con una perdita del diritto di alloggio in caso di rifiuto della sistemazione proposta.

LA CRISI ESTIVA DEL GOVERNO VALLS

In seguito alle polemiche sorte per le posizioni espresse dal Ministro dell'Economia Arnaud Montebourg contro la politica economica di rigore dell'Unione europea, il **25 agosto** il Primo Ministro Valls si è dimesso. Il Presidente Hollande ha però immediatamente chiesto al Primo Ministro di formare un nuovo governo. La nuova compagine governativa viene presentata il **26 agosto**. Valls dopo essersi a lungo consultato con il Presidente Hollande annuncia la composizione del nuovo Esecutivo formato di otto uomini e otto donne e che vede la tanto annunciata sostituzione del Ministro dell'Economia Montebourg con Emanuel Macron, ex consigliere per gli affari economici del presidente. Al ministero delle Finanze viene riconfermato Michel Sapin; e vengono anche riconfermati il Ministro degli Esteri Laurent Fabius, il ministro degli Interni Bernard Cazeneuve, il Ministro alla Difesa Jean-Yves Le Drian, e quello della Giustizia Christiane Taubira; infine Segolene Royal come Ministro dell'Ambiente. Alla cultura viene invece nominato Fleur Pellerin, ex sottosegretario al Commercio al posto di Aurelie Filippetti. Viene sostituita anche Benoit Hamon all'Istruzione (artefice insieme a Montebourg della crisi del Governo Valls) e al suo posto entra Najat Vallaud-Belkacem già ministro per le Pari opportunità.

CAPO DELLO STATO

LE REAZIONI DI HOLLANDE AL RISULTATO DELLE ELEZIONI EUROPEE

All'indomani del catastrofico risultato per il Partito socialista alle elezioni europee del 25 maggio, il Presidente Hollande il **26 maggio** è intervenuto in diretta televisiva sottolineando che "le europee hanno espresso la loro verità ed è una verità dolorosa".

Il Presidente ha così commentato che il suo compito è in questo momento “riformare la Francia e riorientare l’Europa”. Hollande ha poi specificato che “sei francesi su 10 non sono andati alle urne. Un elettore su 4 ha votato per l’estrema destra. E’ vero, ovunque i partiti euroscettici progrediscono. Ma è in Francia, paese fondatore dell’Unione europea, patria dei diritti dell’Uomo, paese delle libertà che l’estrema destra arriva così ampiamente in testa”. Di fronte a questo scenario il Presidente ha puntato il dito, piuttosto che sulla sua presidenza, contro il senso di sfiducia verso Bruxelles e un Europa “indecifrabile, lontana, per dirla tutta incomprensibile, anche per gli Stati. Non si può più andare avanti così, l’Europa deve essere semplice, chiara, per essere efficace là dove è attesa e ritirarsi dove non è necessaria”. Hollande ha ribadito come priorità la necessità della crescita, dell’occupazione e degli investimenti. Tutti temi che il Presidente Hollande ha ribadito il **27 maggio** nel corso del vertice europeo a Bruxelles.

RIFORMA DELLE REGIONI E IMPULSO PRESIDENZIALE

Il **18 giugno** in Consiglio dei Ministri sono stati presentati due progetti di legge sulla riforma delle regioni con i quali si concretizza la volontà del Presidente Hollande di portare avanti una importante riforma delle collettività territoriali. Già a partire dall’inizio dell’anno il Presidente Hollande si era mostrato favorevole, nel corso della conferenza stampa del 14 gennaio, ad una riforma delle regioni ed aveva lanciato l’idea di una nuova tappa del decentramento con una riduzione del numero delle regioni. Tale proposito era stato ripreso nella dichiarazione di politica generale del Primo Ministro Valls.

Dal **14 al 16 maggio**, Hollande aveva consultato i responsabili dei partiti politici sul progetto di riforma territoriale e il 3 giugno nella stampa regionale aveva pubblicato una tribuna dalla quale aveva presentato il suo progetto di 14 regioni metropolitane in luogo di 22 e il rafforzamento dell’intercomunalità.

Il **2 giugno** il Presidente Hollande aveva pubblicato un comunicato nel quale esponeva le motivazioni della riforma : “..sous la présidence de Jacques Chirac, la République décentralisée a été consacrée dans la Constitution. C’était aussi une façon de reconnaître que nos territoires et les élus qui les représentent, ont incontestablement contribué depuis trente ans à la modernisation du pays et à l’amélioration de la vie quotidienne des Français. Le temps est venu de donner une forme nouvelle à cette ambition. Parce que notre organisation territoriale a vieilli et que les strates se sont accumulées. Parce que les moyens de communication, les mutations économiques, les modes de vie ont effacé les limites administratives. Parce que nous devons répondre aux inquiétudes des citoyens qui vivent à l’écart des centres les plus dynamiques et qui redoutent d’être délaissés par l’Etat en milieu rural comme dans les quartiers populaires. Le temps est donc venu de simplifier et clarifier pour que chacun sache qui décide, qui finance et à partir de quelles ressources”. Il comunicato continua sottolineando come le regioni si siano imposte come attori maggiori dell’organizzazione territoriale e che occorre rafforzarle attraverso una riduzione del loro numero da 22 a 14 : “Demain, - ha sottolineato il Presidente - ces grandes régions auront davantage de responsabilités. Elles seront la seule collectivité compétente pour soutenir les entreprises et porter les politiques de formation et d’emploi, pour intervenir en matière de transports, des trains régionaux aux bus en passant par les routes, les aéroports et les ports.

Elles gèreront les lycées et les collèges. Elles auront en charge l'aménagement et les grandes infrastructures. Pour remplir leur rôle, elles disposeront de moyens financiers propres et dynamiques. Et elles seront gérées par des assemblées de taille raisonnable. Ce qui veut dire moins d'élus”.

CONFERENZA SOCIALE

In occasione della grande conferenza sociale per l'impiego, la terza sotto il quinquennato di Hollande, il Presidente della Repubblica è intervenuto **l'8 luglio** al Consiglio economico, sociale e dell'ambiente (CESE) di fronte alle parti sociali riunite dal 7 luglio al *Palais d'Iéna* a Parigi pronunciando un discorso nel quale ha esaltato le virtù del dialogo sociale rilanciando il ruolo della concertazione come fattore di performance economica e sociale per le imprese e il paese. È stata l'occasione per il Presidente di passare in rassegna le riforme approvate in due anni con il metodo del dialogo sociale quali quella sulla “sécurisation de l'emploi”, o quella sulla formazione professionale. Hollande ha dichiarato di voler rivendicare davanti alle parti sociali “cette méthode, le dialogue social, cette façon de faire ou par la négociation, ou par la concertation, mais tout simplement par la mobilisation de tous les acteurs”. “Je n'ai pas cette suffisance – ha continuato Hollande - qui serait d'imaginer que parce qu'il y a une légitimité politique tout peut se faire par la loi, tout peut se faire vite. C'est vrai que nous n'avons pas beaucoup de temps ou plus exactement les chômeurs n'ont pas beaucoup de temps, les jeunes qui attendent un emploi n'ont pas beaucoup de temps, mais il est de notre responsabilité de continuer sur cette voie. Et c'est pourquoi nous ne pouvons pas nous arrêter là avec une croissance aussi faible, avec un chômage aussi élevé, avec une précarité aussi forte, nous devons nous mettre autour de la table pour chercher les solutions ensemble”.

Il Presidente ha poi proseguito mettendo in guardia contro le perpetue esagerazioni a colpi di richieste unilaterali invitando al rispetto dei partners, alla necessità di essere uniti per agire.

Hollande ha poi affermato il ruolo della conferenza sociale nell'ambito di nuova mobilitazione per l'impiego sia nella prospettiva nazionale (sul fronte delle riforme da portare avanti) che in quella europea (sul fronte degli orientamenti da proporre all'Europa).

CORTI

PRIMA APPLICAZIONE DELL'ART. 39, 4° C. COST.

Tra le numerose sentenze del *Conseil* nel periodo preso in considerazione si segnala per l'interesse che ha suscitato la decisione n. **2014-12 FNR** del **1° luglio** relativa alla presentazione del progetto di legge sulla delimitazione delle regioni, relativo alle elezioni regionali e dipartimentali e al calendario elettorale. Si tratta infatti del primo caso di sentenza del *Conseil* emessa su ricorso presentato ai sensi dell'art. 39, 4° c. Cost. Come è noto infatti la riforma del 2008 ha previsto che, nel caso in cui le modalità previste dalla legge organica per la presentazione dei progetti di legge vengano ignorate, i progetti di legge non possano essere

iscritti all'ordine del giorno e, che, in caso di disaccordo tra la Conferenza dei presidenti e il Governo, il Presidente dell'Assemblea interessata o il Primo Ministro possano ricorrere al Consiglio Costituzionale che decide entro otto giorni.

Nella circostanza in esame, in seguito al disaccordo tra la Conferenza dei Presidenti e il Primo Ministro sul rispetto delle regole fissate dalla legge organica del 15 aprile del 2009 per la presentazione dei progetti di legge, in particolare sui contenuti dello studio di impatto, il Primo Ministro il **26 giugno** ha adito il Consiglio Costituzionale.

Il Consiglio Costituzionale, dopo aver esaminato la questione, ha giudicato che il progetto di legge sulla delimitazioni delle regioni, sulle elezioni regionali e dipartimentali e sul calendario elettorale è stato presentato rispettando le condizioni previste dalla legge organica n. 2009-403 del 15 aprile 2009. Il Consiglio Costituzionale ha anche sottolineato che il contenuto dello studio di impatto corrisponde alle prescrizioni applicabili tenuto conto dell'oggetto delle sue disposizioni.

PARITÀ DI GENERE

Altra sentenza da ricordare è la sentenza **n. 2014-700 DC** del **31 luglio** relativa alla legge sulla parità reale tra donne e uomini. Il *Conseil* era stato adito da più di sessanta senatori che avevano contestato la conformità a Costituzione dell'art. 24 che modifica le disposizioni del codice della sanità nella parte in cui prevede che la donna incinta che “non voglia proseguire” la gravidanza (e non, come era previsto in precedenza, la donna che si trovi in stato di “angoscia”) possa decidere di chiedere l'interruzione. Il Consiglio Costituzionale ha ritenuto che l'art. 24 è conforme alla Costituzione in quanto non disconosce alcuna esigenza costituzionale.

Il Consiglio Costituzionale è anche pronunciato sui paragrafi II e III dell'art. 74 della legge che autorizzano il Governo a prendere con ordinanze le misure necessarie a favorire l'uguale accesso a donne e a uomini in seno alle autorità amministrative indipendenti e alle autorità pubbliche indipendenti. Il Consiglio costituzionale ha ribadito che solo il Governo può domandare al Parlamento l'autorizzazione ad emanare ordinanze ex art. 38 Cost. e - dal momento che il progetto di legge iniziale prevedeva una autorizzazione per le sole autorità amministrative indipendenti a composizione collegiale ed essendo le disposizioni contestate state adottate dalla Commissione mista paritetica che non poteva estendere il campo dell'abilitazione ad altre istanze - ha giudicato che attraverso una riserva di interpretazione - intesa nel senso di considerare l'eguale accesso in seno ai soli collegi delle AAI e delle autorità pubbliche indipendenti - che le disposizioni dei paragrafi II e III dell'art. 74 sono conformi a Costituzione.

Con questa sentenza infine il *Conseil* si è pronunciato anche sul diritto di emendamento, dichiarando incostituzionali gli artt. 7 e 10 della legge in quanto introdotti con emendamenti dopo la prima lettura senza un collegamento diretto con il testo in discussione in quanto approvati con una procedura contraria alla Costituzione.

AUTONOMIE

PROGETTO DI LEGGE SULLA DELIMITAZIONE DELLE REGIONI, LE ELEZIONI REGIONALI E DIPARTIMENTALI

Il **18 giugno** vengono presentati al Senato due progetti di legge deliberati in Consiglio dei Ministri, relativi alle collettività territoriali. Il primo progetto viene presentato al Senato ed è relativo ad una nuova organizzazione territoriale: il testo sopprime la clausola generale di competenza per i dipartimenti e le regioni, rafforza il ruolo delle regioni in materia di sviluppo economico, e trasferisce alcune competenze dei dipartimenti alle regioni. Il secondo progetto viene presentato all'Assemblea Nazionale ed è relativo alla delimitazione delle regioni, alle elezioni regionali e dipartimentali e al calendario elettorale. Il progetto ambizioso annunciato da Hollande prevede la sostituzione a partire dal 1° gennaio 2016 delle 22 regioni esistenti con 14 regioni create dall'accorpamento di alcune regioni.

SOCIETÀ AD ECONOMIA MISTA E CONTROLLO DELLA GESTIONE DEL TERRITORIO

Il **1° luglio** è stata promulgata la legge n. [2014-744](#) una importante legge che rilancia il ruolo delle collettività territoriali nel settore di alcuni servizi pubblici importanti. Si tratta della legge relativa alla creazione di società ad economia mista ad operazione unica (J.O. del 2 luglio 2014).

La proposta di legge era stata presentata il 16 ottobre 2013 al Senato ed ivi approvata in prima lettura l'11 dicembre 2013. Trasmessa all'Assemblea Nazionale il testo era stato approvato con modifiche ma con ampio consenso il **7 maggio**. In seconda lettura il Senato aveva riapprovato senza altre modifiche il testo il **18 giugno**.

La legge permette ad una collettività o ad un gruppo di collettività di creare un'azionariato pubblico o privato con procedura pubblica e competitiva il cui scopo è la conclusione di un contratto e il cui oggetto è circoscritto dalla legge stessa. La legge prevede che le società costituite possano operare per la realizzazione di opere di costruzioni; o per lo sviluppo abitativo e pianificazione del territorio; per la gestione di un servizio pubblico che può includere la costruzione di opere o l'acquisizione di beni necessari al servizio; oppure per ogni operazione di interesse generale che ricade nel settore di competenza delle collettività territoriali.

La rilevanza di questa legge risiede nel fatto che essa viene incontro all'esigenza avvertita da molti rappresentanti delle collettività territoriali di riprendere un maggiore controllo pubblico su alcuni servizi (come quello relativo alla distribuzione e approvvigionamento dell'acqua) e di ripristinare la capacità di controllo delle collettività territoriali su le attività delegate di servizi pubblici.

IL PRESIDENTE FEDERALE SOTTO LO SGUARDO DI KARLSRUHE

di Astrid Zei*

Le dimissioni, mai sufficientemente argomentate, di Horst Köhler, gli scandali che hanno colpito Christian Wulff, e da ultimo, l'interpretazione della carica di capo dello stato da parte di Joachim Gauck, che – come sembrano ammettere anche i giudici di Karlsruhe – sembra emanciparsi dalla figura di un presidente neutrale, hanno impegnato l'agenda politica e, da ultimo, la giustizia costituzionale, chiamata ad esprimersi sulla regolarità delle ultime tre elezioni presidenziali – con particolare riguardo alla natura di mero collegio elettorale dell'assemblea parlamentare – e sulle dure esternazioni di Joachim Gauck nei confronti del partito nazionale tedesco e dei suoi simpatizzanti. Pronunce, queste, che hanno consentito ai giudici di precisare talune sfumature della figura presidenziale nell'ambito della forma di governo parlamentare tedesca.

La sentenza del **10 giugno 2014**, con cui i giudici di Karlsruhe si sono pronunciati sulla legittimità delle procedure seguite per le elezioni di Horst Köhler e di Christian Wulff alla carica presidenziale nell'ambito dell'assemblea federale [[BVerfG 2 BvE 2/09 e BvE 2/10](#)], traccia con nettezza i limiti e le prerogative di tale collegio e dei suoi membri, riprendendo al contempo, attraverso i 136 paragrafi in cui si snoda la pronuncia, densa di dottrina, i contorni della carica di capo dello stato.

Il parametro è dato dall'art. 54, primo comma, LF, che stabilisce che l'elezione del Presidente federale da parte dell'assemblea federale debba avvenire senza dibattito. La *ratio* di tale norma risiede nella volontà di impedire che una discussione sui singoli candidati possa minare *ab initio* l'autorevolezza della figura del capo dello stato. Ulteriori dettagli sono contenuti nella legge federale sull'elezione del Presidente federale, cui rinvia l'art. 54, settimo comma LF.

La tredicesima assemblea federale si era riunita il 23 maggio 2009. Il giorno prima tre delegati dell'assemblea, tra cui il ricorrente, avevano presentato un'istanza scritta, tesa a promuovere l'adozione di un regolamento interno e a programmare una “presentazione dei candidati” da inserire nell'ordine del giorno della prima seduta. Al contempo, il Presidente dell'assemblea aveva ricevuto un'altra istanza di adozione del regolamento sottoscritta dalla maggioranza dei deputati e dei delegati dell'assemblea, con cui si proponeva di applicare le norme del regolamento del Bundestag, e di considerare ammissibili solamente le istanze presentate per iscritto, senza dibattito. Il Presidente, dopo aver verificato la presenza del numero legale, aveva posto ai voti l'istanza di adozione del regolamento del Bundestag sottoscritta dalla maggioranza, ed aveva respinto la proposta di riservare fino a trenta minuti a ciascun candidato per dare luogo ad una presentazione.

A seguito delle dimissioni del Presidente Köhler, il 30 giugno 2010 si era riunita la quattordicesima assemblea federale per procedere all'elezione del suo successore. Per la costituzione dell'assemblea federale cui spetta l'elezione del nuovo Presidente della

* Professore aggregato di diritto pubblico comparato – “Sapienza” Università di Roma.

Federazione ciascun Landtag ha il compito di eleggere un certo numero di delegati regionali, il cui numero corrisponde a quello dei deputati del Bundestag eletti nell'ambito delle circoscrizioni regionali, seguendo un criterio proporzionale, secondo quanto stabilito dall'art. 54, comma 3, della Legge Fondamentale. Secondo quanto stabilito dall'art. 4, terzo comma, della legge sull'elezione del Presidente federale, le assemblee dei Länder hanno il compito di formare la lista dei propri delegati utilizzando il metodo d'Hondt. Ogni gruppo ha facoltà di presentare una lista di delegati. Tuttavia, poiché la formula d'Hondt tende a sovrarappresentare i gruppi più numerosi, per addivenire ad una più equa ripartizione dei mandati, avviene spesso che due o più gruppi iscrivano le loro candidature in una lista unica. Nel 2010, dieci Länder avevano presentato un'unica lista di candidati, ripartiti proporzionalmente tra i gruppi. In alcuni casi, tra l'altro, per procedere all'assegnazione degli ultimi mandati spettanti al Land a fronte di situazioni di parità tra i gruppi, si è proceduto tirando a sorte. L'assemblea regionale della Renania settentrionale-Vestfalia, ad esempio, il 9 giugno 2010, nel corso della sua prima seduta all'indomani delle elezioni, aveva formato la lista dei delegati. Non vi erano stati problemi riguardo alle indicazioni dei gruppi dei Verdi (17 delegati), dei liberali (9), e della Sinistra (8). In prima approssimazione i due maggiori partiti (CDU e SPD) ne hanno designati 49 per ciascuno; entrambi i gruppi parlamentari contavano, difatti, 67 iscritti, e pertanto si trovavano in una condizione di parità. Restava quindi un ultimo delegato da indicare: l'assemblea aveva stabilito al riguardo di procedere con un sorteggio tra i due maggiori gruppi. Aveva vinto il gruppo della CDU, che dunque aveva inviato a Berlino 50 delegati. Al Landtag dell'Assia spettava il compito di eleggerne 45. L'assenza di alcuni consiglieri al momento del voto assieme ad un'astensione avevano fatto sì che ci si trovasse anche qui dinanzi ad una situazione di parità per l'assegnazione di un seggio, che è stata risolta tirando a sorte. Ad Amburgo i delegati da eleggere erano tredici. Il 16 giugno, applicando il metodo d'Hondt prescritto dalla legislazione in vigore al fine di ripartire i seggi in maniera proporzionale agli ultimi risultati elettorali, il gruppo della CDU/CSU e quello della sinistra (*Die Linke*) si erano trovati in condizione di parità per l'assegnazione dell'ultimo seggio. Si decise anche qui di procedere con un sorteggio. La fortuna ha favorito il gruppo della CDU/CSU. Nella stessa giornata sono stati eletti anche i 6 delegati di Brema. I gruppi della SPD, dei liberali (FDP) e dei Verdi avevano presentato un listone unico, e così facendo avevano ottenuto un seggio in più rispetto a quanto sarebbe accaduto se le liste fossero state separate. Per l'assegnazione dell'ultimo seggio si è posto tuttavia un problema di parità con la CDU. Anche in questo caso ci fu un sorteggio, e la fortuna premiò la CDU.

Alla vigilia della prima seduta dell'assemblea nazionale, il ricorrente aveva inoltrato tre proposte di delibera al Presidente dell'assemblea. Con la prima si contestavano le modalità di designazione dei delegati dei Länder, laddove i nominativi erano stati iscritti in un'unica lista. La seconda proposta prevedeva un'integrazione del regolamento dell'assemblea federale, così da riservare mezz'ora di presentazione a ciascun candidato. La terza, infine, aveva ad oggetto la nomina di un certo numero di "osservatori" che avrebbero dovuto garantire la correttezza delle operazioni di voto. Il ricorrente si era altresì riservato di illustrare quest'ultima proposta a voce, nel corso della seduta. Solo la richiesta di nominare gli "osservatori" è stata sottoposta al voto dell'assemblea, che l'ha respinta, senza dare modo al suo estensore di prendere la parola per spiegarne le motivazioni e i contenuti.

Da qui l'introduzione di un conflitto di attribuzioni dinanzi al Tribunale costituzionale federale, con la richiesta di acclarare l'illegittimità dell'elezione presidenziale.

I giudici di Karlsruhe si sono espressi al riguardo negando anzitutto al ricorrente una legittimazione nell'ambito di un conflitto tra poteri dello Stato limitatamente alla prima questione, vale a dire alla contestazione della legittimità delle procedure seguite nelle assemblee dei Länder per la nomina dei delegati. Al riguardo, prima ancora di entrare nel merito delle modalità di nomina, vale il fatto che il ricorrente – delegato della Sassonia Palatinato – non poteva considerare menomata la sfera di attribuzioni ricavabile dalla Legge Fondamentale in conseguenza delle scelte formalizzate dagli altri Länder. In quanto delegato questi sarebbe stato legittimato ad impugnare le elezioni nell'assemblea del suo Land qualora vi avesse ravvisato delle irregolarità, con i tempi e i modi previsti dall'art. 5 della legge sull'elezione del Presidente federale, vale a dire invocando, entro il termine di due giorni dalla pubblicazione dei risultati delle votazioni, una decisione dell'assemblea del Land, ovvero, in via sussidiaria, dell'assemblea federale. Al di fuori di tale ipotesi vengono invece a mancare i presupposti per pretendere dall'assemblea federale un controllo preventivo circa la regolarità delle procedure seguite nei singoli Länder.

Quanto alla decisione del Presidente di non concedere al ricorrente la facoltà di illustrare all'assemblea le sue proposte, il Tribunale ha ribadito che l'elezione presidenziale è stata disciplinata dalla Legge Fondamentale in maniera tale da emancipare per quanto possibile la figura del Capo dello Stato dalla faziosità di un dibattito assembleare, contrapponendo all'esperienza weimariana una figura svincolata dai tre classici poteri dello stato, una figura, cioè, rappresentativa dell'unità dello stato. Sebbene il legislatore abbia rinviato al regolamento del Bundestag (art. 8 BPresWahlG) per quanto concerne l'organizzazione e il funzionamento delle sedute, i membri del collegio preposto alla sua elezione non possono pretendere di godere dei diritti e delle prerogative proprie dei deputati delle assemblee parlamentari, e ciò con particolare riguardo alla facoltà di presentare interrogazioni, interpellanze e di argomentare le scelte che si vanno compiendo. La pubblicità delle votazioni assume perciò un significato diverso rispetto all'esercizio della funzione di tribuna del parlamento, che ha essenzialmente carattere simbolico e conferisce solennità al momento della scelta del capo dello Stato. Ai parlamentari e i delegati dei Länder, ai sensi dell'art. 54 LF, spetta dunque solamente il diritto di voto, senza la possibilità di svolgere un dibattito, e di qui la scelta di formulare solamente per iscritto le istanze e le proposte relative alle procedure da seguire.

Il Presidente dell'assemblea non avrebbe dunque commesso alcuna irregolarità quando ha deciso di non mettere neppure ai voti una proposta non attinente alle procedure di voto in senso stretto, scelta, questa, che è stata compiuta sia per la tredicesima che per la quattordicesima elezione presidenziale. Così come non poteva sussistere alcuna pretesa da parte del ricorrente all'esercizio del diritto di parola per argomentare la proposta di nominare degli "osservatori" del voto presidenziale, proposta che per le ragioni già richiamate, avrebbe dovuto essere formulata solo e soltanto per iscritto. Peraltro, sulla possibilità di esercitare l'ufficio di "osservatore" per presidiare il corretto svolgimento delle procedure di voto, il Tribunale costituzionale federale si era già espresso in via d'urgenza nel 2012 [[2 BvQ 16/12](#)], poco prima della quindicesima elezione presidenziale, negando che il principio della pubblicità delle procedure potesse essere dilatato fino a ricomprendere questo ulteriore

diritto del singolo deputato di partecipare al conteggio dei voti e alla proclamazione dei risultati.

Tutte le questioni sollevate sono state dunque respinte, peraltro con una densità argomentativa che avrebbe in parte potuto giustificare persino una decisione di semplice inammissibilità del ricorso, tuttavia il Tribunale ha indugiato su alcune statuizioni circa la natura dell'istituto del conflitto di attribuzione che lasciano comunque trasparire la volontà di mantenere una posizione di self-restraint rispetto all'utilizzo degli strumenti della democrazia. Riguardo alle conseguenze di una declaratoria di illegittimità delle procedure seguite per le elezioni forse si potrebbe richiamare certa giurisprudenza costituzionale dei Länder, in particolare la pronuncia del Tribunale costituzionale dello Schleswig-Holstein del 30 agosto 2010 [[S-H LVerfG 1/10](#)], con cui i giudici di Schleswig hanno dichiarato parzialmente incostituzionale la legge elettorale con cui si erano svolte le elezioni regionali del 2009, impegnando il legislatore a riformulare il quadro normativo, e stabilendo che entro il 30 settembre 2012, vale a dire prima della scadenza naturale della legislatura, avrebbero dovuto svolgersi delle nuove elezioni. In altre parole almeno in quella occasione i giudici della costituzionalità hanno imposto lo scioglimento anticipato di un'assemblea al fine di non protrarre ulteriormente la durata di un mandato sostanzialmente illegittimo. È vero che alla base di quella decisione non vi era un conflitto di attribuzioni, ma si tratta di un precedente che evidenzia che la giustizia costituzionale dei Länder talvolta rompe gli indugi che caratterizzano le pronunce del Tribunale costituzionale federale in materia di giustizia elettorale.

In questa occasione i giudici di Karlsruhe hanno difatti affermato che la richiesta sottoposta di acclarare l'irregolarità delle elezioni e dunque ordinarne la ripetizione, doveva essere considerata in ogni modo inammissibile, dal momento che la soluzione di un conflitto di attribuzioni, teso ad acclarare la spettanza di una competenza contestata o il suo cattivo uso, per ragioni di procedura o di merito, non comporta da parte del Tribunale l'annullamento del provvedimento adottato, ma semplicemente la dichiarazione della sua illegittimità. L'art. 31, primo comma, della legge sul Tribunale costituzionale federale impegna "tutti gli organi costituzionali della Federazione e dei Länder, tutti i tribunali e tutte le autorità" – a rispettare le decisioni del Tribunale costituzionale federale. Si è trattato dunque di riprendere le fila della pregressa giurisprudenza – quantunque non univoca - negando che la decisione di un conflitto di attribuzioni possa contestualmente determinare un obbligo di agire in capo ad un organo costituzionale, riaffermando il carattere meramente declaratorio della decisione, e non costitutivo.

Nella stessa giornata il Tribunale si è pronunciato definitivamente su un'altra questione concernente questa volta l'interpretazione della carica presidenziale da parte di Joachim Gauck [[BVerfG 2 BvE 4/13](#)]. I giudici di Karlsruhe si erano già pronunciati negativamente, il 17 settembre 2013, sulla richiesta di una misura cautelare nei confronti del Presidente federale Joachim Gauck, il quale, nel corso della campagna elettorale per le elezioni politiche, aveva definito gli estremisti di destra e i simpatizzanti del Partito nazionale tedesco, che in quei giorni aveva organizzato delle manifestazioni di protesta contro i centri di accoglienza per i rifugiati, un gruppo di "deliranti" [[BVerfG 2 BvE 4/13](#)]. In questa pronuncia definitiva in linea di principio il Tribunale costituzionale federale non ha negato che all'esercizio del mandato presidenziale siano opponibili i limiti della costituzione e delle leggi, tesi, in

particolare a garantire il rispetto del principio della parità delle chances dei partiti politici nel loro concorso alla formazione della volontà dello Stato iscritto negli artt. 21, 38 e 28 LF, e ha altresì ribadito la natura del mandato presidenziale in quanto garanzia dell'unità dello stato, e l'esistenza di una tradizione costituzionale consolidata nell'interpretazione della Legge Fondamentale, cui fa capo l'idea che il Presidente federale debba mantenere una prudente distanza dagli obiettivi e dalle attività dei partiti e dei movimenti politici, richiamando, appunto, la pronuncia sulle elezioni presidenziali dianzi commentata. Tuttavia i giudici hanno riconosciuto al presidente un ampio margine di apprezzamento quanto alle modalità con cui questi interpreta la sua carica, alla misura in cui si conforma al modello di un "presidente neutrale", ai temi e alle formule comunicative che questi sceglie per ottemperare al suo mandato, limitando l'ipotesi di un'illegittima compromissione dei diritti politici all'eventualità di un comportamento manifestamente teso a limitare le opportunità dei partiti politici. In altre parole, la neutralità del capo dello Stato non deve tradursi anche nella sua "indifferenza" rispetto ai quei fenomeni e quei fatti che questi possa valutare come "pericolosi" per gli interessi della collettività.

PARTITI E ELEZIONI

LE ELEZIONI EUROPEE DEL 25 MAGGIO 2014 E L'INAMMISSIBILITÀ DELLA SOGLIA DI SBARRAMENTO PER L'ELEZIONE DEGLI EURODEPUTATI TEDESCHI

Con una sentenza resa il **26 febbraio** [2BvE 2/13, 2 BvR 2220/13] il Tribunale costituzionale federale ha clamorosamente sancito l'incostituzionalità della legge sull'elezione del Parlamento europeo, nella parte in cui impone una soglia di sbarramento del 3% per accedere alla ripartizione proporzionale dei seggi tedeschi. I giudici di Karlsruhe si erano già espressi nel 2011 [BVerfGE 129, 300, del 9 novembre 2011] sull'illegittimità della soglia di esclusione per l'elezione degli eurodeputati tedeschi.

La sentenza ha ripreso, e in parte rinviato, alle motivazioni già formalizzate più di due anni addietro, quando era stata dichiarata l'incostituzionalità della soglia del 5% fino ad allora imposta dalla legislazione elettorale vigente.

I parametri sono dati dagli artt. 3 e 21 della Legge Fondamentale, che sanciscono la cogenza del principio di uguaglianza del voto e della parità delle *chances* tra i partiti politici. Qualsiasi distorsione nel meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, tuttavia, secondo la giurisprudenza costante del Tribunale costituzionale federale, non risulta a priori illegittima, ma richiede semmai una rigorosa operazione di bilanciamento, tenendo conto degli altri obiettivi che pure potrebbero essere meritevoli di tutela, quali in particolare la formazione di solide maggioranze all'interno delle assemblee rappresentative, che conferiscano stabilità al governo in carica, responsabile dinanzi al Parlamento. In questo senso i giudici hanno sancito a più riprese la legittimità della soglia di sbarramento del 5% imposta per l'elezione del Bundestag, che costituirebbe un accettabile compromesso tra i principi e gli obiettivi impliciti del sistema costituzionale tedesco.

Al contempo, però, trattandosi ora dell'elezione del Parlamento europeo, vengono meno i presupposti e gli obiettivi che possono giustificare siffatte deroghe al principio dell'eguaglianza del voto e della parità delle *chances* tra le forze politiche.

Da un lato, infatti, la soglia di sbarramento, anche se bassa, impedirebbe l'ingresso nel Parlamento europeo di liste che, sebbene minoritarie nel contesto nazionale, potrebbero afferire ad un più vasto raggruppamento politico su scala europea, e dunque concorrere alla formazione di un gruppo transnazionale nel Parlamento europeo, con un suo peso politico e una sua rilevanza nel quadro dell'Unione.

Dall'altro, considerando quelli che sono i compiti e le prerogative del Parlamento europeo, e l'assenza di un rapporto di fiducia con il Consiglio, cadono le ragioni che suggeriscono e legittimano, a livello nazionale, meccanismi che ostacolano la frammentazione della rappresentanza politica in seno alle assemblee.

Sulla scorta di queste argomentazione il Tribunale ha pertanto dichiarato illegittima non solamente la soglia di sbarramento che il legislatore aveva portato al 3% con la legge del 7 ottobre 2013, ma qualsivoglia soglia di sbarramento per l'elezione degli eurodeputati tedeschi.

Con le elezioni del 25 maggio i 96 seggi tedeschi del Parlamento europeo (tre in meno rispetto alla precedente legislatura) sono stati conseguentemente ripartiti tra ben quattordici liste.

Al riguardo occorre anzitutto segnalare la modesta affluenza alle urne (48,1% degli aventi diritto). I partiti cristiano-democratico (CDU) e cristiano-sociale (CSU) hanno conquistato, rispettivamente, 29 e 5 seggi nel Parlamento europeo. Il partito socialdemocratico ha festeggiato un incremento di 6,5 punti percentuali rispetto alle precedenti consultazioni europee, riuscendo a far eleggere 27 eurodeputati. I Verdi, registrando un lieve calo (-1,4% rispetto al 2009) hanno ottenuto undici mandati; il partito liberale (FDP), subendo un rovinoso crollo di consensi anche nell'ambito di questa tornata elettorale (-7,6%), è riuscito ad inviare a Bruxelles nove deputati, il partito della Sinistra, sette. Gli altri seggi sono stati ripartiti tra otto liste, ed è questo il risultato che segna il più vistoso cambiamento rispetto alle precedenti elezioni. L'assegnazione di un mandato alle liste dei Liberi elettori (abbr. FW), dei Pirati (abbr. PP), del Partito per l'Umanità, l'Ambiente e gli Animali (abbr. PMUT), del Partito Nazionale Tedesco (abbr. NPD), del Partito delle Famiglie della Germania (abbr. FD), del Partito Ecologico-Democratico (abbr. ÖPD), e de Il Partito si spiega con l'eliminazione della soglia di sbarramento. Tuttavia il partito euro-scettico Alternativa per la Germania (abbr. AfD) che non aveva partecipato al voto del 2009, ma aveva conquistato il 4,7% dei voti nelle ultime elezioni politiche – senza tuttavia superare la soglia di sbarramento del 5% imposta dalla legge elettorale vigente – ha convinto il 7,04% dell'elettorato, conquistando sette seggi. Il partito, sostenuto pubblicamente da molti intellettuali ed economisti tedeschi, non si dichiara propriamente anti-europeo, quanto contrario ad alcune delle regole cui si informa l'unione economica e monetaria e alle scelte cui si informa la *governance* economica e finanziaria dell'Unione europea.

INAMMISSIBILITÀ DI UN REFERENDUM IN MATERIA ELETTORALE NEL LAND AMBURGO

Sulla legittimità delle soglie di sbarramento per l'elezione delle assemblee rappresentative è tornata a pronunciarsi anche la magistratura dei Lander, questa volta affrontando un diverso profilo, vale a dire quello dell'ammissibilità di un referendum (*Volksentscheid*) in materia, atto a sottoporre al voto popolare l'abrogazione del quorum del 5% dei voti richiesto per l'elezione dell'assemblea legislativa di Amburgo e del 3% imposto per l'elezione dei consigli circoscrizionali.

Il **21 febbraio** il Tribunale costituzionale del Land ha difatti dichiarato illegittima la richiesta referendaria [HVerfG 4/13].

La soglia di sbarramento era stata più volte oggetto di dibattito, sia nelle aule dell'assemblea sia attraverso l'azione dei comitati promotori di un referendum in materia. Nel 2004 attraverso il voto popolare era stata decisa l'abrogazione della soglia di sbarramento del 5% imposta per l'elezione delle assemblee circoscrizionali (*Bezirksversammlungen*) [HmbGVBl. p. 313, 318 del 5 luglio 2004] e la riduzione al 3% dei voti del quorum necessario per accedere alla ripartizione dei seggi dell'Assemblea di Amburgo [HmbGVBl. p. 313, 314 del 5 luglio 2004]. Nel 2006 il legislatore del Land aveva reintrodotta la soglia di sbarramento del 5% per elezione dei consigli circoscrizionali [*Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft, des Gesetzes über die Wahl zu den Bezirksversammlungen und des Bezirksverwaltungsgesetzes* del 19 ottobre 2006, HmbGVBl. p. 519, 521]. Tre anni più tardi, mentre alcuni comitati promotori di un referendum per l'abrogazione della soglia di sbarramento stavano raccogliendo le firme necessarie, il Landtag aveva concordato una riduzione del quorum al 3% dei voti [HmbGVBl. p. 213, del 7 luglio 2009].

Contestualmente erano stati modificati anche gli artt. 4, secondo comma, e 6, quarto comma, della Costituzione del Land [*Zwölftes Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg* dell'8 luglio 2009, HmbGVBl. p. 221], che prevedono, tuttora, un quorum aggravato dei due terzi dei voti dell'assemblea per la modifica della legislazione elettorale, e la possibilità di sottoporre le leggi ad un referendum confermativo (*Volksentscheid*), qualora ne faccia richiesta il 2,5% dell'elettorato.

Sull'ammissibilità della soglia di sbarramento del 3% si era però già pronunciato in maniera negativa il Tribunale costituzionale del Land il 15 gennaio 2013 [HVerfG 2/11], dichiarando nulla la norma perchè in contrasto con il principio dell'uguaglianza del voto e dell'uguaglianza delle *chances* tra i candidati. Ciò in quanto l'obiettivo della stabilità politica e dell'efficienza dell'assemblea nello svolgimento delle sue funzioni, che, in base ad una giurisprudenza consolidata, vale a giustificare l'introduzione di soglie di sbarramento per l'elezione dei parlamenti regionali e del Bundestag, non fornirebbe un'argomentazione pertinente quando si consideri che le assemblee circoscrizionali non dispongono di un ambito di competenze garantito, ma si configurano come parte della pubblica amministrazione, e risultano pertanto di natura diversa rispetto alle assemblee del Land e della Federazione. Resterebbe dunque del tutto indimostrato il danno legato ad un'eventuale eccessiva frammentazione dell'assemblea tra i partiti e le liste che concorrono all'elezione.

Ciò non di meno, il Tribunale costituzionale aveva ritenuto che le ultime elezioni circoscrizionali, quelle del 20 febbraio 2011, non dovessero essere ripetute, in quanto il vizio

rilevato non sarebbe stato di gravità tale da inficiare la legittimazione democratica di un'assemblea già costituita.

Per superare la pronuncia di incostituzionalità il legislatore aveva tuttavia riapprovato le norme che impongono una soglia di sbarramento, rispettivamente, del 3% e del 5% per le elezioni circoscrizionali e per quelle dell'assemblea cittadina, con la procedura prescritta per la revisione costituzionale [HmbGVBl. p. 499 del 13 dicembre 2013], così che oggi tali limiti trovano un fondamento espresso negli artt. 4, terzo comma, e 6, secondo comma, della Costituzione del Land.

È per questo che la richiesta referendaria è stata considerata inammissibile, in quanto l'art. 4, secondo comma, e l'art. 6, quarto comma, della Costituzione, prevedono la possibilità di un quesito referendario limitatamente alla legislazione ordinaria in materia. La disciplina referendaria dettata dall'art. 50 della Costituzione, cui rinviano gli artt. 4 e 6 summenzionati, si riferisce al referendum sulla "legge", e, sebbene tale espressione possa essere considerata talvolta comprensiva anche della legislazione costituzionale, una interpretazione sistematica delle norme in oggetto, considerata anche la speciale procedura assembleare richiesta per la legislazione (solo ordinaria) in materia elettorale disciplinata dagli articoli menzionati, induce a sottrarre qualsivoglia disposizione costituzionale dall'ipotesi di una richiesta di referendum confermativo.

INCOSTITUZIONALITÀ DELL'ELETTORATO ATTIVO E PASSIVO DEGLI STRANIERI EXTRAEUROPEI: L'INTEGRAZIONE POLITICA PASSA PRIMA PER IL DIRITTO DI CITTADINANZA, E POI PER IL DIRITTO DI VOTO

Il **24 gennaio** l'assemblea della Città di Brema ha novato la disciplina relativa all'esercizio dell'elettorato attivo e passivo per l'elezione del Landtag, estendendo il diritto anche ai residenti extraeuropei. L'opposizione ha impugnato il provvedimento dinanzi al Tribunale costituzionale del Land (*Staatsgerichtshof*), ritenendo la novella in contrasto con la disciplina iscritta nell'art. 66 della Costituzione del Land e nella Legge Fondamentale. I giudici hanno accolto il ricorso [St 1/13], argomentando che la garanzia del diritto di voto sancita dalla Legge Fondamentale e dalla Costituzione di Brema è concepita quale espressione del principio della sovranità popolare, laddove la nozione di "popolo" va senz'altro riferita a coloro che possiedono la cittadinanza tedesca. Ciò si ricaverebbe da un'interpretazione letterale, storica e sistematica delle disposizioni costituzionali che regolano la disciplina, considerando soprattutto che la Legge Fondamentale impone una disciplina unitaria, a tutti i livelli di governo del territorio, del diritto di voto, con la sola eccezione iscritta nell'art. 28, primo comma, terzo alinea, LF, introdotta nel 1992, che riconosce il diritto di elettorato attivo e passivo, a livello locale, a tutti i cittadini dell'Unione europea. Un allargamento dell'elettorato può dunque passare solamente attraverso un'estensione della cittadinanza agli stranieri residenti in Germania.

DIRITTO DI BIASIMO NEI CONFRONTI DEI SIMPATIZZANTI DEL PARTITO NAZIONALE TEDESCO DA PARTE DI UN MINISTRO

Il Tribunale costituzionale del Saarland ha respinto il ricorso presentato dal partito Nazionale tedesco che aveva ravvisato nelle parole denigratorie pronunciate dal Ministro della cultura del Land una violazione del principio della parità delle *chances* tra i partiti politici. Nel mese di **marzo**, vale a dire nei giorni della campagna elettorale per le elezioni europee e comunali, il Ministro socialdemocratico Ulrich Commerçon aveva preso parte ad una iniziativa organizzata nell'ambito del progetto federale “Scuola senza razzismo – Scuola con coraggio”, e in quell'occasione aveva definito i simpatizzanti del partito nazionale tedesco “emuli dei vecchi nazisti”. L'istanza è stata considerata inammissibile. Il **25 giugno**, nel periodo della campagna elettorale per il rinnovo dell'assemblea legislativa della Turingia il Ministro federale per la famiglia, la terza età, le donne e la gioventù Manuela Schwesig, nel corso di intervista al quotidiano Thüringischen Tageszeitung, cui era stato chiesto di esprimersi riguardo ad un possibile ingresso del partito nazionale tedesco (abbr. NPD) nel Landtag, aveva deprecato il tentativo del partito di emanciparsi dall' “immagine del cocktail Molotow” e di dissimulare l'adesione all' “ideologia di Hitler”, promettendo il massimo impegno per impedire l'elezione dei candidati nell'assemblea regionale.

Il partito si è così rivolto al Tribunale costituzionale federale, denunciando un esercizio illegittimo delle prerogative connesse alla carica ministeriale, chiedendo una misura cautelare, atta a garantire il rispetto del principio della parità delle *chances* dei partiti politici iscritto nell'art. 21 LF.

L'istanza è stata respinta, e la decisione è stata argomentata richiamando il carattere del tutto eccezionale di una misura d'urgenza nell'ambito di un conflitto di attribuzione, giacché tali provvedimenti si configurano come una limitazione dell'autonomia degli organi costituzionali, ed esigono pertanto una interpretazione assai restrittiva. Nel caso sottoposto all'esame del Tribunale, inoltre, l'adozione di una misura cautelare, essendo tesa a limitare un danno potenziale (e futuro), sarebbe risultata intrinsecamente contraddittoria, stante il carattere necessariamente attuale e concreto di un conflitto di attribuzioni, ricavabile dalla lettera dell'art. 64 della legge sul Tribunale costituzionale federale, che tratta di una “lesione”, ovvero di una “compromissione diretta” dei diritti e dei doveri stabiliti dalla Legge Fondamentale.

Inoltre, il danno paventato dal partito nazionale tedesco non sarebbe stato di tale gravità da giustificare una misura d'urgenza, stante il particolare rigore interpretativo che deve giustificare l'adozione da parte dei giudici di Karlsruhe.

PARITÀ DI GENERE E LIBERTÀ DI VOTO

Con una sentenza del **16 giugno**, il Tribunale costituzionale della Renania-Palatinato si è pronunciato in via definitiva sull'ammissibilità di talune formule iscritte nella scheda elettorale per il rinnovo delle assemblee comunali atte a promuovere la parità di genere, dichiarando parzialmente illegittima la legge che disciplina le elezioni comunali nel Land [VGh A 39/14].

Le schede recavano un richiamo all'uguaglianza di genere proclamata all'art. 3 LF: “Gli uomini e le donne hanno gli stessi diritti”, indicavano la percentuale (bassa: 16,8% nel 2009) di consiglieri di sesso femminile nell'assemblea comunale, precisavano il sesso dei candidati

iscritti nelle liste elettorali, e calcolavano la percentuale delle donne sul totale delle candidature.

Il Tribunale si era già pronunciato il **4 aprile** di quest'anno sulla richiesta di una misura cautelare in vista delle elezioni comunali del **25 maggio**. Il ricorso era stato presentato dal gruppo consiliare del partito dei Pirati e da alcuni deputati dei gruppi socialdemocratico e dei Verdi. Questi ultimi, tra l'altro, avevano invocato una verifica della compatibilità della normativa introdotta dall'assemblea legislativa del Land con le norme iscritte nella Costituzione della Renania-Palatinato. Il Tribunale ha sollevato autonomamente la questione di costituzionalità con riguardo alla compatibilità delle nuove regole introdotte dal legislatore con il principio di uguaglianza iscritto nella Legge Fondamentale.

ASSEMBLEE LEGISLATIVE

SUNSET LEGISLATION: LO STATUTO DELL'OPPOSIZIONE PARLAMENTARE IN TEMPO DI "GRANDE COALIZIONE"

Il **23 aprile** il Bundestag ha introdotto nel suo regolamento una disciplina transitoria (art. 126 a GO-BT), che consiste in uno statuto "speciale" dell'opposizione valevole solamente per la legislatura in corso. La proposta era stata sottoscritta dai gruppi della maggioranza. Si prevede la riduzione del quorum necessario all'esercizio di una serie di strumenti del controllo parlamentare a 120 deputati, vale a dire meno di un quinto dei 631 deputati del Bundestag, ovvero si dà la facoltà di avvalersi di tali istituti ai "gruppi che non sostengono il governo federale". Si tratta della soluzione indubbiamente meno elegante, ma di sicuro più pratica, ai problemi sollevati sin dalla prima seduta della XVIII legislatura con riguardo all'utilizzo degli strumenti di partecipazione e controllo da parte dei gruppi dei Verdi e della Sinistra, che assieme riuniscono solamente 127 deputati, e non raggiungono la consistenza numerica di un quarto dei deputati prescritta in molti casi dal regolamento.

Lo statuto dell'opposizione è altresì incardinato nella Legge Fondamentale e in alcune importanti leggi ordinarie: la Legge Fondamentale subordina oggi alla sottoscrizione di una richiesta da parte di un quarto dei deputati l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta, l'introduzione di un controllo astratto di costituzionalità sulle leggi e l'introduzione di una istanza di controllo degli atti normativi dell'Unione europea nell'ipotesi di una violazione del principio di sussidiarietà. Il legislatore ha inoltre declinato taluni diritti di partecipazione del Bundestag al processo di integrazione europea, anche nell'ambito dello *European Financial Stability Facility* (EFSM) e del Meccanismo europeo di stabilità, imponendo particolari quorum, che di fatto limitano fortemente i diritti dell'opposizione quando si forma un governo c.d. di grande coalizione.

Sin dall'inizio dell'anno erano state dunque presentate alcune proposte di modifica del regolamento parlamentare e della Legge Fondamentale, che tuttavia sono state accolte da subito con una certa perplessità in quanto, sul piano della razionalizzazione della forma di governo parlamentare, si temeva che tali istituti avrebbero potuto degenerare, una volta

abbandonata la formula politica delle grandi coalizioni, in strumenti di ostruzionismo parlamentare, e su quello più strettamente politico, si paventava che le modifiche avrebbero potuto consegnare, un domani, uno speciale armamentario al Partito nazionale tedesco – nei confronti del quale pende oggi uno (scivoloso) controllo di costituzionalità ai sensi dell'art. 21 LF – che negli ultimi anni registra una crescita di consensi.

I gruppi dell'opposizione il **14 gennaio** avevano inoltre proposto di integrare la regola iscritta nell'art. 126 del regolamento parlamentare, che consente di derogare alle norme del regolamento con una decisione assunta con la maggioranza dei due terzi, attribuendo un potere di veto a due gruppi parlamentari [[BT. Drs. 18/379](#)], e il **29 gennaio** avevano presentato un disegno di legge [[BT. Drs. 18/380](#)] di modifica della legge federale sulle Commissioni parlamentari di inchiesta, della legge sul Tribunale costituzionale federale, e delle leggi che disciplinano i diritti di partecipazione del Bundestag negli affari dell'Unione europea (le leggi sulla collaborazione del governo federale e del Bundestag negli affari dell'Unione europea, sul finanziamento del meccanismo europeo di stabilità, sul meccanismo di stabilità, e sulla responsabilità del Bundestag nel processo di integrazione) così da attribuire i diritti delle minoranze anche a due soli gruppi parlamentari, indipendentemente dalla loro consistenza numerica. Entrambe le proposte sono state respinte, poiché – si evince dal dibattito – la maggioranza ha considerato “sufficiente” intervenire sul piano del regolamento parlamentare introducendo le speciali e provvisorie garanzie cui si accennava.

Il gruppo parlamentare della Sinistra (*Die Linke*) l'**11 febbraio** aveva inoltre presentato una proposta di revisione costituzionale atta a rafforzare i diritti dell'opposizione parlamentare, modificando i presupposti per l'esercizio di taluni strumenti di controllo parlamentare, in maniera da renderli disponibili anche ai gruppi meno numerosi dell'assemblea [[BT Drs. 18/838](#)].

Nella relazione illustrativa allegata alla proposta si argomentava la necessità di uno speciale rafforzamento degli strumenti di controllo del parlamento, muovendo dal presupposto che le forze politiche all'opposizione, specie quando i gruppi parlamentari che sostengono il governo raggiungono una consistenza numerica “qualificata”, non siano tra loro omogenee, e che le regole iscritte nella Legge Fondamentale sarebbero state formulate, del resto, in un'epoca in cui non si ipotizzava la formazione di un governo sostenuto da maggioranze che raggiungono persino i due terzi dei deputati.

Le modifiche proposte impegnavano il legislatore costituzionale, anche se le nuove regole avrebbero potuto essere iscritte nel regolamento parlamentare o nelle leggi che disciplinano i diritti di partecipazione del Bundestag alla *governance* finanziaria dell'Unione europea. Ciò – si legge sempre nella relazione illustrativa – allo scopo di non precludere la via di un ricorso di attribuzione qualora i diritti delle minoranze vengano violati.

La proposta prevedeva dunque una “rimodulazione” del quorum di un terzo dei deputati necessario per richiedere al Presidente dell'assemblea la convocazione del Bundestag (art. 39 LF), e del quorum di un quarto prescritto per l'introduzione di un ricorso di sussidiarietà sugli atti normativi dell'Unione europea (art. 23, comma 1 a, secondo alinea), per la costituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta (art. 44 LF), per l'istruzione di una indagine da parte della Commissione per la difesa del Bundestag (art. 45 a LF), e per l'introduzione di un controllo astratto di costituzionalità, stabilendo che i ricorsi possano essere sottoscritti anche da “tutti i gruppi che non sostengono il governo” ,

indipendentemente dalla loro consistenza numerica (art. 93, primo comma, n. 2). La proposta è stata esaminata in seconda e terza lettura il **3 aprile**, ed è stata definitivamente respinta.

Lo statuto “speciale” dell’opposizione oggi in vigore (art. 125 a GO-BT) ricomprende l’istituzione delle Commissioni parlamentari di inchiesta – per le quali si prevede anche che un quarto dei seggi venga riservato ai gruppi dell’opposizione –, la determinazione degli argomenti di indagine della Commissione per la difesa disciplinata dall’art. 45 a LF e tutti i diritti di partecipazione altrimenti attribuiti ad un quarto dei suoi membri, la convocazione del Bundestag, l’introduzione di un ricorso di sussidiarietà sugli atti normativi dell’Unione europea disciplinato dall’art. 23, comma 1 a, LF, la convocazione di un’audizione del governo sui progetti normativi dell’Unione europea (ai sensi dell’art. 8, quinto comma, della legge sulla collaborazione del governo federale e del Bundestag negli affari dell’Unione europea), la convocazione di un’audizione parlamentare nel quadro delle leggi federali sul finanziamento del Meccanismo europeo di stabilità (di cui all’art. 5, quarto e sesto comma), e sul meccanismo di stabilità (art. 4, quinto comma), l’organizzazione di audizioni da parte delle Commissioni permanenti del Bundestag sugli oggetti al loro esame, il passaggio all’aula delle discussioni che si svolgono nell’ambito delle Commissioni parlamentari, l’istituzione di una commissione parlamentare di inchiesta.

IL CONTROLLO PARLAMENTARE TROVA UN LIMITE NEL DIRITTO ALLA RISERVATEZZA DEI SINGOLI INDIVIDUI

Il Tribunale amministrativo superiore della Turingia, con una decisione resa il **5 marzo** [OVG Weimar, 2 EO 386/13] ha proibito al Ministro degli Interni del Land di rispondere ad una interrogazione circa “il commercio di droga nell’ambiente neonazista della Turingia” fornendo informazioni sui reati commessi da una determinata persona. La questione affronta dunque il tema dei limiti all’esercizio del controllo parlamentare quando siano richiesti dei dati personali, e la necessità di sottoporre ad un’operazione di bilanciamento i diritti dell’assemblea, da un lato, e la tutela costituzionale dei dati personali, dall’altro.

Il ricorrente aveva chiesto, invano, al Tribunale amministrativo del Land l’adozione di un provvedimento cautelare. La pronuncia di diniego era stata successivamente sottoposta all’esame del Tribunale amministrativo superiore, il quale aveva provvisoriamente accolto l’istanza, ordinando di non divulgare le informazioni richieste fino alla pronuncia definitiva. La decisione del **5 marzo** dà conto dell’irrinunciabilità dello strumento delle interrogazioni per l’esercizio del controllo parlamentare, e ribadisce l’obbligo di informazione che grava sul governo e sui suoi membri. Al contempo, giacché la legge prevede la raccolta di informazioni e testimonianze esclusivamente in quanto funzionali allo svolgimento di un procedimento penale, la richiesta, presentata da un deputato della gruppo della Sinistra (*Die Linke*) deve considerarsi, per tali aspetti, improcedibile. La pubblicazione della risposta del governo tra gli atti parlamentari concreterebbe infatti la violazione di un diritto fondamentale, e ciò anche se il nome della persona in questione venisse omissso, dal momento che i fatti e le circostanze oggetto dell’interrogazione sono tali da rendere riconoscibile la persona di cui si tratta non solamente nella più ristretta cerchia delle “persone dell’ambiente”.

DIRITTO DI PAROLA E DECORO DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA. IN PARTE ILLEGITTIMI I RICHIAMI ALL'ORDINE DEL PRESIDENTE DEL LANDTAG DEL MECLEMBURGO POMERANIA ANTERIORE

Nel corso dell'attuale legislatura il Presidente dell'assemblea del Land Meclemburgo Pomerania anteriore ha adottato alcune misure d'ordine nei confronti dei deputati del gruppo che fa capo al Partito nazionale tedesco. I provvedimenti adottati per sanzionare comportamenti e azioni di turbamento dell'ordine delle sedute, ai sensi dell'art. 97, secondo comma, del regolamento del Landtag, sono stati considerati in parte illegittimi dal Tribunale costituzionale del Land [LVerfG 3-4-5-/13 del **21 gennaio**]. I deputati hanno sollevato infatti un conflitto tra poteri, paventando una violazione dei diritti di partecipazione che l'art. 22, primo e secondo comma della Costituzione del Land, attribuisce a tutti i parlamentari.

Nell'ambito di un dibattito parlamentare sul tema della "solidarietà con i familiari e i parenti delle vittime della banda terroristica neofascista "Clandestinità nazionalsocialista" (*Nationalsozialistischer Untergrund*, abbr. NSU) -- responsabile di una serie di omicidi e attentati di matrice xenofoba tra il 1997 e il 2011 -- era stato dato luogo alla lettura dei nomi delle vittime. In segno di dissociazione, i deputati del gruppo del Partito nazionale tedesco si erano allontanati dagli spalti. Tale comportamento era stato immediatamente sanzionato dal Presidente, con un richiamo all'ordine. Secondo i ricorrenti, la misura sarebbe stata ingiustificata, tanto più che lo stesso richiamo all'ordine avrebbe di per sé disturbato la commemorazione in atto, mentre il Presidente sarebbe potuto intervenire, semmai, al termine della discussione [[LVerfG 3/13](#)]. Il Tribunale costituzionale del Land non vi ha ravveduto invece profili di illegittimità.

In un'altra occasione, nell'ambito della discussione, un deputato del Partito nazionale tedesco era stato espulso dall'aula dopo aver più volte interrotto e commentato l'orazione di un consigliere di origini iraqene, facendo riferimento, in maniera denigratoria, alle sue origini. Anche questa misura è stata considerata non eccessiva e giustificata dai giudici del Tribunale [[LVerfG 4/13](#)], tanto più che le esternazioni del deputato erano state pronunciate nell'ambito di un dibattito in cui si affrontava fondamentalmente il tema dell'immigrazione, e sarebbero dunque risultate senz'altro lesive della dignità del collega.

Solo in un caso i giudici hanno considerato illegittimo il richiamo all'ordine del Presidente, vale a dire quando, al termine di un intervento in Aula, un deputato del Partito nazionale tedesco è stato sanzionato per aver affermato che l'ex Presidente della Federazione Gustav Heinemann, all'epoca del nazionalsocialismo sarebbe stato vicino al NSDAP. In questo caso la misura adottata sarebbe stata in contrasto con il diritto di parola che l'art. 22, primo e secondo comma della Costituzione del Land attribuisce a tutti i deputati [[LVerfG 5/13](#)].

TRIBUNALI

L'INSOSTENIBILE LEGGEREZZA DEL DIRITTO DI VOTO ISCRITTO NELL'ART. 38 DELLA LEGGE FONDAMENTALE TEDESCA: ESISTE DAVVERO UN DIRITTO SOGGETTIVO AD UN

SINDACATO SULLA DISCREZIONALITA' POLITICA DEI SUPREMI ORGANI COSTITUZIONALI?

Il **18 marzo** il Tribunale costituzionale federale si è pronunciato in maniera definitiva sulla legittimità del Meccanismo europeo di stabilità e del Trattato del 2 marzo 2012 sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, c.d. *Fiscal Compact*.

Il procedimento che riuniva un fascio di ricorsi individuali e diversi conflitti di attribuzione è stato sviluppato separando dalle questioni già affrontate con la pronuncia cautelare del 12 settembre 2012, l'esame concernente la decisione del Consiglio europeo delle banche centrali del 6 settembre 2012 sull'OMT (*Technical Features of Outright Monetary Transactions*), oggetto di tre ricorsi individuali (*Verfassungsbeschwerde*) sottoscritti da migliaia di cittadini, e di una impugnazione da parte del gruppo parlamentare della Sinistra (*Die Linke*), che al riguardo ha sollevato un conflitto di attribuzione. Tale decisione, alla cui attuazione concorre anche la *Bundesbank*, autorizza l'acquisto illimitato di titoli di stato per sostenere la stabilità monetaria nell'Unione europea subordinandolo alla partecipazione dei Paesi beneficiari ad un programma di politiche economiche e finanziarie concordato nell'ambito del *European Financial Stability Facility* (EFSF), del Meccanismo europeo di stabilità (MES), ovvero ad un programma precauzionale (*Enhanced Conditions Credit Line*). Tali misure sono volte a neutralizzare eventuali speculazioni sulla reversibilità dell'euro qualora gli *spread* sui titoli di Stato dovessero crescere in maniera eccessiva.

L'accordo, tuttavia, sembrerebbe eccedere il mandato conferito alla Banca centrale europea e potrebbe configurarsi come un'illegittima modalità di finanziamento indiretto del deficit di bilancio degli Stati membri. Questa, almeno, è stata l'opinione maggioritaria del secondo Senato del Tribunale costituzionale – i giudici Lübbe-Wolff e Gerhardt hanno formalizzato un'opinione dissenziente – che a questo riguardo per la prima volta, con l'ordinanza del **14 gennaio**, ha inoltrato un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea ai sensi degli artt. 19 III b TUE e 267 I TFUE, affinché essa chiarisca con una sentenza interpretativa se le regole concordate debbano essere rilette in maniera restrittiva per garantirne la compatibilità con il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e con il Protocollo sullo Statuto del sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea (SEBC).

Si tratta di una decisione importante, perché è la prima volta che il Tribunale costituzionale federale ricorre a tale strumento di “dialogo tra le Corti”. Resta da vedere quale posizione assumerebbe il *Bundesverfassungsgericht* qualora i giudici di Lussemburgo non avallassero la lettura “prudente” delle disposizioni in oggetto suggerita da Karlsruhe.

Sotto il profilo del diritto interno, secondo i ricorrenti qualora si decidesse di procedere ad un acquisto di titoli, il concorso della *Bundesbank* risulterebbe illegittimo. Inoltre, considerando la portata e le conseguenze connesse a questo strumento di salvaguardia della stabilità monetaria, il Governo federale e il Bundestag avrebbero dovuto esprimersi preventivamente al riguardo con un atto formale, cosa che invece non è avvenuta.

Occorre ricordare che, soprattutto nella sentenza *Honeywell* del 6 luglio 2010 [BverfG 2 BvR 2661/06] il Tribunale costituzionale federale ha statuito, in linea di principio, l'illegittimità costituzionale di ogni atto dell'Unione europea che ecceda le competenze e le prerogative

che il diritto dei Trattati attribuisce alle istituzioni dell'Unione, rivendicando la propria competenza a sancirne, in tal caso, l'incompatibilità con la Legge Fondamentale. Al contempo, però, i giudici hanno reso un'interpretazione piuttosto restrittiva di tali presupposti, ricollegandoli ad una violazione, al contempo, grave e manifesta del diritto dei Trattati, tale da condurre ad una violazione "strutturale" dei criteri di ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, al punto da far apparire tale evenienza molto più un caso limite che una reale "minaccia" per la stabilità istituzionale dell'Unione europea.

Oltre al merito della questione, vale a dire la natura *ultra vires* della decisione relativa all'OMT, che potrebbe avere conseguenze importanti per la tenuta dell'Unione economica e monetaria, rileva però l'ulteriore, forse estrema, dilatazione dei diritti soggettivi che il Tribunale costituzionale federale deriva dal diritto di voto tutelato dall'art. 38, primo comma LF, nell'ambito di una giurisprudenza evolutiva avviata soprattutto a partire della sentenza *Lisbona* del 30 giugno 2009.

I ricorsi individuali sono stati difatti ritenuti ammissibili, avallati, e ulteriormente declinati nella loro pretesa di sanzionare, da un lato, presunti comportamenti omissivi da parte dei supremi organi costituzionali - il Parlamento e il Governo - i quali non si sarebbero attivati - ciascuno nell'esercizio delle proprie prerogative - per la tutela concreta dei diritti di sovranità in materia economica che il diritto dei Trattati riconosce agli Stati membri, dall'altro, l'adozione di provvedimenti che risulterebbero in palese contrasto con i criteri di ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e l'Unione europea, e dunque sarebbero da considerarsi *ultra vires*.

Si tratta tuttavia di una decisione che, come si accennava, non è stata assunta all'unanimità. I giudici Lübbe Wolf e Gehrhardt nelle opinioni dissenzienti allegate alla pronuncia hanno formalizzato diversi rilievi al riguardo. La Lübbe Wolf si esprime in maniera molto critica su quella che appare come la pretesa di ricavare dalla Legge Fondamentale precisi obblighi di fare in capo al Parlamento e al Governo, negando, di fatto, la discrezionalità delle istituzioni politiche nella scelta dei modi e dei mezzi atti a bloccare, o limitare, una presunta violazione dei diritti di sovranità della Federazione tedesca. A maggior ragione, la via del ricorso individuale, fondato sull'art. 38, primo comma, LF, quando si tratti di sanzionare non già l'adozione di atti che limitano la sovranità tedesca da parte delle istituzioni nazionali, bensì un'omissione, non ricollegabile ad un espresso obbligo costituzionale, risulterebbe non percorribile. Quanto allo strumento del conflitto di attribuzione, apparirebbe infine sostanzialmente illogica l'imputazione in capo al Governo e al Parlamento di non aver adottato determinate misure quando è proprio il concorso di tali organi all'approvazione di determinate misure di politica finanziaria ed economica ad essere oggetto di un ricorso.

Il giudice Gehrhardt si è espresso soprattutto sull'idoneità di un ricorso individuale per istruire un controllo circa la natura *ultra vires* degli atti dell'Unione europea. La sua opinione è che una ricostruzione del *Verfassungsbeschwerde* quale strumento di così ampia portata modificherebbe in maniera sostanziale il sistema delle garanzie costituzionali iscritte nella Legge Fondamentale, con la pretesa, inoltre, di giungere, per questa via ad un sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità politica del Governo e del Parlamento, che hanno invece qui ritenuto di avallare la decisione relativa all'OMT quale strumento per la gestione della crisi del debito sovrano nell'ambito dell'Unione monetaria.

Quanto al merito del giudizio sul procedimento di instaurazione del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) ed al Trattato su stabilità, coordinamento e *governance* nell'unione economica e monetaria (cd. *Fiscal Compact*), i giudici si erano già espressi sulla richiesta di un provvedimento cautelare il 12 settembre 2012 [[BVerfG, 2 BvR 1390/12 - 2 BvR 1421/12 - 2 BvR 1438/12 - 2 BvR 1439/12 - 2 BvR 1440/12 - 2 BvE 6/12](#)], negando la sussistenza di presupposti tali da giustificare la sospensione dell'iter di ratifica dei Trattati. I dubbi avallati all'epoca dal Tribunale attenevano alla certezza dell'impegno finanziario sottoscritto dal governo tedesco, che non avrebbe dovuto eccedere i 190 miliardi di euro già messi a disposizione dalla Germania senza un preventivo adeguato coinvolgimento del Parlamento nazionale, e alla portata degli obblighi di segretezza dei documenti sottoposti al Meccanismo europeo di stabilità e del segreto imposto ai suoi membri, che non avrebbero dovuto ostare all'esercizio dei diritti di informazione e di partecipazione del Bundestag e del Bundesrat. Tali dubbi erano stati riformulati quali condizioni per procedere alla ratifica dei Trattati. Pertanto, nell'ambito del vertice europeo che si era tenuto a Nicosia (Cipro) il 14 settembre 2012 il Governo tedesco aveva proposto agli altri Stati membri di sottoscrivere una dichiarazione comune. Il testo concordato era stato trasmesso al Bundestag (18 settembre) appena in tempo per essere discusso [BT Drs. 17/10767] e approvato definitivamente nell'ambito del Comitato dei rappresentanti permanenti (*Coreper*) il 26 settembre 2012.

La dichiarazione comune limita la responsabilità degli Stati sottoscrittori all'importo indicato nel II Allegato al Trattato e subordina ogni eventuale ulteriore stanziamento all'approvazione dei rappresentanti degli Stati e al rispetto delle procedure nazionali, e, in secondo luogo, il testo impone una interpretazione degli articoli 32, quinto comma, 34 e 35, primo comma del Trattato che faccia salvo il diritto dei Parlamenti nazionali ad essere informati in maniera esaustiva, secondo quanto previsto dalla normativa nazionale.

La sentenza [BVerfG 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1421/12, 2 BvR 1438/12 bis 2 BvR 1440/12, 2 BvR 1824/12, 2 BvE 6/12] riprende le argomentazioni già illustrate nella pronuncia del 12 settembre 2012 [v. in questa *Rivista*, A. Zei, *I riflessi della nuova governance dei conti pubblici nell'ordinamento tedesco*, n. 3/2012]

DOTTRINA V. GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE: QUANDO SE NE FA UNA QUESTIONE PERSONALE...

La questione del velo indossato dalle insegnanti nelle scuole pubbliche torna a far discutere, e ciò non solamente con riguardo al merito del ricorso di costituzionalità tuttora pendente davanti al Tribunale costituzionale federale, avverso la proibizione imposta nel Land Renania settentrionale Vestfalia, ma anche per le polemiche sollevate dai ricorrenti riguardo alle posizioni scientifiche del Prof. Paul Kirchhof, uno dei giudici del Tribunale costituzionale federale, il quale si sarebbe di fatto pronunciato preventivamente contro l'accoglimento della questione sollevata.

Il Primo Senato del Tribunale si è espresso così su questa prima questione, vale a dire sulla composizione del collegio giudicante, decidendo l'esclusione del giudice Kirchhof. L'ordinanza è stata motivata paventando non già un difetto di "imparzialità" del Professore, quanto il timore che la convinzione manifestata dai ricorrenti possa inficiare l'autorevolezza

della pronuncia, delegittimandola. Questo, almeno, è ciò che si legge tra le righe dell'ordinanza.

Alla base del ricorso vi sono diverse sentenze del Tribunale regionale del lavoro, concernenti provvedimenti di diffida e un licenziamento comminato dalle autorità del Land nei confronti di alcune insegnanti che avevano rifiutato di togliere il velo, o il berretto che utilizzavano all'uopo. Da qui la questione di costituzionalità sollevata nei confronti della legge della Renania settentrionale Vestfalia.

Il Prof. Kirchhof, in veste di costituzionalista ed esperto della materia, aveva reso alcuni pareri nell'ambito del procedimento parlamentare relativo all'approvazione della legge ora all'esame del Tribunale, ed era intervenuto anche nel Land Hessen, nel corso dell'istruttoria sulle leggi che impongono analoghe norme di comportamento nell'ambito della scuola e del pubblico impiego.

La legge che disciplina l'organizzazione e il funzionamento del Tribunale costituzionale federale prevede talune ipotesi di incompatibilità con l'ufficio di giudice nell'ambito di singoli procedimenti, limitate, però, al caso in cui un giudice abbia già deliberato nell'ambito di un procedimento avente lo stesso oggetto [art. 18 *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, abbr. BVerfGG]. Secondo i componenti del Primo Senato, tale ipotesi non sarebbe affatto sovrapponibile alle circostanze opposte dai ricorrenti. Tuttavia, i dubbi sollevati circa la parzialità del Prof. Kirchhof sono apparsi "comprensibili".

Questo in quanto, al di là del suo contributo alla redazione del provvedimento legislativo in esame, questi avrebbe già espresso con forza la sua posizione riguardo alla costituzionalità del divieto di indossare il velo islamico, anzitutto quando rappresentò il governo del Baden-Württemberg dinanzi al Tribunale costituzionale federale nell'ambito del procedimento che condusse alla nota "sentenza sul velo" del 2003 [BVerfG 108, 282 del 2003], e, in secondo luogo, redigendo per il governo dello stesso Land la bozza di un disegno di legge atto a favorire la rappresentazione dei valori culturali ed educativi propri della tradizione cristiana e occidentale, che - sempre secondo i giudici - avrebbe poi fatto da modello per la legislazione del Land Renania settentrionale Vestfalia.

Inoltre, resta il fatto che il contributo del Prof. Kirchhof nell'ambito dell'iter legislativo della legge renana sulla scuola, è stato reso proprio in veste di costituzionalista, e dunque si tratta di un parere in cui è già stata sostenuta e argomentata la costituzionalità della norma ora in discussione.

Insomma, questi si è affermato negli ultimi anni come uno dei maggiori e più autorevoli esponenti di quella concezione dei valori costituzionali che i ricorrenti vorrebbero in contrasto con il principio di uguaglianza. Per questa ragione il Primo Senato si è espresso all'unanimità per la sostituzione del Prof. Kirchhof nel procedimento in esame.

I TRIBUNALI TEDESCHI SI PRONUNCIANO DI NUOVO SULL'APERTURA FESTIVA DEI NEGOZI: ANCORA DIVIETI E (PICCOLE) DEROGHE

La giurisprudenza tedesca torna ad affrontare il tema della apertura domenicale degli esercizi commerciali. Al riguardo occorre ricordare che la c.d. Grande riforma del federalismo approvata nell'estate del 2006 ha attribuito, tra l'altro, in via esclusiva ai Lander,

la competenza a disciplinare l'orario di apertura dei negozi. La Legge Fondamentale, al contempo, impegna espressamente il legislatore a tutelare la domenica ed i giorni festivi in quanto giornate dedicate al «riposo dal lavoro» e all'«elevazione spirituale». In forza del richiamo contenuto nell'art. 140 della Legge Fondamentale, l'art. 139 della Costituzione di Weimar costituisce «parte integrante del testo costituzionale» e «non si colloca su un gradino inferiore rispetto agli altri articoli della Legge Fondamentale» [BVerfGE 19, 219]. Nessuno vi ha mai letto, tuttavia, un diritto fondamentale alla sospensione di tutte le attività lavorative, bensì essenzialmente la garanzia di un istituto [v. BVerfG, 1 BvR 1456/95, e, ad es., H. Jarass, *Art. 139 WRV*, in H. Jarass, B. Pieroth, *Grundgesetz*, München, 2009] che si traduce in un vincolo alla discrezionalità del legislatore, cui spetta stabilire in che modo ed in quale misura tali giornate possano essere dedicate sia al «riposo dal lavoro» che all'«elevazione dello spirito».

Analoghe disposizioni sono contenute in quasi tutte le Costituzioni dei Länder – con l'eccezione di Amburgo, del Niedersachsen e dello Schleswig-Holstein. Talvolta si esplicita la possibilità di introdurre delle deroghe per alcune categorie professionali, ovvero a tutela di un interesse collettivo (v. art. 55 Cost. Brema e art. 31 Cost. Assia. Più precisamente, alcune Costituzioni disciplinano il riposo domenicale e nei giorni festivi rinviando all'art. 140 GG (v. art. 40 Cost. Turingia), ovvero direttamente agli articoli sulla Chiesa della Costituzione di Weimar (v. art. 9 Cost. Meclemburgo-Pomerania anteriore, art. 109 Cost. Sassonia, e art. 32 Cost. Sassonia Anhalt). Le altre riprendono pressoché alla lettera gli obiettivi dell'«astensione dal lavoro» e della «elevazione spirituale». In alcune carte costituzionali vi è altresì un richiamo più esplicito al significato religioso del riposo domenicale (v. art. 41 Cost. Saarland e art. 25 Cost. Renania settentrionale Vestfalia), mentre in altri casi la domenica e i giorni festivi sono tutelati solamente in quanto giorni in cui non si lavora (v. art. 55 Cost. Brema e art. 14 Cost. Brandeburgo). Così si legge anche nella Costituzione di Berlino (v. art. 35 Cost.).

Il Tribunale costituzionale federale si è pronunciato in diverse occasioni sull'ammissibilità e sui limiti delle eventuali deroghe previste dal legislatore regionale, anche dopo l'entrata in vigore della riforma. Con la sentenza pubblicata il 1° dicembre 2009 [[BVerfG, 1 BvR 2857/07](#)] il Tribunale di Karlsruhe ha dichiarato parzialmente illegittima la legge della Città di Berlino che consentiva l'apertura (parziale) dei negozi nelle domeniche di Avvento, riaffermando l'idea che la regola del riposo domenicale tuteli anzitutto la socialità dell'individuo, che si estrinseca non solamente nell'esercizio della fede, ma anche trascorrendo il tempo libero nell'ambito delle amicizie, delle attività associative, e in famiglia. Nelle parole del Tribunale, il cittadino «può pianificare e realizzare questo tipo di attività solamente se si garantisce che i ritmi e gli orari (*di tutti*) coincidano» (par. 154). Sulla questione è tornato ora anche il Tribunale amministrativo di Darmstadt, in Assia. Come si accennava, la Costituzione del Land tutela il riposo domenicale, e il legislatore ha disciplinato in via generale gli orari di apertura dei negozi, consentendo delle deroghe alla chiusura domenicale «in occasione di mercati, fiere, feste locali e iniziative analoghe» (art. 6 Hessisches Ladenöffnungsgesetz). Con una pronuncia del 24 marzo i giudici hanno considerato illegittima l'apertura domenicale degli esercizi commerciali disposta dal governo cittadino, per una sola domenica, in occasione della Fiera di Darmstadt dedicata alla mobilità sostenibile. Il legislatore mirava ad intercettare il flusso dei visitatori per promuovere le

vendite nella Città, ma il Tribunale ha considerato “indimostrata” la previsione di un afflusso consistente di visitatori, tale da giustificare una deroga [[VG Darmstadt 3 L 362/14 DA](#)].

Una questione analoga è stata sottoposta di lì a poco al Tribunale amministrativo superiore della Renania Palatinato, il quale però, con una pronuncia del **20 maggio** [[6 C 10122/14 OVG](#)], non ha espresso alcun dubbio circa la costituzionalità della legge che disciplina gli orari di apertura dei negozi nel Land, e che consente ai Comuni di autorizzare con ordinanza un’apertura straordinaria per quattro domeniche nel corso dell’anno.

In questo caso, rileverebbe anzitutto l’eccezionalità della deroga rispetto al generale divieto iscritto anche nella Costituzione del Land ed accolto dal legislatore, che, tra l’altro, ha escluso la possibilità di tenere aperti i negozi nelle principali festività religiose, comprese le quattro domeniche di Avvento. In secondo luogo, l’ordinanza adottata sulla base della legge aveva comunque imposto un orario di apertura limitato tra le 13.00 e le 18.00, rispettando, dunque, la mattina normalmente dedicata alle celebrazioni eucaristiche.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO FEDERALE SI PRONUNCIA SUI LIMITI DELL’AUTODICHIÀ DELLE COMUNITÀ RELIGIOSE: LA GARANZIA DELLA TUTELA GIURISDIZIONALE SPETTA ANCHE AGLI ECCLESIASTICI QUANDO VENGANO VIOLATI I PRINCIPI BASILARI DELL’ORDINAMENTO STATALE

Il Tribunale amministrativo federale si è pronunciato sul ricorso presentato da un pastore evangelico collocato a riposo il quale contestava la cessazione del suo rapporto di servizio e il trattamento previdenziale accordatogli. La pronuncia [[BVerwG 2 C 19.12](#) del **27 febbraio**] è interessante non già per il merito della questione sottoposta a giudizio, peraltro respinta dal Tribunale, quanto per il principio ivi espresso, in base al quale anche ai funzionari in servizio presso le comunità religiose resta aperta la via della giustizia dello Stato, laddove venga in rilievo la violazione di un principio basilare del diritto dello Stato.

Ciò in quanto, sebbene la costituzione riconosca alle comunità religiose l’autodichia nella gestione del loro rapporto di servizio con i funzionari religiosi (art. 140 LF e art. 137, terzo comma, primo e secondo alinea della Costituzione di Weimar, incorporato nella Legge Fondamentale), la tutela giurisdizionale garantita dalla Legge Fondamentale non risulta del tutto esclusa, ma solamente rimodulata quanto all’ambito e all’intensità del sindacato. Concretamente, laddove dovesse acclararsi la violazione di un principio di ordine pubblico, tale da inficiare i presupposti necessari per il riconoscimento della personalità giuridica alle comunità religiose, ai sensi dell’art. 137, quinto comma della Costituzione di Weimar (incorporato nella Legge Fondamentale), non potrebbe escludersi l’intervento della magistratura dello Stato. Nel caso in questione, i giudici non hanno però ravvisato una violazione dell’obbligo, che impegna anche la Chiesa evangelica, di provvedere adeguatamente -vale a dire nel rispetto di un standard sociale minimo - alla sicurezza previdenziale dell’ex funzionario, conformemente al principio costituzionale dello stato sociale.

UNA NUOVA MAGNA CARTA PER IL XXI SECOLO?

di Giulia Caravale*

Il risultato delle elezioni europee, svoltesi a maggio, ha messo ancora una volta in evidenza il difficile rapporto tra il Regno Unito e l'Europa. Un elettore su tre ha, infatti, scelto l'Ukip, l'*United Kingdom Independence Party* il quale ha vinto le elezioni, collocandosi prima del partito laburista e di quello conservatore. L'Ukip, nato nel 1993 come partito di estrema destra e conservatore, è favorevole all'uscita immediata del Regno Unito dall'Unione europea. È la prima volta nell'ultimo secolo che una elezione non viene vinta dai Conservatori o dai Laburisti, ma da un partito che, peraltro, non era riuscito ad eleggere nessun rappresentante alla Camera dei Comuni alle politiche del maggio 2010. Fortemente penalizzato è stato invece il partito liberal democratico, che ha confermato la tendenza negativa da quando è al governo, accentuata questa volta anche dal fatto che esso rappresenta l'anima europeista della coalizione al potere.

Peraltro, il difficile rapporto tra Regno Unito ed Europa emerge anche dal progetto conservatore, avanzato in questi mesi, di modificare lo *Human Rights Act* sostituendolo con un *British Bill of Rights*. Il principale partito di governo, in aperta ostilità nei confronti della presunta ingerenza nel diritto interno delle sentenze della corte di Strasburgo (penso in particolare alle polemiche legate al caso del diritto di voto ai detenuti e alla deportazione di Abu Qatada), proporrà - in caso di vittoria alle elezioni politiche previste per il 2015 - una riforma della normativa diretta ad assegnare in via esclusiva al parlamento britannico il potere di stabilire la natura e il contenuto di una "breach of human rights". Una mossa, questa, che potrebbe consentire al partito di Cameron di recuperare alcuni elettori che hanno scelto l'Ukip.

Oltre al progetto conservatore il 2015 sarà un anno in cui, con ogni probabilità, entrerà nel vivo il dibattito sull'introduzione di un *bill of rights* o addirittura di una Costituzione scritta, dato che si celebrerà l'ottocentesimo anniversario della Magna Carta. Di ciò è convinto il *Political and Constitutional Reform Committee* dei Comuni il quale, il 10 luglio, ha pubblicato il rapporto [A new Magna Carta?](#). Il rapporto deve essere inquadrato nell'ambito della lunga indagine condotta in questi anni dal comitato parlamentare sulla necessità o meno di introdurre una Costituzione scritta, su sollecitazione delle tante riforme in materia costituzionale approvate negli ultimi anni nel Regno. L'indagine si è avvalsa della preziosa collaborazione del *Centre for Political and Constitutional Studies* del *King's College* di Londra, diretto da Robert Blackburn. Inoltre, il dibattito sull'introduzione di una Costituzione scritta si è arricchito in questi mesi di nuovi elementi. In primo luogo la pubblicazione da parte del Comitato di alcuni rapporti sul ruolo del giudiziario e sui poteri del Primo Ministro, nell'ottica di una loro più chiara definizione. In secondo luogo la proposta, avanzata dal governo scozzese nel mese di giugno, di introdurre una Costituzione scritta per la Scozia, in caso di sua indipendenza. Infine, il dibattito referendario scozzese, il quale ha fatto emergere

* Professore associato di diritto costituzionale italiano e comparato – "Sapienza" Università di Roma

che, al di là del risultato, sarebbe stato auspicabile istituire una *Constitutional Convention* con il compito di definire l'ordinamento territoriale britannico nel suo complesso e introdurlo in una Costituzione scritta.

Il rapporto del comitato parlamentare suggerisce di impostare il dibattito intorno a tre diverse proposte alternative: la prima, più blanda, prevede di introdurre un *Constitutional Code*, un documento che sarebbe approvato dal parlamento, ma che non avrebbe valore di legge, in cui vengano elencate le attuali caratteristiche del sistema di governo e gli attuali principi che regolano i rapporti tra gli organi costituzionali. Maggiormente vincolante sarebbe la seconda delle proposte, quella diretta a approvare un *Constitutional Consolidation Act*. In questo caso si tratterebbe della *consolidation* delle attuali leggi in materia costituzionale e della codificazione delle principali convenzioni. Infine, la terza proposta è quella più radicale e ipotizza l'adozione di una Costituzione scritta.

Il rapporto non si schiera per nessuna delle tre soluzioni e rimarca quanto sia difficile rinunciare alla elasticità della *unwritten constitution*, caratteristica tipica britannica. “No constitution is a panacea but it should be the frame work that supports our democracy. Our intention is for the work we are publishing to prove a source of inspiration to all who are interested in how the United Kingdom is governed in the future. What should the next 800 years look like?”

ELEZIONI

ELEZIONI EUROPEE

Il **22 maggio** si sono tenute le elezioni europee e quelle amministrative in Inghilterra e Irlanda del Nord. Per le europee, rispettando le previsioni dei sondaggi, il partito vincitore è stato l'*Ukip* il quale ha ottenuto il 27,5% dei voti e 23 seggi (+10). Al secondo posto il partito laburista con il 25,4% e 18 deputati europei (+7), mentre i Conservatori il 23,94% dei consensi e 18 seggi (-7). Pesante la sconfitta del partito liberal democratico che si è collocato al quinto posto, dopo i verdi, riuscendo ad eleggere solo un deputato e fermandosi al 6,87% dei consensi.

Per quanto riguarda le elezioni amministrative che si sono tenute per 162 *councils* e 5 sindaci in Inghilterra, il partito laburista ha ottenuto il maggior numero di voti, seguito dal partito conservatore.

Diverse le reazioni dei leader. Il Premier Cameron ha detto che il suo partito ha compreso il messaggio proveniente dall'elettorato, ma si è mostrato comunque fiducioso delle capacità di vincere le elezioni politiche del 2015. Il suo vice Nick Clegg ha affermato che non si dimetterà nonostante l'insuccesso liberal democratico. Ed Miliband, dal canto suo, ha affermato che le elezioni locali dimostrano come i Laburisti siano in grado di vincere le prossime elezioni politiche, anche se molti commentatori politici hanno giudicato insoddisfacente il risultato del suo partito. L'affluenza alle urne è stata del 43,1%, poco superiore alla precedente (+0,1%).

ELEZIONI SUPPLEMENTIVE

Il **5 giugno** si sono tenute le elezioni suppletive nel collegio di Newark vinte dal candidato conservatore Robert Jenrick.

PARLAMENTO

QUEEN'S SPEECH

Il **4 giugno** il governo ha presentato in parlamento l'ultimo *Queen's Speech* prima delle elezioni. A seguito dell'approvazione del *Fixed-term Parliament Act* 2011, che ha fissato la data delle prossime elezioni al 7 maggio 2015, l'apertura di ogni sessione parlamentare è stata spostata dall'autunno alla primavera. Anche questa volta l'esecutivo non ha voluto seguire la prassi stabilita dai governi Brown a partire dalla sessione 2007/08, di pubblicare, con mesi di anticipo, il programma dei disegni di legge che intendeva introdurre, per far sì che il parlamento potesse essere preparato al dibattito. 11 sono i *bills* presentati, mentre alcuni saranno pubblicati in *draft*, al fine di un *pre-legislative scrutiny*. 6 *bills* (*Consumer Rights Bill*, *Criminal Justice and Courts Bill*, *Deregulation Bill*, *Finance No 2 Bill*, *High Speed Rail (London to West Midlands) Bill*, *Wales Bill*) sono stati, invece, oggetto della *carry over motion*, vale a dire provengono dalla precedente sessione parlamentare nella quale non sono stati approvati. In questo caso i regolamenti parlamentari, così come modificati dal 2004/05, consentono di proseguire l'esame di tali disegni di legge dal punto in cui erano rimasti nella sessione precedente. Vi sono anche alcuni *draft bills* che erano stati presentati nelle precedenti sessioni parlamentari e che non sono stati ancora approvati: si tratta del *Communications Data Bill*, del *Voting Eligibility (Prisoners) Bill*, del *Wild Animals in Circuses Bill*.

Dai disegni di legge presentati emerge come il governo continui il suo impegno nel contrastare la crisi economica, impegno confermato dalla regina la quale ha affermato che l'esecutivo desidera “deliver on its long-term plan to build a stronger economy and a fairer society”. Tra i *bills* presentati lo *Small Business, Enterprise and Employment Bill*, il *National Insurance Contributions Bill*, lo *Infrastructure Bill*, il *Pension Tax Bill*, il *Private Pensions Bill*, il *Childcare Payments Bill*, il *Social Action, Responsibility and Heroism Bill*, il *Modern Slavery Bill*, *Armed Forces Bill* il *Serious Crime Bill* e il *Recall of MPs Bill*. In particolare quest'ultimo disegno di legge, che era uno dei punti dell'accordo di coalizione del 2010, darà ai cittadini la possibilità di *recall* i deputati in due ipotesi: a seguito di una condanna anche inferiore a 12 mesi (attualmente decadono a seguito di una condanna più grave) se richiesto da una petizione sottoscritta dal 10% del collegio, oppure per iniziativa della maggioranza parlamentare. Nel 2012 il *Political and Constitutional Reform Committee* dei Comuni aveva giudicato sufficiente la disciplina vigente in materia presente nei regolamenti parlamentari e giudicato non necessaria la approvazione di una legge. Secondo i commentatori politici il governo ha deciso di introdurre il disegno di legge nel *Queen's speech* in risposta alla sfiducia degli elettori nei confronti della classe politica tradizionale, sfiducia che si è espressa anche attraverso il successo dell'Ukip.

Critico nei confronti del programma governativo è stato Ed Miliband il quale avrebbe voluto un: “Queen's Speech which signals a new direction for Britain, not one which offers more of the same”.

Il **12 giugno**, poi, sono stati estratti i nomi dei 20 deputati che potranno presentare disegni di legge nella prossima sessione. I primi due sono deputati liberal democratici, mentre il terzo della lista è Bob Neill, conservatore, che con ogni probabilità presenterà un disegno di legge per tenere un referendum sull'Ue nel 2017.

CAMERA DEI LORDS

Il **12 maggio** Lord Hanningfield è stato sospeso dalla Camera dei Lords fino al maggio 2015 per aver violato il codice di comportamento. Lord Hanningfield era stato condannato nel 2011 a 9 mesi di prigione a seguito di uno scandalo ed era stato espulso dal partito conservatore.

Il **14 maggio** ha ricevuto il *royal assent* l'*House of Lords Reform Act*. La legge ha introdotto alcune modifiche alla Camera dei Lords, tra cui il diritto dei Pari di dimettersi e la loro decadenza nei casi in cui siano condannati a pene superiori a un anno o non partecipino ai lavori parlamentari per una sessione. Il disegno di legge era un *Private Members' Bill*.

L'**8 agosto** David Cameron ha nominato 22 nuovi Lords, 12 conservatori, 6 Liberal democratici, 3 Laburisti e uno del *Democratic Unionist Party*. Il totale dei componenti della Camera alta è di 850. La Lord Speaker Frances D'Souza ha giudicato con preoccupazione l'aumento del numero dei componenti.

DATA RETENTION AND INVESTIGATORY POWERS BILL

Il **15 luglio** i Comuni hanno approvato il *Data Retention and Investigatory Powers Bill* il disegno di legge che consente di ottenere da parte delle compagnie telefoniche, per motivi di sicurezza, l'accesso alle informazioni legate alle comunicazioni telefoniche e a internet. Il testo ha ricevuto l'assenso reale il **17 luglio**. L'approvazione della legge è stata accompagnata dalle proteste e dalle critiche da parte delle organizzazioni per i diritti umani perché l'esame parlamentare è stato molto rapido e ha seguito la procedura di emergenza. Il testo ha ottenuto il sostegno dei tre principali partiti. L'approvazione della legge si deve alla pronuncia della Corte di Giustizia europea che aveva messo in dubbio le fondamenta giuridiche per cui fosse possibile chiedere alle compagnie telefoniche nel Regno Unito di conservare i dati relativi alle comunicazioni. Il ministro degli interni ha affermato che il governo ha accolto la proposta laburista di pubblicare ogni sei mesi un rapporto sull'applicazione della legge da parte dell'*Interception of Communications Commissioner*. In ogni caso la legge prevede una “sunset clause” per la fine del 2016, data entro la quale il governo dovrà di nuovo intervenire nella disciplina della materia.

RUOLO DEL GIUDIZIARIO

L'*House of Commons Political and Constitutional Reform Committee* ha pubblicato il **14 maggio** il rapporto [Constitutional role of the judiciary if there were a codified constitution](#). *Fourteenth Report of Session. 2013–14*. Il rapporto ha preso in esame i potenziali cambiamenti per il ruolo del giudiziario nel caso di introduzione di una Costituzione scritta ed ha evidenziato che la Corte suprema potrebbe svolgere le funzioni di Corte costituzionale.

GOVERNO

CIVIL SERVICE

Il *Think Tank Institute for Government*, presieduto da Peter Riddell, ha pubblicato il **7 maggio** un rapporto nel quale ha affermato che i Conservatori e i Liberal democratici dovrebbero fissare alcune regole di *policy-making* per l'ultimo anno di governo. Dal rapporto emerge come siano stati gli stessi *civil servants* a dichiararsi preoccupati e a richiedere un *code* per proteggerli.

ROLE AND POWERS OF THE PRIME MINISTER

Il **19 giugno** l'*House of Commons Political and Constitutional Reform Committee* dei Comuni ha pubblicato il rapporto [Role and powers of the Prime Minister](#). *First Report of Session 2014–15*. Si tratta del prodotto di una lunga inchiesta, iniziata nel 2011 e condotta nell'ambito del più ampio progetto relativo alla eventuale “codificazione” della Costituzione inglese. Dall'indagine emerge, come affermato da Lord Hennessy, che “the role of the Prime Minister is like the British constitution as a whole—you think you are getting close and it disappears into the mists”. Il rapporto ha evidenziato l'evoluzione dei poteri del Premier nel corso dei secoli, sottolineato l'incremento di questi e la tendenza alla presidenzializzazione. Inoltre, il Comitato ha rimarcato la difficoltà di inquadrare i poteri del Primo ministro in maniera univoca a motivo delle diverse fonti, in particolar modo quelle di prerogativa, da cui derivano. Interessanti anche le considerazioni in merito al cambiamento del ruolo del Premier a partire dal 2010, anno della formazione del governo di coalizione, evento che ha condotto ad un inevitabile ridimensionamento delle funzioni del Primo Ministro, costretto a mediare con un vice, esponente di un partito diverso.

Il comitato ha preso, poi, in considerazione anche l'idea di una formalizzazione dei poteri del Primo Ministro. Sul punto sono state espresse opinioni differenti e il rapporto prevede come allegato un *Prime Minister (Office, Role and Functions) Bill*, un disegno di legge contenente proposte in merito. Al di là del suo contenuto, il documento si segnala perché non accade di frequente che i disegni di legge vengano proposti dai *Select committees* parlamentari.

TABLOIDGATE

Dopo due anni di indagini il **24 giugno** Andy Coulson, già direttore della comunicazione di Cameron, è stato condannato nel processo seguito allo scandalo *tabloidgate* che ha coinvolto alcuni giornalisti accusati di aver illegalmente effettuato intercettazioni telefoniche. La

direttrice di *News of the World* Rebekah Brooks è stata, invece, assolta. Cameron, molto criticato per aver nominato Coulson, ha ammesso di aver commesso un grave errore.

RESHUFFLE

David Cameron a metà **luglio** ha operato un ampio rimpasto ministeriale che ha portato alla sostituzione di moltissimi ministri e sottosegretari. Tra gli altri Nicky Morgan ha preso il posto dell'*Education Secretary* Michael Gove, divenuto *chief whip*; il ministro degli esteri William Hague è divenuto *leader of the Commons* e il suo incarico è stato assunto da Philip Hammond, già ministro della difesa. Il nuovo ministro della difesa è Michael Fallon. E' stato sostituito anche Kenneth Clark, il quale aveva fatto sempre parte dei governi conservatori fin dal '72. Il **22 luglio** Cameron ha riconosciuto il prezioso contributo fornito da Clark al partito, nominandolo *Companion of Honour*.

Il rinnovo all'interno dell'esecutivo rientra – secondo i commentatori politici – nella strategia di “svecchiamento” dei *tories* in vista delle prossime elezioni ed è stato per questo criticato dalla stampa.

BRITISH BILL OF RIGHTS

È scontro nel governo sul progetto conservatore di limitare il potere della *European Court of Human Rights*. Il rapporto redatto da un *Working group of Conservative lawyers* ha affermato che il *British Bill of Rights* potrebbe modificare il modo in cui opera la corte di Strasburgo. Un cambiamento, questo, che potrebbe determinare l'espulsione del Regno dal Consiglio d'Europa.

La sostituzione, nel rimpasto ministeriale di luglio, sia dell'*attorney general* Dominic Grieve, il quale aveva criticato il piano governativo, sia dello stesso Hague, tiepido nei confronti del progetto, appaiono un segnale evidente della posizione di Cameron, il quale vuole cercare di riconquistare l'elettorato dell'Ukip accentuando la sua posizione antieuropeista. La proposta incontra l'opposizione del partito liberal democratico.

CORONA

QUEEN'S CONSENT

Il **12 giugno** il governo ha pubblicato [The impact of Queens's and Prince's consent on the legislative process. Government's Responses to the Committee's](#), *Eleventh Report of Session 2013–14*. Si tratta della risposta del governo al rapporto pubblicato nel marzo scorso dall'*House of Commons Political and Constitutional Reform Committee* sul *consent*, il consenso espresso dalla regina o dal principe di Galles sui *bills* relativi alle prerogative regie, alle “hereditary revenues, personal property or personal interests of the Crown”, del *Duchy of Lancaster* o del *Duchy of Cornwall*, prima che tali disegni di legge vengano approvati dalle Camere. Il governo ha riconosciuto che il “Queen's and Prince's Consent is a long standing parliamentary requirement for certain Bills” e che, di conseguenza, era una questione su cui doveva decidere il parlamento. Tuttavia il governo si è dichiarato disponibile a collaborare

con il legislativo sul tema e a tal fine il *Cabinet Office* ha deciso di aggiornare la sua *Guide to Making Legislation* così da inserirci una guida per i dipartimenti in merito al *consent*.

AUTONOMIE

SCOZIA

Il periodo in esame è stato dominato dalla campagna referendaria in vista dell'appuntamento del 18 settembre. Il **9 maggio** il leader laburista Ed Miliband è intervenuto nel dibattito promettendo nuovi poteri per il parlamento scozzese nel caso di vittoria del suo partito alle elezioni politiche del maggio 2015. L'impegno del leader laburista è quello di presentare uno *Scotland Bill* già nel primo *Queen's Speech*, nel quale introdurre nuovi poteri secondo il progetto avanzato dalla commissione del partito nel marzo scorso. Miliband ha affermato di voler sottoscrivere un nuovo "contratto" con gli scozzesi. Egli ha anche rivendicato il ruolo determinante che il partito laburista ha avuto nel garantire la devoluzione quando salì al potere nel 1997.

Il medesimo giorno David Cameron ha precisato che non si dimetterà in caso di vittoria del Sì al referendum, dato che il voto "It's not about my future, it's about Scotland's future".

Molti i rapporti pubblicati in questi mesi. L' *House of Lords Constitution Committee* ha pubblicato il **16 maggio** il rapporto [Scottish independence: constitutional implications of the referendum](#) sulle conseguenze dell'indipendenza per il resto del paese, in caso di vittoria del Sì. Tale eventualità non comporterebbe l'immediata indipendenza della Scozia, ma avvierebbe solo un complessa fase di negoziazione tra i due governi. Il rapporto ha anche affrontato il problema della competenza o meno del governo scozzese a negoziare l'indipendenza con il governo britannico. Il comitato aveva concluso che sarebbe stato meglio iniziare la trattativa su basi giuridiche certe e che il parlamento di Westminster avrebbe dovuto devolvere a quello scozzese il potere di "establish a negotiating team for Scotland". Il rapporto si era occupato, poi, del problema dei deputati del parlamento di Westminster eletti nelle circoscrizioni scozzesi, invitando il governo britannico a trovare una soluzione entro le elezioni del 2015. Discorso diverso poteva essere fatto per i componenti della Camera dei Lords che avrebbero solo dovuto avere l'obbligo di risiedere nel Regno Unito e non in Scozia. Per gli *hereditary peers*, invece, il comitato suggeriva di trovare una soluzione diversa. Altro problema affrontato riguardava i tempi dell'indipendenza, dato che il governo britannico non voleva sottostare alla decisione di quello scozzese di essere indipendente entro il 2016.

Il **27 maggio** l'*House of Commons Scottish Affairs Committee* ha pubblicato il *Twelfth Report of Session 2013–14. The Referendum on Separation for Scotland: Scotland's Membership of the EU*, HC 1241, nel quale ha affermato che la Scozia indipendente potrà senza dubbio divenire membro dell'UE, ma non "within the timetable, nor with the terms, that the Scottish Government is proposing". Infatti, la procedura prevede complessi passaggi che devono essere ratificati dai 28 stati membri. Inoltre, l'incertezza economica che potrebbe caratterizzare i primi periodi di vita del nuovo Stato rendono ancora più probabile che l'attesa per l'ingresso nell'Ue sia lunga. La procedura proposta dal governo scozzese secondo l'articolo 48 del trattato sull'Unione europea è osteggiata dagli altri Stati e soprattutto dal

Regno Unito. Il rapporto, infine, invitava il governo scozzese ad essere più realistico con gli elettori sulla possibilità e sui tempi di ingresso nell'Unione europea.

L'*House of Commons Scottish Affairs Committee*, il **2 luglio** ha pubblicato il rapporto [The Referendum on Separation for Scotland: Implications for Pensions and Benefits](#). *First Report of Session 2014–15* nel quale ha esaminato il tema delle pensioni, mostrandosi preoccupato per la mancata chiarezza da parte del governo scozzese in materia e sicuro che “the price of separation can only get higher”.

Il **14 luglio** l'*House of Commons Scottish Affairs Committee* ha pubblicato il rapporto [Our Borderlands – Our Future](#). *Second Report of Session 2014–15* nel quale dà vita ad un'inchiesta sul tema dell'impatto dell'indipendenza per le persone che vivono al sud della Scozia, nelle zone di confine con l'Inghilterra. Due i quesiti su cui ruoterà l'indagine: “i) Are the current structures working as effectively as they could for the benefit of the people of the south of Scotland?; ii) How can the UK and Scottish Governments work together with Local Authorities to deliver appropriate and effective policies to support economic development and growth in the south of Scotland?”. Essa nasce anche dalla constatazione che mentre il nord della Scozia, ed in particolare le isole Orcadi, Shetland e Ebridi erano state oggetto di particolare attenzione fin dal 2013 con il lancio della campagna, “Our Islands - Our Future”, maggiormente trascurata era stata la zona di confine sud.

Infine, il **21 luglio** l'*House of Commons Scottish Affairs Committee* ha pubblicato il rapporto [The Referendum on Separation for Scotland: no doubt-no currency union](#). *Third Report of Session 2014-15*, HC 499, nel quale si ribadisce che l'unione monetaria “has been categorically ruled out by the Chancellor of the Exchequer, the Chief Secretary to the Treasury and the Shadow Chancellor of the Exchequer. A separate Scotland cannot unilaterally impose a shared currency upon the UK and therefore we believe it is essential that the Scottish Government reconsider its position and make public its ‘plan B’ as a matter of urgency”. Il rapporto prosegue poi affermando che considerato vantaggi e svantaggi delle alternative monetarie per la Scozia, appare chiaro che rimanere parte del Regno Unito risulti la soluzione più conveniente.

Nel dibattito referendario particolarmente importanti sono stati i progetti che i tre partiti principali hanno presentato per illustrare le alternative all'indipendenza in caso di vittoria del No. Dopo i programmi dei Liberal Democratici e dei Laburisti il **1 giugno** è stata la volta del partito conservatore, il quale ha presentato il rapporto redatto dalla *Strathclyde Commission* e presentato da Ruth Davidson leader degli *Scottish Conservatives*. Il rapporto propone la *devolution* delle *income tax* e di altre tasse minori e la gestione del 40% delle spese del paese.

Dal canto suo il governo scozzese ha presentato il **16 giugno**, presso l'*Edinburgh Centre for Constitutional Law*, il suo [Scottish Independence Bill: A Consultation on an Interim Constitution for Scotland](#). Si tratta di un progetto di una “interim constitution” per la Scozia da approvare, nel caso di vittoria del Sì, entro la data prevista dal governo per l'indipendenza (24 marzo 2016). Il testo fissa anche le diverse fasi del processo costituente che dovrebbe seguire l'indipendenza, ad opera di una *Constitutional convention* che dovrebbe dare vita ad una definitiva Costituzione scritta. Nel testo viene espresso anche il principio per cui la sovranità in Scozia spetta al popolo. (“In Scotland, the people are sovereign”).

Il **5 agosto** si è svolto il primo dibattito televisivo sul referendum ospitato dal canale scozzese STV, che ha visto schierati Alistair Darling per il No e Alex Salmond per il Sì. Il dibattito, durato un'ora e mezza, è stato molto acceso; il giorno dopo la maggior parte dei commentatori politici ha decretato Darling il più incisivo, anche se in molti hanno parlato di parità. Salmond ha cercato di convincere l'elettorato, facendo leva sul sentimento nazionalista contrario alle imposizioni continue di Westminster, mentre Darling ha evidenziato che il Regno Unito rende più forte la Scozia. I temi economici sono stati gli argomenti centrali del dibattito e Darling ha sostenuto che Salmond non ha un piano per la moneta. Diverso, invece, il risultato del secondo scontro televisivo, svoltosi il **25 agosto**. Questa volta, sempre secondo i commentatori politici, Salmond è risultato più incisivo e brillante del suo sfidante e più pronto a rispondere sui temi economici.

I tre principali partiti nazionali, nel mese di **agosto**, attraverso Johann Lamont del *Labour Party*, Ruth Davidson del *Conservative and Unionist Party* e Willie Rennie del *Liberal Democrats*, hanno reso pubblica una dichiarazione congiunta in cui hanno promesso agli Scozzesi nuove, importanti competenze in materia fiscale e di welfare, nell'eventualità della vittoria del No al referendum.

GALLES

Nel mese di **giugno** il *Wales Bill* è stato approvato dai Comuni ed è passato ai Lords dove è stato oggetto di seconda lettura prima della pausa estiva. Il disegno di legge si pone, tra l'altro, l'obiettivo di devolvere al Galles maggiori poteri in materia fiscale secondo le indicazioni del primo rapporto della *Silk Commission*. Il governo britannico deve ancora rispondere al secondo rapporto pubblicato a marzo scorso dalla *Silk commission*, il quale aveva proposto la devoluzione di ulteriori funzioni e l'aumento del numero dei componenti l'Assemblea gallese. La risposta a tale rapporto è arrivata, invece, il **1 luglio** dal governo gallese, il quale ha pubblicato il documento [Devolution, Democracy and Delivery. Powers to achieve our aspirations for Wales](#), in cui ne ha condiviso le conclusioni.

Nel corso del rimpasto ministeriale di luglio David Jones, *Secretary of State for Wales* è stato sostituito da Stephen Crabbe.

Il *first minister* gallese ha approfittato della campagna referendaria scozzese per chiedere l'istituzione di una *Constitutional convention* che affronti il tema della ridefinizione dell'intera struttura territoriale britannica.

IRLANDA DEL NORD

Il **22 maggio** si sono tenute le elezioni in 11 *councils* in Irlanda del Nord. Il DUP e il Sinn Féin si sono confermati primo e secondo partito, pur avendo subito entrambi una flessione nei consensi. Al terzo posto il UUP che ha invece ottenuto un aumento di voti rispetto alle precedenti consultazioni.

Nel febbraio scorso il primo ministro nord irlandese Peter Robinson aveva minacciato le sue dimissioni a seguito dello scoppio del caso delle lettere segrete inviate a sospetti terroristi dell'IRA. Era emerso che il governo britannico, a seguito dell'accordo del venerdì santo del

1998, aveva inviato le lettere ai sospetti terroristi nelle quali si impegnava a non perseguirli. Il gesto di clemenza, che aveva l'obiettivo della pacificazione sociale, aveva suscitato molte polemiche perché avvenuto senza informare il governo nord irlandese e i nomi non erano mai stati resi pubblici. Sulla questione è intervenuto l'**11 giugno** ai Comuni David Cameron, a seguito della richiesta del deputato DUP Nigel Dodds di ottenere l'elenco di coloro coinvolti nel *pardon*. Il Premier ha risposto che avrebbe preso in considerazione la richiesta, mentre Theresa Villiers *Northern Ireland Secretary* si è detta contraria alla diffusione dei nomi.

Il *First Minister* nord irlandese Peter Robinson ha chiesto che la questione del *royal pardon* venga inclusa nell'inchiesta sulla cosiddetta "On the Runs controversy", relativa alle persone coinvolte durante il periodo dei *Troubles* e mai processate o indagate. Si ricorda, infine, che il *Northern Ireland Affairs Select Committee* dei Comuni, nell'ambito dell'inchiesta che sta svolgendo da marzo scorso sul tema "On the Runs", ha ascoltato in questi mesi gli ex ministri per il Nord Irlanda, Peter Hain, Paul Murphy, e l'attuale Theresa Villiers.

La *Parades Commission* ha nuovamente negato il permesso di concludere la parata orangista a *Crumlin Road*. La decisione è stata condivisa da Gerry Kelly del Sinn Féin, mentre gli unionisti e gli esponenti dell'*orange order* hanno chiesto a **luglio** di incontrare il *Secretary of State for Northern Ireland* Theresa Villiers per istituire una commissione di inchiesta.

INGHILTERRA

La campagna referendaria per la Scozia è stata l'occasione per i partiti di confrontarsi anche sulla *English Question*. In proposito il **1 luglio** il leader laburista Ed Miliband, in una conferenza a Leeds, ha promesso, in caso di vittoria del suo partito alle prossime elezioni, di finanziare le autorità locali inglesi al fine di creare delle *regional economic "powerhouses"*. Miliband ha affermato di non voler istituire – come aveva tentato Blair in passato – le Assemblee regionali, ma stimolare la costituzione di "combined authorities" tra gli attuali *councils* al fine di unire le risorse, su modello di quanto accade nella *Greater Manchester*. I tre principali partiti sono comunque, concordi sulla necessità di offrire più sostegno economico alle autorità territoriali inglesi.

I SEGNALI DEL RINNOVAMENTO POLITICO-ISTITUZIONALE. LA PROCLAMAZIONE DI FELIPE VI, L'ELEZIONE DI PEDRO SÁNCHEZ E L'ASCESA DI PODEMOS

di Laura Frosina*

I rilevanti cambiamenti politici e istituzionali registrati in questi mesi attestano l'avvio di un processo di rinnovamento e modernizzazione nel Paese, che sembra porsi in linea con le richieste di rigenerazione democratica avanzate con sempre maggiore insistenza dalla società civile.

La parola “rinnovamento” ha contrassegnato i principali avvenimenti di questi mesi che hanno portato all'abdicazione di Juan Carlos e alla proclamazione di Felipe VI come nuovo Re di Spagna, alla sconfitta del bipartitismo nelle elezioni europee, al cambio di leadership in seno al *Partido socialista obrero español* (Psoe), e all'affermazione di nuovi soggetti politici come *Podemos*.

L'esigenza di un rinnovamento ha condizionato l'abdicazione di Juan Carlos, che ha ritenuto necessario procedere alla successione al trono del primogenito, Felipe di Borbone, proprio per consentire all'istituzione monarchica di rinnovarsi e di recuperare credibilità in un momento di sua particolare debolezza e impopolarità. L'abdicazione di Juan Carlos, che ha segnato un cambiamento epocale per la democrazia spagnola, ha acceso infatti un vivace dibattito sulla continuità della monarchia nell'ordinamento spagnolo, che ha evidenziato l'esistenza di una volontà politica di celebrare un referendum per decidere sulla forma statale monarchica o repubblicana.

Seguendo le linee del suo predecessore, Felipe VI, proclamato il **18 giugno** nuovo Re di Spagna davanti alle *Cortes Generales*, ha sostenuto con forza le ragioni del cambiamento nel suo discorso di insediamento, dichiarando di voler promuovere “una Monarquía renovada para un tiempo nuevo”, in grado di sostenere le sfide della più complessa e moderna società spagnola del XXI secolo.

L'esigenza di un rinnovamento politico è emersa con chiarezza anche con le elezioni europee del **25 maggio**, che hanno riportato un risultato inedito e politicamente significativo segnato dalla sconfitta del bipartitismo e dall'avanzamento di un maggior pluralismo partitico. Per la prima volta nelle elezioni europee i tradizionali partiti maggioritari, il *Partido socialista obrero español* (Psoe) e il *Partido popular* (Pp), hanno subito una emorragia di voti a favore di altri partiti, perdendo quella posizione di sostanziale duopolio nella ripartizione dei seggi spettanti alla Spagna nel Parlamento europeo. A beneficiare di questo declino elettorale sono stati i partiti minori e, in particolare, il nuovo partito politico legato al movimento degli *indignados*, *Podemos*, guidato dal Professore Pablo Iglesias, che ha rappresentato la vera rivelazione di queste elezioni. A pochi mesi dalla sua costituzione ha ottenuto, infatti, un inaspettato successo elettorale (7,97%), che gli ha permesso di conquistare ben 5 seggi nel Parlamento europeo.

* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato – “Sapienza” Università di Roma.

L'indebolimento dei partiti politici tradizionali, il rafforzamento dei partiti minori, e l'ascesa di *Podemos*, che costituisce un partito di completa rottura rispetto ai primi, sono il chiaro indice di un cambiamento intervenuto nell'orientamento elettorale, la cui portata non è ancora chiara, ma che potrebbe avere dei riflessi anche nelle prossime elezioni autonome e generali che si celebreranno nel 2015. Non è escluso, infatti, che i risultati di queste elezioni possano aprire nuovi scenari in grado di alterare consolidati equilibri politici-istituzionali tanto a livello nazionale che autonomico.

Il timore dell'inverarsi di una ipotesi simile ha spinto il Psoe a compiere una profonda riflessione autocritica e ad iniziare un importante processo di rinnovamento democratico, conclusosi con un cambio di *leadership* che ha portato alle dimissioni di Alfredo Pérez Rubalcaba e all'elezione di Pedro Sánchez come segretario generale. Per la prima volta nella storia del Psoe si sono celebrate le primarie che hanno permesso agli iscritti al partito di scegliere il proprio segretario generale, sebbene in elezioni prive di valore giuridico che hanno richiesto una successiva ratifica del candidato neoeletto da parte del Congresso federale. Si tratta di un traguardo importante che ha permesso di conseguire avanzamenti significativi in termini di democratizzazione e trasparenza internamente al partito. Il nuovo leader socialista ha dichiarato di voler seguire la strada del cambiamento e del riformismo sotto lo slogan "Vamos a cambiar el PSOE de abajo arriba para después cambiar España". Seguendo questa impostazione, ha indicato come priorità della sua azione politica il superamento della crisi, l'eliminazione delle disuguaglianze, la lotta alla violenza di genere e la risoluzione del problema dell'indipendentismo catalano attraverso una riforma costituzionale che converta lo Stato autonomico in un modello federale.

I recenti avvenimenti politici e istituzionali cui si è fatto cenno rappresentano, dunque, i segnali di un'ampia fase di cambiamento che sta attraversando l'ordinamento spagnolo e che si è palesata con maggiore evidenza più di recente a causa dell'amplificarsi delle conseguenze economiche e sociali della crisi, dell'indebolimento delle istituzioni nazionali e della degenerazione dei rapporti centro-periferia. Il sopravanzare di questi fenomeni negli ultimi anni ha contribuito a rompere alcuni equilibri fondamentali e a mettere in crisi la stabilità costituzionale e politico-istituzionale che ha caratterizzato l'intera esperienza democratica spagnola del postfranchismo.

ELEZIONI

LE ELEZIONI EUROPEE E LA SCONFITTA DEL BIPARTITISMO

In Spagna la campagna elettorale per le elezioni europee è iniziata ufficialmente il **9 maggio**, a distanza di 38 giorni dalla convocazione delle elezioni, e si è conclusa il **23 maggio**, due giorni prima dell'*election day* (art. 3 del Regio Decreto 213/214). Le dinamiche e gli avvenimenti della campagna elettorale hanno evidenziato i segni di una generale disaffezione politica e di una ampia frammentazione delle forze politiche candidate in tali elezioni, i cui risultati sono destinati ad incidere significativamente sugli equilibri politici interni e su talune questioni centrali nella vita politica del Paese, prima fra tutte la vicenda independentista catalana. Le elezioni europee si sono giocate, infatti, non soltanto sulla

conquista del primato politico tra il *Partido Popular* (Pp) e il *Partido socialista obrero español* (Psoe) ma anche sulla contesa elettorale in Catalogna tra *Covergencia i Unió e Esquerra Republicana de Catalunya*, nonché sulla ascesa di altre forze politiche minori, aspiranti ad ottenere una rappresentanza in seno al Parlamento europeo e a rafforzare la propria posizione, ovvero a imporsi *ex novo*, sulla scena politica nazionale, nella prospettiva sostanzialmente condivisa di superare il bipartitismo e di avanzare verso un maggiore pluralismo partitico.

Il **25 maggio** si sono svolte le elezioni europee in cui sono stati eletti i 54 eurodeputati che rappresentano la Spagna in seno al Parlamento europeo. I risultati di queste elezioni hanno confermato le principali linee di tendenza indicate nelle previsioni elettorali ma non sono stati privi di sorprese rilevanti.

Uno dei dati più significativi è stato senz'altro il voto-sanzione ai due principali partiti politici nazionali, che era stato pronosticato dalla maggior parte dei sondaggi elettorali, ma in misura inferiore rispetto al modo in cui si è effettivamente concretizzato. I socialisti e i popolari hanno conseguito il peggior risultato della storia democratica, perdendo complessivamente più di 5 milioni di voti rispetto alle europee del 2009, in cui avevano confermato con l'80% dei voti il proprio primato aggiudicandosi in totale 47 seggi in seno al Parlamento europeo. In realtà il Pp, pur avendo perso 2,6 milioni di voti e 8 parlamentari, si è confermato con 16 seggi e il 26,06% dei consensi come primo partito politico del Paese. Questa modesta performance elettorale ha consentito comunque al Pp di superare il principale avversario socialista e di rientrare tra quei partiti di governo che non sono usciti sconfitti da queste elezioni. Il Psoe, invece, ha registrato una vera e propria disfatta elettorale, poiché, oltre ad aver perso la battaglia con il Pp, ha riportato il peggior risultato della sua storia, conquistando solo 14 seggi con il 23% dei consensi, vale a dire 9 parlamentari e il 15,7% dei voti in meno rispetto alle elezioni europee del 2009.

L'emorragia di voti dal Psoe ha giovato alla coalizione di *Izquierda plural*, che ha recuperato consensi in una larga fascia dell'elettorato di sinistra, ottenendo con il 9,9% dei voti 6 seggi al Parlamento europeo.

La vera rivelazione di queste elezioni è stato, però, il nuovo partito di Pablo Iglesias, Podemos, che a distanza di pochi mesi dalla sua costituzione ha conseguito un inaspettato successo elettorale, conquistando con il 7,97% dei voti ben 5 seggi. E' divenuto così la quarta forza politica del Paese, al posto del partito di UpYd, che i sondaggi indicavano come favorito nel conseguimento di tale traguardo. Quest'ultimo, invece, pur incrementando i consensi, si è fermato con il 6,5% dei voti a quota 4 seggi, eleggendo un europarlamentare in meno rispetto a Podemos.

Una buona performance è stata conseguita dalla coalizione nazionalista di Ceu che, con il 5,44% dei voti, è riuscita ad eleggere anche in queste elezioni 3 parlamentari. Un seggio in meno ha ottenuto, invece, la formazione indipendentista di Epdd, che ha riportato tuttavia un risultato migliore in Catalogna, dove si è registrata una partecipazione elettorale molto elevata (+ 10% rispetto al 2009) e dove Erc con il 23,6% dei voti ha superato CiU (con il 21,8%) convertendosi nel primo partito. Il trionfo dei primi due partiti in Catalogna, che hanno conquistato insieme a Icv il 55% dei consensi, significa anche pieno sostegno

elettorale al processo indipendentista e al contestato referendum sull'indipendenza da Madrid. Spostandosi sul versante opposto, quello anti-indipendentista, va osservato che anche Ciutadans ha registrato un buon risultato, con 2 seggi e il 3,16% dei voti, riuscendo ad insediarsi nel vuoto elettorale lasciato dai socialisti e dai popolari catalani.

Infine, sono entrati per la prima volta nel Parlamento europeo le coalizioni di *Los Pueblos deciden* e *Primavera europea*, che sono riuscite ad aggiudicarsi un seggio con una percentuale esigua di voti (del 2,07%, la prima, e del 1,91 %, la seconda), beneficiando, soprattutto, della perdita di voti subita dai partiti socialisti e popolari che -come si è già detto- sono risultati ampiamente sanzionati da queste elezioni.

PARTITI

LA ELEZIONE DI PEDRO SÁNCHEZ COME NUOVO SEGRETARIO DEL PSOE

Il pessimo risultato del Psoe nelle elezioni europee ha aperto una riflessione molto critica all'interno del partito, conclusasi con un cambio della *leadership* che ha portato alle dimissioni di Alfredo Pérez Rubalcaba e alla elezione di Pedro Sánchez come nuovo segretario generale.

Il giorno successivo alle elezioni, Alfredo Pérez Rubalcaba, ha commentato il risultato, assumendosene integralmente la responsabilità politica, e preannunciando le sue dimissioni dopo la celebrazione del congresso straordinario del partito programmato per la fine di luglio.

Il **2 giugno**, sotto le insistenti pressioni di rinnovamento, la *Ejecutiva federal* del Psoe ha approvato all'unanimità le regole per la celebrazione della consultazione per la elezione del nuovo segretario generale e per lo svolgimento del congresso straordinario del partito previsto per il 26-27 luglio. Alla consultazione elettorale, fissata in data 13 luglio, sono state ammesse a partecipare le candidature sottoscritte da 10.000 firme, che corrispondono a circa il 5% dei militanti del partito, e sono stati ammessi a votare tutti gli affiliati socialisti maggiori di sedici anni. I candidati con tali requisiti hanno presentato il proprio programma nel corso della campagna elettorale che si è svolta dal 3 al 12 luglio.

Il **13 luglio** si sono svolte così, per la prima volta nella storia del partito, le primarie per la scelta del nuovo segretario generale, in cui si è registrata una partecipazione elevatissima pari al 66%. La competizione elettorale è stata vinta da Pedro Sánchez, economista e professore di 42 anni, il quale, con il 48,6% dei consensi, ha superato Eduardo Madina, che ha conseguito il 36,19% dei voti, e José Antonio Pérez Tapias, che ha raccolto soltanto il 15,1% dei consensi. Il deputato madrileno è stato il candidato più votato in undici Comunità autonome e ha riportato un ottimo risultato specialmente in Andalusia dove ha conseguito il 60% dei consensi. Il risultato elettorale, che non risulta giuridicamente vincolante, è stato comunicato dal segretario dell'organizzazione generale del Psoe. Al termine delle operazioni di scrutinio, Pedro Sánchez si è presentato nella sede del partito a Madrid, ove si è impegnato pubblicamente a svolgere il suo nuovo ruolo di segretario generale portando avanti un progetto di partito "laico" e unitario.

Il **26- 27 luglio** si è svolto il 39° Congresso federale nel corso del quale è stata ratificata, per acclamazione, l'elezione di Pedro Sánchez, ed è stato portato a termine il processo di rinnovo dei componenti della Esecutiva federale, del Comitato federale e della Commissione etica e garanzie.

Nel corso della riunione sono stati approvati i nuovi statuti federali modificati all'art. 5.1. b), che introducono anche per il futuro la regola della elezione diretta, segreta ed individuale del segretario generale attraverso il processo delle primarie aperte ai militanti di partito.

Il nuovo leader del Psoe ha indicato le linee guide della sua futura azione politica, chiarendo la volontà di seguire un approccio riformistico molto ampio, partendo da un profondo rinnovamento del partito per rafforzare la sua unità interna.

A partire dalla data di svolgimento del Congresso, Sánchez ha sostituito Rubalcaba alla guida del Psoe divenendo a tutti gli effetti giuridici il nuovo segretario generale.

PARLAMENTO

BREVI NOTE SULL'ATTIVITÀ LEGISLATIVA

Nel secondo quadrimestre del 2014 l'attività legislativa delle *Cortes Generales* non è stata particolarmente intensa. Tra le principali leggi approvate, va segnalata [la legge organica del 21 maggio 2014, n. 2, di riforma dello Statuto di autonomia di Castilla La Mancha](#), pubblicata nel *Boletín Oficial de Estado* (BOE) n. 124. Si tratta di una riforma puntuale dello Statuto di autonomia attraverso la quale è stato modificato unicamente l'articolo 10, che ha individuato la provincia come circoscrizione elettorale e ha previsto una riduzione del numero dei rappresentanti delle *Cortes Generales* della Comunità autonoma, che potrà variare da un minimo di 25 a un massimo di 35 deputati. Tale modifica è stata approvata per ridurre il numero dei rappresentanti regionali e per consentire al legislatore autonomico di adeguare la legislazione elettorale a tale cambiamento. Ciò al fine di contribuire alla risoluzione della crisi istituzionale e finanziaria della Comunità autonoma anche attraverso la riduzione del numero dei rappresentanti autonomici.

Va segnalata, inoltre, la [legge organica del 18 giugno 2014, n. 3, che ha reso effettiva l'abdicazione del Re Juan Carlos di Borbone I](#), pubblicata nel BOE n. 148. La legge, approvata per dare attuazione alla riserva di legge organica di cui all'art. 57, c. 5 Cost., è composta da un preambolo, un articolo e una disposizione finale unica. Il preambolo della legge riproduce il discorso pronunciato pubblicamente dal Re Juan Carlos per comunicare la sua scelta di abdicare alla nazione spagnola. L'articolo unico prevede che l'abdicazione produrrà i suoi effetti giuridici dal momento della entrata in vigore della legge, rendendo effettiva la successione alla Corona secondo l'ordine di successione stabilito dall'art. 57, c. 1 delle Costituzioni. La disposizione finale unica chiarisce che la legge entrerà in vigore al momento stesso della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (V., *infra*, sezione Corona, *L'abdicazione di Juan Carlos I e la proclamazione di Felipe VI come nuovo Re di Spagna*, p.11).

Va menzionata, poi, la [legge organica dell'11 luglio 2014, n. 4](#), pubblicata nel BOE n. 169, che completa la legge sulla razionalizzazione del settore pubblico e altre misure di riforma amministrativa con cui è stata modificata la legge organica n. 6/1985, sul potere giudiziario.

Si tratta di una riforma legislativa molto ampia con cui è stata data attuazione ad alcune delle proposte avanzate dalla Commissione per la riforma delle amministrazioni pubbliche istituita dal Consiglio dei Ministri nel 2012. In particolare, la legge organica ha introdotto diverse modifiche nel settore della amministrazione della giustizia, con particolare riferimento alla carriera e al trattamento finanziario dei giudici e dei magistrati. All'interno di questa sezione una parte della riforma è stata dedicata all'*aforamiento* dell'ex sovrano e dei membri della famiglia reale (Re o la Regina e i relativi consorti), principessa o il principe delle Asturie e consorte, così come il Re o la Regina abdicatari e i relativi consorti), che sono stati sottoposti alla giurisdizione esclusiva del Tribunale Supremo per tutte le cause civili e penali che li riguardano. Questa specifica riforma è stata approvata rapidamente attraverso due emendamenti presentati dal Partito popolare ed approvati senza l'assenso delle altre forze parlamentari (v. *infra* Corona, *L'abdicazione di Juan Carlos I e la proclamazione di Felipe VI come nuovo Re di Spagna*, p. 12)

Infine, tra le leggi ordinarie va segnalata la nuova [legge del 9 maggio 2014, n. 9, sulle telecomunicazioni](#), pubblicata nel BOE n. 114. Tale legge adegua la legislazione interna alle più recenti direttive europee in materia (Direttiva 2009/136/CE, del Parlamento e del Consiglio, del 25 novembre 2009, Direttiva 2009/140/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009), al fine di creare un ambito normativo adeguato per promuovere investimenti nelle reti di nuova generazione, permettendo così agli operatori di offrire servizi innovativi e tecnologicamente più adeguati alle necessità dei cittadini. Nello specifico la legge si prefigge di dare attuazione agli obiettivi della Agenda Digitale Europea, principale strumento per conseguire gli obiettivi della Strategia *Europe 2020*, che richiede prima di tutto un quadro normativo chiaro e stabile per incentivare gli investimenti, assicurare la sicurezza giuridica e un maggior grado di competenza nel mercato. A tal fine, la legge promuove l'attuazione di diverse misure per: rafforzare l'unità del mercato attraverso un miglior coordinamento normativo interterritoriale; implementare la semplificazione amministrativa; valorizzare il ruolo della Commissione Nazionale dei Mercati e della Competenza, assegnandole compiti di regolazione *ex ante* e di risoluzione *ex post* dei conflitti. In definitiva, i criteri di liberalizzazione che ispirano tale riforma aspirano a rafforzare la sicurezza giuridica e a creare le condizioni necessarie per realizzare investimenti nello sviluppo di reti di nuova generazione e per la prestazione di nuovi servizi, in maniera che il settore delle telecomunicazioni possa contribuire alla necessaria crescita economica del Paese.

GOVERNO

POLITICHE ECONOMICHE E RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

I dati macroeconomici del secondo quadrimestre del 2014 confermano il *trend* di iniziale recupero dell'economia nazionale, che ha permesso alla Spagna di riportare un bilancio sostanzialmente positivo nell'ambito delle valutazioni espresse dalle istituzioni dell'Unione europea.

Il **26-27 giugno** il Presidente del Governo, Mariano Rajoy, ha partecipato al Consiglio europeo, in cui è stata approvata l'Agenda Strategica delle priorità fondamentali per i prossimi cinque anni. In tale contesto sono stati definiti gli obiettivi prioritari dell'azione dell'Unione europea coincidenti sostanzialmente con il rafforzamento dell'occupazione, la crescita economica e la competitività; la creazione di condizioni favorevoli per la formazione di sistemi di protezione sociale giusti ed efficienti; la valorizzazione energetica dell'Unione attraverso una strategia per produrre energia sicura e sostenibile sia per i cittadini che per le imprese; il miglioramento dello spazio di libertà sicurezza e giustizia, e la creazione di una Unione europea più forte nel mondo che sia espressione della democrazia, del benessere e della prosperità.

Nell'ambito di tale Consiglio, oltre alla presentazione al Parlamento europeo della candidatura di Jean Claude Juncker come presidente della Commissione, si sono definiti gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, si sono tratte le conclusioni sulla fine del Semestre europeo e, infine, sono state adottate una serie di misure riguardanti la politica climatica ed energetica.

Per quanto riguarda la Spagna, il Presidente del Governo, Mariano Rajoy, ha dichiarato, nella conferenza stampa successiva al Consiglio, che il suo Paese persegue le stesse priorità dell'Unione europea, puntando alla creazione dell'occupazione e alla crescita economica. Ha evidenziato, poi, come a conclusione del Semestre europeo la Spagna sia uscita in una situazione sensibilmente migliore rispetto a quella antecedente, così come risulta dalle raccomandazioni specifiche trasmesse a tale Paese dalla Commissione europea. A tal proposito, Mariano Rajoy ha ricordato che la Commissione europea non ha considerato "eccessivi" gli squilibri della economia spagnola, dettando raccomandazioni pienamente in linea con il *Programma nazionale di riforme* e il *Programma di stabilità*, che contemplano una agenda di riforme strutturali rivolte a migliorare la competitività, a sostenere l'occupazione e a promuovere la crescita. Ha dichiarato, infine, di condividere le altre priorità individuate nella agenda strategica, ricordando come la Spagna abbia partecipato attivamente alla redazione delle proposte che sono state accolte nelle conclusioni del Consiglio, dimostrando ancora una volta di voler proseguire il percorso di riforme tracciato dall'Unione europea.

Il **27 giugno** il Consiglio dei Ministri ha approvato gli obiettivi di stabilità di bilancio per il periodo 2014-2017, così come il limite di spesa non finanziaria dello Stato per l'anno 2015.

Il Governo ha chiarito che l'obiettivo della stabilità di bilancio e del debito pubblico per il complesso delle amministrazioni pubbliche suppone il proseguimento di una strategia di contenimento del deficit e della spesa pubblica che non richiederà aggiustamenti ulteriori. L'obiettivo del *deficit* sarà del 5,5% del PIL per il 2014, del 4,2% nel 2015, del 2,8% nel 2016 e del 1,1% per il 2017. Sia le Comunità autonome che gli enti locali dovranno raggiungere l'obiettivo dell'equilibrio di bilancio nel 2017. Quanto al limite di spesa non finanziaria, si prevede di portarla a 129.060 milioni di euro nel 2015, segnando così una diminuzione del 3,2% del PIL rispetto al bilancio del 2014.

Il Ministro delle finanze e delle amministrazioni pubbliche, Cristóbal Montoro, ha chiarito che lo scenario macroeconomico rimarrà invariato rispetto a quello delineato nel programma di Stabilità 2014-2017 inviato alla Commissione europea, che dovrebbe consentire alla Spagna di vivere un periodo di recupero dell'economia nel periodo preso in considerazione.

Il **4 luglio** il Consiglio dei Ministri ha approvato il Regio Decreto-Legge n. 8, 2014, recante misure urgenti per la crescita, la competitività e l'efficienza, pubblicato nel BOE n. 163. Con tale decreto il Governo ha dato attuazione al Piano per la crescita, la competitività e l'efficienza, approvando diverse misure dirette a promuovere un più efficiente funzionamento dei mercati, il rafforzamento della competitività e la crescita dell'occupazione.

LA RIFORMA FISCALE

Il **1 agosto** il Consiglio dei Ministri ha approvato un'ampia riforma del sistema fiscale con la quale mira a semplificare e a modernizzare le principali imposte previste dall'ordinamento tributario spagnolo, al fine di promuovere la competitività delle imprese, la crescita economica e a incentivare la lotta contro la frode fiscale. La riforma consta di tre progetti di legge, divergenti nel contenuto rispetto al progetto originario approvato lo scorso giugno, in quanto prevedono dei miglioramenti significativi per i contribuenti, soprattutto quelli con redditi bassi e medi che dovrebbero beneficiare di una riduzione delle tasse. Tra i miglioramenti introdotti vanno segnalati l'aumento della quota di esenzione per il trattamento di fine rapporto di lavoro e la esenzione dalla tassazione delle plusvalenze percepite dai contribuenti di età superiore ai 65 anni nel caso in cui siano reinvestite in annualità di pensione.

Per quanto riguarda il reddito delle persone fisiche, la riforma prevede una consistente riduzione della pressione fiscale, soprattutto per i lavoratori dipendenti, gli imprenditori e le persone che presentano una dichiarazione dei redditi inferiore a certe soglie. Inoltre vengono previste agevolazioni fiscali per favorire la competitività delle imprese spagnole, nonché crediti di imposta semplificati. Altra novità riguarda l'aumento dei crediti di imposta connessi alla dichiarazione dei redditi per chi si occupa di persone con disabilità o grandi famiglie, con la possibilità di assegnare al contribuente che si prende cura di ascendenti o discendenti con disabilità fino a 1.200 euro per ogni persona assistita.

La nuova legislazione stabilisce, infine, maggiori incentivi per le imprese che decidono di aumentare il fondo destinato ad attività di ricerca e sviluppo e una detrazione per gli investimenti in spettacoli teatrali e musicali.

Nella conferenza stampa di poco successiva al Consiglio dei Ministri in cui è stata approvata la riforma, il Presidente del Governo, Mariano Rajoy, ha confermato che i dati del primo semestre del 2014 rivelano indiscutibilmente un'iniziale fase di recupero dell'economia spagnola.

CORONA

L'ABDICAZIONE DI JUAN CARLOS I E LA PROCLAMAZIONE DI FELIPE VI COME NUOVO RE DI SPAGNA

Il **2 giugno** il Re Juan Carlos di Borbone ha dichiarato di abdicare al trono di Spagna, aprendo così il processo di successione a favore del primogenito, il principe delle Asturie

Felipe di Borbone, primo erede alla Corona secondo l'ordine di successione stabilito dall'art. 57, c. 1, della Costituzione spagnola del 1978. Juan Carlos ha espresso la volontà di abdicare, consegnando al Presidente del Governo, Mariano Rajoy, un atto scritto, firmato in sua presenza, con cui ha spiegato le ragioni della sua abdicazione.

La comunicazione ufficiale dell'abdicazione di Juan Carlos ha reso necessario un intervento legislativo repentino delle *Cortes Generales* mediante legge organica, conformemente con quanto previsto dall'art. 57, c. 5, Cost., al fine di conferire efficacia all'atto di abdicazione e di portare a termine il processo successorio con l'insediamento del nuovo Re.

Il **3 giugno**, il giorno successivo all'avvenuta comunicazione della abdicazione, il Governo di Mariano Rajoy ha convocato un Consiglio dei Ministri straordinario per approvare il relativo disegno di legge organica. Il testo di legge approvato, che ha riprodotto nell'esposizione dei motivi lo scritto consegnato dal Re al Governo, è stato strutturato in un solo articolo ove si stabilisce che: "1. Il S.M. el Rey de España D. Juan Carlos I abdica la Corona de España. 2. La abdicación será efectiva en el momento de entrada en vigor de la presente ley orgánica".

L'iniziativa legislativa è stata poi trasmessa al Congresso dei Deputati, con la richiesta di seguire il procedimento d'urgenza per la sua approvazione. L'iniziativa legislativa, sottoposta alla procedura della lettura unica, è stata approvata senza modifiche l'**11 giugno**, tramite votazione espressa per c.d. llamamiento publico individual, con 299 voti a favore, 19 contrari e 23 astensioni. Hanno votato a favore del testo di legge, oltre al Pp e al PsOE, anche UpYd, l'Unión del Pueblo Navarro (Upn) e il Foro Asturias, mentre hanno votato contro la Izquierda Plural, ERC, il Bloque Nacionalista Gallego, Compromís, Geroa Bai e Nueva Canarias. I partiti nazionalisti di CiU, PNV e Coalición Canaria si sono astenuti e i deputati di Amaiur hanno partecipato al dibattito e poi abbandonato l'Aula al momento della votazione. Il testo di legge è stato poi trasmesso al Senato, dove è stato approvato il **17 giugno**, seguendo anche in tale Camera la procedura della lettura unica, con 233 voti a favore, 5 contrari e 20 astensioni. Anche al Senato i partiti nazionalisti si sono astenuti (CiU, Pnv e Cc). Dopo essere stata approvata dalle *Cortes Generales*, la legge organica è stata firmata il **18 giugno** dal Re Juan Carlos nell'ambito di una cerimonia solenne ma sobria svoltasi al Palazzo Reale. Una volta sanzionata e promulgata, la legge n. 3/2014 è stata poi pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 148 del 19 giugno 2014. La legge è entrata in vigore all'atto della sua pubblicazione e da quel momento l'abdicazione è divenuta effettiva, compiendosi così la successione automatica di Felipe alla Corona di Spagna.

Il terzo atto che ha portato a termine e perfezionato il processo di successione è stato quello del giuramento e della proclamazione di Felipe VI dinanzi alle *Cortes Generales* come nuovo Re di Spagna.

La cerimonia si è aperta con un breve discorso del Presidente del Congresso, Jesús Posada, cui è seguito il giuramento di fedeltà e osservanza alla Costituzione pronunciato da parte del Re Felipe, che ha recitato la formula costituzionale di cui all'art. 61, c.1 Cost. Per la prima volta nella storia costituzionale spagnola è stata dunque pronunciata tale formula, in base alla quale il nuovo Re si è impegnato solennemente davanti alle Cortes a svolgere le sue funzioni conformemente a Costituzione, ad osservare in prima persona e a far osservare la Costituzione e le leggi, e, infine, a rispettare i diritti dei cittadini e delle Comunità autonome.

Al termine del giuramento, il Presidente del Congresso dei Deputati ha pronunciato la formula rituale per proclamare Felipe di Borbone nuovo Re di Spagna con il nome di Felipe VI. I parlamentari spagnoli al grido di ¡Viva el Re! ¡Viva España! hanno applaudito lungamente al nuovo Re.

Il Re Felipe VI ha pronunciato poi il discorso di insediamento in cui ha delineato le linee programmatiche del suo regno, insistendo, in particolare, sulla volontà di offrire “una Monarquía renovada para un tiempo nuevo”

IL C.D. *AFORAMIENTO* DI JUAN CARLOS E DEI MEMBRI DELLA FAMIGLIA REALE

Una delle principali problematiche giuridiche insorte con l'abdicazione di Juan Carlos è stata la perdita delle prerogative di inviolabilità e irresponsabilità previste dall'art. 56, c. 3 Cost.. La perdita della immunità da parte di Juan Carlos ha posto diversi interrogativi relativi agli atti compiuti dall'ex sovrano rispetto ai quali avrà effetto la decadenza di tale prerogativa e in merito al foro che sarà competente in futuro a decidere sulle controversie che lo riguardano. Questioni che non trovano alcuna disciplina nell'ordinamento spagnolo, ma che sono state risolte con estrema rapidità dalla maggioranza di Governo operando alcune forzature procedurali.

Il Governo di Mariano Rajoy ha rinunciato ben presto alla ipotesi originariamente prospettata di risolvere tale questione per mezzo di una riforma della Costituzione con cui protrarre l'invulnerabilità dell'ex monarca. Tale riforma avrebbe richiesto la modifica del Titolo II, e, quindi, l'attivazione della procedura aggravata di cui all'art. 168, c.1., che non avrebbe potuto concludersi prima del 2015.

Scartata tale ipotesi, il Governo ha optato per la strada alternativa del c.d. *aforamiento* dell'ex monarca, dopo aver acquisito il parere favorevole del Consiglio generale del potere generale e della Procura generale dello Stato. E' pervenuto all'approvazione di tale riforma adottando con estrema celerità una discutibile soluzione legislativa che ha previsto il c.d. *aforamiento* di Juan Carlos e Sofia e dei componenti della nuova famiglia reale, i quali sono stati sottoposti alla giurisdizione esclusiva del Tribunale supremo. Nello specifico i parlamentari del Pp hanno presentato nell'ultimo giorno disponibile due emendamenti al progetto di legge organica riguardante la razionalizzazione della pubblica amministrazione, *complementaria de la Ley de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*, in corso di approvazione al Congresso dei Deputati. Gli emendamenti, inclusi nella parte del progetto di legge riservato alla disciplina delle condizioni lavorative dei magistrati, hanno previsto l'introduzione di un nuovo articolo nel quadro della legge organica sul potere giudiziario, l'art. 55 bis, in forza del quale si prevede che tutte le azioni giudiziarie, sia civili che penali, promosse contro Juan Carlos e gli altri membri della famiglia reale saranno riservate alla competenza esclusiva delle sezioni civile e penale (*Salas*) del Tribunale supremo. Si è trattato di una discutibile riforma legislativa perché non è stata approvata tramite un apposito disegno di legge di modifica della legge organica sul potere giudiziario, ma tramite due emendamenti *ad hoc* inseriti nell'ambito di tale legge.

La riforma sul c.d. *aforamiento* reale, definita per ammissione stessa del Presidente del Congresso dei Deputati una *chapuza legislativa*, è stata infatti ampiamente criticata sia per le modalità con cui è stata approvata che per i suoi contenuti.

CORTI

IL CASO “LÓPEZ”

Il **2 giugno** Enrique López, giudice del Tribunale costituzionale, ha presentato le sue dimissioni dopo essere stato fermato il giorno prima in motorino senza casco e in stato di ebbrezza.

Il **4 luglio** il Consiglio dei Ministri ha proposto il giudice Antonio Nárvaez per occupare il posto lasciato vacante. Il magistrato individuato in sostituzione di López ha ricoperto la carica di *Fiscal* del Tribunale Supremo, durante la quale è stato promotore dei ricorsi di illegalità contro i partiti successori di Batasuna, e vanta una lunga esperienza in materia di diritti fondamentali.

A distanza di una settimana dalla nomina di Antonio Nárvaez, il legale dell'ex-portavoce di Batasuna, Arnaldo Otegi, ha presentato istanza di riconsiliazione contro il nuovo giudice nel caso *Bateragune*. La richiesta di riconsiliazione risulta fondata sulla presunta mancanza di imparzialità del nuovo giudice che, in qualità di *Fiscal* del Tribunale Supremo, presentò domanda per impedire a *Sortu* di iscriversi nel Registro dei partiti politici.

Il *Pleno* Tribunale, chiamato a giudicare il ricorso di *amparo* che l'ex portavoce di Batasuna ha presentato contro la condanna emessa a suo carico dall'*Audiencia Nacional*, ne ha sospeso il giudizio fino a quando non verrà risolta la istanza di riconsiliazione.

AUTONOMIE

IL PROCESSO INDIPENDENTISTA CATALANO

In questi mesi è proseguito il processo independentista catalano nell'intento di celebrare la consultazione elettorale sull'indipendenza dalla Spagna programmata per il 9 novembre 2014. Non si sono registrate, tuttavia, innovazioni di particolare rilievo dopo la sentenza del Tribunale costituzione n. 42/2014 e il diniego del Congresso dei Deputati al progetto independentista catalano che hanno segnato una battuta d'arresto ma non hanno impedito la sua prosecuzione (V. L. Frosina, *Avanzamento dei secessionismi e cambiamenti politici-istituzionali: quali nuovi scenari possibili per la democrazia spagnola?* in *Nomos* n. 1, 2014, p. 16-17). Il Presidente della Generalità, Artur Mas, e i partiti catalani hanno percorso le soluzioni alternative programmate nel progetto independentista per cercare di celebrare la consultazione in un quadro di legalità entro la data prevista. Il Governo Rajoy ha continuato a mantenere un atteggiamento di assoluta chiusura sulla questione dell'indipendentismo, a dispetto del Psoe che, pur continuando ad opporsi al referendum, ha dimostrato una maggiore apertura, soprattutto, dopo il cambio di dirigenza avvenuto con Pedro Sánchez.

Il **6 luglio** la direzione del Psoe e i 17 dirigenti socialisti regionali hanno raggiunto all'unanimità un accordo per rispondere alla *sfida soberanista* di Mas e ad evitare la separazione con il *Partido socialista de Catalunya* (Psc). Il Consiglio Territoriale, riunito a Granada, ha approvato un documento che propone di modificare lo Stato autonomico in senso federale attraverso una riforma costituzionale. Si tratta di una riforma necessaria che, secondo la dirigenza socialista, servirà a risolvere il problema di convivenza della Catalogna nella Spagna. Nel documento non si fa menzione al diritto a decidere o alla possibilità di convocare referendum a livello autonomico. Tuttavia il Psc si è dichiarato pienamente soddisfatto in quanto ritiene che il testo approvato riconosca le principali richieste avanzate dai socialisti catalani, vale a dire il riconoscimento della singolarità della Catalogna, le risorse economiche per un nuovo modello di finanziamento autonomico, la riforma del Senato per convertirlo in una camera di rappresentanza territoriale, e l'adozione di nuove regole chiare per la distribuzione delle competenze tra lo Stato e le Comunità autonome.

Il **16 luglio** il Parlamento catalano ha portato a termine il penultimo passaggio del processo di approvazione della legge sulle consultazioni non aventi natura referendaria, attraverso la quale il Presidente Mas aspira a convocare la consultazione il 9 novembre. La *Commissione affari istituzionali* ha approvato il *dictamen* relativo al progetto di legge con l'assenso di tutte le forze politiche catalane, eccetto il Pp e *Ciutadans*. Il testo parlamentare è stato poi trasmesso al Consiglio delle Garanzie Statutarie affinché ne verifichi la conformità alla Costituzione e allo Statuto, in maniera da consentire al *Pleno* del Parlamento catalano di approvarlo definitivamente nel mese di settembre. Il progetto di legge finora approvato dal Parlamento catalano stabilisce che: potranno votare nella consultazione i catalani maggiori di 16 anni residenti in Catalogna o all'estero iscritti nel registro creato dalla Generalità; verrà creato un apposito Registro di partecipazione alle consultazioni popolari non referendarie; le consultazioni non avranno carattere vincolante, però, i poteri pubblici potranno pronunciarsi sul loro valore politico entro il termine massimo di due mesi; la consultazione dovrà celebrarsi entro il termine massimo di 60 giorni e minimo di 30 giorni a partire dalla data di pubblicazione del suo decreto di convocazione; verrà istituita una *Commissione di controllo* composta da sette persone, giuristi e politologi di chiara fama, nominati dal *Pleno* del Parlamento a maggioranza dei 3/5 a inizio legislatura, a cui verrà affidato l'incarico di monitorare la consultazione.

Va osservato, infine, che non si è celebrato, entro la fine dell'estate, l'incontro tra il Presidente Rajoy e il Presidente Artur Mas, nonostante le insistenti sollecitazioni da parte di quest'ultimo che aveva richiesto di aprire una negoziazione più ampia per definire una altra data e nuovi quesiti per la celebrazione della consultazione sull'indipendenza da Madrid.

LA CORTE SUPREMA E LA SEPARAZIONE DEI POTERI NEGLI STATI UNITI. CONSIDERAZIONI A MARGINE DELLA SENTENZA. NATIONAL LABOR RELATIONS BOARD, PETIONER V. NOEL CANNING, ET. AL

di Giulia Aravantinou Leonidi*

La struttura istituzionale statunitense è basata sul principio della separazione e del pluralismo dei poteri. In qualità di capo del potere esecutivo il Presidente è anche capo dell'amministrazione federale e, pertanto, procede alla nomina dei funzionari federali e dei giudici della Corte Suprema.

Il potere di nomina dei funzionari dell'amministrazione, conferito dalla Costituzione del 1787 al Presidente degli Stati Uniti, conosce la partecipazione degli organi del potere legislativo. Tale partecipazione si realizza nel momento in cui al Senato è affidato il compito di approvare le nomine. La nomina si configura, dunque, come un atto di competenza del Presidente, previo parere e assenso del Senato. Il potere di presentare la candidatura al Senato e quello di nominare il candidato rientrano nell'ambito di quei poteri politici esercitati discrezionalmente dal Presidente ai quali i padri fondatori hanno contrapposto i poteri del Congresso.

L'approvazione delle nomine presidenziali da parte del Senato costituisce una peculiarità del sistema istituzionale statunitense basato sul principio dei *checks and balances*.

Sebbene la Costituzione preveda espressamente l' "advice and consent" del Senato sulle nomine di funzionari, all'art. II §2 prevede anche la *recess appointment clause* in base alla quale "Il Presidente avrà il potere di assegnare le cariche che si rendessero vacanti nell'intervallo tra una sessione e l'altra del Senato, mediante nomine provvisorie che avranno validità fino alla fine della sessione successiva". Tale clausola introduce un'eccezione che altera il tradizionale ruolo riconosciuto dalla Costituzione al Senato di bilanciamento nei confronti del potere esecutivo.

La sentenza *National Labor Relations Board, Petitioner v. Noel Canning, et al.*, licenziata dalla Corte il **26 giugno 2014**, riguarda l'interpretazione di tale clausola costituzionale e la determinazione dei poteri presidenziali rispetto al potere legislativo, in particolare del Senato, in seguito all'accoglimento di una tesi interpretativa piuttosto che di un'altra.

La vicenda da cui origina il caso riguarda le nomine effettuate dal Presidente di tre membri del *National Labor Relations Board* nell'intervallo delle sessioni *pro forma* del Senato tra il 3 gennaio e il 6 gennaio 2013. Il ricorrente, Noel Canning, un distributore della Pepsi-Cola, ha chiesto alla Corte del circuito del *District of Columbia* di annullare un ordine del *National Labor Relations Board*, dichiarando che il *Board* non era nella condizione di poter contare su un *quorum* poiché tre dei cinque membri del consiglio erano stati invalidamente nominati. Le nomine dei tre membri in questione erano pendenti dinanzi al Senato, quando il 17 dicembre 2011 è stata approvata all'unanimità una risoluzione che ha previsto una serie di "pro-forma

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale italiano e comparato – "Sapienza" Università di Roma.

session [s],” con “no business. . . transacted” tutti i martedì e venerdì. Invocando la *recess appointments clause* – che conferisce al presidente il potere di “assegnare le cariche che si rendessero vacanti nell’intervallo tra una sessione e l’altra del Senato” (Art. II, § 2, cl. 3)- il presidente Obama ha nominato i tre membri in questione nell’intervallo tra le sessioni *pro forma* del 3 e del 6 gennaio. Inizialmente, Noel Canning ha sostenuto l’invalidità delle nomine sulla base dell’insufficienza dell’aggiornamento di 3 giorni tra le due sessioni a giustificare il ricorso alla *recess appointments clause*. La Corte d’appello del *District of Columbia* ha accolto la tesi del ricorrente dichiarando che le nomine dei tre membri non ricadono nel campo di applicazione della clausola costituzionale richiamata.

La Corte d’appello del IX Circuito di Washington D.C. ha pertanto invalidato tali nomine, ritenendo che la *recess appointments clause* consente l’esercizio del potere di nomina soltanto durante gli aggiornamenti tra sessioni dell’Aula e solo per quegli incarichi che dovessero rendersi vacanti nel corso di tali aggiornamenti. Nella sentenza in commento la Corte Suprema ha confermato la decisione della Corte d’appello ma con un margine piuttosto ristretto. Il ragionamento del Collegio, articolato nell’*opinion* di maggioranza redatta dal giudice Breyer (condivisa dai giudici Kennedy, Ginsburg, Sotomayor e Kagan)¹, concorda con la tesi accolta dai giudici del IX circuito in base alla quale il Presidente non aveva l’autorità di nominare i tre membri del *National Labor Relations Board* nel corso di un aggiornamento tra due sessioni *pro-forma* di soli tre giorni.

Tuttavia, invece di sostenere che la Costituzione prescrive la possibilità per il Presidente di nominare funzionari federali soltanto durante gli intervalli tra due sessioni e solo per colmare quegli incarichi resi vacanti nel corso dei suddetti aggiornamenti del Senato, la maggioranza della Corte Suprema ha affermato che la Costituzione riconosce al Presidente il potere di ricorrere alla *recess appointments clause* ogni qualvolta il Senato si sia aggiornato per un periodo “sufficiente” di tempo, sia tra sessioni o all’interno di queste, e per nomine relative ad incarichi vacanti indipendente da quando questa vacanza viene ad esistere.

Nonostante l’evidente forzatura interpretativa operata dalla Corte, questa ha in ogni caso invalidato le nomine dei funzionari del *National Labor Relations Board*, considerando il periodo di tre giorni di aggiornamento un periodo di tempo “non sufficiente” a configurare l’ipotesi contemplata dall’art. 2 §2 della Costituzione. La Corte non ha accolto le argomentazioni presentate dall’amministrazione, secondo le quali l’aggiornamento in oggetto eccedeva i tre giorni indicati, poiché il Senato non stava conducendo i propri lavori nel corso della sessione *pro-forma*. Per la Corte Suprema, la sessione si considera aggiornata quando il Senato ne fa esplicita dichiarazione e anche le sessioni *pro-forma* sono sufficienti a considerare il Senato in seduta.

A tal proposito, è opportuno ricordare che la Costituzione prevede ogni due anni lo svolgimento di elezioni per il rinnovo del Congresso. Ciascun biennio di attività del legislativo si articola in due sessioni formali di un anno ciascuna, separate da un “inter-session recess”. Il Senato o la Camera dei Rappresentanti annunciano l’*inter-session recess* approvando una risoluzione nella quale si afferma l’aggiornamento *sine die* della camera, senza specificare la data della seduta. Il Senato e la Camera sono soliti aggiornarsi anche nel corso di una sessione. In tal caso si parla di “*intra-session recess*”, che viene indetto attraverso lo strumento formale della *resolution* nella quale però, diversamente dal caso dell’aggiornamento

¹ L’opinione concorrente è stata redatta da Scalia ed è stata condivisa da Roberts, Thomas e Alito.

sine die, viene indicata la data del ritorno in seduta dell'assemblea. Dalla lettura della sentenza emerge con chiarezza la concordanza dei giudici nell'affermare che l'aggiornamento a cui si riferisce la terza clausola dell'art. 2 della Costituzione è senz'altro l' *inter-session recess* (aggiornamento *sine die*), mentre alcuni dubbi interpretativi vengono sollevati circa l'estensione dell'interpretazione del *recess* richiamato in costituzione anche nel caso dell'ipotesi che questo si verifichi intra-session.

Il Presidente, in realtà, è autorizzato a fare i cosiddetti "recess appointments" quando il Senato non è riunito ma queste nomine, per risultare definitive, devono essere confermate da un voto della stessa camera alta del Congresso entro la fine della sessione successiva. In occasione della decisione in commento, i giudici non rinunciano a radicare l'interpretazione evolutiva del testo costituzionale alla storia e alla tradizione giuridica americane. Senza ricorrere espressamente all' *original intent*² ma con alcune evidenti incursioni nel *textualist approach*, il Collegio rileva che il contenuto essenziale della frase "the recess of the Senate" sia da ritenersi riferibile sia agli aggiornamenti *sine die* che a quelli intra-sessione, riconoscendo al testo costituzionale delle ambiguità. La Corte ancora la sua interpretazione estensiva della clausola di cui all'art. 2 alla pluriennale prassi governativa, la quale conferma che nelle intenzioni dei Padri Fondatori tale previsione costituzionale era volta a garantire il corretto funzionamento del sistema di governo statunitense, anche nei periodi di aggiornamento del Senato. A supporto della propria tesi, il Collegio richiama anche l' *adjournment clause* dell'art. 1 § 5, cl. 4, dal quale si evincerebbe che un recess della durata di tre giorni determina un'interruzione dei lavori dell'aula insufficiente a richiamare l'attivazione della *recess appointments clause* dell'art. 2. Sulla scorta di una ricognizione di carattere storico, la Corte sostiene, inoltre, che non vi sono precedenti accertati di un *intra-session recess* della durata inferiore ai dieci giorni, per cui un aggiornamento della durata superiore ai tre giorni ma inferiore ai dieci sia "presumptively" un intervallo troppo breve o non sufficientemente lungo per far ricadere la fattispecie nella previsione della clausola.

Contestualmente alla questione relativa all'interpretazione del *recess*, la Corte si occupa di determinare la portata della frase "cariche che si rendessero vacanti nell'intervallo tra una sessione e l'altra del Senato, mediante nomine provvisorie che avranno validità fino alla fine della sessione successiva". La Corte risolve la questione dichiarando che la lettera della previsione si applica sia alle posizioni vacanti prima di un aggiornamento del Senato, che a quelle che permangono vacanti nel corso del periodo di aggiornamento del Senato.

Anche in questo caso, l'appello alla Corte Suprema è stato promosso dagli ambienti di destra in seguito alla nomina da parte di Obama di alcuni membri del *National Labor Relations Board* – l'agenzia governativa che dovrebbe contrastare le pratiche illegali messe in atto contro i lavoratori dalle aziende- in un periodo in cui il Senato non era in sessione, così da superare l'ostruzionismo repubblicano.

L'effetto di questa decisione è una ridefinizione del bilanciamento della separazione dei poteri tra esecutivo e legislativo. La Corte in questa decisione, altamente condivisa dai suoi

² I giudici sostengono che la ragione per cui i Padri fondatori non abbiano offerto una argomentazione interpretativa della parola "recess" nel contesto della clausola dell'art. 2 della Costituzione è da ascrivere semplicemente al fatto che non ne hanno previsto la necessità. Questi ritenevano probabilmente che il Senato si sarebbe riunito per al massimo una sessione della durata di circa sei mesi, come è possibile dedurre dalla lettura del *Federalist* n. 84 a cura di Hamilton. I giudici della Corte Suprema, ritengono, pertanto, che, coerentemente con la struttura costituzionale delineata dai padri fondatori, sia opportuno far rientrare anche gli *intra-session recess appointments* nella *recess appointments clause*.

componenti, attribuisce al Senato la possibilità di impedire al Presidente di ricorrere alla *recess appointments clause*, semplicemente tenendo sessioni *pro-forma* durante quello che invece sarebbe a tutti gli effetti configurabile come un *recess*, in quanto il Senato non si riunisce e non svolge i suoi lavori. Gli effetti della sentenza in commento sarebbero stati ancora più evidenti laddove alcuni mesi fa non si fosse proceduto a modificare il regolamento del Senato relativamente alle pratiche di ostruzionismo³. Se non si fosse intervenuto sul *filibuster*, la seconda camera avrebbe potuto mettere in atto pratiche di ostruzionismo per ostacolare le nomine presidenziali quando il Senato era riunito e inibire il potere di nomina del Presidente di procedere ai *recess appointments* quando effettivamente la Camera non era riunita. Nonostante ciò, la decisione della Corte è senz'altro da considerarsi una vittoria per la minoranza repubblicana del Senato.

Un'ultima considerazione merita di essere spesa circa l'operazione di bilanciamento a favore del Congresso. Questa giunge alla vigilia di un appuntamento elettorale, quello con le elezioni di metà mandato, previste per il novembre 2014, che probabilmente certificheranno un'affermazione significativa del partito repubblicano al Congresso. In questa prospettiva, la sentenza della Corte Suprema nel caso *National Labor Relations Board, Petitioner v. Noel Canning* assume una forte valenza politica e consacra nuovamente l'attivismo della Corte Suprema nel definire le trasformazioni della forma di governo presidenziale.

ELEZIONI E PARTITI

DIBATTITO IN VISTA DELLE ELEZIONI DI "MID TERM" E LA RISCOSSA DEL TEA PARTY

Il dibattito di politica interna americana è stato totalmente dominato dalle elezioni di "mid-term" che si svolgeranno a novembre. L'appuntamento elettorale rischia di esacerbare ulteriormente la contrapposizione esistente in Congresso tra Repubblicani e Democratici. Divisioni che si sono tradotte in un protratto stallo politico delle attività del e dell'agenda del Presidente Obama. Le elezioni per il rinnovo dei 435 seggi della Camera dei Rappresentanti si terranno il 4 novembre. La Camera dei rappresentanti è al momento sotto il controllo dei repubblicani, che i sondaggi danno come favoriti nella tornata elettorale di medio termine. Nel 2012 quando Barack Obama è stato rieletto con 126 voti, i Repubblicani mantennero il controllo della Camera dei rappresentanti con 234 seggi, mentre i democratici mantenevano la maggioranza al Senato per un pugno di seggi. In seguito alle vicende legate al *Government shutdown* la situazione alla Camera dei Rappresentanti vede i repubblicani alla guida con 233 seggi e i democratici con 199 seggi. Dei 435 seggi complessivi, 3 sono dunque vacanti. Quarantadue deputati hanno dichiarato che non intendono ripresentare la propria candidatura per le elezioni del 2014, tra questi tredici intendono correre per un seggio senatoriale. Si voterà anche per scegliere i governatori di 36 dei 50 stati americani.

Se negli anni scorsi l'attenzione dei partiti è stata attratta dalle dispute del *fiscal cliff*, dallo *shutdown* dei servizi fondamentali del governo federale, dal tetto del debito pubblico e da altre

³ Sia consentito sul punto rinviare a G. Aravantinou Leonidi, *The day filibuster died. Le Modifiche Del Regolamento del Senato Statunitense e il secondo mandato Obama*, in "Nomos" 3-2013.

specifiche di bilancio usate come leve vantaggiose per ottenere contropartite politiche, a partire dalla primavera del 2014 la politica statunitense è stata dominata dai temi fondamentali dell'amministrazione Obama: la riforma dell'immigrazione, la riforma dei sistemi di sorveglianza della *National Security Agency* (NSA), e la riforma del salario minimo. Temi centrali per il progetto di *nation building at home* del Presidente. La riforma della *immigration policy* costituisce un importante banco di prova per l'esecutivo. I massicci afflussi registrati negli ultimi mesi al confine con il Messico promettono di dispiegare effetti importanti sulle reazioni del sistema politico statunitense. Lo *speaker* della Camera, il Repubblicano John Boehner, ha chiarito in diverse occasioni che non consentirà ai deputati del suo partito di votare sulla riforma dell'immigrazione, che ha già ricevuto il via libera del Senato nel 2013, prima dello svolgimento delle elezioni di medio termine. Si tratta evidentemente di una posizione che esprime la strategia politica che i repubblicani intendono seguire per presentarsi uniti all'appuntamento con le urne. Il partito repubblicano presenta al proprio interno una disarticolazione, per cui una parte dell'apparato si mostra possibilista rispetto all'apertura di una trattativa con i democratici che coinvolga una riflessione sulla politica nazionale di disciplina del fenomeno migratorio, un'altra parte, quella che fa capo al *Tea Party* esclude categoricamente qualsiasi compromesso. Nelle primarie interne al partito, fattore dirompente del meccanismo elettorale americano, la divisione faziosa sulla riforma dell'immigrazione non ha mancato di mietere diverse vittime, anche eccellenti, come nel caso del leader della maggioranza alla Camera dei Rappresentanti, Eric Cantor. Il giorno prima del voto, i sondaggi lo davano in vantaggio sul rivale, Dave Brat, di oltre 10 punti percentuali, alcuni sondaggisti addirittura di oltre il 30%. Invece la prima sorpresa elettorale di quest'anno si è celebrata proprio nel distretto della Virginia centrale, decretando la rinascita del *Tea Party*. L'affermazione di Brat, con un inatteso 55% dei voti contro il 44% di Cantor, è il secondo sorprendente responso della urne per il *Tea Party* in pochi giorni. Il **3 giugno**, il senatore repubblicano dal Mississippi Thad Cochran, che occupa un seggio al Congresso di Washington dal 1979, è stato costretto al ballottaggio (previsto per il **24 giugno**) dallo sfidante Chris McDaniel, ex presentatore radiofonico che appartiene ai circoli della destra religiosa. L'affermazione di Brat è stata considerata dai commentatori un ammonimento all'indirizzo dell'establishment del partito repubblicano, colpevole di aver troppo a lungo ignorato le istanze del suo bacino elettorale. Un dato importante, di cui tener conto, soprattutto perché giunge nell'era post-*McCutcheon v. Fec* (la storica sentenza della Corte Suprema che ha eliminato gli *aggregate limits* alle contribuzioni dei finanziatori privati in campagna elettorale), è l'assenza di sostegno finanziario alla campagna elettorale di Brat, che è stata invece finanziata interamente con fondi personali del candidato.

La vittoria dei repubblicani alle elezioni di medio termine dipende dalla capacità dell'ala moderata del partito di contenere le spinte radicali e oltranziste del *Tea Party*, ancora una volta cruciale nel segnare il destino della nazione americana. La strategia del *Tea Party* si semplifica nella sua comprovata capacità di esprimere candidati intransigenti capaci di canalizzare il voto degli attivisti di partito. Al momento, i risultati riportati dal *Tea Party* rispettivamente in Virginia ed in Mississippi comportano due principali conseguenze: l'apertura di uno dei rimpasti più competitivi degli anni recenti, quello per la successione di Cantor come capo della maggioranza alla Camera, e il probabile allontanamento di un'ipotesi di compromesso tra democratici e repubblicani sulla riforma dell'immigrazione.

Per quanto riguarda la lotta di successione alla guida della maggioranza repubblicana alla Camera, a contendersi il titolo, sono per il momento Kevin McCarthy della California e Pete Session del Texas. Anche se è previsto che rimanga al Congresso fino alla fine del 2014, Cantor ha annunciato le dimissioni da quel ruolo, a partire dal 31 luglio. A sostituirlo dopo il voto interno al partito il **19 giugno** è stato Kevin McCarthy. La sconfitta di Cantor apre una fase estremamente delicata per il partito repubblicano, che minaccia di concludersi con una totale ristrutturazione delle gerarchie del *Gop*. Da tempo, infatti, si discute di Cantor come successore, probabilmente da gennaio del 2015, del presidente della Camera John Boehner, che fatica da anni a mantenere l'ordine all'interno dei ranghi del partito, sofferenti per la sempre più radicale polarizzazione tra conservatori tradizionali e ultra conservatori del *Tea Party*.

CONGRESSO

L'INATTIVITA' DEL 113^{ESIMO} CONGRESSO

La Camera degli Stati Uniti ha approvato il **9 maggio** la creazione di una commissione speciale con il compito di indagare sull'attacco al consolato di Bengasi, in Libia, in cui l'11 settembre 2012 morirono quattro americani, tra cui l'ambasciatore Christopher Stevens. A favore della commissione hanno votato anche sette democratici, mentre nel partito ancora si discute se boicottarla o meno, vista l'impronta politica che i repubblicani intendono attribuire alle indagini. La commissione *bipartisan*, voluta fortemente dai repubblicani dopo la pubblicazione di un nuovo controverso carteggio tra un funzionario della Casa Bianca e l'ambasciatrice alle Nazioni Unite, sarà composta da 12 membri: sette repubblicani e cinque democratici. La commissione non avrà un *budget* e nemmeno una scadenza per presentare un rapporto ai deputati; sarà guidata da Trey Gowdy, repubblicano della South Carolina, al suo secondo mandato alla Camera. Sullo sfondo, la corsa alle presidenziali del 2016. All'epoca dei fatti su cui la commissione è chiamata ad indagare, Hillary Rodham Clinton ricopriva la carica di Segretario di Stato. Le voci che riferiscono insistentemente di una sua corsa per la Casa Bianca nel 2016, giustificano la volontà dei repubblicani di evidenziare le ombre del suo passato attraverso l'istituzione di questa commissione *bipartisan*.

Il **9 luglio** la Camera dei Rappresentanti con 415 voti a favore e 6 contrari ha approvato il [Workforce, Innovation and Opportunity Act \(H.R. 803; Pub.L. 113–128\)](#). La legge è stata firmata dal Presidente degli Stati Uniti il **22 luglio**. Per modificare il *Workforce Investment Act* del 1998 per rafforzare negli Stati Uniti il sistema di sviluppo della forza lavoro attraverso l'innovazione, l'allineamento e il miglioramento dell'occupazione, la formazione e i programmi di formazione per promuovere la crescita individuale e l'economia nazionale.

La Camera dei Rappresentanti, a maggioranza repubblicana, ha approvato il **31 luglio** una risoluzione che autorizza lo *Speaker*, John Boehner, a citare in giudizio il Presidente Barack Obama per abuso di potere lesivo delle prerogative del Congresso e delle disposizioni costituzionali. La risoluzione ha ricevuto il voto favorevole di 225 deputati contro i 201 contrari. I repubblicani sostengono che gli *executive orders* emessi da Obama in diverse aree

sono illegittimi perché lesivi della prerogativa del Congresso di legiferare. Nel mirino dei Repubblicani ancora una volta è l'*Affordable Care Act* e le azioni della Presidenza riferite a questa legge che diviene ora il cavallo di Troia dei repubblicani per colpire l'Amministrazione Obama. Si tratta della prima volta nella storia degli Stati Uniti che la Camera dei rappresentanti approva un piano per presentare una denuncia federale per abuso di potere nei confronti del presidente. I democratici hanno minimizzato affermando che l'azione è una trovata in vista delle elezioni di metà mandato, che si terranno a novembre. Affermano, inoltre, che la causa è l'anticamera di una campagna per arrivare all'impeachment di Obama.

Il Congresso ha approvato il [Digital Accountability and Transparency Act of 2014 \(S 994\)](#) noto anche come *DATA Act*. La legge, entrata in vigore il **9 maggio** dopo la firma del Presidente Obama, ha lo scopo di rendere più trasparente la gestione dei soldi e delle spese del governo federale. A sostenere il passaggio della legge, oltre ad alcuni membri del governo, è stato soprattutto il *Data Transparency Coalition*, una coalizione che riunisce *tech companies*, organizzazioni no-profit e singoli individui che desiderano una maggiore accessibilità di tali dati. Oltre al monitoraggio costante dei contributi, ispettori e *watchdog* saranno agevolati nell'individuare eventuali sprechi e frodi, i processi di *reporting* saranno automatici e le aziende di settore potranno inserirsi più agevolmente per l'analisi dei big data. Il passaggio della normativa rappresenta un'importante vittoria per l'amministrazione Obama che aveva sostenuto l'introduzione del progetto di legge sia nel 2012 che nel 2013.

L'avvicinarsi delle elezioni di metà mandato ha costretto il Congresso a rinviare anche l'intervento per approvare l'incremento del salario minimo federale (come Obama ha promesso più volte agli elettori). L'impossibilità per i democratici al Senato di poter contare sui voti necessari al passaggio della legge, nonostante le modifiche apportate al regolamento interno, costituisce un'ulteriore ostacolo. Il leader Harry Reid ha infatti già implicitamente dichiarato persa la battaglia. Rimandate a dopo le elezioni anche le proposte di nuovi sussidi per i disoccupati e la riforma fiscale.

Nell'agenda realistica del Congresso rimangono solo le autorizzazioni di spesa per le operazioni ordinarie del governo, l'estensione di una serie di sgravi fiscali già in essere per le piccole imprese, un disegno di legge per riparare le autostrade uscite malconce dall'inverno particolarmente rigido, un dispositivo per proteggere meglio i brevetti.

PRESIDENTE E ESECUTIVO

L'AMMINISTRAZIONE OBAMA ALLA PROVA DELLA RIFORMA DELL'IMMIGRAZIONE

L'emergenza immigrazione ai confini tra Stati Uniti e Messico rischia di trasformarsi in vera e propria crisi umanitaria. Così Barack Obama ha chiesto al Congresso quasi il doppio delle risorse aggiuntive previste, ben 3,7 miliardi di dollari, per affrontare una situazione che si aggrava. A preoccupare è soprattutto l'ondata inarrestabile di minori non accompagnati che attraversa clandestinamente il confine. La riforma dell'immigrazione arenata in questi mesi a causa dell'inazione del Congresso, conosce invece l'attivismo della Presidenza che ha annunciato una serie di provvedimenti di natura esecutiva su questo tema che, al di là dei

rappresentanti e dei sostenitori più ideologicamente puri del Tea Party, conosce un'attenzione trasversale. Tra i Repubblicani della Florida Jeb Bush e Marco Rubio si sono distinti per gli sforzi profusi a favore dell'introduzione di una riforma bipartisan. Anche Luis Gutierrez, il deputato democratico dell'Illinois simbolo della lotta per la riforma dell'immigrazione che non ha risparmiato critiche a Obama, ne sostiene ora l'attivismo. Un intervento da parte delle istituzioni statunitensi si rende urgente e il Presidente ha inviato ai leader del Congresso la richiesta dello stanziamento di fondi che si andranno ad aggiungere a quelli già esistenti per far fronte ad una crisi umanitaria dalle proporzioni drammatiche.

Se autorizzate dal Congresso, tali risorse serviranno a rafforzare i controlli alla frontiera sud degli Stati Uniti, ma anche a garantire (con circa 1,8 miliardi di dollari) un'assistenza più efficace ai migranti. Il denaro sarà quindi distribuito tra diverse agenzie federali, compreso il Dipartimento di giustizia, quello alla sicurezza interna e quello ai servizi sanitari e sociali. In particolare, le priorità della Casa Bianca sono assumere e inviare negli stati interessati maggiormente dai flussi di ingresso (Texas, California, Arizona, New Mexico) più giudici per accelerare le procedure di rimpatrio (64 milioni di dollari), costruire ulteriori centri di raccolta e identificazione degli immigrati e potenziare il trasporto dei clandestini che vengono rimpatriati nel loro Paese d'origine (1,1 miliardi di dollari), aumentare infine il numero di agenti impiegati nel pattugliamento della frontiera (433 milioni di dollari).

Il **2 giugno** la Casa Bianca ha pubblicato il memorandum “*Response to the Influx of Unaccompanied Alien Children Across the Southwest Border*” che il Presidente indirizza all'attenzione dei Capi dipartimento dell'Esecutivo e alle agenzie governative. L'afflusso di minori stranieri non accompagnati (UAC) attraverso il confine sud-ovest degli Stati Uniti ha portato ad una situazione umanitaria urgente che richiede una risposta federale unitaria e coordinata. Di conseguenza, il Presidente ha richiesto al segretario della Homeland Security l'istituzione di un gruppo di coordinamento interdipartimentale unificato per garantire l'unità degli sforzi dell'esecutivo nel rispondere agli aspetti umanitari di questa situazione, in linea con il *Homeland Security Act* del 2002. L'azione prevede il coordinamento con entità statali, locali, e altre entità non federali.

In occasione delle celebrazioni per il cinquantenario dall'approvazione del *Civil Rights Act*, divenuto legge il 2 luglio del 1964 nel corso della presidenza di Lyndon B. Johnson, il Presidente Barack Obama ha richiamato nel corso di una sua *presidential proclamation* (un documento che pubblicizza la posizione dell'esecutivo) il **30 luglio** scorso, il valore della legge che più di ogni altra ha contribuito a definire l'identità nazionale del Paese, trasformando per sempre la concezione della giustizia, dell'uguaglianza e della democrazia. La legge, che vieta la discriminazione nei luoghi pubblici e sul lavoro, sulla base della razza, del colore, della religione, del sesso o dell'origine nazionale; fornendo un meccanismo di applicazione a lungo atteso per l'integrazione delle scuole è stata celebrata a mezzo secolo di distanza quale pietra miliare della democrazia americana che si impegna nuovamente attraverso le sue istituzioni a realizzare la costruzione una società migliore, in cui i valori accolti nel *Civil Rights Act* trovino un'applicazione sempre più ampia.

Un altro tema scottante alla vigilia delle elezioni di mid-term è quello della riforma della National Security Agency. Un cambiamento significativo prima di novembre era inatteso e non si è infatti verificato, specialmente considerando il divampare della rinnovata minaccia del fondamentalismo sunnita in Iraq, che ha di nuovo rimesso al centro dell'attenzione il

tema della sicurezza nazionale e internazionale. Sul fronte internazionale, infatti, il presidente degli Stati Uniti e i leader militari il **27 agosto** hanno cominciato a considerare un intervento di terra in Siria e un ampliamento dei raid aerei contro lo Stato Islamico (Isis), che minaccia nuovamente la sicurezza nazionale ed internazionale. L'esecutivo si trova, tuttavia, a dover superare l'ostacolo rappresentato dal voto del via libera all'azione militare del Congresso.

CORTI

UNA CORTE SUPREMA UNANIME

Come sempre, i casi portati all'attenzione della Corte Suprema in questi mesi hanno profondamente diviso l'opinione pubblica americana, ma non necessariamente hanno diviso i giudici supremi. Nonostante la varietà dei temi sui quali la Corte è stata chiamata a pronunciarsi è possibile rinvenire l'affermazione di una tendenza della Corte a pronunciarsi all'unanimità che non si registrava dal 2010, ossia dall'anno di nomina del giudice Kagan. E' stato calcolato che quarantasette casi pervenuti all'esame dei giudici supremi sono stati decisi all'unanimità o con una *per curiam opinion*, solo undici casi hanno provocato una spaccatura del collegio giudicante, un numero decisamente inferiore a quello registrato nell'ottobre del 2012, quando i casi controversi erano all'incirca ventitré. E solo sette tra queste undici decisioni sofferte hanno comportato una divisione dei giudici lungo le tradizionali divisioni tra liberal e conservatori. In particolare, mi riferisco ai casi: *Abramski v. United States*, *Burmwell v. Hobby Lobby Stores, Inc.*, *Hall v. Florida*, *Harris v. Quinn*, *Town of Greece v. Galloway*, *McCutcheon v. FEC*, *NLRB v. Noel Canning*.

Diversi commentatori hanno considerato l'operato della Corte Suprema in questi mesi fortemente dettato da uno spirito conservatore in aperta opposizione rispetto alla politica progressista del Presidente democratico Obama, la cui popolarità conosce in questo periodo la naturale flessione sperimentata da tutte le amministrazioni a metà del secondo mandato.

In realtà la prevalenza di decisioni assunte all'unanimità dalla Corte riflette un'omogeneità nell'orientamento della Corte esclusivamente quando interpellata su questioni che non sollevano particolari questioni inerenti l'interpretazione costituzionale o i diritti. Mentre, i casi che hanno coinvolto questioni prettamente di rango costituzionale o suscettibili di determinare un'evoluzione significativa nella giurisprudenza e nella dottrina della Corte sono stati decisi con un margine nettamente ristretto.

In due rilevanti decisioni [Town of Greece v. Galloway](#) e, [Burwell, Secretary of Health and Human Services, et al. v. Hobby Lobby Stores, Inc., et al.](#), del 30 giugno 2014 il blocco conservatore della Corte ha redatto una sentenza che compiace la maggioranza religiosa americana, consentendo alle imprese di non osservare alcune previsioni del ACA sulla base del credo religioso, e ammettendo che preghiere cristiane siano recitate all'apertura di assemblee elettive. In [Town of Greece v. Galloway](#) l'apertura di una seduta comunale con preghiere cristiane per i giudici non viola il Primo emendamento alla Costituzione che garantisce la libertà di culto e vieta al Congresso di stabilire una religione di Stato. La scelta della Corte suprema è in linea con quanto fatto in passato: nel 1983 i giudici avevano sostenuto che la preghiera di apertura delle istituzioni del Nebraska non violava la legge, anzi era parte del tessuto sociale degli Stati Uniti. Secondo i critici la pratica violerebbe il I

emendamento alla Costituzione. Nel caso [Riley v. California](#), deciso il **25 giugno** la Corte si è espressa all'unanimità interpretando univocamente il dettato del quarto emendamento per proibire la perquisizione senza mandato di un cellulare per accedere ai contenuti digitali presenti in questo. La pronuncia era attesa perché il Collegio si è misurato di frequente con il tema del diritto alla privacy e delle violazioni perpetrate e perpetrabili attraverso l'impiego di dispositivi tecnologici senza mai giungere ad esplicitare un principio di diritto in grado di assumere il valore di precedente.

Il **16 giugno**, [Republic of Argentina v. NML Capital](#) la Corte Suprema è stata invece chiamata ad intervenire su un caso dai rilevanti profili internazionali. La Corte ha respinto l'appello di Buenos Aires confermando di fatto la sentenza precedente che impone il pagamento di 1,3 miliardi di dollari agli hedge fund titolari di bond andati in default. E, con sette voti a favore e uno contrario, stabilisce inoltre che i possessori di bond possono far ricorso alle corti americane per costringere l'Argentina a svelare dove controlla proprietà nel mondo per facilitare il recupero dei fondi.

Nell'illustrare le sue motivazioni alla corte, l'Argentina ha messo in guardia come in caso di bocciatura dell'appello il rischio sarebbe stato di un nuovo default con possibili gravi conseguenze.

Ancora due sono le decisioni che si prestano ad una analisi approfondita: [McCullen et al. v. Coakley](#), Attorney General of Massachusetts, et al., relativa alla legittimità di manifestazioni in prossimità di cliniche in cui si pratica l'aborto rispetto alle disposizioni del I Emendamento, e la sentenza nel caso [National Labor Relations Board v. Canning](#), del **26 giugno** relativamente al potere di nomina dei funzionari federali riconosciuto dall'art. 2 §2 della Costituzione al Presidente degli Stati Uniti quando il Senato è aggiornato.

FEDERALISMO

PENA DI MORTE E *SAME SEX MARRIAGE* ANCORA IN AGENDA

L'esecuzione di Robert James Campbell in Texas è stata fermata. Una corte d'Appello federale, quando mancava poco più di un'ora all'iniezione letale fissata per le cinque del pomeriggio di ieri ora locale, ha ordinato l'esame di nuove prove sul possibile handicap mentale di Campbell, condannato per lo stupro e l'omicidio di una ragazza di vent'anni nel 1991. Un handicap occultato dai procuratori texani e che, ha affermato la corte, renderebbe incostituzionale l'applicazione della pena capitale. L'esecuzione di Campbell, che oggi ha 41 anni ed è nel braccio della morte da quando ne aveva 19, sarebbe stata anche la prima dopo il dramma di due settimane fa in Oklahoma: un condannato a morte, per il cattivo funzionamento delle iniezioni, si contorse per tre quarti d'ora prima che fosse dichiarato il suo decesso. Uno shock che ha spinto lo stato a dichiarare una moratoria in attesa dell'esito di indagini e il presidente Barack Obama a ordinare un'immediata analisi dell'applicazione della pena capitale negli stati.

Il **19 luglio** la Corte suprema ha stabilito che lo stato americano dello Utah non deve riconoscere i matrimoni fra le coppie omosessuali, almeno per ora. I giudici hanno accolto la richiesta di un'ingiunzione presentata dallo Stato in riferimento a più di mille coppie gay che quest'anno si erano unite in matrimonio.

[L. MILES, A. WIVEL \(Edited by\), Denmark and the European Union, London, New-York, Routledge, 2014, pp. 280.](#)

Il volume scelto per questa recensione sembra offrire immediatamente soltanto una opportunità d'indagine tecnica, specifica, cioè, delle tecniche e degli strumenti d'attuazione del Diritto dell'Unione Europea applicati alle esigenze funzionali, interne ed esterne, dell'organizzazione amministrativa dello Stato danese e della divisione di attività tra i suoi diversi organi costituzionali in relazione all'indirizzo politico in esso predominante. Per contro è altrettanto possibile, utile ed anzi pregiudizialmente necessario notare come precisandone in maniera positiva l'oggetto la delimitazione del discorso proposta si presti parimenti ad una sua interpretazione teleologica, riguardando la sua finalità informativa la costruzione di misure condivise e di politiche democratiche all'interno delle Istituzioni europee. La Danimarca è uno Stato membro dell'Unione da 41 anni; a dispetto di ciò la sua popolazione, il suo ceto politico e la sua classe dirigente continuano ad mantenere nei confronti di molti fondamentali aspetti del processo di integrazione europea un atteggiamento apparentemente scostante. Sebbene sia ampiamente riconosciuto come quasi tutti i settori della politica danese abbiano sviluppato e integrato una sorta di 'dimensione europea', e che questo possieda un tasso di adempimento degli 'obblighi' derivanti dal Diritto Europeo tra i più alti di tutta l'Unione, viene ancora ampiamente considerato come dissonante al suo interno; per argomentare questa affermazione solitamente vengono citati la difesa dei 'bastioni' politici rappresentati dai suoi opt-out ('rinunce', originate dal compromesso nazionale che nel dicembre 1992 portò all'accordo di Edimburgo ed al suo espresso inserimento all'interno dei Trattati, alla partecipazione nelle strutture comuni nei campi dell'UEM, delle dichiarazioni riguardanti la cittadinanza europea sancite dal Trattato di Amsterdam, della Giustizia ed affari interni, e del PESC), ed la contestazione politica manifestata – a volte anche veementemente- nei confronti dello sviluppo istituzionale dell'Unione europea. Ma, allo stesso tempo, l'elettorato danese, e la partecipazione registrata alla recente tornata elettorale europea conferma questa tendenza, continua ad essere tra i più positivi verso l'adesione all'Unione Europea; a questo va aggiunto che in base ai sondaggi riportati in questo volume l'opinione pubblica sembra mostrare uguale favore anche nei confronti delle decisioni da questa intraprese. Questi dati, piuttosto che essere considerati come le prove di una 'doppia personalità', possono essere visti come il riflesso di un equilibrio pragmatico tra la conservazione di autonomia nazionale e di massimizzare la propria influenza attraverso l'impegno istituzionale? È questo un esempio di come piccoli e rispettabili stati possano, influenzandone le 'piccole' decisioni giorno per giorno, essere in grado di superare i limiti ad essi imposti nella statuizione delle priorità all'interno dell'agenda di governo europeo? Nel volume la coerente ed accessibile analisi, operata grazie ai contributi di esperti provenienti da diversi ambiti disciplinari, degli aspetti giuridici, politici, ed amministrativi dell'appartenenza danese all'UE cerca di spiegarne la traiettoria futura, le sue radici, ed le attuali decisioni dei responsabili politici danesi in materia, ma il risultato di questa operazione ne tracima gli obiettivi. Lo sviluppo dei ragionamenti operati delinea efficacemente non solo il particolare caso di studio ma contribuisce a fissare, al pari di punti fermi, le caratteristiche formanti una precipua modalità relazionale di leale collaborazione tra le parti; quella che, affiancandosi al ruolo ricoperto dagli Stati definibili come *decision taker*, seguendo quella che nel testo viene

rinominata come *smart state strategy*, cercando di imparare dall'esperienza, conduca all'assunzione delle funzioni di *decision maker*. Si dà ora conto del contenuto di queste pagine offrendo una sinossi per quanti vorranno condividere l'esperienza della loro lettura o verificare la bontà delle considerazioni e suggestioni proposte in questa recensione. Il libro concentra la sua attenzione sul presente e sul recente passato dell'ordinamento danese visto attraverso la prospettiva europea, iniziando il suo cammino dalla fine della c.d. "guerra fredda", facendo gli autori riferimenti al passato più remoto solo quando ciò viene reputato significativo per la comprensione delle attuali sfide, opportunità e politiche. Uno tra gli obiettivi centrali del libro è quello di esplorare, sia in maniera formale che informale, le reciproche influenze tra UE e Danimarca, utilizzando il caso danese per descrivere come gli interessi nell'arena politica europea si svolgano attraverso schemi differenziati. Per raggiungere questo obiettivo il primo e il secondo capitolo ne spiegano l'impostazione concettuale ed teorica, e come questo si collochi nei confronti della letteratura esistente in materia; essi descrivono inoltre l'esperienza storica della Danimarca in Europa, ed la sua generale politica estera. Il quadro euristico così definito rappresenta il punto di riferimento delle analisi dei successivi capitoli. Dal capitolo 3 al capitolo 6 vengono valutate le aree in cui le politiche comunitarie hanno avuto gli effetti maggiormente incisivi, il mercato interno e agricoltura, nonché tre settori in cui la Danimarca ha ottenuto un *opt-out*, la Giustizia ed gli Affari Interni, l'EMU ed il PESC; viene qui sostenuto come la profonda comprensione dello spazio politico differenziato creato da questo paese in Europa sia possibile soprattutto grazie allo studio di questi settori. I capitoli dal 7 al 10 esplorano le dinamiche presenti nell'arena politica europea; nel fare questo gli autori utilizzano una prospettiva denominata come di *inside-out*. Le politiche e le strategie danesi all'interno del Consiglio dei Ministri, della Commissione e del Parlamento, e le diverse motivazioni animanti la politica di un piccolo stato come quello danese sono viste sia all'interno delle Istituzioni che al loro esterno; un capitolo sull'attività di *lobbying* a Bruxelles integra queste analisi evidenziando la funzione sempre più importante degli attori privati e degli stakeholder. Dal capitolo 11 al 14 l'attenzione viene spostata sulle conseguenze registrate all'interno dei procedimenti amministrativi, nella configurazione dell'apparato statale, e dei rapporti tra suoi organi costituzionali. Queste includono anche la concretizzazione dei diritti di cittadinanza, le modalità di attuazione del controllo parlamentare e l'europeizzazione, sia della legislazione, che delle funzioni e strutture amministrative. La prospettiva utilizzato è qui al contrario quella di *outside-in*; integrato anch'esso da un'appendice rappresentata da un saggio sul ruolo dell'opinione pubblica in Danimarca e sui principali *cleavages* che esistenti o che sono apparsi in più 40 anni di adesione all'UE. Il capitolo 15 utilizza la descrizione della politica estera danese come mezzo per spiegarne i suoi *opt-out* ed le loro possibili modifiche nel prossimo futuro. Nel capitolo 16, le relazioni danesi con l'Unione europea vengono confrontate e discusse nel contesto delle diverse aree tematiche analizzate nel libro. Il capitolo conclusivo volendo offrire una ricostruzione generale di tutti i saggi cerca infine delle possibili soluzioni al dilemma posto dalle quattro dimensioni (legale-istituzionale; geo-strategica; politico-economica; socio-culturale) dell'integrazione differenziata utilizzata come concetto operativo in tutta l'opera, ovvero, l'amletico dubbio tra la rinuncia della propria indipendenza ed autonomia, e l'ottenimento di maggiore influenza ed incisività. Ma i termini e le aggettivazioni utilizzate impongono un chiarimento sulla natura dell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Gli organi dell'Unione, sono dotati, in virtù dei Trattati, sia

istitutivi che regolanti il loro funzionamento, di potere normativo; specularmente, nei suoi paesi membri, è attribuita all'azione dei governi e dei parlamenti nazionali – loro necessarie controparti- la competenza ad concretare queste norme all'interno dei loro singoli ordinamenti. Anche se il rapporto tra Diritto primario dell'Unione e Diritto derivato di attuazione può apparire come il fulcro dell'intero sistema, questo è ben più ampio ed articolato. Altre categorie ne arricchiscono la disciplina delle fonti: alcune di queste furono previste fin dall'inizio nel testo dei Trattati, ed è questo il caso degli accordi internazionali che possono essere conclusi con gli stati terzi vincolanti sia per le istituzioni che per gli stati membri (art. 216, comma II TFUE); altre sono comparse nel corso della sua evoluzione, essendosi originate durante il suo graduale processo di arricchimento, dato dalla combinazione tra le successive modifiche subite dai Trattati del '57 e l'elaborazione giurisprudenziale della Corte di giustizia dell'Unione Europea; a questi sono da aggiungere recenti atti e procedimenti paranormativi, che, difficilmente collocabili all'interno delle summenzionate tipologie, nascono dall'implementazione di specifiche politiche attuate all'interno dell'Unione (e.g. decisioni prese in seno alle riunioni del centro di coordinamento europeo dei Ministri responsabili delle politiche finanziarie degli stati facenti parte il c.d. Eurogruppo, organo informale che ha ottenuto per la prima volta una sua base legale dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona grazie alle disposizioni in esso contenute all'interno del suo protocollo n. 14). È importante evidenziare come, sebbene i Trattati prevedano l'esistenza di organi dotati di poteri sovrani, i quali, possono essere esercitati non solo nei confronti degli stati ma anche dei loro stessi cittadini, data la loro richiamata parzialità, essi beneficiano per molti aspetti del loro funzionamento dei contributi provenienti dagli stessi ordinamenti nazionali. A complicare il quadro finora ricostruito valgono le considerazioni per cui, nonostante questa integrazione, dal 'punto di vista' dell'Unione Europea – e l'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia dal 1963 ad oggi sembra confermare questo assunto- le norme emanate siano vigenti anche in assenza di un intervento di recepimento. Inoltre, nei casi in cui un intervento normativo interno non venga esplicitamente escluso, o venga addirittura imposto, come ad esempio nel caso delle "Direttive" – atti suscettibili ad esplicare i loro effetti indipendentemente dall'adozione di un atto interno di recepimento, e comunque, anche dopo che ciò sia avvenuto- tale azione sarà espressione solo di un particolare modo di operare dell'atto utilizzato, nel quale potrà essere riconosciuto un riflesso del funzionamento decentrato dei poteri delle Istituzioni europee, piuttosto che una sua inidoneità ad operare nel singolo contesto nazionale. La discrasia esposta deriva dalla condizione per cui nella prassi alle norme dell'Unione solitamente venga riconosciuta immediata cogenza solo per quel che concerne la c.d. legislazione *self executing*; la quale non richiede l'intervento del legislatore nazionale avendo un contenuto puntuale e completo in grado d'essere direttamente applicato sul piano del Diritto interno (e.g. "Regolamenti"); viceversa, l'intervento attuativo dovrebbe sempre essere considerato come egualmente obbligatorio, essendo in merito gli stati chiamati a rispondere delle loro inadempienze. Dalla mancata esecuzione delle sentenze, nelle quali venga constatato l'inadempimento dello Stato riguardo l'obbligo di comunicazione delle misure di attuazione delle direttive, in base al disposto dell'art. 260 TFUE, è difatti possibile far derivare l'erogazione di sanzioni pecuniarie nei confronti dello stesso. L'applicazione di questo articolo, concedendo alla Commissione la facoltà di indicare, contestualmente alla proposta di ricorso, una indicazione sull'ammontare della sanzione, ha avuto una sua progressiva specificazione attraverso diverse comunicazioni

della stessa Commissione (da ultimo: SEC/2005/1658; SEC/2010/923; SEC/2010/1371; C(2012) 6106 final). Queste specificazioni, sono state determinate in base a criteri in grado di tener conto: della gravità dell'infrazione; del suo protrarsi nel tempo; della possibilità che questa garantisca realmente una funzione dissuasiva. Oltre a questi criteri si porta all'attenzione come l'aggiornamento nel calcolo delle sanzioni ritenute congrue alle circostanze sia stato reso necessario dall'adeguamento delle procedure all'allargamento dell'Unione; adeguamento originato da iniziative della Commissione dato il suo ruolo di "custode dei Trattati". Vale il ricordare che questo sistema sconta il suo mancato solenne riconoscimento data la 'bocciatura' ricevuta dal "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa", il quale al Titolo V (esercizio delle competenze dell'Unione), Capo I (disposizioni comuni), art. I-33, comma I (Atti giuridici dell'Unione) esplicitamente sanzionava come: "Le istituzioni, per esercitare le competenze dell'Unione, utilizzano come strumenti giuridici (...) la legge europea, la legge quadro europea, il regolamento europeo, la decisione europea, le raccomandazioni e i pareri (...)"; sostituendo con la "legge europea" e la "legge quadro europea", gli atti che nella terminologia corrente corrispondono al "Regolamento" ed alla "Direttiva". Dopo Lisbona la questione giuridica del rapporto tra ordinamenti nazionali ed ordinamento giuridico europeo è venuta centrandosi sull'interpretazione dell'art. 4, comma II TUE, e sulla sua idoneità a rappresentare un limite strutturale e funzionale all'influenza di quest'ultimo; in questa norma il problema del rispetto dell' "identità nazionale degli Stati membri da parte dell'Unione" (rectius: sovranità nazionale) si pone nella specificazione del concetto di "identità nazionale", sia nella "struttura fondamentale politica e costituzionale" che nelle "funzioni essenziali dello Stato". Questa "identità nazionale" non è affatto assorbita dall'appartenenza all'Unione; può subire "limitazioni consentite" nell'adempimento di "condizioni di ammissibilità" caratterizzate da una "prevalenza limitata" per effetto del concorrente principio di attribuzione, ma non può annullarsi. Il capovolgimento di questo paradigma non porterebbe solo ad una lesione nella stessa "identità costituzionale" della nostra comune Istituzione continentale – il cui motto fu sancito icasticamente nelle dichiarazioni n. 52 come "Uniti nella diversità" – ma esprimendo un preciso concetto giuridico limiterebbe la stessa effettività delle sue decisioni. Conseguenze della statuizione di questo "primato con riserva" sono state le sensibili modifiche operate dal TUE e dal TFUE al sistema delle competenze ed al quadro istituzionale dell'ordinamento giuridico europeo. Per quanto concerne questa materia il TUE al suo articolo quinto, in maniera simile a quanto statuito dal TFUE (art. 288-289-290-291-292), il quale modificando i Trattati previgenti, ha introdotto delle distinzioni tra norme di principio e norme di dettaglio, stabilisce difatti delle novelle al sistema delle competenze, attraverso un'applicazione rinforzata del principio di attribuzione, per quanto concerne quelle esclusive degli stati, venendo la loro limitazione stabilita in base alla realizzazione dei singoli obiettivi da questi prefissati. A completare questo mosaico si veda infine come le deroghe all'articolo 4; comma II TUE, precedentemente descritte – riguardanti principalmente l'aspetto strumentale del rapporto tra ordinamento giuridico europeo ed ordinamenti nazionali – non si estendono all'applicazione dei Diritti fondamentali "risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli stati membri", e che "fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali" (art. 6, comma III TUE). A differenza di quanto previsto per le strutture fondamentali dell'Unione e le funzioni essenziali dei suoi stati – per le quali è presente nei rapporti tra norme di differente natura un sistema di ambiti di applicazione preferenziali disciplinati dal principio di competenze – in questo campo, il primato del Diritto

UE, configurandosi con un carattere gerarchico superiore, dovrebbe essere assoluto. La legittimazione della tutela dei diritti fondamentali “come principio fondativo dell’UE” e “presupposto indispensabile della sua legittimità” (Consiglio Europeo, Colonia 3-4 giugno 1999, allegato IV), configurerebbe un primato comprendente anche i “diritti derivanti dagli obblighi internazionali comuni degli Stati membri” e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), esso dovrebbe concretizzarsi in una compenetrazione in grado di assicurare l’effettività dei diritti attraverso un dialogo tra le Corti capace di portare a forme di armonizzazione interpretativa; esempio di questa “europeizzazione” dei principi costituzionali nazionali è stata nel 2004 la Sentenza Omega, C-36/02, dove la “dignità umana”, principio sancito dall’art. 1 della Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca, ancor prima del suo riconoscimento formale all’art. 2 del TUE, fu elevato a “principio europeo”.

Tornando all’argomento in esame quanto detto sinora rappresenta una premessa necessaria al primo degli interrogativi che il testo curato da Lee Miles e Anders Wivel pone al suo lettore: le basi per uno studio empirico delle Istituzioni dell’Unione possono essere rintracciate solo in opere dalla forma sistemica, o anche solo parziale? Se i prelegòmeni di ogni orientamento teorico debbono tener presente l’individuazione in esso due concetti chiave, il primo per cui i fenomeni registrati avvengono all’interno di un “campo”, parte di un sistema di fattori coesistenti e mutualmente interdipendenti, con proprietà che non sono deducibili dalla sola conoscenza dei suoi isolati elementi, ed il secondo in base al quale all’interno nello stesso sia possibile riconoscere aspetti più semplici ed ordinati di altri, in grado di influenzarne la percezione – tanto quanto le condizioni prevalenti lo permettano – questo giudizio dubitativo di non scontata soluzione risulta centrale in questa ricerca. Allo stesso modo in cui la correlazione percepita fra le note agisce nella melodia, la percezione del ‘movimento’ in questo ‘sistema’, è data dal valore relazionale attribuito ai comportamenti in esso operanti. L’auspicio è che l’esempio riportato in questa opera possa rappresentare un ulteriore ‘mattoncino’ in vista dell’edificazione della comune ‘costruzione’ europea. La concezione politica generale a cui si intende pervenire sebbene sia estremamente impegnativa, dovendo essa essere la risultante dell’indirizzo espresso da, ormai, 28 parlamenti, è oltremodo urgente e necessaria. La questione difatti attiene a come raggiungere in ordine alla posizione del cittadino nello Stato ed alla valutazione degli interessi sociali riconosciuti degni di tutela una formulazione di principi capaci di conferire razionalmente ai medesimi o il carattere di norme cogenti o quello di direttive programmatiche. L’allargamento e l’affinamento delle conoscenze che in questa opera si intende promuovere non possono essere slegate dalla considerazione per cui il “contesto culturale” della nostra comunità sovranazionale costituisca il riferimento centrale dei suoi valori sociali e morali.

Simone Ferraro

E. RAFFIOTTA, Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello stato costituzionale in Europa, Bologna, Bononia University Press, 2013, pp. 344.

Oggi l'economia ha una dimensione globale e predominante rispetto a quella ordinamentale degli Stati nazionali, che paiono incapaci di uscire da una crisi iniziata ormai un ventennio fa. Gli operatori dei mercati finanziari sono infatti in grado di spostare ingenti capitali investendo in titoli di debito pubblico, segnando così non solo la stabilità politica ma anche quella economica e sociale di intere nazioni; al contrario, gli Stati possono incidere solo in parte, tramite le politiche che adottano, sulle scelte degli investitori, le quali dipendono spesso anche da analisi macroeconomiche regionali. In tale contesto di trasformazione si sono sviluppate dapprima delle aree di integrazione regionale e in seguito istituzioni come il WTO o il G6 (oggi G20), che hanno fatto parlare alcuni osservatori di una nuova *governance* globale in cui la sovranità è ripartita tra diversi soggetti e livelli. Negli anni più recenti ha assunto una nuova rilevanza anche il livello locale, in un processo di “glocalizzazione” (teorizzato da Zygmunt Bauman) che non fa venir meno il ruolo dello Stato ma lo trasforma, come punto di coordinamento verso l'alto e verso il basso. Un nuovo ordine che presenta però tratti ancora indefiniti, o, piuttosto, un nuovo “disordine” in cui si potrebbero delineare scenari inquietanti (la sostituzione del potere democraticamente legittimato con un ordine economico/tecnocratico); elementi questi che rendono l'analisi di Raffiotta particolarmente interessante per chi voglia inquadrare meglio il percorso evolutivo del governo dell'economia e i suoi possibili sviluppi e risvolti, anche da un punto di vista costituzionale. L'analisi parte dalla seguente domanda: se gli Stati membri dell'Ue, come tutti gli altri ordinamenti nazionali, stanno perdendo la loro funzione di chiusura nel governare l'economia, può l'Ue essere il nuovo vertice di chiusura? La ricerca indaga dunque diacronicamente le trasformazioni che hanno interessato il governo dell'economia a livello europeo partendo da tre *case studies* (lo Stato regionale italiano, la Repubblica federale di Germania e lo Stato autonomico spagnolo), tutti Stati le cui costituzioni tentano di governare l'economia distribuendo le competenze legislative e amministrative tra i diversi livelli territoriali. In tali ordinamenti, da un lato la crisi economica e i processi avvenuti a livello europeo hanno rafforzato il ruolo dello Stato centrale rispetto ai livelli inferiori; dall'altro lato essi si sono indeboliti verso l'esterno. Gli ordinamenti analizzati sono infatti accomunati dall'aver introdotto il pareggio di bilancio in Costituzione, in una fuga della politica verso la tecnica e verso la prevalenza della dimensione economica su quella statale. L'autore nota come, mentre le costituzioni economiche indagate, per differenti ragioni derivanti dai rispettivi processi costituenti, non esprimevano fin dall'inizio un chiaro modello economico, l'ordinamento comunitario nasce proprio da un modello economico ben delineato, fondato sulla libertà di circolazione (di merci, persone, servizi e capitali), sulla disciplina della concorrenza e sulla limitazione degli aiuti di Stato alle imprese; sarà per l'appunto l'affermazione di tale modello economico a consentire all'ordinamento europeo di espandersi in altri campi, come quello dei diritti fondamentali, attraendo a sé funzioni degli Stati nazionali. Non si tratta tuttavia di un semplice trasferimento di competenze, ma della costruzione di un sistema multilivello, come dimostrato dalla centralità del “principio di sussidiarietà”. Sistema multilivello che si sviluppa

ulteriormente nel passaggio dalla semplice unione monetaria ad una sorta di unione economica, seppure non ancora politica.

Da questo punto di vista, l'autore individua nei vincoli all'indebitamento posti dal *Fiscal compact* un punto di svolta epocale: infatti, come anticipato sopra, i vincoli all'indebitamento vengono introdotti direttamente negli ordinamenti costituzionali nazionali, oltre che in quello europeo. La decisione sul "quando" e sul "quanto" ricorrere al debito pubblico viene rimessa all'Europa, con rilevanti effetti anche sulle autonomie territoriali. Concludendo, Raffiotta fa notare che tutte le fasi del processo di integrazione europea sono state determinate da fasi di crisi economica, e questo rende poco prevedibile anche i futuri sviluppi. In ogni caso, la prospettiva non può essere la costruzione di un sistema federale – che significherebbe utilizzare i tradizionali strumenti dello Stato costituzionale all'interno di un ordine globale radicalmente nuovo-, ma per l'appunto un governo europeo dell'economia democraticamente legittimato, secondo quanto proposto dai teorici del costituzionalismo multilivello, da cui conseguirebbe la possibilità di adottare incisive politiche economiche comuni che guardino non più ai tradizionali confini territoriali ma a "regioni d'Europa" con caratteristiche simili. Trasformazioni che non possono non passare da una riforma dei Trattati e che dovranno in ogni caso fare i conti con un sentimento euroscettico sempre più diffuso, come dimostrato dalla forte affermazione dei movimenti che lo incarnano nelle ultime elezioni europee.

Valentina Tonti

G. Sanarelli, La cultura germanica e la guerra per l'egemonia mondiale, in Annuario dell'anno scolastico 1915-1916, Anno DCXIII dalla fondazione, Roma, R. Università degli studi di Roma, Tipografia Ditta F.lli Pallotta, 1916, pp. 22-77 *

SOMMARIO: 1. L'Università militante onora l'Università insegnante. – 2. Gli universitari tedeschi e la guerra. – 3. I filosofi precursori del pangermanesimo. – 4. Presunte basi antropologiche della supremazia teutonica. – 5. La dottrina antropologica del "Popolo Eletto" è un assurdo. – 6. La dottrina e il metodo della guerra germanica. – 7. La morale della cultura universitaria germanica. – 8. Organizzazione della scienza e misticismo della violenza. – 9. Il contagio pangermanistico nelle scuole. – 10. Il pangermanesimo non è una lotta per la vita. – 11. Il darwinismo e la guerra. – 12. Forza e diritto nella biologia umana. – 13. L'idea morale nello sviluppo della civiltà.

1. L'Università militante onora l'Università insegnante

Eccellenze, Signore, Signori,
Egregi Giovani.

La cerimonia tradizionale che ci raccoglie ogni anno in quest'Aula, riserbata alle più luminose giornate della nostra vita universitaria e alle manifestazioni spirituali della nostra opera educatrice, si compie, questa volta, in condizioni particolarmente solenni.

Mentre ci disponiamo a riprendere il nostro consueto lavoro, mentre si riaprono i laboratori ove, con assiduità costante, la gioventù studiosa si addestra alla serena ricerca della verità, allo scopo di diminuire sempre più la intensità delle nostre tenebre e per rendere sempre meno tribolata l'esistenza umana, il nostro pensiero si svolge altrove.

Si volge ai nostri allievi, ai collaboratori e ai colleghi, a tutta la balda gioventù nostra che, fra le nevi alpine o sul Mare Adriatico, combattono con valore antico, non una guerra di conquista ma una guerra di libertà, che rivendica agli uomini la santità della Patria e la forza del Diritto e che, imposta dalla nostra stessa integrità nazionale, si esplica oggi in una radiosa affermazione di italianità!

* Prosegue l'iniziativa di recupero sistematico delle [Prolusioni e dei Discorsi inaugurali agli anni accademici nel periodo compreso tra i due conflitti mondiali](#). L'occasione data dal centenario dalla "Grande guerra" invita ancora una volta a riflettere sulla contrapposizione tra Cultura e Civilizzazione esposta dall'antinomia tra Cultura e Stato di potenza, ovvero, tra quest'ultimo e lo Stato di diritto. Il monito espresso dallo stesso Sanarelli non ha perso difatti né d'attualità né di valore, se, oggi come ieri, innegabile appare che: «L'opera della civiltà consist[a] (...) nel sostituire, sempre più, nella società umana, il diritto alla forza (...) [in quanto] Solamente la forza, ispirata dal diritto, può servirsi della scienza, per diffondere le grandi idee di civiltà e di progresso che, prima o poi, finiscono sempre col trionfare nel mondo, perché la missione principale della scienza è quella di far conoscere la verità» (*ivi*, p. 29). Il Discorso inaugurale del Prof. Sanarelli, pronunciato nell'Aula Magna della R. Università di Roma l'11 Novembre 1915, ripercorre con una lunga analisi in che modo la cultura tedesca del periodo abbia ricostruito le possibili invarianze tra forza e diritto, ponendo il suo accento, alternativamente, sul come questi due elementi possano rappresentare, l'uno per l'altro, o l'aspetto strumentale o quello finalistico. Sebbene le riflessioni ivi contenute abbiano avuto come autore un Maestro della scienza medica italiana, dal 1920 Senatore del Regno, e, dal 1922 al 1923 Rettore della Regia Università di Roma, queste possono essere di valido sussidio sia nello studio delle scienze politiche che del diritto. Esse risultano tanto più preziose quanto più si prenda in considerazione come, la volontà dei reggitori di una qualsiasi comunità o Stato di rendere la vita dei governati il più possibile conforme alle individuali aspirazioni, si scontri necessariamente con l'ambivalenza degli strumenti a loro disposizione, per metà conoscitivi e per metà pratici; condizione per cui, la stessa scienza sul governo, nel corso della storia possa trovarsi ad essere soggetta a sue rifondazioni, causate dall'emersione di nuovi principi o circostanze di fatto. (simone ferraro)

Vadano, a tutti loro, il nostro omaggio rispettoso e il nostro saluto inaugurale di plauso e di ammirazione.

La lezione mirabile che Essi danno oggi a tutto il Paese col loro spirito esemplare di sacrificio, non può astrarre da quelle che essi hanno ricevuti in queste nostre aule universitarie.

Ancora una volta, l'Università militante onora, in Italia, l'Università insegnante!

Anche noi sentiamo, però, che fino a quando durerà questa guerra immane, non sarà facile il pensare ad altra cosa che non sia la guerra!

Ma se neppure in questo momento è possibile distogliere gli occhi dai confini della Patria già illuminati dal sole della vittoria, si può, senza cambiar direzione allo sguardo, spingerlo al di là, risalendo alle cause del gigantesco sconvolgimento che ha distrutto in pochi mesi il lavoro faticoso di oltre mezzo secolo.

Anche la nostra gioventù avrà molto da imparare, da una più precisa conoscenza dei fattori che hanno contribuito a spezzare, oggi, e forse per lunghissimo tempo ancora, i legami spirituali fra tanti popoli civili d'Europa.

2. Gli universitari tedeschi e la guerra

Questi fattori non sono comuni a quelli di tante altre guerre.

Questa guerra è intimamente connessa anche al movimento intellettuale di una grande nazione che, per circa mezzo secolo, ha esercitato un'influenza preponderante nell'alta cultura e nella vita universitaria di tutti i paesi civili.

Gli economisti che hanno studiato, sotto il loro punto di vista, la genesi del ciclone teutonico che sta inondando di sangue il mondo intero, credono di averne ravvisato le cause principali nella precarietà delle condizioni economiche e commerciali, create alla nazione germanica dagli avvenimenti mondiali svoltisi negli ultimi decenni.

Ma, pur non potendosi mettere in dubbio l'importanza dei fattori economici, che hanno esercitato sempre una grande influenza su tutti gli avvenimenti della Storia, lo studioso scorge, nella tragedia attuale, anche l'epilogo di una metodica preparazione psicologica, che ha preceduto di gran lunga l'apparire di qualsiasi fattore economico e, in pari tempo, vede le conseguenze ineluttabili dei funesti errori, anche biologici, accettati e alimentati per molti anni, da uomini di scienza, considerati fra i più autorevoli rappresentanti della cultura germanica.

Il personale intervento di queste notabilità nelle folle sopraffazione, che, insieme alla pace del mondo, ha miseramente travolto tante idealità umanitarie e sociali da esse medesime, altre volte, condivise e proclamate, ha indignato e disorientato tutto il mondo civile.

In altri tempi, le guerre erano, per lo più, affari di governanti e di soldati. Ma la guerra attuale, fra tante novità ingrate, ci ha riserbato anche quella di una vera mobilitazione intellettuale.

Un grande paese è stato iniziatore di altissime discipline intellettuali, che è stato assertore dei maggiori sistemi filosofici, e che era riguardato da tutti gli studiosi come la fucina più

ardente di ogni conquista nel dominio dell'ignoto, per il miglioramento della sorte dell'umanità, doveva procurare al mondo una ben triste delusione: quella di un assoluto deviamiento dalle funzioni normali del pensiero scientifico, piegato ai calcoli dell'odio e delle lotte micidiali!

Per noi, che crediamo sempre all'internazionalismo della scienza e alla sua virtù moralizzatrice, l'appello rivolto al mondo civile, dai più sapienti Maestri della cultura germanica, per esaltare il militarismo e per giustificare la violazione dei trattati, il tradimento della fede giurata, la distruzione delle città aperte, l'incendio delle biblioteche universitarie e i sistematici massacri di donne, di vecchi, di fanciulli, di ostaggi, di prigionieri e di cittadini inermi, rappresenta una inescusabile offesa alla maestà della Scienza!

Come è stato possibile che uomini di autentico valore intellettuale e maturi di età, abbiano potuto sanzionare col loro nome illustre l'apologia della crudeltà, della rapina e della devastazione sistematica? Come si spiega l'adesione delle Università germaniche ai disegni e alle gesta del militarismo conquistatore? E come, rivolgendo alle genti civili un sonoro appello, allo scopo di scagionare l'esercito tedesco, non solo per la guerra che esso fa, ma anche per il modo come la conduce, quegli scienziati hanno potuto evocare gli spiriti di due grandi Maestri: Wolfango Goethe e Emanuele Kant?

Ma Wolfango Goethe concepiva la Germania non come una nazione guerresca e conquistatrice, ma come una sorgente di arte e di grandezza morale; ed Emanuele Kant, autore di un "progetto di pace universale", pur non credendo alla possibilità d'una pace perpetua, pensava che, nel caso inevitabile di una guerra, si dovesse conservare ad essa un grande carattere di umanità e dettava, a tale intento, regole precise, nelle quali erano condannati gli assassinî, lo spionaggio, il saccheggio, l'imposizione di taglie e di tributi e la sopraffazione dei piccoli Stati.

Le regole del Kant deprecavano gli eserciti permanenti - il *miles perpetuus*, come egli si esprimeva - biasimavano financo i *Te Deum* dopo la vittoria che, secondo il grande filosofo idealista, contrastano con l'idea morale del Padre degli "umani" ed esprimono solo la soddisfazione infernale d'aver ucciso degli uomini!

Tanto il Goethe che Kant sarebbero, dunque, molto stupiti, oggi, nel trovare il proprio nome a piè di un documento nel quale si fa l'apologia dei misfatti della guerra e dove gli uomini più rappresentativi delle Università germaniche affermano la propria solidarietà con le tristi gesta del militarismo, riguardato come il genio tutelare della civiltà tedesca.

Ma la generazione attuale, che segue da un secolo la preparazione del pensiero tedesco, quale si è venuto plasmando metodicamente sui banchi delle scuole e nelle aule universitarie, riconosce, piuttosto, che i sofismi inumani coi quali si cerca ora di legittimare l'opera dell'imperialismo germanico, non sono che le fatali conseguenze del misticismo filosofico, di una esaltazione antropologica e di una errata concezione di dottrine biologiche, invocate a difesa dell'odio e dello spirito di egemonia e di sopraffazione.

Noi crediamo che nel momento storico più tragico che abbia mai attraversato la povera umanità, spetti ai Maestri anche il compito di illuminare la gioventù intorno agli effetti deleteri di certe dottrine.

Queste dottrine, blandite per un mezzo secolo intero, in nome del progresso intellettuale e materiale dell'umanità, hanno fatto oggi dubitare persino del valore morale della scienza e del suo stesso potere di civilizzazione.

3. I filosofi precursori del pangermanesimo

Da molto tempo, invero, le presunte dottrine scientifiche del pangermanesimo, sulle quali pesa forse la maggiore responsabilità di questo pauroso ritorno alla più oscura barbarie, si stanno elaborando nelle Università e nelle Scuole, prima di affermarsi con le armi, nel mondo che noi vediamo, pultroppo, ogni giorno.

Le razze latine hanno commesso la colpa di non richiamare, prima d'ora, un'attenzione bastevole su questa idea, che è già da tempo profondamente radicata nella mentalità germanica: che il mondo intero debba diventare cliente del lavoro tedesco e che nessuna impresa sia al di sopra delle forze materiali e morali del popolo tedesco.

La insufficiente nozione del vero significato di questa idea, allo scoppiare della guerra, ha fatto chiedere, a molti uomini di senno, quale motivo avesse l'impero germanico di scatenare un siffatto cataclisma, mentre godeva di una prosperità materiale e di un prestigio morale senza precedenti.

Ma lo scopo c'era, e consisteva nella realizzazione del sogno antico, accarezzato dai maggiori pensatori e fomentato dai più eminenti scrittori tedeschi: l'egemonia universale mercè la sostituzione e il dominio della razza germanica sulle razze celto-latine, riguardate come razze decadenti e ritardatarie e, come tali, immeritevoli di sopravvivere.

Un illustre filosofo tedesco, Guglielmo Wundt, in una conferenza tenuta lo scorso anno e riprodotta per intero in una raccolta periodica molto diffusa "*Conferenze e Prolusioni*", discorrendo della guerra attuale, ha detto che: "lo spirito di una Nazione trova il suo esponente più fedele nella sua filosofia divenuta popolare e dominante".

Questa affermazione dell'autorevole professore della Università di Lipsia risponde al vero.

Gli insegnamenti dei maggiori filosofi tedeschi, dal secolo XVIII in poi, non hanno, infatti, avuto altro intento che la progressiva preparazione psicologica del popolo germanico verso la grande guerra d'oggi.

È facile dimostrare che essi sono stati i precursori e gli ispiratori, inconsapevoli o meno, di questo immane conflitto.

Emanuele Kant è stato un filosofo pacifista e internazionalista, ma la sua massima: "l'ordine sociale perfetto è l'ultima espressione della cultura" è forse responsabile di tutti i sistemi filosofici che, per oltre un secolo, hanno esaltato e traviato l'orgoglio teutonico.

Nessun'altra concezione dottrinale ha, forse, arrecato, involontariamente, più danno all'umanità di questa proposizione kantiana; "la perfezione per sè e la felicità per gli altri" che aveva, forse, l'ingenuo e lodevole intento di indicare la via della perfezione umana.

Questa dottrina ha fatto scuola in tutta la Germania, ove, fino dal secolo XVIII, si cominciò a sognare l'avvento della età dell'oro e ad accarezzare la grandiosa utopia di beneficarne il mondo intero!

Emanuele Kant aveva detto: “opera sempre secondo una massima tale che tu stesso possa volere assurta a legge universale”; ciò che, in altri termini, significa: “solo se questa massima è degna di essere accettata da tutti, tu puoi obbedirle con sicura coscienza”!

Ma gli zelanti discepoli hanno deformato questo nobile e grande pensiero, trasformandolo nel dogma: “erigi la tua massima a legge universale e imponila a tutti”.

Lo sviluppo del pensiero filosofico tedesco, da quell'epoca in poi, non è stato che una progressiva infatuazione di questa errata tesi kantiana.

Le celebri conferenze di Giovanni Fichte alla “Nazione Tedesca” pronunciate nella Rotonda del palazzo dell'Accademia di Berlino, fra il dicembre del 1807 e il marzo del 1808, mentre la capitale dell'antico regno di Prussia era occupata dagli eserciti napoleonici, avevano per iscopo la riforma politica e la educazione dei cittadini per la riconquista dell'indipendenza nazionale, ma in esse si celebrava già lo Stato prussiano come futuro educatore del genere umano e si identificavano gli interessi del popolo tedesco con quelli dell'umanità intera.

Il Fichte riguardava il popolo tedesco, fino da allora, come il popolo privilegiato e scelto da Dio per salvare la umanità; la lingua tedesca, egli diceva, è l'unica lingua viva e il popolo tedesco è l'unico popolo capace di vita!

Considerando la grande influenza che esercitò l'opera del Fichte nella formazione della coscienza nazionale tedesca, non è difficile capire come siffatte aberrazioni abbiano potuto costituire le basi spirituali di quel pangermanesimo col quale si trova oggi alle prese l'Europa intera!

Le idee del Fichte non erano completamente nuove.

Prima di lui, Giovanni Herder, avversario della dottrina kantiana, aveva ricostruito la storia del mondo, come preparazione all'avvento dei Teutoni, e Federico di Hardenberg, amico dello stesso Fichte, aveva predicato, anche prima del 1800, che la Germania era al di sopra di tutti gli altri popoli europei e stava preparando l'avvento superiore di una *cultura*, che avrebbe dovuto darle una preponderanza schiacciante sulle nazioni vicine.

Da quell'epoca, l'idea della cultura assunse, in Germania, il carattere di una vera ossessione.

L'Hegel, che sostituì il Fichte nell'Università di Berlino e che ebbe anche una maggiore influenza del suo predecessore, sviluppò all'estremo quella superstizione statale, che ha finito col militarizzare la Germania e coll'inculcare nelle popolazioni una fiducia illimitata nella superiorità del germanesimo.

Secondo l'Hegel, lo stato è l'idea suprema della ragione, quindi la suprema realtà obiettiva. Si deve, non soltanto obbedirgli, ma venerarlo come un Dio!

D'allora in poi, Dio - il Dio germanico beninteso - diventa per i Tedeschi il compendio e il simbolo delle loro ambizioni, cioè l'espressione mistica della loro comune volontà di possanza e di dominio nel mondo.

Giorgio Hegel è stato, insomma, il grande profeta del pangermanesimo. Egli ha contribuito, più di ogni altro suo predecessore, a dare ai Tedeschi una incommensurabile idea di se stessi e a teorizzare sul tema della forza bruta, proclamando per primo che: “il successo ottenuto con la forza rappresenta la misura stessa del diritto”.

Quando si rifletta che l'Hegel ha ispirato l'insegnamento giuridico di tutte le Università germaniche e che le sue dottrine sono state l'alimento e la guida spirituale della maggior parte dei funzionari tedeschi, si comprenderà, di leggeri, quali debbano essere stati i frutti di queste massime filosofiche.

Avviatasi per questa via pericolosa, la filosofia tedesca non conobbe più limiti.

Il generale David Scharnhorst, il celebre Capo di Stato Maggiore del Blücher, e i suoi collaboratori, si vantano, più tardi, di aver impresso per sempre, anche nell'esercito prussiano, il carattere di una seria cultura, il cui trionfo sarebbe stato il trionfo di Dio sulla terra e la disfatta della civiltà latina.

Il filosofo Federico Schelling, condiscipolo dell'Hegel e suo successore nella cattedra di Berlino, si domandava se il destino dell'uomo tedesco non fosse semplicemente "l'immortale destino dell'uomo", nel senso che esso solo sia capace di superare tutte le fasi del perfezionamento, per raggiungere la più alta e più ricca unità di cui si possa essere capace la natura umana!

Più tardi, nel 1842, Augusto Schlegel, uno dei capi del romanticismo tedesco, conclude, addirittura, che la Germania riassume il gusto artistico degli Italiani, la logica dei Francesi, l'ingegno storico degli Inglesi, la poesia e il patriottismo degli Spagnuoli. Secondo questo storico insigne, lo spirito germanico riunirebbe queste quattro forze elementari in una coscienza viva, per far rivivere il così detto "verbo imperituro". Questo "verbo imperituro" o divino, l'aveva già detto Schelling, s'incarnava, beninteso, nell'uomo tedesco, educatore provvidenziale dell'umanità!

Di questo passo si finì, a poco a poco, per compiangere la triste sorte dei popoli che non avevano avuto il bene di nascere tedeschi e si cominciò a predicare la necessità della diffusione della cultura e della forza tedesca.

Alcune manifestazioni di questa attività letteraria e filosofica assunsero l'aspetto di veri deliri di grandezza.

Persino il mistico Schleiermacher, professore di teologia all'Università di Berlino, innanzi a questa radiosa visione della nuova attività teutonica, non poté trattenersi dall'esclamare: "io mi impadronisco del mondo intero!" e lo Schelling, filosofo panteista e idealista, preso quasi da vertigine alla idea della vagheggiata conquista, si proclamava senz'altro: "il padrone della natura".

4. Presunte basi antropologiche della supremazia teutonica

Tutti questi filosofi, storici, romantici e sognatori, hanno dominato nelle scuole tedesche, durante la prima metà del secolo scorso, esaltando più generazioni di discepoli con le generose, ma violente utopie del kantismo, nella persuasione di calcare le orme del grande Maestro e allo scopo di raggiungere e di imporre, con l'amore o con la forza, la felicità universale!

Ma l'apparente innocuità delle mistiche visioni di questi ricercatori della perfezione umana cominciò ad assumere atteggiamenti ben più precisi e pericolosi, allorché, dopo il 1850, entrò in azione anche l'influenza di talune dottrine antropologiche, che finirono coll'eccitare al massimo grado la mentalità del popolo germanico, facendogli credere scientificamente dimostrata la sua superiorità intellettuale e morale sopra gli altri popoli della terra e lasciandogli intravedere il prossimo avvento della sua effettiva supremazia sul mondo intero!

Questa credenza nella superiorità della razza germanica e nella sua missione conquistatrice e provvidenziale, che già si scorge negli scritti di Lutero e degli autori del Rinascimento tedesco, che aveva ispirato l'ardente patriottismo di Teodoro Koerner, il Tirteo della Germania, che aveva trovato dei punti di appoggio nell'ideologia di Fichte e dell'Hegel, si trasformò, infatti, in una dottrina scientifica nazionale, con la divulgazione delle opere di Durand de Gros, del De Lapouge e dell'Ammon e con la riesumazione degli scritti del De Gobineau, fatta da Lodovico Woltmann.

Il Durand de Gros, che è stato il fondatore dell'analisi antropologico-sociale e della morfologia delle classi e delle civiltà diverse, aveva pubblicato, nel 1868, uno studio sugli indici cefalici degli abitanti dell'Aveyron.

Da quello studio egli si era creduto autorizzato a trarre le seguenti conclusioni: 1° che gli uomini urbani sono più dolicocefali, ossia hanno il cranio più lungo, dei campagnoli; 2° che anche le classi sociali superiori sono più dolicocefale delle classi sociali inferiori.

Più tardi, un altro studioso francese, il Wachter de Lapouge, e un bavarese, Otto Ammon, estendevano le osservazioni metriche sulle diversità antropologiche delle classi sociali, fissando quelle che essi chiamarono le dodici leggi dell'antropologia. In sostanza, essi trovarono che le classi più ricche, o superiori, le popolazioni che occupano i terreni più fertili, i gruppi urbani e le correnti migratorie, sono dolicocefali, o meno brachicefali, delle classi inferiori e delle popolazioni che occupano terreni meno produttivi. In altri termini: il cranio largo sarebbe indice di inferiorità e il cranio allungato sarebbe indice di superiorità antropologica.

Partendo, inoltre, dal principio, esatto in sé, che in Europa esistono tre tipi di razze ben distinte: l'*homo alpinus*, che è brachiocefalo, l'*homo germanicus* che è dolicocefalo biondo e l'*homo mediterraneus* che è dolicocefalo bruno, il De Lapouge e l'Ammon conclusero che l'uomo dolicocefalo biondo, detto anche *homo germanicus*, è precisamente quello che si trova più frequentemente nelle classi ricche, nelle migrazioni e negli individui più nobili e più intelligenti, che, perciò, l'*homo germanicus* rappresenta il tipo umano di razza superiore.

Tutte queste teorie, le quali nella loro riproduzione e nella loro divulgazione, venivano poi esagerate, male esposte, quindi mal comprese, finirono coll'essere anche assai deformate.

La deformazione principale fu questa: poichè, in base alla dottrina dell'antroposociologia e della psicologia delle razze, il dolicocefalo biondo, era stato chiamato dagli antropologi "*homo germanicus*", essendosene trovati in Germania, i più antichi avanzi preistorici, le qualità dell'*homo germanicus* vennero estese a tutta la razza tedesca!

Si disse, quindi, che la razza tedesca era la razza superiore, e questo preteso accertamento finì per formare le basi scientifiche del pangermanesimo contemporaneo.

L'ironia della sorte volle sì che questa esaltazione antropologica tedesca trovasse il suo appoggio, certamente involontario, nella traduzione dell'opera di un paradossale, ma erudito, istoriografo e diplomatico francese, il De Gobineau.

In un libro che era già venuta alla luce da molto tempo, nel 1885, ma che era forse sfuggito ai più, il De Gobineau, aveva cercato di dimostrare il differente valore delle quattro razze fondamentali, come elementi di civiltà.

Secondo la tesi gobiniana, l'umanità non potrebbe progredire se non per opera dell'uomo bianco, il quale avrebbe potuto raggiungere, a quest'ora, un ben più alto grado di perfezione, se non fosse imprudentemente incrociato con elementi inferiori, soprattutto con elementi semitici, che rappresenterebbero un ramo impuro e dissolvente, derivato forse da un remoto incrocio dell'uomo bianco con l'uomo nero.

I soli bianchi autentici sono ariani che, alla nobiltà della forma, associano il dono prezioso dell'intelligenza superiore. L'unione dei semiti con gli ariani, avrebbe prodotto dei tipi intermedi il cui valore è tanto più basso quanto maggiore fu l'innesto del sangue semitico. E poichè Greci, Romani, e Latini non sarebbero che il prodotto di questa mescolanza, la loro civiltà decadde, quando la purezza del loro sangue ariano raggiunse il più alto grado di contaminazione semitica. Il solo gruppo etnico che sia rimasto puro, o quasi puro, sarebbe, dunque, quello germanico, rappresentato da uomini grandi, dai capelli biondi, dagli occhi cerulei e dal cranio allungato.

Oltre a ciò, il De Gobineau aveva sviluppato anche l'idea che, nel seno dell'umanità non si trovi che un piccolo pugno di uomini veramente geniali e che la loro distribuzione e la loro quantità, pressì questo o quel popolo, determini sempre il fiorire o il declinare delle civiltà rispettive.

Queste vecchie idee dell'autore francese vennero, naturalmente, divulgate in Germania, e interpretate come un appoggio non sospetto e decisivo in favore delle teorie sulla superiorità della razza tedesca.

Esse suscitarono tanto entusiasmo e accesero tali passioni che si fondò, soprattutto per iniziativa di Ricardo Wagner, anche una "Società Gobineau", e Giuseppe Arturo Gobineau, venne, da taluni ammiratori tedeschi, paragonato a Ottone di Bismarck, perchè aveva rilevato, per primo, alla stirpe eletta della terra, la sua evidente superiorità su tutte le altre rimanenti classi del globo abitato.

Più tardi, il Woltmann, la cui opera sull'*Antropologia Politica* è, anch'oggi, vangelo per tutta una scuola che ha molti seguaci e dispone di Riviste di propaganda, s'incaricò di fissare e di esemplificare queste vedute, cercando di dimostrare che tutti gli uomini superiori, sebbene nato in Italia e in Francia, sono sempre stati di tipo dolico-biondo, cioè hanno avuto occhi cerulei, capelli biondi, cranio lungo o tracce di tali caratteri. Così, a poco a poco, si finì col voler dimostrare che persino Dante, Raffello, Benvenuto Cellini, Lorenzo Ghiberti, S. Francesco d'Assisi, Michelangelo e Leonardo furono discendenti del ceppo germanico.

Sicuro: l'Alighieri non sarebbe una corruzione di Aldiger, Buonarroto di Bohnrodt e Vinci di Vinke!

È ben vero che molti tedeschi non hanno condiviso queste bizzarrie storiche e antropologiche, sebbene immensamente lusinghiere per l'amor proprio germanico, ma esse hanno avuto una grande diffusione e una larga accoglienza in tutte le classi sociali.

L'istoriografo Gustavo Freytag, professore dell'Università di Breslavia, ebbe persino il coraggio di giustificarle dicendo che, dopo tutto: "un popolo ha sempre il diritto di interpretare il passato nel senso delle proprie aspirazioni e dei propri disegni".

E un altro professore dell'Università di Königsberg, Federico Giesebrecht, ha poi raggiunto il colmo dell'originalità scrivendo, a tale proposito, che: "la storia pura e imparziale non può convenire a una nazione appassionata e bellicosa come la Germania!"

Non deve, dunque stupire se tali deformazioni storiche e filosofiche abbiano raggiunto la loro maggiore fioritura nella recente e voluminosa opera dello scrittore e viaggiatore inglese; Houston Stewart Chamberlain, ove si trova ampiamente sviluppata la più inverosimile esaltazione della germanolatria.

Lo Chamberlain è ora domiciliato a Beyreuth, ove ha sposato la figlia di Riccardo Wagner.

I capisaldi della tesi, svolta dallo Chamberlain con una dovizia di fatti, di considerazioni e di premesse che rilevano, forse, la debolezza intrinseca delle deduzioni, sono, in sostanza, i seguenti: il germanesimo è la sola cosa buona e bella; la scienza è una invenzione germanica; la nozione di scienza e di religione, quale è concepita dal pensiero germanico, non deve essere accettata come tale perchè ritenuta giusta, ma essa è giusta in quanto è adottata dal popolo tedesco; il germanesimo è sinonimo di civilizzazione; tutto quello che esiste e che si è fatto di buono in Europa non può essere che di origine e di opera germanica; venire oggi a Roma è passare dalla civiltà più raffinata e dall'alta cultura alla semi-barbarie; senza i Tedeschi distruttori dell'Impero Romano (vale a dire senza l'avvenimento più infausto di tutta la storia!), non si sarebbe avuta la salvezza dell'Europa; il militarismo è lo strumento indispensabile della cultura germanica, la quale fonda sullo sterminio le sue migliori speranze di supremazia; gli Italiani sono ormai dei ritardatari "inguaribili"; gli uomini non avrebbero, insomma, da rimpiangere che una cosa sola, e cioè, che i Tedeschi non abbiano fatto una completa ecatombe, dovunque il loro braccio trovò, in passato, una preda da colpire!

Queste aberrazioni storiche e siffatti giudizi paradossali, dovevano rispondere molto da vicino alla mentalità del popolo tedesco, se, appena pubblicati, i due grossi volumi dello Chamberlain trovarono subito oltre centomila acquirenti e se lo stesso Imperatore credè di largire un premio vistoso allo scopo di divulgarli in tutta la Germania e ne premia oggi l'autore con la Croce di Ferro!

La sorella di Federico Nietzsche, in una lettera inviata di recente a un giornale di Berlino, nella quale essa rivendica al poeta filosofo di Zarathustra il vaticinio della guerra attuale, racconta come "oggi sul fronte non si leggano che le opere di Nietzsche, come il suo nome corra per le trincee e le sue frasi siano gridate nelle battaglie!"

E ciò ha un alto valore sintomatico, perchè nelle opere del Nietzsche, che era bensì prussiano, ma di origine polacca, sono rivolti, all'indirizzo della Germania e della sua orgogliosa cultura, i più virulenti sarcasmi!

“I Tedeschi sono incapaci di intendere il sublime”, egli ha lasciato scritto; “la Prussia moderna è una potenza altamente pericolosa per la cultura”; “la cultura tedesca non è che della barbarie stilizzata”; “ovunque si distende la Germania, essa soffoca la cultura”; ecc.

Egli nega, persino, al popolo tedesco la sua vantata cultura, perchè, secondo il Nietzsche, la cultura suppone l'originalità, il gusto e l'armonia: tutte cose sconosciute ai discendenti di Arminio, i quali non posseggono che una forma inferiore di cultura; cioè la scienza pesante, faticosamente assimilata, fatta di imitazione e di confusione.

“La scienza germanica, afferma, infine, il Nietzsche, è il contrario della scienza latina, che è fatta di profondità e di chiarezza”.

Non sono, dunque, le espressioni lusinghiere per l'amor proprio e per lo smisurato orgoglio della razza germanica che attorno alla persona di Federico Nietzsche hanno risuscitato, oggi, simpatie e idolatrie, paragonabili soltanto a quelle ispirate, un tempo, Riccardo Wagner!

La ragione per cui l'autore dell'*Ecce Homo* è oggi l'ideale delle trincee germaniche è di ben altra natura e vale la pena di averla ben presente.

Federico Nietzsche rappresenta, oggi, il simbolo di tutte le aspirazioni della mentalità germanica. L'inventore del *superuomo*, non ha forse preconizzato di più di ogni altro, nelle sue opere, il culto della violenza e della rapina come la meta suprema della morale e della civiltà universale? non ha egli affermato che “la morale è un sintomo di decadenza?”, che: “niente è più vero oggi di quanto era ritenuto tale in passato?”, non ha egli sempre cantato la guerra, affermando che “la guerra è necessaria allo Stato come lo schiavo alla società?”, che “la guerra esalta i popoli e deve essere bandito in essa ogni sentimentalismo?”, che “i Greci ci hanno additato il modo di condurla, insegnando che il vinto appartiene al vincitore, colle donne, i figli i suoi beni e il suo sangue?”, che “la forza dà il primo diritto, e “che non v'ha diritto che non sia appropriazione, usurpazione e violenza”?

Federico è morto pazzo, ma i tedeschi che divorano e appetiscono oggi le opere sue, diventate la lettura preferita nelle trincee, non ci fanno forse pensare che il solo sviluppo della cultura, quando pretenda di bastare a se stessa o quando si ponga al servizio di sentimenti volgari o di appetiti malsani, può condurre alla più feroce delle barbarie?

5. La dottrina antropologica del “Popolo Eletto” è un assurdo

E non è a dire che tutte queste dottrine stravaganti, in quanto esse potevano sembrare fondate sopra argomentazioni scientifiche, storiche o psicologiche di qualche consistenza, non siano state, a tempo debito, autorevolmente confutate e combattute!

L'interpretazione pangermanistica delle osservazioni antropologiche del De Lapouge e dell'Ammon, venne impugnata dal Fouillée in Francia, e soprattutto, dal Colajanni e dal Niceforo in Italia.

Questi autori dimostrarono tosto che non esistono affatto razze superiori o inferiori, ma razze psicologicamente diverse.

Tale diversità, a seconda del momento storico o dei metodi di organizzazione sociale, fa sì che l'una o l'altra delle due razze si trovi meglio preparata nella lotta per la vita.

Coloro i quali riguardano quella tedesca come una razza superiore, dimenticano che non esiste una razza tedesca; ma popoli tedeschi e che un popolo si compone di varie razze.

Oltre a ciò, se è vero che una minor parte dell'attuale popolo tedesco è composta di quella tale razza ariana dolicocefala, che è riguardata come superiore, la maggior parte è, invece, composta di brachicefali, cioè di presunti elementi inferiori.

La razza dolicocefala bionda, abita, poi, diversi altri paesi: il Belgio, l'Olanda, una parte del nord della Francia, la Svezia, la Norvegia e segnatamente l'Inghilterra, e la razza dolicocefala bruna tutto il bacino del Mediterraneo.

Anzi, il Sergi afferma che l'ariano autentico non era nemmeno un uomo grande e biondo, ma piccolo e bruno!

Tutta questa costruzione antropologica di superiorità etnica basata sul presupposto che esista realmente una razza superiore e che questa razza, la razza ariana, possa essere oggi rappresentata, sia pure da una piccola parte, della popolazione germanica, che ne sarebbe il tipo meno contaminato, è, ben lungi dall'essere scientificamente dimostrata.

Le ricerche dell'Ujfalvy, nell'alta Vallata del Zeraf Chan, nella Russia Asiatica, considerata dagli studiosi come la culla della razza ariana, non hanno trovato alcun vestigio dell'ariano originale.

Forse, l'ariano non è neppure mai esistito, e sono già molti coloro che ritengono che esso sia stato immaginato dai filologi per spiegare la parentela di certi linguaggi.

Nella sua opera sul "*Pregiudizio delle razze*", il Finot si è, infatti, divertito a descrivere i molteplici aspetti sotto i quali il prototipo dell'ariano germanico è stato, volta a volta, rappresentato dai vari antropologi!

È, perciò, errore fondamentale confondere l'uomo dolicocefalo col popolo tedesco, e questo errore avrebbe dovuto far crollare, da solo, tutta la artificiosa costruzione antropologica del pangermanesimo.

Nella sua "Antropologia delle classi povere" Alfredo Niceforo ha esaurientemente dimostrato come le differenze fisiche e psicologiche fra le classi riguardate come superiori e le classi considerate inferiori, non sono dovute a differenza della razza, ma alla diversa distribuzione delle attitudini umane, attitudini individuali e innate, d'accordo con le pressioni economiche, sociologiche e fisiche dell'ambiente.

Il fatto vero è che tutti i popoli d'Europa sono il prodotto della mescolanza di una infinità di razze, che hanno successivamente i rispettivi territori.

Sarebbe un errore, dice il Perrier, voler considerare qualcuno di questi popoli come il rappresentante genuino di una razza omogenea, dotata di qualità invariabilmente ereditarie.

Talvolta, egli osserva, un certo numero di essi si associano e si fondono per costruire quella che noi chiamiamo una nazione. Ma questo aggruppamento non può essere il frutto di una conquista. L'Austria, ad esempio, non è una Nazione.

Perchè si formi una nazione è necessario che interessi comuni avvincano i popoli che debbono costituirli e che intervenga un'autorità superiore per cementare la loro unione.

La comunanza delle aspirazioni di essa reca, più tardi, l'unità degli spiriti e l'unità della mente!

In quanto, poi, alla pretesa superiorità della razza germanica, è storicamente dimostrato che i barbari germani non sono lentamente usciti dalla barbarie, se non ponendosi a contatto con la civiltà greco-latina e non hanno progredito che seguendo le vie già da altri dischiuse.

Se vi sono delle razze nobili, queste sono precisamente le razze mediterranee la cui superiorità intellettuale si è manifestata non solo nell'antichità, ma anche nel Medio Evo, nel Rinascimento e in tutto il periodo classico.

Non è un secolo appena di sviluppo prevalentemente industriale conseguito dai paesi del Nord, osserva il Souday, che può offuscare la civiltà ultra millenaria dei paesi mediterranei!

Anche l'aberrazione scientifica del pan-arianismo teutonico militarizzato, che pretende di civilizzare l'umanità con la forza, è ridotta a nulla dagli insegnamenti della storia.

L'Oriente fu ellenizzato dalle vittorie di Alessandro e il mondo Romano dalla caduta della Grecia che, vinta dai Romani, dominò intellettualmente i suoi vincitori.

Lo disse anche Orazio: *Graecia capta, ferum cepit victorem!*

Roma non impose alla Gallia la civiltà latina, ma fu la Gallia che assimilò spontaneamente la lingua e i costumi latini.

I barbari che nel quinto secolo invasero l'impero, furono costretti a piegare il proprio spirito alla mentalità e agli usi del mondo cristiano.

È la prima volta che una nazione, per mezzo dei suoi scrittori, dei suoi scienziati e dei suoi uomini di Stato, proclama la necessità della guerra al mondo intero, per far trionfare una data civiltà, anzi una determinata cultura, che ha la superba pretesa di essere la sola cultura compatibile col progresso umano!

6. La dottrina e il metodo della guerra germanica

Qual meraviglia, dunque, se le non celate aspirazioni alla egemonia mondiale, se la concezione mistica del pangermanesimo, trovarono, fin da principio, anche fra le classi militari tedesche, il più largo consenso e i più ferventi seguaci?

Al principio di questa guerra, il mondo civile si è stupito nel vedere pubblicamente sostenuti, anche in autorevoli periodici tedeschi, principi di inaudita crudeltà, come ad esempio, questo apparso nella *“Koelnische Zeitung”* del 10 febbraio del corrente anno: “la colpa commessa da un solo deve essere espiata dalla collettività intera alla quale appartiene il colpevole, periscano gli innocenti, non tanto perchè il reato è stato commesso, ma perchè non si commetta più in avvenire”.

Ma questa mentalità non è nata con la guerra: essa si stava formando da molto tempo nell'anima militare germanica!

Il Generale Carlo von Clausewitz, già direttore della Scuola di guerra di Berlino, il più grande teorico tedesco della guerra, che fu maestro spirituale di molti generali contemporanei, del Moltke, del von Blume, del von Hartmann, del von Bernhardi, ecc., nella sua voluminosa opera postuma, intitolata *“La guerra”*, pubblicata nel 1832, ha affermato e sviluppato, per primo, le più spaventevoli e ciniche dottrine della guerra, cooperando potentemente alla formazione della odierna mentalità militare germanica.

“La guerra, egli ha lasciato scritto, è un atto di violenza destinato ad obbligare l'avversario a seguire la vostra volontà ... Nell'uso di questa violenza non vi sono limiti ... Non si saprebbe introdurre nella filosofia della guerra un principio di moderazione, senza commettere una assurdità”.

“L'umanità col nemico è una imperfezione tecnica”!

Secondo il Clausewitz, il diritto della requisizione nelle regioni conquistate “non ha altri limiti che l'esaurimento, l'impoverimento e la distruzione del paese”.

Su questi dogmi del loro primo maestro, tutti i grandi capi militari tedeschi d'oggi, hanno creato, poco a poco, una dottrina della guerra metodica, filosofica e ragionata!

L'espressione “guerra civilizzata” - ha scritto il generale Giulio von Hartmann nel suo libro intitolato *“Le necessità militari e l'umanità”* - non si capisce, e implica una contraddizione irriducibile. Il combattere ha bisogno della passione. Ogni sforzo militare è personale ed esige che il combattere che compie lo sforzo sia totalmente liberato dagli impacci della legalità ... Violenza e passione: ecco le due leve principali di ogni atto bellicoso e di ogni grandezza guerresca!”

E più innanzi: “Le sciagure e le miserie profonde della guerra debbono essere risparmiate allo Stato nemico ... Quando la guerra nazionale è dichiarata, il terrorismo diventa un principio militarmente necessario ... Le necessità militari non debbono stabilire alcuna distinzione fra la proprietà pubblica e privata; esse rivendicano il diritto di prendere quello

che occorre dovunque e in qualunque modo!” - “Il saccheggio e il furto rimangono reati tanto di guerra che in tempo di pace, ma, all’atto pratico, non sarà sempre possibile distinguere se si tratti di reato o di un atto illecito!”

Nel suo libro *“Sulla strategia”*, il generale Guglielmo von Blume soggiunge che: “il danno più efficace che si possa causare al nemico è il fare man bassa sul suo territorio! A misura che le grida di disperazione si leveranno più strazianti dalla regione invasa e che la vita economica sarà più difficile, il nemico sentirà piegare la sua volontà di resistere ... “ e, fedele alla tesi del Clausewitz, avverte che: “il miglior metodo di guerra è l’invasione dei territori nemici, non tanto per conservarli quanto per trarne contribuzioni o semplicemente per devastarli”!

Del resto, queste dottrine militari di violenza, di prepotenza e di terrorismo trovarono ben presto anche i loro filosofi, i loro volgarizzatori intellettuali e persino i loro predicatori nelle chiese!

Il decano dei filosofi tedeschi viventi, Adolfo Lasson, oggi professore onorario della Università di Berlino, in un opuscolo stampato fino dal 1868, intitolato “La guerra e lo scopo ideale della cultura”, ebbe il coraggio di sostenere questi aforismi: “Fra gli Stati non c’è che una forza di diritto: il diritto del più forte” - “Uno Stato non può commettere delitti” - “Osservare i trattati non è questione di diritto, ma è questione di interesse” - “La guerra è la parte principale del dovere di uno Stato; uno Stato il quale non sia organizzato che per la pace non è un vero Stato ...” - “La legalità è l’amica del debole” - “il diritto all’indipendenza non è un diritto innato in un popolo” - “Un popolo di alta cultura, ma poco favorevole all’azione militare dello Stato, deve obbedire al barbaro, la cui organizzazione politica e militare sia superiore, ecc. ecc. “.

Anche Enrico Treitschke, istoriografo ufficiale del regno di Prussia, amico intimo del Principe di Bismarck, professore di storia all’Università di Berlino dal 1874 al 1896, per molti anni deputato al Reichstag e riguardato come un grande educatore della Nazione, ha lasciato scritto queste massime di moralità politica “La guerra è la legge dell’umanità e deve essere offensiva” - “Una collettività che si accresce, deve ingrandirsi con la conquista, a spese della altre potenze, se non può fare a diversamente” - “La questione di sapere dove risieda il diritto, non può essere decisa che con la guerra” - “Le nazioni deboli non hanno diritto all’esistenza e debbono essere assorbite dalle nazioni potenti” - “La nostra epoca è un’epoca di guerra, la nostra età è un età di ferro. Se il forte vince il debole è una legge inesorabile della vita!”

E il professore Rheinold Sceby, insegnante di teologia nell’Università di Berlino, predicando un giorno in quella Cattedrale non si è espresso in questi termini? “Noi non odiamo i nostri nemici e seguiamo il comandamento di Dio che ci ordina di amarli. ma consideriamo che uccidendoli, facendoli soffrire, bruciando le loro case, invadendo i loro territori, facciamo un’opera di amore”.

“Anche i genitori amano i figli, ma li castigano”.

“La Germania ama le altre Nazioni, ma esse le punisce pel loro bene”!

È, dunque, il caso di mostrare sorpresa se anche il Moltke ha dichiarato che la “guerra è santa e d’istituzione divina”? - e se il von Der Goltz, nel suo libro “La nazione armata”, apparso nel 1883, ha sostenuto che “il limite fissato alla guerra deve essere sempre il completo annientamento del nemico mercè l’uso di tutti i mezzi morali e materiali”? e che “un popolo il quale, per considerazioni umanitarie, non volesse andare fino in fondo ... si porrebbe in una condizione di inferiorità di fronte all’avversario che diverrebbe più intraprendente” - e se il von Bernhardi, nella sua opera ormai notissima “*La Germania e la guerra futura*”, uscita nel 1911, nella quale ha tracciato il programma lungiveggente di preparazione militare in vista della “prossima guerra europea” ha affermato che “la guerra ha un valore insostituibile e incomparabile, come strumento dello sviluppo morale e politico dell’umanità e che la Germania moderna soffre del pericolo di dimenticare tale verità”?

Anche il von Bernhardi si associa alla tesi del Treitschke: “l’essenza dello Stato è la Potenza, nulla esiste o può esistere di superiore allo Stato” e, dopo avere sviluppato un completo programma d’azione, nel quale si insegna ad utilizzare tutte le energie materiali, morali e intellettuali allo scopo di far prevalere, nel mondo, il genio e lo spirito tedesco, conclude col dire che: “si sente già avvicinare il passo di Dio!”

Orgoglio e misticismo: ecco i due poli fra i quali ha oscillato, da molti anni a questa parte, la mentalità dei pangermanisti!

Ecco come il terrorismo, la crudeltà, la violenza, la devastazione e la rapina in guerra sono stati codificati e teorizzati dagli scrittori più illustri e dalla casta militare germanica!

La teoria è per i Tedeschi una specie di arte intellettuale alla quale si inchinano sempre, anche quando essa conduce ad atti contrari alla logica e ad ogni idea di civiltà, come il massacro di donne, di vecchi e di fanciulli, le fucilazioni dei prigionieri e degli ostaggi, l’affondamento dei bastimenti di commercio la distruzione di monumenti millenari!

“Più il *vae victis* sarà inesorabile, si legge in una pubblicazione militare tedesca apparsa nel 1900, e più sicura sarà la pace che ne seguirà. Anticamente, un popolo vinto veniva annientato; oggi non si potrebbe farlo più fisicamente, ma si possono, tuttavia, immaginare delle condizioni che equivalgano a un annientamento; oggi non si potrebbe farlo più fisicamente, ma si possono, tuttavia, immaginare delle condizioni che equivalgono a un annientamento.”

In un altro manuale, pubblicato nel 1906, per uso degli ufficiali tedeschi, da Luigi du Scharfenor, professore nell’Accademia di guerra di Berlino, è, infatti, trattato nel modo più preciso delle requisizioni, delle taglie e, soprattutto, degli ostaggi di guerra, della loro uccisione, “il solo mezzo - così dice l’autore - per terrorizzare le popolazioni”, in caso di disobbedienza agli ordini dati e, financo, del loro uso a guisa di ripari contro gli attacchi dell’esercito regolare!

Non è stato scritto di recente, dal generale Dixmuth, che “tutto ciò che faranno i soldati tedeschi per arrecare del male al nemico è ben fatti e giustificato anticipatamente?” e che “il più modesto tumulo di guerra che ricopre le spoglie di un guerriero tedesco è più venerando di tutte le cattedrali e di tutti i tesori del mondo intero?”

E in un libro recentissimo intitolato: “Le vere cause della guerra” dovuto a un ufficiale tedesco, il Kühn, già professore di storia nell’Accademia tecnico-militare di Charlottenburg, non è detto, fra l’altro, che “la civiltà deve elevare i suoi templi sopra le montagne di cadaveri, su mari di lacrime e su rantoli di moribondi? Se un popolo ha diritto al dominio - vi si legge - il suo potere di conquista rappresenta la più alta legge morale, innanzi alla quale in vinto deve inchinarsi. E guai ai vinti!”

È di ieri un’intervista del famoso feld-maresciallo von Hindenburg: “il paese soffre? ciò è deplorabile, ma è bene. Non si fa la guerra con la sensibilità. Più la guerra è fatta spietatamente, più essa è umana, perchè finirà prima!”

Questa idea fissa della guerra spietata, della guerra “assoluta” - come essi dicono - ha un contenuto psicologico che è incomprensibile alla nostra mentalità latina.

Persino l’autorevole deputato di parte cattolica, Mattia Erzberger, l’antico maestro württembergese diventato il portavoce del partito del Centro, venuto a Roma prima della nostra guerra, allo scopo di esercitare negli ambienti cattolici, un’azione parallela a quella del principe Bülow, ha, nel decorso marzo, pubblicamente esortato il popolo tedesco a mettere da banda ogni sentimentalismo. “Anzitutto - egli ha scritto, nel *Tag* di Berlino, - niente sentimentalismi! la guerra ha da essere il più possibilmente spietata, perchè questo è anche il principio della maggiore umanità” ... “La distruzione di una intera città è cosa più umana che il lasciare versare il sangue di un solo tedesco sul campo di battaglia, perchè questo mezzo radicale conduce più sollecitamente alla pace”.

Per la gente tedesca non è, dunque, più possibile una guerra combattuta con metodi civili: bisogna vincere ed essere grandi, a qualunque costo, violando persino le vecchie tradizioni cavalleresche, rispettate finora dalle popolazioni primitive, cioè il rispetto dei prigionieri e l’assistenza ai feriti.

Infatti, l’uomo che ha deposto le armi o che una ferita ha messo fuori di combattimento, non è più un belligerante e gli si deve, perciò, assistenza e soccorso.

Ma ecco in qual modo il generale Stenger, comandante 58^a brigata germanica, ha intesa ed esposta questa tradizione umana, in un ordine del giorno rivolto alle sue truppe il 26 agosto 1914. “A partire da oggi - egli ha scritto - non si faranno più prigionieri. Tutti i prigionieri, saranno messi a morte. I feriti, con armi o senza, uccisi. Anche i prigionieri già riuniti in convogli, saranno uccisi. Dietro a noi non rimarrà alcun vivo”.

Siamo, dunque di fronte a manifestazioni teoriche e pratiche che fanno fremere. I documenti della crudeltà teutonica assumono, ogni giorno più, un nuovo orrore senza precedenti.

Metodi di sterminio, di saccheggio e di devastazione erano stati praticati anche in passato, ma su di essi erano cadute inesorabili le condanne della storia e i formali divieti delle convenzioni internazionali.

Spettava agli austro-tedeschi l’onore di erigerli a norme di strategia sapiente e di moralità umana.

La barbarie di un tempo operava, almeno, soddisfacendo i suoi istinti senza dimandare patenti di civiltà. Il barbaro di oggi ha, invece, la pretesa di agire da uomo civile, anzi, scientificamente molto più evoluto e perfetto di tutti gli altri!

7. La morale della cultura universitaria germanica

Chi non intende le gravi lezioni che emergono dagli avvenimenti odierni, quando uomini rappresentativi e condottieri di eserciti, dopo avere eccitato, nelle loro opere, alla crudeltà, alla devastazione e al saccheggio, in queste ore tragiche, lanciano anche siffatte grida di odio e commettono effettivamente barbarie inaudite, mentre tanta parte dell'umana geme e lotta per la difesa del diritto e della libertà?

Invece di lasciarsi sedurre assopire dalle declamazioni e dalle nebulose costruzioni utopistiche del socialismo del socialismo e dell'umanitarismo dei filosofi, degli storici e degli scienziati tedeschi, che oggi sono tranquillamente inquadrati al servizio della politica imperiale, tutte le nazioni civili avrebbero dovuto considerare con maggiore serietà gli scritti d'indole politica e sociale di costoro e soprattutto le riviste e le pubblicazioni militari germaniche.

In tal caso, si sarebbe appreso da tempo, il modo come gli austro-tedeschi avrebbero, prima o poi, accesa e condotta questa loro atrocissima guerra.

Questo modo era chiaramente indicato anche dalle tradizioni e dalla essenza medesima della cultura germanica, la quale ha sospinto i Tedeschi verso una organizzazione nazionale che, secondo essi, rappresenterebbe l'ideale verso cui dovrebbero incamminarsi tutte le società umane.

Spetta alla nazione germanica, essi dicono, il compito di fare accettare questa mistica concezione, e di imporla con la forza, al resto dell'umanità.

Ma che cos'è questa cultura germanica che ha così potentemente contribuito a scatenare la guerra?

La Germania ne è orgogliosa e ad essa guarda come al segnacolo della sua superiorità e della sua predestinazione divina: "la cultura tedesca - si dice colà - dovrà sostituire la civiltà latina e l'umanità dovrà germanizzarsi, se vorrà elevarsi fino alla perfezione!"

Ora, nessuno può mettere in dubbio l'attività intellettuale della Germania, e noi Italiani, che professiamo il rispetto di tutte le civiltà e di tutte le manifestazioni intellettuali e artistiche, che rivelano lo sforzo di una nazione verso una più alta cultura, siamo stati i primi a riconoscerla e ad ammirarla.

L'innegabile superiorità raggiunta dalla Germania nella organizzazione metodica dei suoi laboratori e dei suoi istituti, ha favorito un eccezionale sviluppo delle scienze e delle loro applicazioni pratiche.

Certo: questa grande elevazione intellettuale, che crea la prosperità economica e il benessere materiale, è ammirevole seducente, perchè fa dell'uomo il re della terra, dei mari e dello spazio infinito.

Ma ogni civiltà intellettuale è incompleta e non merita il nome di vera civiltà, quando le manchi la moralità, vale a dire, il rispetto della verità, del diritto, dell'onore e dell'umanità.

Il progresso morale deve camminare di pari passo col progresso intellettuale.

Il cuore deve essere in alto come il genio!

La civiltà consiste nel perfezionamento intellettuale e morale di un popolo; cultura, invece, non si preoccupa che del solo elemento intellettuale scientifico, senza tener conto dell'elemento morale.

Essa rappresenta, quindi, una fase intermedia fra la civiltà e la barbarie, che è la negazione dell'intellettualità e della moralità!

Infatti, il popolo tedesco ha saputo mettere a disposizione della mistica Germania tutto quello che la scienza, utilizzata soprattutto dal punto di vista dei profitti che se ne possono trarre, è stata capace di fornire in fatto di benessere materiale.

Anche noi, in quest'ultimo mezzo secolo, abbiamo imparato molte cose della Germania, ma è sintomatico che il mondo civile non le sia rimasto debitore, nè di un'idea generosa, nè di alcuna di quelle influenze durevoli e universali che attestano della superiorità del genio nazionale.

In quest'ultimo mezzo secolo, la Germania non ha dato al mondo nessuna di quelle grandi scoperte che hanno rinnovato tutta la scienza, o una di quelle grandi dottrine che rimangono come affermazioni gloriose e imperiture della potenza dello spirito umano.

Perciò, il risultato di tutta la sua attività intellettuale, la così detta cultura, si è rilevata senza alcuna correlazione col diritto e colla morale. Essa è, oggi, uno strumento di politica nazionalista che, attraverso metodi, da noi erroneamente creduti fin'oggi come sorpassati, mira all'asservimento dei popoli non ancora soggetti!

In queste condizioni, lo sviluppo dell'influenza politica, scientifica ed economica di un popolo siffatto, costituisce un pericolo per l'insieme del mondo civile e non cesserà di esserlo se non il giorno in cui i tedeschi avranno fornito anche la prova certa del loro sviluppo morale e del loro pieno risveglio alla coscienza umana.

Nè le proteste delle classi intellettuali tedesche varranno a scindere innanzi alla storia la loro responsabilità da quella della casta militare, che ha data l'ultima spinta alla guerra.

Esse hanno potentemente contribuito a prepararla e a prepararla così come essa è oggi condotta.

Per negare l'azione preponderante della Università germanica nella formazione dell'anima tedesca, quale oggi si è rilevata al mondo intero, bisognerebbe ignorare tutta la storia del pangermanesimo e dell'“*Alldeutscher Verband*”, la potente associazione che da tempo rappresenta la coscienza nazionale tedesca. Fu professore di statistica all'università di Lipsia oltre che deputato al Reichstag, il Dr. Ernesto Hesse, suo primo presidente, che proclamò il diritto del popolo germanico, come “popolo di padroni”, a dirigere il destino del mondo! - È professore di storia dell'Università di Friburgo, Edoardo Heyck, il quale afferma, alla sua volta, “il diritto all'esistenza dell'imperialismo tedesco”.

“Ci occorrono terre, non soltanto colonie, ha scritto Ernesto Hesse; ci occorrono terre, anche se siano abitate da stranieri, per tracciare l'avvenire secondo i nostri bisogni”!

E Carlo Lamprecht, professore di diritto all'Università di Lipsia, consigliere intimo e istoriografo dell'Imperatore, non ha forse affermato che l'impero tedesco è un “impero tentacolare e che deve estendere i suoi tentacoli fino agli estremi lembi del mondo abitabile”?

E il professore Martin Spahn dell'Università di Strasburgo, in un congresso tenutosi a Eidelberg, poco tempo prima della guerra, non ha sostenuto la tesi secondo cui la Lombardia e la Venezia dovrebbero essere restituite all'Austria?

E il professore Guglielmo Foester, di Berlino, non ha lanciato la profezia che: “l'impero germanico apporterà al genere umano la civilizzazione perfetta”?

E il professore Adolfo Lasson, autore di quell'immorale massimario politico che abbiamo ricordato più innanzi, non ha forse scritto anche di recente: “noi siamo, senza confronto, moralmente e intellettualmente superiori a tutti e l'esercito è l'immagine dell'intelligenza e della moralità del popolo tedesco”? E in risposta alla note accuse di atrocità, ormai anche troppo documentate, non ha egli replicato: “noi compriamo un'opera civilizzatrice e dobbiamo scusarci di nulla”?

E il professore Massimiliano von Seydel, dell'università di Monaco, non ha detto che “il popolo tedesco è il popolo eletto della terra”?

E un altro filosofo illustre, il professore Rodolfo von Eucken dell'università di Jena, non ha avuto il coraggio di proclamare che: “al popolo tedesco è stato affidato il compito di vegliare sui sentimenti intimi e sul valore intrinseco dell'esistenza umana”?

E il professore Albrecht Wirth, insegnante nella Scuola tecnica superiore di Monaco e scrittore di grande prestigio e popolarità, alludendo alla celebre espressione del principe Bülow il quale, in un discorso al Reichstag, dell'11 dicembre 1899, aveva detto: “Al XX secolo, la Germania sarà incudine o martello” non ha dichiarato nel suo libro “Le nazionalità e le potenze mondiali nella storia”, uscito fino dal 1907, che: “È cosa innegabile che il pensiero aggressivo non può essere affatto estraneo al pangermanesimo”? “Se la Germania deve diventare *martello* bisogna pure che colpisca ... Per vivere, per avere una vita sana e gioconda ci occorrono vaste distese di nuove terre coltivate. Ecco quello che deve procurarci l'imperialismo”!

E Ferdinando Giacomo Schmidt non ha affermato che: “il tedesco non è un il prodotto di una evoluzione naturale, ma è sorto da una nuova generazione spontanea dello spirito universale “nell’anima del popolo germanico”? e che: “con lui principia una epoca nuova nella storia del mondo”?

E persino il vecchio clinico dell’Università di Berlino, Ernesto von Leyden, non ha forse scritto, al principio di questo anno, che: “i Tedeschi sono gli eletti della terra, destinati a governare il mondo per il bene dell’umanità”?

E il professore Ulrico Willamovitz-Moellendori, della Università di Berlino, uno dei filologi più in vista della Germania esaltando la civiltà germanica non ha detto: “noi siamo la razza dei grandi e dei potenti”? e facendo suo il vaticinio di Federico Schiller, non ha aggiunto che: “ogni popolo ha il suo giorno nella storia, ma il giorno dei Tedeschi deve essere la messe di tutto il mondo”?

E Federico Guglielmo Beniamino von Gieselbrecht, professore all’università di Koenigsberg, non si è lasciato persino sfuggire che: “la scienza non deve essere cosmopolita, ma tedesca”?

Una scienza tedesca!

Egli non ha riflettuto che l’espressione “scienza tedesca” è anche un’espressione priva di senso.

Nel mondo non esiste nè scienza tedesca, nè scienza italiana, nè scienza turca, come non esiste la scienza moderna!

La scienza è immateriale e vale per tutti i tempi e per tutti i paesi.

Qualificandosi da se stessa come tedesca, questa scienza perde la sua natura di scienza. Poichè è tedesca, non è più universale, perciò non è più scienza!

Ma in tal caso, cessando di essere l’espressione della verità diventa l’esponente dell’indole di una razza e dell’orgoglio di una nazione.

Noi ci guarderemo bene dal fare un bilancio nazionalista della scienza, ma tutti sanno che i grandi spiriti scientifici, i creatori, i geni atti ad abbracciare in una larga sintesi i rapporti nascosti dei fenomeni naturali, sono stati sempre dei latini e dei celti: Harvey, Galilei, Spallanzani, Leonardo da Vinci, Malpighi, Newton, Lavoisier, Volta, Pasteur, Darwin ... non sono tedeschi.

Le civiltà latine ed anglo-sassoni hanno prodotto, da tre secoli a questa parte, la maggior parte delle grandi scoperte nelle scienze matematiche, fisiche e naturali e le principali invenzioni conosciute nel secolo XIX.

La Germania ha dato Leibnitz e Keplero, Goethe, Helmholtz e Virchow. ma salvo queste belle eccezioni, lo spirito tedesco è rimasto deduttivo, più adatto a sviluppare le conseguenze di un principio che ad inventarlo.

La scoperta dei principi, e delle leggi che ne costituiscono le basi, deriva esclusivamente dallo spirito di invenzione, il quale è un'attitudine innata, che non può essere disciplinata, nè sviluppata da alcuna organizzazione.

8. Organizzazione della scienza e misticismo della violenza

Ma il professore Guglielmo Ostwald, l'illustre chimico dell'Università di Lipsia, in una tesi assai clamorosa, esposta poco dopo lo scoppio della guerra, nella rivista: "il secolo monistico", identifica, invece, l'organizzazione con la civilizzazione, e pretende di giudicare la superiorità di questa alla stregua della perfezione di quella.

In nome di questa organizzazione, egli dice: "è venuto il momento di rimaneggiare la carta di Europa", allo scopo di stabilire in tutti i paesi l'egemonia germanica, destinata a far sentire a tutti i benefici di questa virtù essenzialmente tedesca. Notisi, però, che, appena un anno prima, - nel febbraio del 1913 - in occasione di una festa giubilare celebrata a Parigi in onore dell'ottantesimo compleanno di Ernesto Haeckel e del novantesimo dell'entomologo Enrico Fabre, spentosi pochi giorni or sono, il professore Ostwald si era espresso in questi termini: "la violenza sotto tutte le forme è, fra i metodi di risolvere le divergenze fra gli individui, il mezzo più primitivo e grossolano, il meno appropriato allo scopo che si propone"; "non esistono soluzioni felici, ottenute per mezzo della guerra e delle altre manifestazioni della violenza, ma soltanto delle cattive soluzioni, perchè la guerra e le sue conseguenze favoriscono le nature violente e nemiche del diritto!"

A distanza di 18 mesi, il medesimo professore Ostwald, dimentica tutto ciò e ha il coraggio di scrivere questa dichiarazione: "La Germania è arrivata a uno stadio di cultura di gran lunga superiore a quello di tutte le altre nazioni: essa ha raggiunto lo stadio dell'organizzazione, mentre altri popoli vivono ancora nel regime dell'individualismo. La Germania imporrà, dunque, per amore o per forza, questa disciplina a tutta l'Europa, costituendo, dopo la guerra, una confederazione europea con a capo la Germania, alla quale soltanto verrà riserbato il diritto al possesso di un esercito, allo scopo di impedire con la forza ogni possibile ribellione!"

Ma questi fieri propositi di egemonia universale dell'immemore pacifista di Lipsia, sono tutt'altro che manifestazioni personali di un solitario!

Anche il Rohrbach, la cui opera sul "Pensiero tedesco nel mondo" ha avuto un largo successo, non esita a scrivere, poco prima della guerra, in una delle principali riviste germaniche che: "è imminente un terribile urto". "Il germanismo - egli afferma - non potrà imporsi che a prezzo di lotte sanguinose e di duri sacrifici. È necessario prepararci con gioia e fiducia - conclude - perchè il mondo deve essere tedesco e deve sottomettersi alla disciplina tedesca, la sola capace di rigenerarlo!"

Ora, nessuno vuol negare i benefici della disciplina e della organizzazione. Lo spirito di metodo, d'ordine e di pazienza è una grande qualità, perchè consente di ottenere grandi risultati anche con mezzi intellettuali mediocri. Ma non si potrebbe esagerare il dogma dell'organizzazione, senza cadere nell'assurdo e nella violenza.

Disciplinare la scienza equivarrebbe a organizzare gli scienziati gli scienziati. Ciò potrà rispondere alle vedute del professore Ostwald, il quale, come si è visto, detesta il nostro individualismo ritardatario, ma noi rimaniamo di opinione che vi ha un campo nel quale l'individualismo debba dominare, questo è, senza dubbio il campo della scienza.

La scienza vive, soprattutto, di libertà e non può obbedire ad alcuna disciplina dominatrice!

Il sogno teutonico, liberamente manifestato dai suoi filosofi, dai suoi pensatori e dai suoi scienziati è, dunque, quello di fare della Germania il centro di un mondo organizzato, come un immane strumento meccanico, in cui tutto dovrebbe farsi con metodo e con regolarità, sotto il dominio armato di un governo potente e inesorabile, insediato a Berlino.

Agli altri popoli della terra non rimarrebbe che il beneficio di essere ammessi a condurre, come docili vassalli, una placida esistenza senza dignità e senza onore.

È inconcepibile come uomini di studio e insegnanti universitari di così alto prestigio possano essersi abbandonati a concezioni siffatte, donde rimane completamente escluso ogni principio di diritto e di rispetto dei sentimenti altrui, per lasciare il posto alla esaltazione della forza, della violenza e della tirannide.

E non è a dirsi che in Germania, anche fra l'elemento universitario, non sia sorto, talvolta, qualche ammonimento! Anche poco tempo prima della guerra, Gualtiero Schücking, professore di diritto pubblico alla Università di Marburgo, consapevole forse di quanto si andava maturando, scriveva: "Bismarck ci ha reso grandi e forti all'estero, ma ha tolto alla Nazione tedesca il suo idealismo, imponendole l'ideale della forza. Non è, quindi, da stupirsi se, verso al fine del secolo scorso, il senso del diritto internazionale sia stato così poco vivo in Germania"

Ma queste voci solitarie del buon senso e della ragione, anche quando osavano farsi sentire, venivano sopraffatte dall'imperversare del dottrinarismo utilitario e facinoroso.

Chi può misurare l'influenza esercitata da queste dottrine e da queste deformazioni morali, sulle generazioni che si sono abbeverate alle fonti di una cultura così pervasa da esaltazione cieca e orgogliosa?

Questa dottrina universitaria della pretesa superiorità della razza germanica e dell'alto compito ad essa riservato nel destino e nella organizzazione degli altri paesi, al cui successo non sono state certamente estranee anche le grandi vittorie della seconda metà del secolo passato, attribuite a Dio, che è arbitro delle sorti del mondo, ha assunto, nella mentalità tedesca, il significato di una missione quasi divina.

Ma queste predicazioni di egemonia universale che, dal sovrano al maestro di scuola, attraverso le Università, si sono esercitate sul popolo tedesco, non potevano a meno di risvegliare sentimenti mistici e istinti di violenza.

Ciò era prevedibile ed è avvenuto.

Lo ammette oggi lo stesso professore Ostwald, laddove dichiara che, nelle attuali circostanze create dalla guerra “è stato impossibile evitare il ricomparire degli istinti atavici”.

Ma il riapparire di questi istinti atavici, come dei propositi feroci di dominio e di distruzione, nonché il risveglio di metodi che ricordano età preistoriche, ma che caratterizzano, purtroppo, questa truce guerra del secolo XX, non sono che la logica applicazione delle dottrine immorali e paradossali bandite, in Germania, dalla cattedra e diffuse in tutti gli strati sociali.

È bastato che i professori tedeschi teorizzassero la necessità di atti violenti, per far accettare questi ultimi, come un ideale di razza superiore.

Lo spirito tedesco è essenzialmente deduttivo. Era, dunque facile immaginare tutte le conseguenze politiche, sociali, scientifiche, economiche e militari che esso doveva trarre da certe premesse.

Così, si comprende come la canzone nazionale composta da un poeta mediocre, l'Hoffman vo Fallersleben, la famosa: “Deutschland über alles in der Welt”, sia tutta pervasa da una iracondia e da un *furor teutonicus* che nessuno di noi riesce a capire nè a giustificare.

Poichè, la ferocia e l'ira teutonica non sono affatto legittimate da tradizioni di oppressione o da gravi ingiurie patite. Parrebbe quasi che, per farsi del coraggio, i soldati tedeschi dovessero sentire il bisogno di odiare qualcuno e qualche cosa!

Ciò deve essere, dunque, il portato di una speciale preparazione psicologica nazionale. Così, soltanto, si spiega il fenomeno di quell'alto magistrato della Corte di Carlsruhe, Enrico Vierordt, che, in alcuni pessimi versi dati, pochi mesi or sono, alla pubblicità, nella “*Badische Landeszeitung*” rivolgeva alla patria tedesca questa incredibile invocazione “A te, o Germania! odia finalmente, e con l'anima di ferro immola milioni di uomini; e che le cataste di carni fumanti e di ossa umane arrivino fino alle nubi, più alte delle montagne”.

Ma in quale paese latino, sia pure individualista e ritardatario, sarebbe stato possibile concepire e stampare immagini così truculente e volgari?

Hanno, dunque, ragione gli intellettuali tedeschi a sostenere, nel loro celebre appello, che, senza il militarismo, la civiltà specificatamente tedesca non esisterebbe!

Ma alla nostra volta, noi potremo osservare che, senza l'intellettualismo germanico addomesticato e attossicato dal cesarismo e da questo spirito violento e crudele di egemonia universale, non assisteremmo, oggi, al risveglio di una profonda barbarie europea, che si rileva come *virus* concentrato di un organismo refrattario ad ogni forma di civiltà!

Scienziati e uomini d'arme, dal sovrano maestro di scuola, dal professore universitario al teorico del socialismo sedicente pacifista e internazionalista, hanno tutti collaborato alla medesima opera e col medesimo zelo; in una completa reciprocità di servigi, di beni e di aspirazioni, alla realizzazione di un ideale che il Macchiavelli avrebbe definito come “*una gloriosa scelleratezza*”!

Tutte le classi sociali tedesche erano già state spiritualmente iniziate a questa solidale e triste bisogna, che si rivela, ogni giorno, nelle sue forme più inumane, dal Mare del Nord al Quarnero e al Danubio, in tutti i territori alle prese col militarismo teutonico.

La guerra di estermio, che imbarbarisce oggi l'Europa, non è che la fatale conseguenza di una preparazione metodica, la quale, prima o poi, doveva avere questo epilogo sanguinoso!

9. Il contagio pangermanistico nelle scuole

Dopo la guerra del 70, si è, spesso, ripetuto che le vittorie germaniche di quella campagna fortunata, più che ai prodigi del nuovo fucile, fossero dovute al maestro di scuola.

Ma il significato di questa affermazione venne generalmente frainteso.

Esso deve accettarsi solo in questo senso: che i maestri di scuola tedeschi avevano educate le generazioni nell'ammirazione delle guerre dell'indipendenza, mantenendo sempre accesa nei giovani la fiamma guerresca che, dopo Jena, sembrava assai impallidita.

Orbene: il metodo educativo è rimasto sempre lo stesso.

L'educazione inculcata ai fanciulli anche dai maestri di oggi, è sapientemente coordinata alla cultura impartita ai giovani nelle Università germaniche.

Basta leggere le loro riviste di carattere pedagogico per essere illuminati intorno allo sforzo compiuto da tutti gli educatori tedeschi allo scopo di infondere, nell'animo della gioventù, l'idea che il popolo tedesco è chiamato a dominare tutti gli altri, perchè è il solo popolo che abbia una cultura completa!

Si è, perciò, formata una vera dottrina pedagogica tendente ad affermare che l'espansione germanica, sotto tutte le forme, è il dovere dell'ora presente.

Basta esaminare anche il contenuto dei libri di testo di molte scuole primarie e professionali tedesche, ove la storia nazionale, sapientemente deformata, non è che una lirica esaltazione del sovrano, al quale vengono attribuite tutte le benemeritenze, tutte le perfezioni e una assenze quasi divina; ove egli è presentato come il migliore amico, il più grande benefattore, il più potente protettore delle classi lavoratrici, ove è detto, a ogni passo, che la Germania sta al di sopra di tutto e che il suo imperatore, di origine divina, deve governare il mondo; basta leggere la raccolta di versi e di canzoni popolari, pubblicata, lo scorso anno, ad uso dei soldati tedeschi, ove la Germania è descritta come la maestra dell'universo, ove i Tedeschi chiamano se stessi maestri del mondo intero, e coordinare tutto ciò alle allocuzioni e alle invocazioni mistiche di ogni giorno e di tutti maggiori personaggi dell'Impero, per intendere come, la gioia di far parte d'una nazione privilegiata e onnipotente, protetta da Dio e guidata da un sovrano ispirato dalla provvidenza, abbia suscitato, anche nelle folle, un orgoglio in frenabile e smisurato.

A forza di sentire proclamare il valore mistico della patria tedesca, dai suoi maestri, dai suoi professori e dal suo imperatore, era ben naturale che anche il più modesto operaio, come il contadino più incolto, accettasse, come un dogma rilevato, la missione mondiale del germanismo e, a un dato momento, sentisse risvegliare in se stesso l'antenato sonnecchiare dell'età quaternaria, cacciatore di renne e di bisonti, crudele e astuto, avido di lotte e di prede.

È facile intuire quali allievi abbiano potuto essere educati da tali maestri e quale generazione d'intellettuali sia uscita dalle scuole dove erano inculcati tali insegnamenti!

Noi sappiamo, dalla psicologia, che le idee più facili e trasmettersi da una mente all'altra, sono quelle di persecuzione e di grandezza, e che allorquando gli stessi elementi cerebrali sono chiamati ad effettuare con frequenza i medesimi atti, questi finiscono per compiersi automaticamente e diventano, dapprima, abitudini, più tardi istinti!

E poichè l'intelligenza e la cultura non sono incompatibili con più strane deviazioni mentali, così si spiega come una nazione, già prodigiosamente sviluppata nelle lettere, nelle arti e nelle scienze, abbia potuto essere spinta ad atti e a manifestazioni del più grande disprezzo per tutte le idee e per tutti i principi che regolano la vita degli Stati moderni.

10. Il pangermanesimo non è una lotta per la vita

Per suffragare il valore delle dottrine filosofiche e antropologiche dell'egemonia germanica, la cultura tedesca ha fatto appello anche alle leggi della biologia sociale.

Enrico Reimer, uno dei più autorevoli assertori intellettuali della supremazia teutonica, nella sua opera "*La Germania pangermanista*" lascia intendere che, essendo la razza germanica la più nobile e la più atta ad assicurare il benessere dell'umanità, tutti gli altri popoli debbono necessariamente cederle il posto. E poichè essa ha maggior bisogno di terra, le nazioni più vicine e, in prima linea, la Francia, l'Austria e l'Italia, dovranno abbandonare i rispettivi territori!

Una volta conquistati questi paesi brachicefali, ossia di razze inferiori e ritardatarie, consolidato l'Impero Germanico sulle razze alpine, celtiche e semitiche, che disturbano il progresso della prima razza del mondo – conclude il Reimer – i non tedeschi dovrebbero essere condannati alla sterilità!

È precisamente la tesi che, appoggiandosi alle leggi dell'evoluzione e alla teoria darwiniana, svolge il naturalista Ernesto Haeckel, che è forse il più popolare fra i luminari della scienza tedesca.

Il celebre professore dell'Università di Jena, quarant'anni or sono, fu in Germania il volgarizzatore più combattivo delle dottrine del trasformismo, e il più efficace assertore del razionalismo, del pacifismo, nonché del monismo, cioè di una nuova religione naturale, in nome della quale egli condusse una lotta vigorosa e rimasta celebre, contro tutte le credenze religiose, specialmente contro il cristianesimo, contro il papato e anche contro il militarismo, da lui riguardato, allora, come fonte di ogni malanno sociale!

Si ricorda di lui uno scritto, che ci appare oggi come una inverosimile ironia, apparso un anno prima della guerra, in una rivista franco-tedesca del pacifismo, nel quale egli affermava ancora: “Der Pacifismus ist eine Pflicht der Humanität” – il pacifismo è un dovere dell’umanità!

Orbene: Ernesto Haeckel, non più sovversivo, come ai suoi giovani anni, ma già ottantenne, nonché Eccellenza e consigliere intimo del Sovrano, appena scoppiata la guerra, rinnega il pacifismo, si converte al pangermanesimo, come il suo collega Ostwald, plaude e aderisce alle dottrine di egemonia e di violenza sopraffattrice dell’Ostwald, firma il noto appello degli intellettuali, e si accorge finalmente che anche la teoria darwiniana non significa più il razionalismo e il pacifismo, ma pensa che allorquando si inizia fra due popoli la lotta per la vita, essa deve finire con la vittoria del popolo superiore. E poiché il popolo tedesco è il popolo superiore per eccellenza, deve, naturalmente finire per esercitare l’egemonia su tutti gli altri!

Le razze greco-italo-celtiche, secondo Ernesto Haeckel, sarebbero in piena decadenza, mentre la razza germanica è arrivata al più alto grado della sua rigogliosa fioritura.

Spetta, dunque, ad essa la volta della dominazione del mondo.

Vari scrittori tedeschi si sono associati a questa tesi haeckeliana e, per giustificare la pretesa della Germania alla egemonia mondiale, hanno tentato di applicare, alla immane competizione di popoli da essa scatenata, il vero significato di lotta per la vita e di selezione naturale, nella evoluzione delle razze o delle specie.

Sebbene tutto questo possa sembrare, anche a primo aspetto, una parodia del pensiero darwiniano, nondimeno le ragioni scientifiche della grandezza germanica e della supposta decadenza latina, enunciate da un biologo di fama universale, e sostenute da non pochi seguaci, non potevano lasciare tutti indifferenti.

La dottrina della selezione naturale, si è detto, ha per base il sovrappopolamento vitale. Poiché le nascite sono troppo numerose, la maggior parte degli esseri deve perire. La lotta per la vita sopprime i deboli; i forti trionfano e rimangono soli, perché la legge, come dice Erberto Spencer, è la sopravvivenza del più adatto!

Ma adatto a che cosa?

Se si rinchiede una tigre in un orto pieno di frutti – osserva il Delbet, nel suo ammirevole studio sulla “*Teoria tedesca della guerra*”, vi morirà di fame. Metteteci, invece, un uomo di genio e vi potrà vivere e meditare. Riuniteci l’uomo e la tigre, e l’uomo sarà divorato.

Quale dei due era più adatto? La tigre, direbbero forse i teorici della lotta per la vita!

Ma se si volesse giustificare in tal guisa la guerra con la dottrina della lotta per la vita, bisognerebbe riguardare quest’ultima come un combattimento a corpo a corpo.

Questa è, però, una concezione puerile, perché non v'è esempio di combattimenti a corpo a corpo, fra individui della stessa specie, che abbiano avuto una qualsiasi influenza nella evoluzione.

La storia naturale conosce le lotte fra specie appartenenti al medesimo genere, ma si tratta di fenomeni ben diversi e del tutto indipendenti da ogni scopo di lotta per la vita.

Così, ad esempio, il topo nero "*il mus rattus*", originario della Persia, al quale si attribuisce la importazione della peste bubbonica nel continente europeo, sarebbe venuto in Europa nel secolo XII.

Il topo grigio "*il mus decumanus*", chiamato anche *surmolotto* o *topo delle chiaviche*, originario del centro dell'Asia, è, invece, emigrato in Europa verso la metà del secolo XVIII.

Durante la sua invasione dall'Oriente verso l'Occidente del vecchio mondo, il nuovo topo grigio ha incontrato il vecchio topo nero e ha impegnato con esso una lotta, donde è uscito soccombente quest'ultimo, perché più debole e meno selvaggio. È accaduto, quindi, che il topo grigio ha sostituito, quasi ovunque, il topo nero, che ha dovuto rifugiarsi nelle soffitte e nei granai, diventando quasi domestico. Il topo grigio, invece, si è conservato sempre rustico, vive nelle chiaviche e nelle stive delle navi ed è il principale agente di trasmissione della peste nel mondo.

Infatti, seguendo l'andamento delle epidemie pestose fra i topi, si osserva sempre che la peste comincia fra i topi di fogna, da questi viene trasmessa, più tardi, dopo una settimana circa, ai topi dei granai e delle abitazione, che, alla lor volta, dopo un'altra settimana circa, contagiano l'uomo.

Ma queste emigrazioni e queste caratteristiche lotte di topi sono semplicemente dei fenomeni banali di concorrenza, che nulla hanno a che vedere con le leggi della selezione naturale o della lotta per la vita!

Nessuna legge biologica giustifica la guerra fra gli uomini e, meno di tutte, la legge della selezione. Anzi, una delle più alte finalità della civilizzazione, uno dei primi doveri della sociabilità è precisamente quello di sopprimere la selezione naturale!

Infatti, una delle più belle conquiste della civiltà è quella di aver diminuito, mercè l'igene, la mortalità infantile!

C'è, forse, chi vorrebbe oggi applicare ai fanciulli, ai vecchi e agli ammalati le leggi della selezione naturale?

E l'uomo civile, che modificando o sopprimendo, con paziente opera millenaria, la selezione naturale fra gli animali e i vegetali del globo, e applicando ed essi le leggi della selezione artificiale, è riuscito ad ottenere piante alimentari e animali utili a tutta l'umanità, dovrebbe forse ristabilire la selezione naturale per se stesso?

La dottrina biologica della lotta per la vita, applicata alla guerra, è, dunque, un non senso e non ha alcuna base scientifica!

11. Il darwinismo e la guerra

La dottrina del pangermanesimo non è solo biologicamente sostenibile nemmeno applicando, alla pretesa decadenza o scomparsa delle razze celto-latine, la legge della evoluzione naturale e spontanea delle razze o delle specie.

Sbagliano profondamente coloro i quali si immaginano che l'evoluzione sia stata regolata dalla forza cieca della natura!

Né le razze, né la specie muoiono mai della loro buona morte, insegna un eminente naturalista, Edmondo Terrier, nelle sue dotte lezioni sul *"Mondo vivente"*.

Gli argomenti che si vorrebbero far valere a favore della loro estinzione spontanea non resistono all'esame.

In natura, non si conoscono nè razze giovani, nè razze vecchie; tutte le razze custodiscono e trasmettono, alle generazioni che si succedono, senza interruzione e senza affievolirla, la fiamma inestinguibile della vita!

Da milioni di anni non si forma più sulla terra materia vivente.

Tutte le razze e tutte le specie risalgono, perciò, attraverso una filiazione ininterrotta di individui, sino al limite di quell'epoca in cui il sole cessò di tramandare alla terra i suoi raggi fecondatori.

È ben vero che le specie originatesi allora, hanno avuto un destino differente, per cui, mentre le une si sono perpetuate conservando proporzioni microscopiche, come gli infusori e i microbi, le altre si sono gradatamente sviluppate fino a raggiungere le proporzioni gigantesche dei rettili del periodo mesozoico o degli elefanti e delle balene di oggi.

Ma i grandi esemplari che furono gli ultimi rappresentanti di certe serie animali, osserva il Terrier, non sono scomparsi per cause intrinseche degenerative, o per misteriose ragioni di caducità. Essi sono scomparsi come scompaiono, anche oggi, molte specie animali o vegetali: o perché sono intervenute nuove condizioni di esistenza alle quali non hanno potuto adattarsi, o perchè sono stati distrutti da animali di specie diversa.

I naturalisti ritengono, infatti, che siano state delle variazioni termiche e chimiche del globo, dell'atmosfera e degli oceani, cioè l'avvicendamento più regolare delle stagioni e soprattutto la comparsa di quella invernale, che hanno fatto morire i grandi rettili del periodo secondario. Poichè essi erano animali a temperatura costante, quindi non abbastanza difesi contro le variazioni delle temperature esterne, forse, durante l'inverno, si assopivano ed entravano in letargo; il che può aver permesso ai piccoli mammiferi carnivori, meglio protetti contro il freddo, dalle pellicce e dalla attività respiratoria, di mangiarli e di distruggere le loro uova.

In tal guisa, si ritiene che siano scomparsi i grandi rettili marini, gli ictiosauri, i giganteschi dinosauri dell'epoca giurassica e cretacea, che pure dovevano essere dei terribili animali da preda!

Nel dominio dei mari essi sono stati sostituiti dai grandi cetacei, dalle balene e dai capodogli, la cui temperatura costante rappresenta una sicura difesa contro il freddo.

Un illustre naturalista belga, Luigi Dollo, professore di Paleontologia all'Università di Bruxelles, che ha studiato i costumi degli animali preistorici, ha trovato che la loro scomparsa è spesso da attribuirsi a cause futili. Il più delle volte essi sono stati distrutti da altri animali, che si erano sviluppati più rapidamente, compreso l'uomo. I grandi rettili avevano distrutti tutti i molluschi galleggianti, fra cui le magnifiche ammoniti. In un'epoca più lontana le trilobiti, che rappresentano i crostacei marini d'allora, erano stati divorati fino all'ultima da certi pesci corazzati.

I *mammuts* vennero estirpati dai cacciatori dell'età della pietra, come i cacciatori d'oggi sono in procinto di estirpare l'elefante d'Africa.

Tutti questi fatti c'insegnano che la scomparsa di specie animali, non è mai avvenuta in conseguenza di un loro deperimento biologico. Essi dimostrano semplicemente che sono esistite ed esistono ancora specie animali che, per vivere divorano altre specie, ma rispettano la propria! Il cannibalismo è un triste privilegio dell'uomo, e soltanto dell'uomo inferiore!

Ma tutto ciò non ha nulla a vedere col darwinismo, la cui applicazione alla filosofia delle guerre, non costituisce che una sofisticazione pseudo-scientifica.

I fatti della storia naturale dimostrano che la scomparsa delle specie e delle razze è avvenuta sempre o per cause estrinseche o in seguito alla lotta tra specie differenti.

Si è trattato, in ogni caso, di cause esterne e violente, compresa la stessa guerra, la quale, come ho cercato di dimostrare in altra circostanza, produce sempre una selezione regressiva.

Anche Federico Schiller ha scritto che "la guerra divora sempre i migliori". I posti lasciati vuoti, vengono infatti, necessariamente occupati dai più deboli o dai mediocri, che sono rimasti a casa.

A causa del sacrificio dei migliori, caduti in guerra o perduti con l'emigrazione, certe razze e talune nazioni sono discese nella storia.

Ma tutto ciò non trova riscontro alcuno nelle leggi della storia naturale. Al contrario, considerata anche sotto questo punto di vista, la guerra ci appare, piuttosto, come una selezione anti-naturale.

Le scienze naturali non ci insegnano la guerra, ma la pace sociale!

12. Forza e diritto nella biologia umana

Perciò, la pretesa di una razza di voler dominare le altre, obbligandole ad adattarsi ai suoi costumi, alla sua lingua e alle sue tendenze spirituali, non è soltanto una violenza morale, ma una mostruosità fisiologica.

Nessuna legge biologica autorizza un fatto di sopraffazione umana o l'imposizione forzata di una egemonia morale.

Del resto, anche la pretesa di voler convertire una legge biologica in una missione morale, sarebbe un altro non senso, perché le leggi scientifiche sono immutabili e si applicano indipendentemente dalla volontà dell'uomo, mentre le leggi morali e sociali non sono che concezioni destinate a regolare la vita di consorzio.

Tutte le razze hanno, per legge naturale, il diritto di raggrupparsi, lasciandosi guidare esclusivamente dalle affinità che le attraggono, le une verso le altre. È così che si sono costituite le nazioni, ed è questa la condizione fondamentale per il miglioramento della vita nelle società umane.

Il concetto di un popolo destinato a guidare e a trascinare, con la forza, tutti gli altri, foggilandoli a propria immagine, e accordando ad essi la grazie di potere profittare del proprio genio organizzatore, è, perciò, anche scientificamente insostenibile.

Tutti i paesi civili, dice il grande fisiologo Augusto Chauveau, debbono partecipare, senza ostacoli, al progresso generale dell'umanità, mercè il libero esercizio delle attitudini che sono loro proprie.

Dalla fioritura spontanea di queste varie attitudini congenite, nasce lo spirito creatore, il quale alimenta la scienza, recandole il tributo delle sue nuove concezioni.

Il principio della selezione e della civilizzazione basate sulla forza fisica, sarebbe, dunque, un assurdo e un danno per la umanità.

Questa idea ossessionante della forza posta a base di tutte le dottrine, suggerisce, infatti, i sillogismi più inverosimili, compreso quello, essenzialmente germanico, che: "la forza crei il diritto" o "sia superiore al diritto", il che è praticamente la stessa cosa.

Il professore Lasson non ha forse insegnato che: "il valore morale d'una forma di cultura consiste nella sua forza? La cultura – egli afferma – esiste per manifestarsi sotto la forma di forza. Nessuno è obbligato ad accettare la schiavitù. Se per assicurarsi la libertà non gli basta la forza, gli rimane come risorsa ... la morte"

Ma anche sotto il punto di vista della biologia umana, questa brutale dottrina pangermanista della forza è profondamente errata.

Se nella biologia umana, si desse alla parola Forza il significato che le si attribuisce nei riguardi di tutti gli altri esseri viventi, l'uomo sarebbe il più debole di tutti!

Infatti, nell'universo, preso nel suo insieme, l'essere più forte non è certamente l'uomo. E questi regna ed esercita in realtà il suo dominio nel mondo, ciò dimostra che la forza dell'uomo non risiede affatto nella potenza bruta e in intelligente, come quella che muove il ciclone e produce il terremoto!

La forza dell'uomo che riesce a domare il leone e l'elefante e a vincere persino l'invisibile microbo, risiede nella sua superiorità psichica, la quale consiste nella facoltà del progresso indefinito e nelle idee-leggi di moralità e di diritto.

L'*homo sapiens* è sorto dal caos come il signore del mondo, con la sola forza della sua intelligenza. Il suo corpo è debole, ma di questa debolezza egli ha fatto una forza superiore, disciplinandola, educandola e imponendo, soprattutto a se stesso, una legge ideale, di pietà e di giustizia.

L'uomo non si è fatto veramente uomo per soggiacere passivamente, come un animale incosciente, nella forza bruta. Egli è diventato un uomo soltanto il giorno in cui ha saputo reagire contro la fatalità dell'ambiente, signoreggiare la natura ed essere il più forte, senza possedere la forza bruta!

Il progresso umano consiste, infatti, nella soppressione della selvaggia lotta corporale e nella instaurazione dei principi di libertà e di diritto.

Il che significa che se nella biologia generale la forza forma il diritto, nella biologia umana, al contrario, è il diritto che crea la forza!

L'opera della civiltà consiste, appunto, nel sostituire, sempre più, nella società umana, il diritto alla forza.

Solamente la forza, ispirata dal diritto, può servirsi della scienza, per diffondere le grandi idee di civiltà e di progresso che, prima o poi, finiscono sempre col trionfare nel mondo, perché la missione principale della scienza è quella di far conoscere la verità!

La forza è, dunque, un mezzo e non un principio, come credono taluni rappresentanti della scienza germanica, anche se la forza sia invocata in nome e nell'interesse della cultura.

A furia di ripetere il detto "sapere è potere", la cultura germanica ha dimenticato che il sapere, come ha detto Socrate 2000 anni or sono, significa, anzitutto, il procurarsi la gioia purissima di penetrare il mistero infinito delle cose, non l'esercizio del potere a danno dei diritti altrui!

Anche la cultura non è che un mezzo per diffondere fra gli uomini un maggior benessere. Essa non può diffondere lo scopo dell'umanità subordinando ogni idea morale al bisogno di sfruttare e alla facoltà di produrre.

13. L'idea morale nello sviluppo della civiltà

Ci volevano gli episodi selvaggi di questa guerra, che ci ha ricondotti così spesso gli orrori delle grandi invasioni barbariche, per rivelare il significato e l'importanza della idea morale nello sviluppo della civiltà.

Al cospetto di questo vortice che ha travolto ogni diritto della personalità umana, ogni idea di libertà e di giustizia, di sincerità e di pietà, il filosofo comincia già a domandarsi a che cosa abbiano servito i vantati progressi delle arti meccaniche, le mirabili applicazioni delle scienze positive, il commercio, l'industria e l'organizzazione metodica e minuziosa della vita materiale!

Ci volevano le tristi gesta di questa guerra che, sebbene preparata e scatenata dalla più scientifica delle nazioni del mondo, ci riconduce ai primi vagiti della civiltà, per risollevare ancora una volta il problema del valore morale della scienza, al punto che Enrico Bergson, professore di filosofia del Collegio di Francia., poteva dire recentemente che il secolo ventesimo, saturo oramai di scoperte scientifiche, avrebbe cessato di adorare la fata che ha suscitato tanti miracoli, senza riuscire ad estinguere l'odio degli uomini, per rivolgersi alle scienze morali, nella speranza di trovare in esse, le basi definite di quella pace che l'umanità cerca invano da secoli!

Ma si avrebbe torto a negare alla scienza il potere di civilizzazione.

La scienza quale essa è intesa e professata fra i popoli veramente civili, ha per l'appunto questo grande ideale e tende a questo altissimo scopo.

Venti anni or sono, in un memorabile circostanza, il fisiologo Carlo Richet disse che: "il male è il dolore degli altri", e che: "il bene è il saper soffrire del dolore altrui". Ecco egli concluse, la morale insegnata oggi dalla scienza!

I nostri studi scientifici e letterari, artistici e filosofici, giuridici e tecnici, debbono, infatti, avere lo scopo comune di raddolcire e di abbellire la vita, perché essi rappresentano lo sforzo intelligente della personalità umana, che da tempo immemorabile cerca di emanciparsi dalle strettoie della fatalità.

Ora, quando migliaia e migliaia di anni sono stati spesi febbrilmente in questo grandioso lavoro di perfezionamento umano, dopo che le più alte intelligenze di tutti i tempi e di tutti i paesi si sono consacrate alla preparazione di una umanità migliore, non è più ammissibile nè tollerabile che un popolo di filosofi, di storici e di scienziati, si eriga a giudice di ogni cosa per affermare che tutto ciò è una chimera, che l'umanità è fuori di strada, che tutti gli spiriti grandi che hanno illuminato i popoli sono dei falsi apostoli, che bisogna tornare all'età degli sconvolgimenti primitivi, alle brutali esplosioni di violenza, ai feroci tumulti della povera umanità, i soli capaci di apportare le soddisfazioni supreme!

Ah no!

Lo sviluppo delle scienze e della cultura, non è oggi meno desiderabile di ieri, perché se dovesse verificarsi l'arresto di tale sviluppo, ciò sarebbe di irreparabile danno anche all'incremento della civiltà.

Ma la civiltà, come ci ha insegnato un grande maestro, deve tendere, sopra ogni altra cosa, a garantire ad ogni uomo, con tutti i mezzi pacifici e legali, la sua parte legittima dei benefici di una società, ove ogni godimento e ogni bene rappresentano i frutti di un lavoro accumulato dalle generazioni passate.

Noi dobbiamo tendere verso il regno ideale della fratellanza e della solidarietà sociali, che sono conseguenze della applicazione della scienza moderna alla morale e al diritto.

L'armonia fra le scienze fisiche e scienze morali deve, quindi, rimanere completa nell'interesse e per bene dell'umanità.

Infatti, le conquiste dell'uomo nel campo della materie e delle forze naturali, non hanno solo, come conseguenza, lo sviluppo del benessere e della prosperità materiale, ma anche quella di illuminare le intelligenze, elevando gli spiriti, e di cercare un'umanità sempre migliore!

Dopo la Vittoria, l'umanità dovrà svilupparsi nel fiorire delle aspirazioni nazionali e nel rispetto dei tesori accumulati dall'Arte e dalla Scienza, rendendo impossibile ogni nuova organizzazione della violenza, coordinando le forze del mondo, allo scopo di consolidare, a beneficio di tutti i popoli, le garanzie essenziali del diritto, della civiltà e della pace sociale!

“PER MARIO GALIZIA”*

Fulco Lancaster, Introduzione

Giuliano Amato, In ricordo di Mario Galizia

Silvio Beretta, Mario Galizia e “il Politico”

Enzo Cheli, Mario Galizia e la tradizione giuspubblicistica

Paolo Grossi, Mario Galizia e lo stile fiorentino

Fernanda Bruno, Il metodo di Mario Galizia: prime riflessioni

Salvatore Bonfiglio, La Resistenza come momento fondativo della Costituzione repubblicana

Roberto Borrello, Mario Galizia: la trasparenza della cultura come dono agli altri

Luca Borsi, «L’ha letto?» Un ricordo di Mario Galizia

Giulia Caravale, Mario Galizia: ricordo di un Maestro

Tommaso Edoardo Frosini, Ricordo di un Maestro: Mario Galizia

Paola Piciacchia, L’eredità umana e culturale di Mario Galizia

Maria Grazia Rodomonte, Il mio ricordo del Prof. Mario Galizia

Antonio Zorzi Giustiniani, Il mio ricordo di Mario Galizia

Giuseppe Allegri, Il costituzionalismo dell’eguale e giusta libertà: un’ipotesi per il futuro, in ricordo di Mario Galizia

* Convegno in ricordo di Paolo e Mario Galizia, tenuto il 1° ottobre 2014 presso la Sala del Refettorio della Biblioteca della Camera dei Deputati, Roma.

Introduzione

di Fulco Lanchester*

A nome della fondazione “Paolo Galizia-Storia e Libertà” e del Dipartimento di Scienze politiche dell’università di Roma “La Sapienza” (erede della più antica Facoltà di Scienze politiche d’Italia), prima di tutto un ringraziamento non formale ai relatori e al pubblico, che oggi si sono riuniti in questa prestigiosa sala del refettorio, concessa dal Presidente della Camera dei deputati, per ricordare Mario Galizia ad un anno dalla sua scomparsa.

È un’occasione che in vita ci è stata negata dalla tenace ritrosia di Mario di ricevere qualsiasi riconoscimento ufficiale.

Tre ricordi indicativi su questo.

Quando andò fuori ruolo, nell’ormai lontano 1992 incominciai a pensare agli studi in suo onore e due anni dopo proposi a Paolo Barile, Giuliano Amato e Enzo Cheli di essere tra i promotori dell’iniziativa. Accettarono con entusiasmo, ma prima di inviare le lettere di rito ai colleghi, conoscendo Mario lo informai cautamente.

Mi rispose che non era ancora tempo e che mi avrebbe avvisato quando fosse stato pronto. Al mio tentativo di resistere, dicendo che tutto era oramai predisposto, replicò che se non l’avessi fatto io, avrebbe inviato lui una lettera circolare di rinvio ai costituzionalisti italiani.

Poi nel 1997, in occasione del suo pensionamento, mi inviò una lettera in cui stabiliva che gli studi li voleva da un gruppo ristretto di giovani, che mi avrebbe opportunamente indicato.

Aspettando la lista, agli inizi di questo millennio organizzammo in Facoltà in suo onore un incontro sul tema della *storia costituzionale* con la dizione esplicita sull’invito che l’avevamo fatto “*all’insaputa dell’interessato*” e Mario, in una lettera a Giuliano Amato, che ho ritrovato nella casa di via S. Jacini, ora sede della fondazione da lui istituita con testamento, protestò dicendo che non gli sembrava opportuno festeggiare un anziano.

Oggi siamo riuniti nel suo nome a commemorarlo e non ho timore che anche Mario - questa volta- sarebbe d’accordo, perché con questa manifestazione confermiamo a piene lettere l’impegno che proprio lui ha voluto affidarci di istituire e promuovere la Fondazione dedicata al fratello Paolo, caduto eroicamente per la liberazione di Firenze l’11 agosto di 70 anni fa.

Paolo e Mario vivono oggi, come lo sono sempre stati, strettamente legati e costituiscono un riferimento ideale alla lotta di liberazione nazionale e ai valori della Costituzione, anche per monitorare il rapporto tra storia costituzionale italiana e storia della costituzione repubblicana.

In questa manifestazione, sponsorizzata –tra gli altri- dal “Master in Istituzioni parlamentari per consulenti di assemblea”, intitolato oramai significativamente a Mario Galizia (anche in considerazione dei suoi determinanti *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*), presenteremo i

* Professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato - Università di Roma “La Sapienza”. Direttore responsabile de *Nomos. Le attualità nel diritto*

ricordi che sono stati pubblicati sui numeri 1/14 de *il politico*¹ e di *nomos. le attualità nel diritto*² e lo faremo con la partecipazione di amici delle università in cui Mario Galizia ha operato.

Giuliano Amato, Enzo Cheli e Paolo Grossi lo faranno come rappresentanti di quell'asse toscano-romano che ha caratterizzato indissolubilmente la vicenda di Paolo e Mario Galizia; Silvio Beretta come direttore de *"il politico"* rappresenta l'*alma universitas ticinensis* ed in particolare uno degli amici più cari di Mario, Pasquale Scaramozzino il successore di Bruno Leoni alla direzione de *"il politico"*.

Con "Lillo" Mario diceva che aveva continuato a parlare anche dopo la morte, così come faceva con Paolo Barile, con Alessandro Predieri, con Carlo Furno e con Leopoldo Elia, amici di vita e di studio. Ma in questa manifestazione, in cui testimonieranno i loro rapporti con Mario alcuni degli allievi più giovani (con l'apertura alla testimonianza dei più anziani) verrà certificato che Mario Galizia colloquiava soprattutto con le nuove generazioni su cui puntava in maniera intensa.

Per Mario c'era sempre qualcuno più giovane da scoprire, perché sostanzialmente con i giovani poteva instaurare un dialogo senza barriere, cercando nell'occhio degli interlocutori quella luminosità, quell'audacia, quell'intelligenza e quella dedizione, che – a volte- il tempo e i compromessi tendono a rendere opachi.

Quegli occhi brillanti che lui cercava e coltivava nel ricordo del fratello Paolo, costituiscono un patrimonio che illumina ancora le nostre aule e questa stessa sala.

¹ In "Il Politico", Anno LXXIX (1), gennaio-aprile 2014, cfr.: G. Amato, *La lezione di Mario Galizia* (pp. 182-184); E. Bettinelli, *L'antifascismo di Mario Galizia, costituzionalista liberaldemocratico* (pp. 185-188); P. G. Grasso, *Mario Galizia e la scienza del Diritto costituzionale* (pp. 189-192); F. Lancaster, *Le Università di Mario Galizia* (pp. 193-199).

² P. Caretti, *Introduzione alla presentazione del volume "Gli appunti sugli anni della guerra di Paolo Galizia (1942-1944)" a cura di Mario Galizia, Giuffrè, Milano, 2013*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2014, pp. 2-3; E. Bettinelli, *La famiglia di Galizia tra le due guerre (e oltre...)*, ivi, pp. 4-8; M. Fioravanti, *Il costituzionalismo di Mario Galizia*, ivi, pp. 9-13.

In ricordo di Mario Galizia

di Giuliano Amato*

Quella con Mario è stata una delle amicizie più intense e più belle della mia vita, cementata dalle cose comuni che condividevamo.

Avevamo in comune, quando ci incontrammo negli anni '60, il fatto di riconoscerci entrambi in quell'Italia di minoranza, che tanto avrebbe vivificato e celebrato nei successivi decenni Giovanni Spadolini, che proprio ieri abbiamo ricordato nel ventesimo anniversario della sua morte. I nostri punti di partenza erano diversi, perché Mario era stato un giovane comunista cattolico durante la Resistenza e come tale si era affacciato al mondo dell'impegno politico e civile. Ma lo aveva fatto a Firenze, partecipe di quella Resistenza fiorentina che ebbe in Piero Calamandrei una delle sue figure più eminenti. E fu proprio la forza attrattiva di Calamandrei a sintonizzare sull'Italia di minoranza (non necessariamente repubblicana, ma comunque non legata ai grandi partiti di massa) giovani come Mario.

Avevamo inoltre in comune l'amore per la storia costituzionale. Lui aveva scritto sulla sovranità dal Medio Evo alla Rivoluzione francese, io stavo scrivendo sulla libertà personale e quindi sul rapporto fra individuo e autorità dal Medio Evo sino al nostro tempo. Ci capitava così di frequente di fermarci su momenti di questa lunga storia, scambiarsi i profili fattuali che l'uno o l'altro aveva raccolto, valutarne la rilevanza ai fini delle arcate su cui si reggevano le nostre ricostruzioni e, naturalmente, discutere il senso e la tenuta di queste stesse arcate.

Erano conversazioni lunghe e ciò che più ricordo è che avvenivano per telefono. La mattina eravamo entrambi impegnati, o nelle rispettive incombenze in Università, o, lui, sempre più alla Corte Costituzionale dove era assistente di Costantino Mortati. Ci sentivamo perciò il pomeriggio, quando lui sapeva di trovarmi a casa ed infatti mi chiamava appunto al telefono. Credo che mia moglie abbia finito per odiarci, perché il telefono era sempre occupato e se lei mi doveva chiedere qualcosa, quando lo sentiva squillare fra le due e mezzo e le tre, sapeva già che era Mario e che quindi avrebbe dovuto aspettare fino almeno alle quattro e mezzo per dirmi quello che mi doveva dire.

Lui mi ha voluto veramente bene e quando penso a questo e penso alla vita che poi ho fatto, confesso che riaffiora sempre dentro di me un mai rimosso senso di colpa nei confronti di Mario. Col passare degli anni, gli impegni che avevo assunto e le giornate che nella mia vita si venivano susseguendo, resero i nostri incontri e le nostre conversazioni sempre più saltuarie di quanto io avrei voluto e di quanto soprattutto lui avrebbe voluto, rendendole parte delle sue giornate, libere ormai dallo stesso lavoro della Corte e quindi ben diverse dalle mie.

La personalità di Mario era segnata da una grande ritrosia. Era pronto a darti l'intero suo mondo se tu ti aprivi al rapporto con lui, ma era altrettanto pronto a chiudersi se non vedeva una tale apertura. I nostri rapporti si sono diradati. Le nostre lunghe telefonate – lo capiva – non erano più possibili e lui ha smesso di chiamarmi. Ciò nondimeno, nelle rare volte in cui ci siamo

* Professore emerito di Diritto costituzionale italiano e comparato - Università di Roma "La Sapienza". Giudice della Corte Costituzionale.

ritrovati, abbiamo ritrovato anche gli stessi sentimenti e la stessa sintonia di un tempo. Ma riflettendo sui nostri scritti ed anche su ciò che più, con il passare del tempo, sembrava interessarci, mi venivo convincendo, e sono tutt'ora convinto, che c'era una differenza non piccola fra noi due.

Entrambi avevamo un fortissimo interesse per la storia. Ma lui, per quanto fosse bravissimo anche come giurista, era in realtà uno storico, interessato alla storia di per sé, mentre io ero solo un giurista, interessato alla storia per capire meglio gli istituti giuridici che essa era venuta plasmando e che ancora oggi continua a plasmare sotto i nostri occhi. A volte sono i dettagli a illuminare le differenze più significative e il dettaglio su cui è venuta maturando la mia convinzione è nel lungo saggio (oltre centocinquanta pagine) che Mario scrisse nel 1973 per la splendida rivista di Paolo Grossi, Quaderni fiorentini, sul positivismo giuridico di Carrè de Malberg. Che cosa mi colpì di quel saggio? In esso Mario raccontava fra l'altro la vita di Carrè de Malberg negli anni a cavallo della prima guerra mondiale e descriveva quindi il contesto in cui stava scrivendo. A un certo punto il racconto va al manoscritto della teoria generale dello Stato e al fatto che, durante la guerra, era rimasto abbandonato a Wolxheim, il paese oltre il Reno nel quale l'autore lo aveva quasi finito nel 1914, lasciandolo poi lì, quando era fuggito entro i confini francesi allo scoppio del conflitto. Ebbene, l'attenzione che, sia pure in una (lunga) nota, Mario dedica alle peripezie del ritrovamento va ben oltre la rilevanza che la vicenda poteva avere sulle concezioni dell'autore. Il lettore le segue, e le gusta, così come può seguire la narrazione di una vicenda storica comunque importante (giacché quel manoscritto poteva anche non essere ritrovato, determinando così un corso diverso degli studi giuridici successivi sullo Stato). Certo io mi sarei fermato prima e sarei stato più "aridamente" giurista.

Ma voglio aggiungere una cosa, che non è una critica al suo lavoro, ma piuttosto una messa a fuoco delle sue sensibilità e delle sue qualità. In un libro, non a caso a finalità concorsuale, come "Scienza giuridica e diritto costituzionale" del 1954 lui era molto meno se stesso, e molto più ingessato, di quanto non sia stato nei suoi lavori su temi simili, scritti con l'angolatura dei "Profili storici". Tant'è vero che in esso, collocando il presupposto scientifico del diritto costituzionale piuttosto nella norma che nell'istituzione (sono qui inesorabilmente ellittico), finisce per apparire ben più "normativista" di quanto in realtà non fosse.

Le nostre scelte –lo sappiamo- non sempre sono determinate dalle nostre vocazioni. Io feci Giurisprudenza perché mio padre mi voleva magistrato, ma poi degli studi giuridici ho fatto un uso diverso. Mario aveva addirittura un padre magistrato, ne seguì le orme e fu a quel punto naturale per lui intraprendere la stessa carriera accademica come giurista positivo. Ma ciò a cui lui era più portato – e che avrebbe voluto essere anche da docente nei suoi ultimi anni- era la storia, storia delle istituzioni e del pensiero giuridico. Ad essa dedica scritti mirabili, nei quali lo specchio della sua passione è in primo luogo la singolare lunghezza, tutta dovuta alla ricostruzione storica delle figure di cui si occupa. Fulco Lanchester ne parla nel suo ricordo in questa stessa sede, con particolare riguardo all'attenzione rivolta da Mario ai giuristi degli anni '30.

Dicevo che avrebbe voluto insegnare Storia costituzionale nei suoi ultimi anni e di questo sono certissimo, perché me ne parlò più volte. E per insegnare ciò che sentiva di più, sperava di tornare nella sua città, Firenze. Ma la Facoltà fiorentina ritenne evidentemente che ciò non

fosse possibile. Mario concluse la sua vita a Roma, forse più chiuso e meno felice di quanto avrebbe potuto essere altrimenti

.

Mario Galizia e “il politico”

di Silvio Beretta*

Avvandosi alla conclusione del proprio saggio su *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale* del 1963 ¹, Mario Galizia, allora libero docente di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Roma e già da tre anni (lo sarebbe stato per altri tre) assistente di studio di Costantino Mortati alla Corte Costituzionale, condensava in poche dense righe (fra le tante che avrebbe dedicato allo stesso tema) il filo conduttore di un vero e proprio programma di lavoro, per altro corrispondente alle sue convinzioni più profonde, l'autentico abito mentale di uno studioso. Sostiene infatti Galizia che, anche grazie all'appassionato fermento intellettuale suscitato dalla Costituzione italiana del 1948, “L'indagine...[della letteratura costituzionale]...tende ad allargarsi anche ai profili costituzionalistici degli altri rami del diritto, mira a porsi veramente come il substrato basilare di tutta la conoscenza giuridica e, nel contempo, viene a calarsi con maggiore concretezza nell'effettiva dinamica dell'esperienza” ², rendendo avvertita “La necessità di quella convergenza fra le istanze sociologiche, politiche e giuridiche nella ricerca costituzionalistica, tenendo però ferma l'autonomia ed il carattere giuridico della stessa, che era stata...la più o meno consapevole aspirazione della dottrina italiana degli inizi del Novecento...” ³. In ragione di ciò (e sul punto Galizia richiama in nota Giuseppe Guarino come esponente dell'allora “più giovane dottrina” intenta ad “ancorare l'indagine costituzionalistica alla realtà concreta, considerando la stessa storia ‘come esperienza’ ” ⁴), “Si tiene...normalmente conto nello studiare la costituzione del substrato sociale che la sottende, degli ineliminabili riflessi politici che segnano le varie questioni, né si trascura di considerare la funzionalità dei vari istituti” ⁵. Tendenza, quella indicata, allora in espansione, come Galizia rileva con entusiasmo, ma in passato certo non indiscussa, se dello stesso Santi Romano lo stesso Galizia sottolinea la “ridotta sensibilità...verso la politicità di cui la problematica costituzionale è permeata” ⁶.

L'alternanza stessa delle sedi accademiche nelle quali Mario Galizia ha esercitato il proprio magistero, ben ricostruita nel profilo che Fulco Lanchester ha tracciato di lui (con quelli di Giuliano Amato, di Ernesto Bettinelli e di Pietro Giuseppe Grasso) nel fascicolo de “Il Politico” che oggi presentiamo⁷ (per inciso la ragione principale se non l'unica - cioè la direzione scientifica della rivista- della presenza un po' ‘abusiva’ di un economista fra tanti

* Professore ordinario di Politica economica - Università di Pavia. Direttore Scientifico de *Il Politico. Rivista italiana di Scienze politiche*.

¹ M. Galizia, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, nn. 1-2, 1963, pp. 3-110.

² *Ivi*, p. 106.

³ *Ivi*, p. 107.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ivi*, p. 102.

⁷ In “Il Politico”, Anno LXXIX (1), gennaio-aprile 2014, cfr.: G. Amato, *La lezione di Mario Galizia* (pp. 182-184); E. Bettinelli, *L'antifascismo di Mario Galizia, costituzionalista liberaldemocratico* (pp. 185-188); P. G. Grasso, *Mario Galizia e la scienza del Diritto costituzionale* (pp. 189-192); F. Lanchester, *Le Università di Mario Galizia* (pp. 193-199).

giuristi), testimonia, d'altra parte, della profonda esigenza che Galizia avvertiva di instaurare fruttuose interrelazioni disciplinari (come anche legami personali eterogenei) mediante le quali non solo comprendere le vicende della vita associata in quanto si riflettono nella norma fondamentale e nelle sue vicende, ma anche leggere – per il tramite di tali vicende e come in controluce – il dipanarsi dell'esperienza, cioè la storia stessa delle società umane. Siamo quindi di fronte ad un approccio che è l'esatto opposto della mera giustapposizione erudita di tante aspirazioni multi- o inter-disciplinari: quella di Galizia è un'autentica esigenza epistemologica, un'ambizione conoscitiva che si nutre sì di una cultura formidabile per profondità ed estensione, ma ne rielabora gli elementi integrando fra loro sia gli strumenti interpretativi propri di discipline diverse sia i risultati in termini di (migliore e maggiore) conoscenza che dall'applicazione di tali strumenti derivano. Quando viene chiamato, nel 1966, a coprire come professore straordinario la cattedra di Istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Pavia, Galizia ha d'altra parte alle spalle una laurea in Diritto amministrativo conseguita nella Facoltà di Giurisprudenza di Firenze (prima era stato iscritto a quella di Roma), un assistentato in Diritto costituzionale con Piero Calamandrei, un incarico di insegnamento in Diritto amministrativo nella stessa Facoltà e una libera docenza in Istituzioni di diritto pubblico, depositata tuttavia nella Facoltà di Scienze politiche di Roma presso la cattedra coperta da Costantino Mortati. Ma altre e assai rilevanti erano state le esperienze di vita che avevano scandito le vicende di Galizia studente e studioso: il servizio militare, la partecipazione alla resistenza fiorentina nelle formazioni garibaldine, le esperienze politiche, le funzioni di magistrato prima a Firenze e successivamente a Roma come applicato alla Corte di Cassazione e poi assistente di studio dello stesso Mortati alla Corte Costituzionale dal 1960 al 1966: l'anno, appunto della chiamata a Pavia dopo una breve esperienza di insegnamento a Siena. E l'alternanza delle sedi continuerà quando Galizia, da Pavia, verrà chiamato nel 1971 a insegnare Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di Giurisprudenza di Firenze, per approdare tre anni dopo, nel 1974, ancora a una Facoltà di Scienze politiche – quella di Roma – a coprirvi l'insegnamento di Diritto costituzionale italiano e comparato che era stato di Costantino Mortati. Un'alternanza fruttuosa e desiderata, quella praticata da Galizia, fra istituzioni accademiche in larga misura complementari e quindi idonee, tanto più per il fatto di collocarsi in sequenza, a soddisfare le complesse esigenze intellettuali di un costituzionalista quale egli desiderava essere. D'altronde, la circostanza di essere stato – da studente- allievo di Santi Romano e di Perassi, e poi assistente (ma anche collaboratore, come ricorda lo stesso Lanchester) di Calamandrei e quindi collega – fra gli altri- di Barile e di Predieri, e poi ancora di Mortati e quindi collega – fra gli altri- di Elia e di Fois; di essere stato, a Pavia, a fianco di Leoni, di Beonio-Brocchieri e di Curato, ma anche dei più (accademicamente) giovani Albertini, Borsa, Scaramozzino e Stoppino; e poi, di nuovo a Roma, di Tosato e di Moro e, successivamente, di Bachelet e di Amato, aveva costruito intorno a lui, nel corso degli anni, il contesto ideale per chi, formatosi al tempo della lotta partigiana e delle grandi aspirazioni per il futuro dell'Italia, identificava nel Diritto costituzionale il settore di studi nel quale impegnarsi per la ricostruzione dello Stato, che fosse tuttavia lo Stato di un'Italia rinnovata dalla lotta per il proprio riscatto politico e morale, erede di un tempo in cui, come amava ricordare il mio amico e collega Lillo Scaramozzino, “tutto ci sembrava possibile”. In questo contesto l'impegno di studio del costituzionalista non poteva quindi che estendersi tanto alla *storia costituzionale* e alle altre discipline giuridiche (e non soltanto ai rispettivi profili costituzionalistici) ma, come ho

accennato in apertura ricordando il suo saggio del 1963, al metodo e al merito delle altre scienze sociali.

I legami con la Facoltà pavese (quella che nel 1927, prima in Italia, aveva istituito, a un anno dalla propria fondazione, l'insegnamento di *Ordinamenti degli stati moderni* coperto da Emilio Crosa) non si interruppero certo con il trasferimento di Galizia a Firenze. I rapporti personali che aveva coltivato in quegli anni si mantennero anzi intensi e amichevoli. Ricordo in particolare, per avervi assistito più volte, le lunghe conversazioni telefoniche di Galizia con Lillo Scaramozzino, curiosissimi entrambi delle rispettive opinioni, impressioni, previsioni intorno alle vicende della politica italiana e specialmente delle istituzioni del nostro paese e delle sempre incombenti prospettive di riforma. Le continue imminenze elettorali, in particolare, erano oggetto di vere e proprie consultazioni, sia in previsione che a consuntivo.

Fu tuttavia attraverso la collaborazione a "Il Politico" fondato da Bruno Leoni nel 1950 e creatura prediletta di Scaramozzino, che Galizia, a trenta e più anni dal suo passaggio a Firenze e quando già era stato nominato, nel 1997, professore emerito dell'Università di Roma, volle manifestare in tre corposi contributi la propria gratitudine al mondo accademico pavese che l'aveva accolto, onorando le amicizie strette in quel tempo e sempre coltivate e rendendo omaggio alla pluralità di interessi di ricerca che in quella Facoltà aveva visto sviluppare e della quale "Il Politico" continuava, come spero continui tuttora, a rendere partecipe il pubblico degli studiosi. Sono infatti tre i saggi pubblicati da Galizia sulla nostra rivista, rispettivamente nel 2000, nel 2001 e nel 2003, e tutti recano chiarissima l'impronta di una straordinaria cultura che, mai andando a scapito del rigore disciplinare, sempre ambisce a "tenere insieme", nel riproporre figure significative delle discipline costituzionalistiche, le molteplici dimensioni che le hanno caratterizzate e nelle quali quei personaggi hanno impresso la traccia del proprio lavoro.

È del 2000 il saggio su *Gli esordi di Luigi Luzzatti negli studi di diritto costituzionale*, destinato agli *Scritti in onore di Emilio Romagnoli* raccolti a cura del Dipartimento di Teoria dello Stato de "La Sapienza"⁸. Nei confronti del Luzzatti costituzionalista (professore a Padova dal 1867 e a Roma dal 1895) Galizia è assai più indulgente di altri cultori di storia e di storia costituzionale come in particolare Pombeni ("il Luzzatti costituzionalista è una figura debole...il suo insegnamento è più retorica costituzionale mista di un discorrere su casi concreti che non una costruzione scientifica di qualche coerenza"⁹) ma anche Ghisalberti (le sue *Lezioni* sarebbero state poco "incidenti nella formazione della dottrina dell'epoca"¹⁰). Per la generalità dei commentatori è invece indiscusso il riconoscimento per la multiforme, e prevalentemente fortunata, attività svolta da Luzzatti nella sua lunga vita (lo stesso Pombeni lo considera "una figura fortissima, una delle figure più determinate di un liberalismo consapevole"¹¹): patriota; economista seguace del prussiano Schulze-Delitzsch anch'egli a sua volta economista, politico e banchiere; artefice della diffusione in Italia dei principi e della pratica della mutualità e quindi del credito cooperativo nonché fondatore di numerosi istituti di credito (Banca di Lodi, Banca artigiana di Brescia, Banca Popolare di Asolo, Banca Popolare di Milano della quale sarà a lungo

⁸ M. Galizia, *Gli esordi di Luigi Luzzatti negli studi di diritto costituzionale*, in "Il Politico", Anno LXV (1), gennaio-marzo 2000, pp. 5-28.

⁹ *Ivi*, p. 5.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

presidente e poi presidente onorario); cofondatore di Ca' Foscari, primo ateneo italiano per l'insegnamento dell'economia; promotore della legislazione del lavoro e del miglioramento delle sue condizioni nonché sostenitore degli interessi del mondo agricolo e della sua funzione civilizzatrice; deputato e uomo politico, "l'ultimo grande esponente"¹² – per Galizia- della Destra storica; sottosegretario con Minghetti già nel 1869 a 28 anni, poi quattro volte ministro del Tesoro con Di Rudinì, Giolitti e Sonnino (sua l'iniziativa che condurrà dopo di lui alla "conversione della rendita") e ancora dell'Agricoltura, industria e commercio con Sonnino; promotore e negoziatori di tanti trattati commerciali, fra i quali quello con la Francia del 1878; infine Presidente del Consiglio nel 1910-11, promotore fortunato di provvedimenti legislativi – la legge Daneo-Credaro- sull'obbligo della frequenza scolastica fino a 12 anni, ma promotore sfortunato della riforma elettorale con l'estensione del suffragio, le cui vicende – l'opposizione dell'estrema sinistra che chiedeva invece il suffragio universale- ne provocarono le dimissioni. A fronte di un personaggio così multiforme, del quale sarebbe azzardato affermare che praticasse il diritto costituzionale come opzione prioritaria, Galizia si rivela più indulgente di altri giudicando "troppo severo"¹³ le valutazioni del lavoro giuridico di Luzzatti "giacché, se nella caratterizzazione della...[sua]...personalità...prevalgono l'uomo politico e lo studioso di economia, il giornalista e particolarmente l'abile negoziatore nel campo dei trattati internazionali e soprattutto il grande apostolo della cooperazione e della mutualità, il tecnico autorevolissimo nel campo del credito e dei problemi dell'agricoltura, anche il...costituzionalista, pur con un metodo sistematicamente poco approfondito, ha un suo risalto da studioso sì minore ma vivace e con spunti acuti e originali, anche se formulati talvolta con frettolosità"¹⁴. Se non è quindi un elogio professionale quello che Galizia pronuncia, certo è un'attenuazione dei giudizi altrui. Dalla lettura del saggio emerge inoltre una caratteristica di fondo della mentalità di Galizia giurista. Credo infatti che la rivalutazione, o la minor svalutazione, che Galizia fa di Luzzatti costituzionalista sia da ascrivere proprio ai suoi meriti di studioso che comunque "scavalca" confini disciplinari rigidi, ricercando connessioni rilevanti per la comprensione e l'incivilimento della vita associata. Prova di ciò sono alcuni passaggi del manifesto programmatico che Luzzatti e Orlando (la cui chiamata alla Facoltà di Giurisprudenza de "La Sapienza" Luzzatti stesso aveva patrocinato) promuovono nel 1902, fondando congiuntamente la nuova serie dell'*Archivio* giuspubblicistico, dove "affermano il bisogno di una ricostruzione organica della costituzione e dell'amministrazione, imponendo nello studio e nella condotta, la disciplina di principi certi, la guida cosciente del criterio razionale, la coordinazione sistematica delle ricerche speculative e dell'azione di governo, *richiamando quelle e questa al nesso intimo e costante coi bisogni della vita reale e della civiltà del popolo...*[corsivo non nel testo]...È dover nostro, senza pregiudizio di scuole, il riprendere in esame tutta la vasta controversia, trattandola *con metodo storico e sociologico, giuridico e politico ad un tempo e segnatamente coi criteri della comparazione...*[corsivo non nel testo]..., i quali forniscono la materia di esperimento e di cernita al metodo di ricerca positiva"¹⁵. L'approccio del manifesto del 1902, a sua volta, era pienamente consonante con la linea di pensiero che Luzzatti aveva seguito fin dalla *Prelezione* al corso di Diritto costituzionale tenuto a Padova nel 1967, dove *comparazione* e *analisi storica* sono gli elementi che lo inducono a privilegiare gli assetti

¹² *Ivi*, p. 27.

¹³ *Ivi*, p. 6.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ivi*, p. 20.

costituzionali dell'Inghilterra (e quindi le opere di Buckle, di Maine, di Burke e di Bagehot) rispetto a quelli della Francia, considerando egli quella inglese una costituzione *storica* in quanto legata strutturalmente alla propria storicità (“riflesso della vivente coscienza nazionale, che è in continua evoluzione”¹⁶, sottolinea Luzzatti) e quindi da ascrivere a quelle “organiche, evolutive perpetue”¹⁷ e non invece *astratta* e perciò da collocarsi fra quelle “meccaniche, saltuarie non di rado fugaci”¹⁸: ed è proprio *storicamente* che “gli Inglesi hanno concretato l’ideale della libertà politica e del reggimento parlamentare”¹⁹. Se quindi “...la storia costituzionale dell’Inghilterra somiglia...al foglio di una *macchina continua*...la storia politica della Francia è composta di fogli staccati...vivente come su un piano astratto, nel complesso senza radici spontanee”²⁰. È in ragione di tale specificità che “i migliori trattati di diritto pubblico inglese...sono le storie della loro costituzione”²¹. Da queste idee, anzi ideali, Luzzatti trae infine ispirazione per affrontare, proponendo soluzioni autenticamente “liberali”, i temi fondamentali della tutela delle libertà, del rapporto fra democrazia e libertà e quindi dei sistemi elettorali e della loro riforma nonché del rispetto delle minoranze, della separazione delle Chiese dallo Stato, delle garanzie costituzionali. E gli assetti costituzionali del Belgio (in ragione del rilievo attribuito ai *diritti dei cittadini* rispetto ai *poteri pubblici*), degli Stati Uniti (in ragione dei poteri della Corte Suprema) e della Svizzera (in ragione del ruolo della democrazia referendaria) costituiscono ulteriori promettenti termini di riferimento. Se quindi, come sottolinea Galizia, “...il suo...[di Luzzatti]...studio del diritto costituzionale, anche a causa dei suoi vari impegni politici e sociali e della molteplicità dei suoi interessi, è per lui un po’ occasionale, con un’intonazione saggistica a maglie larghe, come lui stesso riconosce con diplomatica *nonchalance*”²², la costante rivendicazione del metodo storico-comparativo per lo studio del diritto costituzionale e il sistematico riferimento alla “sostanza dei fatti sociali” fanno comunque, di Luigi Luzzatti professore di diritto, un protagonista delle vicende dell’Italia contemporanea e delle tante e travagliate transizioni che il paese ha vissuto negli anni della sua lunga vita.

Nel 2001 e nel 2003 Mario Galizia pubblicherà su “Il Politico” altri due saggi. Nel 2001 sarà la volta di *Paolo Barile, il liberalsocialismo e il costituzionalismo*²³, testo della relazione commemorativa tenuta il 25 giugno di quell’anno nell’Università di Firenze in apertura della giornata di studio in memoria del costituzionalista fiorentino, già Ministro nel Governo Ciampi, scomparso l’anno precedente. Nel 2003 pubblicherà infine *Esperienza giuridica libertà costituzione. Ricordi di Giuseppe Capograssi, maestro di diritto e di cattolicesimo liberale*²⁴, lunga nota rievocativa destinata alla cerimonia di conferimento del “Premio Capograssi 2003” tenutasi a Sulmona il 22 novembre di quell’anno. La prossimità cronologica delle persone e degli avvenimenti evocati, l’aver vissuto e sofferto tante delle vicende che anche altri aveva vissuto e sofferto, la familiarità dei rapporti di lavoro e personali, e il conseguente coinvolgimento anche emotivo, rendono i due contributi

¹⁶ *Ivi*, p. 16.

¹⁷ *Ivi*, p. 9.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ivi*, p. 11.

²² *Ivi*, p. 19.

²³ M. Galizia, *Paolo Barile, il liberalsocialismo e il costituzionalismo*, in “Il Politico”, Anno LXVI (2), maggio-agosto 2001, pp. 193-228.

²⁴ M. Galizia, *Esperienza giuridica libertà costituzione. Ricordi di Giuseppe Capograssi, maestro di diritto e di cattolicesimo liberale*, in “Il Politico”, Anno LXVIII (3), settembre-dicembre 2003, pp. 381-433.

richiamati necessariamente diversi dal primo e necessariamente somiglianti fra loro: d'altronde il contesto storico, professionale e anche fisico di entrambi è il medesimo e i tempi, quando non coincidono, tendono quantomeno a sovrapporsi in qualche misura. Dalla ricostruzione che Galizia fa della personalità umana e del lavoro scientifico di Paolo Barile, di soli quattro anni maggiore di lui, emergono numerosi gli elementi che accomunano i due studiosi (senza per altro escludere future non convergenze, particolarmente in materia di riforme costituzionali e di alternativa governabilità/rappresentanza), sullo sfondo di una Firenze vissuta da entrambi come una Atene sempre contemporanea, e che fanno di questo saggio l'autobiografia di una generazione, oltreché di una formidabile stagione dell'Italia. Centrale è la personalità unificante di Piero Calamandrei maestro di virtù repubblicane, che di quella generazione, e di quella stagione con la sua storia drammatica, è stato ispiratore, interprete e protagonista (Galizia dice di Barile che "il suo cammino di studio è un colloquio permanente con Calamandrei, un confronto con la sua così ricca personalità e con le sue idee" ²⁵): è proprio dalla lezione di Calamandrei che gli allievi (Barile e Galizia fra i molti) impareranno a non ignorare mai "...la storicità dell'esperienza giuridica e il rapportarsi delle strutture del diritto all'effettiva dimensione del sociale" ²⁶, da cui la denuncia costante del "...monolitismo opprimente e rigidamente compatto delle realtà giuridiche della Germania nazista e della Russia sovietica" ²⁷ e naturalmente di quelle dell'Italia fascista. È inoltre la lotta di liberazione a cementare tanti rapporti (Barile sarà membro del primo comitato militare del Comitato di liberazione nazionale di Firenze, arrestato e torturato nel novembre del 1943) e a formare le coscienze di tanti giovani dell'ambiente intellettuale fiorentino: ed è quindi la *libertà* (la "...nobile aspirazione...[che]...regge effettivamente la Costituzione repubblicana" ²⁸ e alla quale Calamandrei dedicherà l'epigrafe celebrativa della liberazione di Firenze murata sulla facciata di Palazzo Vecchio) il principio etico-politico che detterà, per così dire, l'*agenda programmatica* di quegli stessi giovani studiosi avviandone molti (Barile e Galizia fra gli altri) al *liberalsocialismo*, educati in quella prospettiva da tanti riferimenti intellettuali che li accomunavano: da Montesquieu attraverso Guido Calogero a De Ruggiero a Gobetti e naturalmente ai Rosselli (Galizia si sofferma a lungo sulla collaborazione di Barile alla redazione del *Manifesto del Movimento d'azione socialista* del 1947). Ed è proprio sul *diritto*, sulla *giuridicità*, che fa leva il liberalsocialismo, per calarsi, dice Galizia, "...nella concretezza della realtà sociale, per tenere fede ai modelli storici quali ispirati all'illuminismo, quali derivati dagli insegnamenti di Kant" ²⁹, salvaguardando nel contempo i principi di libertà che avevano ispirato la lotta per l'"altra Italia". Libertà, storicità, socialità, unificati nel liberalsocialismo, si saldano quindi con il diritto (e quindi il liberalsocialismo con il costituzionalismo) divenendo entrambi "...premesse spirituali e dottrinali della Resistenza italiana" ³⁰. Dirà quindi Galizia di Barile (ricordandone l'insistenza sull'idea di stato-comunità di liberi individui accanto allo stato-apparato) che "...egli tende...a fare perno sul momento giuridico, in quanto avverte come appunto, attraverso la

²⁵ M. Galizia, *Paolo Barile, il liberalsocialismo e il costituzionalismo*, cit., p. 195.

²⁶ *Ivi*, p. 196.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ivi*, p. 215.

²⁹ *Ivi*, p. 202.

³⁰ *Ivi*, pp. 209-210.

giuridicità, la libertà e la giustizia siano in maniera maggiormente penetrante espresse dalla complessa realtà dei fenomeni”³¹.

L'ultimo dei contributi di Galizia a “Il Politico”, ancora più ampio dei precedenti, rievoca infine la figura di Giuseppe Capograssi *maestro di diritto e di cattolicesimo liberale*, al quale Galizia era stato introdotto proprio da Barile (che da Capograssi aveva tratto ispirazione soprattutto sul tema della libertà, da considerarsi “...nel tessuto continuo della vita comunitaria”³², oltre che per l'impegno etico e l'intima spiritualità che ne pervadevano il pensiero) e con il quale Galizia aveva avuto, come egli stesso ricorda, intensa consuetudine di rapporti, ricostruiti a partire dall'entusiasmo che Calamandrei gli aveva trasmesso, nei tempi bui dell'estate del 1942, per il problema della *certezza del diritto*, argomento dell'omonimo saggio di Lopez de Oñate allievo di Capograssi (tema sul quale Galizia non trascura di ricordare sia la critica di Paolo Grossi alla posizione di Calamandrei, sia la propria posizione sia quella dello stesso Capograssi, con richiami vichiani e rosminiani). Alla memoria della fraterna amicizia fra Calamandrei e Capograssi, mediata anche dal comune riferimento alla figura e all'opera di Giuseppe Chiovenda come al pensiero di Vittorio Emanuele Orlando, Galizia dedica numerose pagine (così come al “fervido legame culturale”³³ fra Capograssi e Mortati) con un linguaggio, direi quasi una struttura narrativa, caratteristico di chi, come Galizia in quel tempo, predilige la ricostruzione partecipata, a tratti commossa e sempre corredata da innumerevoli riferimenti, di ben più che di pur rilevanti principi giuridici e di pur interessanti vicende disciplinari. L'obiettivo, che è caratteristico dell'intero saggio, è piuttosto quello di restituire al lettore ambienti e figure esemplari e multiformi, sistemi di pensiero costituzionale calati in realtà complesse e approfonditi (e discussi) con la costante ambizione di fondare un'Italia diversa e migliore, degna, per rigore culturale e integrità morale, delle sue migliori tradizioni unitarie, ma di partecipare anche, per questo tramite, a una più universale finalità di incivilimento (“la costituzione deve esprimere una persuasione comune...una costituzione per essere tale, deve essere proprio l'effetto e l'atto di un comune potente vissuto pensiero” scriverà Capograssi nei suoi *Dubbi sulla costituzione*³⁴). La religiosità laica di Calamandrei come la profonda fede cristiana di Capograssi e il suo personalismo (“La sua vita fu una vita filosofica, una filosofia vivente”³⁵ scriverà di lui Norberto Bobbio) sono componenti eminenti di questo panorama. Il fatto infine che, in questo saggio, siano molte le pagine dedicate alle affettuose discussioni che, con la deferenza del discepolo, Galizia intratteneva abitualmente proprio con Capograssi dopo avergli sottoposto i risultati del proprio lavoro di studioso, dà prova ulteriore della piena, autorevole appartenenza di Mario Galizia allo straordinario mondo che egli ha voluto rievocare per restituirlo a tutti noi.

³¹ *Ivi*, p. 208.

³² M. Galizia, *Paolo Barile, il liberalsocialismo e il costituzionalismo*, cit., p. 197.

³³ M. Galizia, *Esperienza giuridica libertà costituzione. Ricordi di Giuseppe Capograssi, maestro di diritto e di cattolicesimo liberale*, cit., p. 423.

³⁴ *Ivi*, p. 404.

³⁵ *Ivi*, p. 397.

Mario Galizia e la tradizione giuspubblicistica

di Enzo Cheli *

Vorrei parlare di Mario Galizia partendo da un ricordo personale che risale molto lontano nel tempo.

Ho conosciuto Mario Galizia all'inizio degli anni Sessanta nello studio fiorentino di Paolo Barile. In una delle mie prime visite in questo studio, che per me rappresentava un "mito", Barile mi presentò Mario Galizia come suo fratello minore.

Barile era nato nel 1917, quattro anni prima di Galizia. Egli mi parlò a lungo della loro comune esperienza come assistenti di Piero Calamandrei negli ultimi anni della guerra e nel primo dopoguerra. Già in quel primo incontro potei rendermi subito conto di quanto Paolo Barile e Mario Galizia fossero simili ed al tempo stesso diversi. Simili nella loro formazione, nel loro patrimonio di etica politica e civile, ma diversi – profondamente diversi- per carattere.

Nella loro "fratellanza ideale" si avvertiva – è stato ricordato ora- tutto il peso dell'insegnamento calamandreiano, di quella visione antitotalitaria che aveva animato fin dagli anni che avevano preceduto la guerra il pensiero di Calamandrei e che, attraverso Calamandrei, veniva a richiamare il pensiero di grandi figure del liberalismo e del liberal-socialismo italiano: da Francesco Ruffini a Benedetto Croce; da Gaetano Salvemini ai fratelli Rosselli. Una scuola di pensiero, che dopo il 1945 aveva trovato il suo punto di aggregazione nella rivista "Il Ponte". Quella rivista che Calamandrei aveva fondato proprio per costruire un raccordo – un "ponte"- tra la tradizione risorgimentale e la nuova democrazia che stava nascendo e che per Calamandrei doveva servire a costruire una "nuova patria". C'era anche un forte senso "risorgimentale" in questa visione, che Calamandrei inseguiva attraverso la rivista.

Perciò le due persone erano fortemente legate nel patrimonio della loro formazione e della loro cultura, ma erano molto diverse – quasi opposte- nel carattere. Quanto Paolo Barile era dotato di un forte senso pratico, carico di energie, profondamente ottimista, tanto Mario Galizia esprimeva il carattere di una persona meditativa, dubbiosa, portata ad isolarsi nella solitudine di una continua ed inquieta riflessione.

Ma quale fosse lo spessore della sua figura di intellettuale io potei capirlo solo qualche anno dopo, lontano dalla vita accademica e professionale.

Mario Galizia – come molti sanno- amava molto la montagna, e, negli anni Settanta e Ottanta, usava trascorre una parte delle sue vacanze a Selva di Val Gardena, dove io da tempo andavo a passare l'estate. Mario Galizia era un camminatore infaticabile. Conosceva alla perfezione tutti i sentieri, tutti i rifugi di quell'area delle Dolomiti. Così ogni anno mi invitava – anzi mi imponeva- di andare ad esplorare "percorsi nuovi" e sempre più difficili. Percorsi da cui uscivo assolutamente stremato, mentre Lui ritornava fresco come una rosa.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale - Università di Firenze. Vicepresidente emerito della Corte Costituzionale.

Ricordo come in quelle camminate si iniziava con un colloquio sui temi più diversi, ma, dopo pochi minuti, il colloquio si trasformava in un monologo, perché io dovevo risparmiare le energie per la salita, mentre Mario Galizia aumentava il tasso delle informazioni che mi trasmetteva. Un monologo che non aveva interruzioni, ma che – al di là delle apparenze- aveva un filo logico continuo che durava per ore e spaziava dai ricordi personali alla vita accademica, dalla vita accademica alla recensione “parlata” degli scritti più recenti che aveva letto, per poi arrivare a quelle sue straordinarie “cavalcate” nel mondo della storia, dove i grandi personaggi, che Lui aveva studiato e su cui stava riflettendo, diventavano presenze reali che camminavano accanto a noi.

E questo è il ricordo che io conservo di quei colloqui, anzi di quei monologhi in cui mi resi conto di quale fosse veramente la personalità di Mario, la sua vocazione naturale.

Sappiamo come, nel mondo accademico, vi siano tanti professori, ma pochi Maestri: e Mario certamente apparteneva, per la sua straordinaria curiosità e per la sua straordinaria generosità nel comunicare le sue scoperte, alla ristrettissima cerchia dei grandi Maestri.

Vorrei ora solo aggiungere qualche parola su questo volume, curato da Mario Galizia, di raccolta di scritti del fratello Paolo, ma che in realtà per la presentazione che ne fa il curatore, è l'ultimo scritto di Mario

Si tratta di un libro insolito, ricco di tensioni emotive, ma anche molto illuminante sia sul percorso umano e scientifico di Mario, sia su una fase decisiva della nostra storia nazionale, legata alla nascita del nostro impianto repubblicano. Opera singolare – nella forma e nella sostanza- perché, intrecciando il ricordo con l'analisi scientifica, in realtà Mario Galizia formula una sorta di “testamento spirituale” che affida agli amici ed alle persone che gli sono state più vicine nella vita e nel lavoro. E proprio per questo direi che il libro si presta a tante letture e svolge ed intreccia tre percorsi diversi, offrendo anche la possibilità di tre letture differenti.

Il primo percorso è quello dei ricordi e del lessico familiare dedicato al fratello Paolo – alla raccolta dei suoi scritti e delle sue poesie- e si riferisce agli anni della guerra.

Paolo, a giudicare dagli scritti che qui vengono pubblicati e dal ritratto che ne traccia Mario, si presenta, nella sua eccezionale precocità, come un personaggio complesso e geniale che a vent'anni disponeva già di due lauree conseguite con il massimo dei voti. Paolo Galizia disponeva, infatti, di una vastissima cultura politica, giuridica e sociologica che si univa alla sua sensibilità letteraria ed artistica, dimostrata proprio dalle poesie – veramente notevoli- pubblicate in questo volume. Ma questa personalità di Paolo acquista un profilo ancora più chiaro se proiettata nella cornice di una famiglia particolare, quale quella in cui Mario e Paolo crebbero. Con un padre dotato di grande autorevolezza e saggezza; ed una madre – di cui Mario raramente parlava- che fu certamente una donna di grande apertura intellettuale, e, che esercitò sempre sui figli una forte influenza.

Il secondo percorso che emerge da questo volume attiene ad una fase molto significativa della politica del nostro paese. Ed è la fase che Mario e Paolo vivono a Firenze da studenti liceali e poi universitari, e che vede nascere in questa città, ancor prima che iniziasse la guerra, i primi nuclei di quella resistenza al fascismo che trovarono la loro ispirazione nell'incontro tra la cultura laica del liberalsocialismo – dei Rosselli, di Calamandrei e dell'azionismo di cui Firenze

fu una delle culle- con la cultura cattolica-riformista d'ispirazione giobertiana e rosminiana di La Pira e del Cardinale Della Costa. In questi scritti affiora continuamente l'incrocio tra queste due posizioni che, al di là delle loro origini così diverse, portavano ad esaltare come base comune la dignità e la libertà della persona umana, fino a sfiorare, rispetto al mondo cattolico, le posizioni gianseniste. Questa pagina di storia, che i fratelli Galizia vivranno intensamente nella loro giovinezza, porterà poi alle giornate di quella battaglia di Firenze dell'agosto del 1944, dove Paolo trovò la morte in combattimento, e che vedono la nascita – altro passaggio significativo un po' dimenticato della storia nazionale- del primo governo partigiano insediato nella guida di una città prima dell'arrivo degli Alleati. Un governo che vide emergere figure quali quelle di Carlo Raggi, Alberto Predieri, Carlo Furno e Paolo Barile.

C'è infine un terzo percorso che emerge da questo volume e che attiene alla storia della cultura giuridica italiana durante il fascismo, con un riferimento particolare al campo del Diritto costituzionale.

Qui Mario Galizia, nell'ampio saggio che apre questo libro, mi sembra che scopra fino in fondo le carte della sua cultura, quando mette in campo l'interrogativo che probabilmente lo ha umanamente ed intellettualmente più perseguitato nell'intero arco della sua vita e della sua esperienza civile. Come spiegare il fatto che tra gli anni Trenta e Quaranta la massima parte dei pubblicisti e dei costituzionalisti italiani della “nuova generazione” (da Mortati a Tosato, da Lavagna a Crisafulli e a Perassi) aderirono al fascismo e talvolta con autentico entusiasmo? Come spiegare questo “accecamento di massa” che condurrà verso il baratro che il totalitarismo fascista – affiancato al nazismo- stava preparando per il nostro paese? Mario Galizia offre solo una risposta indiretta a questa domanda che, in parte, mette in gioco la psicologia e la sfera privata delle persone, in parte i grandi flussi della vita collettiva di una società complessa e contraddittoria come la nostra. Penso che, proprio alla luce delle riflessioni di Galizia, la spiegazione più plausibile di questa vicenda possa essere ricercata nel fatto che questi giuristi, che avevano maturato la loro formazione giovanile tra gli anni Venti e Trenta, avevano dinanzi agli occhi il fallimento di uno Stato liberale che le oligarchie politiche di quel tempo – tutte di corto respiro- avevano condotto al disastro del primo conflitto mondiale e delle conseguenti fratture sociali. Giovani questi che coltivavano la speranza di una rinascita dello Stato e della sua forza in forme nuove e moderne. E, in effetti, la visione gentiliana dell'interesse comune e lo spirito solidaristico dell'impianto corporativo potevano dare a quei giovani, in quegli anni, l'illusione che un regime reso coeso da una comune ideologia potesse rappresentare la risposta più giusta alle sfide che la modernità allora stava ponendo. Illusione destinata ben presto a spezzarsi a seguito dell'alleanza tra fascismo e nazismo, delle leggi antisemite, della tragedia innescata dal secondo conflitto mondiale. Tutti fattori che condurranno poi questi giuristi a recuperare, negli anni della guerra e dell'immediato dopoguerra, tutto il valore di un costituzionalismo liberale fondato sulla dignità e la libertà della persona nonché sulla divisione ed il contenimento dei poteri. Una visione che alla Costituente – proprio per merito dei giuristi che li operarono e furono determinanti nella costruzione del prodotto costituzionale- rappresentò il collante che consentì di sviluppare tra le varie “culture” della Costituente quel colloquio che porterà infine al “patto costituzionale” ed alla Carta repubblicana. Questo libro, che si presta a tante letture e che partendo dai ricordi personali si allarga con cerchi sempre più ampi verso la storia nazionale ed europea, rappresenta, quindi, una testimonianza preziosa,

proprio perché ci consente di cogliere sotto il segno della continuità alcuni legami profondi che legano la nostra storia nazionale nel passaggio dallo Stato risorgimentale al fascismo, e dal fascismo allo Stato costituzionale repubblicano.

Ma il libro rappresenta anche un'importante chiave di lettura dell'intera opera di Mario Galizia perché ci aiuta a comprendere le motivazioni profonde di tante pagine che Galizia ha dedicato nei suoi lavori ai concetti di sovranità, di forma di governo, e, in generale, alla scienza del diritto costituzionale. Una scienza che deve a Mario, molto più che altri, la svolta che l'ha portata nel secondo dopoguerra a uscire dalle secche del formalismo per aprirsi alle visioni della storia e della comparazione tra le diverse realtà civili e politiche. E dunque, ancora, un grazie di cuore a Mario per quello che ci ha lasciato.

Mario Galizia e lo stile fiorentino

di Paolo Grossi*

Intanto, un grazie molto vivo a Fulco Lanchester, per la possibilità che mi dà oggi di riannodare un rapporto fraterno, che mi ha legato per lunghi anni – lunghissimi anni- a Mario Galizia.

Un rapporto che si era un po' spento, negli ultimi anni, quando Mario ha costruito intorno a casa sua una sorta di muraglia cinese impenetrabile, alla quale soltanto lettere fra me e lui riuscivano ad operare qualche incrinatura. Ho detto rapporto fraterno, ed è così. Ha ragione Fulco Lanchester nel segnalare come asse portante della vita di Mario Galizia, l'asse – lui dice- toscano-romana. Io direi piuttosto fiorentina-romana; proprio perché non è la Toscana in discussione, è Firenze.

Ed ha avuto ragione – Giuliano, Enzo- nel ricordare una certa Firenze, vivacissima, sotto ogni profilo, in quegli anni Quaranta che erano pure anni di grande crisi, di totale dissesto.

Mario aveva un forte dimensione religiosa, ed accanto una, altrettanto forte, dimensione sociale.

Ecco quella Firenze, di allora, degli anni Quaranta, in cui, un Vescovo come Dalla Costa, osava chiudere le finestre e le porte del palazzo arcivescovile, in occasione della trionfalistica visita di Hitler, a Firenze. La Firenze di La Pira; La Pira che genera quella 'rivistina' "Principi", atto di accusa formidabile contro nazismo e fascismo, tant'è vero che fu immediatamente soppressa. La Firenze di Don Milani.

Ecco, in quella Firenze di allora, Mario Galizia vedeva, riscoperte e ritrovate, quelle due dimensioni congiunte, la dimensione religiosa con quella sociale. Qui c'è una "peculiarità fiorentina" che lo gratificava, ci si sentiva a suo agio. E quando si trasferisce a Roma, sia chiaro, lo fa con parecchi rammarichi. Qual è la molla, non tanto di venire nel *caput mundi* o nel *caput italiae*, ma quanto corrispondere al desiderio di una persona, da lui venerata ed ammirata – Costantino Mortati- ed essere successore di Mortati, nella Sua Cattedra, nella Facoltà di Scienze politiche. Però il suo cuore resta sempre a Firenze.

È una Firenze in cui, Egli, arriva come studente universitario 1942, e ci resta fino alla metà degli anni Cinquanta. Si laurea – l'abbiamo detto- in Diritto amministrativo; diventa, nell'immediato dopoguerra – '44-'45- assistente di Calamandrei, allora incaricato della Cattedra di Diritto costituzionale, e collabora a "Il Ponte"; quel ponte tra cultura, religione, società, civiltà nel suo complesso, a cui accennava – giustamente- Enzo Cheli. Ed proprio negli anni fiorentini che vengono pubblicati due volumi formidabili. La teoria della sovranità – a cui accennava Giuliano Amato- dal Medioevo alla Rivoluzione francese, 1951. E poi – viceversa- un Saggio di indole più epistemologica, dove il teorico del diritto si pone delle grosse domande sul piano culturale, Scienza giuridica e Diritto costituzionale, che è del '54. Prima ha collaborato

* Professore emerito di Storia del diritto italiano - Università di Firenze. Giudice della Corte Costituzionale.

strettamente con Calamandrei ad un'opera, relevantissima, sia per Calamandrei, che per Mario Galizia, la riedizione dei "Diritti di libertà" di Francesco Ruffini, pubblicati da Gobetti a Torino, che la ospitale "Nuova Italia", questa grande casa editrice, così fertile, e che oggi è – sciaguratamente- morta, volle rieditare nel 1946. Mario ritorna, come cattedratico di Istituzioni di Diritto pubblico a Firenze il primo marzo del 1971.

Giuliano poneva un problema. È chiaro che la chiamata di Mario Galizia fu voluta da Paolo Barile, da Enzo Cheli – e permettete- entusiasticamente anche da me. Proprio perché c'era un grande giurista, colto, che capiva che il Suo Diritto costituzionale doveva – necessariamente- avere delle radici nella società e nella cultura, altrimenti lo si insteriliva. Non mi pare di ricordare che si parlasse di una Cattedra formalmente di Storia costituzionale. Anche perché c'è stato Lui, molti anni, come cattedratico a Firenze. Però Giuliano hai ragione nel dire che Noi volevamo allora quel giurista lì, con quelle peculiarità, lì, cioè di una dimensione storica estremamente forte, addirittura una dimensione "storico-giuridica".

E permettetemi di ricordarvi una coincidenza. Primo marzo '71, Mario Galizia è cattedratico – finalmente- a Firenze; auspicalissima presenza da parte di tutti Noi. In quegli stessi mesi, io, stavo preparando quella pagina introduttiva al primo volume dei "Quaderni fiorentini" per la storia del pensiero giuridico moderno – a cui accennava Giuliano- che sarebbero usciti un anno dopo, ma che io, per varare, per garantirmi delle collaborazioni autorevoli, lanciai proprio nel giugno del 1971; e ne parlai subito con Mario Galizia. E Mario Galizia approvò proprio un punto della mia bozza di pagina introduttiva, dove io entravo in garbata e rispettosissima polemica, con un grande storico del diritto – peraltro da me molto ammirato- Francesco Calasso. Vi accennava – opportunissimamente- Fulco Lanchester. Calasso aveva installato un colloquio con i giuristi – ed era già molto- visto che Noi storici del diritto, ci eravamo contentati – come detto altre volte- di "contare i peli della barba di Teodorico", cioè, dediti ad una erudizione fine a se stessa. Che non aveva senso. Che non era Storia; che non sarà mai Storia, ma sarà archeologia. Era un passo in avanti l'atteggiamento di Calasso verso i giuristi: colloquio con i giuristi. Però era anche un modo dire che gli storici del diritto erano quasi un po' estranei, un po' diversi. Io in quella pagina introduttiva instaurai –cominciai ad instaurare- un dialogo tra giuristi. E tra questi giuristi inserivo, sia i filosofi del diritto, che gli storici del diritto. Ecco su questo Mario era assolutamente consenziente. Proprio perché – io e lui- partivamo da una dignità metodologica: l'unità della Scienza giuridica.

L'unità della Scienza giuridica, che è Scienza – cioè che non è riducibile ad una mera tecnica- ed è Scienza proprio perché è specchio della società, specchio della civiltà, con delle profonde radici culturali, quindi storiche e filosofiche – assolutamente- inabilitabili. Io e Mario partivamo da questa dignità. Unità della Scienza giuridica: la Storia del diritto è interna alla Scienza; è un qualcosa di irrinunciabile questa dimensione storica, se veramente il Diritto – "Storia vivente"- vuole essere illuminato e approfondito fino nelle Sue radici. Storicità del Diritto. Ecco la veste di normativista mi sembra un po' stretta per Mario Galizia. Proprio perché il diritto, per Lui, non è mai un comando che si impone su una platea di destinatari passivi; è piuttosto, ordinamento di una civiltà. È ordinamento della Società che viene coinvolta in una "civiltà storica". La sua vicinanza a Capograssi, a cui ha accennato il collega Beretta, lo sta a dimostrare. Il Capograssi che – fino alla noia- ci ha portato di fronte l'idea di un diritto come esperienza, cioè come vita vissuta. Quindi niente mitologie, quelle mitologie che purtroppo sono così folte

nella modernità. Niente dogmatizzazioni, niente geometrie. L'idea di un *mos geometricus*, come approccio al diritto lo indisponeva. Ma nemmeno un empirismo che fosse completamente ateoretico. È chiaro che l'impostazione categoriale, è una impostazione che è necessaria; anche se i concetti giuridici sono sempre impregnati di una sapida storicità – cioè- sono disponibili alla variazione, al mutamento.

Ecco, da qui nacque quella sintonia culturale che ha dato a me una infinità di ricchezza. Perché? Perché Mario Galizia era un conversatore formidabile. Ricordo con enorme piacere le cene – le tante cene- con Lui a Firenze. Ricordo con qualche imbarazzo anche, le lunghissime passeggiate notturne che Lui mi imponeva. Uso il vocabolo usato prima da Enzo Cheli. Passeggiate interminabili, dove Lui sfoggiava tutta la sua formidabile cultura, ecco l'arricchimento che io ne traevo. Fino ad arrivare alle prime ore del mattino in cui, un povero contadino come me, abituato ad andare a letto presto, era assolutamente distrutto.

Mario cominciò subito a collaborare con i “Quaderni fiorentini”. Ed ecco il saggio – mirabile- su Carré de Malberg. Un saggio mirabile che io fui felice di ospitare sul secondo volume, nel 1973, dei “Quaderni fiorentini”, con l'unico imbarazzo che non era un saggio, era un libro. Un volume di centocinquanta pagine, o giù di lì, che forse a stento poterono essere sopportati dai “Quaderni”, in quanto rivista annuale, ma che certamente furono un po' troppo ingombranti. Ma che furono accolti con grande entusiasmo, proprio perché era un saggio densissimo. E qui ritorno, per un momento solo, alle notazioni di Giuliano. Lui era storico del diritto. Giurista che sentiva una forte dimensione storica. E dimensione storica vuol dire, presente e passato in inestricabile frizione, inestricabile dialettica. Non c'è Storia se non c'è storia del presente; se lo storico non è un uomo ben calato all'interno del presente. Ecco in Mario c'era anche qualcosa di più. Culto della Storia ma anche culto del passato in quanto passato. Cioè lui si chinava volentieri su certe particolarità.

Quei ‘particolarismi’ a cui aveva fatto riferimento Giuliano, e di cui è folto il saggio su Carré de Malberg, ecco dimostrano che anche l'episodico – il meramente episodico- lo attraevano. E questo è certamente un carattere suo proprio. Certamente è coscienza di quella complessità dell'ordine giuridico che la modernità aveva sacrificato – aveva ridotto- e di cui, lentamente andiamo, sempre più, ritornando in possesso. Ecco, questa consapevolezza, Mario Galizia la ha avuta fino in fondo, ed anche sotto questo profilo è stato un grande anticipatore. Ricordarlo è doveroso, ed è doveroso ricordarlo a quei giovani – lo dicevano bene i miei predecessori negli interventi- quei giovani che Lui ha profondamente amato. È stato un grande scienziato, ma è stato anche un grande Maestro. Ed oggi, il guaio della nostra scienza giuridica è, che i Maestri sono troppo pochi. Quindi evviva questo grande Maestro che non ci ha lasciato, e che ancora oggi ci permette di ritenerlo vivo e vivace in mezzo a Noi.

Il metodo di Mario Galizia: prime riflessioni

di Fernanda Bruno*

Ho conosciuto Mario Galizia nella casa di Egidio Tosato, negli anni '70, in occasione della preparazione degli Studi in onore di Costantino Mortati. Mi ha colpito subito la sua profonda, ampia cultura non solo giuridica. Del resto uno dei suoi Maestri, Piero Calamandrei, che lo spinse agli studi costituzionalistici, era oltre che fine giurista un elegante letterato. Infatti, non dobbiamo dimenticare – faremo cosa sgradita al Nostro- che egli aveva studiato nella Facoltà di Giurisprudenza di Firenze, era stato studente e poi assistente di Calamandrei. E, come ricorda, nella introduzione della sua ultima monografia *Appunti sugli anni della guerra di Paolo Galizia*, aveva frequentato assiduamente Giorgio La Pira, che inserì Lui e il fratello nel suo gruppo di studio e di carità.

Non si può prescindere, dunque, parlando di Galizia, dal profilo della “fiorentinità”, menzionato da Calamandrei, in una conferenza tenuta in Svizzera nel 1955 *Parlare di Firenze*, il quale così spiegava: «Firenze non è solo una città.... Sarebbe come parlare di Atene, che anch'essa, come Firenze, non fu soltanto una città, ma un mondo, un momento universale della civiltà occidentale». Ed ancora – sottolineava Calamandrei- da Firenze deriva «un senso di armonia, e di misura, un acuto ed arguto spirito... il gusto della chiarezza, della semplicità, il gusto artigianale del lavoro ben fatto...senza enfasi»¹.

Nei successivi incontri con Mario Galizia, divenuti frequenti dopo il mio trasferimento alla cattedra di Diritto costituzionale italiano e comparato, ebbi modo di apprezzare sempre più sia la sua squisita umanità – non è certo poca cosa soprattutto nel mondo accademico (non è mai mancata la sua presenza negli avvenimenti lieti e negli avvenimenti tristi della mia vita)- sia la sua forte sensibilità storica che è rispecchiata chiaramente già dai suoi primi scritti, fra i quali: *La Teoria della sovranità* del 1951 dedicata al caro fratello Paolo; *Scienza giuridica e diritto costituzionale* del 1954; *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale in Italia* (in *Archivio F. Serafini*) del 1963; *Diritto costituzionale (profili storici)* (in *Enciclopedia del Diritto*) del 1964; *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo* del 1972 (con una dedica a Costantino Mortati).

Galizia insiste più volte sulla importanza della storia per il diritto costituzionale proprio perché il lavoro della scienza è un lavoro continuamente progressivo e spiega che lo studio della sua evoluzione permette di scoprire la formazione, lo sviluppo dei singoli concetti, gli eventuali motivi ideologici che possono nascondersi dietro di essi. Ed avverte che: «Il costituzionalista è condizionato dalla situazione storica in cui opera più di qualsiasi altro ricercatore nel campo delle scienze sociali»².

* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato - Università degli Studi di Roma “La Sapienza”.

¹ V. M. Galizia, *Paolo Barile, il liberalsocialismo e il costituzionalismo*, in “Il Politico”, Anno LXVI (2), maggio-agosto 2001, pp. 193-228, il quale richiama la *fiorentinità* con riferimento a Paolo Barile.

² M. Galizia, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, nn. 1-2, 1963, p. 103.

Ancora in un suo ampio scritto degli anni '90 *Gli scritti giovanili di Carlo Lavagna alla soglia della crisi dello Stato fascista* Galizia sottolinea: «specie nella ricerca costituzionalistica, una ricerca intrisa necessariamente di storia, noi non possiamo utilizzare la storia solo a margine, né assumerla in toni dimessi, trattarla quasi come una parente povera della vera cultura, cultura che sembra invece poter esprimere i suoi significati soltanto nella storia»³.

E proprio riferendosi alle considerazioni di Mario Galizia, Leopoldo Elia⁴, in occasione del Convegno sui Cinquanta anni della Casa editrice Giuffrè, svoltosi a Taormina nel 1981, rimarca l'opportunità o meglio la necessità di una più matura visione storica⁵.

Come è noto la questione del metodo è stata ed è oggetto di attenta riflessione da parte dei giuristi, in specie dei costituzionalisti⁶. Si rileva sempre più, nei vari manuali, anche in seguito alle trasformazioni istituzionali avvenute in questi ultimi anni, l'importanza dei profili storici e socio-politici e di quelli comparatistici nello studio del diritto; vi è un progressivo allargamento dell'angolo visuale all'ordinamento internazionale e a quello comunitario e in specie alla giustizia costituzionale anche a livello europeo. Appare sempre più difficile definire l'identità e il ruolo dei giuristi in genere e dei costituzionalisti in particolare. Il metodo della complessità, di cui parla Edgar Morin, che permette di «tener conto delle singolarità, della località, della temporalità», e che favorisce un pensiero multidimensionale, sembra a molti rispondere alle attuali esigenze della scienza del diritto costituzionale⁷.

Pertanto la necessità di oltrepassare il proprio ambito disciplinare e di recuperare l'unitarietà dell'esperienza giuridica, frantumata nelle diverse specializzazioni, è sempre maggiormente avvertita⁸. Non manca chi, auspicando l'unità della scienza giuridica, chiede al giurista «troppo preso dagli scavi di penetrazione nel proprio terreno speciale» di compiere passi innanzi «nel recupero non di un sapere eclettico, ma di una coscienza unitaria»⁹.

Al riguardo non si può non rimarcare la consapevolezza che Galizia ha sempre avuto della complessità dell'universo giuridico e in specie dell'esigenza dell'unità della scienza giuridica. I suoi percorsi culturali e le sue opere bene attestano la ricchezza e la profondità della sua

³ Così M. Galizia, *Gli scritti giovanili di Carlo Lavagna alla soglia della crisi dello Stato fascista*, in F. Lanchester (a cura di), *Il pensiero giuridico di Carlo Lavagna*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 106.

⁴ Sugli inizi del percorso accademico di Leopoldo Elia v. F. Lanchester (a cura di), *La "Sapienza" del giovane Leopoldo Elia 1948-1962*, Atti del Convegno svoltosi a Roma il 17 marzo 2014, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 1-29.

⁵ L. Elia, *Esperienza scientifica: diritto costituzionale*, in AA.VV., *Cinquant'anni di esperienza giuridica in Italia*, Messina-Taormina 3-8 novembre 1981, Milano, Giuffrè, 1982, pp. 348 ss.

Sull'importanza dello studio della storia per il costituzionalista v. anche L. Paladin, *La questione del metodo nella storia costituzionale*, in L. Carlassare (a cura di), *Il diritto costituzionale a duecento anni dall'istituzione della prima cattedra in Europa*, Atti del Convegno di Ferrara, 2-3 maggio 1997, Padova, Cedam 1998, pp. 31 ss.

⁶ Sulle preoccupazioni metodologiche nel campo costituzional-comparatistico dei docenti della Facoltà di Scienze Politiche chiamati a ricoprire la cattedra di Diritto costituzionale italiano e comparato negli anni Settanta v. F. Lanchester, *Il metodo nel diritto costituzionale comparato: Luigi Rossi e i suoi successori*, in *Momenti e figure nel diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 39-47.

⁷ Così P. Ciarlo, nel suo intervento al Seminario di studio, svoltosi a Messina, 23 febbraio 1996, in *Il metodo nella scienza del diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1997, pp. 117-122. Sulla problematica del metodo nel diritto costituzionale cfr. anche le interessanti relazioni (S. Bartole, A. Ruggeri, A. Baldassarre) ed i vari, vivaci interventi svoltisi nel corso del Seminario.

⁸ V. E. Cheli, *Introduzione*, in P. Grossi (a cura di) *Giuristi e legislatori. Pensiero giuridico e innovazione legislativa nel processo di produzione del diritto*, Atti dell'incontro di studio, Firenze, 26-28 settembre 1996, Milano, Giuffrè, 1996, p. 21.

⁹ In tal senso P. Grossi, *Parole di saluto*, in *Idem* (a cura di), *Giuristi e legislatori. Pensiero giuridico e innovazione legislativa nel processo di produzione del diritto*, cit., p. 7, il quale chiede al giurista di essere sorretto da una coscienza più complessa, coscienza della necessità di forgiare a puntino la tessera singola ma anche di inserirla nel più ampio contesto unitario». V. ancora P. Grossi, *L'identità del giurista, oggi*, in *Introduzione al Novecento giuridico*, Bari, Laterza, 2012, pp. 119 ss.

formazione. Fu allievo di Piero Calamandrei – si è ricordato prima- ma anche successivamente di Costantino Mortati, di cui fu anche assistente di studio presso la Corte costituzionale. E, come ricorda lo stesso Galizia, Mortati studiava «in modo approfondito tutte le questioni» e su tutte interveniva in camera di consiglio «con documentate stringenti argomentazioni»¹⁰.

Già nel saggio *Scienza giuridica e diritto costituzionale*, precedentemente menzionato, Galizia sottolinea che «la scienza giuridica deve aderire all'effettiva realtà dell'esperienza concreta; è questo un principio che si afferma con sempre maggiore urgenza e da cui quindi non si può prescindere»¹¹. E spiega: «E' necessario perciò procedere ad una chiarificazione e precisazione di tutti i concetti fondamentali ed in particolare di quelli di norma giuridica, di costituzione e di ordinamento giuridico. Ma una tale elaborazione non può essere compiuta 'dall'interno', affinando ancora di più i vecchi concetti»¹². Infatti, scrive: «quantunque i concetti di norma giuridica, di ordinamento giuridico, di costituzione, facciano parte del diritto costituzionale, non è assolutamente possibile risolvere il problema nell'ambito di questo singolo settore, come problema della scienza del diritto costituzionale, senza articolare l'indagine in un discorso più generale su tutta la scienza giuridica». Ed avverte «Allo stesso modo non può esistere uno studio sulla scienza giuridica se non nella prospettiva di tutta la 'cultura' del nostro tempo».

Continua è dunque l'attenzione di Galizia ai profili sociali e storico-politici dell'esperienza giuridica, superando il formalismo giuridico, e contro una concezione riduttiva del diritto. A suo avviso, «Se la storia non può non essere la componente di base del discorso dei costituzionalisti, gli stessi devono soprattutto mirare a evidenziare problemi, a cogliere tendenze evitando ogni irrigidimento e chiusura nella loro ricerca»¹³.

Questa impostazione metodologica si rispecchia anche nei contatti che Galizia ha tenuto con studiosi di varie discipline giuridiche e non, appartenenti alle Università in cui ha studiato o in cui ha insegnato: dall'Università di Firenze a quella di Pavia e a quella di Roma¹⁴. Nutrita è stata la sua corrispondenza con colleghi e con giovani studiosi italiani e stranieri: proprio la molteplicità di rapporti anche profondi testimonia la sua ricca personalità.

In questa sede noi celebriamo non solo lo studioso ma anche il Maestro.

Come non ricordare i pomeriggi o meglio le giornate passate nei locali della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Roma e spesso, dopo la chiusura, anche nel giardino antistante. Egli suscitava problemi, offriva spunti di riflessione, era sempre pronto all'ascolto nel rispetto umile delle varie opinioni. I suoi interventi erano caratterizzati da argomentazioni finemente articolate e da una conoscenza enciclopedica dei temi in esame. Fra l'altro, proprio in uno di questi momenti mi spinse ad approfondire i lavori della Costituente italiana, aiutandomi a vivere quel periodo “magico” così lontano, purtroppo, dai nostri giorni.

Per finire permettetemi di accennare ad una lettera che Mario Galizia mi inviò nella Pasqua del 2002, dopo il Convegno organizzato da Fulco Lanchester in occasione degli ottanta anni. Come

¹⁰ V. M. Galizia, *Necrologio*, in *Annuario Università di Roma*, 1985, p. 3486.

¹¹ *Scienza giuridica e diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1954, pp. 30-31.

¹² *Ibidem*, p. 31.

¹³ V. *Presentazione* al libro di S. Bonfiglio, *Forme di governo e partiti politici*, Milano, Giuffrè, 1993, p. XXIV.

¹⁴ Sugli ampi colloqui avuti con Giuseppe Capograssi nel periodo in cui era ancora a Firenze v. M. Galizia, *Esperienza giuridica Libertà Costituzione. Ricordi di Giuseppe Capograssi, maestro di diritto e di cattolicesimo liberale*, in “Il Politico”, Anno LXVIII (3), settembre-dicembre 2003, pp. 381- 433.

è noto – quantomeno ad alcuni di noi- Galizia non fu presente a quell'incontro: la sua naturale ritrosia prevalse.

Riguardo ad una eventuale pubblicazione degli interventi svolti appunto in quella occasione (14 novembre), egli ribadisce la sua contrarietà e, qualora si fosse deciso diversamente, chiede di non mettere in copertina il suo nome e neppure fotografie, ma di lasciare la sola (sottolinea “sola”) indicazione dell'oggetto storico-costituzionalistico, e così conclude: «contenendo in una brevissima introduzione il vostro pensiero di augurio, come se fossimo tutti insieme – Voi e questo traballante vecchio gufo pelato- ad una comune gita in montagna, intonando sottovoce la “Montanara”. Molto sottovoce!!».

Grazie di cuore, caro, indimenticabile, Prof. Mario Galizia.

La Resistenza come momento fondativo della Costituzione repubblicana

di Salvatore Bonfiglio*

Alla fine del mese di settembre 2013, qualche giorno dopo la morte di Mario Galizia, ripresi in mano le sue lettere, le sue divertenti e colorate cartoline e i suoi scritti. Tutti noi, suoi allievi, abbiamo avuto la fortuna di avere ricevuto dal Maestro qualche copia dei suoi libri o degli estratti dei suoi lunghi articoli. Tra i primi che mi donò, ricordo il suo saggio su: *Il socialismo giuridico di Francesco Saverio Merlino. Dall'anarchismo al socialismo (Alle origini della dottrina socialista dello Stato in Italia)*¹. La scelta di regalarmi quel suo lungo lavoro non fu casuale, perché nella copia che mi donò, con una manifestazione quasi giovanile di allegria e «con affetto», egli scrisse: «Al “compagno” Salvatore Bonfiglio». Galizia conosceva molto bene il mio percorso giovanile, caratterizzatosi per il mio impegno culturale e politico fino ai primi anni Ottanta del secolo scorso, prima della scelta successiva, maturata nel corso dell'ultimo anno universitario, di dedicarmi esclusivamente agli studi, ma senza mai abbandonare il mio interesse volto alla comprensione delle dinamiche politico-istituzionali del nostro Paese.

Galizia distingueva, ma non separava, il profilo scientifico da quello umano; e, soprattutto, egli aveva molta attenzione e dimostrava grande rispetto per le diverse scelte culturali, politiche e religiose dei suoi allievi.

Uno dei tratti caratterizzanti la riflessione giuridica di Mario Galizia era il costante riferimento ai principi e ai valori costituzionali, sia per valorizzare giuridicamente il momento fondativo della costituzione, sia per criticare quelle versioni più rigide del positivismo metodologico e teorico che riducono la scienza del diritto costituzionale ad un ordine tecnico formale, con l'eliminazione al riguardo della morale e dello stesso concetto di giustizia.

In realtà, non si può cancellare dalla teoria costituzionale la prospettiva assiologica, nella misura in cui i valori fondamentali sono storicamente oggettivizzati (e prevalenti) *nella* società e *nel* diritto, perché in modo esplicito riconosciuti e confermati come principi fondamentali formalmente e/o storicamente *costituzionalizzati*. I principi fondamentali di un determinato ordinamento positivo, dunque, sono *distinti* ma non *separati* dai valori ad essi sottostanti; e tutti insieme sono giuridicamente rilevanti, in quanto condivisi dal corpo sociale in un dato momento storico.

* Professore associato di Diritto pubblico comparato - Università degli Studi “Roma Tre”.

¹ Il saggio è apparso negli scritti in onore di Costantino Mortati, *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, vol. 1, Diritto costituzionale. Storia costituzionale e politica costituzionale, Milano, Giuffrè, 1977. In questo saggio Mario Galizia mette in evidenza che Francesco Saverio Merlino, legato se pur in modo originale al filone del socialismo giuridico, respinge la dittatura del proletariato e ogni forma di dispotismo, indicando la forte connessione tra economicismo esasperato marxista e, soprattutto dei “marxisti”, e la dittatura del proletariato. In effetti, secondo Merlino se la vicenda dello Stato è continuamente intrecciata a quella del sistema economico, ciò non toglie che si tratti di due fenomeni correlati ma distinti. Per questa ragione Merlino criticava quella che lui chiama l'«esiguità» della teoria dello Stato di Marx e di Engels.

Del resto, un utile apporto alle categorie giuridiche viene, da un lato, da quelle versioni critiche e temperate del positivismo giuridico ² che non rifiutano di valutare il diritto positivo e di includere nel discorso giuridico questioni di ordine morale (*Inclusive Legal Positivism*) ³, dall'altro, dalle posizioni neocostituzionaliste che, in evidente opposizione al positivismo, sottopongono a profonda revisione critica la netta cesura operata proprio dal positivismo tra diritto e morale ⁴.

Anche l'attenzione di Mario Galizia sui principi e i valori della costituzione è certamente una scelta metodologica orientata nel segno di una visione critica della concezione positivista nella sua versione formalistica, ma costituisce ancor prima un tratto caratterizzante il suo alto profilo morale e umano.

In effetti, come separare, se non artificiosamente, il profilo scientifico da quello umano? Ciò vale per tutti noi, ma soprattutto per Galizia. Ed è per questo che oggi ci troviamo qui a ricordare il 1° anniversario della sua morte e il 70° del sacrificio del fratello Paolo per la liberazione di Firenze, in questa giornata organizzata dalla Fondazione “Paolo Galizia – Storia e Libertà”, fondazione tanto voluta dal Maestro. Tutti sapevamo quanto fosse importante per Mario Galizia la memoria del fratello Paolo e il significato del suo sacrificio. E anche il suo ultimo saggio ⁵, che qui più volte ricorderò, lo conferma intensamente.

La profondità del suo pensiero, il suo anticonformismo, il suo carattere socievole, la sua grande attenzione rivolta ai più giovani e, in particolare, alla loro formazione costituiscono i caratteri distintivi della ricca e complessa personalità di Mario Galizia, perché la sua vicenda umana e il suo impegno scientifico sono profondamente legati.

La sua attenzione per le passioni umane, per i principi, per lo spirito delle leggi è in sintonia con il suo approccio allo studio del Diritto costituzionale; un approccio ancorato alla reale “positività” della storia. Non si tratta, dunque, di un approccio meramente analitico-descrittivo; anzi, la costituzione secondo la prospettiva indicata dal Maestro «deve ancorarsi in profondità al “costituzionalismo” integrandosi nella sua liberale aperta dimensione culturale e storica, mirando a dissolvere nella sua dimensione ogni elemento di intonazione giacobina, legato soprattutto al prevalere delle forze politiche» ⁶.

Sono i temi delle forze politiche e della costituzione in senso materiale, del fascismo e dell'antifascismo, della Resistenza e del Risorgimento che animavano anche le nostre passeggiate del mercoledì, nel corso delle quali si discuteva, in realtà, non soltanto di diritto e storia, ma pure di pittura, di medicina ecc.; passeggiate a cui si unirono, mi fa piacere ricordarlo, con interesse e affetto anche altri più giovani allievi.

² H. L. A. Hart, *Il concetto di diritto* (1961), trad. it. a cura di M. A. Cattaneo (Piccola biblioteca Einaudi. Nuova serie), Torino, Einaudi, 2002, p. 51.

³ Si tratta di una corrente di pensiero sviluppatasi negli Stati Uniti negli anni Novanta del secolo scorso. Si veda, tra gli altri, W. J. Waluchow, *Inclusive Legal Positivism*, Oxford, Clarendon Press, 1994. Cfr. A. Pace, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in *Interpretazione costituzionale*, a cura di G. Azzariti, Torino, Giappichelli, 2007, p. 83 ss.

⁴ R. Dworkin, *I diritti presi sul serio* (1977), trad. it., Bologna, il Mulino, 2010; R. Alexy, *Concetto e validità del diritto* (1992), trad. it., Torino, Einaudi, 1997; G. Zagrebelsky, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Torino, 1992; A. Baldassarre, *Una risposta a Guastini*, in *Giur. Cost.*, Anno LII (4), luglio-agosto, 2007, p. 3276 ss.

⁵ M. Galizia (a cura di), *Appunti sugli anni della guerra di Paolo Galizia (1923-1944)*, nella collana di Storia e di Teoria della Costituzione, Biblioteca, vol. 8, Milano, Giuffrè, 2013.

⁶ M. Galizia (a cura di), *Appunti sugli anni della guerra di Paolo Galizia (1923-1944)*, cit. p. 95.

Gli stimoli durante gli anni del dottorato (e oltre) e le letture consigliate erano continui e sono stati indispensabili per la stesura della mia tesi dottorale e per il mio primo libro sulle forme di governo e i partiti politici nella dottrina costituzionalistica italiana. Questo libro, a cui sono particolarmente legato, è prezioso perché contiene una *Premessa*, meglio sarebbe dire, un vero e proprio saggio introduttivo scritto dal Maestro. Anche in questo lavoro di Galizia, il tema principale è l'«ambigua tendenza del momento partitico a comprimere lo Stato», che, dopo l'esperienza fascista, «si ripropone, sia pure in forme modificate, nella vita politica italiana del dopoguerra»⁷.

Mario Galizia, sin dal mio primo anno di dottorato, colse subito che il confrontarsi di continuo con il pensiero di Costantino Mortati si rivelava per me illuminante per individuare i nodi problematici presenti nella storia e nella teoria costituzionale. A diciannove anni la mia prima lettura del libro di Mortati, *La costituzione in senso materiale*, non fu certo semplice e fluida, ma quella lettura, a maggior ragione dopo l'incontro con Galizia, ha profondamente segnato i miei primi studi e scritti di Diritto costituzionale, incoraggiato in tal senso, oltre che da Mario Galizia, anche da Fulco Lanchester, a cui devo il mio primo scritto sul pensiero di Costantino Mortati, pubblicato in un libro curato dallo stesso Lanchester⁸.

Galizia, molto legato e devoto ai suoi due Maestri, Calamandrei e Mortati, non manca di sottolineare l'eccessiva enfasi posta da Mortati sulla materialità della costituzione che, pur se importante, finisce per mettere troppo in ombra «il profilo della normatività anch'esso essenziale, anzi maggiormente caratterizzante, specie se connesso ad un ordine culturale sottostante spontaneo»⁹.

In effetti, nella prospettiva teorica di superamento della dicotomia tra ordine sociale e ordine legale, che tanto aveva caratterizzato la dottrina liberale dello Stato-persona, non vi è dubbio che nella concettualizzazione mortatiana della costituzione in senso materiale il partito politico assume un'importanza notevole, ma, a mio parere, non ne costituisce il solo elemento caratterizzante. Infatti, lo stesso Mortati considera le forze politiche quale *elemento strumentale* alla realizzazione delle finalità dello Stato, perché queste ultime sono il contenuto, cioè l'*elemento materiale*, caratterizzante la costituzione fondamentale. Il contenuto è il «fine proprio di ogni forma storica di Stato, cioè l'idea fondamentale, la tendenza animatrice dell'ordinamento, che precede le concrete attività dirette a realizzarle, e ne condiziona lo svolgimento unitario»¹⁰. La rilevanza autonoma del fine – che «vale a designare i rapporti sociali presi come oggetto dalla disciplina statale, cioè i particolari interessi ritenuti degni di protezione»¹¹ – sta nel vincolare gli organi dello Stato sia in senso negativo, obbligandoli a non sorpassare il limite costituito dal fine stesso, sia nel senso positivo, impegnandoli ad agire per il conseguimento dei risultati da perseguire desumibili dalla forma di Stato¹². Anche l'indirizzo politico, che può certamente cambiare, deve stare sempre nei limiti del fine costituzionale che esige l'adattamento alle

⁷ M. Galizia, *Premessa*, in S. Bonfiglio, *Forme di governo e partiti politici. Riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Milano, Giuffrè, 1993, p. XVII.

⁸ F. Lanchester (a cura di), *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Napoli, ESI, 1989.

⁹ M. Galizia (a cura di), *Appunti cit.* p. 94.

¹⁰ C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940, p. 107.

¹¹ *Ivi*, p. 108.

¹² *Ivi*, p. 109 ss.

circostanze concrete; e ciò vale nel caso che sia un solo partito ammesso ad agire nello Stato, sia nell'ipotesi di esistenza di più partiti ¹³ che, quando vi è una costituzione condivisa dai suoi cittadini, non compromette l'unità dell'azione statale.

Diversamente da Costantino Mortati, l'essenza dello Stato veniva colta da Schmitt nel nesso rappresentazione/unità politica. Il primato della *Repräsentation* comporta lo svuotamento concettuale della rappresentanza politica e il mantenimento dell'unità politica tramite la rappresentazione di un principio trascendente. In questo modo plebiscito e rappresentazione non si autoescludono nell'epoca della democrazia di massa. Il dittatore «integra la moltitudine delle volontà individuali in una comunità unitaria della volontà e dello Stato» ¹⁴.

Secondo Schmitt il problema della crisi della sovranità statale e dell'unità politica era causato dalla spoliticizzazione dello Stato; e la risposta a tale crisi consisteva, a suo parere, nell'assolutizzazione dell'autonomia del 'politico' riconducibile al 'mito' della decisione. Questa mitizzazione della decisione affermava così il primato della decisione politica sull'elemento normativo dell'ordine giuridico ¹⁵.

Mortati, invece, nel suo schema teorico-interpretativo per lo studio dei mutamenti costituzionali, intendeva superare la contrapposizione tra politica e diritto, tra ordine sociale e ordine legale, non attraverso il primato del 'politico' e della decisione politica ¹⁶, ma, al contrario, attraverso la *giuridicizzazione* del 'politico' o, meglio, del fine dello Stato che «pertanto può formare il valido contenuto di una vera norma» ¹⁷.

Mortati, dunque, intendeva fissare il carattere e il contenuto normativo del fine politico caratterizzante la costituzione materiale, cioè non in senso soggettivo, ma in senso obiettivo, indipendentemente dalle mutevoli scelte ideologiche che ne indicano i mezzi di attuazione.

La riflessione giuridica di Mortati era animata dalla necessità di risolvere il problema dell'unità statale attraverso un principio unificatore di carattere sostanziale, che non poteva essere ricavato dal complesso delle norme vigenti, e che caduto il quale avrebbe trascinato con sé la caduta dello Stato (fascista). Non a caso la funzione della costituzione materiale è anche quella, secondo Mortati, di fissare dei limiti assoluti alla modificabilità della costituzione. Si trattava certamente di una risposta teorica al problema dei mutamenti costituzionali, ma era anche una risposta di politica costituzionale riguardante il 'problema del partito', l'evoluzione e la sorte dello Stato fascista.

¹³ *Ivi*, p. 118.

¹⁴ G. Leibholz, *Il diritto costituzionale fascista* (1928), Napoli, Guida, 2007, pp. 44-45 e dello stesso a., *La rappresentazione nella democrazia* (1929), a cura di S. Forti e con l'introduzione di P. Rescigno, Milano 1989, nonché *La dissoluzione della democrazia liberale in Germania e la forma di Stato autoritaria* (1933), Milano 1996, dove per un inquadramento dell'opera di Leibholz si veda la *Presentazione* di F. Lanchester. Più di recente il saggio di D. Ragazzoni, *Gerhard Leibholz e i «mutamenti strutturali» della rappresentanza politica. Per una rilettura di «Der Gestaltwandel der modernen Demokratie»*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2012, n. 1, p. 179 ss.

¹⁵ C. Schmitt, *Verfassungslehre*, Munchen-Leipzig, Duncker & Humbolt, 1928, trad. it., *Dottrina della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984.

¹⁶ Del resto, Schmitt non chiariva né il contenuto né l'autore della decisione stessa. Sul punto C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., pp. 55-60; e dello stesso a., *Brevi note sul rapporto fra costituzione e politica nel pensiero di Carl Schmitt*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1973, n. 2, pp. 511-532.

Come ha evidenziato Ridola, risultano chiari i limiti dell'accostamento della dottrina della costituzione materiale «al decisionismo schmittiano, con il quale pure essa sembra condividere l'adesione ad una concezione monista della sovranità» (P. Ridola, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Napoli, Jovene, 2009, p. 38).

¹⁷ C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., p. 121.

Anche se in modo sintetico, ho ricordato il concetto di costituzione in senso materiale nel pensiero di Costantino Mortati, perché, a mio parere, non si può non riconoscerne la validità come schema teorico-interpretativo che vede insieme *principi* e *forze*. Ma la sua validità analitico-descrittiva ne costituisce, al tempo stesso, il limite maggiore, perché, in alcuni momenti storici, come durante il fascismo, è evidente la rottura tra teoria della costituzione e costituzionalismo moderno. In un certo senso, si può dire che il contenuto normativo del fine caratterizzante la costituzione in senso materiale opacizza i *principi* del costituzionalismo moderno che devono operare sempre per la delimitazione dei poteri e per la garanzia dei diritti. Non è possibile concepire una teoria costituzionale storicamente slegata dal costituzionalismo moderno. E non è pensabile un costituzionalismo senza libertà. Scrive Galizia nel suo ultimo saggio: «Ci incalza un drammatico interrogativo: come potettero con disinvoltura tanti giuristi italiani e, con particolare fervore soprattutto tanti studiosi di diritto pubblico, guardare con favorevole considerazione ad un'avventura nel complesso squallida come l'avvento della dittatura mussoliniana e il suo umiliante rafforzarsi in danno evidente del popolo italiano?»¹⁸.

In effetti, mentre si consumava questa rottura con i principi del costituzionalismo moderno, non molti furono gli scritti giuridici pubblicati negli anni '20 e '30 del secolo scorso nel segno di una coraggiosa opposizione al fascismo. Proprio per questa ragione meritano una particolare attenzione il volume di Gustavo Inghis, *La crisi dello Stato*, nel quale si denunciava apertamente la matrice antidemocratica del partito fascista; il libro di Ruffini, *Diritti di libertà*, in cui l'autore si schierava decisamente a difesa di tutti i diritti di libertà, al fine di contrastare la concezione dello Stato forte sostenuta dai teorici fascisti; i libri di Silvio Trentin scritti durante l'esilio in Francia e tra questi la sua maggiore opera teorica, *La crise du droit et de l'État*, in cui l'autore, in opposizione alla tesi dello Stato forte monocentrico sosteneva una concezione del diritto e dello Stato fondata sul concetto di *autonomia* a difesa della persona, del pluralismo sociale e giuridico, muovendosi così lungo le coordinate teoriche tracciate in Francia dalla teoria della istituzione di Hauriou e Renard.

Mario Galizia, nel riflettere con forte accento critico sull'esperienza fascista, è portato a ribadire nei suoi scritti e durante le conversazioni con suoi allievi la fondamentale importanza dell'opera di Montesquieu e della divisione dei poteri. E, non a caso, ricorda che Carlo Costamagna nella voce "costituzionalismo", apparsa per il *Dizionario di Politica*, a cura del Partito Nazionale Fascista, affermava: «non vi era più "alcun luogo" in Italia a una teoria dei diritti pubblici soggettivi», né ai diritti di libertà, né altresì ad un preteso erroneo concetto di divisione dei poteri»¹⁹. Si trattava di un evidente passo indietro rispetto al pensiero dei giuristi liberali.

Orlando, ancora in uno scritto del 1911, dopo più di un quarto di secolo dai suoi primi studi di carattere metodico intorno al diritto pubblico, non nascondeva il suo apprezzamento per quella spiccata tendenza filosofica e di pensiero e di metodo che si manifestava in quell'opera sui diritti pubblici subiettivi di Jellinek²⁰; tendenza che dominerà nell'altra sua opera del 1905,

¹⁸ M. Galizia (a cura di), *Appunti*, cit. p. 121.

¹⁹ La citazione della voce redatta da Costamagna è tratta dal volume di M. Galizia (a cura di), *Appunti*, cit., p. 96.

²⁰ V. E. Orlando, *Sulla teoria dei «diritti pubblici subiettivi» di Jellinek*, studio pubblicato come prefazione alla traduzione italiana, a cura di G. Vitagliano (Milano, Società editrice Libreria, 1911) dell'opera di Jellinek del 1892 *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. Le citazioni sono tratte dalla raccolta di *Scritti Varii (1881-1940)* in *Diritto Pubblico Generale*, Milano, Giuffrè, 1954, p. 284.

*Allgemeine Staatslehre*²¹. Ma, soprattutto, scrive Orlando, il merito maggiore di Jellinek è quello di essersi staccato arditamente dalla tendenza dominante in Germania, non soltanto riconoscendo l'esistenza dei diritti pubblici subiettivi, ma assegnando ad essi «un'estensione e, ciò che più importa, una funzione che bene si può classificare essenziale e determinante, nel campo del diritto pubblico»²². Grazie all'opera di Jellinek, l'attenzione della scienza giuridica tedesca per i diritti dei cittadini verso lo Stato acquista, secondo Orlando, «un valore particolarissimo, in quanto costituisce un *trait d'union* preziosissimo tra le tendenze politiche e scientifiche latine e quelle germaniche»²³.

A questo pensiero orlandiano di chiaro segno liberale, e che manifesta, come si è detto, anche il suo apprezzamento per la spiccata tendenza filosofica e di pensiero e di metodo caratterizzante l'opera sui diritti pubblici subiettivi di Jellinek, sembra contrapporsi negli stessi anni una tendenza favorevole ad un rigido positivismo giuridico; tendenza che, ad esempio, Arturo Rocco voleva imporre nella scienza penalistica italiana²⁴. In effetti, tale orientamento «si prestava oggettivamente a dare copertura teorica alle tentazioni autoritarie di uno Stato liberale sempre più in crisi e preoccupato di salvaguardare l'ordine costituito»²⁵.

La dilatazione del concetto di ordine pubblico nel diritto penale e amministrativo creò in Italia il terreno favorevole all'uso (e abuso) autoritario che la dittatura fascista fece del concetto di ordine pubblico, per limitare e cancellare le libertà²⁶. Non a caso, sarebbero state rivalutate nei sistemi autoritari le tesi contenute nell'opera di Gerber del 1852, piuttosto che quelle di Jellinek ricordate da Orlando. La teoria di Jellinek sull'esistenza e la natura dei «diritti pubblici subiettivi», infatti, anche se connotata in senso statocentrico, aveva nelle sue finalità connotati più liberali rispetto alla prima, secondo cui i diritti pubblici del singolo cittadino erano considerati soltanto semplici «effetti riflessi» o «diritti riflessi» del potere del monarca²⁷.

Il fascismo voleva rifondare lo Stato, rompendo con i principi del costituzionalismo moderno, come affermato nella voce, sopra ricordata, di Carlo Costamagna “costituzionalismo”. Ecco perché per Paolo e Mario Galizia, l'opera di Montesquieu, *Esprit de lois*, costituiva un patrimonio culturale estremamente prezioso per il liberalismo democratico e sociale del futuro. Ciò valeva anche per tanti altri giovani antifascisti come, ad esempio, Franco Venturi.

Dopo aver sofferto a lungo la fame durante la detenzione in Spagna, Venturi, che nella lotta antifascista prese il nome di Nada, consegnò prima della liberazione ad Anna Maria Levi un

²¹ Infatti, la sua opera *Allgemeine Staatslehre* del 1905 (tr. it. *La dottrina generale del diritto dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1949) non è certo orientata in senso puramente formale. Essa ha segnato «la ricomparsa faticosa della società civile nell'ambito del diritto pubblico dominante» (F. Lanchester, *Alle origini di Weimar. Il dibattito costituzionalistico tedesco fra il 1900 e il 1918*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 91).

²² V. E. Orlando, *Sulla teoria dei «diritti pubblici subiettivi» di Jellinek*, cit. p. 278.

²³ Ivi, pp. 278-279.

²⁴ Si veda la prolusione al corso di diritto e procedura penale tenuta da Arturo Rocco il 15 gennaio 1910 nell'Università di Sassari pubblicata: *Il problema e il metodo della scienza del diritto penale*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1910, I, pp. 497-521 e pp. 560-582.

²⁵ G. Fiandaca, E. Musco, *Diritto penale. Parte generale*, Bologna, Zanichelli, 2011, cit. tratta dalla terza edizione, p. XXXIII.

²⁶ F. Ruffini, *I diritti di libertà*, Torino, Gobetti, 1926; P. Ungari, *Arturo Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo*, Brescia, Morcelliana, 1963; F. Neumann, *Lo Stato democratico e lo Stato autoritario*, Bologna, il Mulino, 1984; E. Gentile, F. Lanchester, A. Tarquini (a cura di), *Alfredo Rocco. Dalla crisi del parlamentarismo alla costruzione dello Stato nuovo*, Roma, Carocci, 2010.

²⁷ C. F. von Gerber, *Sui diritti pubblici (Über Öffentliche Rechte, 1852)*, in *Dir. pub.*, tr.it. di P.L. Lucchini, Milano, Giuffrè, 1971. Nei *Grundzüge* prende corpo invece una concezione liberale dello Stato (M. Nigro, *Il «segreto» di Gerber*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1973, n. 2, pp. 306-310).

pacco pregandola di nascondere con cura. Cosa conteneva quel pacco di così prezioso? Scrive Vittorio Foa: «Dopo la liberazione Anna Maria ritrovò il bellissimo Nada che dirigeva il quotidiano “Giustizia e Libertà” a Torino e gli restituì il pacco. “Posso adesso sapere cosa c’è dentro?” chiese lei. E Venturi: “Certamente: c’è la prima edizione dell’*Esprit de lois* di Montesquieu”»²⁸.

Anche il mio fortunato incontro con Galizia è dovuto al fatto che lo conobbi la prima volta in occasione della prova orale per l’ammissione al dottorato di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni Politiche Comparate nel 1987, dopo aver superato la prova scritta sul tema della separazione dei poteri.

Con lo sguardo sempre rivolto allo «spirito delle leggi», alla storia e al necessario collegamento tra il momento giuridico e il momento etico-politico²⁹, Galizia non ha dubbi sul fondamento etico e storico della costituzione che, nella realtà italiana del secondo dopoguerra, «si esprime soprattutto nella Resistenza e nella sua caratterizzazione antifascista»³⁰. Scrive nel suo ultimo saggio qui più volte ricordato: «Proprio avendo presente l’intero svolgimento della tirannia fascista in Italia, ci rendiamo conto che l’avvento della democrazia deve essere concettualmente legato in modo stretto e pieno alla spontaneità della Resistenza e al calarsi della Resistenza nel vivo della società italiana con una crescente più matura consapevolezza»³¹.

Se, come emerge dai suoi scritti, il suo orizzonte culturale e la sua viva ispirazione etica si manifestano chiaramente nella sua riflessione storico-giuridica, allora si capisce bene perché Mario Galizia consideri il momento fondativo ancor più importante dei Fondatori, della Costituente e delle forze politiche.

Il momento partitico, in effetti, è un *elemento strumentale* di partecipazione dei cittadini e non vi è dubbio che in una prospettiva storica la stessa “rigidità” della Costituzione, intesa non soltanto sotto l’aspetto meramente formale, dipenda principalmente dai suoi principi e dai valori costituzionali intesi come manifestazione giuridica naturale e, per l’appunto, storica. A mio parere, però, va evidenziato che le forze politiche, sociali e culturali, portatrici dei principi della costituzione fondamentale, hanno una grande responsabilità sia di ordine costituzionale sia di natura etico-politica, almeno nella prima fase di consolidamento e attuazione costituzionale.

Tra le tante ragioni della crisi dello Stato liberale, una è certamente di particolare rilevanza: il destino delle istituzioni politiche liberali sembrava dipendere esclusivamente dalla Corona, «l’istituto giuridico che è la esterna personificazione della sovranità dello Stato» (Orlando), in presenza di un debole parlamentarismo e, altresì, in assenza di partiti costituzionali organizzati in grado di dare vita ad un vero governo parlamentare. Questo problema aveva profonde conseguenze sul terreno della rappresentanza politica e dei rapporti tra Governo e Parlamento.

In assenza di partiti organizzati, tutti i parlamentari, non soltanto i senatori³², erano sostanzialmente nominati, in quanto le leggi accentratrici, che privavano di ogni valore le

²⁸ V. Foa, *Il Cavallo e la Torre. Riflessioni su una vita*, Torino, Einaudi, 1991, p. 130.

²⁹ Vedi la *Prefazione* al suo volume *La teoria della sovranità dal Medioevo alla Rivoluzione francese*, Milano, Giuffrè, 1951, pp. VIII ss.

³⁰ M. Galizia (a cura di), *Appunti* cit. p. 102.

³¹ *Ivi*, p. 97.

³² I senatori erano nominati dal Re. Il decreto di nomina assumeva la natura giuridica di atto complesso, alla cui formazione concorrevano le volontà del Re e del Governo.

autonomie dei comuni e delle province, legavano essenzialmente i notabili locali alla classe politica nazionale. E con quali conseguenze sui rapporti tra Parlamento e Governo?

Come osservava Ferrero in un lucido saggio del 1925, *La democrazia in Italia*, il «Parlamento controllava, sì, in una certa misura, il Governo; ma a sua volta il Governo controllava, senza dirlo, il Parlamento: totalmente il Senato, poiché esso lo sceglieva; la Camera in parte, con quella specie di autorità tutoria che ha esercitato sino al 1913 sul corpo elettorale»³³. E in tal modo favorendo anche le pratiche trasformistiche e le polemiche dell'antiparlamentarismo.

Orlando, a differenza di Gerber e Laband, negli anni della sua «svolta» metodologica difendeva la forma di governo italiana, conciliando *Rechtsstaat* e governo parlamentare³⁴, ma, al tempo stesso, era impegnato a rafforzare l'immagine dello Stato come unità di fronte ad una società ancora non unificata e piena di contraddizioni. Ed è in questa prospettiva che è opportuno rimarcare la collocazione temporale della «svolta» metodologica di Orlando segnata dalle sue prolusioni del 1885, 1886 e del 1889, tenute rispettivamente a Modena, Messina e Palermo. Essa avviene dopo la dissoluzione dei vecchi partiti e l'allargamento del suffragio elettorale del 1882³⁵ e in assenza, come si è detto, di partiti costituzionali organizzati. Orlando, come giurista e statista, «si sentì il continuatore dei patrioti e degli statisti del Risorgimento; ebbe il sentimento delle carenze costituzionali del nuovo Stato»³⁶. Per questa ragione lo scopo principale della riflessione orlandiana era quello dell'affermazione del nuovo Stato, attraverso l'affermazione di una 'nuova' scienza³⁷.

Il problema è che il consolidamento del nuovo Stato non poteva certo dipendere dall'affermazione di una 'nuova' scienza³⁸, ma semmai dal necessario supporto strumentale di partiti costituzionali organizzati; supporto che, se si fosse realizzato, avrebbe anche favorito l'evoluzione della forma di governo in senso pienamente parlamentare e l'apertura del liberalismo alla democrazia.

La 'rivoluzione scientifica' di Orlando, orientata alla ricerca di un diritto nazionale, era certamente animata da un forte atteggiamento patriottico, ma ciò non fece venir meno la posizione agnostica e, alla fine dell'Ottocento, anche apertamente ostile nei confronti delle organizzazioni sindacali e partitiche di massa. In effetti, dal modello costituzionale orlandiano il partito esce completamente schiacciato³⁹: in esso la maggioranza parlamentare a sostegno del

³³ G. Ferrero, *La democrazia in Italia* (1925), Soveria Mannelli, Rubbettino, 2000, p. 29.

³⁴ V.E. Orlando, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, in *Arch. giur.*, vol. XXXVI (1886), pp. 521-586.

³⁵ Nelle elezioni dell'ottobre 1882, che furono le prime svolte in base alla nuova legge elettorale adottata nello stesso anno, fu eletto il primo deputato di idee socialiste nel Parlamento italiano: Andrea Costa. In pratica una parte della classe operaia ottenne nel 1882 il diritto di voto.

³⁶ S. Cassese, «Auf der gefährlichen Strasse des öffentlichen Rechts». La «rivoluzione scientifica» di Vittorio Emanuele Orlando, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2011, n. 2, p. 310.

³⁷ G. Azzariti, *Il liberalismo autoritario e la costruzione dello Stato unitario italiano. Vittorio Emanuele Orlando, un liberale al servizio dello Stato*, in *Dem.e dir.*, 2011, n. 1-2, p. 123.

³⁸ Anche se molto vitali rimasero le tendenze storico-politiche e storico-giuridiche: Brunialti, Arcoleo, Arangio-Ruiz (M. Galizia, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, nn. 1-2, 1963, pp. 3-110; e dello stesso A., *Diritto costituzionale (profili storici)* (voce), in *Enc. dir.*, vol. XII, 1964, pp. 962-976.

³⁹ Negli ultimi decenni, molti sono stati gli studiosi che hanno evidenziato l'agnosticismo e, perfino, una certa ostilità nei confronti del fenomeno partitico da parte di V.E. Orlando. Più di recente, si veda il ben documentato e interessante libro di M. Gregorio, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito in Italia tra Otto e Novecento* (coll. *Per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. 101), Milano, Giuffrè, 2013, pp. 41 ss.

governo non poteva essere maggioranza di partiti, perché l'esistenza di quest'ultima avrebbe causato, a suo parere, la rottura dell'equilibrio dualistico tra il Re e il Parlamento. Eppure, nel Regno Unito, dove storicamente si afferma l'esperienza del governo parlamentare, soprattutto dopo il *Reform Act* del 1832, l'evoluzione della forma di governo, successivamente ai *Reform Act* del 1867 e del 1884, si caratterizzava proprio per l'importanza del *Premier* in seno al Gabinetto e per la presenza nella competizione elettorale di due partiti ormai organizzati su basi più stabili, più disciplinate, più organizzate ⁴⁰. E, viceversa, nella Francia della Terza Repubblica, dove il sistema partitico era debole e frammentato, il sistema di governo si reggeva sul primato del Parlamento sul Governo, quale conseguenza dell'affermarsi della dottrina della sovranità nazionale ⁴¹ e della non applicazione, dopo il 1877, dell'istituto dello scioglimento.

A causa del carattere debole e sostanzialmente oligarchico del liberalismo italiano, ma anche grazie all'influenza di Orlando, impegnato pure con la sua «svolta» a valorizzare l'unità del nuovo Stato, sotto il segno del «dogma» della sovranità, prevalse l'esigenza di collocare fuori dal campo teorico disciplinare della giuspubblicistica italiana i partiti e i gruppi sociali ritenuti tendenzialmente come forze disgreganti l'unità dello Stato, soprattutto via via che si procedeva verso il progressivo allargamento del suffragio elettorale. Basti pensare che, ancora nel 1915, la voce *Partiti politici* nell'*Enciclopedia giuridica italiana* veniva affidata dalla direzione dell'opera ad un studioso certo non di prima grandezza, Alfonso Grassi, il quale, muovendosi nel solco del costituzionalismo liberale, continuava la polemica nei confronti dei partiti politici, in un'epoca di grandi cambiamenti sociali nella quale si affermavano i partiti di massa.

Sorprende, specie se la «rapportiamo al grezzo contemporaneo paradigma degli innovatori nazionalisti e fascisti ed anche se facciamo riferimento ad alcune ristrettezze della dottrina giuspubblicistica italiana di quegli anni» ⁴², la ricchezza dell'architettura teorica del volume di Capograssi del 1922, *La nuova democrazia diretta*, per l'ampiezza dell'orizzonte di diritto comparato nel cui quadro si muovono le sue riflessioni molto attente all'opera di James Bryce ⁴³ e all'analisi del Lowell.

⁴⁰ M. Galizia, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 345. Già nella seconda metà del XVIII secolo, per porre fine al governo autoritario di Giorgio III, Burke aveva posto l'accento sull'importanza di far dipendere il Ministero non dalla Corona ma dal Parlamento – in particolare dalla Camera dei Comuni – e di valorizzare il ruolo dei partiti politici nella struttura costituzionale dello Stato. Sul punto si veda di M. Galizia, *Caratteri del regime parlamentare inglese del Settecento. (In tema di incompatibilità fra la carica di Ministro e l'appartenenza al Parlamento)*, Estratto «provvisorio» dalla «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1969. In questo saggio, Galizia scrive che il meccanismo idoneo a realizzare la «benefica corrispondenza fra Esecutivo e Legislativo è per Burke il sistema dei partiti, i quali, adottando una struttura libera e articolata, dovrebbero essere in grado a suo parere di superare gli inconvenienti emersi al riguardo nell'esperienza inglese dell'epoca» (citazione tratta dall'Estratto, pp. 51-52). Si veda, inoltre, J. V. Suanzes-Carpegna, *Governo e partiti nel pensiero britannico (1690-1832)* (coll. «Per la storia del pensiero giuridico moderno», vol. 73), Milano, Giuffrè, 2007, pp. 73 ss. Soprattutto dopo il *Reform Act* del 1832 viene meno la contrapposizione fra legislativo ed esecutivo e si instaura quel rapporto fiduciario fra Parlamento e Governo che costituisce la vera essenza del tipo di governo parlamentare (M. Galizia, *Fiducia parlamentare* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1968, vol. XVII, p. 388).

⁴¹ R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Librairie de la société Recueil Sirey, 1922, tome II, p. 85. Su Carré de Malberg si veda il ben noto saggio di Mario Galizia (*Il «positivisme juridique» di Raymond Carré de Malberg*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1973, n. 2, p. 336) in cui egli evidenzia il notevole interesse per il particolare metodo del giurista di Strasburgo che accoglie nella cultura costituzionale francese la lezione giuspubblicistica tedesca, prendendo però le distanze dal formalismo germanico.

⁴² M. Galizia, *Esperienza giuridica Libertà Costituzione. Ricordi di Giuseppe Capograssi, maestro di diritto e di cattolicesimo liberale*, in «Il Politico», Anno LXVIII (3), settembre-dicembre 2003, p. 417.

⁴³ Il volume di Capograssi si chiude con una puntuale citazione del James Bryce di *Modern Democracies*.

Capograssi seguiva con attenzione l'evoluzione della storia costituzionale inglese e valorizzava, secondo Galizia, «l'apertura del liberalismo alla democrazia configurata con intensi profili sociali. Un orientamento, assunto da Capograssi mentre, diversamente, in quegli anni, in Italia, molti studiosi dei problemi politico-costituzionali contestavano politicamente l'incidenza della tradizione storico-politica inglese, oppure, pur conservandone la suggestione, [tendevano] a caratterizzarla con configurazione di segno conservatore»⁴⁴.

In effetti, la crisi dello Stato liberale e l'avvento del fascismo confermano la mancata apertura del liberalismo italiano alla democrazia e, possiamo aggiungere, la sua debolezza dovuta al suo carattere prevalentemente oligarchico e alla sua sottovalutazione dell'importanza delle forze politiche organizzate nel passaggio dallo Stato monoclasse allo Stato pluriclasse. Si trattava, a mio parere, di una sottovalutazione voluta, in quanto fortemente legata al trasformismo e alle polemiche dell'antiparlamentarismo che logorano in molti punti il tessuto dello Stato risorgimentale.

La rottura del fascismo con i principi del costituzionalismo liberale e la polemica nei confronti del parlamentarismo e della rappresentanza politica erano una maschera che nascondeva i connotati peggiori dell'oppressivo trasformismo fascista.

Scriva Galizia: «La battaglia sostanzialmente antitrasformistica di Mortati, che nella sua *La costituzione in senso materiale* fa appello ad una politica dei fini e a una diversa puntuale grintosa determinazione unitaria nazionale delle forze politiche del fascismo, appare in prospettiva storica sotto questo profilo illusoria, come del resto quasi tutte le varie fragili speranze degli innovatori fascisti. Non ostante il fervore spontaneo di alcune di esse, le ombre funeste della dittatura si saldano all'oscurantismo trasformista. Ed il quadro diventa addirittura terribile dopo l'alleanza con la Germania nazionalsocialista, che contesta in maniera totale i valori cristiani, quello soprattutto sacrale della dignità della persona umana»⁴⁵.

In *Passato e avvenire della Resistenza* (Milano, 1954), più volte citato da Mario Galizia nei suoi saggi, Calamandrei scrive che nel campo morale la Resistenza significò proprio lotta al totalitarismo che distrugge la dignità della persona; una lotta che univa seguaci di tutte le fedi: «ognuno aveva il suo Dio, ognuno aveva il suo credo: e parlavano lingue diverse, e avevano pelle di diverso colore: eppure, nella libertà e nella dignità umana, si sentivano fratelli».

* * *

Desidero concludere questo mio intervento ricordando una tra le tante lettere scritte dal Maestro e che custodisco gelosamente. Non si tratta di una lettera dai contenuti accademici. È una lettera scritta da Galizia, appena dopo essermi addottorato, senza che io glielo chiedessi, indirizzata al prof. Giuseppe Luzi, immunologo nell'Università degli Studi "La Sapienza", per segnalare il caso di Vittorio, il più giovane dei miei due fratelli, che in quel momento era stato colpito da una grave forma di immunodeficienza. Quella lettera scritta di slancio dimostra, ancora una volta, la sua grande umanità e sensibilità per le sofferenze altrui.

⁴⁴ M. Galizia, *op. ult. cit.*, p. 416.

⁴⁵ M. Galizia, *Premessa*, in S. Bonfiglio, *op. cit.*, p. XV.

Mario Galizia: la trasparenza della cultura come dono agli altri

di Roberto Borrello*

L'unico rimpianto, ripensando agli anni in cui ho frequentato Mario Galizia, è quello di non averlo conosciuto prima. Il contatto con la ricchezza e la profondità della sua cultura, soprattutto sotto il profilo dello stimolo a solidificare e consolidare la conoscenza giuridica nella prospettiva storica e delle scienze politologiche e la sua immensa dose di umanità, erano e sono un valore di cui sarebbe stato bello godere da sempre.

Permettetemi una piccola parentesi di vissuto personale. L'importanza della Storia nella conoscenza giuridica, di cui ho avvertito in modo ancora non pienamente consapevole il profondo afflato, frequentando alla fine degli anni Settanta le lezioni di Diritto Romano di Riccardo Orestano alla Sapienza, aveva avuto modo di emergere quando lavorai alla mia tesi di laurea che svolsi sull'idealismo giuridico minore (Paresce, Condorelli e Cammarata) con il compianto Vittorio Frosini. Quando andai a chiedergli la tesi, Frosini mi chiese: ma lei vuole farla su un argomento dogmatico (vuole fare l'avvocato, aggiunse) o preferisce una prospettiva di storia filosofica? Il cuore mi fece scegliere questa seconda strada e così ebbi modo di studiare quel peculiare momento storico in cui, con apparente paradosso (ma la tesi cercò di investigare se era proprio così) alcuni giuristi si ispiravano a due pensatori, quali Croce e Gentile che negavano una dignità filosofica al diritto. Ma fu solo dopo l'incontro con Mario Galizia che questi fermenti hanno trovato la possibilità di uno sviluppo più consapevole e maturo, grazie alla sua preziosa guida ed ai suoi consigli.

Queste brevi note non possono che focalizzarsi sulla peculiarità di tale incontro, che si è collocato fuori dalle usuali strade accademiche.

Mi sono molto ritrovato, sotto tale punto di vista, nella parte iniziale del contributo che Paolo Caretti ha offerto su Mario Galizia su *Nomos* quando ricostruiva benissimo, nel contesto fiorentino, la sensazione che dava il Nostro dall'esterno, a chi non era direttamente un suo allievo. Ricordava Caretti, appunto come allievo di Paolo Barile, "quest'uomo molto schivo e apparentemente burbero, ma che se si riusciva a superare questa prima superficie mostrava con noi giovani una grande disponibilità".

Anch'io, che avevo iniziato a frequentare il Dipartimento di Teoria dello Stato nella seconda metà degli anni Ottanta, sulla base della collaborazione con il mio Maestro Alessandro Pace. Il Prof. Galizia lo vedevo dall'esterno, come una figura silenziosa che passava nel lungo corridoio e si chiudeva nella sua stanza in un mondo dai contorni per me misteriosi ed impalpabili. Sapevo ovviamente della Sua statura scientifica ed accademica, ma già percepivo a pelle che quel modo di fare apparentemente burbero celava una personalità ricca di umanità.

* Professore straordinario di Diritto costituzionale - Università di Siena.

La convergenza delle nostre strade si attuò nel 1991 grazie ad una felice coincidenza, o meglio, per dirla con Carl Jung, ad una sincronicità di eventi, rappresentata dalla partecipazione ad un concorso per ricercatore nel settore di Diritto pubblico comparato bandito proprio a Scienze Politiche. Il giorno delle prove scritte Mario Galizia, Presidente della commissione, mi guardò intensamente, accentuando per certi versi la sua “corazza” burbera (secondo me giustamente, anche perché non avevo mai avuto modo di scambiare con Lui sino ad allora più di un saluto di circostanza). Quando fu pubblicata la graduatoria, vidi che le mie prove erano state giudicate come le migliori: in particolare ebbi il massimo per il primo tema sul concetto di costituzione. Non sapevo cosa pensare, ma in quel momento cominciai a capire chi era Mario Galizia, perché già conoscevo alcune logiche accademiche e ciò che stava succedendo non sembrava di quel mondo.

Vinto il concorso, con l'affettuoso consenso di Alessandro Pace (nel frattempo passato a Giurisprudenza ma con il quale, ovviamente continuai in parallelo la collaborazione) imboccai una strada che, apparentemente, sembrava una brusca deviazione da un certo percorso intrapreso sino ad allora sulla scia di quel giuspositivismo, di cui il mio Maestro è mentore, che io chiamerei, comunque, sano e ragionevole così come ineludibile, nel senso che è idoneo, inteso nel modo da Lui propugnato, a dare al diritto quella giusta misura di certezza che la sua funzione sul piano esistenziale richiede. Invece essa si è rivelata una *felix occasio*, che mi ha dato la possibilità di coniugare i piedi per terra, con aperture a volo d'uccello verso il passato e verso altre esperienze giuridiche.

Fu Mario Galizia, in occasione dei primi incontri, ad aprirmi gli occhi verso la letteratura comparata che sino ad allora conoscevo solo nelle opere essenziali e verso una storia costituzionale che mi affascinava perché focalizzata su figure di studiosi e sulla problematica dell'evoluzione del metodo scientifico (tema che ho potuto anche apprezzare poi nell'opera di Fulco Lanchester, suo degno epigono e successore, con il quale ho iniziato una proficua collaborazione, dopo l'uscita fuori ruolo di Galizia). Iniziai così la frequentazione del mercoledì, il giorno in cui Egli occupava la sua stanza dal mattino fino al tardo pomeriggio, intrattenendo una vasta platea di colleghi, ricercatori giovani e meno giovani, giovanissimi dottorandi, parlando di diritto ma anche di una vita vissuta intensamente nei contesti dell'Italia della rinascita culturale e civile del secondo dopoguerra, con l'evocazione di figure per me mitiche, quali Calamandrei e Giorgio La Pira,

Fu con grande gioia che ricevetti dopo poco tempo l'incarico di occuparmi di Mortati ed il potere di inchiesta parlamentare, nel contesto del libro che egli curò su Mortati e la forma di governo. Rispondeva, ovviamente alla sua arguta malizia, l'avermi assegnato un classico tema di Alessandro Pace, con la segreta curiosità di verificare come lo avrei trattato. La sfida fu stimolante e mi portò a produrre prima un contributo dato alle stampe in via autonoma (in attesa dell'uscita del volume curato dal Prof. Galizia, cosa che si protrasse per lungo tempo) e successivamente sfociò in una monografia del 2003, edita a Siena dove mi ero nel contempo trasferito come associato, in cui tentai una virtuosa convergenza tra prospettiva comparata, storia costituzionale e diritto positivo, facendo convivere, per così dire, Mario Galizia ed Alessandro Pace. L'apprezzamento di Mario Galizia mi ripagò della fatica connessa alla complessità dell'operazione (non essendo tale apprezzamento, per altro scontato, così come, in verità, non lo era ... quella di Alessandro Pace, anch'esso, fortunatamente, positivo).

Il mio trasferimento a Siena mi tolse il piacere dei mercoledì con Mario Galizia (e con altri amici), ma una serie di problemi pratici di diritto “basso” che amareggiarono il Nostro negli ultimi anni, crearono l’occasione di alcune telefonate, che, esaurita rapidamente la questione concreta, mi regalarono lunghe conversazioni su temi teorici e vicende istituzionali in atto.

Vidi Mario Galizia l’ultima volta in ospedale il giorno prima della sua morte e l’immagine dell’agone (uso proprio il termine greco, come lotta) mi richiamò, con un moto di affetto e di commozione, quella di mio padre anni prima nelle stesse condizioni .

Sono andato a trovarlo recentemente al Verano da solo e, nel silenzio di quel momento, ho come percepito un anelito di energia positiva. Al di là di ogni valutazione di questa sensazione e dell’essere o meno credenti, si potrebbe ritenere (forse sperare) che il pensare intensamente a persone fisicamente scomparse può attivare il ritorno della loro sfera spirituale e sicuramente ciò che si può immaginare promanare da Mario Galizia, è un concentrato di impegno civile e culturale, donato agli altri in modo spontaneo e trasparente, come manifestazione del suo (ben dissimulato ma vero) amore verso il prossimo.

«L'ha letto?» Un ricordo di Mario Galizia

di Luca Borsi*

La lettura degli scritti di Mario Galizia avvince per più riguardi: il respiro culturale, la forza intellettuale, la ricchezza di contenuto e delle intuizioni, la fecondità delle indicazioni di metodo.

Tra queste ultime, è da tenere a mente l'invito a risalire, nella ricostruzione dell'itinerario teorico della storia del costituzionalismo, alle 'mentalità' retrostanti: le idee, ma dietro le idee, gli uomini e i tempi (*à la* Chabod).

Ma ripercorrere questo o quel saggio galiziano varrebbe a restituirne una immagine solo parziale, e non coglierebbe di Lui quel che più si è impresso in coloro che lo conobbero e gli stettero vicino: la conversazione.

Una conversazione esuberante, trascinante, magnetica e coinvolgente, a tratti alluvionale, intessuta di innumerevoli riferimenti ad autori e scritti, poesie, artisti, 'atmosfera' culturali. Di diritto – almeno con chi scrive- discorreva poco, sovente solo pochi minuti: ma attorno a quei pochi minuti si poteva poi costruire un libro. La capacità di fornire lo scorcio, lo squarcio illuminanti faceva di Lui - insieme alla ricchezza di cultura, alla sapienza di guida interpretativa, alla generosità, disponibilità e, sua distintiva, sensibilità - un autentico Maestro.

Era una conversazione impegnativa, anche. Sia sul piano della 'tenuta' fisica, visto che si protraveva non di rado per ore (e, se al telefono, accadeva di riagganciare la cornetta –dopo aver chiamato la sera sul tardi, seguendo certe sue un po' misantropiche prescrizioni- accorgendosi che erano la mezzanotte, l'una passate...); sia perché i continui richiami a saggi o ad autori erano immancabilmente seguiti dalla domanda: «l'ha letto?». Qualche volta si parava il colpo, «sì Professore, l'ho letto»; altre volte, ahimè non poche, non si riusciva e si alzavano le mani, «no Professore, non l'ho letto», ripromettendosi di correre ai ripari in vista della conversazione successiva – quando quel «sa Professore, l'ho poi letto quel libro, quel saggio» sarebbe stato man mano travolto da una nuova gragnola di colpi, «l'ha letto?» questo, «l'ha letto?» quest'altro...

Sarebbe interessante mettere insieme, e confrontare, i titoli che ciascuno di noi ha letto grazie a Galizia.

Desidero ricordarne uno solo, non un libro di diritto bensì un romanzo. *Il peccato*, di Giovanni Boine.

Narra dell'innamoramento di un ventiseienne – tale era l'età anche dell'autore quando lo scrisse- per una giovane conversa, dapprima sol intravista dietro la grata in una chiesa, anzi sol udita nel canto.

* Capo ufficio Ricerche – Questioni istituzionali, giustizia e cultura presso il Senato della Repubblica italiana.

Perché Galizia suggerisse quella lettura, a distanza di tanti anni mi è possibile solo congetturare.

Forse perché sentisse a sé vicina l'intenzione di quel romanzo, che era – come scriveva lo stesso Boine a Casati, quando lo scritto era in gestazione- di “rappresentare quel lirico intrecciarsi di molto pensiero sulla scarsezza di pochi fatti; quel continuo sconfinare della poca cronistoria esteriore nella contraddittoria, nella dolorosa, angosciata complessità del pensare che è la vita di molti e la mia”.

O forse perché Egli si riconoscesse nel protagonista del romanzo, il quale – vi si legge- “ondeggiava fra questa abbondante tragico-gioiosa concezione del mondo come di uno scatenato torrente; tripudio violento e barbarico dove la misura è fuori della misura come in una musica dove la melodia ti nasca dal disaccordo cozzante”, ed “un attento, preciso governo dell'anima, un quasi avaro sempre cosciente sforzo di ordine”. Ossia lo sforzo di “fabbricare fuscello a fuscello, economizzare dentro a te lentamente lo Spirito”. “Rispetto minuto di te, rispetto di tutto ciò che è già stato, coscienza e scrupolo per la tradizione e lo Spirito”.

O ancora, perché quel romanzo facesse risuonare una corda di sensibilità religiosa, che faceva parte del sentire di Galizia – e che gli farà per esempio scrivere annotazioni finissime sul Luzzatti (israelita ma incline a un latente cristianesimo) prefatore di un'edizione dei *Fioretti* di San Francesco per le scuole.

Una sensibilità derivatagli dall'educazione paterna ad un cattolicesimo giansenista pascaliano – che ben poteva coniugarsi con un'idea di religiosità civile quale poteva giungergli da Giovanni Amendola, da Calogero. Così com'è da ricordare l'impegno galiziano nella cerchia del cardinale di Firenze Dalla Costa e poi di La Pira- mentre si sviluppava in parallelo quello in *Giustizia e Libertà*. Giacché l'ispirazione di Mario Galizia e del fratello Paolo negli anni della Resistenza è *Giustizia e Libertà*, ciò che connota l'impegno di Mario Galizia assai più di transitorie appartenenze (che appartenenze non furono) a seguire, nel tempo della lotta di liberazione nazionale e dell'immediato dopoguerra.

O forse, quel romanzo esercitava su di Lui una suggestione perché scritto da un giovane che si era ritrovato ventenne nel pieno della Prima Guerra mondiale (Boine era del 1887), così come accadde ai due fratelli Galizia, di ritrovarsi ventenni nel pieno della Seconda Guerra mondiale.

L'idea di un riannodamento delle generazioni – tale da fargli sentire la Resistenza quale secondo Risorgimento, di là di certi discontinuismi pur balenanti nel suo maestro Calamandrei- dovette essere forte in Mario Galizia, animato da una forte tensione storica – la quale è insieme, per Lui che aveva attraversato la dittatura e la seconda grande Guerra, tensione civile e morale.

Quella stessa tensione gli farà scrivere (in una presentazione di fine 1992, anteposta ad un saggio non suo sui partiti politici): “la decadenza del sistema politico e del sistema partitico corrisponde a un marcato impoverimento della cultura italiana e della consapevolezza civica dell'opinione pubblica. Un Paese che sfugge ai doveri della sua tradizione storica è un Paese che si pone fuori dalla storia, che rinuncia alla sua storica dignità”.

L'esperienza della dittatura e della guerra segnarono a fondo la riflessione galiziana, centrata sul valore della Costituzione – quale ragione unitaria di un ordinamento perché sua base storica

e spirituale- e sull'idea di Nazione (e “senza la consapevolezza storica dei valori nazionali, anche la indispensabile diffusione della democrazia tende a divenire apparente”).

La sua idea di Costituzione si connette, scrive altrove, “all'intera tessitura della normazione giuridica, il suo significare le ragioni profonde della comunità”. L'esperienza giuridica trova il suo cuore nelle istanze *comunitarie* e nei valori così espressi – sì da porre l'intero popolo alla base dello Stato- non già in un principio politico fondamentale e nella forza politica che lo sostiene. Il primato del politico suonava per Galizia equivoco, opprimente; non indulse mai a ‘schmittismi’ di sorta.

Indissolubile doveva parergli la saldatura tra Costituzione, identità nazionale e libertà. Vi è un rapporto stretto tra liberalismo e dimensione comunitaria, così come tra il concetto di Patria e il valore della Costituzione.

La Costituzione, l'esperienza costituzionale, sono la dimensione pluralistica dell'intera esperienza comunitaria riguardata alla stregua dei suoi principi ispiratori. Accennando egli stesso al suo proprio orientamento, Mario Galizia ha scritto di sentirsi spinto “a valorizzare nell'esperienza costituzionale soprattutto il profilo sociale nei suoi complessi multiformi elementi, nella sua accentuata vocazione al pluralismo e al dinamismo costituzionale”.

Comunità, pluralismo e dinamismo sono concetti cardinali della riflessione galiziana sulla Costituzione, ben consapevole come essi si collochino in una dimensione storica.

Pertanto risulta fuorviante porsi l'interrogativo se Galizia fu giurista o storico, giacché fu l'uno e l'altro.

La Nazione e la Costituzione sono, nella sua interpretazione, Cultura-Nazione e Cultura-Constituzione. Vi è un valore culturale della Costituzione, che la connota come *Costituzione in senso spirituale*, in una caratterizzazione metafisica entro una piena figurazione trascendentale simbolica.

Questo Galizia scrive nel saggio sul fratello Paolo, in cui fa i conti, con veemenza, quasi iconoclasta a tratti, con il conformismo del costituzionalismo italiano degli anni Trenta – incluso Mortati, al quale Egli si sentì sempre legato da devoto affetto e che gli fu maestro. Quel corsivo è suo, e la Costituzione in senso spirituale si direbbe quasi gridata contro la mortatiana Costituzione in senso materiale. E non è un caso se nell' “Archivio di storia costituzionale e di teoria della Costituzione”, la collana ideata e diretta da Mario Galizia, nella quale figura il saggio dedicato al fratello Paolo, scompare in quel volume, nel riquadro editoriale di pugno galiziano in terza pagina, la menzione di Mortati, invece presente nei precedenti volumi.

L'idea di cultura che innerva la Nazione e la Costituzione secondo Galizia, si ribellava al grande tradimento dei chierici o tragico obnubilamento degli anni Trenta. Di contro, Egli ricorda come Calogero suggerisse a loro giovani antifascisti di leggere e rileggere Montesquieu, bandito e deriso da Mussolini in un discorso del 1939: “e noi pertanto adoravamo Montesquieu”.

Adorare Montesquieu... Si colgono qui un'ispirazione e tensione, una insofferenza verso ogni apatica acquiescenza non meno che verso ogni illiberale pulsione: un'idea fondante di cultura, tutt'uno con libertà, Costituzione, Nazione.

Quell'idea di cultura anima senza posa la riflessione di Mario Galizia, la sua conversazione, la salva dei suoi "l'ha letto?" che si abbatteva sul più giovane, malfermo ascoltatore.

Mario Galizia: ricordo di un Maestro

di Giulia Caravale*

Ho conosciuto Mario Galizia come studentessa del suo corso di diritto costituzionale italiano e comparato nel 1988. Sono stata subito affascinata dalle sue lezioni colte e brillanti, colpita dalla passione che era capace di trasmettere mentre in aula leggeva e commentava i classici del diritto costituzionale, intimorita dalle domande che rivolgeva di continuo a noi studenti, chiedendo la nostra opinione sugli argomenti più vari. Era capace di interloquire con noi mostrando sempre un reale interesse per le nostre opinioni. Mi fece innamorare completamente della materia e anche del suo metodo di insegnamento, così erudito e allo stesso tempo coinvolgente. Mi ha così insegnato, fin da subito, a sviluppare il senso critico, a ragionare sulle questioni, a stimolare la curiosità, a maturare un'idea personale, a rispettare e tenere in considerazione quelle degli altri, a pormi, ma anche – soprattutto – a porre domande.

Il corso prevedeva che noi studenti svolgessimo una tesina di approfondimento su un argomento da lui assegnatoci e che ne discutessimo in classe. Mi fece leggere “The power of Parliament” di Ronald Butt indirizzandomi così, in tempi ancora non sospetti, verso lo studio delle istituzioni britanniche.

Quando decisi di laurearmi con lui nel 1991 mi assegnò il tema dell'evoluzione della forma di governo britannica dalla fine dell'800, facendomi soffermare in particolare sulla crisi degli anni '30 del XX secolo. Così mi diede in mano *The English Constitution* di Walter Bagehot dicendomi che sarebbe stata, da allora in poi, la mia Bibbia. Ma, mi avvertì, dovevo essere consapevole che le valutazioni e le considerazioni compiute – da Bagehot e dal resto della copiosissima dottrina che mi suggeriva di studiare – esprimevano lo spirito e il tessuto sociale della loro epoca e quindi era importante comprenderne la loro contestualizzazione storica.

Di Bagehot mi fece apprezzare il modo in cui egli descriveva “non solo la base sociale delle istituzioni costituzionali, ma anche quelle geografica e psicologica”¹: come noto, l'autore inglese legava l'efficacia del funzionamento del sistema parlamentare britannico all'omogeneità sociale e al carattere peculiare del suo popolo che metteva a confronto con quello di altri ordinamenti. Introducendomi, così, allo studio dei classici della dottrina inglese tra Ottocento e Novecento Mario Galizia mi ha aiutato a comprendere le fondamenta della Costituzione britannica quali, ad esempio, quelle descritte dal Dicey: la sovranità del parlamento “intesa come la *form* della costituzione; la *rule of law* quale espressione della *substance* della medesima; l'articolazione della costituzione oltre che sulle leggi in senso stretto anche sulle *conventions of the constitutions*, la cui vigenza è tuttavia ... inscindibilmente legata alle prime”². Mario Galizia mi invitò anche a

* Professore associato di Diritto pubblico comparto - Università degli Studi di Roma “La Sapienza”.

¹ M. Galizia, *Profili storico-comparativi, della scienza del diritto costituzionale in Italia* in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 1963, pp. 3 - 110 (40)

² *Ibid.*

leggere il Maitland, per capire come nello studio del diritto costituzionale bisognasse tenere presente la storia, dato che “al di sotto delle leggi vi sono passione, interessi, valori”, “il diritto costituzionale è legato in un unico *living body* con gli altri rami del diritto”³.

Mario Galizia mi ha insegnato, così, fin dagli anni universitari, come la comprensione piena di un ordinamento giuridico fosse possibile non solo attraverso lo studio delle sue leggi e delle sue istituzioni, ma anche attraverso la sua storia, la sua cultura, le sue scelte politiche, i valori dominanti all'interno della società. Il metodo da lui utilizzato per lo studio delle forme di stato e delle forme di governo spingeva a superare, quindi, l'impostazione formalistica cosicché la comparazione, anche implicita e diacronica, diveniva strumento indispensabile di lettura degli ordinamenti nazionali.

Con lui ho proseguito poi gli studi durante il dottorato, in un periodo che è stato fondamentale per la mia formazione. La mia tesi di dottorato, che preparai sotto la sua guida e sotto quella del prof. Lanchester, era dedicata all'influenza del Primo Ministro britannico sulla forma di governo. Determinante, per me è stata quindi la lettura del lavoro di Mario Galizia sui caratteri del regime parlamentare inglese del Settecento nel quale metteva in evidenza la graduale emersione dell'individualità del Consiglio di Gabinetto rispetto al sovrano e la definizione della sua responsabilità nei confronti del parlamento, un responsabilità che si segnava innanzi tutto per il profilo finanziario tanto da fare emergere la figura del Lord del Tesoro come Primo Ministro, guida del Gabinetto stesso. Fiducia del sovrano e fiducia del Parlamento – sottolineava Galizia- avevano all'epoca costituito gli elementi per un governo equilibrato.

In proposito Galizia dichiarava “Si vuole evitare che la responsabilità politica pur garantendo la *co-operation* fra Corona e Comuni come *equal partners* in tutto il corso dell'indirizzo politico, provochi la soggezione di un potere all'altro, si vuole ottenere che la stessa si sviluppi secondo l'equilibrio pluralistico e dinamico che è il cardine del *balance*. Un “equilibrio pluralistico”, dunque, che per Galizia costituiva l'essenza della democrazia parlamentare inglese, e che “nei periodi successivi, scomparsa la Corona quale centro politico determinante, sarà assicurato dall'inserimento nel sistema, con maggior peso, del corpo elettorale e dalla più ampia e solida struttura assunta dai partiti”⁴.

Mario Galizia mi insegnava, in altre parole, che il rapporto di responsabilità individuale di ciascun ministro, la responsabilità collegiale dell'intero Gabinetto nei confronti del Parlamento, l'articolazione dei partiti politici, la definizione della rappresentanza politica, la strutturazione dello scioglimento parlamentare, vale a dire tutti gli elementi che caratterizzano l'attuale forma di governo britannica che io mi accingevo ad approfondire in quegli anni, potevano essere compresi a pieno solo esaminando il lungo processo evolutivo conosciuto dalla democrazia anglosassone, processo che si era rafforzato nei secoli, arricchendosi di nuova linfa ed era divenuto archetipo di forme di governo di altri paesi. La comparazione diacronica, mi spiegò Galizia, era quindi uno degli strumenti indispensabili per il giurista che voleva riuscire a cogliere e comprendere le caratteristiche peculiari delle forme di governo.

³ *Ibid.*

⁴ M. Galizia, *Caratteri del regime parlamentare inglese del settecento, in tema di incompatibilità fra la carica di Ministro e l'appartenenza al Parlamento*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, IV, Padova, Cedam, 1974, pp. 2371-2414 (2393).

Con estrema nostalgia ricordo come era diversa l'Università quando Mario Galizia insegnava. Sono entrate nella leggenda della nostra Facoltà le lezioni di dottorato che proseguivano in giardino, quando l'Università chiudeva. Ripenso, poi, alle lunghe, spesso eterne, discussioni che si svolgevano nella sua stanza, per il piacere di quello che lui stesso ha definito il “dialogante comune colloquio”. Era un appuntamento immancabile per tutti noi dottorandi, che ci trovavamo insieme, il mercoledì nella stanza 3, a parlare per ore. Le sue letture sconfinare, le sue ricche e anche sofferte esperienze di vita, l'amore per la musica per la letteratura e per l'arte, il suo profondo antifascismo, l'impegno partigiano, la convinzione che il costituzionalismo non potesse essere concepito senza libertà, la sua cultura, il suo sguardo curioso, vivace, intelligente e anche, soprattutto, ironico sulle vicende del mondo ... tutti questi elementi rendevano le conversazioni con lui uniche e originali, il suo insegnamento illuminante, completo ed estremamente generoso.

Avevo la sensazione che egli applicasse il suo metodo di studio anche alle relazioni umane. Come la comprensione di un ordinamento non poteva basarsi solo sulle sue norme giuridiche, ma doveva tener conto anche di una combinazione di elementi, così il suo insegnamento non si limitava al mero tecnicismo della materia, ma coinvolgeva necessariamente l'intera formazione culturale di noi suoi allievi, obiettivo cui si impegnava sempre nel rispetto della specifica personalità di ciascuno di noi: ad esempio una volta mi regalò le opere di Oscar Wilde, in una bella edizione dei Meridiani, perché in quanto studiosa delle cose inglesi dovevo necessariamente avere una buona conoscenza anche della letteratura.

E proprio l'obiettivo della formazione culturale degli allievi spingeva Mario Galizia ad insistere sull'importanza di mantenere viva la memoria della lotta per la libertà contro la dittatura fascista, una lotta per la quale si era compiuto il sacrificio del fratello Paolo, e sulla necessità di impegnarsi per il rispetto della legalità e della difesa della nostra Costituzione.

Egli ci suggeriva – ed era lui stesso a farlo- anche di prendere tutto il tempo di cui avevamo bisogno per la maturazione delle idee, e di scrivere non perché era necessario avere un numero di pubblicazioni ogni anno, ma perché queste dovevano essere originali, pensate, ben documentate.

Era sempre disponibile a dare consigli, non solo scientifici e quando gli confidavo i miei dubbi legati alla decisione di aver intrapreso la carriera universitaria, così incerta, piena di ostacoli e di momenti di sconforto, lui si arrabbiava e mi spronava, evidenziando che avevamo la fortuna di aver scelto un mestiere straordinario e che non dovevamo farlo per denaro o per carriera, ma per il gusto e la passione dello studio, della conoscenza, della condivisione del sapere, insomma per la bellezza della ricerca.

Negli ultimi anni i nostri rapporti diretti si erano fatti via via sempre meno frequenti. Io comunicavo con lui scrivendogli biglietti e lettere a cui il più delle volte rispondeva. In una lettera che mi scrisse nel settembre 2007, in risposta ad una mia cartolina dalle vacanze, mi raccontava di come, da giovane, avesse idealizzato il *roast beef* che mangiava in Inghilterra, di cui – mi diceva- andava veramente pazzo. Aggiungeva, però, che andando avanti con gli anni, aveva scoperto che il *roast beef* che comprava a Roma era ancora più buono di quello inglese. Era questo il suo modo di insegnarmi, con il suo stile e la sua ironia, che anche le istituzioni

straniere possono finire per essere idealizzate, come il *roast beef*, e che, quindi, per conoscerle bene, nostro compito è quello di compararle sempre, anche implicitamente, con le nostre.

Ricordo di un Maestro: Mario Galizia

di Tommaso Edoardo Frosini*

Riproduco qui il necrologio che ho scritto su Diritto pubblico comparato ed europeo, n. 4, 2013, con l'invito di andare a vedere quel fascicolo perché vi è riprodotta una bellissima foto di Mario Galizia (da Lui donatami), che si segnala per almeno due motivi. Primo, perché sono assai rare le foto di Mario Galizia: anche nel web è possibile trovarne una sola, peraltro modello foto-tessera, nella voce a Lui dedicata su wikipedia; l'uomo, lo sappiamo, era schivo e non amava le forme celebrative financo attraverso foto ricordo [come dimenticare quella volta che organizzammo un piccolo rinfresco per salutare la messa fuori ruolo all'Università, e Lui scappò contrariato e infastidito]. Secondo, perché la foto lo ritrae alla Cima del Sella in una mattinata agostana del 1993, e quindi nelle montagne da Lui amate e frequentate, in una posa sorridente e soddisfatta. Un atteggiamento che assumeva spesso e volentieri soprattutto nelle conversazioni private, ricche come erano di racconti, aneddoti, calambour e anche di quel sano pettegolezzo che caratterizza la vita dei professori universitari, rendendola meno seriosa. Lui era serio ma non affatto serio, anzi direi anticonformista con quel modo un po' trasandato nel vestire (non indossava mai la cravatta) ma fulminante nelle intuizioni e affascinante nelle ricostruzioni specialmente storiche. Sulle grandi qualità del costituzionalista e del comparatista rimando a quanto scritto sotto.

* * *

Con la scomparsa di Mario Galizia, avvenuta a Roma il 27 settembre 2013, se ne va uno degli ultimi Maestri della sua generazione. Che era cresciuta durante gli anni della guerra e poi della lotta per la liberazione, e che si era fortemente impegnata nel credo dei nuovi valori della democrazia costituzionale. Giustizia e libertà, innanzitutto e soprattutto. Un'endiadi alla cui osservanza e rispetto Mario Galizia ha dedicato la sua esistenza, come Uomo e come studioso; sebbene nel Suo caso le due situazioni fossero assolutamente inscindibili.

Nato a Napoli il 14 novembre 1921, ma cresciuto e formatosi nella “sua” Firenze, città alla quale era molto legato, e nella cui Università si laureò in giurisprudenza, a 21 anni e con il 110 e lode, discutendo la tesi con Silvio Lessona su *La teoria degli organi dello Stato*. Divenuto assistente, e devoto allievo, di Piero Calamandrei, si dedicò da subito allo studio del Diritto costituzionale. Già nel 1945, quindi a 24 anni, tiene una conferenza al circolo di cultura politica “Fratelli Rosselli”, dedicata a *Chi governerà l'Italia durante la Costituente?*, che Calamandrei pubblicherà, “la parte conclusiva”, su *il Ponte* (n. 4, 1945, p. 565-569). Vale davvero la pena di andare a leggerla quella conferenza: c'è già l'approccio storico-comparativo, che sarà la cifra dello studioso Mario Galizia.

* Prof. ordinario di Diritto pubblico comparato - Università di Napoli “Suor Orsola Benincasa”.

L'anno precedente, ovvero nel 1944, un tragico episodio segna profondamente la sua vita e addolora fortemente il suo animo: la morte del fratello Paolo di due anni più giovane, comandante di una formazione partigiana "garibaldina", assassinato dai fascisti a Firenze nelle vicinanze del Ponte del Pino, e ricordato con affetto da P. Calamandrei nel suo *Uomini e città della Resistenza*. A Paolo, Mario dedicherà un libro, lungamente pensato e fortemente voluto, che vedrà la luce pochi mesi prima della sua scomparsa e sul quale torneremo più avanti (*Appunti sugli anni della guerra di Paolo Galizia (1923-1944)*, a cura di M. Galizia, ed. Giuffrè, Milano, 2013).

Due anni dopo, e quindi nel 1946, Mario Galizia vince il concorso in magistratura. Non per una sua convinta inclinazione a fare il giudice, come ha sempre raccontato, ma piuttosto per dare soddisfazione all'amato Padre, magistrato che poi diverrà Primo Presidente della Corte di Cassazione. Ci sono dei gustosi aneddoti sull'attività di Galizia magistrato, che Lui stesso amava raccontare: come quello del Suo tormento ogniqualvolta condannava qualcuno a una pena, e poi magari incontrandolo gli regalava del denaro affinché potesse comprarsi qualche cosa per una dignitosa sopravvivenza. Era sempre dalla parte dei deboli, degli sfortunati; e riteneva che il compito di un giudice fosse anche quello di preoccuparsi, financo nel decidere, di tutelare coloro i quali la vita non ha riservato una buona sorte.

Nel 1951 pubblica un grosso libro, di oltre 500 pagine, intitolato: *La teoria della sovranità dal Medioevo alla Rivoluzione francese* (ed. Giuffrè), con una toccante dedica, "A mio fratello Paolo, caduto per la libertà". Un volume in cui emerge tutta la sua cultura, storica e giuridica. Un libro sul costituzionalismo, che venne valutato come un'opera di Storia delle dottrine politiche. Ma che, insieme a un saggio di quasi 100 pagine su *Nomina e fiducia. Il Presidente della repubblica e la formazione del governo* (in *Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1, 1954, pp. 1-85) e, soprattutto, il libro *Scienza giuridica e diritto costituzionale* (ed. Giuffrè, 1954) – che "affronta l'esame dei concetti fondamentali del diritto costituzionale e dei caratteri stessi della scienza del diritto costituzionale alla luce della grave crisi, che attraversa il mondo del diritto" – lo portò ad avere riconosciuta la libera docenza in Diritto costituzionale. Era il 1958, ed era l'anno in cui conobbe quello che sarebbe poi diventato l'altro suo Maestro dopo Calamandrei, e alla cui figura, umana e intellettuale, rimarrà sempre legato da profondo affetto e riconoscenza: Costantino Mortati. Con il quale iniziò un lungo periodo di collaborazione, a partire dall'esperienza quale assistente di studio alla Corte costituzionale. Sul rapporto fra Mortati e Galizia, intrecciato attraverso l'esegesi delle forme di governo, bisognerà indagare con acribia teorica. All'amato Maestro, Galizia dedicherà la curatela di due grossi volumi, che scandagliano l'intera opera mortatiana (*Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, a cura anche di P. Grossi [1990] e *Le forme di governo nel pensiero di Costantino Mortati* [1997], entrambi editi da Giuffrè).

Nel 1963 pubblica, nello *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, un saggio, o meglio un libretto (110 pagine), che non esito a definire fondamentale, ancora oggi letto e citato, a dimostrazione che va oltre lo *Zeitgeist*. Si tratta del noto lavoro sui *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*. Storia e comparazione, ancora una volta e sempre di più il metodo di studio e di ricerca di Mario Galizia. Chi vuole conoscere le origini del Diritto costituzionale in Francia, in Germania, in Inghilterra, negli Stati Uniti e in Italia non può prescindere dalla lettura dei *Profili* di Galizia. Lo dico e lo affermo in maniera assolutamente convinta, senza che mi faccia velo l'affetto che porto a Mario Galizia. Da questo studio, in particolare, si affissa nettamente e chiaramente la natura speculativa storico-comparativa di Mario Galizia. Che fa sua, quindi, la

lezione di James Bryce: “il costituzionalista deve essere sempre storico [comparatista], non meno che giurista, se vuole comprendere l’oggetto dei suoi studi e discuterlo profittevolmente”.

In questo filone storico-comparativo si inscrivono larga parte dei suoi scritti, tutti densissimi: a partire dal mirabile saggio su *Il “positivisme juridique” di Raymond Carré de Malberg* (nei *Quaderni Fiorentini*, n. 2, 1973, pp. 335-509), quello sui *Caratteri del regime parlamentare inglese del Settecento* (negli *Studi Esposito*, ed. Cedam, 1974) e poi, per quegli anni, l’approfondito lavoro su *Il socialismo giuridico di Francesco Saverio Merlino. Dall’anarchismo al socialismo (Alle origini della dottrina socialista dello Stato in Italia)*, che volutamente pubblica negli *Scritti in onore di Mortati* (vol. I, ed. Giuffrè, 1977, pp. 531-634) “sia per la profonda ansia di libertà e giustizia che anima dagli inizi la concezione politica di Merlino, sia per la sua costante attenzione a quella che egli chiama la *costituzione di fatto*”. Ci sarebbe, inoltre, da ricordare, in quel torno di tempo, anche lo studio dedicato a *La libertà di circolazione e di soggiorno (dall’Unificazione alla Costituzione repubblicana)*, che appare nel volume su *La pubblica sicurezza* curato da Paolo Barile (un caro amico di Galizia, al quale, come ricorderemo più avanti, dedicherà un saggio molto bello), ed edito da Neri Pozza nel 1967.

Nel 1964 viene ternato (con Nello Motzo e Salvatore Villari) nel concorso a cattedra di Diritto costituzionale; lascia la magistratura, dove nel frattempo era diventato consigliere d’appello distaccato presso la Corte di Cassazione, e viene chiamato nella Facoltà di Scienze politiche dell’Università di Pavia. Dove rimane 6 anni, un periodo che Lui ha sempre ricordato con grande affetto e velato rimpianto. Conosce e frequenta tanti colleghi e amici, fra tutti Bruno Leoni, e forma due allievi ai quali sarà sempre legato e ricambiato negli affetti (Bettinelli e Lanchester). Alla collana editoriale della Facoltà di Scienze politiche pavese lascerà quello che è considerato il Suo libro di Diritto costituzionale italiano e comparato: *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo* (ed. Giuffrè, 1972, p. 543), che raccoglie una serie di saggi dedicati al rapporto di fiducia fra Parlamento e Governo, che “forma il fulcro intorno a cui si muove il tipo di governo parlamentare, qualsiasi figura particolare esso storicamente assuma” (così a p. 1 in apertura del volume, quasi un atto di fede). Un libro non solo e non tanto fondamentale ma *fondante*: riferimento obbligato per chiunque voglia approcciarsi all’affascinante tema della forma di governo parlamentare, in tutte le sue declinazioni storiche-teoriche-comparatistiche. Non senza emozione prendo in mano la copia di questo grosso ma non faticoso libro: fu lo stesso Galizia a regalarmi copia con una lunga e affettuosissima dedica, datata 15 maggio 1996, che ogni volta che la leggo mi commuove. Anche il libro porta una dedica stampata nella *Premessa*, dove l’A. invia “un pensiero affettuoso e devoto al prof. Costantino Mortati che compie ottanta anni. Una data che rappresenta un momento di viva gioia per i costituzionalisti italiani, che in Mortati onorano il grande Maestro che ha dato tanti e così fondamentali insegnamenti di diritto e di vita”.

Dopo l’insegnamento ticinese-pavese, Galizia si trasferisce nella “sua” Firenze, chiamato nel 1970 nella Facoltà di giurisprudenza a insegnare Diritto costituzionale dividendo la cattedra con Paolo Barile. Quattro anni dopo, quindi nel 1974, viene chiamato alla “Sapienza” di Roma nella Facoltà di Scienze politiche alla cattedra di Diritto costituzionale italiano e comparato, che era stata del Suo Maestro Costantino Mortati. Per più di venti anni, e cioè fino al 1997 (l’anno successivo viene fatto emerito), svolge attività didattica e di ricerca in quella Facoltà, ma soprattutto, a partire dagli inizi degli anni Novanta, assume la direzione del dottorato in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate. Ed è qui che inizia il mio, e anche di tanti altri

giovani colleghi, rapporto di collaborazione con Mario Galizia. Lo conosco proprio all'esame di ammissione al dottorato, Lui presidente di Commissione, io neo laureato in giurisprudenza. Da quel giorno, da quell'esame, il nostro rapporto si intensifica ogni giorno di più. Ricordi indimenticabili, che sarebbe difficile e superficiale lasciare alla penna. Li porto dentro il mio cuore. Quelle lunghissime chiacchierate del mercoledì in Facoltà, dalle 10.30 fino alle 19.30 e oltre; le passeggiate per le strade di Roma; le cene insieme nei ristoranti del centro di Roma; le lunghissime conversazioni telefoniche. E gli anni del Suo insegnamento alla Luiss, Storia delle Costituzioni moderne, in cui mi volle accanto come assistente e come interlocutore privilegiato (con la domanda a bruciapelo, "e lei, dottor Frosini, che ne pensa?") durante le Sue straordinarie lezioni di cultura storico costituzionale, di costituzionalismo (conservo gelosamente tutti i libretti delle lezioni). Il Suo rapporto con i giovani e con gli allievi è stato esemplare nella Sua generosità e disponibilità: sempre prodigo di consigli, di indicazioni e suggerimenti, non solo scientifici ma anche e soprattutto umani. Un rapporto segnato, e vorrei dire marchiato, dalla lezione di giustizia e libertà, che Lui affidava alle nuove generazioni educandole al rispetto della legalità e alla difesa dei valori del costituzionalismo. Trasmettendo così quello che Lui stesso aveva ricevuto dai suoi Maestri, Piero Calamandrei e Costantino Mortati.

Delle altre Sue opere occorre dire e ricordare: il saggio, ma anche qui a ben vedere un libretto, dedicato a *Gli scritti giovanili di Carlo Lavagna alla soglia della crisi dello Stato fascista* (negli *Atti del Convegno Lavagna* a cura di F. Lanchester, ed. Giuffrè, 1996, pp.17-137), oppure quello precedente dedicato a *Autorità Autonomie e "democrazie di masse" nell'evoluzione del pensiero di Vincenzo Zangara* (in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 1988, pp. 109-160). E poi, i saggi pubblicati in quella che considerava la "sua" Rivista: *il Politico*, la rivista italiana di scienze politiche fondata a Pavia da Bruno Leoni e diretta per tanti anni dal suo amico Pasquale Scaramozzino. Qui, Galizia pubblica nel 2000 un saggio su *Gli esordi di Luigi Luzzatti negli studi di diritto costituzionale* (pp.5-28); nel 2001, un ricordo di *Paolo Barile, il liberalsocialismo e il costituzionalismo* (pp.193-228); nel 2003, un approfondito studio, che origina quale "nota" per il "Premio Capograssi 2003", che gli venne conferito ma che non potè ritirare di persona a Sulmona, su *Esperienza giuridica Libertà Costituzione. Ricordi di Giuseppe Capograssi, maestro di diritto e di cattolicesimo liberale* (pp. 381-433).

E infine, ma chiaramente non si è potuto qui fare l'elenco completo della bibliografia, il libro ricordato all'inizio: *Appunti sugli anni della guerra di Paolo Galizia (1923-1944)*, a cura di M. Galizia, ed. Giuffrè, Milano, 2013; con una *Introduzione* di 130 pagine. Apparso nella Sua collana editoriale n. 8 dello "Archivio costituzionale e di teoria della costituzione", con quella elegante copertina riprodotte la *Allegoria del buon governo* di Ambrogio Lorenzetti. Questo libro riassume la vita di Mario Galizia e, credo, rappresenta il Suo vero lascito, dedicato alla memoria del fratello e al suo ingegno di poeta e di scrittore, nonché al suo coraggio di partigiano, che ha dato la sua vita di ventenne per la Libertà. Sul libro non mi soffermo, ma raccomando vivamente la lettura per capire che abbiamo perso un grande Uomo e un vero Maestro.

Potrei chiudere con una delle tante, e bellissime, poesie di Paolo Galizia; ma tra le mie tante carte su di Lui ho ritrovato una fotocopia della voce Galizia per il *Dizionario Biografico degli Italiani*, che precede quella dedicata al padre Vincenzo (redatta da Paolo Grossi). Quindi un Galizia che non è parente; ebbene, lì c'è un passo che era piaciuto molto a Mario Galizia, e che

trovo da Lui sottolineato con accanto scritto di Suo pugno un “*Hurrà!!!*”. E’ tratto da miscellanea promossa e curata da G. B. Vico; ed è il modo con il quale mi piace concludere il mio ricordo, ma vorrei dire il ricordo di tutta la comunità degli studiosi: “*il sempre vivo/il sempre spiegato/sempre evidente/Galizia nostro*”.

Addio, caro Maestro.

L'eredità umana e culturale di Mario Galizia

di Paola Piciacchia*

SOMMARIO: Introduzione. — I. Il piano umano e personale. — II. L'eredità di Mario Galizia sul piano scientifico e metodologico. — III. L'eredità di Mario Galizia sul piano didattico. — Conclusioni.

Introduzione

E' veramente difficile, praticamente impossibile, riuscire ad esprimere in poche pagine quello che Mario Galizia ha rappresentato per me ovvero quello che un grande Maestro come Lui, e sottolineo la parola Maestro, ha rappresentato per la mia formazione e per la formazione di tutti i suoi allievi.

Cercherò di farlo consapevole però, sin d'ora, di riuscire a rendere un quadro solo parziale di quello che è stato, e resterà per tutti noi, "l'universo Galizia" – lo chiamerò così d'ora in poi- l'universo di un uomo, grande Maestro di Accademia ma – come ho ripetutamente avuto modo di dire in tanti anni al prof. Galizia stesso durante le nostre conversazioni- anche grande Maestro di Vita.

Tre sono i piani sui quali vorrei concentrare la mia testimonianza: I. Il piano umano e personale. II. L'eredità di Mario Galizia sul piano scientifico e metodologico; III. L'eredità di Mario Galizia sul piano didattico.

I. Il piano umano e personale

Il primo piano quello umano e personale è forse per me il più difficile da esprimere. Troppo coinvolgimento emotivo, troppi ricordi, troppi momenti che hanno scandito la mia vita in oltre venti anni, ventisei per la precisione. Difficile quindi "scegliere" quelli utili alla comprensione di un rapporto, del quale ho avuto il privilegio di godere essendo tra le pochissime persone che, negli ultimi anni di "quasi totale ritiro" del Professore, hanno avuto la possibilità e pertanto il privilegio di poterlo frequentare.

Dicevo che è particolarmente difficile scegliere tra i ricordi e i momenti importanti ma ne sceglierò comunque tre: 1990 l'anno della laurea; 1992-1998 gli anni del Dottorato in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate e del post-dottorato; 2001-2013 gli anni della lunga malattia e del "ritiro".

1. Il primo ricordo vivo e profondo del Prof. Galizia è quello della laurea. Avevo conosciuto il prof. Galizia nell'a. a. 1987-1988, anno in cui seguii le sue lezioni, superando nel maggio 1988 il suo esame con lode. Già da allora ne avevo ammirato lo straordinario spessore culturale e la

*Professore aggregato di Diritto pubblico comparato - Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

grande carica umana, cosa che mi spinse a chiedere la tesi nella sua materia. Mi laureai quindi con lui il 7 dicembre 1990. È proprio nell'anno di preparazione della tesi che si collocano i primi ricordi fondanti del rapporto con Mario Galizia. Fui infatti da subito affascinata dal modo umano e da grande Maestro con il quale il Professore seguì il mio percorso di tesi e durante il quale manifestò il suo apprezzamento per la mia attitudine alla ricerca. A tal punto affascinata, ma anche riconoscente per la sapiente guida, che dopo la laurea io e la prof.ssa Rodomonte – che si laureò sempre con il Prof. Galizia nel mio stesso giorno – decidemmo di esprimergli la nostra stima e il nostro vivo ringraziamento con una targa che solo dopo infinite discussioni riuscimmo a fargli accettare, schivo com'era il Professore di fronte a manifestazioni di tal genere. Quello che voglio ricordare non è tanto tale episodio, quanto l'episodio successivo direttamente legato a questo. Nel gennaio 1991 infatti Mario Galizia convocò nel suo studio me e la Prof.ssa Rodomonte e regalò ad ognuna di noi un libro (non di diritto!) con un biglietto e una frase scritta, ovviamente personalizzata.

Conservo ancora quel biglietto perché ritengo che in quella frase sia racchiuso molto di quell'“universo Galizia”, del suo modo di concepire il mondo le persone e soprattutto della sua capacità di cercare il senso vero delle cose e delle persone stesse, di cogliere i “flussi”, il fluire delle cose, il senso della vita insomma, una “tensione” questa che, lo sottolineo sin d'ora, ha fatto profondamente parte dell'approccio scientifico e metodologico di Mario Galizia.

Il Professore mi regalò “Gita al faro” di Virginia Wolf e sul biglietto vi era scritto: “Gita al Faro per Virginia Wolf è l'itinerario di un viaggio dentro al suo cuore e nello stesso tempo dentro al cuore del mondo. Anche Paola Piciacchia ama simili viaggi dell'anima, sul filo di venti segreti e sottili (e gli angeli in coro sopra le nuvole)”. *Gli angeli in coro ecc.* erano riferiti al fatto che all'epoca facevo la catechista delle cresime nella mia parrocchia, cosa della quale affettuosamente Galizia sorrideva ma che in qualche modo sollecitava un aspetto intimo dello stesso professore e il suo profondo senso religioso, del quale spesso nei tempi a venire ci ritrovammo a parlare.

Questo biglietto non ha bisogno di commenti, parla da sé, dico solo che in qualche modo ha rappresentato quello da cui tutto ha avuto inizio: il mio stato d'animo verso il professore, la mia totale ammirazione, stima, devozione.

2. Gli anni del Dottorato in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate e del post-dottorato – 1992-1998. Cito questi anni per la fondamentale importanza che hanno avuto sulla mia formazione e sulla formazione di tutti i suoi allievi. I colleghi che mi hanno preceduta hanno già ampiamente ricordato le esperienze comuni degli anni del Dottorato in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate che hanno costituito un passaggio fondamentale del nostro percorso intellettuale e umano: le lunghissime giornate passate a discorrere nel suo studio in Dipartimento dei temi più vari del diritto e della cultura; le interminabili conferenze da lui organizzate che finivano puntualmente nel cortile della Facoltà perché ad un certo punto gli uscieri venivano a mandarci via; il famoso “metodo Galizia”, da più parti evocato, che non ha niente a che fare col metodo scientifico ma con il suo modo di coinvolgere nel dibattito studenti, dottorandi, e in generale tutti i presenti ad un incontro, un metodo appunto con il quale Mario Galizia puntava il dito contro qualcuno “invitandolo” ad intervenire e ad esprimere una propria opinione.

Potrei continuare all'infinito ma sorvolo un po' su questi anni di testimonianze comuni che hanno anche costituito gli ultimi anni della vita accademica pubblica del prof. Galizia prima del suo pensionamento.

3. E passiamo al terzo momento che vorrei ricordare: gli anni 2001-2013. Gli anni dell'inizio di grandi sofferenze di salute per il prof. Galizia.

26 febbraio 2001. Ricordo la data perché era il mio compleanno e compivo 35 anni ora ne ho 48, e la ricordo bene perché proprio in quella data avevo fissato un appuntamento importante per la mia vita privata. Proprio quel giorno il Professore mi chiamò, non so perché scelse me ma mi scelse, dicendo che stava male e se lo accompagnavo al Gemelli, proibendomi letteralmente di dirlo ad alcuno. Ovviamente mi precipitai lasciando tutto quello che stavo facendo e mi precipitai come avrei fatto moltissime altre volte negli anni a venire. Quel giorno vidi per la prima volta il lato personalissimo e umano del Prof. Galizia, la sofferenza sul suo volto del Prof. Galizia e ricordo il terrore all'idea che morisse e il terrore per l'enorme responsabilità di cui mi aveva investito.

Perché vi racconto questo. Per testimoniare del tipo di rapporto con il Prof. Galizia che da quel momento e per gli anni a venire trovò in me un punto di riferimento sempre perché sapeva di poter contare su di me cosa che ovviamente mi portò ad avere il privilegio di poter frequentarlo, parlare ore e ore al telefono con lui, discorrere sui temi più vari, diventare un interlocutore presente in un rapporto fatto reciproca stima, sincero affetto e, chiaramente da parte mia, di deferenza assoluta nei suoi confronti.

Diciamo che io mi nutrivo della stima che mostrava di avere nei miei confronti e del suo continuo essere fonte di apprendimento e di allargamento degli orizzonti. Certo era molto amareggiato, lo so per certo, per il mancato decollo della mia carriera, certo non tanto quanto ne ero amareggiata io, tuttavia, sempre e dico sempre, quello che mi ha dato la forza per continuare anche nei momenti più difficili era il poter contare sulla sua stima, il suo apprezzamento e sul suo costante incoraggiamento a continuare. Talvolta anche nei momenti più bui bastava una chiacchierata al telefono con il Prof. Galizia e tutto sembrava essere ricomposto e riassumere un senso. Questo ultimo anno senza di lui non è stata la stessa cosa.

II. L'eredità di Mario Galizia sul piano scientifico e metodologico

Sintetizzare in poche righe quella che è l'eredità di Mario Galizia sul piano scientifico e metodologico, anche questa non è impresa facile, al contrario.

Cercherò tuttavia in questa sede di esprimere brevissime ma pertinenti riflessioni su quello che ha rappresentato per la comunità scientifica ed in particolare per coloro che si sono formati nella sua scuola, l'insegnamento dell'approccio metodologico di Mario Galizia.

Tutti coloro che mi hanno preceduto hanno ampiamente ricordato l'opera di Mario Galizia e la peculiarità del suo approccio metodologico, "non chiuso e non formalistico" come l'ha definito Giuliano Amato ¹, un approccio che pur rimanendo ben ancorato al diritto si avvaleva del fondamentale ausilio di altre discipline, anche quelle extra-giuridiche, per la comprensione

¹ G. Amato, *La lezione di Mario Galizia*, in "Il Politico", Anno LXXIX (1), gennaio-aprile 2014, pp. 182-184.

piena del dato giuridico: in primo luogo della storia costituzionale e della storia del pensiero giuridico che per Galizia (come lo era stato per Mortati suo Maestro) era un elemento imprescindibile di ogni ricerca di Diritto costituzionale.

Pietro Giuseppe Grasso in un recente scritto ² ha ricordato come a Mario Galizia sia da riconoscere il merito di aver dedicati ampi spazi della sua ricerca allo studio di concetti “primi e pure preliminari di tutta la materia e pure dell’intera speculazione giuridica” ³ e di aver contribuito alla scienza del diritto costituzionale con un approccio multidisciplinare, attraverso la trattazione di temi che derivano da altre discipline come la Storia delle dottrine politiche, la Filosofia politica o la Scienza politica come nel caso del volume sulla sovranità del 1951 ⁴, manifestando così tutto il suo amore e il suo profondo attaccamento per l’unità della scienza giuridica ⁵.

Storico, storico comparatista, storico delle dottrine politiche è stato definito in molti modi Mario Galizia ma ritengo che la peculiarità più grande dell’approccio metodologico di Mario Galizia sia stata quella di analizzare l’oggetto delle sue ricerche secondo diverse angolazioni, con la finalità ultima di rendere il vero senso del fenomeno giuridico e andare alle radici profonde dell’atteggiarsi del fenomeno giuridico stesso. Questo approccio è vivo e sentito e caratterizza tutti i suoi scritti sin dagli esordi. Infatti, dopo aver, nel 1951, posto le basi del suo pensiero con il volume sulla sovranità, nel 1954 quando pubblica il volume *Scienza giuridica e diritto costituzionale* ⁶ Galizia ribadisce l’ambizioso intento di far fronte alla crisi che investe il mondo del diritto attraverso un’analisi approfondita dei concetti fondamentali della scienza del diritto costituzionale e del diritto costituzionale stesso ⁷ e nel fare ciò si ritrova a porre le basi di quella impostazione metodologica che attinge alla comparazione storica e all’approccio multidisciplinare senza mai discostarsi dal dato giuridico e dalla ricerca giuridica e che continuerà a definire, senza mai più discostarsene, nei suoi scritti successivi.

Sempre nell’opera del 1954 Galizia sottolinea proprio la necessità di conciliare nella ricerca giuridica l’ “aderenza alla realtà con i fini ed il metodo della scienza del diritto” perché “la scienza giuridica deve aderire all’effettiva realtà dell’esperienza concreta: è questo un principio che si afferma con sempre maggiore urgenza e da cui quindi non si può prescindere” ⁸. Un intento che nel 1963 nel suo scritto *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale* Galizia si troverà a salutare con favore rinvenendolo negli approdi più recenti della scienza costituzionale italiana giunta al “superamento del divorzio fra indirizzo empirico ed indirizzo

² P. G. Grasso, *Mario Galizia e la scienza del diritto costituzionale*, in “Il Politico”, Anno LXXIX (1), gennaio-aprile 2014, pp. 189-192.

³ *Ibidem*, 189

⁴ M. Galizia, *La teoria della sovranità dal Medioevo alla Rivoluzione francese*, Milano, Giuffrè, 1951.

⁵ Sul volume sulla sovranità di Mario Galizia v. il giudizio di M. Fioravanti, *Stato e Costituzione. Materiali per una storia delle dottrine costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1993, p. 36.

⁶ M. Galizia, *Scienza giuridica e diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1954.

⁷ M. Galizia, *Scienza giuridica e diritto costituzionale*, cit., 10: “...e poiché, d’altra parte, questa crisi non è sorta improvvisamente, quasi per incanto, ma trova le sue “origini” nella storia della letteratura giuridica più recente, nelle perplessità e nelle contraddizioni, che l’hanno travagliata, noi faremo precedere la nostra ricerca da un breve esame dei momenti centrali dell’evoluzione della scienza contemporanea del diritto”.

⁸ *Ibidem*, 31 dove Galizia segnala i limiti di approcci diversi: “Gli scrittori, che hanno tentato di inquadrare i nuovi fenomeni, sono infatti stati portati o a dissolvere il diritto nella sociologia e nella politica oppure, ad evitare un tale pericolo, ad immettere i nuovi concetti nelle strutture classiche con la conseguenza, in tal caso, che essi sono rimasti praticamente assorbiti da quelli tradizionali ed il sistema comunque ha perduto ogni rigore e coerenza”.

sistematico, nella consapevolezza che, come l'indagine puramente empirica senza un criterio fondamentale ordinatore e senza la successiva organica coerente elaborazione dei dati non è in grado di dar luogo a risultati scientificamente rilevanti, così, correlativamente, le costruzioni concettuali staccate da un'ampia ricerca in profondità sul terreno vivo dell'esperienza giuridica sono un mero esercizio razionale e vuoto”⁹. Questa continua “tensione” verso la ricerca della ricomposizione in sintesi di opposte prospettive, dell'equilibrio con una attenzione fondamentale al dato giuridico sia pure in un'angolazione storicista ed con un approccio improntato al realismo, connota tutta l'opera di Galizia nella quale si ravvisano i caratteri fondamentali della sua impostazione metodologica.

Fra i numerosi contributi di Mario Galizia mi limito a soffermarmi in questa sede su due: il primo, già citato sopra, è l'ampio saggio del 1963 apparso su *Archivio giuridico Filippo Serafini* dal titolo *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*¹⁰ e l'altrettanto ampissimo saggio pubblicato nel 1973 su *Quaderni fiorentini per storia del pensiero giuridico moderno* dal titolo *Il “positivisme juridique” de Carré de Malberg*¹¹. Entrambi rappresentano infatti, a mio avviso, un asse importante intorno al quale ruota l'approccio metodologico di Mario Galizia.

Sia il primo saggio – di cui Aldo Sandulli nel suo volume *Costruire lo Stato. La Scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*¹² non ha mancato di sottolineare l'importanza anche per la scienza del diritto amministrativo-, sia il secondo saggio su Carré de Malberg esprimono infatti appieno l'intento di una ricostruzione che indagli in profondità sulle dinamiche intrinseche del fenomeno giuridico connotandolo del necessario approccio storicistico e realistico.

Nel primo saggio, come è noto, Mario Galizia ricostruisce con una magistrale e penetrante potenza argomentativa l'evoluzione della scienza del diritto costituzionale in Francia, Inghilterra, Austria Germania, Stati Uniti e Italia attraverso l'acuta analisi del pensiero degli autori di riferimento la cui diverse angolazioni vengono messe in stretta correlazione in un costante confronto sulle esigenze che portano alla costruzione di una teoria generale del diritto. Dalla lettura di tutti questi contributi si delinea e si concretizza il suo orientamento metodologico ispirato ad un “ad un pragmatismo scientificamente rigoroso”.

Galizia si fa così interprete di quella generazione di giuristi del secondo dopoguerra che in quegli anni si apre al dato comparatistico e alla forza performante della giurisprudenza costituzionale¹³, di quella generazione di studiosi che procedono al progressivo abbandono del formalismo giuridico improntando le loro analisi ad un approccio al fenomeno giuridico realistico e pragmatico, sullo sfondo del progressivo schiudersi dei profili storico-comparatistici e socio-politici, quali principali canoni di quell'antiformalismo che diviene in quegli anni una corrente – non più minoritaria come negli anni successivi alla svolta positivista orlandiana del

⁹ M. Galizia, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 1963, 109.

¹⁰ M. Galizia, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, cit.

¹¹ M. Galizia, *Il “positivisme juridique” de Carré de Malberg*, in *Quaderni fiorentini per storia del pensiero giuridico moderno*, 1973, 335-509.

¹² A. Sandulli, *Costruire lo Stato. La Scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milano, Giuffrè, 2009, p. XII.

¹³ V. M. Galizia, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, cit., 109. L'A. sottolinea come al nuovo orientamento della dottrina abbia contribuito “in maniera notevole l'attività della Corte costituzionale che ha sollecitato gli studiosi ad approfondire i profili costituzionalistici di ogni settore dell'esperienza giuridica ad a guardare con più attenzione ai vari polivalenti aspetti degli istituti”.

1889- nella quale confluiscono nuove impostazioni metodologiche che si mescolano ad elementi della dottrina del XIX e degli inizi del XX secolo.

È così che Galizia in questo certifica che “la necessità di quella convergenza fra le istanze sociologiche, politiche e giuridiche nella ricerca costituzionalistica, tenendo però ferma l'autonomia ed il carattere giuridico della stessa, che era stata, come si è visto, la più o meno consapevole aspirazione della dottrina italiana degli inizi del Novecento, è oggi diffusamente avvertita. Si tiene normalmente conto nello studiare la costituzione del substrato sociale che la sottende, degli ineliminabili riflessi politici che segnano le varie questioni, né si trascura di considerare la funzionalità dei vari istituti”¹⁴. “Sotto questo riguardo – continua Galizia- pure il contrasto metodologico fra chi vuole porre in primo piano la costituzione formale e chi invece accentua innanzitutto la costituzione materiale viene a perdere di consistenza in una proficua confluenza di prospettive. D'altronde l'esame compiuto sta a dimostrare che un tale problema, e l'alternativa che esso pone, hanno un valore storicistico, sono legati alla situazione storica”¹⁵.

Nel secondo saggio quello su Carré de Malberg, Galizia esplora a fondo il mondo malbergheriano andando alla ricerca delle radici profonde del pensiero di uno dei più grandi teorici del positivismo giuridico francese sollevando a più riprese nodi nei quali egli individua tracce di quel “relativisme” juridique – che al di là del generalizzato riferimento al positivismo puro- rendono l'opera di Carré de Malberg aperta ad angolazioni diverse. Proprio la chiara consapevolezza del carattere relativo dei concetti giuridici permette a Galizia il superamento dell'impostazione positivista che porta, sia pure nel pieno riconoscimento della rilevanza della classificazione scientifica e del rigore giuridico, ad un approdo elastico pronto ad assorbire gli influssi e le suggestioni di altre discipline. Si tratta di un approdo sul quale Mario Galizia pone l'accento in tutta la sua produzione scientifica ribadendo costantemente l'importanza dell'approccio multidisciplinare e sottolineando con forza la necessità per la scienza giuridica di dialogare con la filosofia, la storia, la scienza politica, la sociologia al fine di giungere alla più completa comprensione dello sfondo materiale del dato normativo.

Nel saggio su Carré de Malberg un passaggio appare illuminante a tal proposito¹⁶: “Nel riferirsi a Carré de Malberg specie da parte di chi fa richiamo a singoli punti della sua trattazione si viene spesso ad attribuire un valore assoluto alle sue inquadrature. Al contrario, un aspetto peculiare che contraddistingue il positivismo giuridico di Carré de Malberg è il relativismo. Carré de Malberg parte da alcune nozioni di base che considera sostanzialmente quasi come dei postulati costanti della ricerca giuridica nell'epoca contemporanea: la posizione preminente della “puissance étatique”; una specifica caratterizzazione del diritto, contrassegnato dall'essere diretta espressione “de l'État”, il quale con la sua autorità è “capable de contraindre les individus à l'observation des commandements édictés”; l'articolarsi dello Stato in una struttura organizzativa “par l'effet unifiant de laquelle la collectivité de ses membres se trouve ramenée à une unité”; struttura che si svolge secondo il disegno fissato nella costituzione, giacché “l'existence d'une constitution forme la condition absolue et la base même de l'État”. Per Galizia “è innanzitutto da osservare che questi medesimi elementi, pur non ponendosi come

¹⁴ M. Galizia, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, cit., 107.

¹⁵ *Ivi*

¹⁶ M. Galizia, *Il “positivisme juridique” di Carré de Malberg*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2, 1973, 357-358.

una immediata derivazione del contenuto di specifiche norme di un ordinamento, non sono assunti a priori in forza di motivazioni esclusivamente logiche, sono pur sempre identificati storicamente, alla stregua della valutazione dell'esperienza giuridica, del tempo nel suo complesso, in configurazione attuale della società e al grado di sviluppo raggiunto dalle istituzioni dello Stato nei Paesi politicamente evoluti”¹⁷.

Credo che questo passaggio non abbia bisogno di ulteriori commenti; esso racchiude, a mio avviso, l'essenza dell'approccio metodologico che rintraccia nell'inquadratura complessiva e da diverse angolazioni, in specie quella storica, di un ordinamento il vero senso dell'ordinamento stesso.

Merita sottolineare come comunque il continuo ricorso che Galizia fa all'uso della storia non intacca, a mio avviso, l'idea viva e granitica presente diffusamente nell'opera galiziana dell'autonomia della scienza del diritto rispetto all'indagine storica. Così la storia diventa uno strumento “consentito e anzi altamente proficuo...purché effettuato in funzione dell'interpretazione giuridica, integralmente strumentalizzato agli scopi propri della scienza giuridica”.

L'utilizzo della prospettiva storica che caratterizza l'approccio metodologico di Mario Galizia la porta anche alla valorizzazione della prospettiva comparata che anima la sua produzione scientifica e che costituisce un filone fondamentale dei suoi studi nella forte consapevolezza che in un contesto in cui le strutture sociali vengono ad acquisire caratteri comuni sia importante per il giurista attingere agli strumenti elaborati dai giuristi di altri paesi coniugandole con il necessario adattamento al proprio contesto.

Mario Galizia, pur avendolo ben presente, non entra nel merito del dibattito inerente la qualificazione del diritto comparato come scienza o come metodo¹⁸ e preferisce invece adottare un approccio pragmatico confrontandosi con la comparazione – che diventa un imprescindibile strumento di conoscenza degli ordinamenti – attraverso il metodo storico ricostruttivo volto a penetrare a fondo la matrice “spirituale” dell'esperienza giuridica di un ordinamento. Le principali opere di riferimento da ricordare nelle quali Mario Galizia sostanzia il suo approccio storico-comparatistico, oltre ai due saggi sopra citati, sono la voce *Fiducia parlamentare*¹⁹, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*²⁰ e *Caratteri del regime parlamentare inglese del*

¹⁷ M. Galizia, *Il “positivisme juridique” di Carré de Malberg*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2, 1973, cit., p. 369: “Se è vero che il giurista “n’a pas à chercher la solution des problèmes qui lui incombent au delà des données fournies par le droit existant”, appare necessario tuttavia, data la peculiarità di ogni ordinamento giuridico e la conseguente relatività dei concetti giuridici, legati alla singola esperienza giuridica studiata, comprendere tali *données* in tutto il loro spessore, nella prospettiva delle radici storiche degli stessi e dei successivi processi evolutivi, rendendosi conto appieno delle “bases rationnelles” intese storicamente che sottendono l'esperienza giuridica, e cioè quell'insieme “des croyances, des besoins, des traditions” che determinano “l'état d'esprit et les concept politiques du milieu national” e, specialmente, dei “principes d'ou” le “institutions du droit public français...procedent”.

¹⁸ Sul problema del metodo si vedano R. Sacco, *Comparazione giuridica*, in R. Sacco (a cura di), *L'apporto della comparazione alla scienza giuridica*, Milano, Giuffrè, 1980; G. Lombardi, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, 1986; A. Gambaro, P. G. Monateri, R. Sacco, *Comparazione giuridica*, estratto da *Digesto*, IV ed., Torino, Utet, 1989; L. J. Constantinesco, *Scienza e metodo del diritto comparato*, Ed. italiana a cura di Antonino Procida Mirabelli di Lauro e R. Favale, Torino, Giappichelli, 1996. V. altresì G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2007, 1-76.

¹⁹ M. Galizia, *Fiducia parlamentare* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1968, vol. XVII, pp. 388-427.

²⁰ M. Galizia, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1972.

*Settecento*²¹ in cui l'A. utilizza la comparazione quale strumento privilegiato di conoscenza per suggerire soluzioni all'operatore giuridico mostrando – come ha recentemente ricordato Frosini²² – di “fa(r) sua, quindi, la lezione di James Bryce: «il costituzionalista deve essere storico [comparatista], non meno che giurista, se vuole comprendere l'oggetto dei suoi studi e discuterlo profittevolmente»”.

Alla luce di queste brevissime note cosa dunque ci lascia in eredità l'approccio metodologico che ha animato le opere di Galizia?

Ci lascia la consapevolezza dell'esigenza di un'analisi approfondita di un ordinamento che rintracci le radici “spirituali” dello stesso attingendo anche ad altre discipline extragiuridiche come la storia costituzionale senza mai dimenticare il fondamentale dato giuridico; ci lascia quindi l'imperativo che oserei dire “morale” di abbandonare approcci sterili o apodittici che non tengano conto della complessità di un ordinamento o approcci che a volte in nome della comparazione ad ogni costo tendono a mettere a confronto oggetti non omogenei per storia contesto e cultura giuridica; ci lascia pertanto indicazioni sulla comparazione giuridica che, tra le altre cose, è *anche*, e sottolineo *anche*, comparazione diacronica (di un ordinamento nella sua evoluzione nel tempo attraverso lo studio dell'avvicinarsi delle forme di stato e di governo) atta a fornire elementi utili e talvolta illuminanti per la comprensione di un ordinamento giuridico ed è *anche*, e sottolineo *anche*, una comparazione implicita.

III. L'eredità di Mario Galizia sul piano didattico

Dopo aver brevemente passato in rassegna alcuni scritti di Mario Galizia sarò infine rapidissima sul terzo punto soffermandomi, ma soltanto a mo' di suggestione, sulla eredità che Mario Galizia ci ha lasciato in relazione alla didattica.

Nonostante sia parte integrante dell'essere Professore io credo che oggi si tenda a dimenticare il ruolo fondamentale che ricopre la didattica nella docenza universitaria, lo si tende a dimenticare di fronte ad una normativa che non considera (o che considera molto poco) il percorso didattico di uno studioso ai fini della carriera universitaria ma che poi in verità lo considera moltissimo ai fini dell'accREDITamento dei Corsi di laurea creando uno squilibrio, uno iato molto ampio tra l'essere e il dover essere. Ecco proprio in questo contesto, credo che l'eredità di Mario Galizia e il suo insegnamento ci vengano in soccorso e siano da ricordare.

Mario Galizia oltre che studioso di altissimo livello è stato e rimarrà sempre nei nostri cuori un docente come pochi. E questo perché Mario Galizia sapeva trasmettere. Sì, sapeva trasmettere, sapeva trasmettere l'amore per la scienza, per la conoscenza, e l'approccio metodologico che contraddistingueva i suoi scritti caratterizzava al tempo stesso le sue lezioni. Memorabili le sue lezioni, memorabile la sua capacità di ricostruire attorno ad un'idea un percorso narrativo a volte apparentemente dispersivo ma che riusciva mirabilmente attraverso una rigorosa logica argomentativa a ricomporsi in sintesi. Mirabile la sua capacità, sempre, di saldare anche nella didattica, – così come faceva nella ricerca – più livelli, persino i ricordi personali, alle basi teoriche del suo pensiero e della sua impostazione metodologica.

²¹ M. Galizia, *Caratteri del regime parlamentare inglese del Settecento*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. IV, Padova, Cedam, 1974.

²² T. E. Frosini, *In Memoria di Mario Galizia*, in *Dpce*, 4, 2013, XVII.

Di fronte quindi alla continua richiesta di semplificazione quasi nozionistica, all'eccessiva schematizzazione che porta oggi a volte gli studenti a perdersi un po' di fronte ad un approccio didattico e dialettico più complesso, rimane intatta la grande lezione di Mario Galizia, un Galizia, attento alla trasmissione del sapere, attento agli studenti, e per questo amato da tutti.

Conclusioni

Concludo questo mio breve ricordo di Mario Galizia, cogliendo l'occasione per dire che il Professore ha scritto moltissimo e pubblicato molto meno di quanto abbia scritto; i suoi armadi pieni di scritti inediti ne sono una testimonianza. Pertanto l'auspicio che mi sento di esprimere in chiusura è che la fondazione Paolo Galizia pubblichi presto molte delle opere inedite di Mario Galizia prima fra tutti l'ampia e ricca monografia su Bruno Leoni – frutto di una lunga rielaborazione di un intervento che Galizia tenne a Pavia in occasione di un Convegno su Leoni nel dicembre 2004 e al cui nome è rimasto legato per la sua storia pavese e per l'intenso legame affettivo con l'amato amico Pasquale Scaramozzino prematuramente scomparso in un incidente stradale- opera che ho avuto il privilegio di leggere in anteprima oltre dieci anni fa e che ancora una volta ci sarà in grado di condurci in un suggestivo e fondante viaggio attraverso il mondo e il metodo giuridico galiziano.

Il mio ricordo del Prof. Mario Galizia

di Maria Grazia Rodomonte *

Ho conosciuto il Prof. Mario Galizia alla fine degli anni '80, quando da studentessa seguivo le sue lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato presso la facoltà di Scienze Politiche della Sapienza di Roma. Ricordo che è stata per me una vera e propria folgorazione ed è allora che è iniziato quel percorso, in seguito tutt'altro che lineare, che mi ha infine condotta dall'altra parte di quei banchi.

È innegabile che tutti noi studenti fossimo rapiti e affascinati dal Prof. Galizia, dal suo modo assolutamente unico e originale di raccontarci le forme di governo e di coinvolgerci in prima persona con improvvisate domande con le quali, in maniera del tutto inaspettata, chiedeva il nostro parere su quanto andava spiegando durante la lezione – quel metodo che il Prof. Lanchester avrebbe in seguito definito, non a caso, “metodo Galizia”. Questo approccio, del tutto singolare e nuovo per noi studenti, non ci spingeva tuttavia a fuggire dalle prime file, come si potrebbe immaginare; eravamo desiderosi, piuttosto, di essere tutti lì, attorno a lui, attenti ad ogni sua parola. Un effetto singolare, ma prodotto tuttavia proprio dalla sua capacità di suscitare un clima di complicità e di amicizia grazie al quale non ci sentivamo giudicati ma eravamo, al contrario, ansiosi che condividesse con noi, con la semplicità e la chiarezza che ne contraddistinguevano le spiegazioni, le sue immense conoscenze e le riflessioni originali e profonde sulla storia e, spesso, sulla vita in generale. L'amore, la passione per lo studio dei sistemi costituzionali che ha acceso in me quella prima esperienza vissuta sui banchi della mia Facoltà sono stati tali che non avrei potuto far altro che chiedere a lui la tesi finale. Proprio allora sono iniziati per me i mesi più belli, non solo del mio percorso di studi universitari, ma anche di tutta la mia esperienza successiva nella Facoltà di Scienze Politiche, mesi intensi di formazione e di crescita. Ricordo ancora che nel corso della stesura della tesi attendevo – ma potrei con certezza dire “attendevamo”, sicura di condividere questo sentimento con i colleghi di allora- l'arrivo del mercoledì mattina, giorno del suo ricevimento. Sapevo infatti che da quel colloquio sarei uscita con idee e prospettive nuove di studio che non avrei mai neppure immaginato di avere prima di solcare la porta della stanza del Professore. Ho l'immagine molto nitida di lui seduto dietro quella scrivania piena di carte, con la sua giacca che sembrava andar bene per ogni stagione, insensibile, forse, tanto al caldo quanto al freddo. Eravamo tutti estasiati dalla sua immensa cultura e colpiti dal fatto che ricordasse a memoria e con precisione opere, autori, edizioni e persino pagine di libri e di saggi. Ogni mercoledì il Professore tornava con i fogli che la settimana prima gli avevo portato, attentamente corretti a penna. Così, mercoledì dopo mercoledì, si è fatta strada in me l'idea che non avrei potuto fare altro nella vita se non continuare a coltivare quegli studi e che lo avrei dovuto fare a costo di qualunque sacrificio.

*Professore aggregato di Istituzioni di Diritto pubblico - Università degli Studi di Roma “La Sapienza”.

Ma quei colloqui non erano solo studio e tesi; il Professore spaziava in qualunque direzione tenendoci inchiodati alla sedia anche per ore ad ascoltarlo mentre parlava della sua esperienza di partigiano o di giudice, della sua famiglia, dei suoi molti interessi o di ogni tipo di lettura. La generosità che dimostrava in questi colloqui faceva sì che spesso si andasse ben oltre l'ora di pranzo e anche in questo caso, così come dall'abbigliamento sembrava essere incurante del caldo o del freddo, se ne poteva desumere che altrettanto lo fosse dell'esigenza di pranzare.

Ricordo che una volta mi disse: “non è possibile che una ragazza come lei non abbia letto il Rosso e il Nero di Stendhal!” e così, ovviamente, io corsi immediatamente a comprare quel libro che lessi rapidamente comprendendo infine – ma forse solo in parte- la ragione del rimprovero e dell'esortazione che mi aveva rivolto.

Al termine della stesura della mia tesi di laurea su “*Conseil constitutionnel* e forma di governo nell'evoluzione della V Repubblica” i miei sforzi furono coronati anche dalle sue parole che per me furono la più grande soddisfazione. Sforzi che avevo compiuto sotto la sua guida, avendo cioè la sensazione che lui mi avesse presa per mano e condotta in tutto quel percorso fino alla meta finale. Grazie al Professore la tesi mi valse un Premio intitolato a Giuseppe Capograssi autore, come noto, a lui molto caro. Mi colpisce oggi la circostanza che Giuseppe Capograssi fosse abruzzese e cattolico.

Il Professore viene descritto spesso come uomo solitario e anche in apparenza burbero, il che è in parte vero. Tuttavia voglio sottolineare come per noi studenti questo aspetto non emergesse, come fosse per noi il Professore “ideale”, sorridente, pronto alla battuta, disponibile e generoso e anche attento conoscitore dell'animo umano. Ho avuto la sensazione infatti – sensazione che mi fu in seguito confermata- che avesse colto ogni sfumatura del mio carattere molto meglio di quanto non lo potessi io stessa fare. Dopo la discussione della tesi per alcuni di noi che ci eravamo conosciute davanti alla porta della stanza del Professore e laureate lo stesso giorno, il 7 dicembre del 1990, fu naturale fargli un piccolo regalo che fosse il segno tangibile della nostra riconoscenza per la dedizione che aveva mostrato per noi e per quello che quei mesi così intensi avevano per noi significato. Così, con altre due colleghe decidemmo di regalarci una targa con una frase di ringraziamento e i nostri nomi. Ripensandoci non so se fu una buona idea, ma noi lo avevamo fatto con affetto sincero. Ovviamente proprio in quella circostanza si mostrò il lato schivo del suo carattere e ci volle molto impegno da parte nostra e l'intervento anche del bibliotecario che assistette alla scena –dalla stanza eravamo ormai finiti per le scale della Facoltà- perché lui accettasse. Non senza però che il nostro dono simbolico venisse ricambiato da un altro regalo da parte sua (semmai non ce ne avesse fatti abbastanza con i suoi insegnamenti!). Ci chiamò infatti in seguito, singolarmente, per regalarci un libro accompagnato da un biglietto che credo proprio ognuna di noi custodisca gelosamente. Il libro che mi regalò fu un libro di Chatwin, “*le vie dei canti*”, accompagnato allora da un biglietto con il disegno della Corte costituzionale nel quale il Professore scriveva parole che nei momenti di sconforto mi vado a rileggere. Il biglietto così recitava: “*Maria Grazia Rodomonte porta anche nel nome il suo destino di ragazza ben ferma a cavallo, grintosa e gentile: le vie dei canti ai confini dell'universo sono adatte ai suoi galoppi 'costituzionali' e ai suoi abbandoni sognanti (nei chioschi del 'Conseil')*”. Non so se oggi sono ancora, a parte l'età, quella ragazza che lui descriveva o se in realtà lo sia mai stata, ma mi piace credere che fossi almeno allora proprio così come lui di fatto mi vedeva.

Proprio lo studio del *Conseil constitutionnel* e della nascita dei sistemi di giustizia costituzionale nel secondo dopoguerra in Europa mi hanno accompagnata ancora per alcuni anni, quelli del dottorato in Teoria dello Stato che ho svolto ancora dietro la sua guida ed il suo insegnamento a partire dall'anno accademico 1992-1993. Nelle parole degli scritti degli autori già pubblicati nelle riviste *Il Politico* e *Nomos* ritrovo pienamente le ragioni e il senso di quello studio al quale il Professore mi aveva indirizzata: l'attenzione da lui posta in particolare agli strumenti di limitazione del potere politico, quale è certamente il controllo di costituzionalità che nel secondo dopoguerra ha accomunato le Costituzioni nate in quel periodo. In quel contesto la Francia della V Repubblica rappresentava evidentemente un caso di studio che il Professor Galizia coglieva in tutta la sua peculiarità. Dopo l'esperienza della IV Repubblica, che aveva solo molto timidamente conosciuto l'affacciarsi di un primo tentativo di istituire un meccanismo che potesse realizzare un controllo della costituzionalità del potere sovrano del legislatore, la V sembrava accogliere, sia pur nell'indubbia singolarità di quell'esperienza – anche per l'assenza, nella Costituzione del 1958, di un catalogo di diritti e libertà chiaramente enunciati – la possibilità di un controllo attraverso l'introduzione di un sindacato di costituzionalità, all'epoca dei miei studi ancora solo preventivo. La successiva giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* aveva tuttavia reso possibile un avvicinamento tra sistemi diversi di giustizia costituzionale sorti nel secondo dopoguerra in Europa attraverso la creazione in di un *bloc de constitutionnalité*, cioè attraverso la costruzione giurisprudenziale di un insieme di diritti e libertà. Questa evoluzione diveniva allora il segno più evidente del fatto che in un autentico costituzionalismo quei principi non possono non esservi e che il giudice poteva contribuire in realtà solo a portarli ad emersione, a disvelarli, ma non certo a crearli, poiché in realtà già presenti nell'ordinamento francese in quanto frutto di un percorso storico che dal liberalismo conduceva al costituzionalismo contemporaneo. Percorso sul quale il Professore riteneva fosse importante riflettere poiché era in lui la convinzione che proprio la prospettiva storica fosse quella che meglio poteva aiutare a comprendere in profondità la struttura degli istituti giuridico-costituzionali. Nella scelta di affidarmi lo studio del sistema francese di giustizia costituzionale rivedo così chiaramente proprio quel costituzionalismo del Professor Mario Galizia che in particolare Maurizio Fioravanti, a mio giudizio, tratteggia molto bene quando ci parla dell'urgenza avvertita, anche nelle pagine in cui il Professore ricorda il fratello carissimo Paolo, di difendere la libertà dal potere, dell'esigenza imprescindibile di contenere la volontà politica. Ricordando quello che viene a ragione definito “il costituzionalismo di Mario e Paolo Galizia” Maurizio Fioravanti (*Il costituzionalismo di Mario Galizia*, in *Nomos*, 1/2014, 10) afferma infatti che “alla volontà politica non è chiesto di esprimere principi, tanto meno di possedere delle virtù, ma solo di essere legalmente limitata. La parola chiave del costituzionalismo di Galizia è ‘equilibrio’. Il classico di questo costituzionalismo è Montesquieu”. Una attenzione all'*equilibrio* presente in effetti con forza nelle pagine dell'ultimo scritto del Professore nel quale, nel ricordo del pensiero del fratello Paolo, il riferimento ad esso si fa quasi incalzante quando egli afferma come per Paolo, nel configurare il regime parlamentare dell'Italia futura, quest'ultimo insistesse proprio su tale profilo costituzionale: “*equilibrio fra il governo e l'opposizione; equilibrio fra il governo e gli istituti tesi a mantenere intenso l'impulso del garantismo, a livello costituzionale; equilibrio tra il governo e l'assemblea rappresentativa; equilibrio fra il sistema politico e la realtà della società civile, in modo da arginare le stesse pressioni delle eventuali tattiche trasformistiche*” (M. Galizia, *Appunti sugli anni della guerra di Paolo Galizia (1923 - 1944)*, Milano, p. 116).

È proprio alla luce di questi insegnamenti che il Professore mi condusse nel corso dei miei studi in quegli anni ed oggi sono più che mai consapevole di essere stata una privilegiata per averlo conosciuto, apprendendo da lui direttamente insegnamenti tutt'altro che inattuali; privilegiata anche per averne potuto conoscere e apprezzare personalmente qualità intellettuali ed umane.

Voglio terminare questo mio breve ricordo approfittando dell'occasione che mi è stata offerta per dire grazie pubblicamente, con tutto l'affetto e la riconoscenza che posso, al Professor Mario Galizia, convinta che sia stato oggi qui ad ascoltarci.

*Ho conosciuto il Bello
nelle parole di un Maestro
che mi condusse su ali di pensieri,
girovagando tra sogni
e amati polverosi libri,
accesi
di speranze giovanili
poi disperse
nei meandri di una frenesia
che mai compresi
che mi ha trascinato
su onde turbolente
di quello che non sono,
ma consapevole di aver toccato,
un tempo, il cielo.
Oggi, sempre "sognante",
come lui pensò di me,
quel cielo torna*

*- non mi inganno -
quando sola,
tra molti amati polverosi libri
anch'io mi perdo
e dimentico
il caldo,
il freddo,
la fame
e il sonno
e la frenesia.
E soffocato dalla polvere
svanisce
il compromesso per un premio.*

2 ottobre 2014

*A Mario Galizia,
Maria Grazia Rodomonte*

Il mio ricordo di Mario Galizia

di Antonio Zorzi Giustiniani*

L'itinerario scientifico di Mario Galizia copre un arco temporale di tredici lustri, dalla seconda metà degli anni Quaranta al 2013, anno della sua scomparsa, ma è segnato sotto traccia da un costante tormento, il ricordo struggente, la devota ammirazione, il rimpianto mai sedato per la tragica scomparsa nel 1944 del fratello Paolo, più giovane di lui di due anni, autentico *enfant prodige*, laureato a pieni voti in giurisprudenza e lettere, modello emulato per la sua precoce intelligenza, la sua prodigiosa versatilità e il suo indomito anelito di libertà. Non a caso, il primo ponderoso lavoro monografico su *La teoria della sovranità dal Medio Evo alla Rivoluzione francese* (ultimato nel 1949, ma dato alle stampe nel 1951) reca in epigrafe la dedica “A mio fratello Paolo caduto per la libertà” e l'ultimo volume pubblicato – quasi per un disegno provvidenziale- alla vigilia della sua dipartita, *Appunti sugli anni della guerra di Paolo Galizia (1923-1944)* suona un po' come una sorta di autobiografia intellettuale di Mario *à rebours*. Pubblicando frammenti poetici e altre testimonianze del fratello scomparso, in una lunga introduzione densa di riflessioni teoriche, dotte citazioni e rimembranze familiari, nelle quali la storia politica e civile d'Italia, a cavallo tra età giolittiana, Fascismo e post-fascismo, e le dottrine giuridiche e politiche dell'ultimo secolo si intrecciano con le biografie del fratello Paolo, del padre Vincenzo Galizia, – magistrato che coronò la carriera giungendo al più alto scranno della Suprema Corte- dello zio Alberto Galizia – docente di Diritto privato nell'Università di Napoli, allievo di Emanuele Gianturco e seguace del liberalismo sociale, morto da combattente nella Grande Guerra a soli 31 anni- Mario Galizia dichiara di voler ricostruire la genealogia intellettuale di Paolo, ma in realtà, dietro il fantasma del fratello, traspare chiaramente il suo personale percorso ideale in un processo di identificazione, che va al di là della finzione letteraria e va letto come una sorta di consapevole sdoppiamento della personalità e di identificazione psicologica. Un vero e proprio gioco di specchi, nel quale le letture, gli studi, la maturazione politica e intellettuale forgiata da una lunga vita operosa e tormentata, che dalla battaglia di Firenze di quell'epico agosto 1944 ha portato l'Autore ad attraversare tutta la lunga stagione della Costituente e della Repubblica al fianco di grandi Maestri di diritto e di democrazia quali Piero Calamandrei e Costantino Mortati per farne a sua volta non un epigono, ma un geniale innovatore del Diritto costituzionale comparato e un fedele custode degli ideali di *Giustizia e Libertà*, sotto i cui vessilli aveva combattuto a fianco del fratello. Pare dunque che la vicenda intellettuale di Mario Galizia sia la ideale prosecuzione di quella del fratello Paolo e chi ha avuto il privilegio di stargli al fianco come giovane assistente sa bene per quanto tempo Galizia aveva accarezzato il disegno di stampare i versi e gli appunti del fratello, sempre trattenuto da una sorta di pudore, accantonato da ultimo per adempiere a un dovere che si era autoimposto.

* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato - Università di Pisa.

Spero di non peccare di superbia annoverando Mario Galizia tra i miei Maestri. Ho avuto la ventura di incrociarlo negli anni cruciali della mia formazione, quando, proveniente dalla Sua amata Firenze, al seguito di Giuliano Amato nel 1975, sono diventato assistente di Diritto pubblico nella Facoltà di Scienze Politiche della Sapienza, quivi continuando a coltivare i miei interessi comparatistici e partecipando alle attività di entrambe le cattedre di *Istituzioni di diritto pubblico* (Carlo Lavagna e Franco Modugno) e di *Diritto costituzionale italiano e comparato* (Mario Galizia e Giuliano Amato). Sono rientrato in Toscana (Pisa) nel 1985, ma la lentezza della mia carriera accademica è stata abbondantemente ripagata dalla vicinanza e dal dialogo con tali impareggiabili Maestri, che mi hanno arricchito sul piano umano e intellettuale. La curiosità e la passione per la storia costituzionale e per la comparazione giuridica erano rimaste frustrate negli anni della mia formazione universitaria, plasmata peraltro da studiosi di grande levatura, alcuni dei quali, allievi di Piero Calamandrei e compagni di strada di Mario Galizia, ma tutti assai diversi per formazione e per temperamento. Paolo Barile, autorevole componente per il Partito d'Azione del Comitato Toscano di Liberazione Nazionale e primo costituzionalista uscito dalla scuola del grande Maestro fiorentino e Padre costituente, mi ha trasmesso il patriottismo costituzionale, spiegando con grande passione civile nelle sue mirabili lezioni “di che lacrime e che sangue” sia figlia la Carta repubblicana. Carlo Furno, anch'egli combattente nella guerra di liberazione e amico di famiglia oltre che pupillo di Calamandrei, con il suo eloquio colorito e immaginifico, mi ha fatto apprezzare il diritto processuale civile ridisegnato nel 1942 dal Suo Maestro e dal “sommo Chiovenda”. Mauro Cappelletti, ultimo allievo di Piero Calamandrei e relatore della mia tesi di laurea, mi ha fornito i primi strumenti metodologici della comparazione, ricostruendo il codice genetico del sindacato di legittimità costituzionale delle leggi attraverso la ricognizione delle sue più variegate estrinsecazioni, dal *judicial review* al *juicio de amparo* al *Verfassungsbeschwerde*. Alberto Predieri, anch'Egli sortito dalla Scuola di Calamandrei, dopo la laurea, mi ha introdotto a nuovi impervi approcci interdisciplinari del diritto dell'economia, illustrando da par Suo le interdipendenze sistemiche tra istituzioni, apparati amministrativi e imprese. Mi mancava, tuttavia, una chiave di lettura storica (salvo che per il diritto intermedio, magistralmente esposto da Paolo Grossi) non confinata a un singolo ordinamento costituzionale che mi consentisse di esplorare le radici ideali e i fattori socio-economici e culturali che condizionano le singole forme di governo e le loro evoluzioni.

Ebbene, senza far torto a Giuliano Amato e a Carlo Lavagna, i quali hanno contribuito in modo determinante ad ampliare i miei orizzonti conoscitivi, devo riconoscere che ho ritrovato in Mario Galizia il profilo intellettuale del costituzionalista con formazione multidisciplinare, onnivoro e colto, nutrito di letture dei maggiori studiosi stranieri (francesi, tedeschi, inglesi, nordamericani) e vocato alla macro-comparazione soprattutto in chiave storica. Avevo conosciuto nel 1972 Paolo Biscaretti di Ruffia, ammirevole per la sua erudizione, ma appiattito su schemi interpretativi alquanto obsoleti mutuati da Santi Romano e avevo la sensazione che la sua prospettiva fosse angusta. Attraverso Mario Galizia e Giuliano Amato ho scoperto *Le forme di governo* di Costantino Mortati, che rimangono in Italia un esempio ineguagliato di manualistica costituzional-comparatistica. Ovviamente, le lunghe e proficue discussioni con il Maestro e lo studio dei Suoi fondamentali contributi metodologici (*Scienza giuridica e diritto costituzionale*, 1954 e *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, 1963, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, 1972, 1ª ediz. 1964) hanno rappresentato un arricchimento senza pari del mio bagaglio culturale e mi hanno liberato da quel certo impaccio a professare un indirizzo metodologico

non conforme al formalismo giuridico. Provavo al riguardo una grande solidarietà e sintonia con Mario Galizia, il quale per la sua vocazione e formazione interdisciplinare si era visto censurare da giovane come “non giurista”, nonostante la Sua pregressa carriera di magistrato e la Sua esperienza alla Consulta quale assistente di Mortati!

La passione politica e la voglia di scoprire cosa c'è dietro una Costituzione, quella ricerca delle “forze attive della nazione”, delle radici del potere e della sua legittimazione, la costituzione materiale in senso “lassalliano” e “mortatiano”, sono dunque la cifra di tutta la ricerca scientifica di Galizia, il quale, salvo pochi scritti comunque metodologicamente ineccepibili, non era attratto dall'esame giuspositivo degli istituti e degli ordinamenti. Propendeva, viceversa, per le grandi dottrine e per l'esame del pensiero di protagonisti della scienza costituzionalistica e non solo (si pensi al lungo saggio su Raymond Carré de Malberg, al profilo del giovane Lavagna, ai saggi su Francesco Saverio Merlino, su Egidio Tosato e su Vincenzo Zangara, alla ricostruzione della vicenda politica e intellettuale di Paolo Barile). I “medaglioni” di questi grandi Maestri non hanno nulla di encomiastico, ma sono pretesti per rivisitare correnti di pensiero (Germanesimo e Romanesimo, dottrina giuridica degli anni Trenta, ecc.) e stagioni politico-culturali, nelle quali Galizia amava immergersi per riscoprire lo *Zeitgeist* e dare libero sfogo alle sue inesauste curiosità culturali.

Un altro rovello del Nostro era rappresentato dalla per certi versi inspiegabile “spontanea” conversione al totalitarismo delle menti più eccelse del diritto costituzionale, da Vezio Crisafulli a Franco Pierandrei, da Costantino Mortati a Egidio Tosato. Soprattutto, l'adesione di Mortati al Fascismo e il successivo “ravvedimento” postbellico sono oggetto di Sue riflessioni che non lo portano mai al giustificazionismo, ma semmai lo inducono a pronunciare una benevola assoluzione per quanti in buona fede erano caduti vittime della fascinazione intellettuale di certi cattivi Maestri, *in primis* di Carl Schmitt, al quale Galizia non fa nessuno sconto, considerando altrettanto aggravanti la sua grande intelligenza e il suo lucido cinismo, accompagnati da eccezionale capacità argomentativa.

Mario Galizia è stato un uomo schivo e solitario, di eccezionale sensibilità, provato da terribili lutti familiari (oltre al fratello, nel 1974 perse la madre in tragiche circostanze), alieno da posizioni di potere accademico e da pubbliche celebrazioni, ma tuttavia capace di grandi slanci di generosità e di trasporto soprattutto verso i deboli, gli umili e i volenterosi privi di mezzi. Un alto esempio di dedizione allo studio, di dirittura morale, di coerenza ideale, al quale va reso l'onore delle armi.

Il costituzionalismo dell'eguale e giusta libertà: un'ipotesi per il futuro, in ricordo di Mario Galizia

di Giuseppe Allegri *

Tristezza delle generazioni senza «maestri». I nostri maestri non sono solo professori pubblici, sebbene ci sia un grande bisogno di professori. Nel momento in cui diventiamo adulti, i nostri maestri sono quelli che ci colpiscono per una radicale novità, quelli che sanno inventare una tecnica artistica o letteraria, e trovare i modi di pensare che corrispondano alla nostra modernità, ovvero alle nostre difficoltà e ai nostri entusiasmi diffusi.

Gilles Deleuze, «È stato il mio maestro», 1964 (trad. it. di D. Borca)

SOMMARIO: Introduzione. — 1. Premessa. In ricordo di un Maestro di indipendenza. — 2. Ritorno alle origini: profili storico-comparativi, socialismo giuridico e diritto costituzionale. — 3. Ritorno al futuro: per un diritto costituzionale dell'eguale e giusta libertà.

1. Premessa. In ricordo di un Maestro di indipendenza

«**S**cusate il ritardo, ragazzi! Mi ha bloccato una telefonata di un socialista che mi voleva raccomandare un tipo del partito. Mi diceva: tra socialisti ci capiamo. Ma io gli ho detto che è un farabutto, altro che socialista! L'ho mandato a quel paese una decina di volte, ma non si rassegnava. Questi farabutti si credono di comandarci a bacchetta: ma che siamo diventati tutti matti? Io questi continuerò sempre a mandarli a quel paese».

Così esordì un vispo, ancorché già *agée*, Professore la cui testa pelata aveva portato noi sarcastici e impuniti provinciali, cresciuti con la *Famiglia Addams*, a ribattezzarlo “Zio Fester”. Era Mario Galizia in una delle prime lezioni di *Diritto costituzionale italiano e comparato*, che mi capitò di frequentare sul finire degli anni Ottanta, quando ancora non c'erano i telefoni cellulari, subito prima del movimento della *Pantera*, in quel di *Scienze politiche* a *La Sapienza* di Roma. Nella mia curiosa ignoranza da provinciale capii subito che mi trovavo dinanzi a una potenza che non avrei dovuto perdere di vista per nessuna ragione al mondo. Fu così che cominciai a frequentare il corso, appassionarmi al Diritto costituzionale e alla sua storia, alle sue dinamiche sociali, quindi a carpire consigli, per leggere e compendiare monografie, articoli, riviste, per poi farci sopra la tesi (con il Professor Angel Antonio Cervati, altro eretico Maestro) e ancora letture e dottorati, ricerche e assegni, fino a quando la sola attività rimasta è stata quella della ricerca di assegni che non arrivavano più, per poter continuare a studiare, fare ricerca, scrivere. Ma non è di questa mia passione che voglio parlare. Voglio parlare di chi mi ha “appassionato”:

* Professore aggregato di Diritto pubblico comparato - Università degli Studi di Roma “La Sapienza”.

Mario Galizia.

Giusto un anno fa arrivava la notizia della morte di Mario Galizia. Le complicazioni della vecchiaia peggioravano la sua condizione: era in ospedale da un po' e lo immaginavo sotto l'occhio vigile e affezionato del Professor Fulco Lanchester.

I miei scambi più assidui e continuativi con la voce tonante e imprevedibile di Mario Galizia erano stati attraverso lunghissime telefonate per commentare soprattutto un articolo che avevo dato in lettura e sul quale lavorai all'inizio degli anni Duemila a proposito di Ludovico Casanova alle origini del costituzionalismo italiano, al quale si affiancò poi un altro studio, sempre intorno alla prima scienza costituzionalista italiana post-napoleonica¹. Inutile ricordare che i consigli, le letture e le interpretazioni proposte da Mario Galizia costituiscono la fonte delle poche cose apprezzabili, ammesso che effettivamente ci siano, di quei lavori.

Le ultime volte che ho incontrato Mario Galizia ovviamente non eravamo più all'università: né lui, in pensione da anni, né io, da sempre ai margini esterni/interni di quel sistema. Lo incontravo casualmente al centro di Roma, mentre si aggirava claudicante e sempre lucidissimo per librerie di antiquariato, modernariato, usato, frequentate da entrambi ed ora non più rintracciabili nella mappa sconnessa di un centro storico vuotamente tirato a lucido. Ed era uno spasso, in quegli anni. Mi apostrofava sempre, con la sua voce tonante, come "il ricercatore libraio" (non essendo nessuno dei due, in realtà: almeno non completamente), poiché tempo prima, commerciando in libri, gli avevo recuperato un libro d'annata del compianto Giaime Pintor (a Mario Galizia ricordava suo fratello Paolo, anch'egli morto nella Resistenza al nazifascismo). E da lì cominciavano chiacchierate letteralmente infinite, come quelle che si facevano anni prima, in gruppo, dopo le sue lezioni, a passeggio per la città universitaria, quando l'università permetteva di indugiare sulla lentezza della trasmissione e condivisione delle conoscenze e dei saperi. Con l'aggiunta che in queste ultime, di chiacchierate, essendo solo noi due, si sconfinava ancora di più nella poesia – sua vera passione – nella storia, nella letteratura, nell'arte, nella pittura, nella politica, nella bibliofilia e nelle vicende esistenziali, più che nel Diritto costituzionale.

Mi piace qui ricordare il Mario Galizia di quei tempi di letture, consigli, discussioni, che vissi in totale libertà e gioia, poiché già sapevo di avere poche *chance* di rimanere in quell'università dove, nel bene e nel male, il Professore rivestiva ancora un ruolo "istituzionale", seppure oramai da anziano. Soprattutto vorrei ricordare il Mario Galizia degli anni seguenti, in giro per le viuzze del centro di Roma: un anarchico peregrinare tra chiacchiere, librai e caffè. Una specie di attraversamento metropolitano da *flâneur*, quasi una deriva psico-geografica da immaginazione situazionista. E ora, leggendo il testo poetico che l'amato fratello Paolo Galizia dedica *A Stéphane Mallarmé*² nel 1942, capisco che quell'attraversare a piedi le grandi città del

¹ Cfr. G. Allegri, *Il costituzionalismo di Ludovico Casanova agli inizi della scienza costituzionalistica* in Dipartimento di Studi Politici, *Studi in ricordo di Armando Saitta*, Milano, Franco Angeli, 2002, pp. 305-343. In realtà, successivamente, parlammo spesso anche di un altro studio, intorno a Vincenzo Cuoco, che affrontai insieme all'amico e collega Gianluca Bascherini negli anni immediatamente seguenti: cfr. G. Allegri, G. Bascherini, *Alle origini del costituzionalismo italiano: Vincenzo Cuoco e l'eversione della feudalità. Spunti per un'ipotesi di lettura*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, Giappichelli, 2005, Vol. I, pp. 61-110.

² Il testo poetico di Paolo Galizia dedicato *A Stéphane Mallarmé* inizia così: «Charles Baudelaire,/ docile Mallarmé/ sono i santi del mio paese/oltre l'Alpe piovosa,/ quando, nell'azzurro e nell'oro/ degli altari e delle fioriere,/ fumano gli ostensori del cuore». E prosegue evocando gli «abbaini di Parigi» e «quel vicolo stretto d'angolo/alla curva di Raspail». Il testo è raccolto in M. Galizia (a cura di), *Appunti sugli anni della guerra di Paolo Galizia (1923-1944)*, collana Archivio di Storia

XX secolo era probabilmente un'attitudine, fosse anche solo immaginata dai due fratelli, in un dialogo meta-temporale che tiene insieme Charles Baudelaire e quel Walter Benjamin che negli anni Trenta cominciava l'incompiuta, e ai tempi sconosciuta, opera *Passagen-Werk* sulla Parigi capitale del XIX secolo ³.

È stata per me un'educazione all'insubordinazione, prima di tutto "scientifica", da eretico del Diritto costituzionale quale Mario Galizia era, contro una riduzione del diritto a norma astratta, vuoto principio, rispetto del vincolo "comando e obbedienza", formalismo: *passioni tristi*. Un'esaltazione continua nel presentare e leggere i classici: quella capacità di trasmettere la felicità di letture e ricerche fuori da qualsiasi pregiudizio ideologico, dentro la ricerca incessante di maggiore libertà, giustizia sociale, comunanza: *passioni felici*. Soprattutto: non rinunciare mai a domandare, studiare, conoscere, condividere. Quindi avere consapevolezza, prendere parte nei conflitti, rivendicare la propria indipendenza, anche dai propri Maestri. Senza paternalismi. A costo di sfidare i mortiferi colossi del consenso: che siano "baroni", o loro epigoni, piuttosto che quei "farabutti" che erano diventati i partiti politici della decadente prima Repubblica.

Inutile dire che con la morte di Mario Galizia tutto questo tende a scomparire. E anche saperlo invecchiato e malato, ma vivo, dava un po' di speranza a chi aveva avuto il privilegio e la fortuna di conoscerlo e frequentarlo. Restiamo noi altri, del tutto inadeguati, ma che, se avessimo solo un poco della potente linfa vitale dimostrata da Mario Galizia, potremmo ancora inventarci delle inedite "mosse" non certo per "rivoluzionare" il mondo dell'istruzione e della formazione universitaria, ma magari "solo" per renderlo un po' più abitabile, per tutti gli studenti e le studentesse e le/gli studiose/i. E per l'intera società. Sarebbe il modo migliore per mantenere vivi il ricordo e gli insegnamenti di Mario Galizia e trasmetterli alle generazioni successive.

Per questo azzarderei solo una prima ipotesi di griglia di lavoro che prende le mosse dall'attualità di alcuni fra gli imprescindibili lavori di Mario Galizia: saggi, articoli, libri che hanno formato intere generazioni di studiosi e appassionati del diritto costituzionale e non solo. Pagine da leggere, rileggere e diffondere.

2. Ritorno alle origini: *profili storico-comparativi, socialismo giuridico e diritto costituzionale*

Mario Galizia nella prima nota dello studio su Francesco Saverio Merlino (Napoli 1856 – Roma 1930) ricorda che «questo saggio nella sua stesura completa farà parte di un mio volume di saggi in preparazione rivolto a studiare i principali dibattiti costituzionali svoltisi nel quadro del socialismo giuridico e il cui titolo d'insieme sarà "Socialismo giuridico e Diritto costituzionale"» ⁴. È un'indicazione che non avrà poi seguito, ma che si inserisce nell'allora assai

Costituzionale e di Teoria della Costituzione, Milano, Giuffrè editore, 2013, p. 249.

³ Si veda in proposito W. Benjamin, *I «passages» di Parigi*, a cura di R. Tiedemann, edizione italiana a cura di E. Ganni, Torino, Einaudi, 2000, quindi Id., *Charles Baudelaire. Un poeta lirico nell'età del capitalismo avanzato*, a cura di G. Agamben, B. Chitussi, C.-C. Härle, Vicenza, Neri Pozza, 2013.

⁴ M. Galizia, *Il socialismo giuridico di Francesco Saverio Merlino. Dall'anarchismo al socialismo (alle origini della dottrina socialista dello Stato in Italia)*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. I, Milano, Giuffrè editore, 1977, pp. 529-634, spec. p. 532.

ricco dibattito intorno al socialismo giuridico e alle «ideologie costituzionali della sinistra italiana»⁵. E probabilmente tra i molti studi e scritti inediti di Mario Galizia si rintracceranno anche le pagine di questo libro mai scritto.

In questa occasione non si vuole riprendere quel dibattito, italiano ed europeo, che dall'ultimo ventennio dell'Ottocento è stato rilanciato nel cuore degli anni Settanta italiani e che perciò meriterebbe una sede apposita di riflessione. Si tenta piuttosto di evidenziare come lo scritto su Francesco Saverio Merlino rappresenti tuttora una prolifica pista di indagine e riflessione che ci permette di guardare avanti, al futuro delle dottrine e delle pratiche costituzionalistiche, facendo tesoro di quei «profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale»⁶ che rappresentano forse il cuore dell'insegnamento di Mario Galizia.

Così lo studio della formazione culturale, giuridica e politica di Francesco Saverio Merlino, come avvocato penalista nel collegio difensivo della Banda del Matese (di Errico Malatesta e Carlo Cafiero), quindi militante anarchico e successivamente socialista, diventa l'occasione per rintracciare i fili sotterranei, spesso sottaciuti, perché diventati minoritari, del costituzionalismo italiano delle origini, in un dialogo che tiene insieme le esperienze costituzionali e repubblicane di fine Settecento con le sperimentazioni più radicali del Risorgimento italiano.

È una genealogia che Mario Galizia fa risalire allo scorcio delle «Repubbliche sorelle» italiane di fine Settecento, del cosiddetto «periodo giacobino», che nel 1797 portò le prime cattedre europee di diritto costituzionale proprio in Italia: con Giuseppe Compagnoni a Ferrara, Francesco Antonio Alpruni a Pavia e l'Algerati a Bologna⁷.

Ma è soprattutto il confronto con l'esperienza rivoluzionaria della Repubblica napoletana del 1799 l'elemento che lega la formazione di Merlino, con l'analisi e gli studi di Mario Galizia, il quale ricorda il saggio su Vincenzo Russo che il giurista anarco-socialista scrisse nel 1879, per sottolineare «il senso profondo della libertà, che è sì “spontaneità”, ma altresì elemento strutturante di un ordinamento sociale organizzato, il quale viene così a porsi “come risultato di queste volontà liberamente associate” (“ordine ed equilibrio..., un nuovo ordinamento sociale, ordinamento armonico, o, come noi diciamo *anarchico*, che muova dalla libertà individuale e nella libertà duri e consista”))»⁸. E dallo stesso Russo è ripresa anche l'attenzione all'«ordine degli interessi», inteso come «“ordine delle libertà”, sì da dar vita a un effettivo “equilibrio sociale”», che tenga insieme la società politica organizzata in Stato attraverso la solidarietà, le istituzioni sociali e i liberi patti⁹. Questo passaggio mette in evidenza la necessità di affermare «l'indissolubile legame tra società e costituzione», come ripetuto da Vincenzo Cuoco nel

⁵ Così il titolo del classico lavoro di P. Petta, *Ideologie costituzionali della sinistra italiana (1892-1974)*, Roma, Savelli, 1975. Sempre in quegli anni venivano pubblicati i due volumi de *Il “socialismo giuridico”. Ipotesi e letture*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 3-4, 1974-75 e il volume di M. Sbriccoli, *Elementi per una bibliografia del socialismo giuridico italiano*, Biblioteca per la storia del pensiero giuridico, Milano, Giuffrè, 1976. Si ricorda anche N. Bobbio, *Il marxismo e lo stato. Il dibattito aperto nella sinistra italiana sulle tesi di Norberto Bobbio*, in *Quaderni di Mondoperaio*, 4, 1976 e Id., *Quale socialismo? Discussione di un'alternativa*, Torino, Einaudi, 1976. Si sono trattati alcuni di questi profili in G. Allegri, *Dallo “Stato dei partiti” ai movimenti della governance*, Prefazione a A. Negri, *Dentro/contro il diritto sovrano*, a cura di G. Allegri, Verona, ombre corte, 2010, pp. 7-31, spec. pp. 14-15, cui si rinvia.

⁶ Per citare il titolo del lungo saggio forse tra i più celebri ed al contempo esemplificativo dell'insegnamento di Mario Galizia, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, nn. 1-2, 1963, pp. 3-110.

⁷ *Ivi*, pp. 75-76, ma anche Id., *Diritto costituzionale (profili storici)* (voce), in *Enc. dir.*, vol. XII, 1964, pp. 962-976.

⁸ M. Galizia, *Il socialismo giuridico di Francesco Saverio Merlino*, cit., p. 538.

⁹ *Ibid.* e p. 602.

commentare il progetto di Costituzione della Repubblica napoletana del 1799 redatto da Mario Pagano, in quei *Frammenti di lettere dirette a Vincenzio Russo* che lo stesso Galizia pone a fondamento di un costituzionalismo attento alle dinamiche reali dei rapporti sociali e non perso in un'astratta modellistica da importare, o esportare, nei diversi ordinamenti ¹⁰. E questa attenzione al concreto dispiegarsi del vivere sociale, nella definizione dell'ordinamento costituzionale che si va affermando, si inserisce in una sensibilità che potremmo definire materialistica, nel suo concreto analizzare i rapporti di forza che fondano i processi costituenti e che permangono nelle Costituzioni. Proprio riprendendo Ferdinand Lassalle, con il quale Merlino polemizza, ci si inserisce in quel filone della nascente scienza costituzionale che pensa la «*Constitution d'un pays*» come «*le rapport réel, effectif, en ce pays, des forces sociales, des puissance en presence*» ¹¹. È il filo rosso che lega il costituzionalismo delle origini, con la sua attenzione al ribollire del fermento sociale, alla dottrina mortatiana della *Costituzione in senso materiale*, uno dei motivi per il quale il saggio di Galizia su Merlino è pubblicato negli scritti in onore del Maestro Costantino Mortati: «sia per la profonda ansia di libertà e di giustizia che anima dagli inizi la concezione politica di Merlino, sia per la sua costante attenzione a quella che egli chiama la costituzione “di fatto”» ¹². E lo stesso Galizia prosegue ricordandoci come l'attenzione alle dinamiche sociali e «a dare peculiare importanza alla base economica dell'ordinamento giuridico si allaccia, nell'evoluzione delle dottrine giuridiche, ad intuizioni già presenti in Giandomenico Romagnosi e Pellegrino Rossi» ¹³. Il costituzionalismo delle origini pensa la *Scienza delle Costituzioni* (per dirla proprio con Romagnosi) come *tutela dal dispotismo* e strumento di conoscenza e trasformazione dell'ordine sociale. Così Merlino coniuga, sin dalle origini dei suoi studi e della sua azione politica, la visione di una giustizia sociale, prima e spesso in contrasto con l'impostazione marxiana, con l'aspirazione alla libertà. *Libertà e Giustizia* è l'associazione (con l'omonimo “foglio settimanale democratico e sociale”) alla quale Merlino prende parte sin dalla sua fondazione a Napoli, nel 1867, a ridosso della presenza napoletana del pensatore e rivoluzionario anarchico Michail Bakunin, negli anni successivi alla formazione della *Prima Internazionale* (*Associazione Internazionale dei Lavoratori*), avvenuta a Londra nel 1864 e la cui prima sezione italiana verrà fondata a Napoli nel gennaio 1869, proprio dai seguaci di Bakunin¹⁴. Contemporaneamente la sua attenzione di studioso e l'azione collettiva di militante è volta al processo di unificazione italiana, in un anelito alla libertà che contraddistingue l'intero movimento anarco-socialista napoletano. La «saldatura tra rivoluzione sociale e rivoluzione politica risorgimentale», tra giustizia sociale e libertà politica, è quindi il contesto nel quale si muove Francesco Saverio Merlino negli anni Sessanta e Settanta dell'Ottocento ¹⁵. E *Giustizia e*

¹⁰ M. Galizia, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, cit., p. 76, V. Cuoco, *Frammenti di lettere dirette a Vincenzio Russo*, in Id., *Saggio storico sulla rivoluzione di Napoli*, Milano, Bur, Rizzoli, 1999 (1806), pp. 317-369. Riguardo la figura di Mario Pagano si rinvia agli importanti saggi di Gioele Solari, quindi più in generale per l'illuminismo napoletano tra patriottismo repubblicano-costituzionale e sociabilità massonica, quindi carbonica, si vedano i celebri lavori di Vincenzo Ferrone: *I profeti dell'illuminismo. Le metamorfosi della ragione nel tardo Settecento italiano*, Roma-Bari, Laterza, 1989 e *La società giusta ed equa. Repubblicanesimo e diritti dell'uomo in Gaetano Filangieri*, Roma-Bari, Laterza, 2003, oltre al suo recente *Storia dei diritti dell'uomo. L'illuminismo e la costruzione del linguaggio politico dei moderni*, Roma-Bari, Laterza, 2014.

¹¹ F. Lassalle, *Qu'est-ce qu'une Constitution?*, Arles, Editions Sulliver, 1999 (1862, trad. francese di E. Vaillant, 1896), p. 34.

¹² M. Galizia, *Il socialismo giuridico di Francesco Saverio Merlino*, cit., p. 532, nota 1.

¹³ *Ivi*, p. 581.

¹⁴ Sulla *Prima Internazionale* e sul socialismo prima di Marx, e poi in polemica con l'impostazione marxiana, si rinvia ai molti lavori di Gian Maria Bravo, *La Prima Internazionale. Storia documentaria*, Roma, Editori Riuniti, 2 voll, 1978, Id., *Storia del socialismo, 1789-1848. Il pensiero socialista prima di Marx*, Roma, Editori Riuniti, 1971, Id., *Socialismo e marxismo in Italia. Dalle origini a Labriola*, Roma, Viella, 2007.

¹⁵ M. Galizia, *Il socialismo giuridico di Francesco Saverio Merlino*, cit., p. 537.

Libertà sarà il movimento antifascista al quale aderirà Paolo Galizia, che, guidando una brigata garibaldina, morirà nell'agosto del 1944 sotto il fuoco di un commando di paracadutisti tedeschi al Ponte al Pino, a Firenze, lottando, ancora una volta, per conquistare libertà, democrazia e giustizia, in un Paese a lungo dispotico e illiberale.

È la lotta incessante per un'Italia liberale, democratica e socialista quella che collega il Risorgimento italiano, «nel bene e nel male “figlio del 1799”», all'antifascismo della Resistenza, passando per l'aspirazione alla libertà di intere generazioni di patrioti, come Carlo Pisacane, che «fu “socialista”, ma anche “liberale”, mentre i democratici Cattaneo e Ferrari furono “più o meno socialisti”»¹⁶. Ecco «i dissidenti del Risorgimento»¹⁷, risalendo fino al Gian Domenico Romagnosi maestro di Carlo Cattaneo e al crogiolo napoletano del 1799, nella loro tensione produttiva tra radicalismo democratico, affermazione dei diritti dell'uomo, fondazione di progetti costituzionali repubblicani, patti federativi, istanze socialiste, quindi grande attenzione alle dinamiche sociali e alle condizioni dei ceti popolari.

Aspetti, tematiche e profili che permettono di trarre insegnamenti per il futuro, proprio partendo dalla densità di questa dimensione storica.

3. Ritorno al futuro: *per un diritto costituzionale dell'eguale e giusta libertà*

Il costituzionalismo come esperienza giuridica dell'eguale e giusta libertà. Questa è la conclusione alla quale arriva Mario Galizia analizzando l'evoluzione del pensiero giuridico di Francesco Saverio Merlino e situandolo nella storia costituzionale e del pensiero italiana ed europea. Ed è questo forse il prisma attraverso il quale ripensare il costituzionalismo oltre la sua dimensione statual-nazionale, nell'attuale crisi dei paradigmi della modernità giuridica.

«Il principio dell'“eguale libertà” in sé stesso non “spiega gran che”, “non ci aiuta” nella “soluzione dei problemi” nascenti dalla “società di oggi”. L'accento va perciò per lui posto sul profilo sostanziale, che è il solo in grado di avvalorare effettivamente pure il profilo formale del principio»¹⁸. La persistenza di una società diseguale produce effetti negativi anche nell'esercizio della forma di governo, per questo sembra di essere dinanzi alla visione anticipatrice di un'eguaglianza sostanziale, che fonda la libertà nella giustizia sociale e la prassi democratica nel riconoscimento della centralità della «questione economica»¹⁹. La trasformazione socio-istituzionale implica che «la futura “solidarietà” dovrà essere “incarnata” in “istituzioni sociali” storicamente operanti, non può certo “librarsi nell'aria”»²⁰. Ecco squadernata una prassi giuridico-costituzionale che partendo da un metodo di analisi realistico, con una grande sensibilità storica, pensa le istituzioni pubbliche come società politiche organizzate che fanno leva su meccanismi, procedure, relazioni e pratiche capaci di tenere insieme «libertà e intesa», il principio federativo con il criterio dell'utilità sociale, la lotta all'oligarchia delle burocrazie

¹⁶ *Ivi*, p. 617-618.

¹⁷ U. Dotti, *I dissidenti del Risorgimento. Cattaneo, Ferrari, Pisacane*, Collana Letteratura Italiana Laterza, Direttore Carlo Muscetta, vol. 48, Roma-Bari, Laterza, 1975.

¹⁸ Così M. Galizia, *Il socialismo giuridico di Francesco Saverio Merlino*, cit., p. 582, riprendendo l'analisi giuridico-sociale di Francesco Saverio Merlino.

¹⁹ *Ivi*, p. 597.

²⁰ *Ivi*, p. 566.

(amministrative e dei partiti), con l'affermazione degli interessi collettivi di utilità generale ²¹.

Nei decenni in cui «il discorso della cittadinanza» si situa «tra “riforme” e “rivoluzione”» ²² l'insegnamento di Merlino, riletto dagli occhi di Mario Galizia, è utile per fondare istituzioni di promozione sociale e garanzia della libertà e diviene fondamentale anche nella polemica e nella lotta contro tutti i dispotismi: «noi respingiamo la dittatura avvenire del quarto stato, per gli stessi motivi per cui insorgiamo contro l'attuale dittatura del terzo, contro quella dell'operaio come contro quella del borghese o del re, contro lo *Zufunkts-Staat* o il *Volks-Staat*...No, non è il dispotismo che ci condurrà alla libertà o al benessere; e anche se ci conducesse a tal punto, noi non lo odieremmo di meno!» ²³ Sono parole che rivendicano l'indissolubile legame tra libertà e giustizia sociale, contro qualsiasi dittatura del proletariato, respingendo le semplificazioni degli epigoni marxisti e *il lato fossile del socialismo contemporaneo* (titolo di un'opera di Merlino, sempre del 1890). Ma sono anche un chiaro monito contro le dittature nazionaliste, in nome di un'idea organicista e totalizzante del *popolo*, che si affermeranno nella crisi europea degli Stati liberali della prima parte del Novecento.

Forse proprio questi due ultimi profili, filtrati da Galizia attraverso Merlino, costituiscono il lascito più prezioso: partendo dalla consapevolezza della dimensione storica, ma con lo sguardo al futuro.

Da una parte il riferimento alla solidarietà sociale permette di pensare lo *Stato pluriclasse* che si va affermando attraverso l'inclusione e la partecipazione di tutte le classi sociali subalterne, evitando il conflitto tra il nascente quarto stato e il «quinto stato» ²⁴ delle masse contadine e agrarie. In questo senso l'organizzazione politica di massa, partitica e sindacale, dei ceti popolari e delle classi popolari deve essere «aperta, giacché “ogni categoria..., in luogo di pensare al suo proprio interesse, deve fraternizzare, praticare la solidarietà su vasta scala, anche con gli operai non organizzati, con quelli senza lavoro e coi proletari senza mestiere”» ²⁵. È la visione di una democrazia di massa che sposta le garanzie e le libertà in favore dei soggetti sociali esclusi dalle classiche istituzioni liberali che proprio nel passaggio di secolo entreranno in crisi. Così Merlino e la sua visione sociale del costituzionalismo parla a tutti i soggetti sociali, e delle diverse forme del lavoro e del non lavoro, di quella grande trasformazione che porterà alle democrazie pluralistiche del secondo Novecento. È questa una dimensione tuttora attuale, nella crisi del diritto del lavoro e del modello sociale europeo del *Welfare State*, che parla a quel largo fronte sociale nuovamente definito come il «quinto stato» delle forme del lavoro autonomo, indipendente, precario, tradizionalmente escluso dal patto fordista capitale-lavoro dello Stato costituzionale novecentesco e ora sempre più impoverito dentro l'attuale *Grande Recessione* europea ²⁶. Ieri come oggi l'affermazione di nuovi rapporti sociali non può che essere ancora

²¹ *Ivi*, pp. 570 e ss.

²² Per riprendere la ricostruzione di P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. 3. La civiltà liberale*, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. 271 ss.

²³ Così F. S. Merlino, *L'Italie telle qu'elle est*, 1890, citato in M. Galizia, *Il socialismo giuridico di Francesco Saverio Merlino*, cit., p. 551.

²⁴ Così M. Galizia, *Il socialismo giuridico di Francesco Saverio Merlino*, spec. p. 557.

²⁵ *Ivi*, p. 563.

²⁶ Per un primo riferimento all'attuale dibattito intorno al «quinto stato» degli esclusi dalla cittadinanza sociale del *Welfare State* sia concesso rinviare a G. Allegri, R. Ciccarelli, *Il quinto stato. Perché il lavoro indipendente è il nostro futuro. Precari, autonomi, free lance per una nuova società*, Milano, Ponte alle Grazie, 2013.

una volta «diretta a coniugare insieme giuridicamente la libertà e l'eguaglianza: non c'è libertà "vera" senza una "vera" eguaglianza, e non c'è eguaglianza "vera" senza una "vera" libertà»²⁷. Con l'intenzione di rivolgersi a tutti i soggetti delle diverse forme delle attività lavorative, per una nuova idea di lavoro, affermando una libertà che includa la «possibilità di lavorare con minore assiduità e impegno, ove il soggetto abbia minori bisogni o voglia dedicarsi allo "studio e alle ricreazioni artistiche..., alle belle arti", restando tuttavia fermo per l'insieme del comportamento "lo scopo di rendersi utile ai suoi compagni"»²⁸. Ecco che attraverso il prisma della libera realizzazione individuale, nella prospettiva di una condivisione della solidarietà sociale, «la nuova società farà nascere nuove libertà sia per gli individui, sia per i gruppi, attinenti specialmente al settore economico: una sola libertà non dovrà esistere; "la libertà di sfruttare l'uomo"»²⁹. È il costituzionalismo della libertà che pone al suo centro la dignità dell'essere umano, contro ogni potere: anche quello dell'uomo sull'uomo. È questa la prospettiva che porta Mario Galizia a pensare la scienza costituzionalistica come «intensamente e radicalmente liberale», con l'accortezza di ribadire che «il costituzionalismo liberale di Galizia è in sé antifascista»³⁰, perché se da un lato riprende la storia europea, quella del *common law* e quindi della rivoluzione atlantica, ma anche di Benjamin Costant e di Montesquieu, dall'altro fondamentale è il «ricorso al concetto di "*civilizzazione*" su cui, con tanta passione, faceva leva Maurice Hauriou a difesa della persona umana e della sua dignità»³¹. *Civilizzazione* che si fonda sulla tradizione dell'individualismo democratico e sociale, dell'*humanisme civique* di Quentin Skinner, del concetto teorico di *non domination* e che finisce per configurarsi «come fondamento della incidenza fondamentale della Resistenza alla base della costituzione repubblicana italiana e del carattere antifascista della Resistenza avversa così con decisione nei suoi presupposti ideali ad ogni forma di totalitarismo»³². È questo profondo ancoraggio alla plurisecolare e contraddittoria ricerca di libertà e giustizia dell'individuo contro il totalitarismo *statocratico* che differenzia radicalmente il costituzionalismo di Mario Galizia dai Maestri del Novecento giuridico, che proprio smarrendo questa essenziale bussola di orientamento finiranno per calarsi nella «grossa caduta culturale che caratterizzò in Italia gli anni del fascismo»³³.

Così il costituzionalismo di Mario Galizia rappresenta tuttora «l'espressione di un'esigenza di riscatto democratico e di rinnovamento etico, il cui afflato è esplicitamente presente in maniera intransigente nel suo ultimo volume del 2013»³⁴ e per questo costituisce una testimonianza che deve essere trasmessa alle generazioni future. Anche per tenere vivo quel sottile filo rosso di storia costituzionale e del *pensiero* e dell'*azione* politica che dagli albori costituzionali d'Italia, giunge all'Italia repubblicana e all'Europa unita passando per quella «irriducibile minoranza di studenti illuminati, sensibili innanzitutto alla cultura del Risorgimento italiano»³⁵ che avevano combattuto da subito il fascismo, come Mario Galizia ricorda continuamente del caro fratello Paolo. È il liberalsocialismo dei fratelli Rosselli, che si riannoda alle personalità dissidenti del

²⁷ *Ivi*, p. 616.

²⁸ *Ivi*, p. 617.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Così M. Fioravanti, *Il costituzionalismo di Mario Galizia*, in *Nomos*, 1/2014, pp. 9 e ss.

³¹ M. Galizia (a cura di), *Appunti sugli anni della guerra di Paolo Galizia (1923-1944)*, *Introduzione*, pp. 104-105.

³² *Ibid.*

³³ *Ivi*, p. 70.

³⁴ Così F. Lanchester, *Le università di Mario Galizia*, in *Il Politico*, anno LXXIX, n. 1/2014, p. 195.

³⁵ E. Bettinelli, *L'antifascismo di Mario Galizia. Costituzionalista liberaldemocratico*, in "Il Politico", Anno LXXIX (1), gennaio-aprile 2014, p. 185.

Risorgimento italiano e quindi ai protagonisti della prima scienza costituzionalistica italiana. Una storia che rimane spesso offuscata dalle grandi tradizioni maggioritarie che nel corso del Novecento hanno compresso le vicende politiche italiane all'interno della coppia partito/Stato, sacrificando qualsiasi visione alternativa del rapporto tra individui, società e istituzioni. Ma la visione storica e comparata del costituzionalismo di Mario Galizia sta lì a ricordarci la necessità di coniugare un'eguale libertà con l'aspirazione alla giustizia. E non è forse un caso che proprio in questi anni nel dibattito europeo è stata ulteriormente rilanciata un'ampia riflessione su *La proposition d'égaliberté*³⁶ come esigenza tanto di libertà che di eguaglianza, fondandosi sulla tutela della dignità umana contro tutti i totalitarismi e i connessi dispotismi e tirannie, tanto della maggioranza in chiave populistica, quanto delle *élites* dominanti, in chiave oligarchica.

Proprio questi ultimi profili permettono di rileggere la dimensione storica del ritorno alle origini della scienza costituzionalistica, con la grande apertura verso il futuro inscritta nel percorso di studi, scritti e insegnamenti portato avanti da Mario Galizia, nel segno di processi di trasformazione sociale e istituzionale ancorati ai principi e alle pratiche della libertà individuale e politica e quindi di giustizia ed equità sociale: fra libertà e solidarietà. Soprattutto battendo sentieri che si sono spesso allontanati dalla cultura giuridica dominante, sia nella sua versione più prossima ai poteri pubblici, che in quella confinata nell'opposizione autoreferenziale, e per questo in grado di conquistare un punto di vista al contempo eccentrico rispetto alle "mode" e al di dentro del concreto dispiegarsi dei rapporti tra individui, società e istituzioni. Punto di vista e quindi ipotesi di ricerca, confronto e studio che potrebbero attraversare le attività della *Fondazione Paolo Galizia – Storia e Libertà*, in quel dialogo tra generazioni che ha sempre contraddistinto l'insegnamento umano, esistenziale, ancor prima che accademico e universitario, di Mario Galizia, con particolare attenzione alla formazione di quelle a venire.

³⁶ Dal titolo del celebre lavoro di Étienne Balibar, Paris, Puf, 2010.

“TRA PARTE E TUTTO: IL PARTITO E LE SUE RADICI”*

Fulco Lanchester, Introduzione

Luca Borsi, Il costituzionalismo italiano e il partito politico

Maurizio Fioravanti, La necessità di una appropriata prospettiva storica

Vincenzo Lippolis, Le trasformazioni del partito politico e la personalizzazione della politica

Oreste Massari, La natura del partito politico e gli interventi pubblicistici

Giorgio Rebuffa, La necessità del partito politico

Massimiliano Gregorio, Intervento

Damiano Palano, Intervento

* A proposito di: Massimiliano Gregorio, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2013; e di Damiano Palano, *Partito*, Bologna, il Mulino, 2013.

Introduzione

di Fulco Lanchester*

Nell'ambito di questa iniziativa dedicata a *“Tra parte e il tutto: il partito e le sue radici”*¹, ci siamo messi in tanti per presentare due volumi interessanti ed importanti su un tema critico e fondamentale per gli ordinamenti rappresentativi. Il primo è un libro pubblicato nella collana “Lessico della Politica” della casa editrice il Mulino; il secondo, è un volume pubblicato nella prestigiosa collana “Storia del pensiero giuridico moderno”.

In merito interverranno: Luca Borsi, funzionario del ufficio studi del Senato, particolarmente vocato per i problemi della storia del costituzionalismo italiano contemporaneo, il quale ha pubblicato parecchi volumi nella collana di “Storia del pensiero costituzionale”, diretta da Mario Galizia; Maurizio Fioravanti, ordinario di storia del pensiero costituzionale uno dei massimi cultori della storia del pensiero costituzionale viventi in Italia, allievo di Paolo Grossi e maestro di Massimiliano Gregorio; Vincenzo Lippolis costituzionalista dell'Unint di Roma, già Vicesegretario generale della Camera dei Deputati, particolarmente vocato per il problema del partito politico; Oreste Massari ordinario di scienza politica nella nostra facoltà, che in tutta la sua produzione scientifica ha sempre orientato il proprio interesse verso il partito politico (basta citare in proposito le numerose edizioni del suo volume sui partiti politici per gli Editori Laterza²); Giorgio Rebuffa, filosofo del diritto, che da pentatleta spazia tra Storia costituzionale e Filosofia del diritto.

A fianco di questa veloce presentazione, si pone il tema fondamentale per le democrazie rappresentative. In proposito vorrei segnalare il recente volume di David Grégoire Van Reybrouck, *“Contre les élections”*³, che si collega perfettamente con il tema che stiamo affrontando. L'autore sostiene che i partiti politici siano tra le istituzioni più corrotte del pianeta e che le cifre dell'Unione europea siano assolutamente drammatiche. Per l'autore dovremmo democratizzare la democrazia, superando la democrazia rappresentativa ed i partiti, integrando le istituzioni elettive attraverso il metodo del sorteggio. È l'idea che viene portata avanti anche da Nadia Urbinati e, ancor prima, da Michele Ainis.

Simili ipotesi hanno radici negli anni Novanta. Circa vent'anni fa Bernard Manin mise in evidenza la difficoltà degli ordinamenti democratico rappresentativi⁴ subito dopo il crollo del “Socialismo reale”. Era il periodo in cui Huntington rispondeva in modo realistico ed incisivo alle tesi di Fukuyama, mentre Manin rilevava la trasformazione delle arene politiche in ambiti

* Professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato - Università di Roma “La Sapienza”.

¹ Il Seminario organizzato l'8 ottobre 2014, presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università di Roma “La Sapienza” dal Dottorato in Diritto pubblico, comparato e internazionale e dal Dottorato in studi politici; dal Master di II livello in Istituzioni parlamentari “Mario Galizia” per consulenti d'Assemblea; e dalla Fondazione “Paolo Galizia – Storia e Libertà”.

² O. Massari, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2007 (ora nuova edizione 2014 con Prefazione di Giovanni Sartori).

³ D. G. Van Reybrouck, *Contre les élections*, Arles, Actes Sud, 2014.

⁴ V. S. P. Huntington, *The clash of civilizations and the remaking of world order*, New York, Simon & Schuster, 1996.

caratterizzati dal *pubblico* ⁵. In questo quadro i partiti politici sono in una crisi profonda come il complesso delle istituzioni rappresentative, e lo stesso Stato sociale. La combinazione di questi fattori fa sì che si avverta l'esigenza di nuovi tipi di istituzioni. Non soltanto si ricercano soluzioni in nuovi meccanismi istituzionali, quali il sorteggio, la cooptazione o il ritorno all'ereditarietà, che sostituiscano le elezioni, ma il partito politico viene considerato nei Paesi occidentali dell'Unione europea – lo dice Van Reybrouck – come un'istituzione da sostituire.

La mia opinione l'ho delineata in modo analitico nel n. 2/2014 di *Nomos* ⁶. I due volumi ci forniscono oggi la possibilità di discutere sul tema più generale, ossia sul fatto che il partito politico sia un'istituzione collegata con gli ultimi due secoli e mezzo di storia. Il fenomeno partigiano – lo diceva Mansfield ⁷ insieme a molti altri – è intimamente connesso col “politico” in generale. L'istituzione partito politico, tuttavia, risulta storicamente situata e nasce in un periodo particolare, che viene affrontato da entrambi gli autori. Si tratta del Settecento inglese, segnato dalla discussione tra Bolingbroke, da un lato, e Hume e soprattutto Burke, dall'altro. In questo contesto, la legittimazione del partito politico avviene attraverso il superamento del c.d. “grande partito”, basato sulla divisione ideologica assoluta: quella religiosa.

Nel momento in cui viene meno l'identificazione del partito con la religione, il “piccolo partito” può essere accettato come strumento del *party government* di tipo parlamentare. Ed è questa l'idea che collega – nei due volumi – Burke e Bagehot. Nel processo che dal “grande partito” conduce al “piccolo partito”, tuttavia, il problema di fondo che emerge concerne l'interrogativo circa il momento in cui nasce realmente l'istituzione partito non parlamentare: questione su cui si soffermano entrambi gli autori. La risposta è offerta da Duverger ⁸: nel 1848 con l'allargamento del suffragio maschile nasce lo Stato di massa, che può essere democratico o autoritario o totalitario di massa.

Il fattore che caratterizza il periodo degli ultimi centosettanta anni del nostro passato è il passaggio dal partito parlamentare – su cui si sofferma soprattutto Gregorio, ma anche Palano – al partito di massa: un partito di inquadramento, di partecipazione, un partito di selezione articolazione e di trasmissione della domanda politica.

Ciò è importante in quanto dal 1970-1980 in poi i “partiti di massa”, trasformati prima in “partiti pigliatutto”, poi in “partiti cartello” e poi, ancora, in “partiti personali”, si sono realmente sfarinati: la loro legittimazione è divenuta sempre più flebile.

Il problema che Gregorio e Palano affrontano è in sostanza questo: il partito politico può resistere? Entrambi rispondono in modo dubitativo, ma l'istituzione partito – qualsiasi sia la sua dimensione – nella democrazia rappresentativa di massa non può che permanere. Il partito può non essere più “partito di organizzativo massa”, può non essere più “partito pigliatutto”, ma risulta sempre collegato con la presentazione di candidati a cariche elettive.

Pertanto, il problema odierno del partito politico come istituzione rispettabile, deve essere anche quello della regolazione delle sue funzioni pubblicistiche. Sia Palano sia Gregorio sottolineano – come già Nancy Rosenblum ⁹ ha messo in evidenza – che il partito politico viene analizzato poco dai filosofi della politica, poiché si situa a cavallo tra totalità e individualità. È

⁵ B. Manin, *The principles of representative government*, Cambridge-New York, Cambridge University Press, 1997.

⁶ F. Lanchester, *Dal “grande partito” al “piccolo”, rispettabile e regolato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2014.

⁷ H. C. Mansfield, *Statesmanship and Party Government: a Study of Burke and Bolingbroke*, Chicago-London, University of Chicago Press, 1965 (ora nuova edizione 2012).

⁸ M. Duverger, *Les partis politiques*, Paris, Colin, 1951, passim.

⁹ Nancy L. Rosenblum, *On the side of the Angels. An Appreciation of Parties and Partisanship*, Princeton, Princeton University Press, 2008.

una parte, sotto questo punto di vista: una parte e perciò parziale. Ciò che sostiene in proposito Gregorio – che è uno storico delle dottrine costituzionali come i suoi maestri Fioravanti e Grossi – è che sia rilevabile un moto pendolare. A me sembra che quest'idea di un'oscillazione pendolare tra parte e tutto, sia molto interessante. Tuttavia, è un'impostazione che ha un momento divisivo: la forma di Stato. Nella forma di Stato liberale e democratica, nella democrazia pluralista, il partito non può che essere una parte del tutto; mentre negli ordinamenti autoritari e totalitari è la parte nascente del tutto. Questo è un dato di fatto che suggerisce come l'opera più interessante sotto il profilo dell'analisi dei fondamenti del partito sia ancora quella di *"Parties and Party Systems: a Framework for Analysis"* di Giovanni Sartori¹⁰. Ciò in quanto – ed è questo uno dei punti fondamentali che giustifica questa nostra riunione – il partito politico costituisce uno dei massimi oggetti interdisciplinari, su cui tutti possono interloquire sotto uno specifico tipo di approccio, ma necessariamente facendo riferimento alle concezioni storiche e filosofiche del Sei-Settecento per costruire una definizione efficace di partito politico.

A fronte di ciò, gli autori adottano prospettive differenti. Palano muove dal partito in Grecia e dalla citazione dell'intervista che feci a Schmitt nel 1983 in *Quaderni costituzionali*¹¹, pubblicata poi anche da Agamben, nella quale Schmitt guardava allo Stato come concetto storicamente situato e, conseguentemente, non poteva che considerare lo stesso partito-istituzione come storicamente situato. Palano ammette questo, ma come Mansfield sostiene che il 'fenomeno partigiano' sia strettamente connesso con il 'politico' e, pertanto, che debba essere esaminato anche nella sua storicità. Ciò assomiglia alla concezione di sovranità, che secondo Galizia doveva essere definita partendo dalla sua concezione in Grecia e a Roma e non solo da Bodin in poi¹². Per questo, il saggio di Palano si integra con quello di Gregorio. Le due opere offrono una prospettiva ampia all'analisi. Quella di Gregorio è molto efficace, ma interna ai costituzionalisti e al pensiero costituzionalistico soprattutto italiano e tedesco, collegato con la prospettiva del "partito nuovo" – se volete – che è una definizione togliattiana, che si collega anche con l'idea di partito gramsciano. In questo senso – questa è una delle mie obiezioni – sviluppa un'idea della continuità che non poggia sulla base del principio politico. Mi riferisco alla grande differenziazione che sia Mortati sia Crosa hanno portato avanti dagli anni Venti e Trenta in poi: non c'è più soltanto l'*ancien régime* contrapposto al liberalismo oligarchico e alle istituzioni rappresentative, ma esistono varie forme di Stato, basate su principi politici differenti, che ammettono istituzioni di tipo differente. Per tale ragione bisogna analizzarle in maniera diversa. La prospettiva di Gregorio è invece quella della continuità personale, poiché analizza le concezioni dei giuristi come Crisafulli, Mortati e Chiarelli tra il fascismo e il post-fascismo, evidenziando come ci siano degli elementi di continuità – è vero – ma in una situazione completamente differente.

Gregorio, come Palano, sottolinea, inoltre, che al posto del "partito parlamentare" del periodo liberale-oligarchico nello Stato di massa esiste in quanto diverso, che può essere considerato come il "partito della democrazia" – non il partito della Nazione come vorrebbe il nostro amico Renzi in questo momento; poi nell'esaminare la posizione dei costituzionalisti definisce anche la categoria "partito della Costituzione".

¹⁰ G. Sartori, *Parties and Party Systems: a Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.

¹¹ C. Schmitt, *Un giurista davanti a sé stesso*, intervista a cura di F. Lanchester, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1983, pp. 5-34 (pubblicato anche in C. Schmitt, *Un giurista davanti a sé stesso. Saggi e interviste*, a cura di G. Agamben, Vicenza, Neri Pozza, 2005, pp. 151-183 e in *New Serbian Political Thought*, vol. XII, 2005, n. 1, pp. 19-38.

¹² M. Galizia, *La teoria della sovranità dal Medioevo alla Rivoluzione francese*, Milano, Giuffrè, 1951, passim.

In questo specifico quadro problematico il costituzionalismo italiano – a differenza del costituzionalismo tedesco- ha abbandonato la teoria della regolazione del partito politico nel 1948, quando ha visto che questa era impossibile. La dottrina ha iniziato a suggerire, allora, la teoria del “partito della Costituzione”, che sarebbe meglio definire piuttosto come “partito dell’integrazione”, dal momento che alla base vi è la teoria dell’integrazione attraverso la Costituzione. La ragione di tutto ciò risiede nel fatto che allora era impossibile, vista la natura delle forze all’interno del nostro ordinamento, trovare una soluzione che fosse simile a quella tedesca.

Le due opere testimoniano, in sostanza, come in Italia il problema della regolazione del partito politico, istituzione fondamentale delle democrazie rappresentative di massa, sia rimasto emarginato. Ciò in quanto in un primo momento le forze politiche hanno considerato la regolazione come pericolosa e poi l’hanno considerata completamente inutile. L’attualità di questa discussione mi sembra sia dimostrata dall’articolo sul crollo degli iscritti del Partito Democratico, che il 3 ottobre 2014 Goffredo De Marchis ha pubblicato su *La Repubblica*. La scomparsa del “partito-ditta” è un problema – ed è per questo che i costituzionalisti devono adottare una prospettiva storica- che si collega con la traiettoria delle democrazie rappresentative in contrapposizione agli stati autoritari.

Concludendo, che cos’è la storia italiana se non il tentativo di liberarsi del “grande partito”, quello di *Weltanschauung*, per arrivare al “piccolo partito”? Eppure nella storia italiana si ritrova di nuovo un “grande partito”: il Movimento Cinque Stelle, cioè un “partito anti-sistema”, che si riproduce e nuovamente si contrappone alle istituzioni rappresentative.

Un simile coacervo problematico evidenzia come i due volumi siano particolarmente interessanti e su un tema essenziale per la nostra democrazia rappresentativa.

Ed è per questo che passo immediatamente la parola al Prof. Luca Borsi. Con la sua cultura di storico costituzionale, soprattutto della seconda metà dell’Ottocento e dei primi del Novecento, può acclarare alcuni dei temi che sono stati qui trattati nei due volumi.

Il costituzionalismo italiano e il partito politico

di Luca Borsi*

Premesso un ringraziamento al professor Lanchester per la presentazione sin troppo generosa nei miei riguardi, e nel tentativo di essere asciutto, parlando per primo solo per ‘azzardo’ dell'ordine alfabetico quando sono io per primo ansioso di ascoltare chi seguirà, mi accingo a svolgere alcune spunti prima sul saggio di Gregorio *Parte totale* e poi, là dove si sovrapponga come arco temporale trattato, sul saggio di Palano *Partito*.

Il sottotitolo del volume di Massimiliano Gregorio recita: *Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*.

Già questo me lo fa sentire particolarmente vicino: sia perché le dottrine costituzionalistiche sono l'oggetto di quel poco di ricerca che mi è capitato di condurre, sotto l'ispirazione del professore Mario Galizia – visto che siamo qui, nell'Aula di Scienza politiche, è giusto ricordare la figura di quel Maestro- sia perché è un libro che dà il debito tributo al professor Fioravanti qui convenuto, nei confronti nel quale nutro un sentimento bivalente: di ammirazione, perché ogni suo saggio risulta illuminante, ma anche frustrazione, dal momento che qualunque autore mi accingessi a studiare, già era presente un suo scritto che esauriva e dissodava pienamente.

La riflessione di Massimiliano Gregorio sollecita l'interrogativo circa la presenza o l'assenza del partito politico nell'itinerario teorico del costituzionalismo italiano.

Mi sembra che Gregorio propenda più per una sua assenza nel costituzionalismo liberale. Io propongo una lettura in controcanto, che vuole essere solamente una sollecitazione a un diverso percorso di lettura.

Ascoltiamo Melegari, studioso di diritto costituzionale e uomo politico. Egli affermava: “Sono i partiti figli della libertà, e testimoni di quella della Nazione”. “La vicenda dei diversi partiti al potere è il segno più evidente della parte che la Nazione prende effettivamente al Governo dello Stato”.

E proponeva una disciplina di partito molto severa. Aggiungendo: “Se ogni deputato invero si prefiggesse di votare in modo indipendente dalle ragioni che devono indurlo a sottomettersi alla disciplina di partito, non vi potrebbe essere indirizzo governativo fermo”.

Da ciò si percepisce già un balenare del tema del partito e di quello dell'indirizzo politico.

Cesare Balbo. Fu anch'egli politico, Presidente del Consiglio, storico, ma anche studioso di diritto costituzionale: un giovane Vittorio Emanuele Orlando lo riconoscerà come uno dei migliori e maggiori studiosi di diritto costituzionale dell'epoca a lui precedente.

Ebbene Balbo, il quale definisce i partiti “parti parlamentari”, invoca un bipartitismo ferreo, sul modello inglese, con una disciplina – lui dice- “poco minore né meno utile della militare”. Svolge annotazioni assai interessanti anche a proposito dell'architettura parlamentare, con le Aule ad emiciclo, diversamente da quella inglese con i due ordini banchi contrapposti. Egli sosteneva che “nel Parlamento, così come nelle carceri, l'architettura conta”; e deprecava vivamente questa configurazione ad emiciclo, “quella infelice architettura semicircolare, la quale, ha per vero dire, il vantaggio di raccogliere e di concentrar la voce, vantaggio inutilissimo ai metalli di voci meridionali, – lui era pur sempre un settentrionale, un piemontese d.o.c. – e

* Capo ufficio Ricerche – Questioni istituzionali, giustizia e cultura presso il Senato della Repubblica italiana.

inutilissimo, per certo, nelle nostre assemblee poco numerose; ma che trae seco un primo inconveniente d'essere forma teatrale, e quello poi molto più grave, di dar luogo a quei centri, centri destri e sinistri, centri un quarto a destra e un quarto a sinistra”, “quasi rosa di venti e di tempeste”.

Anche per Balbo, quindi, vi è il tema del partito, e di una disciplina del deputato dentro il partito. Così come vi è il tema del Governo, che si scompagina in questa frantumazione a Governo di coalizione, il cui intento diventa solo quello – egli usa questa espressione – di “barcheggiare”. E “ci sono due od anzi tre modi di barcheggiare: il primo allettativo, di far carezze di qua e carezze di là; il secondo, quasi correttivo, di ferir di qua e di là; il terzo, che è il sublime dell'arte, il quale riunisce i due sistemi delle ricompense e delle pene, imita insieme la meretrice ed il bravo, produce in politica quel moto di *va e viene*, tanto adoperato in meccanica dopo l'invenzione delle macchine a vapore. E pur troppo che non è meno adoperato nelle macchine rappresentative”.

Dopo Melegari e Balbo, si potrebbe ricordare anche un minore, Soria, che credo nessuno abbia letto, in buona parte a ragione, autore di tre volumi polverosissimi e grossissimi, zeppi di una dottrina datata, che però qua e là presentano annotazioni di sorprendente vivacità. Sui partiti politici, egli scriveva che sono “strumento necessario di un governo rappresentativo, e senza di cui la Nazione, interrogata sullo spirito pubblico, non risponderebbe che con opinioni individuali; i partiti politici non sono una di quelle cose che si comandano ad arbitrio, o che si decretano con una legge. Essi nascono da sé, e provengono dai costumi piuttosto che dalle leggi. Essi sono ribelli alla mano dell'uomo, quando questa si voglia far sentire”. “I partiti politici fanno supporre uno spirito politico. L'Inghilterra ha avuto la fortuna di possedere questa specie di spirito fin dal primo istante in cui pose mano al suo lavoro costituzionale”.

In Inghilterra “i partiti occupano l'arena, ch'è il loro posto naturale, e l'amministrazione nulla o poco ha da sperare o da temere dai partiti”. Vi è dunque in Soria anche il tema dell'Amministrazione e dei partiti – un tema che però egli declina in modo rovesciato: l'Amministrazione è un qualcosa che comprime gli stessi partiti.

Infatti – e sono passaggi di balenante freschezza, che varrebbero una citazione più estesa – l'amministrazione tiene in pugno il deputato. “Il suo servizio l'obbliga [il deputato] a frequentare le anticamere dell'amministrazione; il suo primo merito è quello di saperne le scale segrete, le porte nascoste, le ore favorevoli. Egli vi abita; egli ne è il demonio familiare”. L'amministrazione “accredita l'opinione che una dose qualunque di deputato sia l'ingrediente necessario di qualunque domanda”. E “quando l'amministrazione si affretta ad annunciare al protettore il successo del protetto, attribuendosene il merito, sente a meraviglia che essa viene con ciò a stringere la catena e a consolidare il suo impero”.

Sono tutte citazioni – Melegari, Balbo, Soria – che risalgono agli anni Cinquanta degli Ottocento. Pertanto, mi permetto di dissentire dall'affermazione di Gregorio, là dove dice: “Da noi, la riflessione sui partiti politici iniziò sul finire degli anni Sessanta dell'Ottocento”. Allora si porrà la riflessione, tra gli altri, di Bonghi, che è una riflessione importante, ma già prima, negli anni Cinquanta, si erano svolte considerazioni assai attente al partito politico.

Anni Ottanta dell'Ottocento.

Sia Gregorio sia Palano si soffermano, giustamente, su Minghetti. E potrebbe aggiungersi un intervento di Silvio Spaventa (non il famoso discorso di Bergamo sulla giustizia nell'Amministrazione), anch'esso invocante il bipartitismo di stampo inglese. O un minore

(forse l'unico autore che il professor Fioravanti abbia lasciato 'sgombro') come Zanichelli, interessante non per robustezza di pensiero giuridico ma per intensità di partecipazione ai fatti del tempo – e per l'itinerario del liberalismo che delinea, lui dapprima cavouriano e minghettiano, poi carducciano, crispino, sonniniiano, come dire *l'altro* liberalismo.

Ebbene, scriveva Zanichelli: “condizione essenziale del governo di Gabinetto è l'esistenza dei partiti legali, e abbiamo notato come mentre sono forti e potenti in Inghilterra, nel continente sono invece deboli e fiacchi, quando esistono, e molte volte non esistono neppure”. Riguardo ai partiti “si grida contro questi perché lesivi della libertà personale, e non si bada che la loro mancanza reca più grave ingiuria a essa libertà”.

Continuava Zanichelli: “quando non vi sono partiti, il trasformismo è l'unico modo per far vivere le istituzioni rappresentative”.

Dunque partiti evanescenti, ma necessari per assicurare la governabilità col 'trasformismo': un tema che suggerirei a Massimiliano Gregorio di approfondire, perché un po' assente nella sua ricognizione.

E Zanichelli, questo minore, deprecava il fatto che il 'trasformismo' finisse da noi per rivelarsi come dittatura dell'*uomo necessario*.

Ancora negli anni Ottanta dell'Ottocento, un altro studioso Arangio-Ruiz sosteneva anch'egli che “il Gabinetto si fonda sui partiti. E solo quando questi sono forti possono costituire un Gabinetto duraturo”. Lo spettacolo, però, della Camera italiana era ben diverso: una Camera “senza o con troppi partiti”, uno spettacolo “sconfortante”.

Si noti l'espressione “senza o con troppi partiti”, che sembra un ossimoro: troppi di numero, senza come sostanza politica.

Anche Arangio-Ruiz – nella sua *Storia costituzionale* che Palano giustamente richiama – annotava come nella frantumazione dei partiti si affermasse la “dittatura personale”. Egli guardava a Di Rudinì (la cui dittatura fu invero piuttosto friabile); ma la reputava “somigliante a quelle del Depretis e del Crispi nel carattere politico dell'avvenimento”. Era dittatura diversa dalle altre due, come queste furono dissimili tra loro, perché ogni dittatura personale riceve l'impronta dal *leader*, ma tutte erano accomunate dal dato di fatto del loro prodursi. Ed era a suo avviso proprio delle razze abituate al dispotismo, “il non trovar salute al di fuori di un uomo”.

Emerge quindi un altro tema: quello della *leadership*. Ed è una *leadership* che dovrebbe essere espressa dal partito ma che si afferma – nell'assenza e nello sfarinamento del partito- contro il partito.

Questi costituzionalisti guardavano al modello inglese – Fioravanti ce l'ha spiegato in modo chiarissimo. Il governo di Gabinetto – Disraeli, Gladstone- li colpisce, non può non assurgere a modello di riferimento nel momento in cui – tra l'altro- in Italia si allarga il suffragio e vi sono le incognite della 'questione sociale'. Ma se guardano a quel modello, non sono così ingenui da non accorgersi che quel modello richiede i partiti, e che l'Italia è “senza o con troppi partiti”. Con le conseguenti torsioni che riceve l'elemento saliente della *leadership*.

Questa realtà partitica è friabilissima, farinosissima e, quindi, i costituzionalisti ne fanno a meno. Siamo sicuri che, quando Orlando allestisce la sua teoria giuridica del gabinetto, espunga i partiti per formalismo? Non è piuttosto realismo? Non è piuttosto presa d'atto di un dato di realtà?

Inizi del Novecento. Presutti – che avrebbe forse meritato una menzione da parte dei due autori- afferma che “i partiti rappresentano la ruota, che prende la forza motrice e fa lavorare

tutte le altre parti della macchina. I partiti cioè sono essi destinati a far sentire l'impulso della pubblica opinione ed a farne sentire gli effetti a tutti gli organi dello Stato". Ai partiti "incombe di indirizzare ogni azione governativa". Pare anche questa una figurazione di indirizzo politico.

Ed anche Presutti sottolineava come in Italia non ci sono fossero i partiti, o meglio, ci fossero solo i partiti degli eletti, non degli elettori. Definiva tutto questo "feudalismo elettivo, talvolta anche poco onesto, contro cui i cittadini si sentono impotenti, contro cui non sanno far altro che isolatamente esprimere sentimenti di sterile, quanto profondo malcontento".

Il primo decennio del Novecento sarà nel segno di un'altra 'dittatura', quella giolittiana. Anch'essa nella maggioranza parlamentare, 'senza' partiti.

Anni Venti e Trenta. Vi si dispiega la "parte totale", che dà il titolo al libro di Massimiliano Gregorio. Ed invero suscettibile di qualche maggiore approfondimento mi pare l'affermazione un po' sintetica di Palano, secondo cui "solo una componente tutto sommato marginale di giuristi vicini al Regime difende esplicitamente la tesi del carattere pienamente costituzionale del PNF". O là dove egli dice che "il dibattito sulla posizione costituzionale del PNF si conclude, in realtà, piuttosto rapidamente con lo scacco evidente dei giuristi vicini al Regime, con la vittoria delle posizioni dirette a conservare una continuità con la tradizione giuridica orlandiana". Non so se negli anni Trenta questa fosse veramente la posizione egemone.

Com'è giusto ricordare altresì chi non si allineò a quel 'conformismo costituzionale' allora così prevalente, da Mario Galizia fortemente stigmatizzato nell'ultimo saggio sul fratello Paolo. Traendo una citazione proprio da uno scritto galiziano su Carlo Rosselli, da un saggio di questi *Pro o contro il partito* del 1933: "è necessario che il partito resti parte di un tutto, non può configurarsi come il tutto, alterando in radice la lotta politica, trasformando il partito sostanzialmente in Stato. A questa stregua non sono partiti, nonostante ne usurpino il nome, il Partito Fascista in Italia, il Nazionalsocialista in Germania, il Comunista in Russia. Essi sono appunto degli Stati, degli Stati antiliberali".

Volgo al termine, senza soffermarmi sulla dicotomia forse un po' 'squadrate' di Massimiliano Gregorio, quando scrive: "il partito di Stato Fascista era figlio di una ricostruzione basata su un paradigma di tipo statualistico e statocentrico. Il partito della democrazia è, invece, frutto di una ricostruzione antistatualistica e socio-centrica".

Piuttosto, le battute conclusive sono sul futuro del partito politico, la 'dannazione' del partito politico, secondo la suggestione che lancia Damiano Palano, al quale (dal momento che egli cita Revelli, l'idea della stagione fordista che declina) suggerisco la lettura di un saggio di uno studioso molto fine di diritto costituzionale, Giuseppe Filippetta, autore di uno scritto molto tecnico sui precedenti parlamentari tra archivistica, codicistica ed ermeneutica, che nella seconda parte cambia di passo e riflette sul tema del parlamentarismo decidente nei tempi dell'immediatezza, della simultaneità.

Giustamente Filippetta rileva come la modernità fordista abbia modificato i suoi tratti, la società, il lavoro, il tempo sociale individuale, le identità personali e collettive, la rappresentanza politica. Il tempo lento della cittadinanza si è come iper-accelerato: adesso il tempo della decisione è tanto importante, se non più importante, del contenuto della decisione stessa. Di qui anche la crisi del partito politico come luogo dell'integrazione e della mediazione politica; il suo superamento da parte di *leadership* che vivono in continua comunione con l'opinione collettiva diffusa, che scavalca i corpi intermedi, quali che essi siano.

È un tema che si aggancia bene alla conclusione del saggio di Palano. Per questo riguardo, mio personale convincimento è che ci sarà sempre qualcosa che continueremo a chiamare partito politico, ma questo partito politico, come noi oggi lo conosciamo, e quale discipliniamo ad esempio con il decreto-legge sul finanziamento dei partiti, sia una realtà irrimediabilmente destinata al declino.

Fulco Lanchester

Luca Borsi ha fatto molto bene a ricordare Domenico Zanichelli e anche Enrico Presutti che, tra l'altro, è stato anche sindaco di Napoli. Presutti è stato, infatti, uno dei costituzionalisti che furono espulsi dai ruoli nel 1925-26. Il Prof. Borsi ci ha ricordato il 1851 e l'alternativa fra "partiti strutturati", da un lato, e "plebiscitarismo", dall'altro. Questo è il problema essenziale delle "democrazie di massa contemporanee", nonché di quella italiana. Il problema italiano non è stato affrontato completamente. Si tratta del problema del "partito antisistema". Intendo dire che non soltanto non ci sono i partiti e i sistemi di partiti frammentati, ma c'è anche il "partito antisistema", ovvero quello con cui non si può giocare. E questo è un tema costante nella riflessione implicita o esplicita italiana e internazionale. A questo punto, è il momento di passare la parola a colui che si è occupato di tutto, fuorché di Zanichelli: il Prof. Maurizio Fioravanti.

La necessità di una appropriata prospettiva storica

di Maurizio Fioravanti *

Innanzitutto ringrazio per questa occasione di discussione, che mette insieme due volumi diversi, ma tra i quali è possibile stabilire un filo conduttore utile, come cercherò di mettere in rilievo in questo breve intervento.

Inizierò con qualche considerazione sul volume di Palano, in base al principio – del tutto contestabile – che vuole che si prenda le mosse dal più generale; nel nostro caso per l'appunto dal volume di Palano, che è quello che ha adottato l'approccio di maggiore profondità storica.

Il volume di Palano fa parte di una collana consolidata, cui a suo tempo anche io ho dato il mio modesto contributo con “Costituzione”. La collana ha un formato rigido, che obbliga a tre tempi: antico, medievale e moderno. Io ricordo ancora la telefonata di Carlo Galli, che sembrava un ufficiale prussiano nel fissarmi il numero massimo di pagine e le scansioni. In sostanza, in questa collana non si può non parlare di antico, medievale e moderno.

Pertanto al malcapitato di turno si pone un problema di fondo, che a me si pose per “Costituzione”: in che senso Costituzione per il tempo antico o per il tempo medievale? Per tenere unito un libro del genere bisognava avere una concezione ‘larga’ di Costituzione. Immagino che queste stesse pene le abbia sofferte anche Palano per “Partito”.

In che senso ricercare il partito nell'antico e nel medievale? Bisogna evitare di ricercare con l'armamentario concettuale dei moderni. Quindi, non si deve ricercare la Costituzione nell'antico e nel medievale con la nozione moderna di Costituzione e lo stesso non si deve fare con il partito. Bisogna utilizzare strumenti meno connotati, più flessibili, diluire l'oggetto. Ma c'è qui il rischio che si arrivi ad un punto tale da farvi rientrare tutta la materia del politico, del principio di unità politica. Bisogna mantenere un equilibrio tra queste due esigenze. Voglio dare atto a Palano di essere riuscito a tenere questo equilibrio – che a me per “Costituzione” costò, appunto, le pene dell'inferno –, facendo un po' di slalom tra “parte”, “partito”, “fazione”.

Ne risulta un filo conduttore ‘robusto’, passato indenne da questa prova. Per ciò che riguarda il moderno, il punto è quello del determinarsi progressivo del principio, a tutti noto, di unità politica in forma statale. Ciò attraverso un processo di personificazione del potere sul territorio, che normalmente chiamiamo “Stato”. Come mostra Palano, questo processo afferma un intero politico sempre più massiccio, che poi diverrà la Nazione, la Volontà Generale della Rivoluzione. Ma la cosa che emerge dal lavoro, sulla quale io vado riflettendo da tempo, è che questa costruzione del moderno in forma statale avviene in realtà in due modi distinti, che sono entrambi reperibili nell'esperienza storica fattuale e, quindi, anche nella dottrina.

La costruzione del principio di unità politica in forma statale può avvenire – primo modo – contro le parti, perché considerate – semplicisticamente, possiamo dire, da Hobbes alla Rivoluzione – negativamente, in quanto la parte è destinata a sviluppare in sé un altro principio di unità politica, distinto da quello esistente. La parte non può non cospirare contro il principio

* Professore ordinario in Storia delle costituzioni - Università degli studi di Firenze.

di unità politica. Questa è la radice storico-culturale della diffidenza verso il partito. C'è tutta una tradizione del moderno per cui l'unità politica si costruisce contro la parte.

Si va, tuttavia, scoprendo nella ricerca storica sullo Stato moderno che c'è un altro modo di costruire il principio di unità politica: non contro le parti, ma attraverso le parti. Si tratta della affermazione di un principio di unità, che non è meno corposo dell'altro, ma che ha una struttura in sé pluralistica. Io la chiamo "unità costitutivamente fatta di parti distinte". È qualcosa di più difficile da pensare rispetto all'*intero* di Hobbes o alla Volontà Generale della Rivoluzione francese, ma non è meno concreto.

Nella storia dello Stato moderno in Europa c'è anche questa tradizione. L'espressione "costitutivamente fatto di parti distinte" vuol dire che le parti assumono significato dentro l'intero, senza rinunciare ad essere parti. L'intero, quindi, è fatto di parti distinte. In ciò è insita la tradizione del federalismo e vi rientra la costruzione europea, misteriosa dal punto di vista costituzionale. Questa non si spiega con il paradigma unitario di Hobbes e della Rivoluzione. Si può spiegare solo col ricorso a questi altri strumenti, nei quali non è minore la ricerca di unità, ma nella consapevolezza che essa è fatta di parti distinte.

Tutta questa profondità storica va sempre tenuta presente: io ricavo questa lezione dalla lettura contemporanea dei due volumi, cui sono stato felicemente costretto da questa occasione.

Naturalmente, con il volume di Gregorio ho maggiore dimestichezza, ma l'ho riletto accanto a quello di Palano. Ciò detto, mi pare che sui temi del partito politico dell'Otto-Novecento – ai quali arrivo subito- emerga la necessità di tenere presente questa profondità storica. Il partito politico nell'Otto-Novecento è la parte per eccellenza, ma è una parte – come dice il titolo del libro di Gregorio- *totale*.

Massimiliano Gregorio studia le dottrine costituzionali, come mostrava l'intervento precedente. Studia la 'cultura' costituzionale. Questa sembra una cosa banale, detta così, ma gli storici generali, che ricostruiscono un'epoca, che si occupano di ideologie e di istituzioni, spesso dimenticano la dimensione della 'cultura' costituzionale, che invece caratterizza le epoche storiche. In Italia c'è stata una 'cultura' costituzionale dell'età Liberale, del Fascismo e della Repubblica. La 'cultura' costituzionale è quello spazio dove si pongono domande di fondo sul principio di unità politica; su come questo si formi; su come si articolino i poteri; su quale basi si giustifichino e legittimino i diritti. Queste sono grandi domande di fondo che non troviamo nello studio delle ideologie, dei partiti, delle istituzioni tradizionalmente intese. Quindi il volume di Gregorio, come altri sulla storia delle dottrine costituzionali, ci richiama alla necessità di tenere presente questa dimensione per ogni epoca. Pertanto, lui non studia i partiti liberali, fascisti, democratici o repubblicani. Non studia le ideologie o i programmi dei partiti. Lui studia – sarei tentato di dire- il partito *in sé*, cioè ciò che il partito rappresenta come componente dell'ordinamento costituzionale: nella sua struttura di fondo, prima ancora di essere democratico, liberale, fascista, etc. Studia che cosa è il partito nell'ordinamento costituzionale.

Vorrei soffermarmi ora su quello che Massimiliano Gregorio chiama il momento della "cesura dottrinale" sul finire degli anni Trenta, perché lì appare la locuzione "parte totale" e si inizia a discutere del partito con un orizzonte ampio, che è quello della società intera.

È vero quello che dice Borsi che non si deve mai restituire un'immagine dei liberali ancor più chiusi nelle istituzioni parlamentari di quanto lo siano stati realmente. È vero che anche loro hanno 'pensato' al partito e – mi pare che- nei lavori di Borsi ci sia un costante tentativo

meritorio di valorizzare la cultura liberale costituzionale italiana, la sua vocazione anglofila, parlamentare.

Qui, tuttavia, si parla del momento in cui il partito diviene un'istituzione. Io adoperai questa espressione in una relazione molto tempo fa, generando qualche equivoco. Tuttavia, io per istituzione intendo un soggetto pubblico, destinato alla soluzione di problemi di carattere collettivo. Si inizia a pensare che la politica nasca *nel* partito, si produca in esso, cammini nella società grazie al partito. Definire il partito "istituzione" vuol dire far prevalere di gran lunga questo aspetto del partito sull'aspetto meramente associativo, ossia su quello che sarà il dettato dell'art. 18 della Costituzione. Negli anni che Gregorio chiama della "cesura dottrinale" si inizia a collocare il partito nella dimensione larga della dottrina della Costituzione e lo si colloca sul versante della società. In altri termini, inizia la ricerca delle vere funzioni del partito nella società.

Nel cuore della società si ricerca la novità del partito di massa. Naturalmente, il partito di allora è il PNF e, pertanto, questa ricerca rischia di incagliarsi appena nata. E' il caso di Alfredo Rocco. Egli ricerca il partito nella società, ma alla fine – leggo un suo 'rigo' – trova nella società solamente "l'organizzazione di ingenti masse attorno ad un capo riconosciuto", che naturalmente è il Duce del fascismo. Quest'allargamento di interessi, la volontà di indagare il partito nella società appena nata abortisce perché si dissecca nella formula totalitaria della fondazione nelle masse del potere personale del Duce del fascismo. La novità sta nel fatto che, parallelamente, uomini come Mortati compiono la stessa ricerca del partito nella società, ma non vi trovano ciò che ha trovato Alfredo Rocco. Vi trovano un'altra cosa: non un fatto cui conformarsi, che è il *dominio*, bensì una *norma*, che inizialmente Mortati chiama "Costituzione originaria". Questa, poi, diverrà meglio nota come "Costituzione in senso materiale".

In quel momento, si comincia a pensare che il principio di unità politica possa consistere nella comune condivisione di alcuni principi fondamentali, che costituiscono un indirizzo. Negli anni Trenta nasce, in questo modo tortuoso, quella nozione di Costituzione come indirizzo fondamentale, che noi siamo abituati a riferire alla Repubblica, agli anni Cinquanta, alla battaglia per l'attuazione della Costituzione. La grande novità che le Costituzioni del Novecento portano in campo, ossia il fatto di non essere soltanto Costituzioni di garanzia, ma anche di indirizzo – come testimonia l'originalità dell'*incipit* del secondo comma dell'art. 3: "E' compito della Repubblica..." – ha le sue radici dottrinali negli anni Trenta.

Se non tenessimo presente tutto ciò, non capiremmo nulla del discorso di Mortati del 1947 in difesa dei principi fondamentali; discorso tenuto contro i molti che vedevano nella Costituzione una 'forma' sbagliata che stava nascendo, dominata da questi principi fondamentali, che ancora molti non consideravano neanche norme giuridiche. Mortati difende questa struttura nuova della Costituzione; e questa sua strenua difesa compiuta nel '47 è chiaramente fondata su un modo di concepire la Costituzione che lui stesso con altri aveva avviato alla fine degli anni Trenta.

Quello che rimane ancora da dire è che il ciclo di eventi storici e di dottrine costituzionali che Gregorio studia – in linea con quello che sto dicendo ora – è un ciclo che dagli anni Trenta conduce agli anni Sessanta-Settanta. Attraversa la Costituente. Per capire la nostra cultura costituzionale del Novecento bisogna impostare così il problema. Ciò non vuol dire cercare 'continuismi', e non deve essere equivocato in questo senso. Non vuol dire sottovalutare la 'frattura' della Costituente, ma significa comprendere come in quella fase vi sia stato quello che

io chiamo un “ciclo di grande politica”, ossia l’idea che la politica possa e debba essere attuazione di principi costituzionali. La “grande politica” è la politica che presuppone la forza della Costituzione, e per questo si serve del partito; il grande momento del partito è lo stesso della ‘grande politica’: dagli anni Trenta agli anni Sessanta-Settanta.

Poi, a metà degli anni Sessanta inizia il momento della disillusione. Io e Gregorio abbiamo citato centinaia di volte quella straordinaria espressione di Crisafulli del ‘66, che in un rigo dice perché non si può più insistere sui partiti come strumenti privilegiati di concretizzazione dei principi della Costituzione, per via legislativa. Essi “hanno mancato al loro compito – dice Crisafulli – che giustificava il loro differenziato riconoscimento in Costituzione, che era la mediazione politica degli interessi”. Non bisogna fingere che in politica non vi sia la dimensione degli interessi: essa è dominante, è alla base della politica. Il partito politico, tuttavia, è degno di questo nome, se riesce a compiere una mediazione non passiva; se non è mandatario degli interessi, ma riesce a comporli in qualcosa che tende al *totale*, non nel senso del totalitarismo, ma nel senso della *polis*, della politica. I partiti non sono riusciti a fare ciò, ma il male, tuttavia, non sta genericamente nella partitocrazia, nell’invasione delle istituzioni da parte dei partiti; il male sta nel fatto che, attraverso questa invasione, i partiti hanno portato microinteressi dentro le istituzioni. Il male non è tanto il partito *in sé* all’interno delle istituzioni, ma piuttosto il fatto che i partiti hanno portato all’interno delle istituzioni interessi minuti, dei quali sono stati nell’ultima fase semplici mandatarî, impedendo logiche collettive e di programmazione.

Poi c’è la crisi del Parlamento, delle istituzioni rappresentative, a cui alludeva Lanchester all’inizio. Oggi c’è un’ampia corrente di nostri colleghi che ritiene che la concretizzazione dei principi costituzionali avvenga ormai esclusivamente per via giurisdizionale.

In quest’ottica la via dell’attuazione politica in Parlamento propria del periodo compreso tra gli anni Trenta e Settanta, è trascorsa. Lo Stato costituzionale ha il suo strumento per rendere concreti i principi: lo strumento giurisdizionale. Io, da storico, dialogo ampiamente con questa corrente di pensiero, ma ho sempre pensato che nessuna Costituzione possa esistere senza la sua componente politica. La crisi dei partiti ci pone davanti a questo problema. Non ci sarà più la “parte totale” narrata in questa ricerca, quindi, ma rimarrà comunque ineludibile la questione del fondamento storico-materiale della Costituzione. Questo si sta perdendo: il riconoscimento dei principi costituzionali non solo nei tribunali, ma nella società, tra i soggetti che compongono l’ordine sociale, attraverso un lavoro di organizzazione, di composizione, di mediazione degli interessi – come diceva Crisafulli- che non può non essere il lavoro dei partiti.

È inimmaginabile che questo non ci sia. Un corpo politico degno di aggettivarsi in tal modo, ossia con la parola “politico”, che non sia una mera *societas* di interessi privati, non può prescindere dai partiti. Non saranno più quelli, ma allora bisognerà inventare qualcos’altro. Il volume di Gregorio si chiude con toni problematici, che non ignorano la critica ai partiti, ma ostinandosi nello stesso tempo a non dedurne l’ipotesi sciagurata – che qualcuno blandisce della loro liquidazione.

Grazie.

Fulco Lanchester

Grazie a Maurizio Fioravanti per questo suo interessantissimo contributo.

Unità politica *contro* le parti e unità politica *attraverso* le parti: è possibile che ci sia una contrapposizione assoluta, oppure è possibile passare dall'unità politica contro le parti all'unità politica attraverso le parti? Questo è il primo elemento.

Il secondo concerne il partito come Istituzione e soggetto pubblico destinato a risolvere problemi di ordine collettivo. Nello Stato di massa si pone il problema non solo del partito come parte, ma anche del partito come strumento di partecipazione. Ciò che ci ha detto il Fioravanti è che la problematica nuova inizia con l'immissione nelle istituzioni della società civile attraverso l'allargamento del suffragio. Mortati, così come Capograssi, risponde all'estensione del suffragio e all'incapacità delle istituzioni, a volte, di recepire l'innovazione. A proposito del parallelo tra Alfredo Rocco e Mortati, ritengo – com'è ovvio – che Mortati fosse più vicino a Panunzio, vicinanza che potrebbe essere definita come vera 'derivazione', non potendo lo stesso essere considerato come un suo semplice allievo. Il vero problema, tuttavia, è un altro. Alfredo Rocco è un buon nazionalista che utilizza Mussolini e lo Stato di massa a fini statolatrici. L'elemento essenziale è che riconosce l'ingresso delle masse in politica, guidate da un leader, cosa che molti nazionalisti dell'ANI non potevano in origine fare. Io ho sempre detto che i nazionalisti hanno fornito il contenuto alla bottiglia con l'etichetta "fascismo". Sono d'accordo con Fioravanti: non c'è 'continuismo'. In Mortati c'è un 'continuismo' metodologico, ma i principi politici sono completamente cambiati tra gli anni Trenta e gli anni Quaranta.

Se guardiamo al Crisafulli degli anni Sessanta, possiamo intravedere una sua corrispondenza col Mortati che si inserisce nel "movimento di opinione pubblica" (anni '60), perché anche lui ha perso fiducia nella capacità dei partiti di innovare e di applicare i principi costituzionali del 1948. Visto che abbiamo evocato, attraverso il Prof. Fioravanti, Mortati, Crisafulli e Panunzio, possiamo coinvolgere immediatamente il Prof. Lippolis.

Le trasformazioni del partito politico e la personalizzazione della politica

di Vincenzo Lippolis*

Non sono uno storico del diritto, pertanto il mio intervento sarà più concentrato sull'attualità. Innanzitutto, i due volumi. Essi si integrano molto bene. Ciò in quanto, a parte la differenza dell'arco temporale preso in considerazione, il taglio politologico e quello di studio della dottrina giuridica offrono una panoramica veramente completa sull'istituzione partito. Argomento, questo, che è stato oggetto di una vastissima letteratura, non tutta dello stesso livello. I due volumi presentati oggi si collocano a mio avviso al miglior livello.

Fulco Lanchester prima ha citato Fukuyama e il suo libro "La fine della storia". La storia non è finita, ma indubbiamente la caduta del muro di Berlino ha portato alla fine della storia del partito di massa novecentesco, quanto meno in Italia. Negli altri Paesi europei la situazione è stata differente. L'Italia, a mio avviso, è stata caratterizzata da un fenomeno di 'personalizzazione' – se così si può dire- dei partiti, ancora più accentuata rispetto agli altri Paesi europei.

'Personalizzazione' va intesa come mancanza di continuità nell'identità dei partiti, che ha favorito il 'personalismo' dei leader. Non vorrei essere frainteso su questo.

Mentre, ad esempio, in Germania l'SPD e i Cristiano-democratici hanno mantenuto una loro identità al pari dei Conservatori e dei Laburisti inglesi – sia pure attraverso varie vicende-, l'Italia, invece, ha costituito a mio parere un caso particolare. Ciò in quanto si è verificata la completa cancellazione dei vecchi partiti novecenteschi e l'emersione di soggetti nuovi, basati su un nuovo tipo di organizzazione, di cui adesso parleremo.

Insomma, finisce l'epoca della democrazia rappresentativa formatasi tra l'Ottocento e il Novecento, in cui, il partito politico era considerato un elemento di ordine. Bryce scrive nel 1921 che "nessun grande Paese libero è stato senza partiti. Nessuno ha mostrato che un Governo rappresentativo possa operare senza di essi. Essi creano l'ordine dal caos di una moltitudine di elettori". Secondo questa visione il partito canalizza gli interessi presenti nella società, se ne fa interprete – com'è stato già detto nel corso di questo dibattito- e la sua funzione è quella di mediarli, come sottolineava Fioravanti, citando Crisafulli.

In Italia c'è stata – per parafrasare "La fine della storia" di Fukuyama- la fine di questo tipo di partito.

Non sono un sociologo, ma a me pare che questo fenomeno non sia circoscritto entro l'ambito costituzionalistico o entro quello strettamente politico. La caduta del muro di Berlino e la fine del blocco sovietico hanno avuto come conseguenza in Italia la fine delle grandi identità dei partiti novecenteschi. Questi, infatti, erano il Partito Comunista, il partito Democratico-cristiano, il Partito Socialista, il Partito liberale. Sono tutti scomparsi. Ma il mutamento non si è fermato a livello delle formazioni politiche. Sono state superate anche le faglie di divisione della società: da un lato, sono finite le visioni millenaristiche, che davano linfa ai partiti; dall'altro.

* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato - Unint di Roma, già Vicesegretario generale della Camera dei Deputati

Nella società di massa sono svaniti i radicamenti sociali di quei partiti. Scompaiono lentamente i blocchi sociali di riferimento, di cui si nutrivano i partiti novecenteschi.

Si forma una massa informe ed instabile – e, quindi, di voto mutevole-, non più di cittadini, ma di “consumatori”. A questo punto i partiti politici, i raggruppamenti politici si rivolgono ad una società non più divisa in blocchi identitari, bensì alla società dei consumi, caratterizzata dall’omologazione degli individui sulla base di una serie di bisogni e pronta a votare liberamente ad ogni tornata elettorale. Viene a mancare la preesistente fidelizzazione dei partiti.

Questo fenomeno, la trasformazione della società, fa emergere lentamente – soprattutto in Italia ed io vorrei concentrarmi su questo- partiti nuovi, privi di visione ideologica, essendo scomparse le differenze di ideologia nei Paesi di democrazia occidentale. I partiti pertanto si strutturano diversamente.

La mutazione strutturale è dovuta anche al mutare dei canali di colloquio con la società, cosa che ormai è ovvia. Il sistema dei media consente al leader politico di raggiungere il singolo isolato cittadino consumatore e di instaurare un colloquio non più mediato dall’organizzazione partitica. Invece di una mediazione di interessi, si assiste ad un’offerta politica creatrice di interessi nell’elettorato, proprio al fine di ottenere consenso. In questo contesto cambia anche la figura del leader politico: non è più il mediatore al vertice di una struttura partitica complessa.

Alla fine di “Le père Goriot”, Balzac descrive la scena del funerale di Goriot. Una delle persone che accompagnano il feretro è Rastignac, un giovane della piccola nobiltà provinciale di Angoulême, che ha grandi aspirazioni. Questi, che ha vissuto gli ultimi giorni del vecchio defunto nella miseria, pur essendo ricco ed avendo due figlie a loro volta sposate con personaggi nobili e ricchi. Dall’alto della collina del cimitero di Père Lachaise, Rastignac guarda le luci di Parigi all’imbrunire ed esclama, rivolgendosi alla città: “Adesso a noi due”. Questo è il principio della carriera politica di Rastignac. Egli, amante di una delle figlie di *père* Goriot, moglie di un ricco finanziere, intraprende la carriera politica frequentando i salotti dell’alta società. Oggi, i moderni Rastignac della politica italiana dicono “a noi due” al Paese attraverso le televisioni, i talk show, i computer e i social network.

Attraverso questi canali si presentano all’elettore con la stessa brama del personaggio del romanzo di acquisire un potere personale. Ecco, questo è il punto: i vecchi partiti presentavano dei programmi, che potevano essere anche vaghi o disattesi. Nel libro di Gregorio sono riportati i passaggi di Crisafulli, di Mortati, di Elia in cui questi autori si lamentano del fatto che i partiti hanno ‘tradito’. Erano, tuttavia, partiti che volevano essere rappresentativi di parti della società. I nuovi leader di oggi sono rappresentativi solo di sé stessi e cercano di ottenere da soli il consenso sociale. Ciò comporta una serie di problemi.

Il leader solitario è la selezione della classe politica. Quello che accade oggi – sono un appassionato di letteratura francese- richiama cose che scrive Flaubert ne “L’educazione sentimentale”. Vi leggerò un dialogo a proposito della selezione della classe politica. Il protagonista de “L’educazione sentimentale”, Frédéric Moreau, è un giovane provinciale di vaghe ambizioni. Riceve un’eredità da uno zio e decide di sfruttarla per dare corpo a queste sue ambizioni. Ne discute, quindi, con la madre, dichiarando con fermezza di essere deciso ad abitare a Parigi. “Per fare cosa? – “Nulla”. La signora Moreau era sorpresa da quel modo di fare e gli domandò cosa voleva diventare. “Ministro”, rispose Frédéric”.

Questo è un passaggio, secondo me, di un’attualità che, a proposito della selezione della classe politica – uno dei problemi connessi all’eclissi della forma partito –, veramente colpisce.

Forse il mio dire può risultare disorganico, ma cerco di toccare alcuni punti essenziali.

Altro aspetto: la democrazia all'interno dei partiti.

La legge, che abolisce il finanziamento a partire dal 2017, ha introdotto una forma di regolamentazione della vita interna dei partiti. In Italia siamo arrivati alla regolamentazione dei partiti assolutamente sfasati rispetto alle vicende storiche del soggetto da disciplinare. Siamo arrivati con ritardo in un momento in cui l'identità dei partiti è completamente mutata rispetto a quando il problema si è posto negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della Costituzione.

Si dice, poi, di volere le primarie per la selezione della classe politica. A me le primarie non sono mai piaciute, perché se un partito – ammesso che ne esistano ancora – non è in grado di selezionare una classe politica, non è più un partito, non risponde ad una sua essenziale funzione.

Intendo dire che se un partito non è in grado di scegliere come apparato la persona adatta per rappresentarlo all'interno di un certo collegio politico e si deve rivolgere non solo ai suoi iscritti, ma a persone esterne, simpatizzanti, addirittura a 'gente di passaggio', che con uno o due euro si toglie il gusto di esprimere una preferenza, abbiamo un'altra prova della decomposizione dei partiti.

Quello che accade oggi lo troviamo descritto in un bellissimo episodio sempre de "L'educazione sentimentale" di Flaubert.

Nel 1848 – una data che è stata prima citata come anno di nascita dei partiti – in Francia cade la monarchia orleanista e si va verso la repubblica.

Si pone il problema delle candidature al nuovo Parlamento. Frédéric Moreau, ancora lui con le sue vaghe aspirazioni politiche, viene consigliato da un banchiere di presentarsi nel collegio di La Fortelle, previo ottenimento del viatico da parte di un Club parigino – allora non esistevano i partiti strutturati, ma semplici circoli.

Frédéric Moreau, quindi, inizia a frequentarne più d'uno e decide, alla fine, di presentare la sua candidatura al "Club dell'intelligenza". A tale scopo prepara un discorso alato. Flaubert narra di una serie di personaggi improbabili che chiedono a loro volta la candidatura, finché non arriva il momento per Frédéric Moreau di leggere il suo discorso.

Uno degli organizzatori del Club lo previene ed esclama: "Cittadini, permettetemi di presentarvi un patriota di Barcellona". Questo patriota di Barcellona sale sul palco, prende la parola in spagnolo – nel testo del romanzo tutti i passaggi sono in spagnolo – ed inizia a parlare della Constitución de Cadiz, raccontando delle lotte in Spagna. Tutti lo applaudono. Frédéric Moreau, a questo punto, sbotta: "Ma insomma! È una cosa assurda. Nessuno capisce una parola". «Questa affermazione irritò terribilmente la folla. "Fuori! Fuori! Alla porta!" – "Chi io?" – "Sì, proprio tu! Sei un aristocratico!"».

Mi pare che, insomma, le primarie di oggi non differiscano molto da questa sorta di primarie descritte da Flaubert ne "L'educazione sentimentale". Lì si narrava di un candidato spagnolo e non si capiva cosa dicesse letteralmente, però siccome era un patriota spagnolo, diventava l'idolo del "Club dell'intelligenza" di Parigi.

Anche oggi, tuttavia, non mi pare che il dibattito all'interno dei partiti attraverso le primarie raggiunga livelli di 'intelligenza' particolare per quanto riguarda la comprensione degli elettori. Quello che voglio dire, a parte il paradosso della citazione di Flaubert, è che si lanciano parole d'ordine, delle quali l'elettore 'isolato', non facendo parte di un'organizzazione strutturata

magari non capisce niente; si fa coinvolgere da un messaggio che non comprende pienamente e ciononostante inizia a seguirlo ciecamente.

Mi pare, allora, che rispetto all'art. 49 della Costituzione italiana sia più rispondente alla realtà attuale l'art. 4 della Costituzione francese che recita: "I partiti e i gruppi politici concorrono all'espressione del voto". Ormai i partiti sono solo – come si usa dire – comitati elettorali.

Altra conseguenza di tutto ciò – è già stato accennato- è la questione del rapporto con i corpi intermedi. I vecchi partiti novecenteschi curavano attentamente il rapporto con i corpi intermedi; oggi, invece, i leader politici – non è che ce l'abbia con qualcuno in particolare: ritengo che ci siano molte analogie tra tutti- cercano il successo attraverso l'antagonismo coi corpi intermedi. Mi ha molto colpito – ve la cito come curiosità- l'affermazione della Serracchiani, in seguito alla critica mossa dal Presidente della CEI o, comunque, da un alto prelato alla politica del Governo Renzi. La Serracchiani ha dichiarato: "Il Papa ci ha capito, i Vescovi no". Appariva, mi pare sul sito de *La Repubblica*, il titolo: "Il PD – o i renziani, non ricordo- rottamano anche i Vescovi". Ecco, il leader politico non cerca la composizione degli interessi, ma cerca di ottenere il consenso attraverso lo scontro.

Da ultimo, vorrei citare Schmitt, "Risposte a Norimberga".

In quella sede, spiegava il sistema di comando hitleriano – ovviamente, non voglio fare un paragone dell'Italia di oggi col regime nazista e con Hitler-, ma quel che Schmitt scrive è molto interessante. Egli affermava che quando il potere si concentra in una persona sola il problema è l'accesso al luogo dove questa persona si trova e il contatto con lui. Per Schmitt questo problema del contatto tra il capo e chi deve, a cascata, attuare i suoi ordini diventa un problema di Diritto costituzionale.

Schmitt non parla di quello che oggi verrebbe definito un "cerchio magico" però poneva da grande giurista un problema su cui, con le ovvie e dovute differenze, dovremmo riflettere anche oggi in tempi di leaderismo esasperato.

Fulco Lanchester

Grazie al Professor Lippolis. Devo dire che Schmitt aveva dietro di sé l'esperienza della monarchia costituzionale pura prussiana. Ma non soltanto quella, ma anche la cosiddetta *camarilla* della Corte prussiana degli anni '50 in cui, in realtà, tutto era concentrato sul sovrano e sul suo 'cerchio magico'. Il Prof. Lippolis – che fra poco avrà anche una Cattedra di Storia della letteratura moderna e contemporanea- in realtà ha evidenziato nel suo intervento i problemi dello Stato di massa del 1848-1867. Perché dico 1848 e 1867 – passando poi la parola al Professor Massari?

Perché, ribadisco, nel 1848, in Francia, si introduce lo Stato democratico di massa, il quale crollerà nel 1851; ma il problema è il comprenderne il perché. Lì non ci fu un sistema dei partiti strutturato a livello nazionale, e quindi si realizzò il 'plebiscitarismo'. Viceversa, in Gran Bretagna questo non avvenne, essendosi formato questo sistema attraverso la costituzione del partito parlamentare responsabile, le cui origini vennero affrontate nel dibattito tra Bolingbroke, Hume e Burke. Questo dibattito sul partito parlamentare, di cui diffusamente parlano i due volumi oggetto della nostra attenzione, denota quindi come oramai esistesse la necessità – dopo il 1832 ma soprattutto dopo il 1867 – in presenza di una cospicua estensione della base del suffragio di un radicamento e di una stabilizzazione, attraverso i partiti. Conseguenza di ciò fu quindi la nascita dei primi due 'partiti di massa': quello conservatore di Disraeli; e quello liberale di Gladstone.

In questo Seminario affrontare tale tema non può che far emergere il rammarico per la mancata partecipazione di Paolo Pombeni, invitato proprio per i suoi studi su partiti e sistemi politici nella storia contemporanea. Intendere la questione in questo senso ci dice come ci siano delle costanti nella evoluzione storica delle istituzioni rappresentative. Bryce in *Modern Democracies*¹ del 1921, sostiene che ormai, sostituite le *bullets*, con i *ballots*, tutti i cittadini politicamente attivi devono essere collegati con un partito; e quando non lo sono c'è il plebiscito.

Ed è per questo che lascio il microfono al Prof. Massari, perché la "definizione minima" di Sartori è proprio questa: che il partito ha come funzione essenziale quella di costituire la rappresentanza parlamentare.

¹ J. Bryce, *Modern democracies*, New York, MacMillan, 1921.

La natura del partito politico e gli interventi pubblicistici

di Oreste Massari*

Non è la tua Fulco una comparazione perigliosa perché, forse la consuetudine di studi, di scambi di idee ci porta a convergere in alcune cose. Hai richiamato i partiti britannici, Burke, 1848, Disraeli, che sono esattamente delle cose di cui vorrei parlare.

Perché fin dai tempi in cui proprio Fulco mi commissionò una comunicazione – che poi divenne un vero e proprio saggio- su Mortati e i partiti politici, per il Convegno di Catanzaro su Costantino Mortati del 1988, io ho sempre avvertito nel mio lavoro, quando mi sono occupato di partiti, dell'utilità di confrontarmi con una posizione normativa, e poi soprattutto Mortati è un autore molto stimolante.

È anche un'idea che nel corso del mio lavoro ed anche leggendo dei volumi mi si è rafforzata.

Cioè nessuna disciplina, nessuno studioso singolarmente può afferrare la realtà e il concetto di un fenomeno come quello del partito politico se non si usano strumenti vari, che sono quelli del diritto costituzionale, della scienza politica, della sociologia.

Perché? Perché il diritto costituzionale mi porta a riflettere su che cosa è il partito, la natura del partito.

Io quando ho aperto per la prima volta il famoso libro di Duverger *Partiti Politici*, assolutamente non c'era nessun tipo di questo problema.

C'era tutta una descrizione empirica eccetera di come erano fatti i vari partiti, come erano fatti. Però non c'era il rapporto con la democrazia, con le istituzioni e così via.

Per questo condivido l'osservazione di Fulco per il libro di Gregorio. Pure io all'inizio vedendo, sfogliando, sono stato colpito dall'assenza di due autori: Edmund Burke e Giovanni Sartori, e non è un'assenza così, come dire, di specializzazione disciplinare, no. Secondo me vuol dire, e quindi condivido l'altra osservazione di Fulco, che è un lavoro troppo interno a quello che è stato fatto. Che è utilissimo, senz'altro 'coerentissimo' con i criteri delle Commissioni di abilitazione nazionale.

Qual è il problema? Che io mi sono trovato di fronte – Commissione di scienza politica- che se un candidato di Scienza Politica scrive su *Quaderni Costituzionali*, rivista di Fascia A, non glielo si conteggia come articolo, e viceversa, se un costituzionalista scrive sulla *Rivista Italiana di Scienza Politica* non glielo si conteggia, perché c'è proprio una divisione disciplinare.

Quindi questa è una prima considerazione che faccio: che l'oggetto partito politico deve scavalcare le divisioni disciplinari e attingere un po' alla complessità del fenomeno.

[Rebuffa: «Non ho capito bene: cioè se un candidato ad una materia come scienza politica scrive su *Quaderni Costituzionali*, non gli conta?» Massari: «No, perché ci sono le riviste di fascia A, e sono per settori disciplinari. 14 a 1, 14 a 2. Io ho tentato di fare una 'lotta' dentro la Commissione ma sono stato messo in minoranza.» Lanchester: «Puoi dirlo al microfono: è la stupidità accademica, perché è una stupidità.» Rebuffa: «non è la stupidità accademica; questo è peggio. Ma andiamo avanti, scusa». Massari: «E' uno dei problemi di questa eccessiva divisione disciplinare.»]

* Professore ordinario di Scienza politica - Università di Roma "La Sapienza".

Detto questo il volume di Gregorio mi è molto piaciuto, stimolato, continuerò a leggerlo – perché, confesso, non sono riuscito a leggerlo tutto, essendo impegnato in questo periodo nei lavori eccetera.

Mi è piaciuto soprattutto questo tentativo molto ricco, articolato, preciso, di dare conto del passaggio dal paradigma statocentrico al paradigma costituzionale, o democratico; per cui, dai partiti unici ai partiti poi della democrazia e della Costituzione.

Ciò che mi ha lasciato perplesso è invece questo titolo, *Parte totale*.

Io vedo qui nella locandina *Tra parte e tutto*, e questo lo accetto un po' di più.

Parte totale – giustamente, lo dice l'autore- è un ossimoro. È una teorizzazione, una formulazione che credo sia stata fatta fundamentalmente da Sergio Panunzio – anche se si può ritrovare forse anche in Schmitt e in qualche altro autore- però è Panunzio quello che la divulga abbastanza.

Se il partito deve esprimere la totalità, andiamo a finire al partito unico.

Quindi con parte totale è possibile descrivere unicamente una sua fase: quella del partito unico appunto degli anni '20, '30 e '40.

Dopodiché, dopo questa fase, non c'è più una riflessione sulla 'parte totale'.

E qui vengo ad una terza considerazione: che per capire i partiti politici, il partito politico, è utile e prezioso riflettere sul partito *in sé* – come diceva il Prof. Fioravanti- ma non basta; se non coniughiamo partito e partiti, con i sistemi di partito, questa riflessione, non è sufficiente – altrimenti non capiamo niente.

Faccio un esempio: io nell'ultimo capitolo che ho letto – ho 'visto'- tutta la delusione, di tutti i grandi costituzionalisti, verso il rendimento dei partiti politici italiani negli anni '50 e '60.

Vennero proposte: l'autoriforma dei partiti; i movimenti e le leghe locali, da chi, come Mortati, a questo punto ne era deluso; l'intervento della Corte Costituzionale; etc etc.

Però non ho colto nell'ultimo capitolo un dato che mi spiegasse perché questi partiti erano oggetto di queste critiche, cioè che tipi di partiti fossero, e qui l'analisi empirica sarebbe dovuta entrare.

Era il ruolo del Partito Comunista ad essere fondamentale? O quello del Movimento Sociale?

Poi, se non c'è questa analisi empirica dei partiti tutto il discorso rischia di essere dogmatico; Perché? Perché qui entra in campo Sartori.

Cioè non capiamo niente dell'Italia dal dopoguerra al '92-'94, almeno, se non utilizziamo il concetto di "pluralismo polarizzato".

Ma come posso discutere del partito *in sé* senza vedere che ci sono tanti 'tipi' di partiti? Tra cui – ad esempio- i "partiti antisistema" il cui problema è che rendono impossibile, non solo il "Governo di Gabinetto", ma qualsiasi Governo *dell'alternanza*; e così via.

Quindi queste sono alcune considerazioni *di sostanza* ed anche metodologiche.

Un'altra considerazione metodologica che faccio è che – naturalmente- si potrebbe come la dottrina costituzionale lavori con i 'materiali' che ha a disposizione.

Mi riferisco alla notazione su i 'liberali italiani', per cui – in riferimento era ad Orlando, ed al Governo di Gabinetto- si dice: "É meglio che i partiti non entrino, non facciano parte del governo di gabinetto".

Questo perché il 'materiale' era questo.

Un'altra questione di merito – che io ho sempre utilizzato- riguarda la comparazione.

Noi abbiamo due ‘vie’ di sviluppo del partito *in sé*: una è quella dell’Europa continentale, che mi porta in molti Paesi al crollo del regime liberale ed al partito unico e totalitario o autoritario; e l’altro è lo sviluppo anglosassone, in particolare inglese, dove nascendo il “partito parlamentare” all’interno di istituzioni parlamentari preesistenti – e questo permette il ‘bipartitismo’, e permette la fusione tra partito parlamentare e partito di massa, non c’è cesura o conflitto.

Tanto è vero che il ‘Governo di Gabinetto’, a metà dell’800, diventa un ‘Governo di partito’.

È stato citato il 1848 e Disraeli.

Io cito sempre la seguente dichiarazione resa in Parlamento – alla Camera- da Disraeli.

“Io so che ci sono *gentlemen* in questa Camera che deprecano il *party government*. Non entrerò in una discussione a difesa del *party government*, ma vi voglio dire questo: che voi non potete scegliere tra *party government* e governo parlamentare. Io dico che non si può avere un governo parlamentare se non si ha un *party government*”. Questo nel 1848.

80 anni dopo, 60 anni dopo, Orlando appunto, escludeva il fatto che ci potesse essere nel ‘22 un “Governo di Gabinetto” attraverso un Governo di coalizione.

Diceva: “una coalizione può essere possibile solo se c’è un partito unico”.

Questa citazione che ho trovato nel libro – poi ci ho riflettuto – non so se vuole significare l’appoggio al partito unico fascista; oppure Lui pensava al partito unico, solo al governo, come nel caso inglese?

E allora qui dobbiamo riformulare un po’ la tematica, perché i partiti in Italia non erano i partiti di Governo, *dell’alternanza*, del caso inglese, perché erano costituiti da un altro materiale.

I partiti parlamentari italiani non erano i partiti parlamentari inglesi, e non a caso nella seconda metà dell’800 Minghetti, Spaventa, Sonnino etc. ‘guardano’ e riconoscono il fatto che in Italia non ci sono partiti parlamentari come i partiti parlamentari inglesi, che erano già disciplinati prima ancora di diventare di massa: erano partiti *coesi*.

Per cui, quando poi in Italia, si sviluppano i partiti di massa, la tragedia che c’è la scissione tra i partiti parlamentari – i liberali- ed i partiti di massa che non sono, come dire, partiti compiutamente *istituzionali* o *di governo*, perché i partiti di massa erano allora delle fazioni, delle consorterie.

C’è una definizione bellissima che ho trovato nel libro “il partito socialista è una federazione di leghe locali in conflitto, in litigio continuo tra loro”; questa è una definizione che io qualche volta ho ritrovato quando mi sono occupato del partito socialista di Craxi. Perché avevo visto, avevo trovato che il partito socialista era un’*anarchia feudale*; nei territori c’era il ‘capo locale’ che faceva tutto; il sistema era però completata da una *leadership* con potere personalizzato, una *leadership* concentrata. Quindi non funzionando come “partito parlamentare” né quello liberale, né quello di massa, veniva a crearsi l’impossibilità di realizzare un governo di coalizione; impossibilità attraverso la quale si origina poi il passaggio al partito unico”.

Io capisco che il tempo sta terminando e quindi – pur dovevo dire altre cose- concludo.

Quindi ottimo lavoro, tutto ‘gira’, ecco.

La raccomandazione: esistono anche altre finestre per guardare.

Una annotazione sull’ultimo capitolo. Si dice i partiti degli anni ‘50-‘60 avevano deluso eccetera.

Ecco – e faccio una domanda all’autore- mi chiedo: non è forse eccessiva questa critica?

Visti con gli ‘occhiali’ di oggi, alla luce degli odierni avvenimenti, e di cosa sono attualmente i partiti, quei partiti degli anni ‘50 e ‘60 – al di là del fatto che ci fosse il Partito Comunista ed il Movimento Sociale, e che il sistema partitico non consentisse l’alternanza- date le funzioni che svolgevano, hanno, difatti, rappresentato l’unico momento nella storia d’Italia – che né prima né dopo c’è stato- in cui questi sono stati degni di portare tale nome. Oggi con uno sguardo storico forse li possiamo rivalutare.

Per esempio, la selezione dei candidati. Beh, questi partiti selezionavano i candidati a tutti i livelli. Selezione per la quale, sia a livello di *leadership* che a livello intermedio, richiedeva come fosse necessario: essere iscritti da qualche anno al partito; avere una reputazione pubblica; avere un’esperienza; avere fatto esperienza o nel sindacato o essere un intellettuale riconosciuto; etc.

Erano quindi presenti dei criteri di selezione che facevano di quella ‘classe politica’ una ‘classe politica’ come dire qualitativamente non certo peggiore di quella di oggi.

Quindi forse da un punto di vista storico – insomma l’Italia degli anni 50 ha fatto il *boom*, grandi diseguaglianze ma grande progresso- quei partiti hanno in qualche modo guidato questo progresso, hanno evitato una guerra civile; e quindi, alla luce del presente, forse bisogna essere un pochino più indulgenti, più equilibrati.

Il libro di Palano mi è piaciuto anche per la sua ricchezza, la sua capacità di offrire riferimenti letterari. Nell’ultimo capitolo si dice “tiranni senza volto”. I tiranni *senza volto*, e non posso dire altro, anno avuto sempre *un volto*. Sia i *vecchi* partiti di massa – penso a Togliatti, De Gasperi, Nenni, etc.- che i *nuovi* hanno sempre avuto un volto; ed oggi più che mai.

Riguardo all’ultimo paragrafo ed alla domanda che in esso si pone – ovvero che cosa ci sia oltre i partiti- è possibile affermare come questa sia una domanda su cui non esista una risposta precisa; facendo dipendere “il destino dei partiti” con il “destino della politica” l’autore cita *La politica al tramonto* di Tronti – a parte che ho trovato un po’ fuori moda citare Antonio Negri, Mao Tse Tung, cioè questo mi sembra ormai un po’ anacronistico- ma trovo più produttiva la seconda critica ai partiti, nel filone della ‘partitocrazia’. E quindi non si capisce bene quale sia la risposta dell’autore.

La lezione che prendo da questi due volumi è che i partiti sono ancora necessari alla democrazia; ma quali partiti sono necessari? Mi riferisco a quello che diceva il Prof. Fioravanti quando diceva «l’unità politica si può fare anche attraverso le parti». Sì, ma non tutte le parti, occorrono delle precise parti.

Precise parti che sono: i partiti maggioritari inglesi; i partiti di governo; i partiti nazionali.

Chiamiamoli come vogliamo, però, in tutti, c’è un’idea di parte e quindi bisogna entrare a vedere le singole unità, le singole parti.

Quindi i partiti sono necessari ma non sono ormai sufficienti; e se non sono sufficienti è doveroso chiedersi: dov’è più urgente intervenire?

Fulco Lanchester

Grazie al Prof. Massari, il quale ha fatto una ‘relazione concorsuale’, abilitando entrambi i candidati sono stati abilitati. Egli ha sottolineato – anche molto opportunamente- come le barriere disciplinari a volte siano semplicemente dei tentativi di non guardare ‘al di fuori del proprio orto’, con l’incapacità anche di comprendere ciò che è la situazione.

Riguardo a Sartori ed il pluralismo polarizzato. Lo schema applicato dopo gli anni ‘90, al bipolarismo coalizionale-polarizzato, è oggi applicabile al “bi-personalismo imperfetto”, dove in realtà c’è un personaggio come Grillo che non è considerato pro-sistema, così come Salvini.

Egli citava Negri. Ricordo che il Giuseppe Allegri ha pubblicato una biografia di Negri accanto ai saggi sui partiti degli anni ‘60². Aggiungo che il problema è anche quello dell’etica delle persone che si inseriscono in politica; e questo è uno dei temi che ritorna in modo prepotente in evidenza - ed è per questo che invito il Prof. Rebuffa, che ama tanto Bagehot e soprattutto la ‘boxe’ dell’*adversary system*, a prendere immediatamente la parola.

² A. Negri, *Dentro/contro il diritto sovrano: dallo Stato dei partiti ai movimenti della governance* (a cura di Giuseppe Allegri), Verona, Ombre corte, 2009.

La necessità del partito politico

di Giorgio Rebuffa*

Io invece vorrei parlare dei due libri e di due tre cose che ritengo importanti.

Intanto una cosa laterale; questa storia del partito politico – Borsi può confermare o smentire- è un vecchio sogno della cultura politica italiana. Si citavano alcuni autori, ma il sogno di fare del sistema politico italiano un sistema ‘un po’ all’inglese’ ce l’avevano avuto tutti, compresi Crispi ed il primo Mortati; cioè Mortati del ‘31 quando sostiene come il Governo Mussolini fosse un “Governo di Gabinetto”; è scritto.

Quindi questo sogno ci insegue tutti, che io vorrei non ci insegue più, e che invece vedessimo quello che succede.

Intanto una prima cosa che succede l’ha detta benissimo Lippolis, io la ripeto. La fine dei blocchi sociali di riferimento. L’elettore del 2014 non è più l’elettore del 1954 – prendiamo un anno qualunque.

Cioè sono finite le organizzazioni sociali di riferimento; c’è l’*elettore consumatore*. Io aggiungerei qualcosa di più, però ci possiamo accontentare dell’*elettore consumatore*. Ma la fine dei blocchi sociali di riferimento non ha cambiato soltanto il sistema dei partiti, su questo non c’è nessun dubbio. Ha cambiato anche il rapporto tra sistema politico e opinione pubblica. Cioè la vecchia opinione pubblica, quella formata dai giornali, dai partiti politici, dai loro dirigenti, anche dai parlamentari influenti sul territorio, è stata scardinata tutta.

Quando? Questa è la cosa che mi interesserebbe capire che speravo di capire ma che non ho ancora capito. E da cosa è stata sostituita?

Secondo me da quando è cambiato il rapporto all’interno del sistema dei poteri nel sistema politico costituzionale italiano. Nessuno ne ha parlato, ma il ruolo della ‘giurisdizione’, cioè della ‘magistratura’, ha avuto o non ha avuto un peso nella trasformazione del sistema dei partiti? Dai discorsi che ho sentito oggi non l’ho sentito. Sembrava di no. Credevo di sì, evidentemente ho un’opinione fallace.

Ha avuto un ruolo enorme. Ora intendiamoci: la tensione fra giurisdizione e sistema politico è una cosa molto ben presente ed antica non solo in Italia ma anche in altri Paesi d’Europa. Non so in Inghilterra – non credo, anche se c’è un funzionario del Parlamento inglese che ho incontrato che m’ha detto che i carri armati – i *tanks*- scorrazzano sui prati – *lawns*- di *Westminster*. Se lo dice lui ci credo, però questa tensione esiste; esiste in Inghilterra, esiste in un modo ‘governato’ negli Stati Uniti, è esistita a lungo in Francia. Il nostro Rastignac – scusate ma anch’io sono un ‘concorrente’ di Lippolis- guarda Parigi e dice “Parigi a noi due”... a parte il fatto che Rastignac sospetto che fosse poi il modello di Adolphe Thiers, quindi di uno che poi il successo lo ha avuto, però sono successe due cose. La prima è che *père* Goriot muore invocando il codice civile, dicendo il codice civile è dalla mia, con le figlie e i generi che l’hanno sostanzialmente derubato, espropriato. Quindi c’è questa tensione fra il codice civile e il resto, cioè la norma giuridica. E c’è un altro elemento, sempre per restare su Balzac. In un altro racconto di Balzac – mi pare che sia *La donna di trent’anni*- Balzac a un certo momento fa

* Professore ordinario di Filosofia del diritto - Università degli Studi di Genova.

un'osservazione: in una giornata di pioggia a Parigi vidi il Duca, "asterischi", con l'ombrello. Cioè Balzac resta stupefatto che un Duca cammini per le strade di Parigi reggendosi da solo l'ombrello, cosa cui Balzac era molto sensibile. Cioè cosa vuol dire questo? Che è finito il controllo della società da parte dell'aristocrazia. Cosa che era avvenuta in Francia ma che, ahimè, non era avvenuta in Inghilterra. Perché il 'segreto' del "Governo di Gabinetto" è l'esistenza di un controllo da parte dell'aristocrazia – buona, commerciante, non arrogante, tutto quello che volete voi, moderatamente imperialista- ma è capace di influenzare l'inizio dell'opinione pubblica di massa.

I Primi Ministri inglesi hanno di fronte la Regina Vittoria, se ne infischiano della Regina Vittoria, la trattano a pesci in faccia.

Tornando 'all'amato Bagehot', rispondendo alla domanda su cosa fosse successo, è possibile affermare come i partiti politici si siano formati – questo mi pare doverlo ricordare- in una fase di trasformazione della società europea che è riuscita tutta a superare – la Francia un po' meno- uno dei grandi rischi della società europea, cioè la *guerra civile*. Il partito politico è un tentativo di equilibrio per evitare le guerre civili.

Oggi? Eh, oggi. Intanto la storia d'Europa ce la dobbiamo tenere ben presente. La tensione fra magistratura e sistema politico c'è in tutta Europa, non è che è solo in Italia – in Italia è andata al di là di tutti i limiti pensabili. Per esempio mi pare di aver letto – ma non mi ricordo più, ieri o avantieri- che un Procuratore Generale della Repubblica ha detto che, siccome erano sparite delle registrazioni che riguardano il suo ufficio, ha detto "sento puzza di servizi segreti". Come senti puzza di servizi segreti? Procuratore, fai qualcosa! Non mi dire sui giornali che senti puzza di servizi segreti. Dopodiché mi pare di aver letto che, niente, si era interrotta la corrente, quindi la registrazione non aveva funzionato per qualche ora ma a causa dell'Enel, non dei servizi. Non so se ho ricostruito bene ma questo mi dà la sensazione che il rapporto fra magistratura e sistema politico si andato deteriorandosi.

Poi ci sarebbero tanti altri episodi da citare, ma non voglio citare perché non voglio sembrare un banalissimo lettore di giornali; cosa che sono. Ma è vero o non è vero che ci sarà una conferenza audio, videoconferenza cui parteciperà il Presidente della Repubblica e un certo 'Reina? È vero? Se è così ... c'è ancora la Corte Costituzionale che deve decidere, ma se è così mi chiedo davvero com'è finito il sistema. Qui stiamo.

Che partiti sono questi qua? Mah, dei partiti vorrei che il mio amico Ceccanti scrivesse un libricino – siccome lui è molto bravo e produttivo- di cui io gli suggerirei soltanto il titolo: il titolo è "verso Renzi". Cioè come è successo esattamente che si è arrivati alla situazione di un Presidente del Consiglio, bravissimo, non eletto – purtroppo; per lui- dopo delle selezioni, che sono quelle delle primarie – che a parte il fatto osservabile che le primarie avrebbero bisogno anche di una regolamentazione giuridica e di un controllo, questa volta sì giurisdizionale, su come vengono fatte- vorrei capire com'è che andando in Piazza del Popolo e versando due 'euro' io divento cittadino elettore e ho voce nella finale della nomina del Presidente del Consiglio. Allora, questo com'è accaduto?

In più, come decidono i partiti politici, tema sollevato da Vincenzo Lippolis. Il grande e citatissimo Burke, giustamente, è autore di un volumetto, noto a tutti, del 1790 intitolato *Reflections on the French Revolution*. Alla fine di questo libro dice, ah! Voi siete tutti contenti di quello che sta succedendo in Francia – Siamo nel 1790- ma verrà un generale, che avrà il consenso dell'esercito, e vi sottometterà tutti alla sua volontà! Questo non ha niente a che fare

con quello con cui abbiamo a che fare, solo che è un altro fenomeno avvenuto a lungo nella storia d'Europa – in particolare in quella di Francia ma non solo in quella- che una volta si chiamava 'bonapartismo', 'plebiscitarismo', 'cesarismo', a seconda dei gusti. Sono cose diverse però 'plebiscitarismo' o 'bonapartismo', ma viene un momento in cui arriva il 'partito nazionale'.

È avvenuto questo? Forse sì, forse no. Secondo me lo sfondamento di un minimo di separazione dei poteri. La trasformazione del partito politico a partito *degli elettori e degli iscritti*; costituisce un problema. Come decidono gli iscritti lo posso sapere, ma come decidono gli elettori è più complicato, essendo più complicato trovare delle regole per fare decidere sul partito politico gli elettori.

Un 'generale' non lo vedo, *per fortuna o per disgrazia*. Vedo che però il sistema dei partiti andrebbe, se fosse possibile – ma non sta a noi- rafforzato, non indebolito. Borsi, forse sono in declino, però ne avremmo tanto bisogno. Questo è quello che volevo dire. Anche qualche altra cosa ma non la dico perché ho finito il mio tempo. Grazie.

Fulco Lanchester

Mortati quando cerca di identificare il modello fascista del '31 – nella sua opera del '31- con il modello britannico, in realtà fa un'operazione basata anche sul fatto che 'c'erano gli Oreste Massari di allora', cioè i costituzionalisti che lo avrebbero giudicato. Sto scherzando naturalmente; però bisogna dire che Donato Donati, sempre in quegli anni, aveva identificato

nel fascismo una forma di governo di tipo presidenziale statunitense; e questo è un elemento interessante.

Riguardo al problema della giuridicizzazione e della trasformazione dei partiti, la questione è come vedere in prospettiva storica il percorso italiano. La ‘crisi’ inizia dalla fine degli anni ‘60 con il “ritirarsi” della politica. L’assetto costituzionale diventa più instabile. E qui entra in gioco la giurisdizione, che affianca una vera e propria “piorrea costituzionale”

Partito politico per superare le guerre civili? Il partito politico viene accettato solo quando è superata la guerra civile, perché dai due volumi che presentiamo oggi si vede come Bolingbroke scriva prima della battaglia di Culloden, e quindi prima del 1745; quindi prima della fine del problema cattolici-protestanti ma soprattutto Stuart-dinastia hannoveriana. Solo dopo la battaglia di Culloden si incomincia a giustificare il piccolo partito e quindi il *party government* di Burke.

Verso Renzi? Non credo che sia un ‘generale’. Generale, non caporale. [Fioravanti: «Una divisa l’ha vestita»] Sì quella da scout. Il problema è che in realtà molte delle persone che Rebuffa ha evocato non provengono ormai più dalle organizzazioni di partito; sono selezionate da organizzazioni esterne, e questo è il sintomo proprio della incapacità del partito politico di esprimere quella che è una delle sue grandi funzioni. I compiti del partito – lo ripeto- non sono solo quelli della riduzione, articolazione e trasmissione della domanda politica, ma si incontrano nella formazione del ‘ceto politico’. E quando non riesce a fare queste quattro cose, non c’è più partito politico, c’è semplicemente “partito elettorale”.

Ma adesso, dopo aver sentito tutti i relatori, la parte dei protagonisti va a Massimiliano Gregorio e a Damiano Palano.

Intervento

di Massimiliano Gregorio*

Io, innanzitutto ringrazio, tutti gli interventori, e soprattutto il Prof. Lanchester, per avere organizzato questa iniziativa. Per me è obiettivamente un grande onore essere qua ed è un piacere poter discutere con voi del mio libro. E vi assicuro che non si tratta di ringraziamenti di circostanza.

Devo dire che gli ‘stimoli’ forniti dalle considerazioni emerse nel corso della discussione sono veramente tantissimi, ed io ho dovuto fare una cernita. Spero di non aver dimenticato troppo, perché sicuramente qualcosa mi sono perso.

Provo a partire dall’inizio, da Luca Borsi, e dagli autori che ‘mancano’ nel libro. Io penso che un tema come questo – il tema del partito politico- sia complesso, sfaccettato, e che abbia perciò bisogno – per essere trattato- di un’idea, di una chiave di lettura; questo comporta la necessità inevitabile di fare delle scelte e così si spiega la mancata considerazione di qualche autore. L’alternativa sarebbe stata quella di scrivere un’opera enciclopedica, ma questo era decisamente eccedente le mie capacità. Nello specifico, quindi, è probabile che manchino un po’ gli autori degli anni ’50. Quanto però spero che non manchi – perché in quel senso contavo invece di aver adempiuto al compito- è una riflessione sull’idea liberale di partito. Perché non mi riconosco nell’affermazione secondo la quale nell’età liberale il partito risulterebbe, come dire, assente dalla riflessione. L’Ottocento liberale, al contrario, ha una *sua* idea del partito; un’idea del partito peraltro, secondo me, abbastanza precisa, che io ho cercato di condensare nell’espressione “partito parlamentare”, a causa di tutta una serie di sue determinate caratteristiche.

In primis quella di ‘abitare’ l’Aula parlamentare, perché il partito dell’età liberale è un partito che ordina, come dire, un ambiente preciso; quello in cui la classe politica si viene a creare, che poi è il Parlamento. Il partito parlamentare, dunque ordina e non legittima. Ordina un’assemblea che ha già trovato la propria legittimazione; e interviene dopo di questa.

Questo è quanto si può dire in generale, perché poi gli orientamenti della dottrina – io parto sempre dal presupposto che la mia chiave di lettura è quella del pensiero costituzionale- sono magmatici. Luca Borsi, che bene li conosce bene perché li ha ricostruiti egregiamente nei suoi scritti, sa che mi riferisco alla dialettica tra la proposta metodologica orlandiana ed i giuristi eterodossi rispetto ad essa. Questi ultimi, i non-orlandiani spesso vengono pretermessi, ma questo è sbagliato. Come lo stesso Lanchester spesso ha scritto questi giuristi sono molto ben rappresentati, anche numericamente e infatti la scuola giuridica nazionale non poteva essere considerata serenamente dominante. E anche a proposito dell’idea di partito, questo dialogo rimane vivo e vivace. Sebbene non vi siano deviazioni significative rispetto all’idea di partito parlamentare, infatti, è innegabile che emergano sensibilità differenti. E, a mio parere, è proprio tra le voci eterodosse rispetto alla dottrina orlandiana che si trovano tutta una serie di intuizioni molto interessanti. Quelle di Zanichelli (che ho citato, giuro; ho controllato), certo, ma anche quelle di Arangio Ruiz e di molti altri.

* Professore aggregato in Storia delle costituzioni - Università degli studi di Firenze.

Sulla domanda se l'espulsione dei partiti dalla teorica orlandiana sia dovuta a formalismo o a realismo, la domanda è molto interessante. Forse per nessuno dei due motivi. Io non credo che ad Orlando si possa appiccicare serenamente l'etichetta del formalista; quella di Orlando è una figura molto più complessa, insomma; ed egli è forse più realista che formalista nella sua impostazione. Io penso piuttosto – o almeno questa è la chiave di lettura che ho utilizzato – che la necessità di Orlando fosse quella di creare una architettura statuale forte. Quindi secondo me la categoria da usare, più del formalismo o del realismo, è quella dello 'statualismo'. E all'interno di questo 'statualismo' i partiti politici avevano uno spazio molto risicato.

Tra gli autori che ho mancato di citare, – e vengo alle osservazioni di Oreste Massari-effettivamente spicca Sartori; mentre invece ad Edmund Burke ho ampiamente accennato nella prima parte del volume. Sarebbe stato impossibile non farlo, del resto, ragionando sulle radici teoriche dalle quali la dottrina costituzionale italiana parte per ragionare intorno al partito politico. È una mancanza che si spiega con la scelta del taglio interpretativo che ho voluto dare al mio volume. Non credo avrei fatto un buon servizio al tema, se avessi preteso di tenere insieme tre o quattro tagli interpretativi. Ho quindi cercato di tenere la barra ferma sul mio – quello cioè del pensiero giuridico- non senza alcune deviazioni, consentitemi di dire, insolite per uno storico del diritto. Ad esempio, in epigrafe al libro trovate una frase di Gramsci che è un autore, solitamente poco esplorato dai giuristi (come a dire che le mie libertà me le sono prese). Ma torniamo all'obiezione che mi è mossa, ossia: è possibile ricostruire un'idea, una storia del concetto di partito politico, prescindendo dal pluralismo polarizzato di Sartori?

Beh, io l'ho fatto e devo dire che è una soluzione che si spiega con la scelta di trovare una differente chiave di lettura. In primo luogo, questa chiave di lettura non doveva essere schiacciata sul secondo dopoguerra, ma dipanarsi nell'intero arco temporale (un secolo più o meno) affrontato. E in questa ottica – e così vengo anche alle considerazioni di Lippolis- il pluralismo ha acquistato un significato diverso: è diventato la cifra caratterizzante il Novecento giuridico. Parafrasando Paolo Grossi, io credo effettivamente che il Novecento sia un secolo lunghissimo per i giuristi, per i quali non regge affatto l'idea di Hobsbawm del secolo breve. Per uno storico del pensiero giuridico, infatti, il Novecento comincia paradossalmente con la crisi di fine secolo e quindi inizia almeno negli anni '80 dell'Ottocento e per quanto concerne il suo termine ultimo, fondamentalmente non è ancora finito. Perché se si assume, come io ho fatto, l'idea che la cifra del Novecento giuridico sia la scoperta (e i tentativi di sistematizzazione) del pluralismo sociale, allora capiamo bene che siamo ancora oggi profondamente dentro a quella 'storia'.

Ed è una 'storia' che proiettata verso l'oggi, disegna certamente scenari problematici. Per un motivo che proverò spiegare. L'idea di partito come *parte totale* ha un 'intorno di tempo' nel quale nasce e nel quale, in qualche modo, declina e quell'arco cronologico è effettivamente quello al quale accennava Maurizio Fioravanti: ossia il periodo che va dagli anni '30 agli anni '60-'70. Infatti *parte totale* non significa necessariamente partito unico. *Parte totale* è un lemma che ritroviamo negli anni '30 – una delle paternità più celebri dell'espressione è quella di Panunzio- ma che ritroviamo anche negli scritti dei vari Mortati e Crisafulli tra gli anni '50 e '60.

Allora *parte totale* non significa la parte che si fa tutto, ma significa la parte che – come dire- porta sulla scena pubblica e costituzionale una 'visione complessiva'. È la parte che si presenta, Gramsci diceva già nel '21, con una propria "dottrina costituzionale". Questa è l'idea di *parte totale*. Un'idea che cambia con il tempo – perché è chiaro che negli anni '30 si declina in un

certo modo e poi, con l'avvento della democrazia, in modo diverso- ma che muove da un'esigenza sulla quale anche io insisto tanto, perché in fin dei conti è la ragione per la quale i partiti politici sono stati costituzionalizzati, ossia per svolgere la fondamentale funzione di mediazione politica degli interessi. Ecco perché questa vicenda proietta verso il futuro scenari problematici: perché nonostante la crisi dei partiti, questa fondamentale necessità è sempre attualissima. Anche oggi questa funzione deve essere svolta. Al proposito, noi possiamo immaginare di predisporre meccanismi e procedure nuove, possiamo rinnegare il lemma 'partito', possiamo buttare a mare la sua struttura organizzativa, oppure ripensarlo da capo nel ruolo e nella forma, ma quanto non possiamo fare è immaginare che non vi sia più bisogno della mediazione politica degli interessi. Perché gli interessi che abitano la società continuano ad essere tanti e anzi, man mano che la nostra società si fa più complessa, tendono a crescere ancora. Ma la volontà dello Stato, così come quella di ogni associazione politica è una e una soltanto. Ergo abbiamo ancora bisogno di soggetti e procedure che trasformino questa pluralità in unità. Quali saranno questi soggetti e queste procedure in futuro? Non so. In tal senso, il mio libro si chiude con più punti interrogativi che certezze. Ma forse, ripeto, l'unica certezza è che di questa fondamentale funzione, quella della mediazione politica degli interessi, non possiamo proprio fare a meno.

Grazie.

Fulco Lanchester

Grazie al Professor Gregorio. Subito la parola al Professor Palano

Intervento

di Damiano Palano*

Devo innanzitutto un ringraziamento sentito a Fulco Lanchester per aver organizzato questo incontro e soprattutto per aver concesso a Massimiliano Gregorio e a me l'opportunità di discutere i nostri volumi con un gruppo di studiosi così qualificato e nutrito come quello che ha partecipato alla discussione di oggi. Devo confessarvi che ero piuttosto preoccupato in vista di questo seminario, perché – come forse voi stessi potrete immaginare- temevo molto il giudizio dei miei interlocutori, e avevo quasi la certezza che sarei stato la vittima designata di una sorta di 'tiro al piccione' intellettuale. Per mia fortuna le cose sono andate molto diversamente. Sono persino stato simbolicamente 'abilitato' da un severo politologo come Oreste Massari, e serberò gelosamente anche questo riconoscimento fra i piacevoli ricordi di questa giornata romana.

Per non guastare l'impressione dei tanti giudizi positivi che gli ospiti di oggi hanno benevolmente indirizzato al mio libro, così come d'altronde a *Parte totale* di Gregorio, la cautela mi consiglierebbe di non aggiungere nulla alle moltissime cose interessanti che ho avuto modo di ascoltare, e che non ho mancato di annotare accuratamente. Ma, quantomeno per giustificare la mia presenza a questo tavolo, non posso esimermi dall'obbligo di fornire il mio piccolo contributo a una discussione già tanto ricca. Per prima cosa sento la necessità di giustificarmi per una scelta che potrebbe forse suggerire in qualcuno il sospetto di un'ambizione eccessiva. Un libro come *Partito* attraversa infatti, in poco più di duecentocinquanta pagine, una lunghissima vicenda, che si estende per circa duemilacinquecento anni, ed è quasi scontato che una simile ricostruzione debba far sorgere quantomeno l'impressione di una smodata ambizione intellettuale. In realtà, come ha d'altronde già ben spiegato Maurizio Fioravanti, si tratta di una scelta che in qualche modo è imposta dalla struttura con cui è concepita la collana «Lessico della politica» del Mulino in cui il volume è ospitato, una collana avviata ormai quindici anni fa e che si chiude proprio con la pubblicazione di *Partito*. Quando il curatore della collana, Carlo Galli, mi chiese di scrivere questo libro – il testo originariamente doveva peraltro essere molto più breve (le quasi cento pagine in più del previsto sono il frutto di una trattativa non così semplice, protrattasi sino alla consegna del manoscritto)- mi spiegò che ogni volume doveva ricostruire la storia di un concetto politico per un periodo che andasse, più o meno, «da Talete ai giorni nostri». Come potete immaginare, si tratta di un compito piuttosto impegnativo, e spesso non privo di molti ostacoli, perché talvolta solo con molte forzature si possono individuare dei legami – per quanto deboli- fra i concetti fondamentali del pensiero politico moderno e la riflessione del mondo antico e del Medioevo. E queste difficoltà non sono certo mancate nel corso della mia ricerca.

Se la costruzione dell'architettura di *Partito* discende così – almeno nella sua struttura di fondo- dall'impostazione della collana, un'altra circostanza ha influito probabilmente sulla sua stesura. Per una serie di coincidenze del tutto imprevedute, il periodo in cui il volume è stato effettivamente scritto è andato infatti a coincidere con la lunghissima campagna precedente le

* Professore ordinario di Filosofia politica - Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

elezioni politiche italiane del febbraio 2013, una campagna in cui – forse più ancora che sulla contrapposizione di proposte differenti- la discussione sembrava incentrarsi su una critica, più o meno radicale, della forma-partito. Certo gli attacchi indirizzati al sistema dei partiti, alla «partitocrazia» e alla «casta» non costituiscono affatto motivi inediti nella storia repubblicana, e non lo sono in particolare per la vicenda della «Seconda Repubblica», nata in una certa misura sulla condanna dei ‘vecchi’ partiti. Proprio mentre iniziavo a scrivere *Partito*, queste critiche così consolidate andavano però riconquistando tutto il loro vigore polemico, tanto da trasformarsi spesso non solo nell’invocazione a costruire partiti ‘nuovi’, o partiti più ‘leggeri’, ma addirittura nell’idea secondo cui la stagione dei partiti era definitivamente esaurita, nella tesi secondo cui il partito era una forma organizzativa irrimediabilmente morta, e persino nella convinzione che fossero ormai mature le condizioni per una nuova democrazia diretta. Mentre gli attacchi contro i partiti imperversavano sulla ribalta politica, sugli scaffali delle librerie comparivano inoltre pamphlet che esaltavano le potenzialità democratiche della Rete e, al tempo stesso, venivano riproposti testi classici, come per esempio il celebre *Manifesto per la soppressione dei partiti politici* di Simone Weil (con addirittura tre diverse edizioni in circa un anno). E proprio il proliferare di questi attacchi – più o meno nobili, più o meno teoricamente elaborati- doveva quasi fatalmente suggerirmi alcune domande cruciali, come per esempio: *I partiti politici sono davvero destinati a morire fra pochi anni? Possiamo fare veramente a meno dei partiti politici? E, infine, che cosa è veramente un «partito»?* Come potete capire, non si tratta di domande indispensabili in un testo come *Partito*, volto cioè a ricostruire la storia di un concetto politico. E d’altronde si tratta di un tipo di interrogativo che solo eccezionalmente affiora negli altri testi della collana in cui *Partito* è compreso, in cui sono apparsi per esempio volumi dedicati a concetti quali *Autorità*, *Costituzione*, *Democrazia*, *Disobbedienza*, *Giustizia*, *Governo*, *Interesse*, *Nazione*, *Popolo*, *Stato*, *Tolleranza*, e così via. Eppure si tratta di domande che i lettori più attenti del libro non faranno fatica a riconoscere, seppure spesso solo tra le righe delle mie argomentazioni. Certo dello «Stato» si è annunciata spesso la morte, anche se alla fine si è probabilmente compreso che, più che di una vera e propria morte, si tratta semmai di processi lenti di mutamento, che investono peraltro piani differenti. Ma per quanto riguarda il concetto di «partito» le cose sono invece molto più radicali, e forse non solo perché la realtà organizzativa del partito di massa ha segnato indelebilmente il Novecento, tanto da rimanere per molti versi legata in modo inestricabile al «secolo breve» e ai suoi eccessi. Probabilmente c’è infatti anche una ragione più profonda che – mentre ci si accosta al concetto di «partito» e alle sue evoluzioni storiche- rende quasi inevitabile mettere in questione la necessità del partito. Se infatti, come diceva Schmitt, tutti i concetti sono sempre intrinsecamente polemici, probabilmente il concetto di «partito» è più polemico di altri: talmente polemico che rischia persino di apparire come ‘intrattabile’, come irriducibile all’interno di qualsiasi sintesi. Tanto che è inevitabile chiedersi anche se il concetto di «partito» non sia un concetto politico legato solo a una fase storica ben precisa, e forse ormai conclusa.

Nel corso del mio lavoro mi sono naturalmente trovato alle prese con tutte le difficoltà che derivano dall’‘intrattabilità’ del concetto, difficoltà che diventano tanto più complesse quanto più ci si sposta a ritroso prima del XVIII secolo, o, va da sé, ci si spinge fino alla politica greca o al mondo romano. Come diceva il professor Fioravanti, non ho potuto fare altro che percorrere sentieri talvolta un po’ tortuosi, ricercando le tracce del «partito» anche laddove si parla prevalentemente di fazioni, di parti, di *partes*. Si tratta in qualche modo di una scelta inevitabile per un’indagine che voglia ricostruire il posto che la parte politica – ancora prima di essere

chiamata «partito»- ha nel pensiero antico, medievale e moderno. Non è peraltro sempre così chiaro, come talvolta si tende invece a supporre, quale sia la differenza tra «fazione» e «partito», e soprattutto in quale momento storico la distinzione tra queste due forme organizzative prenda a delinearsi. Nel suo classico *Parties and party systems*, Giovanni Sartori ravvisa per esempio nel dibattito britannico della fine del XVIII secolo il contesto in cui emerge una netta differenza tra «fazione» e «partito», perché da quel momento il «partito» inizia a essere concepito (e a concepirsi) come parte di un «Tutto», e dunque non come una totalità in lotta contro un'altra totalità. Ed effettivamente quello è il passaggio storico in cui, sul finire del Settecento, nel contesto britannico si iniziano a legittimare teoricamente il partito e il suo ruolo, e che incomincia ad affermarsi la legittimità del partito come forma di organizzazione politica, prima nel Parlamento e in seguito (dopo la metà del secolo successivo) anche nella società. Per molti versi si tratta dunque di una ricostruzione incontestabile. Ma, pur accettando una simile scansione, è piuttosto evidente che il significato delle due nozioni di «partito» e «fazione» è tutt'altro che chiaramente definito e stabile. Senz'altro è vero che il termine «partito» risulta assai meno polemicamente connotato rispetto a «fazione», come si leggeva già nella voce dell'*Encyclopédie* di Diderot e d'Alembert. Ma è anche evidente che la linea di divaricazione fra fazione e partito si definisce di volta in volta anche a seguito degli usi retorici e delle finalità polemiche portate avanti, nelle varie fasi storiche, dai diversi schieramenti politici. E per questo non è affatto chiaro, per tutto l'Ottocento (ma anche per una buona parte del Novecento), quali siano gli elementi che 'oggettivamente' distinguono l'uno dall'altra. In altre parole, il fatto che un gruppo venga squalificato come «fazione» o invece presentato come «partito» non sembra dipendere né dall'assetto organizzativo che assume, o dal tipo di obiettivi che persegue, ma dalla visione che si ha del rapporto fra Parte e Tutto. Così, la fazione corrisponde al gruppo la cui azione confligge con le necessità del Tutto, mentre il partito – il partito inteso attore politico come legittimo – è l'organizzazione che, pur esprimendo una parzialità, appare convergente con gli interessi del Tutto. Ma ovviamente, dobbiamo sempre avere ben presente che anche il Tutto- proprio come la Parte – non esiste 'oggettivamente', bensì solo come costruzione politica, solo come 'finzione'. E, dunque, il giudizio espresso sulla legittimità o meno di un'organizzazione di parte- ossia il fatto che essa sia vista come un partito legittimo o come una fazione illegittima – discende proprio dalla visione del Tutto che si condivide (ossia, conseguentemente, con l'idea di ciò che una Parte 'deve essere').

D'altronde, questo limite prospettico è emerso per molti versi anche nella discussione odierna. Nonostante ciascuno di noi riconosca la piena legittimità dei partiti, in alcuni degli interventi precedenti è emerso per esempio che la realtà dei partiti di oggi è sconcertante, che i partiti di oggi non sono effettivamente tali, che un «vero partito» dovrebbe fare ben altro (per esempio, rappresentare gli interessi della società, selezionare il ceto politico, costruire grandi visioni politiche). Il punto è cioè che ognuno di noi custodisce in cuor suo – del tutto legittimamente- un'immagine ben precisa di cosa sia (o di cosa dovrebbe essere) un «vero» partito, e questa immagine ha a che vedere quasi sempre con l'idea dei rapporti virtuosi fra Parte e Tutto che orienta – più o meno consapevolmente o esplicitamente- le nostre considerazioni. Col risultato che, con l'eccezione delle pochissime organizzazioni che si avvicinano all'ideale del «vero» partito, tutti gli altri partiti che pure si fregiano di questo nome (o vengono classificati in questa categoria) appaiono ai nostri occhi come partiti «falsi», ossia come consorterie, come gruppi clientelari che si nascondono dietro insegne più o meno nobili, come fazioni che perseguono

finalità di parte che nulla hanno a che vedere con il bene comune, l'interesse generale, l'interesse della nazione.

Probabilmente la difficoltà che rende 'intrattabile' il concetto di partito discende dal fatto che non riusciamo mai a identificare con chiarezza cosa sia un «vero» partito, e cioè che – detto brutalmente- non riusciamo mai a stabilire una volta per tutte quale sia la funzione esclusiva e specifica del partito, la funzione che distingue il partito da tutte le altre forme di organizzazione, più o meno settoriali, più o meno legittime. Storicamente, i partiti sono stati infatti tante cose, e spesso anche contrastanti fra loro, talvolta persino sconcertanti. D'altronde, anche se noi guardiamo agli spesso mitizzati «partiti di massa» del Novecento, e cioè se andiamo a esaminarne in profondità la struttura di quelli che pure riconosciamo essere stati «partiti di massa», scopriamo che si trattava di organizzazioni spesso persino abissalmente distanti l'una dall'altra. Se per esempio consideriamo l'organizzazione di due partiti che pure riteniamo «di massa», come il Partito Comunista Italiano e la Democrazia Cristiana, è possibile affermare che, sebbene possano essere entrambi definiti allo stesso modo, si trattava di organizzazioni fra loro molto diverse e che le logiche che operavano al loro interno erano solo molto parzialmente simili. Ciò non implica che la categoria del «partito di massa» non sia valida, o che non si debbano riconoscere differenze notevoli tra i 'vecchi' partiti di massa e i partiti di oggi. Ma suggerisce piuttosto che c'è qualcosa che rende sempre difficile ricondurre a unità, ossia a un unico modello e a un'unica funzione politica, il fenomeno partito. E questo è probabilmente qualcosa che ha molto a che vedere con quella 'partigianeria' che evocava il professor Lanchester.

Per ovviare a difficoltà di questo genere, possiamo certo adottare come guida – magari convenzionalmente – una specifica immagine del partito. Così, per esempio, possiamo ritenere che un «vero» partito sia solo quello che svolge la propria politica perseguendo l'autentico interesse della nazione, oppure quello che sa correttamente interpretare e difendere gli interessi di una classe, oppure quello che partecipa alle elezioni politiche con l'obiettivo di conquistare cariche pubbliche e posizioni di potere. Ognuna di queste scelte è ovviamente legittima, ma è anche chiaro che la definizione che diamo del partito – di cosa sia un partito e di quali siano le sue funzioni specifiche- discendono direttamente da una ben specifica immagine del Tutto, ossia dello spazio all'interno del quale collochiamo concettualmente la legittimità del partito. In altri termini, di tratta di una definizione irrimediabilmente connotata, in termini storici e ideologici, e ciò significa per esempio, che, se riteniamo che la caratteristica specifica del partito consista nella partecipazione ad elezioni competitive, dobbiamo paradossalmente escludere che siano partiti quelle organizzazioni che pure si definiscono in questo modo (come per esempio il Partito nazionale fascista o il Partito comunista cinese). Così, se certo dal punto di vista del lessico politologico optare per una definizione convenzionale del partito appare più che ragionevole, dal punto di vista di una storia dei concetti politici si tratta invece di una scelta infruttuosa: e ciò significa che invece dobbiamo riconoscere che cambia il modo in cui viene concepita la parte e che si modificano i margini di legittimità entro cui il partito viene a collocarsi; ma ciò implica anche la necessità di riconoscere che, di volta in volta, il ruolo della Parte si qualifica in relazione a un Tutto tutt'altro che uniforme, il quale anzi assume di volta in volta tratti molti differenti. La problematicità del concetto discende dunque dal fatto che non è sufficiente ricostruire come cambia il ruolo della Parte rispetto al Tutto, e dunque riconoscere che a certo punto alla Parte viene assegnato un ruolo legittimo in relazione al Tutto. Non è

sufficiente, per il semplice e ovvio motivo che, in politica, il Tutto non esiste: non è una realtà ‘oggettiva’, qualcosa che abbia una consistenza ‘materiale’, ma – come tutti i concetti politici- è sempre il risultato di una costruzione politica, è cioè una ‘finzione’ dottrinarica più o meno efficace, elaborata da filosofi, giuristi, ideologi, e utilizzata come strumento di battaglia nella contesa con altre forze. E ciò vuol dire innanzitutto che il Tutto si identifica di volta in volta con il popolo, con lo Stato, con la nazione, con la classe, con la razza. Ma vuol dire anche che la definizione di cosa è effettivamente un partito – un «vero» partito, e dunque un partito legittimo- dipende in gran parte da quale volto si attribuisce al Tutto.

È proprio sulla scorta di questa griglia – che considera le variazioni nel modo di concepire la Parte in connessione con le variazioni nel modo in cui viene pensato il Tutto- che ho cercato di ricostruire l’evoluzione del concetto di «partito», ricercandone le tracce anche prima che il partito in senso proprio prenda forma. Per evitare qualsiasi equivoco, e per tenermi il più possibile lontano da tentativi maldestri di utilizzare un concetto contemporaneo (e novecentesco) a proposito dell’intera storia occidentale, ho preferito adottare l’espressione «parte politica». *Partito*, almeno nei primi capitoli, tenta così di ricostruire proprio il modo in cui sono concepite nell’antichità, nel Medioevo e nella prima età moderna le parti politiche: parti che si rivendicano come ‘politiche’, e cioè che pretendono di fissare autonomamente il criterio della loro legittimità, il loro ruolo nella società. Così, anche se il partito viene legittimato solo a partire dalla fine del XVIII secolo, le parti politiche entrano nella riflessione occidentale molto prima. Mi sono spinto addirittura a ritrovare le origini della riflessione sulle parti politiche nell’Atene di Pericle: non tanto perché nell’Atene del V o del IV secolo dobbiamo riconoscere le tracce di una legittimazione delle organizzazioni partitiche (tracce che naturalmente non esistono), o perché dobbiamo considerare le *eterie* come prefigurazioni dei partiti moderni; quanto perché già in questa fase le parti politiche iniziano a entrare nella riflessione politica come problema, come minaccia da scongiurare. Come dice Platone nella *Repubblica*, quando parla delle *poleis* reali, ogni città appare socialmente ed economicamente divisa in due parti: e da quel momento in avanti possiamo forse sostenere che il problema della filosofia politica diventa quello di pensare il Tutto in modo tale da comporre le Parti, e cioè in modo tale da evitare l’emergere di organizzazioni di parte che possano mettere in crisi l’ordine della città.

A questo punto, in vista della conclusione del mio intervento, dovrei quantomeno cercare di raccogliere le molte sollecitazioni che sono emerse nel corso del dibattito, ma purtroppo il tempo a disposizione non mi consente di considerare in modo esauriente gli interrogativi che mi sono stati indirizzati. Posso però sicuramente notare che molte delle osservazioni che ho avuto modo di ascoltare sono del tutto pertinenti, e se potessi cercherei per esempio di colmare alcune lacune, aggiungendo per esempio una doverosa menzione per il contributo di Gerhard Leibholz, opportunamente segnalato da Lanchester. Le preziose annotazioni di Luca Borsi mi suggerirebbero inoltre di ridimensionare (senza però abbandonare del tutto) l’affermazione secondo cui la contesa intorno al profilo del Partito Nazionale Fascista, sviluppatasi tra gli anni Venti e Trenta, si risolse con la sconfitta dei giuristi «impegnati» del regime, sostenitori della tesi della piena costituzionalizzazione del Gran Consiglio. Non posso però assolutamente aggirare le insidiose domande che verso la fine del suo intervento poneva Oreste Massari, e che – semplificando – sono domande di questo tipo: *Possiamo fare a meno dei partiti politici? I partiti hanno un futuro o sono destinati a una rapida estinzione? E di quali partiti abbiamo bisogno nel XXI secolo?* Queste sono proprio le stesse domande che mi hanno accompagnato durante la stesura di

Partito, e che per molti versi sono ravvisabili – seppure solo in filigrana – nelle sue pagine. Ma a queste domande nel volume non ci sono vere risposte. Non ci sono risposte perché, dopo aver ripercorso duemilacinquecento anni di storia, sarebbe stato davvero eccessivo pretendere di gettare lo sguardo addirittura oltre questo primo scorcio del XXI secolo, per cercare di intravedere cosa ci riserva il futuro. Ma probabilmente non ci sono risposte anche perché – e chiudo il mio intervento con questa battuta- la collana che ospita *Partito* si chiama «Lessico della politica». Per parlare del partito di domani (e forse anche del partito di oggi) sarebbe invece necessaria una nuova collana. Una collana che – rispecchiando fedelmente lo *Zeitgeist* contemporaneo- dovrebbe probabilmente chiamarsi «Lessico dell'antipolitica».

Fulco Lanchester

Grazie. Nel ringraziare tutti i relatori ed i due autori in un incontro interessante su un tema estremamente complesso vorrei ribadire che si è cercato di evidenziare – in primo luogo- la differenziazione tra il ‘fenomeno partigiano’, presente in ogni epoca storica e l’istituzione partito politico. In secondo luogo che l’istituzione partito politico – tipica dello Stato moderno e contemporaneo- diviene tale solo quanto i “grandi partiti” divengono “piccoli” e perdono il carattere di fazioni.

Osservava Maranini negli anni Venti che anche negli ordinamenti autoritari o totalitari esista sempre una bipartecipazione.

Però l’elemento essenziale per gli ordinamenti costituzionali e rappresentativi è il pluralismo partitico, *la libertà e l’equilibrio*. Ed è questo stesso problema che nel 1925 portò Gaetano Mosca ad alzarsi in Senato per esprimere il suo dissenso, unico a votare contro – parlando, al disegno di legge sul Primo Ministro e Segretario di Stato.

L’alternativa, ieri come oggi, è quella di uscire fuori dall’ordinamento, liberale oligarchico, per lui, ma liberale e democratico per noi. In sostanza dalle due opere di cui abbiamo discusso si evidenzia un fatto sostanziale: che senza partiti politici – che siano ‘leggeri’, o che siano ‘pesanti’ – senza partiti politici una democrazia rappresentativa non può esistere. Le alternative sono Singapore ovvero la *governance* delle società per azioni, in cui c’è chi ha la ‘maggioranza’ che ha una ‘maggioranza di azioni’ o non fa partecipare nessun altro; oppure la struttura burocratica del partito cinese, con un meccanismo cooptativo e di decisione tutt’affatto particolare.

Per gli istituzionalisti, storici del diritto, scienziati della politica ed in particolare i costituzionalisti potersi situare e vedere diacronicamente come il ruolo del partito politico sia fondamentale permette anche di verificare come la liquefazione del nostro sistema partitico nel 2013 segni un pericoloso salto di qualità nella trasformazione del nostro ordinamento in una democrazia che può essere meramente ‘elettorale’, o ‘apparente’. Che è uno degli elementi del cosiddetto *Rollback*, ovvero del riflusso democratico, sottolineato da Larry Diamond nel 2006-2007 su *Foreign Affairs*, e cioè la ripresa delle impostazioni di Huntington, per cui la democrazia non è mai un fine raggiunto ma è un fine tendenziale, che può anche avere dei riflussi.

Ed è su questo che noi possiamo concludere, ringraziando affettuosamente i due autori che ci hanno dato la possibilità non soltanto di dibattere su un tema, ma anche di riflettere sui pericoli del futuro; perché da queste opere si può individuare quelle che sono le alternative che sono di fronte a noi.

PROFILI SOSTANZIALI E PROCEDURALI DELLA DISCIPLINA DEI REATI MINISTERIALI

di Matteo Pati*

SOMMARIO: 1. La qualificazione dei reati ministeriali prima e dopo la revisione costituzionale del 1989. – 2. Cenni sulla procedura di attivazione della responsabilità penale dei membri del Governo ante riforma. Le ragioni della revisione. – 3. L'attuale procedimento per i reati ministeriali. Il problema della conflittualità tra organi parlamentari e organi della giurisdizione.

1. La qualificazione dei reati ministeriali prima e dopo la revisione costituzionale del 1989

E' preferibile che l'esame specifico delle modalità di attivazione della responsabilità penale dei membri del Governo nell'ordinamento italiano, prenda le mosse dalla nozione di "reati ministeriali", che già in epoca statutaria ¹ ha suscitato controversie dottrinali – tuttora non sopite – circa la determinazione dei suoi esatti confini.

In vigenza della Carta ottriata del 1848 il dibattito dottrinale si articolava in tre orientamenti fondamentali ². Il primo, c.d. del diritto penale comune, riconnetteva necessariamente le figure dei reati ministeriali alle fattispecie della legislazione penalistica allora vigente ³, prospettando, a differenza dei sostenitori delle altre due tesi, la possibilità di una giurisdizione ripartita tra organi della magistratura ordinaria e Alta Corte di giustizia, a seconda della qualificazione, funzionale o meno, dell'illecito ⁴.

Il secondo indirizzo, c.d. costituzionalistico, riconosceva l'autonomia delle ipotesi di responsabilità penale ministeriale, slegate da qualificazioni puramente penalistiche, considerando attivabile la procedura di messa in stato d'accusa sulla base di una valutazione politica discrezionale dell'Assemblea rappresentativa ⁵.

Il terzo orientamento, c.d. del reato politico, al fine di giustificare la deroga alla ordinaria giurisdizione rinveniva l'elemento qualificante il reato ministeriale nell'intento politico dell'agente ⁶.

Attualmente, il carattere penale degli illeciti ministeriali e la necessità di fare riferimento alla legislazione criminale comune, già pacifica in vigenza dell'originario disposto dell'art. 96, Cost. ⁷, è assolutamente fuori di dubbio. Ciò alla luce della *ratio* complessiva della revisione

* Dottorando di ricerca in "Diritto pubblico, comparato e internazionale" presso l'Università "Sapienza" di Roma.

¹ Per approfondimenti sul modello statutario di "giustizia politica", v. E. Furno, *Lineamenti della responsabilità penale ministeriale*, Padova, Cedam, 1997, pp. 37 ss.; P. Dell'anno, *Il procedimento per i reati ministeriali*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 1 ss.

² Per l'illustrazione del dibattito dottrinale in vigenza dello Statuto Albertino, v. E. Furno, ult. op. cit., pp. 1 ss.; G. Scarlato, *I reati ministeriali*, Padova, Cedam, 1982, pp. 41 ss.

³ V., *ex plurimis*, L. Palma, *Corso di Diritto costituzionale*, II, Firenze, Pellas, 1883-1885, pp. 567 ss.

⁴ Cfr. P. Dell'anno, op. cit., pp. 1 e 2. Per approfondimenti sui casi Giolitti, Crispi e Nasi, v. L. Carlassare, *Reato ministeriale e funzione del Parlamento nel procedimento d'accusa*, in *Processo Lockheed*, supplemento a *Giur. Cost.*, 1979, pp. 261 ss.; E. Furno, op. cit., pp. 44 ss.

⁵ V., tra gli altri, Teixeira De Mattos, *Accusa parlamentare e responsabilità ministeriale*, Milano, Vallardi, 1909, *passim*.

⁶ V., per tutti, G. Arangio Ruiz, *Istituzioni di Diritto costituzionale italiano*, Torino, Bocca, 1913, pp. 661 ss.

⁷ Cfr. G. Di Raimo, *Reati ministeriali e presidenziali*, in *Enc. Dir.*, XXXVIII, Milano, 1987, pp. 1134; G. Scarlato, *Reati ministeriali*, in *Enc. Giur.*, XXVI, Roma, 1991, p. 2. I due autori sostengono anche l'inclusione nel novero dei reati di cui

costituzionale del 1989, che ha voluto “normalizzare” il perseguimento della responsabilità ministeriale, devolvendone la cognizione alla giurisdizione ordinaria. Permangono, tuttavia, diverse opinioni dottrinali in merito all’esatta individuazione della nozione di reati ministeriali, in ragione del fatto che, pur essendo mutata la normativa procedurale, gli aspetti sostanziali restano tuttora pressoché impregiudicati e bisognosi di chiarificazione.

Gli orientamenti della ricerca sul tema sono riconducibili a due filoni teorici generali: quelli della “tesi funzionale” e della “tesi politica”.

Il primo filone pone a presupposto della qualificazione del reato ministeriale la corretta interpretazione dell’inciso «commessi nell’esercizio delle loro funzioni», presente sia nella originaria versione della disposizione costituzionale sia nella sua nuova formulazione ⁸.

Qui è possibile collocare la dottrina della c.d. “contestualità cronologica”. Tale approccio individua l’elemento determinante la ministerialità del reato nella sussistenza di una relazione di contestualità temporale tra l’espletamento delle funzioni istituzionali e la condotta delittuosa, indipendentemente dal fatto che questa sia integrata da un atto d’ufficio o privato, rilevando unicamente la connessione cronologica con l’attività funzionale ⁹.

La tesi è stata criticata, soprattutto perché non è parso che la locuzione «commessi nell’esercizio delle loro funzioni» nelle disposizioni codice penale “denoti sempre un rapporto di mera coincidenza temporale e non esprima anche l’idea di una condizionalità strumentale tra l’esercizio in senso generico delle funzioni e la condotta lesiva”. Tutto questo in ragione del fatto che la legislazione penale “in tanto fa di tale requisito un elemento costitutivo del particolare reato, in quanto l’esercizio delle funzioni conferisce all’agente un mezzo lesivo tipico” ¹⁰.

Altri rilievi critici concernono due questioni peculiari. Da un lato, la eccessiva restrittività della tesi del Chiarotti, dal momento che essa esclude dal novero dei reati ministeriali quelli di corruzione e concussione – “reati tradizionalmente considerati ministeriali” ¹¹ –, potendo tali fattispecie realizzarsi presso luoghi privati al di fuori di qualsiasi contestualità cronologica con l’attività funzionale. Dall’altro, per il fatto che la suddetta tesi si mostra troppo estensiva nelle sue conseguenze logiche; sicché in forza delle sue premesse si potrebbe giungere “alla conclusione, palesemente ridicola, di attribuire il crisma della ministerialità al reato di violenza carnale consumato dal Ministro all’interno del suo ufficio ai danni di una signora che stava

all’art. 96 delle contravvenzioni e dei delitti colposi (in senso concorde anche F. Pierandrei, *Corte costituzionale*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, p. 1027). *Contra*, v. A. Pizzorusso, *I reati ministeriali*, in *Riv. trim. dir., pubbl.*, 1975, p. 1715.

⁸ Recitava il vecchio testo dell’art. 96: «Il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Ministri sono posti in stato d’accusa dal Parlamento in seduta comune per reati commessi nell’esercizio delle loro funzioni». In seguito alla revisione costituzionale intervenuta con la L. cost. n. 1 del 1989, è ora così formulato: «Il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell’esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione del Senato della Repubblica o della Camera dei Deputati, secondo le norme stabilite con legge costituzionale». Nel vecchio testo dell’art. 96, l’omissione dell’articolo determinativo «i» prima della parola «reati» era stata interpretata da alcuni commentatori nel senso di doversi distinguere condotte delittuose da sottoporre alla giurisdizione costituzionale, da altre rientranti nella giurisdizione ordinaria (in questo senso, v. M. Angelini, *Rilievi sui reati ministeriali*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1994, p. 632; A. Pizzorusso, op. cit., p. 1715. *Contra*, tra gli altri, G. Di Raimo, op. cit., p. 1145).

⁹ V. F. Chiarotti, *La giurisdizione penale della Corte costituzionale*, in *Rivista di diritto e procedura penale*, 1957, cit., p. 543. Con l’autore concorda E. Lignola, *Note in tema di responsabilità del Presidente della Repubblica*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1960, pp. 415 ss.

¹⁰ V. G. Di Raimo, op. cit., p. 1136.

¹¹ Come sottolinea G. Scarlato, op. ult. cit., p. 2, se se ne escludesse la ministerialità, “si verrebbe a prevaricare a tutto il retroterra storico dell’istituto, che reca precedenti in tal senso inequivocabili: a mero titolo d’esempio possiamo rammentare la *Chartre* francese del 14.6.1814 (modello costituzionale che influenzò notevolmente il nostro ordinamento Albertino), che all’art. 56 circoscriveva l’accusa parlamentare dei Ministri solo a «*faits de trahison ou de concussion*»”.

ricevendo”¹², nonché all’omicidio colposo commesso dal Ministro ai danni di un dipendente del suo dicastero¹³, per il solo fatto della sussistenza di un nesso di coincidenza temporale con l’esercizio delle funzioni.

Sempre nel solco del filone teorico che guarda al reato ministeriale come illecito penale funzionale, si collocano le opinioni di coloro che riconoscono quale criterio definitorio l’abuso dell’esercizio delle funzioni in connessione causale con l’attività ministeriale¹⁴ e, per questa via, considerano ministeriale il reato commesso dal Ministro con abuso “della carica che ricopre e dell’autorità e del potere che essa gli conferisce”¹⁵, ovvero mediante “un non retto uso dei propri poteri nell’ambito della sua competenza”¹⁶. A questi autori, tuttavia, è stata contestata l’insufficienza del criterio dell’«abuso» all’individuazione di “tutti i casi in cui si riveli l’intenzione del pubblico ufficiale di deviare il potere dalla sua causa tipica”, dal momento che “esso lascia fuori dell’ambito dell’art. 96, Cost. l’abuso della qualità o della posizione [...] in cui manca anche la sola prospettazione di un deviato od omesso esercizio funzionale e che si pone come mera violazione del dovere”¹⁷.

Vi è chi, invece, definisce onnicomprensivamente le fattispecie di cui all’art. 96, Cost., come reati commessi “più che nell’esercizio delle pubbliche funzioni, grazie alla presenza di quelle funzioni”¹⁸; ovvero considera illeciti dei Ministri quelli “compiuti a causa o in occasione delle attività ministeriali o in connessione con esse, nonché naturalmente i reati previsti per tutti coloro che esercitano funzioni o servizi pubblici: quelli, quindi, che non potrebbero essere perpetrati se non ricoprendo la carica di Ministro e che i cittadini come tali non sarebbero in grado di compiere”¹⁹. L’interpretazione ampia della disposizione costituzionale da parte di questi autori, peraltro, prescindendo dal riferimento necessario alle nozioni penalistiche, risulta tanto indeterminata e generica da comportare un’individuazione piuttosto arbitraria del reato ministeriale²⁰.

Altra dottrina, muovendo da quest’ultimo rilievo, offre una ricostruzione degli illeciti *ex art.* 96, Cost., traendo i criteri distintivi fondamentali dalle norme codicistiche. A fronte della titolarità di pubbliche funzioni in capo al Ministro, sono da considerarsi ministeriali “i reati in cui la qualità soggettiva di pubblico ufficiale assume, secondo i casi, rilevanza costitutiva o modificativa della punibilità”. In questo senso, tra le disposizioni del codice penale, a parere del Di Raimo, quella di parte generale dell’art. 61 n. 9 c.p. – che prevede quale circostanza aggravante «l’aver commesso il fatto con abuso dei poteri, o con violazione dei doveri inerenti a una pubblica funzione» – risulta idonea ad esprimere “unitariamente il riflesso della qualità soggettiva sulla struttura oggettiva dei diversi fatti che il legislatore descrive volta per volta nella loro varietà fenomenica”. La norma, pertanto, in quest’ottica assurge a “criterio che disegna il *genus* di tutte le condotte la cui punibilità è condizionata dalla qualità di pubblico ufficiale del

¹² Così G. Scarlato, op. ult. cit., p. 2.

¹³ L’esempio è di G. Di Raimo, op. cit., p. 1136.

¹⁴ Cfr., tra gli altri, G. Leone, *Lineamenti di diritto processuale penale*, Napoli, Jovene, 1956, p. 555.

¹⁵ V. O. Ranelletti, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Milano, Giuffrè, 1949, p. 117.

¹⁶ L. Preti, *Il Governo nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1954, p. 49.

¹⁷ Cfr. G. Di Raimo, op. cit., p. 1135.

¹⁸ V. P. Barile, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1991, p. 215.

¹⁹ V. F. Pierandrei, op. cit., p. 1026. L’autore altrove definisce il reato ministeriale anche come quello commesso “dal Ministro in quanto tale, cioè traendo profitto dalla posizione occupata” (p. 1016).

²⁰ Cfr. G. Di Raimo, op. cit., p. 1135.

soggetto agente”, così da consentire all’autore di definire reato ministeriale l’illecito del Ministro “compiuto con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti all’ufficio ricoperto” ²¹.

Della tesi appena illustrata si è avversata, innanzitutto, l’improprietà di un procedimento ermeneutico che giunga all’esegesi della disposizione costituzionale dell’art. 96, Cost., muovendo da una norma primaria in materia di aggravanti penali ²². In secondo luogo, si è obiettato come l’estensione della qualificazione di reato ministeriale a tutte le fattispecie criminali in cui il pubblico ufficiale è soggetto agente, comporti un’assimilazione troppo vaga tra la figura del Ministro e quella del pubblico funzionario, “il cui contrasto con la *ratio* della norma costituzionale è palmarmente ravvisabile” ²³. Pertanto, onde tenere in debito conto la peculiarità della figura di membro del Governo all’interno del sistema costituzionale, è stata prospettata una nozione di reato ministeriale come fattispecie integrata “dall’abuso dei poteri o dalla violazione dei doveri specifici del Ministro” ²⁴ – inclusiva anche di condotte delittuose commesse *a causa* dell’esercizio delle funzioni ²⁵ –, facendo emergere, per questa via, “l’impronta politicamente più caratterizzante” dell’illecito, non riducibile ai soli canoni puramente penalistici ²⁶.

A fronte di quanto finora detto, risultano comprensibili le ragioni della dottrina appartenente al filone, per così dire, “politico”, che vede, appunto, nella politicità del delitto ministeriale il *quid pluris* che lo contraddistingue. In ciò risiederebbe, in questa prospettiva, la giustificazione della devoluzione della materia alla giurisdizione costituzionale, prima della riforma del 1989, e oggi della deroga all’*iter* processuale ordinario, nonché della valutazione autorizzatoria parlamentare.

Alcuni autori ²⁷, per questa via, considerano ministeriali i reati qualificabili come delitti politici dal punto di vista oggettivo e/o soggettivo ai sensi del comma terzo dell’art. 8 c.p. ²⁸, “tali da mettere in pericolo la costituzione stessa dello Stato” ²⁹. Altri ancora, onde restringere il campo,

²¹ Cfr. G. Di Raimo, op. cit., pagg. 1136-1138; adesivamente, G. Zagrebelsky, *Procedimento e giudizi d'accusa*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, p. 907.

²² Cfr. L. Carlassare, op. cit., p. 269. L’autrice ritiene preferibile, piuttosto, muovere, anziché dall’art. 61 n. 9 c.p., “dalla ricostruzione del delitto di infedeltà caratterizzato da una condotta consistente nell’abuso di potere o nella violazione del dovere collegati all’ufficio”, in modo tale che, “individuata l’essenza comune di questi reati nella violazione del dovere di fedeltà”, si possa inquadrare il procedimento per i reati ministeriali in un’ottica di ripristino “del rapporto fiduciario tra governanti e governati”.

²³ V. G. Scarlato, op. ult. cit., p. 3. A detta di questo autore, l’ampiezza della formula così interpretata sarebbe tale da considerare ministeriale, per esempio, anche il reato ex art. 361 c.p. (omessa denuncia di reato da parte del pubblico ufficiale). In senso analogo, cfr. M. Angelini, op. cit., pp. 632 ss.

²⁴ V. la critica di L. Carlassare, *Il Consiglio dei ministri. Art. 96*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1994, p. 502 e 503 nt. 16 che sottolinea come restringendo la nozione di reato ministeriale alle sole funzioni specifiche si rischia di “espungere dalla categoria proprio i casi più gravi, pericolosi e significativi”.

²⁵ Ciò al fine di non escludere la ministerialità di fattispecie criminose (come il reato di corruzione impropria) integrate da un esercizio, sì, corretto di attribuzioni determinate ma, tuttavia, strettamente connesso con un fatto criminoso. Si è, pertanto, suggerito di contrapporre “a un certosino, ma pedantesco esegeticismo imbevuto di literalità” [...] “un sensato sforzo di penetrazione dello spirito della norma nell’intento di coglierne l’autentica complessità morfologica, al di là del suo «sibillismo» verbale”(v. G. Scarlato, op. ult. cit., pp. 3 e 4).

²⁶ Cfr. G. Scarlato, op. ult. cit., pp. 3 ss.

²⁷ Cfr., tra gli altri, C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1967, p. 474; V. Manzini, *Trattato di diritto penale italiano*, I, Torino, Utet, 1950, p. 449; P. Virga, *I reati ministeriali*, in *Jus*, 1954, pp. 80 ss.; L. Sinagra, *Sul processo penale costituzionale*, Roma, Edizioni ricerche giuridiche, 1966, pp. 20 ss.

²⁸ La disposizione stabilisce che «è delitto politico ogni delitto, che offende gli interessi politici dello Stato, ovvero un diritto politico del cittadino. E’ altresì considerato delitto politico il delitto comune determinato, in tutto o in parte, da motivi politici».

²⁹ V. P. Virga, op. cit., p. 83.

sostengono che il tratto distintivo delle fattispecie previste dall'art. 96, Cost. sia da rintracciarsi nella lesione di un bene politico o nella presenza di un movente politico del Ministro ³⁰. Vi è anche chi riconosce il reato ministeriale nella condotta delittuosa, commessa dal Ministro non come vertice gerarchico di un dicastero bensì quale organo di direzione politica dello Stato ³¹, ovvero mediante “abuso del potere di formazione ed attuazione della politica generale”, pregiudizievole di interessi politici dello Stato ³².

Le critiche mosse a tali approcci involgono, in primo luogo, la correttezza del riferimento normativo all'art. 8, comma 3, c.p. E' stato fatto notare, infatti, come “la sostanziale variabilità dei significati in relazione ai diversi contesti applicativi” privi l'interprete del “puntello di una sicura nozione codicistica”, rendendo difficoltoso rinvenire “una linea precisa di demarcazione tra reato comune e reato politico” ³³.

In secondo luogo, la distinzione dei reati ministeriali dai reati comuni, effettuata sulla base della lesione di un interesse politico, è stata considerata potenzialmente foriera di notevoli “inconvenienti, derivanti dall'assumere la nozione di reato politico in relazione a tutte le ipotesi previste dall'art. 8 c.p.”. ³⁴ Peraltro, appare poco verosimile pensare che ogni qual volta un membro del Governo commette un reato agisca per un movente politico e non anche per un tornaconto personale ³⁵.

Non regge neppure la tesi del Riccio, che esclude la ministerialità per gli illeciti perpetrati nell'espletamento di funzioni amministrative del Ministro sulla base di un'interpretazione dell'art. 96, Cost., fondata sulla sua mera collocazione all'interno della Carta costituzionale. La disposizione suddetta, poiché immediatamente successiva all'art. 95 – il quale prenderebbe in considerazione, a parere dell'autore, la responsabilità dei Ministri solo in quanto titolari di funzioni politiche di governo –, dovrebbe, perciò, intendersi nel senso di restringere la categoria dei reati ministeriali, ricomprendendovi le sole condotte commesse dal Ministro come organo di direzione politica dello Stato. In verità, il comma 2 dell'art. 95 ritiene responsabili i Ministri, oltre che «collegialmente degli atti del Consiglio dei Ministri», anche «individualmente degli atti dei loro dicasteri», con ciò rendendo palese l'insostenibilità dell'assunto ³⁶.

Il Pizzorusso, tuttavia, sostiene che la responsabilità penale ministeriale *ex* art. 96 vada distinta sia da quella scaturente dal dettato dell'art. 95, Cost., che, a suo parere, è da considerarsi di tipo politico, sia da quella giuridico-penale ordinaria. Questa ulteriore forma di responsabilità di “tipo intermedio” si atteggia, dunque, come una sorta di “semi-immunità”, la cui ragion d'essere risiede nell’“interesse della collettività a che l'azione del governo si svolga senza intralci indebiti o quanto meno non indispensabili”. Ciò, a detta dell'autore, giustifica(va) la deroga all'ordinaria giurisdizione mediante la considerazione del “motive tendente alla tutela di un interesse generale”, in cui si manifesta la particolare “coloritura politica” del reato ministeriale, la cui valutazione è da compiersi sulla base di “un giudizio, necessariamente politico, circa la rilevanza

³⁰ Cfr. M. Gianturco, *I giudizi penali della Corte costituzionale*, Milano, 1965, p. 63.

³¹ Cfr. S. Riccio, *Il processo penale avanti alla Corte costituzionale*, Napoli, 1955, p. 95.

³² Cfr. C. Taormina, *Procedimenti e giudizi d'accusa*, Milano, 1978, p. 170.

³³ Cfr. G. Di Raimo, op. cit., p. 1142, che ripercorre le “tappe” interpretative di politica legislativa della disposizione citata a partire dalla sua entrata in vigore.

³⁴ Cfr. L. Carlassare, *Reato ministeriale*, cit., p. 271.

³⁵ In questo senso, L. Ciuffoli, *I reati ministeriali*, in *Giust. Pen.*, 1995, p. 307.

³⁶ Cfr. G. Scarlato, op. ult. cit., p. 6; F. Chiarotti, op. cit., p. 900; F. Pierandrei, op. cit., p. 1027; G. Di Raimo, op. cit., p. 1143. Quest'ultimo autore sottolinea anche che sarebbe “sufficiente rammentare, del resto, la stessa enucleazione di una categoria intermedia di atti definiti di «alta amministrazione» [...], che la maggior parte della dottrina considera atti di governo”, per smentire la tesi in esame.

sociale dell'interesse in questione, mediante la sua comparazione con tutti gli altri interessi che risultano con esso contrastanti, oppure che si presentano a pari titolo meritevoli di tutela" ³⁷.

Al superamento delle ambiguità, relative alla definizione di interesse collettivo ³⁸ quale criterio determinante la ministerialità, è orientata la tesi della Carlassare. Costei offre una nozione circoscritta dei delitti funzionali dei Ministri, tale da sottrarsi "il più possibile alle incertezze, alle ambiguità e alle utilizzazioni distorte, prospettando il reato ministeriale come quello in cui il comportamento è determinato da un fine, da un interesse pubblico collegato alla funzione". Quest'ultima, peraltro, deve essere tale da costituire "lo scopo, la ragione, la spinta al compimento dell'atto" delittuoso. Solo grazie alla sussistenza di un rapporto di stretta correlazione tra l'illecito, la funzione ministeriale e l'interesse perseguito, infatti, sarebbe possibile "rendere più oggettivo e meno manovrabile il movente" del fine pubblico, di modo che l'esonero di responsabilità non sia più tale da apparire come "un odioso privilegio, in quanto chiaramente finalizzat[o] alla tutela della funzione" ³⁹.

Con tali argomentazioni l'autrice si riproponeva, prima della revisione costituzionale, di individuare la ragione alla base dell'intervento parlamentare in funzione d'accusa, considerando la sussistenza dell'interesse pubblico quale causa di giustificazione dello stato di necessità *ex* art. 54 c.p. ⁴⁰ Successivamente alla entrata in vigore della L. cost. n. 1 del 1989, invece, ravvisava nelle scriminanti previste dall'art. 9, comma 3 ⁴¹ ulteriori elementi a sostegno del suo approccio restrittivo, dovendosi considerare ministeriali unicamente i reati per i quali la Camera competente avesse ritenuto sussistenti i criteri enunciati dalla disposizione appena citata ⁴².

Alle tesi del Pizzorusso e della Carlassare si è obiettato che, anche tralasciando le difficoltà di accertare la natura del fine politico senza l'espletamento di un'istruttoria approfondita ⁴³, individuare l'interesse pubblico perseguito nella commissione dell'illecito quale criterio qualificante i reati ministeriali comporterebbe l'esclusione da questa categoria dei delitti di corruzione e concussione, nei quali il fine collegato alla funzione non sarebbe certo ravvisabile ⁴⁴. Per quanto riguarda i pochi residuali reati ministeriali ⁴⁵, peraltro, bisognerebbe ammetterne

³⁷ Cfr. A. Pizzorusso, op. cit., pp. 1716 ss.

³⁸ Come lo stesso Pizzorusso sottolinea, "i casi che possono concretamente risultare compresi in questa categoria sono evidentemente molto diversi tra loro" e non "tutti meritevoli di tutela, giacché in taluni casi essi presentano i caratteri che li avvicinano agli interessi pubblici, in altri particolarità che li rendono simili agli interessi individuali di tipo egoistico" (cfr. A. Pizzorusso, op. cit., pp. 1724-1725).

³⁹ Cfr. L. Carlassare, op. ult. cit., pp. 272 ss.

⁴⁰ Cfr., ancora una volta, L. Carlassare, op. ult. cit., p. 283.

⁴¹ L'art. 9, comma 3 della L. cost. n. 1 del 1989 prevede che la Camera competente possa, "a maggioranza assoluta dei suoi componenti, negare l'autorizzazione a procedere ove reputi, con valutazione insindacabile, che l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo".

⁴² Cfr. L. Carlassare, *Il Consiglio dei Ministri*, cit., p. 501; In senso concorde, v. E. Furno, op. cit., p. 220, il quale sostiene che "se l'azione penale è paralizzata dalla presenza di «un interesse costituzionalmente rilevante» e/o di un «preminente interesse pubblico», vuol dire che tali interessi sono stati ritenuti prioritari e prevalenti rispetto all'esercizio della giurisdizione e la qualifica di ministeriale spetta, quindi, esclusivamente a quei reati, per i quali si possa fondamentalmente opporre il perseguimento di tali interessi".

⁴³ Cfr. G. Di Raimo, op. cit., p. 1145, che sottolinea come "l'esistenza del fine politico [...] è cosa che può apparire immediatamente o restare a lungo latente o ricevere apprezzamenti contrastanti, con il risultato che la fisionomia del reato e, insieme, la competenza del giudice scaturiscono stabilmente solo dalla sentenza definitiva"; in senso analogo, R. Moretti, *La Corte costituzionale. La disciplina del procedimento nei giudizi sulle accuse. Art. 137*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1994, pp. 620 ss.

⁴⁴ In questo senso, L. Ciuffoli, op. cit., p. 311; A. Ciancio, *Il reato ministeriale. Percorsi di depoliticizzazione*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 41.

la non perseguibilità, dal momento che, ove fossero riconosciuti tali, sarebbero automaticamente giustificati ⁴⁶.

Ritiene di sottrarsi a tale ultimo rilievo la recente dottrina, che considera ministeriali non soltanto i reati commessi per la tutela di interessi prioritari bensì anche i delitti perpetrati in violazione degli stessi interessi, che esonerano dalla responsabilità penale il Ministro che li abbia perseguiti positivamente, quasi che le esimenti di cui all'art. 9, terzo comma della L. cost. n. 1 del 1989 costituiscano una sorta di moderna ragion di Stato. Pertanto, in ciò risiederebbe la *ratio* della scelta del Legislatore di “conservare una residua «specialità» – altrimenti ingiustificabile – agli illeciti ministeriali” e, conseguentemente, il c.d. Tribunale dei Ministri sarebbe competente a conoscere unicamente di “quei reati in cui appare fondato e/o verosimilmente tale il problema del bilanciamento tra la condotta ministeriale ed i prioritari interessi pubblici perseguiti e/o, al tempo stesso, violati dal Ministro” ⁴⁷.

Non è mancato, tuttavia, chi ha riscontrato una “discrasia” tra i risultati interpretativi dell'indirizzo “politico” e l'avvenuta «depoliticizzazione» del procedimento penale contro i Ministri, che ha privato i reati ministeriali “della connotazione politica che essi presupponevano nel vigore del vecchio rito e attraverso cui si distinguevano dagli illeciti puramente funzionali dei Ministri” ⁴⁸. La responsabilità ministeriale fondata dall'art. 96, Cost. come formulato *ante* riforma, in altre parole, sarebbe stata “autonoma”, nonché “tipica” e “ulteriore”, rispetto a quella risultante dal combinato disposto degli artt. 28 (che sancisce il principio di responsabilità di tutta la pubblica amministrazione) e 95, Cost. (che prevede specificamente la responsabilità giuridica ministeriale) ⁴⁹.

La sussistenza di una “coloritura politica” peculiare dei reati ministeriali non può più sostenersi in seguito alla revisione costituzionale. La L. cost. n. 1 del 1989, infatti, devolvendo la cognizione dei crimini commessi dai Ministri alla magistratura ordinaria, ha determinato “una depoliticizzazione dello stesso reato ministeriale, così da adeguare la definizione costituzionale degli illeciti penali dei Ministri alla natura che tali reati erano venuti ad acquisire nella prassi” ⁵⁰. La devoluzione alla magistratura ordinaria, allo scopo di equiparare il regime processuale dei Ministri a quello dei comuni cittadini, ha necessariamente comportato la riconduzione dei reati ministeriali alle fattispecie penali comuni. Tale attribuzione, tuttavia, è stata bilanciata – onde porre al riparo l'organo governativo da strumentalizzazioni politiche – attraverso il mantenimento della fase autorizzatoria parlamentare, finalizzata all'accertamento della sussistenza dei parametri previsti dall'art. 9, comma 3, L. cost. n. 1 del 1989, la cui valutazione esorbita dall'apprezzamento del giudice ordinario in ragione della sua politicità intrinseca ⁵¹.

⁴⁵ Cfr. G. Di Raimo, op. cit., p. 1144, che rileva come, poiché ad opera della causa di giustificazione verrebbe esclusa la stessa antigiuridicità del fatto, “reati ministeriali sarebbero, a rigore, solo quelli non giustificati dal Parlamento (un gruppo sparuto e in pratica pressoché inesistente)”.

⁴⁶ Cfr. G. Zagrebelsky, op. ult. cit., p. 909; M. Angelini, op. cit., p. 626, che afferma come “più che un reato ministeriale, viene individuato invece l'esatto contrario, e cioè l'assenza di simili reati”.

⁴⁷ V. E. Furno, op. cit., pp. 231 ss.; In senso analogo, C. Murgia, *La giustizia politica in Italia e Francia*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 143 ss.

⁴⁸ Cfr. A. Ciancio, *Commento all'art. 96 della Costituzione italiana*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, p. 1869.

⁴⁹ In questo senso, A. Ciancio, *Il reato ministeriale*, pp. 63 ss.

⁵⁰ V. A. Ciancio, op. ult. cit., pp. 139-140.

⁵¹ Cfr. P. Dell'anno, op. cit., pp. 38 ss. L'autore mette però in guardia sulla, a suo dire, paradossale attribuzione al pubblico ministero della delibazione iniziale sulla ministerialità del reato ai sensi dell'art. 6, L. cost. 1/1989 (p. 39).

A fronte di quanto detto, attualmente appare possibile condividere le conclusioni di quella recente dottrina, la quale ritiene che “il concetto di reato ministeriale sia ormai tanto esteso da comprendere [...] qualsiasi violazione del diritto penale rispetto alla quale la presenza della funzione ministeriale ha svolto un ruolo determinante”⁵². E’, pertanto, il nesso connettivo tra l’esercizio delle funzioni e la condotta delittuosa il criterio dirimente⁵³, ritenuto tale anche dalla giurisprudenza di legittimità.

La Corte di Cassazione, infatti – originariamente orientata ad una lettura della locuzione «commessi nell’esercizio delle loro funzioni» nel senso di ritenere ministeriale il delitto “commesso nell’ambito di atti e provvedimenti posti in essere nell’espletamento dei compiti attribuiti dalla legge al Ministro”⁵⁴ –, ha recentemente ritenuto necessaria alla ricostruzione della nozione di reato ministeriale la sussistenza di “un rapporto di oggettiva connessione” tra la condotta e l’attività funzionale, escludendo una sua ulteriore qualificazione quale abuso dei poteri o violazione dei doveri⁵⁵. Nell’ottica del giudice di legittimità, pertanto, la qualifica della ministerialità sarà da attribuirsi a “tutte quelle ipotesi di reato nelle quali la condotta incriminata richiede un rapporto di condizionalità strumentale con l’esercizio di determinate funzioni”⁵⁶. All’opposto, i Ministri saranno sottoposti al rito ordinario per tutti gli illeciti da loro commessi da privati cittadini, nonché compiuti in circostanze di semplice contestualità cronologica con l’ufficio⁵⁷.

2. Cenni sulla procedura di attivazione della responsabilità penale dei membri del Governo ante riforma. Le ragioni della revisione

Gli aspetti sostanziali inerenti alla determinazione della nozione di reato ministeriale, di cui si è discusso nel precedente paragrafo, non possono essere disgiunti dagli aspetti processuali al fine di affrontare compiutamente la tematica oggetto d’esame. E’ facilmente intuibile, infatti, la rilevanza delle reciproche influenze tra i due piani, come è dimostrato dal sopra illustrato dibattito dottrinale, orientato – sia prima sia dopo la promulgazione della L. cost. n. 1 del 1989 – oltre che ad accertare i caratteri distintivi del reato ministeriale, a ricercare la ragione giustificatrice del suo trattamento giuridico differenziato.

La comprensione della portata delle innovazioni introdotte dalla revisione costituzionale del 1989, peraltro, non può prescindere dall’analisi – pur breve e nei suoi tratti più significativi⁵⁸ – della normativa previgente sia costituzionale sia, soprattutto, attuativa. Ciò in quanto le esigenze di riforma si sono manifestate in conseguenza delle disfunzioni cagionate, per un verso, da una

⁵² Cfr. A. Ciancio, *Commento all’art. 96*, cit., p. 1871.

⁵³ In questo senso, P. Dell’anno, op. cit., p. 52. L’autore, onde offrire un fondamento normativo alla correlazione tra reato ed esercizio delle funzioni, ritiene utile il riferimento all’art. 12, lettera c) c.p.p., operando una “specifica evocazione dell’istituto della connessione, sia pure [...] nei limiti della necessità di un riferimento, non già ai rapporti tra fattispecie di reato, ma a quelli tra una di queste e l’esercizio delle funzioni ministeriali”.

⁵⁴ V. Cass. Pen., IV sez., 6 agosto 1992, n. 3025.

⁵⁵ Cfr. G. Di Raimo, *In margine a recenti orientamenti della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione in tema di procedimenti per i reati ministeriali*, in *Giur. Cost.*, 1994, p. 4196.

⁵⁶ V. Cass., SS. UU., 20 luglio 1994, cit.

⁵⁷ Cfr. Cass., SS. UU., 20 luglio 1994, cit.; Cass., SS. UU., 27 settembre 1995, (ric. Mannino).

⁵⁸ Per alcuni commenti più specifici, v. R. Moretti, *La Corte costituzionale*, cit., pp. 561 ss.; G. Zagrebelsky, op. cit., pp. 916 ss.

legislazione notoriamente incostituzionale e tecnicamente difettosa, per un altro, da una prassi innegabilmente distorsiva ⁵⁹.

Prima di procedere oltre, tuttavia, è interessante premettere che l'inadeguatezza del procedimento di messa in stato d'accusa vigente fino al 1989 pare sia conseguente alla disarmonica scelta di calare l'istituto dell'*impeachment*, che ha le sue origini in sistemi dualistici improntati alla contrapposizione netta tra potere Legislativo e potere Esecutivo monarchico, in un sistema parlamentare, e come tale imperniato sul rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento (nel concreto, tra Governo e maggioranza parlamentare) ⁶⁰. Il recepimento di "un momento di *Common Law* in un sistema giuridico continentale" ⁶¹, ha comportato un inevitabile stravolgimento della *ratio* dell'accusa parlamentare ⁶² pensata dal Costituente. Questa, infatti, perdendo la sua originaria "valenza aggressiva", ha progressivamente assunto "un'impropria funzione difensiva", cosicché da strumento di attivazione della responsabilità penale ministeriale è divenuta un privilegio personale di sostanziale immunità ⁶³.

Il riscontro di tale ultima affermazione richiede la previa enucleazione delle criticità della disciplina abrogata; questa, peraltro, ben prima del 1989 è stata novellata più volte nel corso degli anni.

All'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana era previsto che il Parlamento in seduta comune avesse il potere di mettere in stato d'accusa il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Ministri per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni (art. 96, Cost.). Il giudizio sull'accusa e l'irrogazione delle sanzioni ⁶⁴ spettava alla Corte costituzionale nella sua composizione allargata (artt. 134 e 135 Cost.). Il procedimento, come si nota, era originariamente modellato in maniera identica a quello previsto per il perseguimento dei reati del Capo dello Stato.

La deliberazione parlamentare sulla messa in stato d'accusa avveniva sulla base della relazione della Commissione bicamerale c.d. "inquirente". La costituzione di tale organo era normata

⁵⁹ Cfr., tra gli altri, C. Mortati, op. cit., pp. 1465 ss.; P. Barile, *La messa in stato d'accusa dei Ministri*, in *Montecitorio*, 1966, pp. 4 ss.; G. Zagrebelsky, op. cit., pp. 921 ss.; A. D'andrea, *Dalla Commissione parlamentare per i giudizi d'accusa alla nuova disciplina in tema di reati ministeriali*, in *Quad. Cost.*, 1990, pp. 151 ss.; L. Carlassare, *Il Consiglio dei Ministri*, cit., pp. 423 ss.; Id., *Reato ministeriale*, cit., pp. 277 ss.; A. Ciancio, *Il reato ministeriale*, cit., pp. 149 ss.; E. Furno, op. cit., pp. 96 ss.

⁶⁰ Cfr. P. G. Grasso, *La Commissione inquirente nel procedimento di accusa parlamentare per i reati commessi dai Ministri. Profili di diritto costituzionale*, in *Giust. Pen.*, 1978, I, p. 406. L'autore riferisce che, "introdotta nella prassi dei Governi parlamentari la possibilità di licenziare i Ministri invisi alla Camera dei Deputati con una semplice votazione contraria, a molti apparve superfluo, esagerato e fin nocivo intentare, a quel fine, processi di ordine penale costituzionale".

⁶¹ V. G. Lombardi, *Note in tema di giustizia penale costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1979, p. 31.

⁶² Come già si verificò nel periodo statutario a causa della progressiva evoluzione in chiave parlamentare del sistema. Per ragioni analoghe l'istituto dell'*impeachment* cadde in desuetudine nell'ordinamento inglese. Significative, al riguardo, le notazioni di P. G. Grasso, op. cit., pag. 407, il quale rileva come "venuti a cadere gli storici conflitti tra Parlamento ed Esecutivo regio, una volta stabilita la dipendenza politica dei Governi dal voto di fiducia delle Assemblies, le procedure derivate dall'*impeachment* avessero perduto il loro significato teorico, oltretutto importanza pratica".

⁶³ Cfr. L. Carlassare, op. ult. cit., pp. 423 ss. e, in particolare, pag. 430. L'autrice osserva che inevitabilmente "la maggioranza di cui il Governo è espressione sente come attacco a sé medesima l'attacco al Ministro della propria parte politica e si schiera, di conseguenza, al suo fianco". In senso analogo, P. G. Grasso, op. cit., p. 407, il quale sottolinea che, nei sistemi parlamentari, "i legami di favore tra ministeri e maggioranze parlamentari erano adatti a promuovere applicazioni delle procedure di accusa per fini ben diversi a confronto dei periodi anteriori, con una trasmutazione radicale della stessa ragione istituzionale: da prerogativa del Parlamento preordinata a colpire i Ministri del Re e ad impedire loro di avvalersi della forza dello Stato per sottrarsi alle proprie responsabilità, a prerogative o financo «privilegio» del Governo".

⁶⁴ Il secondo comma dell'art. 15 della L. cost. n. 1 del 1953 (abrogato dalla L. cost. n. 1 del 1989) rinviava alla legislazione penale comune per la determinazione delle sanzioni applicabili, consentendo alla Corte costituzionale di «aumentare la pena fino a un terzo anche oltre la misura stabilita, in caso di circostanze che rivelino l'eccezionale gravità del reato» e di «infliggere, altresì, le sanzioni costituzionali e amministrative adeguate al fatto».

dall'art. 12, comma 1 della L. cost. n. 1 del 1953 ⁶⁵ (fonte superprimaria, quindi), il quale stabiliva che il Collegio inquirente fosse composto da dieci Deputati e dieci Senatori, eletti con votazione a maggioranza dalle rispettive Camere ⁶⁶.

Il funzionamento della Commissione, invece, era originariamente disciplinato dalla L. n. 20 del 1962 e dal Regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa del 1961. E' proprio su tale normazione attuativa sub-costituzionale che si appuntavano le accennate questioni di legittimità costituzionale, in quanto costitutiva di "un sistema logicamente coerente, rigorosamente rivolto a realizzare un unico obiettivo: rendere quanto più possibile difficoltosa la procedura accusatoria in modo che un'eventuale denuncia contro un Ministro non riuscisse mai – o solo in casi davvero eccezionali – ad arrivare al giudizio della Corte Costituzionale" ⁶⁷.

Ai sensi dell'art. 12 succitato il ruolo del Collegio inquirente risultava avere carattere referente nei confronti del Parlamento. A quest'organo "ordinario e permanente", cioè, avrebbero dovuto essere demandate funzioni preparatorie, serventi alla delibera del Parlamento in seduta comune sulla messa in stato d'accusa e non decisorie come, invece, stabilivano le disposizioni attuative ⁶⁸.

La Commissione, infatti, analogamente a quanto tutt'ora previsto in tema di procedimento di attivazione della responsabilità del Presidente della Repubblica, una volta ricevuta la *notitia criminis* – necessariamente qualificata, secondo norma di legge ⁶⁹ –, esclusa la proposizione della messa in stato d'accusa, aveva tre alternative.

Il Collegio inquirente avrebbe potuto dichiararsi incompetente, se avesse ritenuto che il fatto di reato non rientrava tra quelli previsti dall'art. 96, Cost. ⁷⁰. Qualora, invece, nel corso della fase delle indagini sommarie ⁷¹, fosse emersa la manifesta infondatezza della notizia di reato,

⁶⁵ Il combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 12 prevedevano che il voto del Presidente della Commissione, eletto dal collegio stesso, avesse valore prevalente in caso di parità.

⁶⁶ L'elezione dei commissari aveva luogo ad ogni inizio di legislatura mediante votazioni simultanee e a scrutinio segreto da parte di ciascuna Camera separatamente. La ripartizione dei seggi avveniva in modo tale da rispecchiare il più possibile la proporzione dei gruppi parlamentari (art. 6, Reg. parl. 1961). Le norme regolamentari sul divieto di dimissioni e astensioni, e quelle sulla designazione dei supplenti, erano orientate al mantenimento della proporzione tra le forze politiche, così come emersa dall'elezione dei commissari. Ciò ha portato a considerare che la disciplina complessiva sulla composizione dell'organo avesse come obiettivo quello di "mantenere i commissari vincolati alle direttive delle parti politiche ed a renderli quasi voci delle stesse parti" (V. P. G. Grasso, op. cit., p. 422).

⁶⁷ Così L. Carlassare, op. ult. cit., p. 435.

⁶⁸ Cfr. P. G. Grasso, op. cit., pp. 411 e 412, che rilevava come tali caratteri fossero "qualcosa di singolare se non proprio di unico, e non [trovassero] riscontro nell'osservazione storico-comparata", dal momento che solitamente "la discussione plenaria sull'accusa stessa è preparata da un'apposita commissione, senza mai divenire istituzione permanente, ed è investita solo di compiti di ricognizione e deliberazione preliminare".

⁶⁹ Artt. 2, L. n. 20 del 1962 e 13, Reg. parl. del 1961. Con la sent. n. 13 del 1975 la Corte costituzionale ha poi considerato rientrante tra i poteri della Commissione il promovimento d'ufficio del procedimento d'accusa. L'originaria previsione legislativa, tuttavia, contribuiva a rendere farraginoso l'inizio dell'*iter* parlamentare. Nei lavori preparatori la disposizione era motivata sulla base dell'esigenza di tutelare "l'indipendenza degli organi costituzionali", evitando che il Collegio si trasformasse in "un organo inquisitorio permanente" (cfr. *Relazione della I Commissione, Camera dei Deputati*, III legislatura, doc. n. 3173-A, pag. 13). Sul punto, cfr. L. Carlassare, op. ult. cit., pag. 437, la quale sostiene che, in realtà, si era "voluto evitare il rischio derivante dal [...] possibile zelo [della Commissione]: essa stessa non avrebbe quindi dovuto attivarsi se non provocata, né cercar di sapere, ma subito intervenire qualora altri organi, anche indirettamente, indagassero per mettere in moto i meccanismi difensivi predisposti" dalle disposizioni degli artt. 13 e 16, L. n. 20 del 1962, le quali consentivano rispettivamente di richiedere gli atti all'autorità procedente e di riunire i procedimenti per reati connessi. Cfr. anche P. G. Grasso, op. cit., pagg. 416 e 417; A. Ciancio, op. ult. cit., pag. 159.

⁷⁰ Art. 14, L. n. 20 del 1962.

⁷¹ I lavori della Commissione constavano di due fasi: quella delle indagini sommarie, che poteva concludersi con l'archiviazione, e quella dell'inchiesta (art. 19, Reg. parl. del 1961), che si apriva in caso di non manifesta infondatezza della notizia di reato. La prassi era quella di una notevole dilatazione (illegale, dato che la manifesta infondatezza è tale se risulta *ictu oculi*) dei tempi della fase delle indagini sommarie. Veniva meno, in tal modo, la differenza tra le due fasi, che stava

avrebbe potuto disporre con ordinanza l'archiviazione del procedimento ⁷². Nell'eventualità di mancata archiviazione, infine, chiusa l'inchiesta, la Commissione aveva la possibilità di dichiarare il non luogo a procedere, nel caso non avesse ravvisato di dover proporre la messa in stato d'accusa al Parlamento in seduta comune ⁷³.

La dichiarazione di incompetenza era inoppugnabile anche se approvata a maggioranza semplice e comportava solo un obbligo di trasmissione della relativa ordinanza ai Presidenti delle Camere per la comunicazione alle Assemblee⁷⁴. Nelle altre due ipotesi, invece, la decisione del Collegio inquirente era definitiva, qualora si fosse raggiunto il *quorum* dei quattro quinti dei componenti la Commissione in caso di archiviazione, e dei tre quinti in caso di non luogo a procedere. Solo nell'eventualità di delibere con maggioranze inferiori, peraltro, la Commissione era tenuta alla presentazione della Relazione conclusiva: "il caso era definitivamente chiuso senza che al Parlamento fosse concesso se non di decidere, almeno di sapere" ⁷⁵.

Nel caso di mancato raggiungimento delle maggioranze qualificate prescritte – quando, invece, stando al tenore dell'art. 12, L. cost. n. 1 del 1953, la presentazione della relazione conclusiva avrebbe dovuto avvenire in qualunque caso –, all'organo inquirente era fatto obbligo di trasmettere la relazione all'Assemblea plenaria. Quest'ultima, a maggioranza assoluta, poteva richiedere la revoca dell'archiviazione o la rimessione al Parlamento in seduta comune della deliberazione di non doversi procedere, entro cinque giorni dal ricevimento della relazione della Commissione ⁷⁶. La previsione di una maggioranza qualificata siffatta non consentiva certo una facile opposizione del Parlamento riunito contro le decisioni della Commissione.

La richiesta di rimessione al Parlamento della deliberazione di non doversi procedere, tra l'altro, doveva contenere un ordine del giorno con l'indicazione degli addebiti e le prove a fondamento dell'accusa. Gli unici elementi utili al Parlamento per fondare la messa in stato d'accusa erano, però, quelli contenuti nella Relazione del Collegio inquirente ⁷⁷. Questa riportava, sì, «l'indicazione delle prove raccolte, l'esposizione dei motivi di fatto e di diritto della deliberazione, le conclusioni», ma orientate al proscioglimento ⁷⁸ e, perciò, scarsamente utili allo scopo ⁷⁹.

nell'utilizzabilità solo nella fase d'inchiesta dei poteri d'indagine, coercitivi e cautelari previsti dagli artt. 3, 4 e 8 della L. n. 20 del 1962. Ciò era motivato sulla base della necessità di doversi acquisire le prove di colpevolezza prima dell'apertura dell'inchiesta, con un'inversione dei termini logici. I lunghissimi tempi di indagine sommaria potevano poi chiudersi con la dichiarazione di archiviazione, che costituiva "strumento efficacissimo di insabbiamento". Questi rilievi sono di L. Carlassare, op. ult. cit., pagg. 439 e 440 ntt. 13 e 15. V., *contra*, P. Costanzo, *Brevi note sulla procedura parlamentare d'accusa*, in *Rass. parl.*, 1975, pp. 438 ss., che riteneva esercitabili i poteri *ex* artt. 3, 4 e 8, L. n. 20/1962 anche nella fase di indagini sommarie.

⁷² Art. 17, Reg. parl. del 1961.

⁷³ Art. 20, Reg. parl. del 1961.

⁷⁴ Art. 16, Reg. parl. del 1961.

⁷⁵ Così L. Carlassare, op. ult. cit., p. 440.

⁷⁶ Artt. 18 e 22, Reg. parl. Del 1962. Cfr. C. Rossano, *Il procedimento di accusa e la fase innanzi al Parlamento in seduta comune*, in *Giust. Pen.*, I, 1975, pag. 335, il quale sostiene che la previsione della maggioranza assoluta in questo passaggio procedurale contravenisse al principio di tassatività delle sedute del Parlamento riunito nonché, favorendosi numericamente la Camera dei deputati, al principio del bicameralismo.

⁷⁷ Ciò a causa della segretezza degli atti della Commissione (*ex* art. 7, L. n. 20/1962). Sul punto, v. *infra*.

⁷⁸ Art. 22, comma 2, Reg. parl. del 1961. Cfr. i rilievi di L. Carlassare, op. ult. cit., pag. 441, che rileva come emergesse "tutta l'assurdità e l'incongruenza di quella normativa: trattandosi di una delibera di non luogo a procedere, ovviamente i fatti a carico e gli elementi probatori venivano presentati nella Relazione in un'ottica assolutoria e minimizzante, non adatta di certo a costituire la base per una proposta di segno contrario".

⁷⁹ Come conferma la vicenda della tentata messa in stato d'accusa dell'ex Ministro delle Finanze Trabucchi (1965). Sul punto, v. L. Carlassare, op. ult. cit., p. 441 e nt. 16.

Una totale segretezza, presidiata da sanzioni penali contro i trasgressori, inoltre, informava i lavori della Commissione ⁸⁰ in palese violazione del principio di pubblicità delle sedute parlamentari, salvo deliberazione apposita (art. 64, comma 2, Cost.) ⁸¹. L'accesso agli atti e ai documenti, peraltro, non era concesso neppure ai membri del Parlamento non commissari. Conseguenza di ciò è stato che moltissimi provvedimenti di archiviazione della Commissione sono caduti nell'oblio più completo ⁸².

Solo nel 1976 l'art. 1 della L. n. 65 modificava l'art. 7, L. n. 20 del 1962, stabilendo che fosse sempre pubblica la seduta conclusiva dei lavori della Commissione (ossia quella in cui il Collegio deliberava sull'archiviazione, sull'incompetenza, sul non doversi procedere oppure sulla messa in stato d'accusa). In questa seduta era anche ammessa la presenza dell'inquisito ⁸³. La novella consentiva, inoltre, alla Commissione di deliberare «di volta in volta, quali sedute, o parti di esse, [potessero] essere tenute pubblicamente» e di provvedere alla pubblicità degli atti secondo le norme regolamentari.

Ancor più madornale, tuttavia, era l'incostituzionalità della fase finale della deliberazione del Parlamento in seduta comune sulla messa in stato d'accusa, per la quale era richiesta la maggioranza assoluta dei voti ⁸⁴. Era prescritto, infatti, che la votazione dovesse avvenire «a norma dell'art. 90», così violandosi il combinato disposto dell'art. 64, comma 3, Cost. (che sancisce il principio della maggioranza semplice, salvo diversa prescrizione costituzionale esplicita) e del vecchio testo dell'art. 96, Cost. (che, a differenza dell'art. 90, taceva sulla necessità di una maggioranza qualificata). L'intenzione di ostacolare l'instaurazione della fase di giudizio era palese ⁸⁵, poiché bastava il semplice assenteismo per bloccare il procedimento. Peraltro, va sottolineato che nel caso di richiesta di revoca dell'archiviazione o del non luogo a procedere, «il regolamento camerale [statuiva] una sorta di duplicato di decisione parlamentare» ⁸⁶.

È evidente come il ruolo incostituzionalmente attribuito alla Commissione inquirente, esercitato secondo criteri più politici che di diritto obiettivo ⁸⁷, si sostanziasse di un vero e

⁸⁰ Art. 7, L. n. 20 del 1962. V. A. Pizzorusso, op. cit., pag. 1727, il quale considera incostituzionale l'art. 7 citato, sottolineando anche il necessario controllo democratico sull'attività parlamentare, esercitabile solo mediante la pubblicità dei suoi lavori.

⁸¹ Cfr. P. G. Grasso, op. cit., pag. 424.

⁸² Cfr. L. Carlassare, op. ult. cit., pag. 439. L'autrice enumera anche i casi di archiviazione di cui si ha avuto notizia dopo la novella del 1976.

⁸³ Sul trattamento processuale degli imputati «laici», v. P. G. Grasso, op. cit., pag. 424, il quale rileva come permanesse una profonda diversità tra la condizione dei correi non ricoprenti cariche istituzionali e dei Ministri, poiché «a questi [era] sempre dato giovare della protezione del partito politico cui appartengono e, perciò, di essere sostenuti dai commissari designati dallo stesso partito. Tale protezione, invece, [non era] offerta agli imputati di concorso nei reati ministeriali, i quali [potevano] anche essere estranei a rapporti di partito».

⁸⁴ Artt. 17, L. n. 20 del 1962 e 27, Reg. parl. del 1961. A ciò si dovette il fallimento della messa in stato d'accusa dell'ex Ministro Trabucchi, nonostante nella votazione del 20 luglio 1965 si fosse superata la maggioranza semplice dei voti favorevoli all'instaurazione del giudizio costituzionale (461 voti a favore a fronte di 440 voti contrari, ma la maggioranza assoluta richiedeva 476 voti). La maggioranza necessaria fu raggiunta solo nel 1977 sulla messa in stato d'accusa dei Ministri Tanassi e Gui, coinvolti nello scandalo *Lockheed*, probabilmente per l'attenzione pubblica sul caso. Su entrambe le vicende si rimanda a L. Carlassare, op. ult. cit., pagg. 442 ss. e Id., *Reato ministeriale*, cit., pp. 279 ss.

⁸⁵ In questo senso, tra gli altri, A. D'andrea, op. cit., pp. 153 e 155; L. Carlassare, *Il Consiglio dei Ministri*, cit., p. 442; P. G. Grasso, op. cit., p. 423; C. Rossano, op. cit., p. 336; A. Ciancio, op. ult. cit., p. 154.

⁸⁶ Così P. G. Grasso, op. cit., p. 423.

⁸⁷ Cfr. G. Zagrebelsky, op. cit., p. 917. Per osservazioni critiche sull'asserito carattere giurisdizionale materiale della Commissione inquirente, v. P. G. Grasso, op. cit., pp. 423 ss. L'autore sostiene la matrice politica del Collegio e ne sottolinea anche la natura di potere a rilevanza «esterna». In senso analogo, v. A. D'andrea, op. cit., p. 153, che rileva come «il rigore e l'obiettività necessari per valutare fatti aventi una comune rilevanza penale e riguardanti persone che nel commetterli si trovano in una posizione di indubbio privilegio istituzionale non apparivano sufficientemente assicurati in

proprio potere decisionale definitivo, tale da comportare una percettibile esautorazione del Parlamento, vero e unico titolare del potere d'accusa, secondo quanto sancito dall'art. 96, Cost.⁸⁸.

Queste ed altre incostituzionalità⁸⁹ inficiavano le norme della L. n. 20 del 1962 e il Regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa del 1961.

Con la sentenza n. 16 del 1978 la Corte costituzionale dichiarò ammissibile la richiesta di *referendum* abrogativo dei primi sedici articoli della L. n. 20 del 1962, promossa dal partito radicale proprio mentre era in corso di svolgimento il «processo *Lockheed*», unica occasione in cui si arrivò alla fase del giudizio costituzionale per reati ministeriali⁹⁰. Con l'intento di scongiurare la consultazione referendaria, fu varata la L. n. 170 del 1978, parzialmente abrogativa della L. n. 20⁹¹, inaugurandosi così «la progressiva «demolizione» della fase parlamentare»⁹². Nel 1979 da Camera e Senato fu modificata anche la normativa regolamentare per il procedimento d'accusa.

Le novità più rilevanti, introdotte dalla novella legislativa del 1978 e dal Regolamento parlamentare del 1979, erano individuabili nella parificazione dei poteri istruttori della Commissione inquirente a quelli delle Commissioni d'inchiesta⁹³; nella modifica del *quorum* necessario per la richiesta parlamentare di rimessione dell'esame alle Camere, in caso di archiviazione deliberata in Commissione con maggioranza inferiore ai quattro quinti dei voti (non più la maggioranza assoluta, ma un terzo dei membri del Parlamento)⁹⁴; nell'abolizione del potere del Collegio inquirente di dichiarare il non luogo a procedere⁹⁵; nell'introduzione di

considerazione della deprecabile logica politica che inevitabilmente finiva per ispirare gli orientamenti della Commissione, in primo luogo, e poi dello stesso Parlamento».

⁸⁸ In questo senso, *ex plurimis*, A. D'andrea, op. cit., p. 152; L. Carlassare, op. ult. cit., p. 442; P. G. Grasso, op. cit., p. 421; C. Rossano, op. cit., p. 335; A. Ciancio, op. ult. cit., p. 158.

⁸⁹ Oltre ai profili di costituzionalità fin qui illustrati, è rilevante ricordare anche che i poteri coercitivi e cautelari attribuiti alla Commissione dagli artt. 3, 4 e 8 della L. n. 20 del 1962 infrangevano il principio di inviolabilità della libertà personale e la riserva di giurisdizione per i provvedimenti limitativi della stessa *ex art.* 13, Cost. (cfr. P. G. Grasso, op. cit., pag. 418). Parimenti incostituzionale, quantomeno per violazione della riserva di legge costituzionale, deve ritenersi l'art. 9, L. n. 20 che, con legge ordinaria, introduce la necessità di richiedere alla Commissione inquirente (o alla Corte costituzionale integrata) l'autorizzazione a procedere per tutti i collaboratori della Commissione stessa (e della Corte). Problematica è anche la rispondenza ai principi costituzionali dell'art. 15, L. n. 20, che attribuisce ai provvedimenti conclusivi del procedimento d'accusa diversi dall'incompetenza efficacia preclusiva di eventuali procedimenti dell'autorità giudiziaria o militare sugli stessi fatti e soggetti. A maggior ragione se letto in combinato disposto con l'art. 16, L. n. 20 (cfr. L. Carlassare, op. ult. cit., p. 436). La previsione legislativa che consentiva alla Commissione di riunire innanzi a sé i procedimenti per reati connessi, con tutte le ripercussioni che aveva sui diritti processuali degli imputati «laici», venne, tuttavia, considerata legittima dalla Corte costituzionale con la sent. n. 125 del 1977 (cfr. A. D'andrea, op. cit., pp. 153 e 154).

⁹⁰ Il 10 marzo 1977 gli ex Ministri Tanassi e Gui furono messi in stato d'accusa per aver favorito l'acquisto di aerei militari C-130 in cambio di tangenti. Il processo si concluse il 2 agosto 1979 con la condanna di Tanassi, dopo che l'ordinaria attività della Corte costituzionale era stata a lungo paralizzata, con rilevanti ripercussioni dal punto di vista della tempestività delle sentenze e dello smaltimento dell'arretrato negli anni a seguire. Per la ricostruzione puntuale di tutta la vicenda processuale, v. AA. VV., *Processo Lockheed*, suppl. a *Giur. Cost.*, 1979.

⁹¹ L'art. 9, L. n. 170 del 1978 abrogava gli artt. da 1 a 16 della L. n. 20 del 1962.

⁹² Così A. Ciancio, *Commento all'art. 96*, cit., p. 1863.

⁹³ Art. 4, comma 4, L. n. 170 del 1978. Sul punto, cfr. G. Zagrebelsky, op. cit., p. 922, che rileva come questa modifica fosse orientata a «sottolineare il carattere [...] ausiliario della Commissione e dei suoi poteri e l'assenza di contrapposizione di natura tra il Parlamento e la sua Commissione, tra la fase che si svolge di fronte all'uno e all'altra», pur essendo «profonde le differenze» con le Commissioni d'inchiesta *ex art.* 82, Cost. (una delle quali era l'inopponibilità del segreto di Stato al Collegio inquirente nei procedimenti per i reati presidenziali *ex art.* 4, comma 5, L. n. 170 del 1978).

⁹⁴ Art. 18, ultimo comma, Reg. parl. come modificato nel 1979. E' stato sostenuto che tale innovazione rese il procedimento «non più utilizzabile come strumento di copertura delle responsabilità», essendo divenuti più frequenti i casi in cui si perveniva alla discussione davanti al Parlamento in seduta comune (cfr. L. Carlassare, op. ult. cit., pp. 444 ss.. L'autrice riporta anche la casistica degli anni successivi).

⁹⁵ Art. 20, Reg. parl. come modificato nel 1979.

termini rigorosi per l'espletamento dell'attività del Collegio e per la fase parlamentare ⁹⁶; nell'eliminazione della distinzione tra la fase preliminare di indagini sommarie e la fase d'inchiesta vera e propria ⁹⁷; nella limitazione del potere di riunione dei procedimenti per cause di connessione ⁹⁸; nella necessità della convalida da parte della Camera competente dei provvedimenti coercitivi e cautelari adottati dalla Commissione ⁹⁹.

Nonostante con questa revisione normativa si fosse posto un freno alla discrezionalità della Commissione inquirente, le questioni più macroscopiche di costituzionalità non furono risolte, dal momento che permanevano sia il potere della Commissione di dichiarare in via definitiva l'archiviazione con il raggiungimento del *quorum* dei quattro quinti, sia la necessità della maggioranza assoluta dei voti del Parlamento riunito per la deliberazione della messa in stato d'accusa ¹⁰⁰.

La L. n. 170 del 1978 venne abrogata dal referendum del 1987, il cui esito plebiscitario ¹⁰¹ confermò "l'esigenza, ormai consolidata nella coscienza popolare, che ai reati ministeriali non dovesse essere più riservato un foro speciale di natura politica, né, tanto meno, procedure particolari rispetto all'ordinamento processuale ordinario" ¹⁰².

Va sottolineato che rimaneva in vigore il Regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa – in quanto atto interno parlamentare non sottoponibile a referendum ai sensi dell'art. 75, Cost. ¹⁰³ –, che continuava sia ad attribuire alla Commissione il potere di dichiarare l'archiviazione (artt. 17 e 18) sia a prevedere la maggioranza assoluta ai fini della deliberazione sulla messa in stato d'accusa (art. 27).

L'abrogazione della normativa legislativa eliminava, pertanto, le disposizioni disciplinanti i poteri "operativi" della Commissione inquirente, rendendo necessaria la promulgazione della L. n. 163 del 1988, al fine di colmare il vuoto normativo creatosi in seguito alla consultazione popolare.

La L. n. 163, legge a termine, introduceva la disciplina transitoria delle attività istruttorie per i procedimenti di messa in stato d'accusa, che sarebbe rimasta in vigore non oltre il 31 dicembre del 1988 ¹⁰⁴, ossia fino al varo della L. cost. n. 1 del 1989.

Si disponeva che la Commissione, qualora avesse ritenuto manifestamente infondata la *notitia criminis*, avrebbe dovuto proporre l'archiviazione mediante relazione al Parlamento riunito ¹⁰⁵,

⁹⁶ Art. 4, comma 2, L. n. 170 del 1978.

⁹⁷ Art. 19, Reg. parl. come modificato nel 1979.

⁹⁸ Art. 5, comma 2, L. n. 170 del 1978.

⁹⁹ Art. 2, comma 2, L. n. 170 del 1978.

¹⁰⁰ Cfr. A. D'andrea, op. cit., pp. 154 e 155. L'autore ricorda la mancata messa in stato d'accusa (marzo 1982) degli ex Ministri Andreotti, Rumor e Tanassi, per i reati di favoreggiamento e falsa testimonianza, commessi davanti alla Corte d'assise di Catanzaro con l'intento di depistare le indagini sulla strage di Piazza Fontana, non essendosi raggiunta la maggioranza assoluta "illegittimamente richiesta dall'art. 17 della L. n. 20/1962". L'art. 17, infatti, non essendo stato oggetto della richiesta referendaria, non era stato abrogato dalla normativa del 1978.

¹⁰¹ L'85,1% dei votanti si espressero a favore dell'abrogazione della normativa, contro il 14,9% dei contrari. Lo ricordano A. D'andrea, op. cit., p. 155 e E. Furno, op. cit., p. 121 nt. 338, ai quali si rimanda per approfondimenti sulla vicenda referendaria.

¹⁰² V. E. Furno, op. cit., p. 121.

¹⁰³ Cfr. A. D'andrea, op. cit., p. 155.

¹⁰⁴ Così disponeva l'art. 1 della L. n. 163 del 1988.

¹⁰⁵ Art. 3, L. n. 163 del 1988. Cfr. G. Zagrebelsky, *Il procedimento penale costituzionale dopo il referendum abrogativo degli artt. 1-8 L. 10-5-1978 n. 170*, in *Leg. Pen.*, 1988, pag. 201, il quale riteneva che il contrasto tra l'art. 27, Reg. parl. (che attribuiva alla Commissione il potere di archiviazione) e l'art. 3, L. n. 163 avrebbe dovuto ritenersi risolto in via interpretativa sulla base del fatto che "l'istituto stesso dell'archiviazione [fosse] venuto meno, le norme regolamentari essendo ormai prive del loro necessario presupposto legislativo".

“a cui ormai spettava in via esclusiva ogni decisione al riguardo” ¹⁰⁶. Nell’espletamento delle sue funzioni, il Collegio avrebbe potuto avvalersi degli stessi poteri di informazione e di indagine attribuiti alle Commissioni parlamentari permanenti dall’art. 144, comma 1, Reg. Camera ¹⁰⁷, mentre avrebbe dovuto richiedere il compimento degli ulteriori atti d’indagine al Procuratore della Repubblica del Tribunale circondariale competente ¹⁰⁸.

3. L’attuale procedimento per i reati ministeriali. Il problema della conflittualità tra organi parlamentari e organi della giurisdizione

Il 16 gennaio 1989 ¹⁰⁹ è entrata in vigore la L. cost. n. 1, mediante la quale, oltre alla riformulazione dell’art. 96, Cost. ¹¹⁰, è stata operata la costituzionalizzazione di gran parte del procedimento per i reati ministeriali. Le restanti norme complementari e specifiche della disciplina superprimaria sono confluite nella L. n. 219 del 5 giugno 1989 e nei Regolamenti di Camera e Senato (modificati rispettivamente il 7 e il 28 giugno del 1989). Tale è il quadro normativo tuttora vigente.

L’attuale disposto dell’art. 96, Cost. sancisce espressamente che «il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell’esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria», decretando con ciò la fine della giurisdizione penale costituzionale. Permangono, tuttavia, considerevoli elementi di “specialità” della disciplina, come è ben reso evidente soprattutto dalla permanenza di una fase parlamentare autorizzatoria. Le peculiarità dell’attuale procedimento per i reati ministeriali, infatti, sono dovute al combinarsi di profili politico-costituzionali e profili processualpenalistici. Si rende, pertanto, opportuna la ricostruzione dell’*iter* procedurale nei suoi passaggi principali, onde eviscerare le questioni più rilevanti ai fini della trattazione.

Destinatario della *notitia criminis* – costituita da ogni rapporto, referto e denuncia concernente i reati indicati dall’articolo 96 della Costituzione – è il Procuratore della Repubblica, presso il tribunale del capoluogo del distretto della Corte d’appello competente per territorio. Questi, omessa ogni indagine, entro quindici giorni dal ricevimento della notizia di reato trasmette al Collegio di cui all’art. 7 gli atti, corredati delle proprie richieste. Il Procuratore è tenuto a

¹⁰⁶ Così E. Furno, op. cit., p. 123.

¹⁰⁷ Art. 2, comma 2, L. n. 163 del 1988.

¹⁰⁸ Art. 2, comma 3, L. n. 163 del 1988. Tale previsione è stata considerata come “il primo significativo trapasso di poteri dall’organo parlamentare alla magistratura ordinaria” (A. D’andrea, op. cit., p. 156).

¹⁰⁹ La L. cost. fu approvata definitivamente il 15 ottobre 1988 dopo il secondo passaggio in Senato, ma poiché alla seconda approvazione alla Camera era mancata la maggioranza qualificata dei 2/3 dei componenti (21 settembre 1988), per l’entrata in vigore fu necessario attendere il periodo di tre mesi, richiesto dall’art. 138, Cost. al fine di permettere la presentazione di eventuali richieste referendarie. Sulle vicende concernenti le incertezze interpretative sulla disciplina applicabile nei mesi immediatamente precedenti il varo della legge di revisione, v. A. D’andrea, op. cit., pp. 157 ss.

¹¹⁰ Art. 1, L. cost. 1 del 1989. La stessa L. cost. ha introdotto anche modifiche normative in materia di procedimento per i reati presidenziali ex art. 90, Cost.

mettere immediatamente al corrente anche i soggetti interessati, cosicché questi possano predisporre le loro difese ¹¹¹.

Il ruolo del Procuratore della Repubblica, contrariamente a quanto sembra trasparire dalla lettera della disposizione, non è da ritenersi meramente esecutivo. Le “richieste” che egli deve trasmettere al Collegio, insieme agli atti relativi alla notizia di reato, infatti, implicano quantomeno che gli sia riconosciuto il “potere-dovere di formulare un preventivo inquadramento giuridico della fattispecie” ¹¹², diretto ad una preliminare valutazione sulla ministerialità del reato ¹¹³. Ciò è avvalorato dal ruolo consultivo che è chiamato a svolgere in ordine all’archiviazione ¹¹⁴, nonché dalla facoltà concessagli di richiedere ulteriori indagini al Collegio ¹¹⁵. A fronte di tutto questo, è possibile definire il Procuratore quale “elemento di raccordo tra «il motore giudiziario» ed «il freno politico» del procedimento” ¹¹⁶. L’inciso «omessa ogni indagine», pertanto, è da interpretarsi come impossibilità di compiere indagini sui fatti ¹¹⁷, dal momento che è il Collegio il titolare dei poteri investigativi per lo svolgimento delle indagini preliminari ¹¹⁸ e non, invece, il Procuratore, cui risultano pur sempre attribuite funzioni “classificatorie” e “sollecitatorie” ¹¹⁹, nonché “di impulso” ¹²⁰ del procedimento.

Il Collegio citato, istituito presso il tribunale del capoluogo del distretto di Corte d’appello competente per territorio, è composto da tre membri effettivi e tre supplenti, estratti a sorte tra tutti i magistrati giudicanti ¹²¹ con anzianità almeno quinquennale in servizio nei tribunali del distretto ¹²². Questo Collegio è comunemente detto Tribunale dei Ministri. Ad esso è demandato l’accertamento dell’“esistenza di un *fumus* di fondatezza della notizia del reato” ¹²³: costituisce, pertanto, il “primo filtro rispetto alla *notitia criminis*” ¹²⁴.

¹¹¹ Art. 6, L. cost. n. 1/1989. Cfr. A. Toschi, *Commento all’art. 6 della l. cost. 16 gennaio 1989 n. 1*, in *Leg. Pen.*, 1989, p. 493. L’autore ravvisa un’analogia tra la comunicazione agli interessati da parte del Procuratore e l’informazione di garanzia ex art. 369 cp.p., da tenere in ogni caso distinto dalla contestazione dell’accusa, atto successivo alla formulazione dell’imputazione. La comunicazione, tuttavia, se orientata ad “assicurare agli interessati una tempestiva tutela conoscitiva”, dovrà ricomprendere “la sommaria enunciazione del fatto e la «indicazione delle norme di legge che si assumono violate»”. In tal modo “al magistrato spetterà, dunque, il compito di identificare e di formulare la fattispecie normativa corrispondente al fatto delineato nella *notitia criminis*”.

¹¹² Così, A. Toschi, op. cit., p. 492.

¹¹³ Cfr. A. Ciancio, *Commento all’art. 96*, cit., p. 1873; P. Dell’anno, op. cit., pp. 143 ss.; G. Di Raimo, *In margine a recenti orientamenti*, cit., p. 4185 nt. 33.

¹¹⁴ Art. 8, commi 1 e 2, L. cost. n. 1/1989. Sul punto, v. *infra*.

¹¹⁵ Art. 8, comma 3, L. cost. n. 1/1989. Sul punto, v. *infra*.

¹¹⁶ Così A. Ciancio, *Il reato ministeriale*, cit., p. 217.

¹¹⁷ Cfr. A. Pace, *La Camera dei deputati può, attualmente, sollevare un con flitto tra poteri contro il P.M. e il Tribunale di Milano per il c.d. “caso Ruby”?*, Audizione informale dinanzi alla giunta per le Autorizzazioni della Camera dei Deputati nella riunione del 22 marzo 2011, 2011, disponibile all’indirizzo www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 4.

¹¹⁸ Secondo il combinato disposto degli artt. 8, comma 1, L. cost. n. 1/1989 e art. 1, commi 2 e 5, L. n. 219/1989.

¹¹⁹ Cfr. P. Dell’anno, op. cit., p. 159, che così definisce le funzioni del Procuratore della Repubblica: rispettivamente quella precedente alla fase collegiale e quella successiva finalizzata allo svolgimento di ulteriori indagini.

¹²⁰ V. A. Toschi, op. cit., p. 493.

¹²¹ Sono da ritenersi esclusi dal sorteggio i magistrati delle Procure (per approfondimenti sulle problematiche della costituzione del Collegio, cfr. A. Toschi, *Commento all’art. 7 della l. cost. 16 gennaio 1989 n. 1*, in *Leg. Pen.*, 1989, p. 495; L. Carlassare, op. ult. cit., pp. 449 ss.; A. Ciancio, op. ult. cit., p. 210 nt. 5).

¹²² Art. 7, comma 1. Il Collegio è presieduto dal magistrato con funzioni più elevate o con maggiore anzianità di servizio. Il comma 2 stabilisce che «Il collegio si rinnova ogni due anni ed è immediatamente integrato, con la procedura di cui al comma 1, in caso di cessazione o di impedimento grave di uno o più dei suoi componenti. Alla scadenza del biennio, per i procedimenti non definiti, è prorogata la funzione del collegio nella composizione con cui ha iniziato le indagini previste dall’articolo 8».

¹²³ Così la *Relazione al d.d.l. n. 1603 governativo*, in *Atti Senato*, X Legislatura, pag. 2.

¹²⁴ V. L. Carlassare, op. ult. cit., p. 450. Nello stesso senso, v. A. Toschi, *Commento all’art. 8 della l. cost. 16 gennaio 1989 n. 1*, in *Leg. Pen.*, 1989, p. 499.

Il Collegio, “*dominus* della fase preliminare”¹²⁵, procede alle indagini avvalendosi dei poteri spettanti al P.M. nella fase delle indagini preliminari. Può, inoltre, disporre d’ufficio e provvedere direttamente all’incidente probatorio, nonché compiere d’ufficio tutti gli altri atti di indagine di competenza del g.i.p., osservando, in quanto compatibili e ove non diversamente previsto, le disposizioni del codice di procedura penale vigenti al momento dello svolgimento delle indagini¹²⁶.

In tale previsione, tuttavia, la dottrina ha ravvisato “una significativa discrasia tra il rito previsto con la riforma dell’art. 96 ed i principi che pressoché contemporaneamente, hanno ispirato la stesura dell’attuale c.p.p.”¹²⁷. Ciò in quanto il cumulo dei poteri inquirenti ordinariamente attribuiti al P.M. e delle funzioni di garanzia e di controllo proprie del g.i.p. in un unico organo, colloca quest’ultimo “in una dimensione operativa intrinsecamente contraddittoria”¹²⁸ e “assolutamente aliena all’impianto accusatorio del nuovo codice di procedura”¹²⁹.

Proprio in ragione di tale “dualismo”¹³⁰ del Collegio, la dottrina si è interrogata sulla sua natura giuridica. Una parte minoritaria dei commentatori, infatti, ha considerato il Tribunale dei Ministri quale “organo di rilevanza costituzionale”¹³¹. Ciò in ragione, da un lato, della peculiare attività d’indagine demandata al Collegio, tale da determinare “una «estraniazione» funzionale del medesimo rispetto all’autorità giudiziaria”¹³²; dall’altro, per il fatto che la funzione demandatagli risulta tale da incidere, condizionandole, sia sull’attività parlamentare *ex* art. 9, comma 3, L. cost. n. 1/1989, sia sull’attività giudiziaria successiva all’autorizzazione *ex* art. 9, comma 4, L. cost. n. 1/1989¹³³.

¹²⁵ Così A. Ciancio, op. ult. cit., p. 219. Cfr. anche E. Furno, op. cit., pp. 156-157, che ha definito l’attività di indagine del Tribunale dei Ministri in questa fase preliminare come “«servente» [...] ad individuare ed a selezionare elementi di valutazione, in funzione della successiva fase parlamentare, ove mai tale notizia si presenti, *prima facie*, fondata o, quanto meno, verosimile”.

¹²⁶ Art. 1, commi 2 e 5, L. n. 219/1989. Tale è stata la disciplina applicabile dal 24 ottobre 1989, data in cui è entrato in vigore l’attuale c.p.p. Precedentemente, invece, il Collegio provvedeva all’attività investigativa secondo quanto previsto dal primo comma dell’art. 1, L. n. 219/1989, ossia avvalendosi dei poteri spettanti al Procuratore della Repubblica e potendo compiere, anche d’ufficio, tutti gli atti di competenza del giudice istruttore. Sul punto, più approfonditamente, cfr. A. Toschi, *Commento all’art. 8*, cit., p. 499.

¹²⁷ V. A. Ciancio, *Commento all’art. 96*, cit., p. 1874.

¹²⁸ V. A. Toschi, op. ult. cit., p. 501.

¹²⁹ V., ancora una volta, A. Ciancio, op. ult. cit., p. 1874.

¹³⁰ Il Collegio è stato definito organo di “natura «duale»” da A. Toschi, op. ult. cit., p. 500.

¹³¹ Così P. Dell’anno, op. cit., p. 156. Si veda anche A. Ferraro, *Spunti per una riflessione su taluni aspetti problematici della nuova regolamentazione dei procedimenti d’accusa*, in *Cass. Pen.*, 1989, p. 1441, il quale definisce il Tribunale dei Ministri quale “organo della giurisdizione penale costituzionale”.

¹³² Cfr. P. Dell’anno, op. cit., pagg. 117 ss., in particolare pp. 121 e 122. L’autore ravvisa l’“estranietà al fenomeno processuale” delle indagini svolte dal Collegio, in ragione del fatto che le funzioni investigative sono affidate, invece che al Procuratore della Repubblica, secondo “una elementare regola propria di ogni sistema processuale in qualche modo orientato ai dettami del sistema accusatorio”, ad un organo che “certamente non può dirsi appartenente, anche in ragione della derivazione dei suoi componenti, all’organizzazione di polizia, mutuando soltanto appunto alcune funzioni della medesima”.

¹³³ Cfr., ancora una volta, P. Dell’anno, op. cit., pp. 157-158. Egli sottolinea come “la relazione motivata che, ai sensi dell’art. 8 comma 1 della L. cost. 1/89, deve essere inviata al Parlamento per il tramite della Procura della Repubblica, deve soprattutto consentire, appunto attraverso la motivazione, di evidenziare la sussistenza di quegli elementi fattuali sui quali l’Assemblea competente ai sensi dell’art. 5 dovrà compiere la sua deliberazione”. Parimenti, successivamente alla fase parlamentare, nell’ipotesi di una valutazione negativa in ordine ai parametri di cui all’art. 9, comma 3, L. cost. n. 1, “le eventuali argomentazioni più prettamente correlabili all’aspetto tecnico-giuridico [...] possono comunque atteggiarsi [...] come «base di partenza» del successivo procedimento penale, costituendo in ultima analisi, utile dato «indicatore» per coloro che tale procedimento sono chiamati a gestire”.

Interpellato sulla questione, il Consiglio Superiore della Magistratura ha escluso che il Tribunale dei Ministri possa considerarsi organo di rilevanza costituzionale o della giurisdizione penale costituzionale, poiché una qualificazione siffatta contrasterebbe in via diretta con il dettato dell'art. 96, Cost. nonché con la *ratio* complessiva della riforma del 1989¹³⁴.

Altra dottrina, per contro, ha ravvisato nel Collegio *ex* art. 7, L. cost. n. 1 del 1989 “un giudice speciale pur se arruolato tra i ranghi della magistratura ordinaria”, in deroga al divieto di istituzione dei giudici straordinari e speciali di cui all'art. 102, comma 2 Cost.¹³⁵

A questi commentatori è stato opposto il rilievo che, attenendo il principio di unità della giurisdizione alle disposizioni caratterizzanti la forma di Stato, anche una legge costituzionale di deroga incontrerebbe il limite imposto dall'art. 139, Cost. alla revisione della Carta¹³⁶. E' stato sottolineato, inoltre, come il Tribunale dei Ministri sia qualificabile – anche sulla scorta delle conclusioni della Corte di Cassazione¹³⁷ – quale “sezione specializzata per una «determinata materia». Ciò per due ordini di ragioni: da un lato, in quanto la L. cost. n. 1/1989 stabilisce che esso sia composto in via esclusiva da magistrati ordinari; dall'altro, poiché la stessa legge lo colloca presso un organo giudiziario ordinario. Pertanto, pur non essendo istituito e regolato dalle norme sull'ordinamento giudiziario, il Tribunale dei Ministri risulta soddisfare i requisiti delle sezioni specializzate richiesti dal secondo comma dell'art. 102, Cost.¹³⁸.

Il Tribunale dei Ministri entro novanta giorni – compiute le indagini preliminari e acquisito il parere del p.m. –, nel caso in cui non ritenga di dover disporre l'archiviazione, dà avvio alla fase parlamentare, inviando gli atti al Procuratore della Repubblica, al quale spetta rimetterli al Presidente della Camera competente alla delibera autorizzatoria¹³⁹.

Nel caso opposto, il Tribunale dei Ministri dispone l'archiviazione con decreto non impugnabile. Il Procuratore della Repubblica, peraltro, può richiedere che il Collegio proceda a ulteriori indagini. Qualora l'organo inquirente entro i sessanta giorni a sua disposizione concluda nuovamente per l'archiviazione, il Procuratore ne dà comunicazione al Presidente della Camera competente¹⁴⁰.

L'archiviazione può essere disposta dal Collegio nelle ipotesi previste dall'art. 2 della L. n. 219/1989, integrativo dell'art. 8, comma 3, L. cost. n. 1/1989, ossia nel caso di notizia di reato infondata; mancanza di una condizione di procedibilità diversa dall'autorizzazione di cui all'articolo 96 della Costituzione; estinzione del reato; fatto non previsto dalla legge come reato; non commissione del fatto da parte dell'indiziato; fatto integrante un reato diverso da quelli

¹³⁴ Cfr. le conclusioni di C.S.M., *Notiziario*, 13 novembre 1991, n. 10, pagg. 32 ss. Sul punto, v. L. Carlassare, op. ult. cit., pp. 448 ss; M. Olivetti, *Il c.d. Tribunale dei Ministri all'esame del C.S.M.: osservazioni in margine ad alcune risposte a quesiti*, in *Giur. Cost.*, 1993, pp. 1504 ss.

¹³⁵ Così, M. Angelini, op. cit., p. 638; in senso adesivo, L. Ciuffoli, op. cit., p. 313.

¹³⁶ Cfr. A. Ciancio, *Il reato ministeriale*, cit., p. 224.

¹³⁷ Cfr. Cass., SS. UU., 20 luglio 1994, cit., che ha stabilito come il Tribunale dei Ministri è “organo specializzato della giurisdizione ordinaria, il quale, dotato di specifica competenza funzionale in relazione alla particolare qualificazione dei reati dei quali deve occuparsi, esercita, con riguardo a questi ultimi, oltre alle funzioni proprie del P.M., anche quelle del giudice per le indagini preliminari”.

¹³⁸ Cfr., nuovamente, A. Ciancio, op. ult. cit., p. 228. L'autrice aggiunge che l'autonomia del Tribunale dei Ministri rispetto all'organo giudiziario presso cui è collocato è assicurata dalla scelta del sistema di sorteggio per la sua composizione, idoneo a sottrarre il Tribunale dei Ministri al potere organizzativo dei capi degli uffici giudiziari, diversamente da quanto avverrebbe, invece, con l'applicazione del sistema tabellare (pp. 229-230).

¹³⁹ Art. 8, comma 1, L. cost. n. 1/1989.

¹⁴⁰ Art. 8, commi 2, 3 e 4, L. cost. n. 1/1989. Ai sensi del comma 2 dell'art. 2, L. n. 219/1989 il decreto di archiviazione può essere revocato dal Collegio, su richiesta del Procuratore della Repubblica, in caso di nuove prove sopravvenute. Dal momento della richiesta di revoca decorre il termine di novanta giorni per lo svolgimento delle indagini da parte del Collegio, secondo le modalità stabilite dall'art. 8, L. cost. n. 1/1989.

indicati nell'articolo 96 della Costituzione ¹⁴¹. In tale ultima ipotesi, c.d. archiviazione “asistemica”, al Tribunale dei Ministri è demandata la trasmissione degli atti all'autorità giudiziaria competente a conoscere del reato comune. Esclusa la ministerialità, troverà, perciò, applicazione in tutto e per tutto l'ordinario rito processuale, senza che, ovviamente, si renda necessario l'intervento autorizzatorio camerale ¹⁴².

Qualora non si versi in una delle ipotesi per le quali il Collegio ritenga di disporre l'archiviazione, si apre la fase parlamentare del procedimento, che costituisce “il più rilevante punto di (ri)emersione della politicità” ¹⁴³. Alla fase giurisdizionale di accertamento e di qualificazione della fattispecie concreta, infatti, segue la fase camerale orientata alla valutazione politica sulla sussistenza di parametri prestabiliti. Quest'ultima è pur sempre un “giudizio politico, la discrezionalità sicuramente permane, ma ne è stato circoscritto il campo e precisato l'oggetto” ¹⁴⁴.

Unica funzione spettante alla Camera competente è, appunto, appurare che il Ministro nel commettere il reato abbia agito al fine di tutelare «un interesse dello stato costituzionalmente rilevante», ovvero di perseguire «un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo» ¹⁴⁵. Tutto questo senza che all'Assemblea sia permesso ingerirsi nella “nella valutazione attinente all'accertamento dell'eventuale illecito ed alla configurazione del fatto-reato” ¹⁴⁶, incombenza già evasa dai magistrati del Collegio inquirente.

La Camera competente alla deliberazione è individuata sulla base del criterio dell'appartenenza – avendo riguardo al momento dell'instaurazione del procedimento e non al *tempus commissi delicti* ¹⁴⁷ – ad una delle Assemblee delle persone contro cui si procede. Qualora queste appartengano a Camere diverse, oppure tra gli inquisiti figurino anche soggetti “laici”, la competenza è attribuita al Senato della Repubblica ¹⁴⁸.

¹⁴¹ V. A. Toschi, op. ult. cit., p. 501, il quale sostiene che, nonostante il silenzio della disciplina legislativa, ragioni sistematiche impongono l'obbligo di motivazione del provvedimento di archiviazione, dato che l'art. 2, comma 1, L. n. 219/1989 “ne inquadra le determinazioni entro precisi vincoli logici e contenutistici, che verrebbero inevitabilmente svuotati se si intendesse l'adempimento come meramente enunciativo, senza ricollegare alla decisione un tenore esplicativo idoneo a limitare, sul piano tecnico, la discrezionalità dell'organo”. L'autore ipotizza anche, rafforzando il convincimento della necessità della motivazione, una riconduzione del provvedimento alla disciplina dell'art. 111, comma 1, Cost. (nt. 7). Di parere analogo anche L. Carlassare, op. ult. cit., p. 451 nt. 15, che ritiene che l'obbligo di motivazione sia ricavabile in particolare dalla specificazione dell'ipotesi di mancanza di condizione di procedibilità diversa da quella prevista dall'art. 96, Cost.

¹⁴² Sulle problematiche concernenti i possibili conflitti d'attribuzione tra organi della giurisdizione e organi parlamentari, v. *infra*.

¹⁴³ Così M. Olivetti, op. cit., p. 1517.

¹⁴⁴ V. L. Carlassare, op. ult. cit., p. 447.

¹⁴⁵ Art. 9, comma 3, L. cost. n. 1/1989. Più approfonditamente sul punto, v. *infra*.

¹⁴⁶ Cfr. L. Elia, *Le nuove regole sui reati ministeriali*, in *Legislazione Penale*, 1989, p. 467.

¹⁴⁷ In questo senso L. Carlassare, op. ult. cit., p. 452 nt. 3; A. Ciancio, *Commento all'art. 96*, cit., p. 1875.

¹⁴⁸ Art. 5, L. cost. n. 1/1989. Cfr. L. A. Mazzaroli, *Commento all'art. 5 della l. cost. 16 gennaio 1989 n. 1*, in *Leg. Pen.*, p. 490, che sostiene come, alla luce della disposizione, la competenza “appaia proprio attribuita, in linea generale al Senato” e sottolinea che, “a conferma d'una tale impostazione [...], nel caso di un giudizio contro un ex Ministro, ex appartenente alla Camera dei Deputati, per un reato commesso nell'esercizio delle sue funzioni ministeriali, la competenza per l'autorizzazione a procedere è da ritenersi spetti, comunque, al Senato”. Sul punto, cfr. anche L. Elia, op. cit., p. 474, che considera carente di giustificazione la scelta della competenza monocamerale ai fini della concessione o del diniego dell'autorizzazione, dato che “trattandosi di valutazione relativa alla tutela di interessi rilevanti *ex Constitutione* nell'esercizio dell'attività di Governo non si vede in effetti perché debba aver rilievo un criterio estrinseco di appartenenza ad un ramo del Parlamento”. L'autore mette anche in guardia sul rischio che tale soluzione, “risultato riduttivo di intenzioni inizialmente più impegnative”, possa comportare una giurisprudenza parlamentare discordante tra le due Camere, in ragione di valutazioni non omogenee *ex art.* 9, comma 3, L. cost. n. 1/1989.

Il Presidente della Camera così individuata, ricevuti gli atti dal Procuratore della Repubblica, a sua volta li trasmette entro cinque giorni alla Giunta per le autorizzazioni a procedere ¹⁴⁹.

La Giunta è chiamata a riferire all'assemblea mediante relazione scritta nel termine di trenta giorni dal ricevimento degli atti, dopo aver proceduto all'audizione dei soggetti interessati che lo abbiano richiesto ovvero quando essa lo abbia ritenuto necessario ¹⁵⁰. Ciò rende evidente la natura puramente referente del ruolo della Giunta per le autorizzazioni, che differisce radicalmente da quello della Commissione inquirente, cui erano precedentemente attribuiti ampi poteri decisorii definitivi ¹⁵¹.

La Giunta, nel caso in cui si consideri incompetente e, quindi, ritenga che non spetti alla Camera deliberare sulla richiesta di autorizzazione, propone all'Assemblea la restituzione degli atti all'autorità giudiziaria ¹⁵². Nel caso opposto, proporrà con riferimento ai singoli individui la concessione o il diniego di autorizzazione. Ad almeno venti deputati o senatori – ovvero anche «uno o più presidenti di gruppi che, separatamente o congiuntamente risultino di almeno pari consistenza numerica» alla Camera dei Deputati (comma 6 dell'art. 18 *ter*, Reg. Camera) –, peraltro, fino alla conclusione della discussione in Assemblea, è concesso formulare proposte difformi rispetto a quelle della Giunta, mediante la presentazione di o.d.g. motivati ¹⁵³.

Il *plenum*, nel caso in cui l'autorizzazione sia richiesta contro più soggetti concorrenti nel reato, è tenuto a votare separatamente per ciascuno di essi ¹⁵⁴. Le proposte di diniego si intendono respinte, qualora non sia raggiunta la maggioranza assoluta dei voti favorevoli dei membri dell'Assemblea competente: «la reiezione di tali proposte è intesa come deliberazione di concessione dell'autorizzazione» ¹⁵⁵.

¹⁴⁹ Artt. 9, comma 1, L. cost. n. 1/1989; 18 *bis*, Reg. Camera; 135 *bis*, comma 1, Reg. Senato.

¹⁵⁰ Artt. 9, comma 2, L. cost. n. 1/1989; 18 *ter*, comma 1, Reg. Camera; 135 *bis*, commi 2 e 3, Reg. Senato. Agli interessati, inoltre, è concesso anche di prendere visione degli atti (art. 9, comma 2, L. cost. n. 1/1989). Cfr. L. A. Mazzaroli, *Commento all'art. 9 della L. cost. 16 gennaio 1989 n. 1*, in *Leg. Pen.*, p. 505, il quale sostiene che il parere della Giunta debba formarsi unicamente «sulla base degli elementi di conoscenza ricavabili dagli atti inviatili, con l'unica eccezione della possibilità di integrare tali elementi attraverso la diretta audizione degli interessati». In proposito, v. anche L. Carlassare, op. ult. cit., pp. 454 e 455, la quale sottolinea l'importanza della facoltà di audizione degli interessati al fine di «un migliore, più corretto e informato esercizio del potere di decisione dell'Assemblea», dal momento che, infatti, «starà per prima cosa ai soggetti interessati illustrare il collegamento tra il loro comportamento (attivo od omissivo)» e uno dei criteri di giudizio ex art. 9, 3 della L. cost. 1/1989, «dovendosi dimostrare, non asserire soltanto, che la causa della condotta penalmente rilevante era la necessità di tutelarla».

¹⁵¹ Cfr. L. Carlassare, op. ult. cit., p. 454. L'autrice sostiene che ciò sia dovuto, in primo luogo, al «mutamento radicale del compito attribuito all'Assemblea che non può, ovviamente, non riflettersi su quello della Giunta»; in secondo luogo, alla «diminuzione [...] del peso di quest'ultima, secondario rispetto a quello dell'intera Assemblea, nella quale risiede, in esclusiva, il potere di decisione».

¹⁵² Artt. 18 *ter*, comma 2, Reg. Camera; 135 *bis*, comma 4, Reg. Senato. L'Assemblea procede a votazioni sempre prima sulla proposta di restituzione degli atti all'autorità giudiziaria. Qualora questa sia respinta, la seduta viene sospesa per consentire alla Giunta di presentare ulteriori conclusioni (Artt. 18 *ter*, comma 7, Reg. Camera; 135 *bis*, comma 8, Reg. Senato).

¹⁵³ Artt. 18 *ter*, commi 3 e 6, Reg. Camera; 135 *bis*, commi 5 e 7, Reg. Senato.

¹⁵⁴ Artt. 18 *ter*, comma 9, Reg. Camera; 135 *bis*, comma 9, Reg. Senato. In proposito L. Carlassare, op. ult. cit., p. 457, formula il seguente problematico quesito: «in caso di autorizzazione negata nei confronti del Ministro, ma non nei confronti dei soggetti indicati come concorrenti, si rimarrebbe ancora nell'ambito dei procedimenti per reati ministeriali?». Una risposta, se pure inevitabilmente non dirimente, si potrebbe provare a darla sulla scorta degli auspici di L. Elia, op. cit., p. 474, nel senso di una «coerenza «giurisprudenziale» delle due Camere anche su tale controversa questione.

¹⁵⁵ Artt. 18 *ter*, comma 7, Reg. Camera; 135 *bis*, comma 8, Reg. Senato. In proposito, si può fare riferimento alla richiesta di autorizzazione a procedere contro l'ex Ministro Gaspari. La proposta della Giunta contraria alla concessione dell'autorizzazione non fu approvata, nonostante l'Aula si fosse espressa a favore del diniego, poiché non si raggiunse la maggioranza assoluta dei voti (29 giugno 1989). Sulla vicenda, cfr. L. Carlassare, op. ult. cit., p. 470; L. Elia, op. cit., p. 473.

Qualora, invece, la Giunta abbia espresso parere positivo alla concessione dell'autorizzazione e non vi siano state proposte difformi, la Camera competente non è chiamata a votare, «intendendosi senz'altro approvate le conclusioni della Giunta»¹⁵⁶.

E' lampante, a fronte di quanto illustrato, l'inversione di tendenza rispetto alla precedente disciplina (illegittima) del procedimento ministeriale. Ora, infatti, dal momento che la previsione della maggioranza qualificata è orientata in senso difensivo del Ministro inquisito, per esentarlo dalla sottoposizione al processo invece che per porlo in stato d'accusa, «il *quorum* deliberativo «speciale» opera tendenzialmente a favore della celebrazione del processo»¹⁵⁷.

Una volta che l'Assemblea ha deliberato per il diniego dell'autorizzazione, ne è data comunicazione al Tribunale dei Ministri che, con provvedimento irrevocabile, dispone l'archiviazione per mancanza della condizione di procedibilità nei confronti dei soggetti per i quali l'autorizzazione a procedere è stata negata¹⁵⁸.

Prima di proseguire nell'illustrazione della procedura per i reati ministeriali, è opportuno soffermarsi su due questioni rilevanti, strettamente legate l'una all'altra: la natura giuridica dell'autorizzazione camerale e la natura giuridica dei parametri sui quali deve essere fondata.

La prima questione era maggiormente rilevante prima della promulgazione della L. cost. n. 3 del 1993, abrogativa dell'autorizzazione al procedimento penale per i membri del Parlamento. Precedentemente a tale intervento di revisione costituzionale, infatti, si era paventato il rischio di un'impropria assimilazione tra i due istituti dell'autorizzazione parlamentare e ministeriale, a fronte del carattere monocamerale di entrambi¹⁵⁹.

Tra le due tipologie di autorizzazione, tuttavia, vi sono differenze di vario genere¹⁶⁰. La prerogativa dell'autorizzazione a procedere per i parlamentari, innanzitutto, era strettamente connessa con la tutela dell'indipendenza dell'organo e, in quanto tale, limitata alla durata del mandato del Deputato o Senatore. Ai fini della deliberazione, inoltre, era richiesta la maggioranza semplice e non vi erano parametri giuridici da valutare, fatta eccezione per il ricorso al *fumus persecutionis*¹⁶¹, ossia ad un accertamento circa la pretestuosità dell'accusa, rivolta contro il membro dell'organo parlamentare.

Per quanto concerne l'autorizzazione al giudizio per i Ministri¹⁶², invece, è da sottolineare come questa attenga alla responsabilità funzionale del membro dell'Esecutivo, non essendo attribuita rilevanza all'attualità della carica governativa. Ciò è reso ben evidente dall'inciso

¹⁵⁶ Artt. 18 *ter*, comma 8, Reg. Camera; 135 *bis*, comma 8, Reg. Senato.

¹⁵⁷ Cfr., A. D'andrea, op. cit. pp. 159-160. L'autore ricorda anche il caso della concessione dell'autorizzazione a procedere nei confronti dell'ex Ministro Nicolazzi, avvenuta secondo la normativa della L. cost. n. 1/1989 (20 luglio 1989). La Giunta propose la concessione dell'autorizzazione e, in mancanza di o.d.g. difformi, fu approvata senza necessità di procedere a votazione.

¹⁵⁸ Art. 4, comma 1, L. n. 219/1989.

¹⁵⁹ V. L. Elia, op. cit., pp. 474-475.

¹⁶⁰ Messe puntualmente in luce da L. Carlassare, op. ult. cit., pp. 458 ss.; A. D'andrea, op. cit., p. 159; L. A. Mazzaroli, *Commento all'art. 5*, cit., pp. 490-491; A. Ciancio, op. ult. cit., pp. 233 ss.

¹⁶¹ Risoltosi «troppe volte in un *passepartout* usato per garantire una vera e propria impunità, sia pure solo da legislatura a legislatura, per esponenti di una classe politica oggi largamente parlamentarizzata». Così, L. Elia, op. cit., p. 470.

¹⁶² Cfr. P. Dell'anno, op. cit., pp. 215-216. L'autore individua anche una rilevante differenza, attinente «allo svilupparsi della dinamica del procedimento penale», tra l'autorizzazione «ministeriale» e quella prevista dall'art. 343 c.p.p. Mentre, infatti, quest'ultima «presuppone, necessariamente, una notizia di reato oggettivamente e soggettivamente sussistente e formalmente delineata in ragione della pregressa iscrizione nel registro di cui all'art. 335 c.p.p., quella prevista dalla legge costituzionale 1/1989, viceversa, si pone, eventualmente, al termine dello svolgimento di un complesso di attività volte a verificare l'effettiva sussistenza di una notizia di reato «ministeriale». Con ciò il commentatore ribadisce «l'assoluta peculiarità [...] della riconduzione dell'autorizzazione a procedere «ministeriale» nell'ambito delle «condizioni di procedibilità», come peraltro fa l'art. 4, L. n. 219/1989 (v. *infra*).

«anche se cessati dalla carica» contenuto nella disposizione dell'art. 96, Cost. La valutazione cui è chiamata la Camera competente a pronunciarsi, peraltro, a differenza di quanto avveniva per la deliberazione *ex art.* 68, comma 2, Cost. nella sua formulazione ante-riforma, non è discrezionale bensì vincolata all'accertamento – di tenore pur sempre politico, ma limitato – della sussistenza delle due scriminanti previste dall'art. 9, comma 3 della L. cost. n. 1 del 1989. Anche qualora tale accertamento sulle esimenti sia positivo, è richiesta comunque la maggioranza qualificata ai fini del diniego dell'autorizzazione, il quale estingue definitivamente l'azione penale e non ne sospende solamente l'esercizio.

L'autorizzazione “ministeriale” costituisce, pertanto, un *unicum*, con caratteristiche del tutto peculiari ¹⁶³, il cui vero criterio discreitivo rispetto all'istituto ora abrogato, unitamente all'introduzione del *quorum* qualificato per il diniego dell'autorizzazione, sta nell'oggetto tassativamente circoscritto della valutazione camerale ¹⁶⁴. Tutto questo ci conduce a trattare della questione concernente la natura giuridica delle due ipotesi scriminanti *ex art.* 9, comma 3, L. cost. n. 1 del 1989.

La disposizione da ultimo citata prevede che la Camera competente possa, «a maggioranza assoluta dei suoi componenti, negare l'autorizzazione a procedere ove reputi, con valutazione insindacabile, che l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo».

Parte della dottrina prende le mosse dalla necessità di una ricognizione dei parametri oggetto della deliberazione dell'organo politico “non *ex lege*, sed *ex Constitutione*”, in cui si manifesta “la contrapposizione tra diritto costituzionale e diritto legislativo, tra *jus positum* che ha fonte nella Costituzione e quello posto dalla fonte della legge” ¹⁶⁵. Attraverso il bilanciamento tra valori confliggenti ¹⁶⁶, secondo tale prospettiva, si palesa la preminenza di interessi “immediatamente o mediamente [...] riferibili alla Costituzione” ¹⁶⁷ rispetto a quelli presidiati dalla norma penale, tale da eliminare l'antigiuridicità del fatto, secondo il procedimento valutativo proprio delle cause di giustificazione nel diritto penale ¹⁶⁸.

¹⁶³ Cfr. L. Carlassare, op. ult. cit., p. 458. La studiosa riporta anche alcuni stralci del dibattito parlamentare durante i lavori preparatori, dai quali traspare la consapevolezza dell'unicità dell'istituto dell'autorizzazione a procedere contro i Ministri.

¹⁶⁴ In questo senso A. Ciancio, *Commento all'art. 96*, cit., p. 1877. L. Carlassare, op. ult. cit., p. 461, sottolinea come “anche il semplice residuo, per i Ministri in quanto parlamentari (e sono l'assoluta maggioranza, se non sovente la totalità) dell'autorizzazione a procedere di cui all'art. 68 avrebbe sicuramente compromesso l'esito della riforma”. Per i Ministri-parlamentari o per i parlamentari concorrenti nel reato, anche in vigenza dell'attuale disposto dell'art. 68 Cost., è esclusa l'applicabilità del secondo comma dello stesso articolo, che renderebbe necessaria una duplice autorizzazione per i provvedimenti coercitivi e cautelari (art. 10, comma 2, L. cost. n. 1/1989). Sul punto si veda anche Corte cost. sent. n. 29 del 2014. Per un commento di questa sentenza, specificamente sull'impossibilità della concorrenza delle procedure degli artt. 68, 1 e 96, Cost., v. R. Dickmann, *La Corte esclude la concorrenza delle procedure di cui agli articoli 68, primo comma, Cost. e 96 Cost. quando l'autore di reati di opinioni cumuli le qualità di parlamentare e di ministro (nota a Corte cost., 25 febbraio 2014, n. 29)*, 2014, in www.dirittifondamentali.it.

¹⁶⁵ Cfr. L. Elia, op. cit., pp. 468-471. L'autore si chiede: “può essere considerata antigiuridica una condotta adottata per la tutela di valori costituzionalmente significativi? Essa sarà piuttosto illegale, ma pur sempre conforme ad una fonte del diritto superiore alla legge”.

¹⁶⁶ Cfr. A. D'Andrea, op. cit., p. 160, il quale afferma che quelle previste dall'art. 9, comma 3, L. cost. n. 1/89 “restano ipotesi del tutto eccezionali, nelle quali, rispondendo il comportamento illegittimo dei Ministri ad una esigenza superiore ed imprevedibile può venir meno l'ordinaria pretesa punitiva dello Stato. Nei casi descritti, vale a dire, entrano in gioco valori diversi di cui, alla fine, uno deve prevalere sull'altro in base al bilanciamento che ne verrà fatto, di volta in volta, dalle assemblee parlamentari”.

¹⁶⁷ V., ancora una volta, L. Elia, op. cit., p. 469.

¹⁶⁸ Cfr. P. Dell'anno, op. cit., p. 241-242; A. Ciancio, op. ult. cit., p. 1877.

A fronte di ciò, è stato affermato che l'art. 9, comma 3 costituisca “previsione apposita di due nuove cause di giustificazione”, analogicamente accostabili, sotto alcuni aspetti, alla scriminante penalistica dell'adempimento di un dovere legittimo *ex* art. 51 c.p. Esse si atteggiavano “non come semplici parametri cui la decisione debba essere informata, ma come vere e proprie esimenti, in presenza delle quali la condotta dell'inquisito, altrimenti illecita, deve ritenersi giustificata e conforme al diritto”¹⁶⁹. Ancora, si è ravvisata in tali circostanze una “causa di giustificazione *extra ordinem* valutata nella forma dell'autorizzazione”, idonea ad escludere l'antigiuridicità del fatto e, tuttavia, passibile di estensione limitata solo ad alcuni correi, “in difetto di condizioni soggettive (e, cioè dell'intento di curare un interesse pubblico)”¹⁷⁰.

Nel riconoscere, secondo altra interpretazione, nella previsione del terzo comma dell'art. 9, L. cost. n. 1/1989 uno “stato di necessità politico-costituzionale”, si è distinto, da una parte, il profilo formale dell'autorizzazione parlamentare, per il quale essa costituisce condizione di procedibilità; dall'altra, il suo profilo sostanziale, concernente i presupposti alla base della valutazione politica, idonei a sancire la piena liceità della condotta ministeriale, pur non intaccando la “riserva di giurisdizione” circa l'accertamento e la qualificazione del reato¹⁷¹. Se, pertanto, si accede a considerare il carattere oggettivo della condizione di non punibilità, l'estensione a tutti i concorrenti nel reato dovrebbe ritenersi necessaria. Ciò, tuttavia, contrasterebbe con il disposto dell'art. 4, comma 2 della L. n. 219/1989, della cui legittimità, sotto il profilo del principio di uguaglianza, conseguentemente si è dubitato¹⁷².

Altra dottrina sostiene, all'opposto, che i due parametri oggetto della deliberazione delle Camere siano da considerarsi quali «condizioni di procedibilità», in mancanza delle quali è inibita la prosecuzione dell'esercizio dell'azione penale. Ciò viene giustificato, da una parte, in ragione del fatto che la sussistenza di una delle due ipotesi non sarebbe tale da escludere “anche sostanzialmente, l'antigiuridicità” della condotta, ma “solo di mandare l'inquisito esente da sanzione”; dall'altra, per il fatto che il tenore letterale della norma («[...]l'inquisito abbia agito per[...]») sembrerebbe dare rilievo all'elemento soggettivo dell'agente, il comportamento del quale, perciò, necessiterebbe di essere stato tenuto con la consapevolezza del fine di tutela di un interesse pubblico¹⁷³. Per questa via, che i criteri di cui all'art. 9, comma 3 possano ritenersi cause di giustificazione – e, come tali, oggettive – sembra, a questi autori, smentito dal fatto che

¹⁶⁹ Cfr. F. Posteraro, *Considerazioni critiche sulla riforma costituzionale dei procedimenti per i reati presidenziali e ministeriali*, in *Boll. inf. cost. parl.*, 1988, n.2, pp. 100 ss.

¹⁷⁰ Cfr. A. Cerri, *Giudizio e procedimento d'accusa*, in *Enc. Giur.*, XV, 1989, p. 7.

¹⁷¹ Cfr. A. Ciancio, *Il reato ministeriale*, cit., pp. 251 ss.

¹⁷² Cfr. A. Ciancio, *Commento all'art. 96*, cit., p. 1879 e Id., *Il reato ministeriale*, cit. pp. 268 ss., la quale afferma che “l'interesse superiore dell'ordinamento o c'è o non c'è e, nel primo caso, il suo effetto giustificativo dovrebbe estendersi a tutti coloro che hanno concorso nel reato, ciò che ben si concilia con la naturale *vis* espansiva delle esimenti al di là della consapevolezza della loro esistenza, ai sensi dell'art. 59 c.p.”. Pertanto, l'autrice mette in discussione la legittimità dell'art. 4, comma 2, L. n. 219/1989 “anzitutto per la lesione del principio di eguaglianza, allorché consente alla Camera, in occasione dell'apprezzamento delle circostanze cui è chiamata, di operare irragionevoli discriminazioni personali. Cfr. P. Dell'anno, op. cit., p. 297, che, all'opposto, ritiene superabile il contrasto con l'art. 4, comma 2, L. cost., n. 219/1989 sulla base della presenza nell'ordinamento di esempi di scriminanti a connotazione soggettiva, come quelli forniti dagli artt. 50-54 c.p.”.

¹⁷³ Cfr. G. Di Raimo, *La legge costituzionale di riforma dell'accusa parlamentare e le normative necessarie per la sua attuazione*, in *Giur. Cost.*, 1988, pp. 598-561, in particolare, p. 599 nt. 13. L'autore ritiene che l'art. 9, 3, L. cost. 1/1989, configuri “una sorta di immunità condizionata”. In senso adesivo anche L. A. Mazzaroli, *Commento all'art. 9*, cit., pag. 506 nt. 8, il quale afferma che le ipotesi in oggetto “paiono dotate di caratteristiche atte a farne dei criteri di giudizio, predisposti a che il Parlamento sia più agevolmente in grado di non fare operare, qualora lo ritenga opportuno, quella condizione di procedibilità [...] che è l'autorizzazione a procedere, con una valutazione che appare di natura prettamente politica, specialmente ove se ne consideri l'«insindacabilità»”. Cfr. anche E. Furno, op. cit., p. 178, il quale sottolinea che “il movente dell'agente, da mero elemento condizionatore della pena in virtù delle circostanze del reato, si trasforma in elemento decisivo, assorbente e condizionante la procedibilità e/o la perseguibilità dell'azione penale, che, in sua presenza, può restare irrevocabilmente preclusa”.

essi siano riferibili solo ad alcuni concorrenti nel reato – con valenza, quindi, soggettiva –, sulla base di una valutazione spettante alle Camere ¹⁷⁴. Nella stessa direzione pare essere orientata anche la lettera dell'art. 4, L. n. 219/1989, secondo il quale l'autorizzazione della Camera, chiamata a specificare a quale dei correi il diniego non si riferisce ¹⁷⁵ (comma 2), costituisce una «condizione di procedibilità», in mancanza della quale il Collegio dispone l'archiviazione (comma 1).

Vi è chi, tuttavia, pur discostandosi dagli orientamenti dottrinali prevalenti, sottolinea come sia più appropriato definire i parametri di giudizio delle Camere come “cause politiche di non procedibilità”, considerando, pertanto, “l'autorizzazione in esame una *species* autonoma, rispetto alle condizioni di procedibilità vere e proprie” ¹⁷⁶. Ciò in quanto né dalla lettera dell'art. 9, comma 3 della L. cost. n. 1/1989 né dell'art. 4, comma 2, L. n. 219/1989, si ottengono elementi dirimenti al fine di appurare se “le circostanze su cui verte il giudizio autorizzativo abbiano carattere oggettivo ovvero soggettivo” ¹⁷⁷. La natura controversa dei criteri esame, pertanto, riconferma la peculiarità dell'autorizzazione a procedere per i Ministri introdotta dalla revisione costituzionale, difficilmente riconducibile a istituti e categorie giuridiche preesistenti.

Attribuire natura oggettiva o soggettiva alle ipotesi giustificative, tuttavia, ha rilevanti ripercussioni sulla posizione dei soggetti concorrenti nel reato. Se, infatti, prevalesse un'interpretazione in senso soggettivo delle esimenti, il diniego di autorizzazione non dovrebbe necessariamente estendersi ai correi; mentre, all'opposto, se si accogliesse l'idea del carattere oggettivo delle scriminanti, la deliberazione denegativa della sottoposizione a giudizio dovrebbe spiegare i suoi effetti su tutti gli eventuali concorrenti, salvo che si tratti di reati diversi da quelli per cui si procede ¹⁷⁸.

La questione risulta ancor più rilevante se si pone mente al fatto che la deliberazione camerale con cui l'autorizzazione è negata, è definita «insindacabile» dalla disposizione della legge costituzionale. Ciò ha fatto ritenere che si fosse voluto schermare la valutazione dell'organo parlamentare da possibili conflitti di attribuzione sollevati dalla magistratura ordinaria ¹⁷⁹. Considerare l'insindacabilità del diniego di autorizzazione come assolutamente impermeabile anche ad un controllo della Corte costituzionale sul corretto uso del potere attribuito alla Camera competente avrebbe come conseguenza quella di impedire alla magistratura di reagire secondo le forme previste dall'ordinamento contro una decisione arbitraria dell'Assemblea, che ne menomasse le attribuzioni.

¹⁷⁴ V. L. A. Mazzaroli, op. ult. cit., p. 506 nt. 8, il quale sottolinea che “se è vero che nelle cause di giustificazione «un fatto, che di regola è vietato, viene imposto o consentito dalla legge e, quindi, non è antigiuridico» (v. per tutti F. Antolisei, *Manuale di diritto penale, Parte generale*, a cura di L. Conti, Milano, Giuffrè, 1982, p. 228; cui *adde*, anche per i richiami giurisprudenziali, A. Gamberini, *Le scriminanti*, in *Giurisprudenza sistematica di diritto penale (codice penale – parte generale – II)*, F. Bricola E V. Zagrebelsky (a cura di), Torino, Utet, 1984, 491) e se è altresì vero che dette cause funzionano perché esistono ed esistono comunque, a prescindere dall'opinione dell'agente in proposito (F. Antolisei, op. cit., p. 230; A. Gamberini, *loc. cit.*), non si vede come poter ricondurre a tale categoria le due ipotesi *de quibus*”.

¹⁷⁵ Secondo i già citati artt. 18 *ter*, comma 9, Reg. Camera e 135 *bis*, comma 9, Reg. Senato, l'Assemblea ha votato separatamente per ciascun soggetto coinvolto nel reato.

¹⁷⁶ V. A. Toschi, op. ult. cit., p. 504, in particolare nt. 17. Conviene sul carattere autonomo delle circostanze E. Furno, op. cit., p. 117.

¹⁷⁷ Cfr. A. Toschi, *Commento all'art. 11 della l. cost. 16 gennaio 1989 n. 1*, in *Leg. Pen.*, 1989, p. 513.

¹⁷⁸ Cfr., sul tema, L. Carlassare, op. ult. cit., pp. 475 ss. L'autrice riporta parti del dibattito parlamentare in sede di lavori preparatori riguardante la qualificazione delle condizioni giustificative dell'art. 9, comma 3 L. cost. n.1/1989 in relazione anche alla posizione dei coimputati del Ministro.

¹⁷⁹ Cfr., G. Di Raimo, op. ult. cit., pag. 599. V., L. Carlassare, op. ult. cit., pagg. 471 ss., che riporta le opinioni emerse durante i lavori preparatori.

La gran parte della dottrina, tuttavia, ha ridimensionato la portata dell'insindacabilità della delibera, offrendone una interpretazione conforme a Costituzione. Se, infatti, la L. cost. n. 1/1989 ha voluto introdurre una netta separazione di competenze tra l'autorità giudiziaria e gli organi politici, per porre fine agli abusi cui si prestava il precedente sistema di giustizia politica, una esorbitanza delle Camere dall'oggetto della loro valutazione o, comunque, senza il rispetto di norme procedurali¹⁸⁰, violerebbe con tutta evidenza la "riserva di giurisdizione [...]"¹⁸¹ chiaramente stabilita e dalla lettera e dalla *ratio* della nuova normativa di revisione¹⁸² e lederebbe le attribuzioni della magistratura mediante violazioni di regole poste dalla normativa di rango costituzionale, non potendo, pertanto, ritenersi esente da sindacato¹⁸².

Una prospettiva siffatta è da accogliersi anche sulla scorta della nota pronuncia della Corte costituzionale n. 1150/1988 circa la prerogativa parlamentare *ex* art. 68, Cost. A fronte delle considerazioni della Consulta, il potere deliberativo degli organi parlamentari non potrebbe in ogni caso sottrarsi ad un controllo, anche solo "esterno", «per vizi del procedimento oppure per omessa o erronea valutazione dei presupposti di volta in volta richiesti per il valido esercizio di esso», dal momento che «il potere valutativo delle Camere non è arbitrario o soggetto soltanto a una regola interna di *self-restraint*», ma sempre contestabile attraverso il conflitto di attribuzione¹⁸³. Il sindacato costituzionale, invece, dovrebbe escludersi qualora "le Assemblee abbiano legittimamente individuato l'interesse riconducibile al dettato costituzionale o alla preminente funzione di Governo che prevale, a loro «insindacabile» giudizio, sull'interesse all'incriminazione"¹⁸⁴, non potendo la Corte ingerirsi nel merito della valutazione politica assembleare.

Ciò detto, qualora la fase parlamentare si concluda con la concessione dell'autorizzazione, l'Assemblea rimette gli atti al Tribunale dei Ministri, «perché continui il procedimento secondo le norme vigenti»¹⁸⁵. Il Collegio, del quale non possono far parte i magistrati che hanno svolto le indagini preliminari¹⁸⁶ – onde garantire la separazione fra funzioni investigative e funzioni giudicanti, coerentemente con quanto disposto dall'art. 34, 3 c.p.p.¹⁸⁷ –, trasmette a sua volta gli atti al Procuratore della Repubblica competente¹⁸⁸.

Per lungo tempo dopo la sua promulgazione, la normativa, sulla scorta della lettura datane dalla Corte costituzionale con la sentenza interpretativa di rigetto n. 265/1990¹⁸⁹, fu applicata attribuendo la competenza allo svolgimento delle indagini successive alla fase parlamentare allo

¹⁸⁰ Per ipotesi, qualora la Camera negasse l'autorizzazione perché il fatto non sussiste o perché non costituisce reato, ovvero attinenti alla ricostruzione del fatto e alla sua qualificazione giuridica; oppure qualora una decisione denegativa fosse assunta in mancanza del *quorum* richiesto o dalla Camera non competente, oppure in difetto assoluto di motivazione, ovvero i presupposti della decisione fossero totalmente inesistenti e, quindi, non fosse riconoscibile alcun fine di tutela di un interesse pubblico nella condotta del Ministro.

¹⁸¹ V. L. Elia, op. cit., p. 472.

¹⁸² Cfr. L. Elia, op. cit., p. 472; A. D'andrea, op. cit., p. 161; L. Carlassare, op. ult. cit., p. 475; E. Furno, op. cit., pp. 196 ss.; A. Ciancio, *Commento all'art. 96*, cit., pag. 1880.

¹⁸³ Cfr. Corte cost., sent. n. 1150/1988, punto n. 3 del *Considerato in diritto*.

¹⁸⁴ Così A. D'andrea, op. cit., pag. 161. L'autore afferma che, qualora non si accogliesse tale "interpretazione restrittiva [...] dell'espressione «insindacabile»", la conseguenza sarebbe quella di introdurre, "surrettiziamente, un elemento in grado di contraddire la logica cui si è ispirato il legislatore costituzionale nella riforma della «giustizia politica» riguardante i Ministri, cioè il recupero, salvo casi eccezionali, dell'ordinaria legalità".

¹⁸⁵ Art. 9, comma 4, L. cost. n. 1/1989.

¹⁸⁶ Art. 11, comma 1, L. cost. n. 1/1989.

¹⁸⁷ Cfr. A. Toschi, op. ult. cit., pag. 514.

¹⁸⁸ Art. 3, comma 2, L. n. 219/1989.

¹⁸⁹ In proposito, v. L. Carlassare, op. ult. cit., pagg. 484 ss.; G. Di Raimo, *L'interpretazione dell'art. 9, 4° comma legge cost. n. 1 del 1989 e i relativi aspetti della legge n. 219 del 1989*, in *Giur. Cost.*, 1990, pp. 1586 ss.

stesso Tribunale dei Ministri. Al Procuratore della Repubblica, pertanto, spettava unicamente formulare le sue richieste e la requisitoria al termine dell'istruttoria condotta dal Collegio, il quale avrebbe esercitato anche i poteri spettanti al g.u.p., decidendo, quindi, anche sul proscioglimento e sul rinvio a giudizio. Tale interpretazione, avallata anche dalla Cassazione ¹⁹⁰, comportava la conseguenza paradossale di far sopravvivere il codice di rito del 1930, disapplicando, invece, il c.p.p. del 1989, con una "evidente lesione del principio di terzietà del giudice", cagionata dalla "scelta di attribuire allo stesso collegio funzioni investigative e attribuzioni decisorie sulla base delle risultanze delle indagini" ¹⁹¹.

La Consulta è ritornata sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1 della L. n. 219/1989 con la sentenza, anch'essa di rigetto, n. 134/2002. In questa pronuncia la Corte ha rivisto l'orientamento inaugurato nel 1990 e, facendo ancora una volta salva la norma, ne ha dato un'interpretazione compatibile con l'art. 111, Cost. e con la normativa processualpenalistica vigente. Ha riconosciuto, infatti, da un lato, la competenza del P.M. di procedere all'istruttoria ¹⁹², successivamente all'autorizzazione parlamentare; dall'altro, invece, la spettanza al Collegio identificato secondo l'art. 11, comma 1, L. cost. n. 1/1989 dell'esercizio delle funzioni giudicanti. In tal modo, il Giudice delle leggi ha eliminato la perdurante specialità del rito nella fase successiva alla concessione dell'autorizzazione ¹⁹³, sancendo l'applicabilità delle ordinarie regole di procedura.

Per quanto concerne la fase di giudizio, qualora si pervenga ad una sentenza di condanna, è previsto che «per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dai Ministri, la pena [sia] aumentata fino ad un terzo in presenza di circostanze che rivelino la eccezionale gravità del reato» ¹⁹⁴. Tale "aggravante indefinita" è orientata a dare rilievo alla particolare lesività della condotta delittuosa ministeriale, il cui carattere di eccezionalità è da intendersi "come una sorta di «ipertrofia» offensiva, sostanzialmente dipendente dal peculiare livello delle funzioni coinvolte nella commissione del reato e strutturalmente riflessa sulle modalità della condotta o sull'entità del danno e del pericolo (art. 133, comma 1° e 2° c.p.)" ¹⁹⁵.

¹⁹⁰ Cfr. Cass. pen., Sez. I, 4 marzo 1994. V., sul punto, G. Di Raimo, *In margine ai recenti orientamenti*, cit., p. 4186, il quale afferma che "sconcerta l'applicazione da parte del giudice di norme inesistenti nel sistema positivo e la disapplicazione, invece, di norme vigenti". V. anche A. Ciancio, op. ult. cit., p. 1882, che definisce "interpretazione «pietrificatrice» dell'art. 9, 4° co., L. cost. 1/1989" quella data dalla Cassazione.

¹⁹¹ Cfr. A. Ciancio, op. ult. cit., p. 1883.

¹⁹² L'art. 11, comma 1, L. cost. n. 1/1989 sottopone ad autorizzazione della Camera competente *ex art. 5*, L. cost. 1/1989 i provvedimenti coercitivi e cautelari disposti nei confronti dei Ministri e degli inquisiti che siano membri del Parlamento, fatto salvo il caso di flagranza. Il secondo comma esclude l'applicabilità dell'art. 68, comma 2, Cost. Il comma 4 impedisce l'applicazione in via provvisoria ai Ministri delle pene accessorie della sospensione dagli uffici. V., ampiamente sul punto, A. Toschi, *Commento all'art. 10 della l. cost. 16 gennaio 1989 n. 1*, in *Leg. Pen.*, 1989, pp. 510 ss. V. anche L. Carlassare, op. ult. cit., p. 486, che critica la norma per le conseguenze che la pubblicità, scaturente dalla necessità dell'autorizzazione, inevitabilmente produce sull'efficacia dei provvedimenti "a sorpresa".

¹⁹³ Cfr. L. Carlassare, op. ult. cit., p. 485.

¹⁹⁴ Art. 4, L. cost. n. 1/1989. Tale disposizione ha sostituito il secondo comma dell'art. 15, L. cost. n. 1/1953. Oltre all'eliminazione della possibilità di comminare sanzioni costituzionali e amministrative atipiche (non ammissibili a fronte della devoluzione della materia al giudice ordinario) e all'applicabilità delle norme penali comuni, ora ovvia, l'art. 4, L. cost. n. 1/89 differisce dall'art. 15, comma 2 della L. cost. n. 1/1953, in particolare, per l'obbligatorietà dell'aumento di pena previsto dall'attuale disposizione. "Alla discrezionalità «bifasica» della previsione originaria (trattandosi di rilevare prima l'«eccezionale» gravità del reato e di stabilire poi l'opportunità dell'aumento), corrisponde ora una discrezionalità «monofasica» (riferita alla sola identificazione della fattispecie circostanziale)" (Così T. Padovani, *Commento all'art. 4 della l. cost. 16 gennaio 1989 n. 1*, in *Leg. Pen.*, 1989, p. 488).

¹⁹⁵ Cfr. T. Padovani, op. cit., p. 489.

Conclusa l'illustrazione del procedimento per i reati ministeriali, si rendono necessarie alcune considerazioni. La qualificazione della ministerialità del reato, si è detto, rientra nella citata "riserva di giurisdizione" instauratasi in seguito alla revisione costituzionale. In particolare, il preventivo inquadramento della *figura criminis* come delitto comune o ministeriale da parte dell'autorità giudiziaria incide sull'attribuzione delle Assemblee parlamentari in ordine alla valutazione delle condizioni giustificative, in seguito alla quale, ove positiva, l'esercizio dell'azione penale può essere inibito. Da ciò discende che la questione relativa alla qualificazione della condotta criminosa, se pure alla luce dell'avvenuta «depoliticizzazione» del procedimento, conserva notevole rilevanza. Infatti, a seconda del riconoscimento della funzionalità o meno del reato, possono configurarsi situazioni di conflittualità tra organi della giurisdizione e organi parlamentari. Ciò a fronte dell'interesse, mai sopito, all'attivazione di un procedimento di responsabilità differenziato da quello comune, da parte di chi è investito di cariche statali di vertice, soprattutto ove, come in questo caso, lo spostamento di competenza abbia innanzitutto l'effetto di bloccare le indagini già iniziate ¹⁹⁶.

Al fine di dare concretezza a quanto appena affermato in via teorica, è possibile fare riferimento alla vicenda recentemente passata agli onori della cronaca come "caso Ruby", che ha visto imputato l'ex Presidente del Consiglio dei Ministri Silvio Berlusconi per alcuni gravi reati. L'episodio è utile per approfondire la problematica dei reciproci rapporti tra gli organi in tema di reati ministeriali.

Com'è noto, la Camera dei deputati ¹⁹⁷, asserendo – contrariamente a quanto fatto dagli organi della giurisdizione ordinaria ¹⁹⁸ – la ministerialità del reato di concussione contestato al Presidente del Consiglio, lamentava la menomazione delle sue attribuzioni costituzionali, cagionata dall'omessa trasmissione degli atti del procedimento al Tribunale dei Ministri da parte dei magistrati della Procura e del g.i.p. di Milano e, con ricorso depositato il 17 maggio 2011, sollevava conflitto di attribuzione davanti alla Consulta, considerato da questa ammissibile con ordinanza n. 241/2011 ¹⁹⁹.

¹⁹⁶ Cfr. L. Carlassare, op. ult. cit., pp. 506 ss.

¹⁹⁷ Per una puntuale ricostruzione dei passaggi parlamentari che hanno condotto alla sollevazione del conflitto da parte della Camera, v. A. Carminati, *Il procedimento parlamentare originato dal "caso Ruby" e culminato nella decisione della Camera dei Deputati di sollevare un conflitto di attribuzione nei confronti dell'autorità giudiziaria*, 2011, disponibile all'indirizzo www.associazionedeicostituzionalisti.it. Cfr. Id., *La Corte costituzionale decide i conflitti "Berlusconi" e "Mastella" in materia di reati ministeriali e "taglia i ponti" tra le Camere e l'autorità giudiziaria*, 2012, *eodem loco*, pagg. 3 ss, in particolare, p. 5. La studiosa dubita della ragionevolezza di attribuire alle Camere, invece che al Governo, la legittimazione all'elevazione di un conflitto d'attribuzione su piano sostanziale della ministerialità del reato. A suo parere, infatti, "la via del conflitto dovrebbe [...] aprirsi alle Camere solo per quei profili che riguardino la loro possibilità di valutare, di volta in volta, se concedere o negare l'autorizzazione una volta stabilito, per iniziativa dell'autorità giudiziaria o a seguito della contestazione governativa, che si tratta di procedimenti per reati ministeriali. Dall'altro lato, l'Esecutivo dovrebbe essere legittimato a contestare autonomamente all'autorità giudiziaria di aver aggirato la norma costituzionale – proprio come accade nei conflitti in materia di segreto di Stato – senza doversi affidare all'intervento tutorio della Camera competente".

¹⁹⁸ Il Tribunale di Milano aveva ritenuto che "la contestazione elevata a carico dell'imputato non [consentisse] di ravvisare, in termini di concreta possibilità, un rapporto di strumentale connessione tra la condotta e l'esercizio delle prerogative istituzionali e funzionali proprie del Presidente del Consiglio dei Ministri" (decr. 15 febbraio 2011).

¹⁹⁹ A parere di A. Pace, *La Camera dei Deputati può, attualmente, sollevare un conflitto di attribuzione*, cit., pagg. 4 e 5, un conflitto d'attribuzione siffatto non sarebbe neppure stato configurabile. Dal momento che, infatti, l'omessa trasmissione degli atti da parte della Procura consente di individuare quale unico soggetto da essa eventualmente pregiudicato il Tribunale dei Ministri, "ne segue che si tratterebbe comunque di un conflitto di competenza, interno all'ordine giudiziario, rimesso alla decisione della Corte di cassazione (art. 32 c.p.p.). E se l'art. 37, comma 2 della Legge 11 marzo 1953, n. 87, relativamente ai conflitti costituzionali di attribuzione tra i poteri dello Stato, dispone che «restano ferme le norme vigenti per le questioni di giurisdizione», ciò sta a significare *a fortiori* che le questioni di competenza non assurgono in alcun caso al livello di controversia costituzionale".

Nel ricorso della Camera si faceva riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 241 del 2009 relativa al c.d. caso “Matteoli”²⁰⁰, nella quale si affermava che, nel caso di archiviazione “asistematica”²⁰¹, “la Camera competente ha un interesse costituzionalmente protetto ad essere tempestivamente informata, per via istituzionale ed in forma ufficiale, dell’avvenuta archiviazione, come prescrive, senza eccezioni, il citato comma 4 dell’art. 8 della legge costituzionale n. 1 del 1989. [...] All’organo parlamentare, infatti, non può essere sottratta una propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria, né tanto meno [...] la possibilità di sollevare un conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale”²⁰², qualora ritenga “che l’asserita indebita qualificazione come non ministeriale del reato contestato [gli] abbia precluso [...] la possibilità di far valere la garanzia di cui all’art. 96, Cost.”²⁰³.

L’Assemblea ricorrente, quindi, mediante il ricorso ad “una forzatura dialettica”²⁰⁴, interpretando la decisione della Corte sosteneva che l’attivazione del Tribunale dei Ministri dovesse ritenersi necessaria, anche qualora l’autorità giudiziaria procedente non avesse ravvisato la ministerialità del reato. Ciò affinché l’Assemblea potesse sempre essere messa al corrente dell’archiviazione e, ritenendosi usurpata del “potere (inesistente) di decidere sul carattere ministeriale del reato”²⁰⁵, eventualmente sollevare conflitto d’attribuzione.

La tesi assunta dalla Camera nel caso in esame è smentita dal fatto che non è dato rintracciare nell’ordinamento alcuna norma che imponga all’autorità giudiziaria ordinaria l’obbligo di comunicare all’organo parlamentare l’archiviazione del procedimento. L’art. 6, L. cost. n. 1/1989, infatti, prevede che il Procuratore della Repubblica, ricevuta la *notitia criminis* «concernent[e] i reati indicati dall’articolo 96 della Costituzione», debba trasmettere gli atti al Tribunale dei Ministri, “ma «con le sue richieste», il che evidentemente presuppone [...] che il P.M. abbia qualificato in senso «ministeriale», alla luce dell’art. 96, Cost., il reato di cui deve riferire al Tribunale dei Ministri”²⁰⁶. Al Procuratore, infatti, “non [può] non spettare, sotto la sua responsabilità, la verifica che quegli atti ricevuti consentano di ipotizzare un reato e di accostarne la commissione alle persone ed alle funzioni di cui all’art. 96, Cost.”²⁰⁷. L’asserzione che l’obbligo di trasmissione al Tribunale dei Ministri sussista, a prescindere dal fatto che il P.M. abbia qualificato o meno il reato come commesso nell’esercizio delle funzioni ministeriali, pertanto, sarebbe in contrasto sia con l’art. 96, Cost. sia contro l’art. 68, comma 2, Cost., dal

²⁰⁰ Si rammenti che la Camera dei Deputati, non condividendo la qualificazione del reato commesso dall’ex Ministro Matteoli come non ministeriale da parte della magistratura ordinaria, invece di sollevare conflitto di attribuzione, su proposta autonoma della Giunta per le autorizzazioni, deliberò a maggioranza assoluta il diniego di autorizzazione a procedere in favore dell’ex Ministro Matteoli (28 ottobre 2009). Ciò portò poi il Tribunale di Livorno a sollevare conflitto di attribuzione contro la indebita delibera camerale (il ricorso è stato considerato improcedibile con l’ord. n. 317/2011). L’iniziativa spontanea da parte della Giunta in quell’occasione, così come anche nel caso dell’ex Ministro Castelli (22 luglio 2009), risulta essere drammaticamente riesumativa della prassi instauratasi in vigenza della disciplina ante riforma, che consentiva alla Commissione inquirente di impedire il proseguimento dei procedimenti ordinari mediante una propria valutazione positiva circa la ministerialità dei reati in base agli artt. 11, 12, 13, L. n. 20 del 1962 e all’art. 8, L. n. 170 del 1978 (Cfr. T. F. Giupponi, *Quando la forma è sostanza: la riforma dell’art. 96, Cost. davanti alla Corte costituzionale e la recente prassi delle delibere parlamentari di «ministerialità»*, in *Giur. Cost.*, 2009, pp. 3054 ss.).

²⁰¹ Sul punto, v. *supra*.

²⁰² Cfr. Corte cost. sent. n. 241/2009, punto n. 4.4 del *Considerato in diritto*.

²⁰³ Cfr. Corte cost., sent. ult. cit., punto n. 4.5 del *Considerato in diritto*.

²⁰⁴ Così A. Pace, *Il conflitto inesistente*, in *La Repubblica*, 4 marzo 2011.

²⁰⁵ V. V. Onida, *Un conflitto d’attribuzione senza scorciatoie*, in *Il sole 24 ore*, 9 marzo 2011.

²⁰⁶ Cfr. A. Pace, *La Camera dei Deputati può, attualmente, sollevare un conflitto di attribuzione*, cit., p. 4.

²⁰⁷ Cfr. S. Rossi, *Lineamenti di diritto penale costituzionale*, Palermo, Priulla, 1953, p. 4.

momento che “l’autorizzazione a procedere verrebbe surrettiziamente fatta rivivere con riferimento a tutti i reati commessi dal Presidente del Consiglio e dai Ministri” ²⁰⁸.

La trasmissione degli atti al Tribunale dei Ministri *ex art.* 6, comma 2, L. cost. n. 1/1989 e la comunicazione tempestiva dell’eventuale archiviazione al Presidente della Camera competente *ex art.* 8, comma 4, L. cost. n. 1/1989, quindi, sono configurabili unicamente nel caso in cui, “a monte”, la condotta criminosa del Ministro sia stata considerata come commessa nell’esercizio delle funzioni. Ciò – è opportuno ribadirlo – poiché vi è una netta distinzione tra la competenza degli organi giudiziari circa l’accertamento e la qualificazione giuridica dei fatti compiuti dai Ministri e l’attribuzione alla Camera di volta in volta competente circa la verifica della sussistenza delle scriminanti *ex art.* 9., comma 3, L. cost. n. 1/1989.

A favore di questa lettura, peraltro, risulta essere anche la giurisprudenza della Cassazione ²⁰⁹. Questa in una recente pronuncia ²¹⁰ ha affermato che “l’obbligo informativo non è richiesto né dalla legge, né dalla sentenza n. 214/2009. Ciò proprio perché, non essendo mai stato chiamato in causa il Collegio per i reati ministeriali, non è neppure profilabile un interesse giuridicamente qualificato e, per di più, attuale della Camera di appartenenza dell’inquisito ad interloquire all’interno del procedimento, non venendo in considerazione la natura ministeriale del reato, ma soltanto la qualità soggettiva dell’imputato; una qualità da sola irrilevante al fine dell’esercizio dei poteri di cui all’art. 9, comma 3 della Legge cost. n. 1 del 1989”. La Corte aggiungeva inoltre che “l’affermazione della Corte costituzionale, secondo cui all’organo parlamentare non può essere sottratta «una propria e autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria», non può essere intesa [...] nel senso di negare all’autorità giudiziaria procedente la potestà esclusiva di qualificare la natura del reato ovvero di attribuirle, sullo stesso piano, al Parlamento”. Ciò in quanto “il potere di qualificazione del reato, anche con riferimento alla sua natura, ministeriale o meno, spetta sempre all’autorità giudiziaria”.

La sentenza della Corte costituzionale n. 87 del 2012, risolutiva del conflitto di attribuzioni sollevato dalla Camera nei termini suesposti, offre – insieme con la sua sentenza “gemella” ²¹¹ n. 88 ²¹² – rilievi decisivi ai fini della nostra trattazione ²¹³.

In quella sede, infatti, la Corte ha stabilito che “solo ammettendo, in contrasto palese con l’art. 96 Cost., che un illecito penale acquisisca carattere ministeriale in ragione della sola qualifica

²⁰⁸ Cfr., ancora una volta, A. Pace, op. ult. cit., p. 4.

²⁰⁹ Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 6 agosto 1992, *Ferlin*; Cass. pen., Sez. VI, 20 maggio 1998, n. 8854; Cass. pen., Sez. I, 22 maggio 2008, n. 28866.

²¹⁰ Cfr. Cass. pen., Sez. IV, 11 marzo 2011, n. 10130, *Mastella*.

²¹¹ Così definisce le due sentenze della Consulta E. Furno, *Le nuove sentenze “gemelle” della Corte costituzionale sui reati ministeriali: un finale di partita?*, 2012, disponibile all’indirizzo www.giurcost.org/studi, dal momento che “ripetono pedissequamente, se non per differenze minimali dovute alle diversità delle fattispecie scrutinate ed al concreto articolarsi dei singoli conflitti, le identiche motivazioni del Considerato in diritto, rendendo in tal modo palese il lavoro collegiale dell’intera Corte” (pag. 5).

²¹² Tale sentenza ha risolto il conflitto di attribuzione originato dal ricorso del Senato della Repubblica, che lamentava l’omissione della trasmissione degli atti al Tribunale dei Ministri e, pertanto, la mancata comunicazione alla Camera competente da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di S. Maria Capua Vetere e da parte del Procuratore e del g.u.p. Presso il Tribunale di Napoli, i quali procedevano penalmente nei confronti dell’ex Ministro Mastella per i reati di concussione e abuso d’ufficio. Il g.u.p. aveva escluso la natura ministeriale dei reati contestati all’ex Ministro, poiché “in nulla [...] collegabili all’esercizio di quelle funzioni [ministeriali n.d.r.], in quanto caratterizzati da un uso strumentale della sua carica politica di segretario nazionale del partito politico di appartenenza” (ord. 20 ottobre 2010).

²¹³ Per l’approfondito commento alle due sentenze, v. A. Carminati, op. ult. cit.; E. Furno, op. ult. cit.; R. Dickmann, *La Corte costituzionale precisa e ridimensiona il ruolo del “Tribunale dei Ministri” e delle Camere nel procedimento per reati del Presidente del Consiglio e dei Ministri*. (Note a margine delle sentenze Corte cost. 12 aprile 2012, n. 87 e 88), 2012, disponibile all’indirizzo www.federalismi.it.

rivestita dall'autore di esso, sarebbe sostenibile che la lettera della legge costituzionale" imponga al P.M., prescindendo dalle sue valutazioni circa la natura del reato, l'obbligo di immediata trasmissione al tribunale dei Ministri ²¹⁴. Sicché deve ritenersi che il Collegio debba essere investito del procedimento unicamente per i reati commessi nell'esercizio delle funzioni ²¹⁵, a meno che non si ammetta che "le immunità costituzionali possano trasmodare in privilegi, come accadrebbe se una deroga al principio di uguaglianza innanzi alla legge potesse venire indotta direttamente dalla carica ricoperta, anziché dalle funzioni inerenti alla stessa" ²¹⁶.

Per questa via, la Consulta ha chiarito la portata della sentenza n. 241 del 2009, sottolineando che "il senso dell'affermazione [...] secondo la quale «all'organo parlamentare [...] non può essere sottratta una propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria»", sta nella facoltà spettante alla Camera competente di sollevare conflitto di attribuzione, "affinché sia verificato, nei modi consentiti dalla Costituzione, se un erroneo esercizio delle proprie attribuzioni da parte del potere giudiziario abbia menomato la Camera competente ai sensi dell'art. 96 Cost., impedendole di deliberare sull'autorizzazione a procedere, prevista ogni qual volta il reato sia stato commesso nell'esercizio delle funzioni" ²¹⁷.

Nell'ottica del Giudice dei conflitti, pertanto, nell'eventualità di archiviazione "asistematica" da parte del Tribunale dei Ministri, la Camera competente potrà essere messa nelle condizioni di reagire mediante il ricorso allo strumento del conflitto d'attribuzioni, grazie alla previsione dell'art. 8, comma 4, L. cost. n. 1/1989. Parimenti, anche nel diverso caso in cui "il reato attribuito al membro del Governo sia stato fin dall'origine reputato privo di carattere ministeriale", pur non esistendo nell'ordinamento alcuna norma corrispondente a quella dell'art. 8, comma 4, "non può che spettare al Parlamento l'accesso a questa Corte, affinché sia verificato, nei modi consentiti dalla Costituzione, se un erroneo esercizio delle proprie attribuzioni da parte del potere giudiziario abbia menomato la Camera competente ai sensi dell'art. 96 Cost., impedendole di deliberare sull'autorizzazione a procedere, prevista ogni qual volta il reato sia stato commesso nell'esercizio delle funzioni" ²¹⁸.

Le affermazioni della Corte hanno voluto evitare il rischio che fosse introdotto un meccanismo analogo a quello della c.d. "pregiudiziale parlamentare" ²¹⁹ in tema di insindacabilità delle opinioni dei membri del Parlamento. La valutazione delle Camere deve necessariamente essere limitata all'accertamento, "in termini insindacabili se congruamente

²¹⁴ Corte cost. sent. n. 87 del 2012, punto. n. 5 del *Considerato in diritto*; Corte cost. sent. n. 88 del 2012, punto. n. 3 del *Considerato in diritto*. Ciò in quanto "la prerogativa stessa, anziché protezione offerta alla persona, è elemento costitutivo della funzione da quest'ultima esercitata, che ne limita al contempo l'ambito".

²¹⁵ Dice, infatti la Corte che, a fronte del dettato della L. cost. n. 1/1989, che permette alla Camera competente di inibire la prosecuzione del procedimento secondo l'art. 9, comma 3, "l'unica lettura di questa garanzia compatibile con le premesse appena svolte consiste nel limitarne l'area al campo dei soli reati commessi nell'esercizio delle funzioni". (Corte cost. sent. n. 87 del 2012, punto. n. 5.1 del *Considerato in diritto*; Corte cost. sent. n. 88 del 2012, punto. n. 3.1 del *Considerato in diritto*.).

²¹⁶ Corte cost. sent. n. 87 del 2012, punto. n. 5 del *Considerato in diritto*; Corte cost. sent. n. 88 del 2012, punto. n. 3 del *Considerato in diritto*. La Consulta afferma poco dopo che "le immunità riconosciute ai pubblici poteri, infatti, introducendo una deroga eccezionale al generale principio di uguaglianza, non possono che originarsi dalla Costituzione [...] e, una volta riscontrata tale derivazione, sono comunque soggette a stretta interpretazione" (Corte cost. sent. n. 87 del 2012, punto. n. 5.1 del *Considerato in diritto*; Corte cost. sent. n. 88 del 2012, punto. n. 3.1 del *Considerato in diritto*.).

²¹⁷ Corte cost. sent. n. 87 del 2012, punto. n. 5.3 del *Considerato in diritto*; Corte cost. sent. n. 88 del 2012, punto. n. 3.3 del *Considerato in diritto*.

²¹⁸ Corte cost. sent. n. 87 del 2012, punto. n. 5.3 del *Considerato in diritto*; Corte cost. sent. n. 88 del 2012, punto. n. 3.3 del *Considerato in diritto*.

²¹⁹ Corte cost. sent. n. 87 del 2012, punto. n. 5.2 del *Considerato in diritto*; Corte cost. sent. n. 88 del 2012, punto. n. 3.2 del *Considerato in diritto*.

motivati”²²⁰, circa la sussistenza dei parametri dell’art. 9, comma 3, L. cost.²²¹, fatta salva la possibilità di sollevare conflitto per menomazione ogni qual volta ritengano che la qualificazione della fattispecie del reato del Ministro come non ministeriale, rigorosamente attribuita in via esclusiva al giudice ordinario²²², ne abbia leso le prerogative costituzionali.

Con tali argomentazioni la Consulta, per un verso, ha ribadito con chiarezza che spetta alla magistratura ordinaria pronunciarsi in via esclusiva sulla ministerialità di un reato contestato ad un membro dell’Esecutivo; per un altro, ha tracciato con nettezza il confine tra le attribuzioni investigative affidate al Tribunale dei Ministri e quelle affidate al P.M., al quale è riconosciuta la possibilità “di svolgere una preliminare valutazione sulla natura ministeriale del reato, che, se conclusasi nel senso della affermazione del carattere comune dell’illecito, consenta la prosecuzione del giudizio nelle forme proprie della ordinaria giurisdizione penale”²²³.

Nei casi di conflitti intorno alla qualificazione del delitto commesso da Ministri, inoltre, la Corte si è riservata la possibilità di un intervento sindacatorio molto più approfondito, in linea con la “svolta sostanzialista” inaugurata nel 2000 con le sentenze 10 e 11 in materia di insindacabilità²²⁴. I giudici costituzionali, infatti, decideranno “con inevitabile riferimento al carattere del reato, in forza di tutte le risultanze istruttorie poste a disposizione dalle parti del conflitto”²²⁵ e, pertanto, non certo limitandosi ad un controllo esterno sulla regolarità formale dell’esercizio delle attribuzioni dei poteri coinvolti. In altre parole, la Corte “si spingerà a considerare essa stessa, nel merito, se l’atto addebitato ad un membro del Governo rientri o meno nel concetto di reato ministeriale”; la qual cosa costituirebbe “un sindacato particolarmente penetrante avendo ad oggetto l’esercizio della funzione giurisdizionale”²²⁶.

In conclusione si può dire che, ancora una volta, la Consulta ha posto un freno alla tendenza all’ampliamento continuo della portata delle garanzie costituzionali da parte di chi ricopre incarichi di vertice. Basti pensare ai recenti interventi normativi in tema di improcedibilità e sospensione dei processi per reati extrafunzionali delle alte cariche dello Stato, nonché all’introduzione della presunzione assoluta di legittimo impedimento in favore dei Ministri:

²²⁰ Corte cost. sent. n. 87 del 2012, punto. n. 5.1 del *Considerato in diritto*; Corte cost. sent. n. 88 del 2012, punto. n. 3.1 del *Considerato in diritto*. V., sul punto, A. Carminati, op. ult. cit., pagg. 15-16, che rileva come “l’affermazione, per quanto incidentale, fa ugualmente ben sperare sulla possibilità che la stessa Corte, in futuro, possa intervenire ad impedire che la «ragion di Stato» venga più che altro confusa con l’interesse tutto privato delle maggiori personalità di Governo”.

²²¹ Afferma la Corte che “l’unica attribuzione delle Camere consiste oggi nell’apprezzamento dell’interesse previsto dall’art. 9 della legge cost. n. 1 del 1989, e ha modo di manifestarsi, unitamente alla preliminare deliberazione circa la natura ministeriale del reato che ad essa è strumentale, per il solo caso in cui detta autorizzazione sia stata richiesta, per il tramite del Procuratore della Repubblica, dal Tribunale dei Ministri” (Corte cost. sent. n. 87 del 2012, punto. n. 5.2 del *Considerato in diritto*; Corte cost. sent. n. 88 del 2012, punto. n. 3.2 del *Considerato in diritto*).

²²² La Consulta nega che possa avere fondamento la pretesa degli organi parlamentari “di interloquire con l’autorità giudiziaria, secondo un canale istituzionale indefettibilmente offerto dal Tribunale dei Ministri, nelle ipotesi in cui quest’ultima, esercitando le proprie esclusive prerogative, abbia stimato il reato privo del carattere della ministerialità e, nell’esercizio delle stesse, abbia approfondito detto profilo, esplicitando le ragioni a conforto di tale qualificazione” (Corte cost. sent. n. 87 del 2012, punto. n. 5.2 del *Considerato in diritto*; Corte cost. sent. n. 88 del 2012, punto. n. 3.2 del *Considerato in diritto*).

²²³ V. E. Furno, op. ult. cit., p. 16.

²²⁴ Così definisce l’orientamento inaugurato dalla Consulta con le sentenze citate, A. D’Andrea, *Diritti soggettivi e irresponsabilità giuridica dei parlamentari tra Costituzione e giurisprudenza costituzionale*, 2007, in www.forumcostituzionale.it, p. 10.

²²⁵ Corte cost. sent. n. 87 del 2012, punto. n. 6 del *Considerato in diritto*; Corte cost. sent. n. 88 del 2012, punto. n. 4 del *Considerato in diritto*.

²²⁶ Cfr. A. Carminati, op. ult. cit., p. 15.

provvedimenti bocciati dal Giudice delle leggi in sede di controllo di legittimità costituzionale²²⁷.

Giunti a questo punto, preme rilevare che, se si conviene sul fatto che il sistema delle immunità costituzionali ponga “la responsabilità come regola per tutti i soggetti che esercitano il potere, e l’irresponsabilità (variamente modulata) come garanzia di esercizio libero e indipendente della funzione nei limiti strettamente necessari a tale libero esercizio”²²⁸; e se è, altresì, vero che “l’eccezionale caso di deroga” all’*iter* processuale comune in favore dei Ministri è “previsto per i soli illeciti penali ministeriali”²²⁹, allora, occorre riconoscere che un regime differenziato di favore per i reati extrafunzionali commessi dai membri del Governo risulta, ancora una volta, difficilmente armonizzabile con i principi dello Stato di diritto. Massima apertura nei confronti di prerogative presidianti la funzione, quindi, ma assoluta intransigenza contro l’abuso.

²²⁷ Si faccia riferimento all’art. 1 della L. 140/2003, alla L. 124/2008 e alla L. 51/2010. Su tali interventi normativi è intervenuta la Corte Costituzionale rispettivamente con le sentenze nn. 24 del 2004, 262 del 2009 e 23 del 2011. Si rammenti, inoltre, che il primo comma dell’art. 1 della L. n. 51 del 7 aprile 2010, dichiarato non costituzionalmente illegittimo dalla pronuncia da ultimo citata, comunque sottoposto alla scadenza di diciotto mesi dall’entrata in vigore (*ex art. 2*), è stato abrogato dal D.P.R. n. 115 del 18 luglio 2008 in seguito a *referendum* popolare.

²²⁸ V. L. Carlassare, *Responsabilità giuridica e funzioni politico-costituzionali: considerazioni introduttive*, in Id. (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Padova, Cedam, 2003, pag. 20.

²²⁹ Corte cost. sent. n. 87 del 2012, punto. n. 6 del *Considerato in diritto*; Corte cost. sent. n. 88 del 2012, punto. n. 4 del *Considerato in diritto*.

LE CONCLUSIONI GIURIDICHE E POLITICHE DELLE ELEZIONI PARLAMENTARI UNGHERESI

di Katalin Egresi*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Aspetti essenziali del nuovo sistema elettorale. – 3. I risultati elettorali con lo sguardo sulle elezioni del Parlamento europeo. – 4. Partiti spariti, partito centralizzato e nuove collaborazioni. – 5. Nuove tendenze nell'atteggiamento dei votanti.

1. Introduzione

In Ungheria le ultime elezioni parlamentari si sono tenute il 6 aprile 2014. Esse hanno visto l'emersione di nuove tendenze sia dal punto di vista giuridico che politico. Sul comportamento dei votanti hanno influito, non solo i radicali cambiamenti effettuati alla nostra legge elettorale, ma anche le strategie delle forze politiche e di tutto il sistema dei partiti. Nella convinzione di come gli strumenti giuridici in sé non siano sufficienti per comprendere appieno i fondamentali cambiamenti avvenuti, la mia intenzione è quella di analizzare i profili che maggiormente hanno differenziato questa tornata elettorale rispetto alla precedente. Difatti, se è vero che i “prodotti” della legislazione ed i processi politici influenzano la mentalità sociale, nello stesso tempo, è possibile ugualmente affermare come anche le esigenze sociali contribuiscano in gran parte alla legislazione o al mondo del diritto. Il partito attualmente al Governo (“FIDESZ-KDNP”) ha ottenuto nuovamente i due terzi dei voti; a ciò sono seguite delle critiche da parte dell'Unione Europea. Questi giudizi sfavorevoli sono stati basati su di una correlazione effettuata tra i recenti risultati elettorali ed i nuovi principi, elaborati dal governo conservatore nella precedente legislatura, del nostro diritto pubblico. Pur riconoscendone la fondatezza, nel mio articolo provo a dimostrare come, nella situazione ungherese, sia possibile operare distinzioni più sottili. Data la somiglianza dei due sistemi elettorali, nella prima parte dell'articolo, descriverò i risultati delle elezioni parlamentari ungheresi assieme a quelli del Parlamento europeo; successivamente, tenterò di riassumere le conseguenze dei cambiamenti avvenuti all'interno del sistema dei partiti e nel comportamento degli elettori.

2. Aspetti essenziali della nuova legge elettorale

Per prima cosa è necessario illustrare le varie tappe del processo che ha portato alla nascita della legge elettorale attualmente in vigore. Nel 2010, dopo aver vinto le elezioni parlamentari con i due terzi dei voti, l'alleanza dei partiti conservatori e cristiano democratici (“FIDESZ-KDNP”) iniziò l'elaborazione di una nuova Legge Fondamentale. Si evidenzia come progetti di revisione costituzionale fossero precedentemente emersi già all'indomani del crollo del regime sovietico. Durante il periodo di transizione istituzionale vennero operati

* L'autrice dell'articolo è una docente presso l'Università di Széchenyi István, alla Facoltà di Giurisprudenza. L'articolo è stato redatto nell'ambito del progetto OTKA “*A modern állam változásai.*” [trad. it. *Le trasformazioni dello Stato moderno*, progetto OTKA] n. K. 10879”

dei tentativi per regolare questo processo di innovazione; ma a seguito dei conflitti sorti tra i partiti questa revisione non venne più vista come una priorità, e, mano a mano, scomparve dall'ordine del giorno dei lavori parlamentari. La ragione di ciò può essere rinvenuta nei vuoti dibattiti politici di allora, incentrati principalmente su critiche operate nei confronti dei partiti attualmente all'opposizione; sterili polemiche che fecero perdere in lontananza il desiderio di una ricostruzione del diritto pubblico. Non è un caso se, nel diritto costituzionale, il periodo compreso tra la fine degli anni Novanta e l'inizio degli anni Duemila, venne denominato come l'età degli scandali politici ¹. La società venne quindi a dividersi, parallelamente a questa situazione politica, in due parti irriducibili, rappresentate da un polo di sinistra, e da uno di destra.

A mio avviso, venti anni dopo questa transizione è forse già sparita la possibilità di una discussione sul bene comune, da realizzarsi in vista di valori politici condivisi; cioè la particolare situazione storica vissuta durante la transizione dalla società ungherese è ormai perduta, senza che di essa si sia potuto approfittare. A dimostrazione di come questa possa essere definita come una occasione perduta vale una semplice constatazione. Se è vero che il governo conservatore del sesto ciclo parlamentare, tra il 2006 ed il 2010, ha posto legittimamente i fondamenti di un nuovo diritto pubblico con l'aiuto della volontà elettorale, è altrettanto vero che questo tipo di maggioranza porti in sé due innegabili pericoli. Il primo è rappresentato dal fatto che il governo non è stato costretto ad aprirsi alla discussione nei confronti dell'opposizione. Al contrario, appare evidente come, dato il consenso attribuitogli da parte della società, questo, col tempo, abbia assunto un'attitudine intollerante nei confronti delle differenti identità di minoranza e della pluralità delle opinioni. D'altra parte, la legittimazione del regime politico è stata basata su una sola ideologia. Senza voler prendere in considerazione i dettagli, tutto questo si rispecchia: nei valori, descritti nel Preambolo della nostra Costituzione; in maniera evidente nelle leggi organiche; e nelle modificazioni al testo della Legge Fondamentale, operate secondo gli attuali interessi politici. Prova di ciò è riscontrabile nell'analisi dei nostri valori costituzionali. Essi manifestano il conservatorismo ed il nazionalismo; inoltre il testo normativo fa riferimento più volte all'importanza della costituzione storica e della dottrina della "Sacra Corona", mentre, per quanto attiene il diritto pubblico, nega l'epoca del socialismo di Stato. Il secondo pericolo deriva invece dalla situazione per cui, le leggi richiedenti i due terzi dei voti dell'Assemblea (cioè le leggi organiche) potrebbero bloccare il meccanismo per una loro modifica, visto che a tal fine sono state predisposte delle procedure aggravate; situazione questa che in futuro potrebbe avere degli effetti sullo stesso regime politico. Difatti, nel caso in cui l'opposizione riuscisse a vincere con una maggioranza assoluta le prossime elezioni, questa non sarebbe comunque in grado di promuovere una loro modifica.

Durante la precedente legislatura, nonostante questi pericoli, aggravati dall'emanazione di un alto numero di leggi organiche, il testo della Costituzione è stato modificato cinque volte

¹ Péter Smuk, *Magyar közjog és politika 1989-2011* [trad.it. *Il diritto pubblico e la politica ungherese 1989-2011*], Budapest, Osiris, 2011, pp. 218-220.

² Di quest' "area politica" ha fatto parte anche la nuova legge elettorale, entrata in vigore nel 2011. La legge n. CCIII. del 2011 ha cambiato le fondamenta del nostro sistema elettorale. Al fine di analizzarne i nuovi aspetti è quindi necessario mostrare in cosa si differenzi dal precedente sistema. Nel periodo della transizione, l'élite politica avendo preferito il principio della rappresentatività alle esigenze della governabilità, ha elaborato un sistema misto a doppio turno, dove gli elementi del sistema maggioritario puro vennero combinati con quelli del sistema a tendenza proporzionale. Nonostante ne sia mutato il numero dei suoi membri, immutata rispetto ad allora è la struttura del Parlamento ungherese, il quale è formato da una sola camera, i cui membri vengono eletti ogni quattro anni. Ai sensi della legge n. XXXIV. del 1989, la quale, nonostante le sue diverse modifiche è rimasta in vigore fino al 2011, ogni elettore aveva a disposizione due voti per esprimere la sua opinione, su due schede recanti: la prima, il contrassegno dei singoli candidati; la seconda, quello delle diverse liste di partito. Dei 386 seggi complessivi 176 erano attribuiti nelle circoscrizioni elettorali uninominali, mentre 152 sulla base delle 20 liste distrettuali (provinciali e municipali); i restanti 58 seggi venivano attribuiti sulla base di una lista nazionale ³.

Nelle circoscrizioni elettorali uninominali per l'attribuzione del seggio al primo turno veniva richiesta la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi (ossia, la metà più uno dei votanti). Ne consegue che, se al primo turno questa quota non veniva raggiunta, il seggio era attribuito mediante un secondo turno. In questo caso la quota di validità era del 25 % dei voti espressi. Se al primo turno valido nessun candidato otteneva la metà più uno dei voti, per l'assegnazione del seggio accedevano al secondo turno i primi tre candidati che avessero ricevuto almeno il 15% dei voti; nel caso in cui il numero di candidati fosse stato inferiore a tre, accedevano i tre candidati che avessero ottenuto un numero di voti superiore a quello ottenuto da tutti gli altri ⁴. Allo stesso tempo, secondo la legge sul procedimento elettorale, veniva imposto per la presentazione della candidatura la raccolta di almeno 750 firme valide

²Le prime modifiche, entrate in vigore il 18 giugno del 2012, riguardarono: da una parte, le disposizioni transitorie, che successivamente hanno fatto parte del testo normativo della Legge Fondamentale; dall'altra, la dotazione dell' ex Presidente della Repubblica. La seconda modifica, entrata in vigore il 9 novembre del 2012, imponeva per l'esercizio del diritto di voto l'inserimento obbligatorio degli elettori all'interno delle liste elettorali. La terza modifica, entrata in vigore il 21 dicembre del 2012, riguardava la legge sulla proprietà privata dei terreni, in quanto, questo tipo di norma giuridica venne inserito all'interno delle leggi organiche. La quarta modifica comprese più di venti articoli, i quali vennero criticati dalla Commissione europea; queste critiche si basarono su almeno cinque profili: a) per le limitazioni alla libertà di stampa e di espressione introdotte (riducendo queste la possibilità per i partiti politici di opposizione di fare campagna elettorale attraverso i media nazionali); b) per le limitazioni imposte ai giovani laureati ungheresi che avessero voluto lasciare il paese, vincolando la concessione di sovvenzione statali per i loro studi all'esplicita assunzione dell'impegno di lavorare per 10 anni in Ungheria dopo la laurea; c) per l'introduzione di una tassa *ad hoc* a carico dei cittadini ungheresi al fine di pagare le eventuali sanzioni provenienti da una condanna, da parte dell'Unione europea, successiva all'apertura di una procedura di infrazione; d) per le limitazioni imposte al potere della Corte costituzionale di esercitare un controllo sulle leggi approvate dal Parlamento. e) per la concessione all'Ufficio Nazionale dei Giudici della competenza di rinviare le cause giudiziarie ad altro tribunale. Le ultime modifiche furono apportate con il quinto emendamento, entrato in vigore il 26 settembre del 2013; l'emendamento consistette in una modifica parziale del quarto emendamento, basata sulle proposte ricevute a riguardo da parte della Commissione europea. Per i testi degli emendamenti si v. la *Magyar Közlöny*, (Gazzetta Ufficiale) ed il sito <http://www.jogforum.hu/> (sito ufficiale sulle norme giuridiche e sui recenti cambiamenti nella giurisprudenza).

³ Per il testo dell'art. 4. della legge n. XXXIV del 1989 in materia di elezione dei deputati parlamentari si v. Gábor Halmay, *Alkotmányjog*. [trad. it. *Il diritto costituzionale*] Győr, Università di Széchenyi István (Dipartimento di diritto pubblico e scienze politiche) 2005, vol. 1, p. 22.

⁴ Art. 7. della legge n. XXXIV del 1989, *ivi*, pp. 23-24.

⁵. Veniva inoltre concesso il diritto a due o più partiti di presentare un comune candidato. Lo stesso candidato poteva ricevere un seggio dalla circoscrizione elettorale individuale o dalla lista distrettuale. Qualora l'avesse raggiunto come candidato individuale, il suo nome avrebbe dovuto essere cancellato da tutte le altre liste ⁶.

Nelle circoscrizioni distrettuali ogni elettore aveva la possibilità di esprimere un voto alla lista di partito; liste in cui la graduatoria stabilita non poteva essere cambiata dagli elettori (liste bloccate). Coloro i quali avessero voluto proporre una lista di partito, avrebbero dovuto presentare i loro candidati, il cui numero non poteva essere inferiore a due, nel 25% delle circoscrizioni elettorali individuali ⁷. Rispetto alla lista nazionale, ogni partito che avesse potuto disporre di sette liste distrettuali, aveva il diritto di proporre dei candidati sulla lista nazionale ⁸. Al primo turno veniva richiesta la maggioranza assoluta dei voti validi, al secondo turno, tutte le liste di partito, qualora avessero superato la soglia di sbarramento, potevano concorrere per l'assegnazione del seggio. Ai sensi dell'art. 5, ogni singola lista di partito che avesse ottenuto il 5% dei voti validi, le liste comuni, formate da due partiti con il 10%, e le liste comuni, formate da tre a o più partiti con il 15%, potevano partecipare alla ripartizione dei seggi parlamentari. Al secondo turno, nel caso di lista di partito, affinché i candidati venissero validamente eletti, la legge richiedeva anche la maggioranza relativa; cioè le liste avrebbero dovuto ottenere il 25% dei voti validi. Se in una circoscrizione distrettuale non vi fosse stata nessuna lista di partito, i seggi venivano aggiunti alla lista nazionale di partito secondo un calcolo, riguardante i più alti resti ⁹. Dalla lista nazionale erano attribuiti i seggi in base ai più alti resti, provenienti: 1) dai voti dei candidati che non avessero partecipato alla ripartizione dei seggi nelle circoscrizioni elettorali; 2) dalle circoscrizioni distrettuali come 2. a.) dai voti dei non vincitori e 2. b.) da quelli eccedenti il numero di voti necessari per l'attribuzione di seggio ¹⁰. In quest'ultimo caso veniva applicato il metodo d'Hondt.

L'attuale sistema elettorale è stato radicalmente cambiato rispetto al precedente. La nuova legislazione è stata predisposta ponendo come sua priorità le esigenze della governabilità; in questo modo è stata messa in secondo piano l'attuazione del principio rappresentativo attraverso formule non maggioritarie, condizione che si è rivelata molto vantaggiosa per i partiti più grandi. Il numero dei deputati è diminuito da 386 al 199. Questa riduzione non è da ritenersi un elemento nuovo nella nostra vita politica, poiché dopo la transizione, nel corso degli anni, nei programmi dei partiti politici è apparsa più volte; p. es. in quelli dei partiti socialisti e liberali ¹¹. Momentaneamente il sistema elettorale è

⁵ Per il testo dell'art. 46 della legge n. C. del 1997 in materia di procedimento elettorale si v. Gábor Halmi, *Alkotmányjog*. [trad. it. *Il diritto costituzionale*], Győr, Università di István Széchenyi (Dipartimento di diritto pubblico e scienze politiche) 2005, vol. 1, p. 43.

⁶ Ibid.

⁷ Art. 5. della legge n. XXXIV. del 1989, ivi, p. 23.

⁸ Ibid.

⁹ Art. 8. della legge n. XXXIV del 1989, ivi, p. 25.

¹⁰ Art. 9. della legge n. XXXIV del 1989, ivi, p. 25.

¹¹ Péter Smuk, *Il diritto pubblico e la politica ungherese 1989-2011*, Budapest, Osiris, 2011. p. 72.

considerato come misto, nonostante le elezioni si svolgano mediante un unico turno secondo la logica della maggioranza relativa (*plurality*).

Per prima cosa sono da chiarire le fonti giuridiche, concernenti al diritto di voto. L'articolo XXIII della Legge Fondamentale prevede dei requisiti positivi e negativi sia per l'elettorato attivo che per quello passivo: "Ogni cittadino ungherese maggiorenne ha diritto al voto attivo e passivo nelle elezioni dei deputati dell'Assemblea Nazionale, dei deputati locali e dei sindaci, nonché dei deputati al Parlamento europeo."¹² I requisiti positivi sono: il possesso della cittadinanza ungherese; il conseguimento della maggiore età, vale a dire il raggiungimento del 18° anno. Eppure, il testo normativo della costituzione prevede un altro elemento: "La legge organica può legare il diritto di voto, o la sua pienezza, alla residenza in Ungheria, può altresì stabilire ulteriori condizioni per il diritto di voto passivo."¹³, il che significa che il governo ha la possibilità di comandare un altro requisito.

Ai sensi dell'art. 12. della legge n. CCIII. del 2011 i cittadini ungheresi vengono distinti in base alla loro residenza:

- 1) I cittadini ungheresi in possesso di una fissa residenza nel territorio statale, dispongono di due voti, uno esprimibile in favore dei candidati presentatisi nelle circoscrizioni elettorali individuali, ed uno alla lista nazionale di partito.
- 2) I cittadini ungheresi in possesso di una fissa residenza, se sono inseriti nelle liste a tutela delle minoranze nazionali, dispongono di due voti, uno per i candidati delle circoscrizioni elettorali individuali, e uno per la lista presentata dalla singola minoranza nazionale. Se la minoranza non ha nessuna lista nazionale, l'elettore può dare il voto alla lista di partito.
- 3) I cittadini ungheresi, in mancanza di una fissa residenza nel territorio statale, cioè gli ungheresi che vivono al di fuori dei confini statali, dispongono di solo un voto, in quanto, possono votare solo per la lista nazionale di partito.

Ritornando all'articolo sopra citato, della Legge Fondamentale, la Costituzione stabilisce anche i requisiti negativi, per i quali, l'esercizio del voto può essere limitato solo nel caso di incapacità civile o a causa di sentenza penale irrevocabile.

A ciò è da aggiungersi come, per quanto concerne l'esistenza del diritto di voto e l'esercizio del diritto di voto, facendo riferimento all'appartenenza ad una delle minoranze nazionali, sia possibile operare una ulteriore distinzione. Secondo la legge del 2011, in certi casi, anche ai cittadini ungheresi residenti al di fuori dei confini dello Stato, previa richiesta di inserimento all'interno della lista elettorale, viene concessa la possibilità di partecipare alle elezioni¹⁴.

Con il nuovo sistema le elezioni si svolgono con un unico turno. Dei 199 deputati, 106 vengono eletti nelle circoscrizioni elettorali individuali, mentre 93 nella lista nazionale. Le circoscrizioni elettorali, in maniera simile a quanto previsto dalla precedente legge, sono

¹² Legge Fondamentale dell'Ungheria, in *Eurasia. Rivista di Studi Geopolitici*, n. 2. del 2011 (sito ufficiale della Rivista: <http://www.eurasia-rivista.org/>).

¹³ Ibid.

¹⁴ Péter Smuk, *Alkotmányjog. 1. Alkotmányos fogalmak és eljárások*. [trad.it. *Il diritto costituzionale. vol. 1. Concetti e procedimenti costituzionali*], Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft, 2014, p. 182.

rimaste uninominali. Differenze sono riscontrabili nella condizione per cui il candidato venga eletto al raggiungimento della maggioranza relativa; elezione la cui validità è indipendente dal superamento o meno di una soglia minima di voti. Può essere candidato, colui che raccolga 500 firme nella propria individuale circoscrizione elettorale; il numero di firme è stato ridotto per favorire i partiti più piccoli e meno organizzati. I candidati possono essere: indipendenti; presentati da un partito; o da una coalizione di partiti.

Ulteriore novità è rappresentata dalla scomparsa della lista distrettuale. Momentaneamente, oltre al candidato della circoscrizione elettorale, i cittadini ungheresi possono votare anche la lista nazionale; più precisamente, questi hanno la facoltà di scegliere tra: 1) la lista di partito; 2) la lista di minoranza nazionale. I requisiti per la presentazione di una lista nazionale di partito sono i seguenti:

- 1) Devono essere presentati almeno 27 candidati nel territorio di 9 province o della sola provincia autonoma di Budapest.
- 2) Sebbene due o tre partiti possano creare una lista comune, il singolo partito ha la facoltà di partecipare solamente, o alla lista singola, o a quella formata da due o più partiti. L'ordine dei candidati presenti sulla lista è bloccato.
- 3) La lista di minoranza nazionale viene presentata dall'autorità locale della singola minoranza nazionale, in quanto, essa dispone di autonomia comunitaria non solo a livello locale, ma anche nazionale. Il requisito necessario è che siano elettori coloro i quali, si siano inseriti nella lista di minoranza nazionale; ciò vale a dire che la legislazione in materia esige a tal fine l'esistenza di elettori, appartenenti alla minoranza. È molto importante, che in questo caso gli elettori non debbano dichiarare la loro nazionalità, trattandosi solamente della loro registrazione sulla lista elettorale. Per essere candidato nella lista di minoranza nazionale, la legge prevede un limite: l'1% degli elettori registrati (con un massimo di 1500 firme valide) devono sostenere la minoranza. La lista di minoranza nazionale deve comprendere almeno tre candidati. Nello stesso tempo le autorità locali possono presentare liste comuni ¹⁵.

La nuova legge presenta novità anche nel calcolo della cifra elettorale. Per prima cosa, vengono determinate le quote preferenziali per l'attribuzione dei seggi preferenziali; la predisposizione di quote in favore delle minoranze nazionali rappresenta una novità all'interno del nostro sistema elettorale. Il metodo del calcolo della quota si svolge come esposto di seguito: 1) al numero dei voti, dati alla lista di partito, si aggiunge il numero dei più alti resti del partito (questa è la cifra dei voti raggiunti dalla lista di partito); 2) alla cifra dei voti della lista di partito, viene aggiunto il numero totale dei voti, dato alle liste di partiti (questa è la cifra totale dei voti alle liste dei partiti); 3) si aggiungono poi alla cifra totale delle liste dei partiti, i voti delle liste delle minoranze nazionali (questa è la cifra totale di voti delle liste nazionali); 4) la somma totale viene divisa per 93 (la divisione è operata ponendo a denominatore la somma dei seggi attribuiti secondo le liste nazionali), infine la cifra viene

¹⁵ L'art. della legge n. CCIII. del 2011, in materia di elezione dei deputati parlamentari è disponibile in Complex jogi adatbank [trad. it. *Collana digitale delle fonti giuridiche*] (sito ufficiale della collana: www.jab.complex.hu).

divisa per quattro. Il quoziente intero così ottenuto rappresenterà la quota preferenziale¹⁶. Se una qualsiasi lista di minoranza nazionale raggiunge questo quoziente, potrà ricevere il seggio preferenziale, vale a dire uno seggio nel Parlamento ungherese; questa assegnazione diminuirà automaticamente il numero dei seggi attribuibili alle liste di partito. Dopo aver detratto la cifra dei seggi preferenziali dalla somma dei 93, i seggi vengono attribuiti in base alle liste nazionali con il metodo d'Hondt. Al momento si registra come nessuna lista di minoranza nazionale sia mai riuscita ad aggiudicarsi uno di questi seggi.

Per accedere alla ripartizione dei seggi è necessario superare la soglia di sbarramento. Questa soglia è del 5% per la singola lista di partito, del 10% nel caso di liste comuni formate da due partiti del 10%, e del 15% per le liste comuni formate da più partiti; le percentuali vengono calcolate in base al totale dei voti validi.

Ulteriori novità sono state introdotte nel calcolo dei più alti resti. Rispetto al precedente sistema elettorale tutti i voti con cui non è possibile attribuire seggi vanno a far parte dei più alti resti; vale a dire: 1) tutti i voti, dati ai candidati delle circoscrizioni elettorali (cioè i voti dei non vincitori); 2) i voti del candidato vincitore (!) scorporati secondo uno speciale calcolo. Nell'ultimo caso, dalla somma dei voti ottenuti dal candidato vincitore viene detratta la somma, aumentata di uno dei voti del secondo candidato; così la somma totale dei più alti resti è aggiunta alla lista di partito. Con il nuovo metodo la posizione dei partiti vincitori si rafforza, perché con i più alti resti di voti vengono considerati tutti i voti eccedenti la minima somma necessaria per l'attribuzione del seggio.

Il nuovo istituto di diritto pubblico è quello del difensore civico delle minoranze nazionali. Qualora le singole minoranze non fossero in grado di ottenere la somma di voti necessari per l'accesso alla quota preferenziale, la legge garantisce la loro presenza in Parlamento tramite un loro capolista inserito nella lista nazionale. Le sue competenze sono abbastanza ridotte, poiché la sua attività ha funzioni meramente consultive.

Il metodo di votazione comprende anche una distinzione. I cittadini ungheresi, residenti all'estero, in possesso di una abitazione sul territorio statale, possono esercitare il diritto di voto nella circoscrizione Estero, mentre i cittadini ungheresi, residenti all'estero, sprovvisti di una fissa residenza nel territorio statale, possono esercitare il diritto di voto tramite lettera postale. Con il voto realizzato tramite la lettera postale, l'elettore ha la possibilità di spedire la scheda direttamente all'Ufficio Elettorale Nazionale un giorno prima delle elezioni, oppure, può darla all'Ufficio elettorale locale della circoscrizione Estero il giorno stesso delle elezioni parlamentari¹⁷.

¹⁶ L'art 18 della legge n. CCIII. del 2011, ivi, www.jab.complex.hu.

¹⁷ L'articolo 279 della legge n. XXXVI. del 2013 in materia elettorale è stata pubblicata sulla *Magyar Közlöny* (Gazzetta Ufficiale) n. 66 del 2013.

3. I risultati elettorali con lo sguardo sulle elezioni del Parlamento europeo ¹⁸

L'aspetto a cui venne dato maggior risalto nelle elezioni del 2014 è stato, senza dubbio, il trionfo del "FIDESZ-KDNP", che ha raggiunto di nuovo i due terzi dei voti. Se analizzato in profondità, dietro questo fenomeno è possibile riscontrare alcuni motivi particolari, per i quali questa vittoria non sarebbe tanto grande quanto sembrerebbe apparire. L'alleanza del "FIDESZ-KDNP" (*Unione civica Ungherese e Partito Popolare Cristiano Democratico*), ha ottenuto il 44,8% dei voti; questa percentuale è data dalla somma del 43,55% dei voti ottenuti nelle circoscrizioni elettorali (2.142.142 di votanti) con il 95,49% dei voti raggiunti nella circoscrizione estero (122.638 di votanti), ed corrisponde al voto di 2.264.780 elettori. Un quarto degli elettori ungheresi ha voluto evitare un cambio del governo. Questi risultati possono essere comparati a quelli ottenuti tra il 1998 e il 2006. A prima vista è sicuramente possibile riscontrare delle similitudini con quanto avvenne nel 1998, quando, al primo turno ottenne il 28% dei voti (cioè 1.263.522 votanti), ed al secondo turno conquistò, grazie alla collaborazione con il *Foro Democratico Ungherese*, il 38,80% dei voti, riuscendo in questo modo a far diventare un suo esponente Primo Ministro. Confrontando questi dati a quelli delle elezioni di quattro anni dopo, svoltesi nel 2002, emerge come, nonostante in quella occasione avesse raggiunto il 41,07% dei voti, raddoppiando in questo modo il numero dei suoi elettori (più di 2.300.000 persone votarono il "FIDESZ-KDNP") il partito perdette le elezioni. Nel 2006, il numero dei suoi elettori continuò a salire, avendo ottenuto il 42,03% dei voti al primo turno, ma anche in quella occasione non gli fu possibile sostituire il Governo formato dal partito socialista e da quello liberale. Nel 2010, quando al primo turno delle elezioni parlamentari ottenne il 53,64% dei voti, 2.743.626 cittadini ungheresi votarono per un Governo conservatore. Adesso con il 44,8% dei voti, l'alleanza dei partiti di governo ha vinto 133 seggi, ossia, il 66,83% dei seggi. Da quale punto di vista sono interessanti i dati appena esposti? L'attuale media percentuale nel 2006 non fu sufficiente per la formazione di un Governo, mentre nel 2014 ha permesso il raggiungimento di una maggioranza dei due terzi. Nonostante l'alleanza dei partiti governativi avesse perduto più di 500.000 voti, è stata comunque capace di ottenere i due terzi dei seggi parlamentari; questa è la conseguenza diretta del cambiamento del sistema elettorale.

Da ciò è desumibile una domanda molto importante. Dove sono stati finiti i voti di circa cinquecentomila elettori? L'interrogativo rimane fondato anche prendendo in considerazione i risultati elettorali dei partiti all'opposizione: 1) la collaborazione socialista e liberaldemocratica (*Unità*) che consta di cinque partiti - *Partito Socialista Ungherese, Coalizione democratica, Insieme-2014, Partito liberale Ungherese e Partito del Dialogo per l'Ungheria* -, ha ricevuto il 25,5% dei voti, 2) l'estrema destra *Movimento per un'Ungheria migliore* ("Jobbik") il 20,2%, mentre il partito verde *Politica può essere differente* (LMP) il 5,34% dei voti. Esprimendo in numeri queste percentuali si vede come: 1.290.806 voti siano stati attribuiti alla coalizione dei partiti di sinistra e liberale (contro il 1.088.374 di voti ottenuti alle elezioni del 2010); 1.020.476 di voti siano stati dati all'estrema destra (contro gli 836.774 voti presi alle elezioni del 2010); e 269.414 voti (contro i 259.220 voti presi alle elezioni del 2010) siano stati dati al

¹⁸ I dati elettorali riportati nel capitolo sono tratti dal sito <http://valasztas.hu/> (sito ufficiale dell'Ufficio Elettorale Nazionale).

partito verde. In realtà, mentre il partito governativo perdeva votanti, tutte le altre forze politiche sono state capaci di aumentarli. Nello stesso tempo, a deformare i dati, contribuisce il fatto che il *Partito Socialista Ungherese*, nel 2010 abbia ottenuto presentandosi come singolo partito, gli stessi consensi raggiunti nel 2014 all'interno della coalizione elettorale in cui si è presentato.

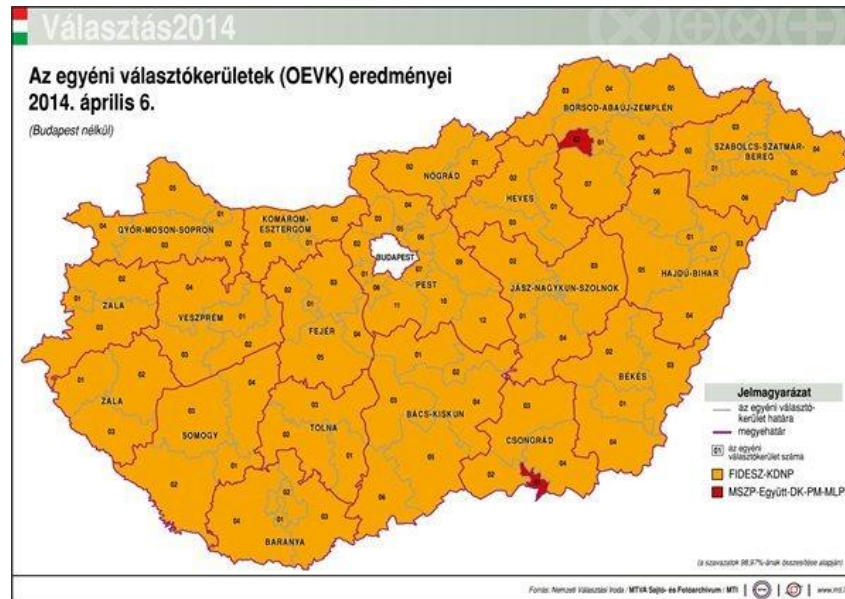
Tra gli elementi maggiormente evidenti, il secondo è sicuramente rappresentato dal rapido aumento degli elettori dei partiti di estrema destra. In questa area, coloro che non hanno voluto sostenere la politica del governo, hanno votato nel 2014 principalmente per il *Movimento per un'Ungheria migliore*, che in questo modo ha radicalmente allargato i suoi votanti. In opposizione a questo fenomeno, circa altri 300.000 votanti non hanno contribuito all'aumento dell'opposizione socialista e liberale non avendo partecipato alle elezioni. Mentre il "Jobbik" mobilitava con grande successo gli elettori perduti dal "FIDESZ-KDNP", i partiti di sinistra non erano capaci di comunicare con gli elettori delusi dall'azione di governo. Da questo punto di vista basta osservare la misura della partecipazione. Nel 2010 hanno votato 5.114.700 persone, adesso solo 4.899.391 persone. Insomma, le perdite subite dai partiti governativi non sono state utilizzate dall'opposizione socialista e liberaldemocratica, il che non è soltanto la conseguenza del nuovo sistema elettorale.

A mio avviso l'avanzata dell'estrema destra è stata comunque maggiormente evidente nel risultato delle recenti elezioni per il Parlamento europeo, laddove il "Jobbik", ha ottenuto il secondo posto dietro l'alleanza dei partiti governativi. Mentre il "FIDESZ-KDNP" otteneva 12 seggi, il "Jobbik", precedendo i partiti di sinistra ne ha ottenuti 3. Tuttavia, le perdite subite da parte del *Partito Socialista Ungherese* sono state più marcate. Visto che, i candidati dell' *Unità* sono stati inviati separatamente, la *Coalizione democratica* ha ottenuto solo 2 seggi, come i socialisti, mentre il partito *Insieme 2014* in collaborazione con il *Partito del Dialogo per l'Ungheria* ha ricevuto 1 solo seggio, come il *Politica può essere differente*. A seguito di queste due grandi sconfitte, il 28 maggio 2014 il presidente del *Partito Socialista Ungherese*, Attila Mesterházy ha rassegnato le sue dimissioni; questa sostituzione, essendo stato il politico magiaro sia presidente del partito, che dell'ufficio dei capogruppi parlamentari, avrà un grande influsso sul futuro dei socialisti.

Volendo riassumere, distinguendo la posizione dei partiti o delle alleanze politiche secondo i seguenti diagrammi, è possibile far emergere un quadro più sottile.

Il primo diagramma rappresenta i risultati elettorali in campagna senza Budapest.

I risultati delle circoscrizioni elettorali individuali senza Budapest



A) Le circoscrizioni elettorali di colore giallo appartengono al Partito “Fidez-KDNP”.

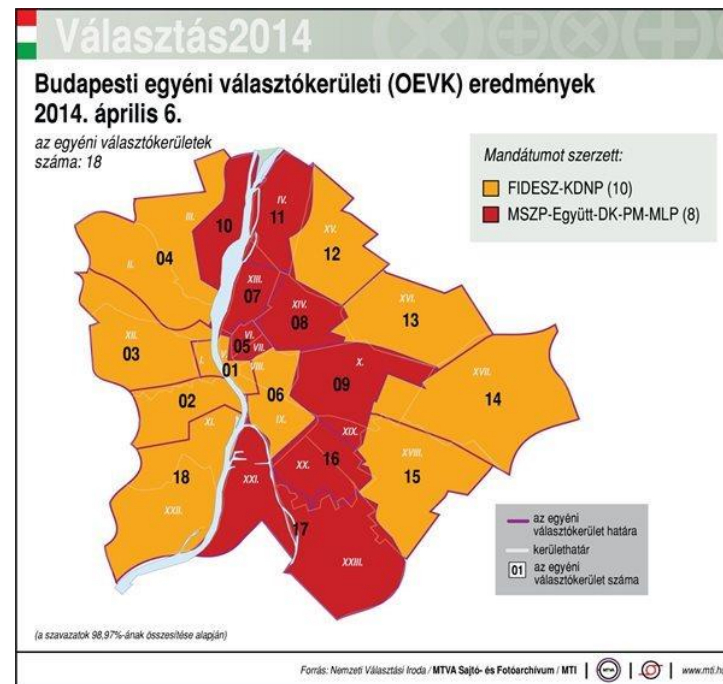
B) Le Circoscrizioni elettorali di colore rosso appartengono al Partito Socialista Ungherese.

I dati sulle elezioni parlamentari del 2014 sono tratti dal sito dell’Ufficio Elettorale Nazionale
(<http://valasztas.hu/>)

Nelle 119 circoscrizioni elettorali individuali, eccetto che in due casi, solo i partiti governativi hanno vinto seggi. L’*Unità* in due città, a Szeged nella parte meridionale del paese e a Miskolc al nord-est, è riuscita a presentare un candidato vincente. L’estrema destra e il partito verde non sono stati capaci di ottenere nessuno seggio con i suoi candidati. Entrambi, in base alle liste nazionali sono entrati nel Parlamento. Tuttavia, non bisogna sottovalutare la forza del precedente gruppo politico, perché nelle 119 circoscrizioni elettorali in 46, precedendo l’*Unità*, ha occupato il secondo posto; in questo modo ha migliorato il risultato raggiunto nel 2010, quando raggiunse il 30% dei secondi posti. Il partito verde ha superato la soglia di sbarramento, grazie ai voti ottenuti nella capitale. Il “LMP” ha ricevuto voti sufficienti solo a Budapest e in alcuni province occidentali del paese.

Dopo la media nazionale, il secondo diagramma rappresenta il risultato delle circoscrizioni elettorali individuali di Budapest.

I risultati delle circoscrizioni elettorali individuali di Budapest



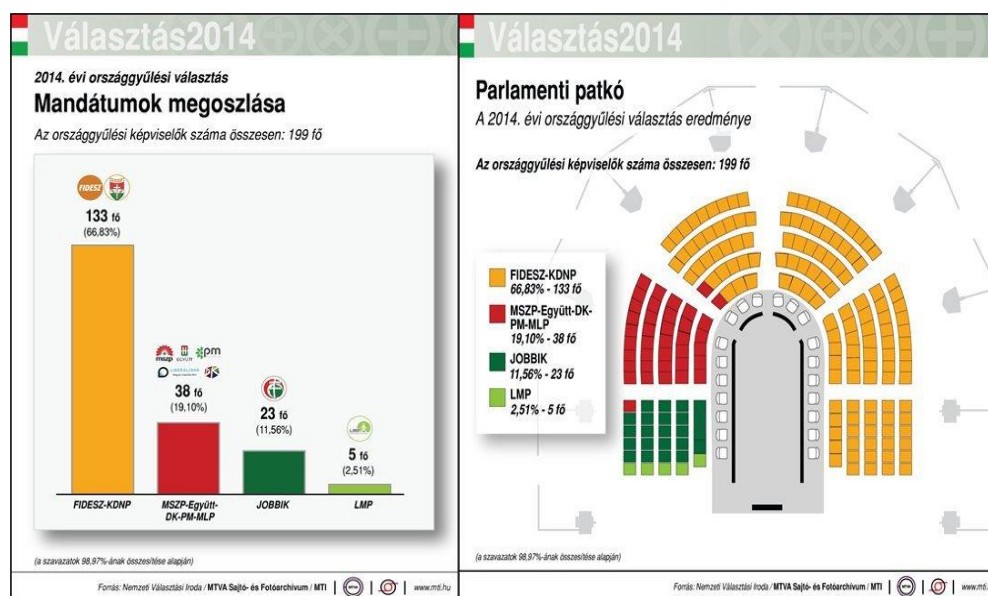
- A) Le circoscrizioni elettorali di colore giallo appartengono al Partito “FIDESZ-KDNP”.
 B) Le circoscrizioni elettorali di colore rosso appartengono al *Partito Socialista Ungherese*.
 I dati sulle elezioni parlamentari del 2014 sono tratti dal sito dell’Ufficio Elettorale Nazionale
 (<http://valasztas.hu/>)

In questo caso è da rilevare un altro cambiamento radicale. Sin dal periodo di transizione del regime, il partito socialista ha sempre ottenuto la maggioranza di voti nella Capitale ungherese, ovvero, ogni volta che il partito socialista con i suoi partner di coalizione è riuscito a vincere le elezioni, lo ha fatto con l’aiuto delle circoscrizioni elettorali di Budapest. Questo dato deve essere preso in considerazione ricordando come il nuovo sistema elettorale abbia modificato non solo i confini della circoscrizione elettorale di Budapest, ma anche il numero dei seggi che questa è in grado di assegnare. Nel 2014 delle 18 circoscrizioni elettorali 10 sono state vinte dal “FIDESZ-KDNP”, mentre la collaborazione socialista e liberaldemocratica ne ha ottenute solo 8. Alle elezioni del 2010, quando le circoscrizioni elettorali erano ancora soltanto 32, dopo il secondo turno il *Partito socialista Ungherese* ne aveva vinto solamente 2. Questa sconfitta fu possibile grazie al rafforzamento dei partiti conservatori nella Capitale. Guardando, i risultati delle elezioni del 2006, allora i socialisti furono capaci di vincere in 25 circoscrizioni elettorali, mentre il partito conservatore ne ottenne solo 5. La sconfitta dell’alleanza del “FIDESZ-KDNP”, non solo nel 2002 ma anche nel 2006 fu in parte causata dai risultati ottenuti nelle circoscrizioni della Capitale. Solo quando i conservatori sono stati in grado di “occupare” Budapest hanno potuto garantirsi una posizione di vantaggio. La situazione attuale da questo punto di vista, è degna di nota. Malgrado la notevole sconfitta della coalizione socialista e liberaldemocratica, l’*Unità* è stata comunque in grado di precedere i partiti governativi in otto circoscrizioni elettorali; se avverranno cambiamenti nei risultati delle prossime elezioni è da questa base che si ritiene essi saranno possibili. A dimostrazione di ciò si evidenzia il dato per cui nelle dieci circoscrizioni elettorali dove questa coalizione ha raggiunto il secondo posto la differenza dei

voti ottenuti rispetto ai partiti di governo è stata inferiore al 10% ¹⁹. Rispetto ai risultati parlamentari le elezioni del Parlamento europeo offrono un quadro maggiormente complesso. Perché? In quest'occasione i partiti presenti nella coalizione si sono presentati separatamente, causando alcune sorprese. Nelle circoscrizioni elettorali, dopo il partito "FIDESZ-KDNP", *Insieme-2014* con la collaborazione del *Partito del Dialogo* hanno occupato il secondo posto, ed in alcuni casi anche la *Coalizione democratica* è stata in grado di precedere il partito socialista. Insomma, tra i partiti di sinistra 1) la *Coalizione democratica* ha ottenuto il 13,10% dei voti, 2) *Insieme-2014* e il *Partito del Dialogo per l'Ungheria* il 13,02%, ed 3) il *Partito Socialista Ungherese* il 11,50%. Ne deriva che i socialisti dovranno confrontarsi nel prossimo futuro non solo con il "FIDESZ-KDNP", ma anche con i suoi stessi alleati.

Alla fine dell'analisi, sul diagramma di sinistra si trova l'attribuzione dei seggi, e su quello di destra la composizione del parlamento tra il 2014 e il 2018.

**Il valore percentuale dei seggi parlamentari [a sinistra]
e la composizione del Parlamento [a destra]
tra il 2014 e il 2018**



colore giallo: "FIDESZ-KDNP"; colore rosso: coalizione socialista e liberaldemocratica;
colore verde scuro: "Jobbik"; colore verde chiaro: "LMP".

I dati sulle elezioni parlamentari del 2014 sono tratti dal sito dell'Ufficio Elettorale Nazionale (<http://valasztas.hu/>)

Il partito "FIDESZ-KDNP", ha ottenuto 133 seggi, garantendosi una maggioranza dei due terzi. Rispetto alle precedenti elezioni è aumentato il numero dei seggi ottenuti dall'estrema destra. Mentre il "Jobbik" nel 2010 ha ricevuto il 12,18% dei seggi (cioè 47 seggi dalla 386), adesso ne ha solo il 20,2% (23 seggi dal 199), diventando in questo modo la terza forza politica. È più difficile determinare la posizione dei partiti di sinistra. Considerato che, nel

¹⁹ <http://valasztasbir24.hu/eredmenyek/terulet>.

Parlamento solo i partiti di cinque deputati possono costituire un gruppo autonomo. Solo il *Partito Socialista Ungherese* con i suoi 29 deputati ne è quindi in grado, mentre la *Coalizione democratica* (4 deputati), *Insieme – 2014* (3 deputati), il *Partito del Dialogo per l'Ungheria* (1 deputato), ed il *Partito liberale Ungherese* (1 deputato) possono solo aderire al gruppo socialista. Per questo motivo le dimissioni dell'ex-Presidente del partito socialista potrebbero essere in grado di cambiare le sorti dell'opposizione; queste potrebbero difatti portare le altre quattro componenti dell'*Unità* a collaborare l'una con l'altra al fine di costituire un gruppo autonomo. Il partito verde, superando la soglia di sbarramento, ha potuto costruire un proprio gruppo grazie ai suoi cinque deputati.

4. Partiti spariti, partito centralizzato e nuove collaborazioni

Al di là dei risultati elettorali è nel sistema dei partiti politici che emergono i cambiamenti più profondi. Le elezioni difatti coinvolgono soprattutto i partiti, e precisamente, il rapporto tra gli elettori e l'élite politica, contribuendo in gran parte alla trasformazione del sistema partitico.

A partire delle prime elezioni, il governo di coalizione si è costituito con la partecipazione del *Foro Democratico Ungherese*, del *Partito Indipendente di Piccoli proprietari*, e del *Partito Popolare Cristiano Democratico*, mantenendo il proprio incarico fino al 1994. La coalizione dei partiti di maggioranza rappresentava circa il 60% degli elettori, ma nel corso della prima legislatura le proporzioni sono mutate in misura significativa, in quanto, il 20% dei deputati non sedeva più nel suo schieramento d'origine. Come conseguenza la maggioranza di governo si ridusse, e già nella seconda parte del primo ciclo parlamentare venne ad attestarsi intorno al 50%. Il governo che venne a determinarsi fu di centro-destra, con una forte opposizione liberale (di centro-sinistra) e socialista (la quale rappresentava il polo di sinistra); era allora presente in Parlamento anche il *Partito Comunista Ungherese dei Lavoratori*, come eredità del precedente regime politico. Sebbene in questo periodo, durante il quale fu in grado di raccogliere l'8,3% dei voti, il partito "FIDESZ" potrebbe essere definito come un partito liberale, si ricorda come lo stesso dal 1992 abbia assunto progressivamente le posizioni tipiche del conservatorismo²⁰. L'*Alleanza dei Giovani democratici* è stata retta di diritto fino a 1993 da una presidenza collettiva. Il suo gruppo si allargò grazie all'ingresso al suo interno dei deputati che nel primo ciclo parlamentare lasciarono il "MDF" ed il "SZDSZ" (*l'Alleanza dei Liberi Democratici*). Non è possibile dimenticare come dopo la svolta conservatrice, un gruppo liberale abbia continuato la sua carriera politica all'interno di "SZDSZ". A prima vista sembrava che il grande numero dei partiti si stesse organizzando in un sistema pluripartitico polarizzato, basato sulle ideologie: conservatrice-cristiano democratica; liberale; socialista. La funzionalità di questo modello è influenzata dalla distanza ideologica tra i partiti in competizione al suo interno; nel corso degli anni ha quindi risentito della condizione per cui le diverse alternative offerte ai cittadini non si siano avvicinate tra di loro. Prima alle elezioni del 1990 i tribunali hanno registrato 65 partiti, ma solo 12 tra questi sono riusciti a produrre le condizioni necessarie alla creazione di una lista nazionale. Nel Parlamento sono entrati solo 6 partiti (in questo periodo la soglia di sbarramento veniva

²⁰ Péter Smuk, *Il diritto pubblico e la politica ungherese 1989-2011*, ivi, p. 118.

stabilita al 4%). Nelle elezioni del 1994 il numero dei partiti non è diminuito. Più di 20 partiti politici presentarono difatti la loro candidatura. Il *Partito Socialista Ungherese* nonostante avesse ottenuto i numeri sufficienti per la formazione di un nuovo governo propose una coalizione al “SZDSZ”. L'accordo tra le due forze politiche ed il programma governativo furono perfezionati dopo varie settimane di serrate trattative ²¹.

Il ruolo dell'opposizione in sé, ed in generale, la politica del centro-destra, non risentirono del crollo del “MDF”. Sebbene dopo la morte del suo leader József Antal (Primo Ministro tra il 1990 e il 1994), la popolarità del partito fosse velocemente diminuita, e, nel secondo ciclo parlamentare alcuni deputati si fossero presentati come indipendenti, mentre altri ancora avessero fondato un partito autonomo, il *Partito Ungherese di Vita e Giustizia* (MIÉP) che poteva ritenersi essere la prima forza politica dell'estrema, questo schieramento politico riuscì difatti comunque a formare nella terza legislatura un proprio Governo.

È da menzionare che le elezioni del 1998 causarono alcune sorprese. Sotto la direzione di István Csurka, il MIÉP, dopo aver superato la soglia di sbarramento (cioè il 5%) poté costituirsi come gruppo autonomo ²². A proposito del *Foro democratico Ungherese* è da menzionare che, il partito di centro-destra nelle circoscrizioni individuali elettorali con il rinvio dei deputati del “FIDESZ” e con l'aiuto dei deputati presentati nella coalizione del partito conservatore sia riuscito entrare nel Parlamento. Già nel terzo ciclo parlamentare il sostegno del partito di centro-destra, all'interno del quale, il ruolo del “FIDESZ” ricopriva una grande importanza, è venuto pian piano ad esaurirsi. Quest'ultimo con la centralizzazione del partito e con la figura irremovibile del presidente riuscì ad attirare elettori sia dal “MDF” che dal “FKgP”. Dopo la sconfitta, subita alle elezioni del 2002, l'ideologia del *Foro democratico Ungherese* è pian piano cambiata. Secondo alcuni analisti politici, il partito conservatore, rispetto ad alcuni problemi politici, p. es. nel campo delle politiche economiche, ha assunto posizioni solitamente espresse dalla forze di sinistra; cambiamento che ha avuto pesanti conseguenze sull'atteggiamenti dei suoi elettori ²³. Come conseguenza gli elettori di sinistra insoddisfatti del programma socialista si rivolsero al *Foro democratico Ungherese*. Nello stesso tempo la forza politica di centro destra ha perduto i suoi elettori conservatori. Il ruolo di opposizione, ricoperto nuovamente tra il 2002 ed il 2006, ha favorito il partito, in quanto, ha offerto una terza alternativa agli elettori, mantenendosi equidistante dalle due grandi forze politiche, cioè dal partito socialista e dal “FIDESZ”. Al primo turno delle elezioni del 2006, come singolo partito ha superato la soglia di sbarramento. Nel 2008, parallelamente al tentativo di cambio nella direzione politica, attorno al partito scoppiò uno scandalo, detto “l'affare delle intercettazioni illegali”, in cui il presidente del partito, Ipolya Dávid (Ministro di Giustizia tra il 1998 e il 2002), affermò che i politici del partito erano stati intercettati da un altro esponente del partito (Kornél Almássy), il quale era lo sfidante del Presidente alle elezioni del Parlamento europeo nel 2009 ²⁴.

²¹ András Bozóki, *Politikai pluralizmus Magyarországon* [trad.it. András Bozóki, *Pluralismo politico in Ungheria*], Budapest, Századvég, 2003, p.188.

²² Péter Smuk, *Il diritto pubblico e la politica ungherese 1989-2011*, ivi, pp. 180-181.

²³ Tibor Löffler, *A rugalmas elszakadás. (A lojális MDF az utonómia útján)* [trad it. Tibor Löffler, *Il flessibile distacco (Il leale MDF sulla via dell'autonomia)*], Budapest, Annuario della Politica ungherese, 2002, pp. 198-210.

²⁴ Péter Smuk, *Il diritto pubblico e la politica ungherese 1989-2011*, ivi, p. 356.

Senza addentrarci nei dettagli dell'affare, è importante evidenziare come la causa sia durata per anni ed abbia portato alle dimissioni del rivale del Presidente; questo ha contribuito al crollo del più grande partito della transizione. Benché il partito abbia continuato una politica di apertura nei confronti degli elettori liberali e socialisti, per la prima volta nella storia delle elezioni si trovò a subire una grande sconfitta. Alle elezioni parlamentari del 2010, ottenendo il 2,5% dei voti, rimase fuori del Parlamento. Prima delle elezioni del 2014, alcuni ex-rappresentanti del partito riunitisi nella nuova formazione *Comunità democratica del Benessere e Libertà* (JESZ), assieme a degli esponenti del *Foro democratico Ungherese* hanno tentato di diventare una forza parlamentare, ma questo tentativo non è stato coronato dal successo.

L'altra forza politica della transizione è il *Partito Indipendente di Piccoli proprietari* (FKgP), il quale è esistito già prima della Seconda Guerra Mondiale. Il più importante momento della sua storia è senza dubbio l'epoca della Seconda Repubblica tra il 1946 e il 1949, quando vinse le elezioni parlamentari del 1945 con il 57,03% dei voti ²⁵. Dopo il crollo del regime democratico, nel periodo del socialismo di Stato, le sue funzioni cessarono, nonostante questo fosse stato riorganizzato durante la rivoluzione del 1956.

Grazie ai risultati delle prime elezioni, con quaranta quattro deputati in Parlamento, il partito di centro-destra, come partner della coalizione tra *Foro democratico Ungherese* e *Partito Popolare Cristiano Democratico* ha partecipato nella costruzione del governo. Immediatamente, nella prima metà del ciclo parlamentare, una eccezionale discussione fu però in grado di rompere l'unità interna del partito. Il 15 novembre del 1991, mentre la maggior parte del gruppo parlamentare (detto il "gruppo dei 33"), sotto la direzione Gyula Pásztor, sosteneva la coalizione di governo, una parte del gruppo, riferendosi polemicamente alla mancate promesse del Governo ²⁶, deliberò in merito ad una rottura fondando un nuovo gruppo parlamentare, che si pose all'opposizione. Successivamente, nel secondo ciclo parlamentare, come un membro dell'opposizione, questo gruppo ha combattuto prima di tutto per le riforme agrarie: 1) per l'imposizione di limiti alla proprietà fondiaria privata al fine di rendere maggiormente oneroso per agli stranieri l'acquisto dei terreni e 2) per il risarcimento dei proprietari espropriata dallo Stato, dei quali sostenne le rivendicazioni. I piccoli proprietari riuscirono ad entrare per l'ultima volta in Parlamento durante il terzo ciclo parlamentare. In quella occasione all'interno della coalizione con il "FIDESZ" e il "MDF", furono in grado di ricevere quattro ministeri. Non si può comunque tralasciare come con i suoi 82 deputati (!) questo partito abbia di fatto rallentato del trionfo del "FIDESZ"(!) ²⁷. In base all'accordo di coalizione, su iniziativa del *Partito Indipendente dei Piccoli proprietari*, venne eletto il secondo Presidente della Repubblica ²⁸. Durante questo periodo è iniziata la decadenza del partito.

Se da una parte i ministri delegati dal partito hanno richiamato l'attenzione sui diversi scandali permanenti, dall'altra lo Statuto del partito venne modificato in modo da renderne il

²⁵ Mihály Bihari, *Magyar politika 1944-2004. - Politikai és hatalmi viszonyok* [trad.it Mihály Bihari, *Politica ungherese 1994-2004. - Relazioni politiche e di potere*], Budapest, Osiris, pp. 73-74.

²⁶ József Torgyán, il capo dei dodici deputati dissidenti, dichiarò in quella occasione come il governo non avesse fatto nulla per realizzare le sue promesse in merito alla transizione del regime. Per una ricostruzione della vicenda si v. il sito ufficiale del Partito Popolare Cristiano Democratico nella sezione dedicata alla storia del Partito Indipendente dei piccoli Proprietari (www.FKgP.hu).

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

Presidente inamovibile ²⁹. Alle elezioni del 2002, il partito al primo turno ottenne il 0,75% dei voti, al secondo turno lo 0,02%. Venne così costretto a rinunciare al ruolo parlamentare.

Il crollo della terza forza politica, l'*Alleanza dei Liberi Democratici* ("SZDSZ") può ritenersi più significativo. Rispetto al "MDF" ed al "FKgP", essa venne organizzata, come una forza di centro sinistra secondo i valori liberali. Tra il 1994 e il 1998, poi il 2002 e il 2006, e alla fine, il 2006 e il 2010 è stato al governo nella coalizione con il *Partito Socialista Ungherese*. L'origine dell'alleanza liberale può essere ricondotta alle prime elezioni democratiche quando, essa con i suoi 92 seggi, ottenne il secondo posto, diventando così il più grande partito dell'opposizione. La sua ideologia, l'ha portata dal periodo del precedente regime, a far parte della *Tavola Rotonda Nazionale*. Data la sua comunicazione politica, basata su accesi toni anticomunisti, è riuscita a assicurare l'equilibrio nel polo di sinistra. Perché? Perché gli elettori, convinti nella giustezza dei valori socialisti consideravano comunque il *Partito Socialista Ungherese* un ex partito di Stato, ed in mancanza di un partito socialdemocratico poterono votare questo partito liberale.

L'*Alleanza* ebbe un ruolo importante nel processo di annullamento del regime precedente. Con il "referendum dei quattro di sì", le iniziative dei liberali, concernenti i principali istituti giuridici, vinsero con grande successo (p. es. grazie al "SZDSZ" il processo di elezione del Presidente della Repubblica venne ad essere disciplinato, come proposto da questo partito, sulla base di una elezione parlamentare; questo quesito ottenne il 50,7% dei voti in favore³⁰. Le altre tre proposte ottennero il 95%, contribuendo al rafforzamento della posizione del partito). Durante il primo ciclo parlamentare nacque l'accordo tra il "SZDSZ" ed il "MDF" (l'unico simbolo della collaborazione del centro-destra e centro sinistra) il cui scopo può essere riassunto nel rafforzamento degli istituti democratici e nello stabilizzazione del Governo. Anche i liberali contribuirono alla nomina del Presidente della Repubblica, così Árpád Göncz divenne il primo capo della Terza Repubblica. È necessario rilevare un'altra persona prominente. Alle elezioni dei deputati locali e dei sindaci nel corso dell'autunno del 1990, Gábor Demszky è stato eletto a sindaco di Budapest, e venne poi rieletto nel 1994, nel 1998, nel 2002 e nel 2006. La politica che egli svolse come sindaco della Capitale rappresentò negli anni Novanta un punto di forza per i liberali.

La popolarità del partito diminuì dopo le elezioni parlamentari del 1994. Entrata in Parlamento con i 69 seggi ottenuti, fece una coalizione con il *Partito Socialista Ungherese*. Dentro il partito si sono sviluppati dibattiti attorno a quale posizione assumere all'interno dell'alleanza governativa. Visto che, avevano occupato di nuovo il secondo posto nella legislazione, i liberali avrebbero potuto scegliere il ruolo della opposizione più grande. A confronto di questa risoluzione, la maggior parte del partito decise per l'accordo; la causa di questa decisione venne indicata nelle preoccupazioni per l'avanzata dell'estrema destra. In base alla concezione della coalizione di governo l'alleanza ha dichiarato: "Il Partito Socialista Ungherese, insieme ai liberali, è disposto al rispetto dell'ordine costituzionale, anzi ci può essere imposto...l'alleanza può effettivamente opporsi al populismo economico,

²⁹ Péter Benko, *A Független Kisgazdapárt*. [trad. it. Péter Benko, *Il Partito Indipendente dei Piccoli proprietari*], Budapest, Annuario della Politica ungherese, 2001. pp. 212-225.

³⁰ Mihály Bihari, *Politica ungherese 1944-2004. – Relazioni politiche e di potere*, ivi, pp. 73-74.

accompagnato dalla nostalgia dell'epoca precedente. Nello stesso tempo solo i liberali sono capaci di promuovere l'evoluzione interna e positiva del Partito Socialista Ungherese.”³¹.

Col senno di poi ci si rende conto di come la realizzazione della coalizione fu una decisione difficile. Da una parte, ha avuto un grande importanza l'evoluzione del sistema partitico verso il bipolarismo, che già nella quarta legislatura (2002-2006) è apparso nella composizione dei partiti di sinistra e di quelli di destra; dall'altra è innegabile come i liberali perdettero molti dei loro elettori. Dopo il periodo del governo conservatore tra il 1998 ed il 2002, durante il quale ha ricoperto il ruolo di opposizione, l'*Alleanza* è entrata nuovamente nel Governo. La collaborazione con i socialisti è durata fino al referendum del 2008³², che ha annullato la possibilità di coalizioni di governo. (Intanto, nel 2004, grazie ai liberali venne costretto alle dimissioni il Primo Ministro socialista Péter Medgyessy, il quale dopo aver mandato via il Ministro dell'Economia, ha abbandonato il suo incarico. A proposito dello scandalo, l'ex-Primo Ministro dichiarò: “L'Alleanza dei Democratici Liberi è piena di corruzione.”³³) Alla fine, il crollo dell'*Alleanza* ha avuto luogo nelle elezioni del 2010, quando il partito liberale non è stato in grado di superare la soglia di sbarramento neanche in collaborazione con il *Foro Democratico Ungherese*. (Il “SZDSZ” è stato sciolto nell'ottobre del 2013, il sito ufficiale dal gennaio del 2014 non è più raggiungibile).

Con il fallimento dei tre grandi partiti della transizione, il quadro delle forze politiche si è svuotato nel polo di centro-destra, dove è rimasto il solo “FIDESZ-KDNP”, contrapposto ad un polo di sinistra rappresentato dal *Partito Socialista Ungherese*. Alle elezioni del 2006 sembrava che il nostro sistema politico dovesse configurarsi su due poli ideologicamente contrapposti; queste condizione avrebbe potuto realizzare un sistema dell'alternanza parlamentare, in quanto, contro il partito governativo veniva a trovarsi una opposizione, basata su una sola ideologia. Nonostante ciò, nel secondo ciclo parlamentare del governo socialista tra il 2006 e il 2010, dentro il partito di sinistra iniziò una lenta decomposizione, che avrebbe avuto grande influsso sul futuro; inoltre i socialisti furono costretti a confrontarsi con l'avanzata del polo di destra. Che cosa è successo? Dopo aver vinto le elezioni, i socialisti ebbero una seconda occasione. Il Primo Ministro Gyurcsány Ferenc nel suo discorso di Balatonöszöd commentando la sua attività governativa mise in luce il 13 settembre del 2006 le ragioni di questo crollo; in quella occasione evidenziò difatti come durante il precedente ciclo parlamentare il governo non avesse fatto nulla, dichiarando: “...mentivamo sempre ai nostri elettori, abbiamo mentito di giorno e di notte”³⁴. Le conseguenze dannose fecero sentire il loro influsso entro pochi mesi³⁵. Dopo più di quindici anni dopo dalla transizione del regime, per la prima volta degli scioperi erano diventati permanenti a Budapest. Il Governo socialista, rifiutato le dimissioni, decise di rimanere al

³¹Ibid.

³² Nel primo governo del Ferenc Gyurcsány del 2006, in base all'accordo di coalizione, Ágnes Horváth ha ricevuto il portafoglio del Ministero della Sanità. Lei ha rappresentato l'opinione ufficiale dell'*Alleanza dei Democratici Liberali* sull'assistenza sanitaria, che nelle intenzioni dei liberali avrebbe dovuto essere privatizzata. In seguito al referendum del 2008 il progetto dei liberali fallì, portando alle dimissioni del Primo Ministro, il quale come ultimo gesto decise di sostituire lo stesso Ministro della Sanità. L'*Alleanza* ha richiamato i ministri liberali dal governo, entrando successivamente all'opposizione. Si v. Péter Smuk: *Il diritto pubblico ungherese e politica 1989-2011*, ivi. s. 351.

³³ Medgyessy ha trovato il capro espiatorio nel SZDSZ. Pubblicazione disponibile on-line su: http://nol.hu/belfold/medgyessy_az_szdsz_ben_atlalta_meg_a_bunbakot.

³⁴Péter Smuk, *Il diritto pubblico e la politica ungherese 1989-2011*, ivi, p. 296.

³⁵ Ibid.

governo al fine di arginare l'avanzata dell'estrema destra. In questo senso i socialisti non sbagliarono, avendo il "Jobbik" ottenuto il 2,20% dei voti già alle elezioni del 2006. Nello stesso tempo, il cordone di polizia, attorno all'edificio del Parlamento, divenne il simbolo del deficit democratico. Nell'estrema destra, la conseguenza più dannosa di ciò fu riscontrabile nel cambiamento di strategia operato dal "FIDESZ-KDNP", il quale ha approfittato non solo degli sviluppi della situazione, ma della stessa crisi finanziaria. I partiti conservatori, facendo riferimento alla crisi morale, causata dal "MSZP", accrebbero di molto il numero dei loro elettori. A dimostrazione di ciò è sufficiente fare il paragone tra il numero dei voti delle elezioni del 2006 e quelli del 2010. Al primo turno delle elezioni precedenti, nonostante l'alta partecipazione, i socialisti hanno ottenuto il 43,2% dei voti a confronto del 42,03% del "FIDESZ-KDNP" il che rispecchia un equilibrio tra il polo di sinistra e di destra ³⁶. Dopo soli quattro anni i socialisti perderanno la metà dei loro elettori. Dopo il discorso di Balatonöszöd, il partito conservatore vinse le elezioni locali e per i sindaci, poi il referendum del 2008. Nella comunicazione del partito, basata sulla legittimazione perduta del "MSZP", questi "successi" elettorali, hanno rappresentato la nascita della vera e nuova comunità politica. Di fronte allo svuotamento del centro-destra, il "FIDESZ-KDNP" è riuscito ad intercettarne gli elettori, diventando così l'unico grande partito organizzato all'interno di quell'area politica ³⁷.

Nonostante le dimissioni del Primo Ministro siano avvenute nel 2008, Gordon Bajnai, altro esponente del *Partito Socialista Ungherese*, e Primo Ministro dal 2008 al 2010 non riuscì, nel biennio successivo, a stabilizzare la posizione dei socialisti. Alle elezioni del 2010 il *Partito Socialista Ungherese* ha subito la più grande sconfitta elettorale dalla transizione del regime ed ha perduto quasi un milione di votanti. La tragicità della situazione si vede p. es. nelle circoscrizioni elettorali, dalle quali il partito di sinistra è riuscito ad inviare solo due deputati nel Parlamento, altri 57 deputati sono venuti dalle liste di partito (!) ³⁸.

Da ciò deriva una domanda. Chi è capace di riorganizzare il polo di sinistra? Il secondo Governo di Viktor Orbán, tra il 2010 e il 2014, ha radicalmente cambiato tutto il diritto pubblico, con molti diversi mezzi autoritari che hanno contribuito a rendere difficile la situazione dell'opposizione. È sufficiente fare riferimento alle misure contenute in alcune leggi organiche, come quelle sulla statalizzazione nella sfera economica o sulla monopolizzazione dei mezzi della comunicazione; misure che di fatto, hanno diminuito la libertà d'azione delle opposizioni. Nello stesso tempo, dopo la grave sconfitta elettorale, il *Partito Socialista Ungherese* è caduto in uno stato di profonda disorganizzazione divenuta evidente nel 2012. Perché? Nel 2010, dopo le dimissioni del precedente Presidente del partito socialista, Attila Mesterházy, il nuovo Presidente, che è stato considerato come il rappresentante della giovane generazione del partito, non ha potuto mantenere l'unità delle forze politiche di sinistra. Dal partito si sono separati i sostenitori dell'ex Primo Ministro (il gruppo organizzatosi attorno a Gordon Bajnai). Dopo queste dimissioni ha inoltre lasciato il partito anche Ferenc Gyurcsány.

³⁶ Sito dell'Ufficio Elettorale Nazionale (<http://valasztas.hu/>).

³⁷ Péter Smuk, *Il diritto pubblico e la politica ungherese 1989-2011*, ivi, p. 354.

³⁸ Sito dell'Ufficio Elettorale Nazionale (<http://valasztas.hu/>).

Dopo le fratture, l'opposizione è lentamente rinata attraverso dibattiti interni. Vediamo le tappe di questo processo.

1) Il 26 ottobre 2012, Gordon Bajnai ha fondato un'organizzazione politica, chiamata *Insieme – 2014*, con lo scopo di costruire una coalizione per le successive elezioni. Dietro il movimento liberaldemocratico si trovano tre associazioni civili: a) L'associazione di *Patria e Progresso*, fondata da Gordon Bajnai, per analizzare i problemi della strategia della politica pubblica; b) L'associazione di *una milione per la libertà di stampa* (detto “Milla”), che originariamente nacque come un gruppo di *Facebook*, e la cui mobilitazione più importante si svolse il 10 dicembre 2014 contro la legge sui mass media; c) *La solidarietà ungherese* che venne stata fondata sul modello della “Solidarność” polacca da 10 personalità liberali. Il movimento di Bajnai avendo originariamente un carattere intellettuale, all'inizio non ebbe molto seguito nell'opinione pubblica. Dopo aver abbandonato questa tattica, nel novembre del 2012, l'*Insieme* pubblicò una dichiarazione politica, nella quale veniva posti gli obiettivi del movimento. Allora sembrò, che esso, in maniera simile a quanto fatto in Italia dall'*Ulivo*, sarebbe potuto essere capace di costruire l'unità del polo di sinistra. Dato che, in base alla legge elettorale, un'associazione non può partecipare alle elezioni, l'8 marzo 2013, venne fondato un partito con il titolo *Insieme – 2014*, il *Partito dell'alleanza elettorale*. Successivamente questo partito realizzò una collaborazione con i deputati, separatisi dal partito *Politica può essere differente*, i quali hanno costituito il *Partito del Dialogo per l'Ungheria*.

L'*Insieme – 2014*, il *partito dell'alleanza elettorale* con il *Partito del Dialogo per l'Ungheria* nel corso dell'estate del 2013 ha iniziò delle discussioni su quale forma dovesse assumere una possibile unità del partito socialista. In quel momento solo due persone, i leader del “MSZP” e Gordon Bajnai, riuscirono a pervenire a comuni posizioni. Un mese dopo nacque l'accordo sulla strategia elettorale. La più grande controversia riguardò la scelta del candidato alla carica di Primo Ministro, l'opposizione perse per questa ragione molto tempo. Allora, sembrava che i contrasti personali avrebbero bloccato la possibilità di raggiungere l'unità. Inoltre, il partito verde rifiutò la possibilità offerta di partecipare alla coalizione elettorale. Alla fine del dibattito tra i due esponenti leader venne a formarsi un'unica direzione, entrambi presero l'impegno di assegnare comuni candidati nelle circoscrizioni elettorali, a sostegno della singola lista di partito. È molto difficile determinare le conseguenze di questa formazione.

A seguito del nuovo sistema elettorale, i partiti grandi e ben organizzati, in grado di mobilitare gli elettori, sono stati indubbiamente favoriti. Viceversa, la lista separata dell'*Unità* ha contribuito a creare negli elettori l'impressione che il polo di sinistra non fosse unito. Che cosa si nasconde dietro l'atteggiamento dei partiti? Originariamente, non dando questi indicazioni riguardo il nome del Primo Ministro, essi non vollero affidare agli elettori la decisione, in quanto, la lista di partito, che avesse ottenuto il maggior numero di voti, poteva proporre il proprio candidato a Primo Ministro nel successivo ciclo parlamentare. Questa decisione non rese chiaro chi fosse lo sfidante dell'attuale Primo Ministro.

2) La *Coalizione democratica* venne fondata da Ferenc Gyurcsány, e venne determinandosi come un partito di centro-sinistra con i valori socialisti a liberali ³⁹. Nel corso del 2013, ha

³⁹ www.djk.hu (sito ufficiale della Coalizione democratica).

iniziato a discutere sulla sua partecipazione alla coalizione dell'*Unità*, alla quale ha aderito il 14 gennaio del 2014. È diventata la terza forza politica della coalizione elettorale.

3) Alla fine, l'*Unità* è stata realizzata. I partiti della coalizione sono confluiti di comune accordo in una lista unica, nella quale il primo posto è stato occupato da Attila Mesterházy ("MSZP"), il secondo da Gordon Bajnai (*Insieme – 2014*), ed il terzo da Ferenc Gyurcsány (*Coalizione democratica*). Il nome dell'*Unità* venne sostituito da quello di *Cambio del governo* il 6 marzo del 2014; successivamente un partito venne fondato con lo stesso nome.

Le conclusioni sulla "nascita" di una opposizione unita non sono da ritenersi univoche. Per un anno, i partecipanti della coalizione hanno dato l'impressione di occuparsi principalmente degli affari interni al loro partito, nonostante nella comunicazione con il loro elettorato essi abbiano tentato di offrire una immagine differente. Gli elettori solo nel gennaio del 2014 hanno ricevuto notizie sul candidato a Primo Ministro e sulla composizione dell'*Unità*. Dibattiti superficiali sull'organizzazione e contrasti interni al posto della comunicazione con la società! La sua sconfitta elettorale ha condotto il sistema partitico verso un bipolarismo non equilibrato. Contro l'estrema destra, momentaneamente non si trova una effettiva forza politica. Il "FIDESZ-KDNP" con la sua maggioranza governa nuovamente senza essere costretto a cominciare alcun dialogo con il polo di sinistra.

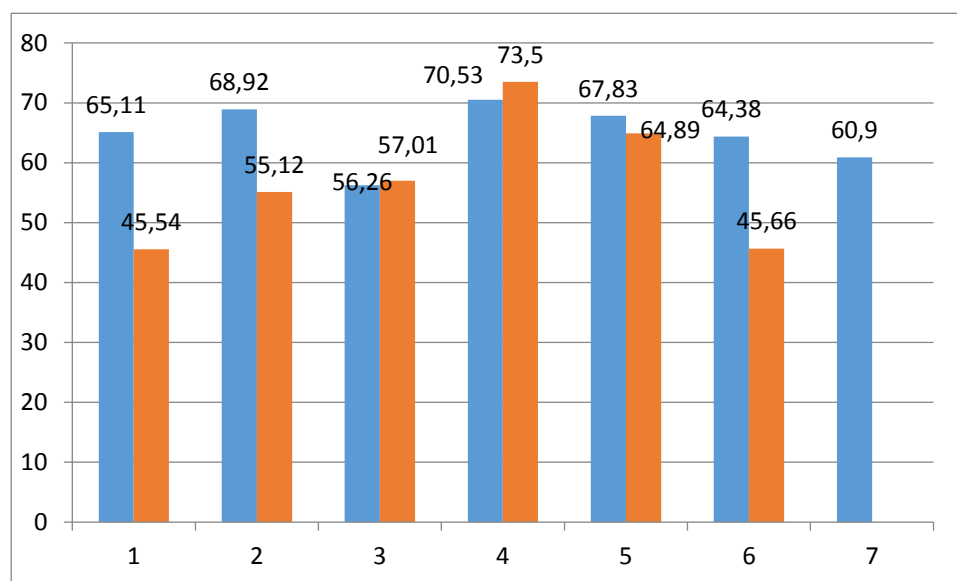
Queste conclusioni concordano con quanto recentemente riportato dal Washington Post: "... FIDESZ-KDNP is the electoral loser, but political winner....the electoral and political winner of the Hungarian elections is the far-right Movement for a Better Hungary. Commonly known as Jobbik, It received 20.54 percent of vote, gaining almost percent compared to 2010" ⁴⁰.

5. Nuove tendenze nell'atteggiamento dei votanti

I cambiamenti del sistema partitico possono essere mostrati in modo più autentico, se si guarda con attenzione anche il loro rapporto di interdipendenza con i votanti, che in sette occasioni hanno avuto la possibilità di esprimere la loro volontà. Per prima cosa bisogna tenere conto della quota di partecipazione dal 1990 fino al 2014.

⁴⁰ Cas Mudde, *The 2014 Election Hungarian parliamentary election, or how craft a constitutional majority?*, pubblicazione disponibile on-line su: www.washingtonpost.com.

Il valore percentuale delle elezioni parlamentari ungheresi



Dati provenienti dal sito dell'Ufficio Elettorale Nazionale (<http://valasztas.hu/>).

Il grafico mostra come nel sistema elettorale precedente i votanti abbiano partecipato in misura maggiore al primo turno, rispetto al secondo, in quanto i votanti avevano allora un legame più forte con i candidati (cioè con la persona) che con il partito. Tutto questo può essere verificato dai risultati dei sondaggi (v. *infra*). Adesso, alle elezioni del 2014 solo il 60,9% degli elettori ha dato il suo voto ad un candidato e/o ad un partito, il che a confronto delle elezioni precedenti (p. es. del 2002, del 2006, e del 2010) è una percentuale da ritenersi bassa. Non si può dimenticare, che fino alle elezioni del 2006, a ogni occasione i votanti abbiano sempre deciso di cambiare il governo, e questo dato può essere in grado di confermare l'alta quota della partecipazione; al contrario nel 2006 e nel 2014, quando la stessa alleanza è rimasta al governo, coloro che non volevano dare il voto ai partiti governativi si sono astenuti. A dire il vero questo effetto non si è realizzato nelle elezioni del 2006, perché i socialisti ed i liberali hanno ricevuto un sostegno maggiore rispetto a quanto raggiunto recentemente dall'alleanza conservatrice e cristiano democratica. Nelle prime elezioni, nel periodo della transizione del regime, più di 65% degli elettori decisero di partecipare al primo turno, mentre dopo appena due settimane, al secondo turno questa percentuale scese al 45,4%. Eccezione a questa regola è rappresentata dalla quarta elezione, quando i votanti, dopo quattro anni del governo conservatore, vollero cambiarlo. Alle elezioni del 2002, non solo per i candidati dei partiti, ma anche per la lista di partito hanno votato più del 70% degli elettori. Insomma, la media ungherese oscilla tra il 55% e il 70%, che nella comparazione internazionale non è eccessivamente alta, anzi, nel 2014 questa è scesa al suo punto più basso. Allo stesso tempo aumenta il numero degli astenuti. Una grande parte dei votanti non ha nessuna preferenza politica rispetto al futuro della comunità politica.

Naturalmente i dati sull'attività elettorale non possono scoprire in sé le cause più importanti della scelta elettorale, che nel caso ungherese è molto difficile chiarire. Perché? Perché i modelli adattati dai nostri studiosi sono stati elaborati nelle democrazie occidentali dopo la Seconda Guerra Mondiale e le condizioni sociali sono cambiate senza che esse potessero essere realizzate in Ungheria. Dopo i quaranta cinque anni del socialismo di Stato, le preferenze elettorali dei cittadini ungheresi dimostrano significative divergenze. Da noi, si sono usati tre modelli generali sull'atteggiamento dei votanti, cioè 1) il paradigma di Michigan, il quale prende il nome dall'università americana in cui è stato elaborato, che analizzando il legame del votante con il partito, con il candidato e con l'interpretazione degli attuali problemi politici, assumeva l'elettore dalle proprie caratteristiche sociali e dalla identificazione psicologica con il partito, e nel quale è stata rilevata la funzione della socializzazione politica delle famiglie; 2) il modello razionale che mette al centro la scelta dei votanti, vale a dire la massimizzazione dell'utilità attesa. L'elettore sceglie il partito/candidato che propone l'alternativa più vicina a quella da lui preferita. 3) l'interpretazione complessa, usata da Richard Rose, in un saggio *Ordinary People in Public Policy*, secondo cui cinque elementi, assieme, contribuiscono al voto: a) la socializzazione nella famiglia/atteggiamento tradizionale; b) stato sociale ed economico/appartenenza ad un ceto sociale 3) principi politici/legame con le grandi ideologie; 4) attività dei partiti/sensibilità di policy e la capacità di mobilitare i votanti, 5) l'identificazione con un partito/il legame con un partito ⁴¹.

Oltre ai tipi sopra menzionati sarà utile un altro modello prevalente nelle scienze politiche. Mihály Bihari (professore ordinario e Presidente della Corte costituzionale tra il 2005 e il 2008), ha preso in considerazione particolari elementi tipicamente ungheresi come, il rapporto: 1) con l'eredità storica, cioè con i traumi del XX Secolo; 2) con la modernizzazione, specialmente in senso economico: privatizzazione o statalizzazione; 3) con la transizione del regime e con i nuovi istituti politici e giuridici; 4) con la democrazia considerato in senso del regime politico; 5) con la religione; 6) con la nazione ⁴².

Per dimostrare le diversioni dell'atteggiamento dei nostri elettori, bisogna dividere il periodo analizzato in tre parti. Per prima cosa, in base ai sondaggi ungheresi, elaborati dall'Istituto Tárki-Századvég, è possibile rilevare che, durante le elezioni del 1990 e del 1994, il più marcante carattere dei votanti, fu la plasticità, cioè, la costrizione alla situazione momentanea; rispetto ai modelli di Michigan ed a quelli razionali, l'elettore ungherese è considerato dal punto di vista sociologico, ed il suo atteggiamento può essere descritto con l'ambiente sociale e con tre ideologie: conservatorismo e cristiano democratico; liberalismo; socialismo. Il profilo politico-ideologico dei votanti non aveva contorni chiari. Tra il 1990 e il 1995, i due-terzi degli elettori avevano un atteggiamento inconsistente, non hanno votato per lo stesso partito nelle due elezioni successive ⁴³.

La tabella presenta l'atteggiamento dei votanti alle elezioni del 1990 e del 1994 in base al loro legame con un certo partito

La struttura della base dei votanti, concernente al legame con il partito nel giugno del 1994

⁴¹ Stumpf István, *A választói magatartás bullámzása*. [trad.it. István Stumpf, *La fluttuazione dell'atteggiamento dei votanti*], Budapest, Tárki-Századvég, 2006. pp.135-136.

⁴² Mihály Bihari, *Politica ungherese 1944-2004. – Relazioni politiche e di potere*, ivi, pp. 473-476.

⁴³ István Stumpf, *La fluttuazione dell'atteggiamento dei votanti*, ivi, p. 140.

1990-1994	Identità I.	Identità II.	l'atteggiamento consistente con il legame debole con un partito	Labile/ Instabile
MSZP Socialisti	9,3	15,6	16,5	58,6
SZDSZ Liberali	9,2	5,9	37,4	47,5
MDF dentro-destra	13	2,8	48,1	36,1
KDNP Democristiani	15,8	12,3	19,03	52,6
FIDESZ liberali? conservativi?	2	6,1	38,8	53,1
FkgP centro-destra	13,4	7,3	30,5	48,8

Il sondaggio è stato realizzato con 1500 persone dopo le elezioni (*post-election representative*)

I dati sono tratti da István Stumpf, *A választói magatartás hullámzása*. [trad.it. István Stumpf, *La fluttuazione dell'atteggiamento dei votanti*], Budapest, Társi-Századvég, 2006. p. 142.

L'identità I = forte legame con il partito. Coloro che hanno dato il voto allo stesso partito nel 1990 e nel 1994.

L'identità II = forte legame con il partito scelto alle elezioni del 1994, che non è uguale con la scelta precedente.

Legame debole con un atteggiamento conseguente. Coloro che non hanno forte legame con nessuno partito, ma che ad entrambe le elezioni hanno dato il voto allo stesso partito

Instabile = Coloro che senza qualsiasi preferenza politica e legame con il partito, hanno deciso sotto l'influenza dei sentimenti momentanei.

La forza dell'identità politica non è forse del tutto inutile, poiché può rappresentare un'immagine molto interessante anche dal punto di vista del presente. Il gruppo più grande è ritenuto quello dei votanti instabili, al quale appartengono prima di tutto i giovani (tra gli anni 18 e 35). Questo gruppo d'età ha effettuato il meccanismo del voto punitivo, cioè se il partito scelto è venuto meno alla promesse fatte nelle elezioni precedenti, hanno scelto un'altra forza politica alla successiva elezione, indipendentemente dalle preferenze ideologiche. Se questa viene vista al livello di sei partiti, è altissima la misura dei voti non soltanto dal partito socialista (58,6%), ma dal "FIDESZ" (53,1) e dal "KDNP" (52,6%) mentre il *Foro Ungherese democratico* e l'*Alleanza Liberali Democratici* hanno "prodotto" degli elettori che come conseguenza hanno legato con il partito meno forte. È da osservare che nello stesso tempo questo fattore rappresenti la capacità del mantenimento del voto. Il 48,1% dei sostenitori del "MDF" ha votato al partito senza che avesse un forte legame con la forza politica. Analogamente, è alta la somma dei votanti instabili anche dal "FIDESZ", grazie della fluttuazione dei votanti giovani dai partiti governativi. Se si vede la categoria dell'identità forte (Identità 1), tutte le forze politiche sono stati in una situazione difficile.

Il carattere dell'identità forte è riassumibile dai seguenti motivi: a) un gruppo di età sopra i cinquanta anni, che è b) polarizzato in senso sociale e ideologico, ma, c) la classe degli operai e il ceto medio alto sono stati presenti sopra la media ⁴⁴. In questo senso i partiti di centro-destra hanno convinto i loro elettori (con il 13,4% "FkgP" e con il 15,8% il "KDNP"). Mentre gli abitanti religiosi, vissuti in campagna tra i legami tradizionali, davano il voto al *Partito Indipendente dei piccoli proprietari*, gli abitanti religiosi delle città di campagna hanno votato i cristiano democratici. È molto interessante che né i socialisti né i liberali possiedano un forte sostegno tra gli elettori, aventi una forte identità. Il "FIDESZ" si colloca all'ultimo posto nel periodo analizzato (!). Nella categoria dell'Identità II si trovano i votanti, appartenenti al gruppo di età tra i 36 ed i 50 anni, la cui maggior parte (circa due terzi) sono i rappresentanti della classe degli operai o del ceto medio basso ⁴⁵. In questo caso il partito socialista possedeva più sostenitori rispetto ai liberali.

In un altro periodo, tra il 1998 e il 2006, vengono delineati i contorni delle due ideologie. Dopo il secondo ciclo parlamentare, si è rafforzato il campo dei partiti di destra, prima di tutto del *Partito Indipendente piccoli proprietari*, e del "FIDESZ". Alle elezioni del 2002 i conservatori ed i cristiano democratici hanno ricevuto 2.306.000 di voti, i socialisti 2.361.997 di voti ⁴⁶.

Durante questi anni si sente chiaramente il punto di vista del polo sinistro e destro. Vediamo, p. es. il rapporto con i traumi storici. L'interpretazione di tre avvenimenti nazionali (il patto di pace a Trianon nel 1920, l'alleanza con la dittatura nazista durante la seconda guerra mondiale, e il rapporto con il regime del socialismo dello Stato) vede una frattura all'interno della società ungherese lungo il comportamento della negazione e dell'identificazione. Mentre i conservatori si erano identificati con i traumi, trovando gli argomenti della giustificazione delle tragedie ungheresi nella costituzione storica e nella grandezza perduta dello Stato nazionale e indipendente, i socialisti e liberali li hanno rimossi, in quanto, hanno ritenuto che la loro causa fosse da attribuire all'élite politica dell'epoca. Nel caso della modernizzazione già in questi anni i conservatori, rispetto alle proposte di privatizzazione messe in campo dai liberali, hanno insistito sulla partecipazione dello Stato nella sfera economica. Benché sia alta la misura dei votanti instabili, diminuisce il campo ideologico. Mentre la campagna era vinta dal "FIDESZ", dal "KDNP" e dal "FKgP", le città, prima di tutto la Capitale, sono appartenuti al polo sinistro. In questo periodo si vede che *L'Alleanza Liberali Democratici* solo con l'aiuto dei votanti di Budapest è stata capace di superare la soglia di sbarramento. Nel campo ideologico è apparsa l'estrema destra, la cui presenza è in grado di dividere il campo ideologico. Con i 245.326 voti, ottenuti in campagna, nei piccoli comuni tradizionali, questa è stata capace di diventare una forza parlamentare.

L'ultimo ed attuale periodo può essere descritto con i cambiamenti radicali che si concentrano attorno alle elezioni del 2010 e del 2014. A dire il vero, le ultime elezioni hanno annullato i contrasti tradizionali. Essendo d'accordo con l'analisi di *Policy Agenda* ⁴⁷ è arrivato

⁴⁴ István Stumpf, *La fluttuazione dell'atteggiamento dei votanti*, ivi, pp. 142-143.

⁴⁵ István Stumpf, *La fluttuazione dell'atteggiamento dei votanti*, ivi, p.143.

⁴⁶ Mihály Bihari, *Politica ungherese 1944-2004. – Relazioni politiche e di potere*, ivi, p. 444.

⁴⁷ *Le cause della crisi del polo di sinistra: così si è esaurito il Partito socialista Ungherese*, sondaggio realizzato da *Policy Agenda* il 6 aprile 2014, secondo il quale l'Ungheria sarebbe ormai suddivisa in tre parti (pubblicato on-line su: <http://hvg.hu/>).

il tempo di chiudere alcune strategie precedenti che nel passato hanno assicurato il successo elettorale per i partiti. L'Ungheria, momentaneamente, è suddivisa politicamente in tre parti rispetto al pluripartitismo polarizzato del primo periodo, ed ai due poli ideologicamente contrastanti del secondo periodo. I votanti si orientano senz'altro verso il polo destro ("FIDESZ-KDNP"), quello sinistro (l'*Unità* o qualche parte dell'*Unità*) e il polo di estrema destra ("Jobbik") che ha raggiunto un risultato migliore rispetto a quello ottenuto dal "MIÉP" quindici anni fa. Nello stesso tempo, gli elementi dell'atteggiamento elettorali sono stati radicalmente cambiati prima di tutto in senso territoriale. La tabella rappresenta il sostenimento dei partiti secondo a diversi tipi dell'agglomerato.

La media percentuale dei votanti dei partiti alle elezioni del 2014 in base al tipo di agglomerato

Tipi di agglomerato	FIDESZ-KDNP	Unità	Jobbik	LMP
Capitale	38,2%	36,4%	12%	8,8%
città (capoluogo di provincia)	39,5%	29,1%	19,9%	6,5%
Città	43,5%	24,2%	22,7%	4,6%
oltre 20 000 abitanti	41,2%	26,7%	21,3%	5,6%
fino a 20 000 abitanti	44,5%	22,9%	23,4%	4,1%
Comuni	48,6%	18,8%	24%	3,3%

Esistevano diversi pregiudizi che non sono di sono realizzati alle elezioni del 2014. È diventato chiaro che dalle grandi città non si siano vinte le elezioni. I diversi tipi di agglomerato dimostrano i risultati molto eterogenei. Nel primo o secondo periodo, la parte occidentale del paese ha votato per i partiti conservatori (il "MDF", il "FKgP", e poi il "FIDESZ"), mentre quella orientale preferiva il partito socialista. Momentaneamente la campagna appartiene del tutto al "FIDESZ-KDNP", nonostante che anche nella stessa provincia entro pochi chilometri vi siano delle differenze. Basta difatti allontanarsi dai capoluoghi delle province per trovare elettori che danno il voto ad altri partiti. Nello stesso tempo è da osservare che ancora nelle circoscrizioni elettorale delle città e di Budapest i partiti più votati erano i partiti di sinistra ed il partito di verde. Le piccole città e i comuni appartenevano all'estrema destra, vale a dire, il partito socialista è scomparso dai comuni, ed ha perduto quasi ogni elettore.

Il "mito di Budapest" non esiste di più. Nonostante la media della partecipazione sia più alta a Budapest che in campagna, la sua importanza è bassa, poiché la Capitale dà solo il

18,9% dei totali votanti ⁴⁸. Se un partito o un'alleanza dei partiti non hanno nessuna riserva di forza in campagna, non sono capaci di vincere le elezioni(!). Tutto questo verifica, che alle elezioni del 2014, a Budapest il 45% dei votanti ha voluto cambiare il governo, ma l'Unità ha ottenuto solo il 26,2% dei voti totali ⁴⁹.

I votanti politicamente attivi delle piccole città e dei comuni sono stati presi dal "FIDESZ-KDNP". Il più grande cambiamento si riscontra a questo livello. Mentre nei capoluoghi delle province l'Unità è stato preceduto con il 10% dai partiti governativi (nelle province di Nógrád, Borsod, Heves, e nella parte settentrionale del paese), nelle province di Zala, Fejér, Győr-Moson-Sopron e nella parte occidentale del paese ha occupato il secondo posto⁵⁰ il partito verde; è da ricordare come questo tipo di agglomerato dia al massimo il 40% dei voti⁵¹. È vero che adesso l'Unità non sia capace di vincere nelle circoscrizioni elettorali dei capoluoghi, ma precede nelle province sopra menzionate dappertutto l'estrema destra.

Nei comuni ha preso voti il "Jobbik", e questo ha un particolare significato. I partiti socialisti e liberaldemocratici non hanno nessuno legame con il mondo dei comuni. Sembra, che adesso i partiti del governo abbiano un vantaggio irriducibile. In base al sondaggio di *Policy Agenda* in piccole città e nei comuni, prima di tutto, tramite gli intellettuali locali e gli statali (medici, insegnanti, professori, e prete) riesce ad avere un grande influsso l'estrema destra. Utilizzandoli, questa costruisce un *common network*. Il "Jobbik" sottolineando l'importanza delle tradizioni storiche e culturali, accompagnata da slogan antiglobalizzazione e con la negazione dell'Unione europea, ha ricevuto i voti dei giovani, dei poveri e dei anziani in questo tipo dell'agglomerato. A confronto di questo fenomeno i partiti dell'Unità dovranno lottare duramente. Momentaneamente sembra, che la *Coalizione democratica*, l'*Insieme-2014* e la *Politica può essere differente* siano più popolari nelle grandi città, così sarebbe utile per un cambiamento dell'attuale maggioranza di governo se alle prossime elezioni i socialisti riuscissero a mobilitare gli elettori nelle piccole città contro l'estrema destra.

Dato l'atteggiamento degli elettori, residenti all'estero, è da osservare un altro carattere marcante. Gli immigrati (circa 500.000 giovani e i rappresentanti degli intellettuali che lavorano nell'Unione Europea) sostengono l'Unità, mentre i cittadini ungheresi che vivono fuori del territorio statale i partiti del governo.

Abstract

The Hungarian parliamentary election was the first election according to the new constitution in base of new electoral law. The electoral system has a single round and voters elect 199 deputies instead of 386. The majority of seats 106 are elected as single member districts, while the remaining 93 are distributed a proportionality by regional list vote with national threshold of 5 percent. At the first time, also the Hungarian citizens, who live in neighboring countries, also have the right to vote for the Hungarian Parties.

⁴⁸ Sondaggio realizzato da *Policy Agenda* il 6 aprile 2014, secondo il quale l'Ungheria sarebbe ormai suddivisa in tre parti (pubblicato on-line su: <http://bvg.hu/>).

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid.

Behind the FIDESZ Party's two thirds parliamentary supermajority are very important changes not also in the area of political parties, but also on the voter's behavior. First of all, the radical and populist party (Movement for a Better Hungary) is considered as a political winner with his more than one million votes. In contradiction to this phenomenon the Unity which is divided in five parties (Hungarian Socialist Party, Together-2014, Democratic Coalition, Dialogue for Hungary, and Hungarian Liberal Party) can be determined as a political loser. After the precedent election, just now at second opportunity the socialist and liberal-democratic parties didn't able to get votes from the governing party-coalition, which has important influence for the future of opposition.

I POTERI SPECIALI SUGLI ASSETTI SOCIETARI NEI SETTORI DELLA DIFESA E DELLA SICUREZZA NAZIONALE

di Ascenzo Forte*

SOMMARIO: 1. Norme in materia di *golden share*. – 2. La disciplina dei poteri speciali. – 3. La legge 11 maggio 2012, n. 56. – 4. Conclusioni.

1. Norme in materia di *golden share*

Il decreto legge 15 marzo 2012 n. 21, convertito con modificazioni con dalla legge n. 56 dell'11 maggio 2012, ha ridisciplinato la materia dei poteri speciali esercitabili dal Governo, al fine di proteggere gli assetti prioritari delle società operanti in settori reputati strategici e di interesse nazionale. Nell'Unione Europea, in mancanza talora di un'azione legislativa unitaria e coerente della Commissione, gli Stati membri, compresa l'Italia, sono intervenuti con iniziative legislative non sempre completamente compatibili con i Trattati comunitari. Il contenzioso sulle *golden shares* e sui poteri speciali ¹ ne rappresenta solo un esempio.

Il decreto legge n.21 stabilisce, sia pure attraverso il rinvio ad atti di formazione secondaria (i c.d. DPCM, destinati questi ultimi a individuare le attività di rilevanza strategica); l'ambito oggettivo e soggettivo; la tipologia; le condizioni; le procedure di esercizio di poteri speciali, come la facoltà di dettare specifiche condizioni all'acquisto di partecipazioni (art. 1, comma 1, lett. a)); la facoltà di porre il veto all'adozione di determinate delibere societarie (art. 1, comma 1, lett. b)); di opporsi all'acquisto di partecipazioni (art. 1, comma 1, lett. c)). Poteri speciali quindi non solo rivolti a società operanti nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, ma anche in ambiti di attività stimati di rilevanza strategica, come quelli dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni.

La recente riforma della materia rappresenta un *benchmark* internazionale poiché tutela le imprese operanti in settori considerati strategici indipendentemente da una partecipazione azionaria dello Stato (da qui il passaggio dalla *golden share* al *golden power* ²) offrendo, al contempo, al Governo strumenti proporzionati al rischio concreto, che gli assicurano di adoperarsi nell'attività ordinaria delle società e gli riconoscono, solo in via d'eccezione, esercizio del veto preventivo sulle acquisizioni. Ne consegue che tale riforma riduce la discrezionalità del Governo pur allargandone la sfera d'influenza.

* Funzionario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per i rapporti con il Parlamento.
Il presente contributo è scritto a titolo puramente personale e non impegna l'Amministrazione di appartenenza

¹ Nonostante entrambe le espressioni attribuiscono al Governo l'eventualità di intervento sulle imprese, va specificato che nel sistema della *Golden share* "lo Stato (per esempio nel Regno Unito) conserva la qualità di azionista, restando titolare di un'azione di valore pressoché nullo, ma significativa del mantenimento di un collegamento, seppure formale, con la società", mentre nel sistema dei poteri speciali "l'intervento pubblico prescinde totalmente dalla titolarità di alcuna azione, non corrispondendo ad una quota di partecipazione societaria".

² Ne deriva che il potere speciale "non è più l'azione detenuta (*golden share*) ma l'intervento esercitato dallo Stato (*golden power*): così F. Bassan, *Dalla golden share al golden power: il cambio di paradigma europeo nell'intervento Stato sull'economia*, in *Studi sull'integrazione eur.*, vol. 9, n. 1 del 2014, p. 78.

La *ratio* deve essere, tuttavia, ricercata anche nel tentativo di conformare il testo normativo (impianto, che si rifà agli strumenti della “*golden share*” e della “*action spécifique*” degli ordinamenti inglese e francese) alle disposizioni comunitarie con l’obiettivo di superare le iniziative e le censure mosse dalla Corte di giustizia UE ³, laddove tali testi limitano i principi della concorrenza e della contendibilità delle imprese.

L’adozione di strumenti di tutela effettivi se deve fornire una risposta concreta all’eventualità di un uso politico degli investimenti esteri nel nostro Paese, non deve però impedire l’impegno a promuovere presso gli investitori di lungo termine, anche stranieri, non solo l’ingresso nell’azionariato d’imprese operanti nei settori regolati, ma soprattutto la partecipazione diretta a progetti infrastrutturali decisivi per il Paese. Il dibattito deve concentrarsi non soltanto sugli strumenti di difesa da investimenti pubblici stranieri, i quali potrebbero compromettere l’interesse nazionale, ma anche sulle misure idonee ad attrarre investimenti diretti esteri su progetti di lungo periodo, ancora più necessari e più difficili da finanziare. È su quest’aspetto che si deve focalizzare concretamente la concorrenza tra gli Stati: ogni Paese, infatti, offre diverse garanzie per gli investimenti infrastrutturali e il *project financing* (incentivi, disciplina fiscale, certezza del diritto, progettualità), è quindi necessario per creare un quadro giuridico certo e favorevole (o perlomeno non ostile) agli investitori, e concentrarsi su grandi progetti di sviluppo in cui incanalare gli investitori nazionali e stranieri.

A decorrere dall’entrata in vigore dei provvedimenti di attuazione della legge n. 56/2012, è abrogata e in parte riformulata la disciplina previgente, introdotta nell’ordinamento nel processo di privatizzazione delle imprese in mano pubblica, di cui al decreto legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito con legge 30 luglio 1994, n. 474 e, al contempo, cessano di avere efficacia le clausole presenti negli statuti societari delle società privatizzate incompatibili con il nuovo regime dei poteri speciali.

2. La disciplina dei poteri speciali

L’art. 2 del decreto legge n. 332/1994, che viene abrogato con l’attuazione del succitato provvedimento, stabilisce che i poteri speciali debbano essere attribuiti al Ministero dell’economia e delle finanze dagli statuti delle società privatizzate, individuate tra le società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato purché operanti in settori pubblici come la difesa, i trasporti, le telecomunicazioni e le fonti d’energia e tra quelle nei cui statuti, prima di ogni atto che ne stabilisse la perdita del controllo dello Stato, dovesse essere introdotta una clausola che attribuisce al Ministero dell’economia e finanze la titolarità di uno o più poteri speciali (di cui al comma 1) ⁴.

³ Procedura di infrazione n. 2009/2255 dell’Unione Europea adottata in data 24 novembre 2011 di cui si tratterà più avanti.

⁴ Le società individuate con DPCM, nei cui statuti è stata prevista l’introduzione di poteri speciali a favore del Governo, sono le seguenti: ENI S.p.A. (DPCM 5 ottobre 1995 e DD.MM. 5 e 16 ottobre 1995 e 1 aprile 2005); STET S.p.A. e Telecom Italia S.p.A. (DPCM 21 marzo 1997 e DD.MM. 21 e 24 marzo 1997), il cui possesso azionario pubblico di controllo è stato ormai dismesso; Finmeccanica S.p.A. (DPCM 28 settembre 1999 e D.M. 8 novembre 1999); ENEL S.p.A. (DPCM 17 settembre 1999 e D.M. 17 settembre 2004); SNAM RETE GAS S.p.A. (DPCM 23 marzo 2006).

Tale disciplina sui poteri speciali aveva validità anche per le società controllate direttamente o indirettamente da enti pubblici, sia pure territoriali ed economici, operanti nei settori dei trasporti e degli altri servizi pubblici e identificate con provvedimento dell'ente pubblico - come stabilito dal comma 3 del citato articolo.

I contenuti e le modalità di esercizio dei suddetti poteri (su quanto disposto dall'art. 2) sono stati poi modificati dalla legge finanziaria del 2004 (legge n. 350/2003, articolo 4, commi 227/231) che è intervenuta operando una generale revisione e introducendo nuove disposizioni, al fine di limitare i suddetti poteri anche a causa delle ripetute censure intervenute a livello comunitario ⁵.

La legge aveva inoltre specificato che il potere di opposizione all'acquisizione di partecipazioni di proporzioni rilevanti doveva essere esercitato con riferimento alle singole operazioni. Alcune disposizioni introdotte ai commi 229-231 dell'art. 4 non sono state abrogate dal suddetto provvedimento. Il comma 229 dispone, attraverso un rinvio, che debba essere quindi un DPCM a stabilire quali siano le società dai cui statuti deve essere eliminata la clausola di attribuzione al Ministero dell'Economia e delle Finanze di uno o più dei suddetti poteri e tale eliminazione dovrà essere disposta con deliberazione dell'assemblea straordinaria. Anche il comma 230 rinvia a un DPCM per quel che riguarda l'individuazione dei criteri di esercizio dei poteri speciali, disponendo che gli stessi debbano essere utilizzati solo nei casi di pregiudizio degli interessi vitali dello Stato.

La disciplina sulla *golden share*, prevista dalla legge finanziaria per il 2004, è stata oggetto, tuttavia, di ulteriore censura dalla Commissione europea. In data 5 ottobre 2005, la Commissione ha adottato un *parere motivato* nei riguardi dello Stato italiano. Nel testo si legge che, pur riconoscendo che la riforma "*sostituisce la precedente procedura (..) con un diritto di opposizione meno restrittivo*", si ritengono parimenti "*ingiustificati i restanti controlli sull'assetto proprietario delle società privatizzate e sulle decisioni di gestione, valutandoli sproporzionati rispetto al loro scopo e costituenti ingiustificate limitazioni alla libera circolazione dei capitali e al diritto di stabilimento (artt. 56 e 63)*", invitando l'Italia a modificare nuovamente la legislazione in materia. Nonostante le autorità italiane avessero prodotto risposta nel dicembre del 2005, in data 28 giugno 2006, l'Italia è stata deferita alla Corte di Giustizia.

Con sentenza del 26 marzo 2009 - causa C-326/07, la Corte di Giustizia ha condannato il nostro Paese per le disposizioni di cui all'art. 1, comma 2, del DPCM 10 giugno 2004 di attuazione della normativa generale e recante la definizione dei criteri di esercizio dei poteri speciali, avendo ritenuto tale disciplina in contrasto con la normativa comunitaria in materia

⁵ Con sentenza del 23 maggio 2000 - causa C-58/99, la Corte di Giustizia ha stabilito che la normativa riferita ai poteri speciali, originariamente contenuta nel decreto-legge n. 332/94, fosse in contrasto con quanto stabilito nel Trattato CE relativamente al diritto di stabilimento (art. 43 Trattato CE, ora art. 49 TFUE), alla libera prestazione dei servizi (art. 49) e alla libera circolazione dei capitali (art. 56, ora art. 63 TFUE - Trattato sul funzionamento dell'Unione europea). Nonostante la normativa fosse stata in parte modificata dall'art. 66, comma 3 della legge n. 488/1999 e dal relativo DPCM 11 febbraio 2000, la Commissione ha nuovamente contestato la violazione degli artt. 43 e 56 del Trattato CE. In data 4 giugno 2003, nelle osservazioni trasmesse alla Commissione, il Governo italiano si è impegnato a procedere in tempi rapidi alla modifica della regolamentazione in materia di esercizio dei poteri speciali, conformandoli ai principi del diritto comunitario e alle norme vigenti della Corte di Giustizia.

di libera circolazione dei capitali e con quella sul diritto di stabilimento ⁶. La Corte ha ritenuto i criteri stabiliti “*generici ed imprecisi*” ⁷ e che “*l’assenza di un nesso*” tra i criteri di esercizio dei poteri speciali e i poteri stessi accentua l’incertezza sulle circostanze in cui tali facoltà possono essere attivate, conferendo loro carattere discrezionale, sovente sproporzionato agli obiettivi perseguiti.

Con il DPCM 20 maggio 2010, lo Stato italiano ha abrogato i criteri per l’esercizio dei poteri speciali, disciplinati dall’art. 1, comma 2. del DPCM 10 giugno 2004. La Commissione europea ha, tuttavia, considerato le modifiche introdotte insufficienti e, in data 16 febbraio 2011, ha inviato all’Italia un nuovo parere motivato in merito all’art. 4, commi 227-231 della legge finanziaria per il 2004 oltre che ai decreti del Presidente Consiglio dei Ministri del 17 settembre e del 28 settembre 1999 e agli statuti di Enel spa, Finmeccanica spa, Eni spa, Telecom Italia spa e Terna spa nella parte in cui si riferiscono ai poteri speciali in oggetto.

Il 24 novembre 2011 la Commissione europea, nell’ambito della procedura n. 2009/2255, ha deliberato di presentare un ricorso alla Corte di Giustizia contro l’Italia, dichiarando che alcune disposizioni della legislazione italiana (che conferiscono poteri speciali allo Stato su società privatizzate operanti in settori strategici, come le telecomunicazioni e l’energia) siano incompatibili con gli articoli 63 e 49 del TFUE ⁸. In proposito, pur riconoscendo che gli interessi previsti dalla normativa italiana (approvvigionamento minimo di prodotti petroliferi, energetici, materie prime e beni essenziali alla collettività, difesa nazionale, sicurezza militare) possano essere considerati in astratto come interessi legittimi, la Commissione ritiene, tuttavia, che si riscontrano restrizioni inadeguate e sproporzionate ai fini del conseguimento dei legittimi obiettivi e quindi incompatibili con la libertà di stabilimento e di libera circolazione ⁹, invitando l’Italia a modificare le disposizioni vigenti.

A tale riguardo, sono state contestate le regole dettate in tema di poteri speciali, attribuiti allo Stato nell’ambito delle società privatizzate nel corso degli anni novanta - Eni, Enel,

⁶ È opportuno precisare che la Corte di Giustizia, nei paragrafi 28-31 della sentenza ha preliminarmente delimitato l’ambito del proprio giudizio. Ha rilevato che la Commissione europea non ha contestato i criteri contenuti nel decreto del 2004, piuttosto i poteri speciali istituiti dal decreto legge 332/94, con l’obiettivo di farli dichiarare non conformi al diritto comunitario. Sebbene la Commissione avesse sviluppato argomenti critici in merito ai poteri speciali, posti in essere dal decreto citato, la stessa non li ha rimessi in questione, limitandosi a contestare esclusivamente i criteri che consentono il loro esercizio. Ne consegue che la Corte si è pronunciata unicamente sulla conformità di questa disposizione con il diritto comunitario.

⁷ Come più volte ribadito dalla Corte, i poteri di intervento di uno Stato membro (come p.e. i poteri di opposizione) rappresentano un serio pregiudizio alla libera circolazione dei capitali, se le connesse condizioni di esercizio sono stabilite da criteri non subordinati ad alcuna condizione, salvo un legame generico alla tutela degli interessi nazionali e senza che vengano indicate le condizioni specifiche e obiettive in cui tali poteri verranno esercitati.

⁸ Il ricorso non è stato ancora depositato poiché la Commissione avrebbe preso atto dell’impegno concreto del nostro Paese di volersi al più presto conformare alla normativa UE.

⁹ Il decreto del 2004 non contiene precisazioni sulle circostanze concrete in cui può essere esercitato il potere di veto e i criteri da esso fissati non sono fondati su condizioni oggettive e controllabili.

Alcuni autorevoli esperti del diritto comunitario ritengono che i poteri speciali contenuti nel suddetto decreto devono essere esercitati nel rispetto dei principi dell’ordinamento interno e comunitario, e tra questi, *in primis*, del principio di non discriminazione. Devono ricorrere quindi “*circostanze di grave pericolo di carenza di approvvigionamento nazionale minimo di prodotti petroliferi ed energetici, di materie prime e di beni essenziali alla collettività nonché di servizi di telecomunicazione e di trasporto di servizi pubblici, pericoli per la difesa nazionale, la sicurezza militare, l’ordine pubblico e la sicurezza pubblica, emergenze sanitarie*”. Secondo la Commissione, però, e la Corte ha confermato la pertinenza dell’osservazione, l’uso dei poteri speciali previsti dalla normativa italiana per raggiungere tali obiettivi è “*eccessivo*”, i criteri per l’esercizio di questi poteri sono “*vaghi e di portata indeterminata*” e, di conseguenza, conferiscono alle autorità “*ampi poteri discrezionali nel giudicare i rischi per gli interessi dello Stato*”.

Finmeccanica e Telecom Italia ¹⁰. Va precisato però che altri Stati europei - Portogallo, Regno Unito, Francia, Olanda, Spagna e Germania - hanno manifestato profili d'incompatibilità con l'ordinamento comunitario perché tendenti a limitare i principi di concorrenza e di contendibilità delle imprese in forza del conferimento ai governi nazionali di un potere discrezionale capace di contenere o impedire operazioni di acquisto di partecipazioni azionarie. Negli Stati Uniti, invece la materia è trattata dal Cfius, un potente comitato interministeriale che è tenuto a riunirsi ogni volta che si procede all'acquisto di *asset* americani da parte degli stranieri. In ogni caso per il nostro Paese, la Commissione ha adottato un'apposita Comunicazione ¹¹ affermando che l'esercizio dei suddetti poteri deve essere attuato senza discriminazioni ed è ammesso se si fonda su "*criteri obiettivi, stabili e resi pubblici*" e se è giustificato da "*motivi imperiosi di interesse generale*". Per quanto attiene agli specifici settori d'intervento, la Commissione ha consentito un regime particolare per gli investitori di un altro Stato membro, qualora esso sia giustificato da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica purché, in linea con la giurisprudenza della Corte, sia esclusa qualsiasi interpretazione basata su osservazioni di ordine economico. Nel settore finanziario, le deroghe ammesse non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata al libero movimento dei capitali. La Commissione precisa ancora che la definizione dei poteri speciali deve rispettare il principio di proporzionalità, deve cioè attribuire allo Stato solo i poteri strettamente indispensabili per l'ottenimento dell'obiettivo stabilito.

L'art. 3 del D.L. n. 332/1994 ha previsto, altresì, la possibilità di inserire nuove clausole statutarie speciali – immodificabili per un periodo di tre anni - nello statuto di società operanti nel settore dei servizi pubblici, delle banche e nelle assicurazioni, controllate dallo Stato o da enti pubblici, anche territoriali ed economici. Con tali clausole si pone un limite al possesso azionario del singolo socio, del suo nucleo familiare e del gruppo di appartenenza pari al 5% ¹², stabilendo parimenti che esso si debba applicare anche alle società operanti nei settori della difesa, della sicurezza nazionale, dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni a controllo diretto o indiretto pubblico e non più genericamente alle società operanti nei settori dei servizi pubblici in via di privatizzazione.

L'articolo 2449 del Codice civile dispone che lo statuto di una società per azioni può conferire allo Stato o agli enti pubblici, che possiedono partecipazioni, la facoltà di nominare uno o più amministratori o sindaci ovvero componenti del consiglio di sorveglianza, in numero proporzionale alla partecipazione al capitale sociale. Tale potere di nomina da parte dello Stato o degli enti pubblici è concesso a prescindere dalla quota azionaria posseduta,

¹⁰ M. Colangelo, *Golden Share, diritto comunitario e i mercanti di Venezia*, in *Foro it.*, 2009, IV, pp. 224 e ss.

¹¹ Comunicazione della Commissione relativa ad alcuni aspetti giuridici attinenti agli investimenti intracomunitari (97/C220/06).

¹² L'art. 4 del decreto legge n. 332/94 ha previsto inoltre che l'elezione degli amministratori abbia luogo mediante voto di lista allo scopo di tutelare le minoranze azionarie: alle liste di minoranza deve essere complessivamente riservato un quinto degli amministratori e un rappresentante del collegio sindacale. La disciplina sui limiti massimi di possesso azionario è stata poi integrata in modo considerevole dalla norma contenuta nella legge finanziaria 2006, sulla c.d. *poison pill*. Uno strumento, utilizzato in altri ordinamenti esteri, che permetterebbe, in caso di offerta pubblica di acquisto inerente a società partecipate dalla mano pubblica, di decidere un aumento di capitale, attraverso il quale l'azionista pubblico potrebbe aumentare la propria quota di partecipazione rendendo nullo il tentativo di scalata.

quindi anche di minoranza. Questi soggetti, così nominati, hanno i diritti e gli obblighi dei membri nominati dall'assemblea e possono essere revocati soltanto dagli enti che li hanno nominati. Alle società, ricorrenti al mercato azionario, è prevista la possibilità di riservare allo Stato o agli enti partecipanti azioni fornite di diritti patrimoniali o anche di diritti amministrativi, ma non del voto nell'assemblea generale degli azionisti ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 2346 del codice civile in materia di emissione di azioni.

L'articolo 7 del decreto-legge n. 34 del 2011 ha autorizzato la Cassa Depositi e Prestiti ad assumere partecipazioni in società di rilevante interesse nazionale (la cui individuazione dei requisiti è stata poi eseguita dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 3 maggio 2011 ¹³), sia in termini di strategicità e di fatturato, sia di ricadute per il sistema economico-produttivo del Paese.

3. La legge 11 maggio 2012, n. 56

L'articolo 1 della citata legge reca la nuova disciplina dei poteri esercitati dal Governo sulle società operanti nei settori della difesa e della sicurezza nazionale. Rispetto alla normativa precedente, la principale differenza va ricercata nell'esercizio dei poteri speciali verso tutte le società pubbliche o private che svolgono attività considerate di rilevanza strategica e non più esclusivamente rivolto alle società privatizzate o pubbliche. I DPCM, che individueranno le attività di rilevanza strategica per i settori difesa e sicurezza nazionale, dovranno essere aggiornati almeno ogni tre anni ¹⁴. La nuova normativa pone perciò in rilievo l'ambito operativo della nuova disciplina, la quale consente l'esercizio dei poteri speciali a tutte le persone giuridiche che svolgono attività di rilevanza strategica e non più soltanto alle società privatizzate. I commi 2 e 3 dell'art. 1 stabiliscono i criteri per valutare l'esistenza dei requisiti per l'esercizio dei poteri speciali, attivabili in presenza di una minaccia effettiva di grave pregiudizio per gli interessi della sicurezza nazionale ¹⁵.

¹³ Le società considerate di rilevante interesse nazionale sono quelle che possiedono un fatturato annuo netto non inferiore a 300 milioni di euro e un numero medio di dipendenti, nel corso dell'ultimo esercizio, non inferiore a 250 (qualora rientri nel 20% di tali valori, l'attività della società deve risultare rilevante in termini di indotto e di benefici del sistema economico-produttivo del Paese, anche in termini di presenza sul territorio di stabilimenti produttivi). Per approfondimenti si veda la pagina web <http://www.cassaddpp.it/cdp/AreaGenerale/InformazioniFinanziarie/Partecipazioni>.

¹⁴ Al Presidente del Consiglio dei Ministri spetta il compito di: 1) indicare le attività di rilevanza strategica per il settore di difesa e sicurezza nazionale, in rapporto alle quali potranno essere avviati i poteri speciali solo in presenza di una minaccia effettiva o di grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale; 2) il concreto esercizio dei poteri speciali; 3) l'individuazione di ulteriori disposizioni attuative.

¹⁵ Nel settore della sicurezza e della difesa nazionale i singoli poteri speciali sono: 1) l'imposizione di specifiche condizioni relative alla sicurezza degli approvvigionamenti, alla sicurezza delle informazioni, ai trasferimenti tecnologici, al controllo delle esportazioni, nel caso di acquisto a qualsiasi tipo di partecipazioni in imprese che svolgono attività di rilevanza strategica per il sistema difesa e sicurezza nazionale; 2) il potere di porre il veto all'adozione di delibere relative a operazioni straordinarie o, comunque, di particolare rilevanza (fusione o scissione della società, trasferimento d'azienda, di rami di essa o di società controllate; trasferimento all'estero della sede sociale; mutamento dell'oggetto sociale; scioglimento della società; la modifica di clausole statuarie eventualmente adottate ai sensi dell'art. 2351, terzo comma, c.c. ovvero introdotte ai sensi dell'art. 3, primo comma, del decreto legge 31 maggio 1994, n. 332; cessione dei diritti reali o di utilizzo relative a beni materiali o immateriali, o l'assunzione di vincoli che ne condizionino l'impiego) e l'esercizio di tale potere deve essere puntualmente motivato; 3) l'opposizione all'acquisto, a qualsiasi titolo, di partecipazioni in un'impresa che svolge attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale da parte di un soggetto diverso dallo Stato italiano, enti pubblici o soggetti da questi controllati.

Rispetto alla passata disciplina, le condizioni, i requisiti e le modalità di esercizio dei c.d. poteri speciali sono ricondotti con il decreto legge ad un provvedimento avente forza di legge, dunque sottratti alla discrezionalità dell'Esecutivo.

I commi 4 e 5 regolano gli aspetti procedurali dell'esercizio dei poteri speciali e le conseguenze che derivano dagli stessi o dalla loro violazione. Il comma 4 stabilisce che, ai fini dell'esercizio del potere di veto sull'adozione di alcune tipologie di delibere delle imprese nel comparto della difesa e della sicurezza nazionale, le stesse siano obbligate a notificare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri un'informativa completa sulla delibera da adottare, al fine di consentire il tempestivo esercizio del potere di veto dal Governo ¹⁶. Entro quindici giorni dalla notifica, il Presidente del Consiglio dei Ministri comunica l'eventuale veto che deve essere deliberato con decreto ¹⁷.

Il comma 5 dispone le modalità procedurali di esercizio dei poteri d'imposizione di condizioni o di opposizione all'acquisto di partecipazioni in imprese strategiche nel settore comparto difesa e sicurezza ¹⁸. Se l'acquisizione ha ad oggetto azioni di una società ammessa alla negoziazione nei mercati regolamentati, la notifica deve essere effettuata qualora l'acquirente detenga, a seguito dell'acquisizione, una partecipazione superiore al 2% del capitale così come devono essere notificate le acquisizioni al superamento delle soglie del 3 per cento, 5 per cento, 10 per cento, 15 per cento, 20 per cento e 25 per cento. Fino alla notifica e, comunque, fino alla decorrenza del termine per l'imposizione di condizioni o per l'esercizio del potere di opposizione, i diritti di voto e quelli aventi contenuto diverso da quello patrimoniale, legati ad azioni che rappresentano la partecipazione rilevante, sono sospesi. In caso di esercizio del potere di opposizione all'acquisto di partecipazioni, al cessionario è inibito l'esercizio dei diritti di voto e di quelli aventi contenuto diverso da quello patrimoniale, legati alle azioni che rappresentano la partecipazione rilevante; il soggetto dovrà cedere le stesse azioni entro un anno.

L'articolo 2 riferisce la disciplina dei poteri speciali nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni. Alla disciplina secondaria vengono affidate le funzioni relative all'individuazione degli *asset* strategici nel settore dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni; all'esercizio dei poteri speciali; all'individuazione di ulteriori disposizioni attuative della nuova disciplina. I poteri speciali, esercitabili nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, consistono nella possibilità di valersi del diritto di veto alle delibere, agli atti e alle operazioni concernenti *asset* strategici, in presenza dei requisiti richiamati dalla legge; di porre condizioni all'efficacia dell'acquisto di partecipazioni da parte di soggetti esterni all'UE e, in casi eccezionali, opporsi all'acquisto stesso. Il comma 2

¹⁶ Ai sensi dell'art. 114 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, le norme specificano che da tale notifica non derivano obblighi di notifica al pubblico né per la Presidenza del Consiglio dei Ministri né per l'impresa.

¹⁷ Nel rispetto del principio di proporzionalità, la norma dispone una graduazione dell'esercizio del potere del Governo in rapporto alla situazione che si verifica. Il potere di veto si esercita nella forma di imposizione di specifiche prescrizioni o condizioni ogni volta che ciò sarà sufficiente ad assicurare la tutela degli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale.

¹⁸ L'acquisizione di partecipazioni deve essere notificata entro dieci giorni alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, trasmettendo, al contempo, le informazioni necessarie (comprendenti di descrizione generale del progetto di acquisizione, dell'acquirente e del suo ambito di operatività) per le valutazioni sull'eventuale sussistenza di una minaccia effettiva di grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale.

prevede l'obbligo di notificare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri qualsiasi delibera, atto o operazione adottata da una società che detiene uno o più degli attivi strategici (reti, impianti, i beni aventi rilevanza strategica) ¹⁹. La notifica deve avvenire entro dieci giorni e, in ogni caso, prima che ne sia data attuazione e sempre nei predetti termini devono essere notificate le delibere dell'assemblea o degli organi di amministrazione riguardanti il trasferimento di società controllate che detengono i predetti attivi. Il comma 3 stabilisce che l'Esecutivo possa esprimere il veto alle delibere, agli atti e alle operazioni che diano luogo ad una situazione eccezionale di minaccia effettiva di grave pregiudizio per gli interessi pubblici relativi alla sicurezza e al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti.

Il comma 4 dispone che per il settore dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni si prevede la possibilità di graduare l'esercizio dei poteri speciali secondo un criterio di proporzionalità rispetto all'interesse pubblico tutelato, mentre il comma 5 obbliga a notificare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, entro dieci giorni, l'acquisto a qualsiasi titolo da parte di un soggetto esterno all'Unione europea ²⁰. Ad un esame dell'articolo, si evidenzia che l'esercizio del potere di veto è subordinato all'esistenza di una situazione eccezionale di minaccia effettiva di grave pregiudizio per i suddetti interessi qualificati come pubblici e non come essenziali. Appare dunque chiaro che la legge n.56 richieda, rispetto alla precedente normativa ormai abrogata, condizioni più stringenti per l'attivazione del potere di veto dell'Esecutivo. Il comma 7 riferisce i criteri di esercizio dei poteri speciali – enucleati dalla norma di rango primario – che devono essere esercitati in considerazione di criteri oggettivi e non discriminatori ²¹.

L'articolo 3 prevede le norme generali, transitorie e le necessarie abrogazioni, nonché le disposizioni in materia di tutela giurisdizionale dinanzi al giudice amministrativo. E' abrogata la disciplina dei poteri speciali indicata all'art. 2 del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332 a decorrere dalla data di entrata in vigore del primo DPCM attuativo della nuova disciplina. Nelle more, si dispone che gli amministratori senza diritto di voto, nominati ai sensi della precedente norma e in carica alla data della sua abrogazione, cessino la loro funzione alla scadenza del mandato ²².

¹⁹ Le delibere dovrebbero produrre modifiche della titolarità, del controllo o della disponibilità degli attivi; cambiamento della loro destinazione, comprese le delibere dell'assemblea o degli organi di amministrazione aventi ad oggetto la fusione o la scissione della società; trasferimento all'estero della sede sociale; il trasferimento dell'azienda o di rami di essa in cui siano compresi detti attivi o l'assegnazione degli stessi a titolo di garanzia.

²⁰ La norma definisce "soggetto esterno all'Unione europea" qualsiasi persona fisica o giuridica che non abbia la residenza, la dimora abituale, la sede legale o dell'amministrazione ovvero il centro di attività principale in uno Stato membro dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo, o che non sia comunque ivi stabilito.

²¹ Il Governo considera come criterio oggettivo la sussistenza di legami fra l'acquirente e paesi terzi che non riconoscono i principi di democrazia o dello Stato di diritto o che hanno assunto comportamenti a rischio nei confronti della comunità internazionale. L'Esecutivo potrebbe esercitare il potere speciale ritenendo l'idoneità dell'assetto non conforme, tenuto conto delle modalità di finanziamento dell'acquisizione e della capacità economica e finanziaria dell'acquirente, al fine di garantire la sicurezza e la continuità degli approvvigionamenti e il mantenimento, la sicurezza e l'operatività delle reti e degli impianti.

²² La norma in esame intende conformarsi ai rilievi espressi dalla Commissione europea nel parere reso il 16 febbraio 2011. Di conseguenza i commi 3 e 4 dispongono che, a decorrere dalla data di adozione dei nuovi DPCM di attuazione della nuova disciplina, cessano di avere efficacia i provvedimenti attribuiti al Ministero dell'economia e finanze dei poteri speciali nella disciplina statutaria delle seguenti società: Finmeccanica S.p.A., Enel S.p.A. e Snam rete gas S.p.A.

I commi 6, 7 e 8 intervengono sul Codice del processo amministrativo attribuendo alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ed alla competenza inderogabile del Tar di Roma le controversie - attraverso l'applicazione del rito abbreviato - riguardanti i provvedimenti adottati nell'esercizio dei poteri speciali delle attività di rilevanza strategica nei settori difesa, sicurezza nazionale, energia, trasporti e comunicazioni. Il comma 6 intercede sull'articolo 119 del Codice sul rito abbreviato per prevederlo pure per i giudizi sull'esercizio dei poteri speciali ²³, mentre il comma 7 interviene sull'art. 135 del Codice per assicurare la competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma per le controversie inerenti all'esercizio dei poteri speciali.

L'articolo 4 è relativo alla clausola di invarianza finanziaria, attraverso la quale ribadisce la necessità che dall'attuazione della legge non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. Le attività previste nel decreto dovranno essere svolte dalle Amministrazioni interessate nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente. A tale riguardo occorre menzionare anche la relazione tecnica, predisposta dal Servizio Bilancio dello Stato, la quale afferma che dal provvedimento non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, poiché esso è finalizzato esclusivamente a modificare la normativa già esistente ²⁴.

Alla disciplina secondaria - decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri - vengono affidate le seguenti funzioni:

- individuazione di attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale in rapporto alle quali potranno essere attivati i poteri speciali; individuazione della tipologia di atti o operazioni infragruppo esclusi dall'ambito operativo della nuova disciplina;
- concreto esercizio dei poteri speciali;
- individuazione di ulteriori disposizioni attuative.

Con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 novembre 2012, n. 253 sono state individuate le attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale. Successivamente con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2 ottobre 2013, n. 129 è stata prevista una modifica del citato DPCM del 30 novembre per far rientrare, ai fini dell'esercizio dei poteri speciali di cui all'art. 1 del Decreto legge n. 21 del 2012, tra gli attivi di rilevanza strategici *“le reti e gli impianti utilizzati per la fornitura dell'accesso agli utenti finali dei servizi rientranti negli obblighi del servizio universale e dei servizi a banda larga e ultralarga”* ²⁵. La

²³ Nell'art. 119 del Codice sono confluite le disposizioni, in origine contenute nell'art. 23-bis della legge sui Tar, con l'inserimento di un maggior numero di materie. Il rito si esplica con il dimezzamento di tutti i termini processuali, salvo quelli per l'introduzione delle domande in primo grado (ricorso, motivi aggiunti, ricorso incidentale) e quelli per la notifica e il deposito dell'appello cautelare (avverso l'ordinanza cautelare) ai sensi dell'art. 62, comma 1.

²⁴ Con il decreto-legge in esame potrà essere evitata un'eventuale sentenza di condanna dalla Corte di Giustizia e la conseguente irrogazione di sanzioni pecuniarie, qualora si arrivasse ad un ulteriore deferimento alla Corte.

²⁵ Rientra nella definizione degli attivi strategici la rete fissa di telecomunicazioni, in quanto sottesa alla fornitura del servizio universale, vale a dire di una connettività rivolta alla totalità del territorio e della popolazione. In particolare: per i servizi a banda larga, la rete di accesso è in gran parte la stessa di quella della fornitura del servizio universale mentre bisogna considerare ulteriori impianti (apparati di commutazione dati, server, circuiti di collegamento a lunga distanza) per la rete di commutazione e trasmissione nazionale; per i servizi a banda ultralarga, che prevedono velocità di trasmissione maggiore di 20 Megabit al secondo, bisogna invece considerare una rete di accesso di nuova generazione, nella cui sezione primaria preveda la fibra ottica mentre in quella secondaria l'utilizzazione del rame. Per quanto riguarda le reti mobili, esse non

scelta perseguita dall'Esecutivo è stata quella di ricomprendere tra le reti di comunicazione anche tra gli *asset* strategici per la sicurezza nazionale e la difesa. Siffatta soluzione pretende di estendere, qualora ne ricorrano i presupposti, l'ampiezza del "potere speciale" del Governo nei confronti, altresì, di soggetti appartenenti all'Unione europea.

Il 25 novembre 2013, la Commissione europea ha trasmesso all'Italia una nota in cui, in riferimento al DPCM n. 129/2013, ha definito il decreto potenzialmente lesivo della libertà di circolazione dei capitali poiché *"contiene una definizione molto ampia degli attivi strategici che copre potenzialmente la gestione e il funzionamento di quasi tutti gli impianti di comunicazione"* e, al contempo, nel prendere atto che i decreti attuativi, di cui all'art. 2, del decreto legge n. 21 del 2012, non fossero ancora stati emanati, invitava l'Italia a chiarire quale fosse *"il collegamento tra le attività nel settore delle comunicazioni incluse nel nuovo decreto e gli interessi essenziali di sicurezza che potrebbero essere seriamente pregiudicati"*.

In data 4 dicembre 2013, il Governo italiano ha risposto alla Commissione comunicando che un nuovo regolamento contenente la *"individuazione delle attività di rilevanza strategica per il sistema difesa e sicurezza nazionale"* sarebbe stato presto emanato. Per esigenze di semplificazione, il DPCM 6 giugno 2014, n.108 (su cui v. anche *infra*) è finalizzato a riunire in un unico Regolamento le norme che individuano le attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, incluse le attività strategiche chiave e contestualmente l'articolo 6 abroga espressamente il DPCM n. 253/2012. Ne deriva che il DPCM n. 253 del 2013, oggetto di censura (seppure mai applicata) è, quindi, definitivamente superato dal nuovo testo, entrato in vigore il 15 agosto 2014.

Il DPCM 20 marzo 2014, n. 35 ha individuato le procedure per l'attivazione dei poteri speciali nei settori della difesa e della sicurezza nazionale.

Infine occorre precisare che, con disposizioni simili a quelle previste per il comparto sicurezza e difesa (articolo 2), alla disciplina secondaria - attraverso regolamenti (anziché DPCM) da adottare previo parere delle Commissioni parlamentari competenti - sono affidate le seguenti funzioni:

- individuazione degli *asset* strategici nel settore dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni;
- esercizio dei poteri speciali;
- individuazione di ulteriori disposizioni attuative della nuova disciplina.

Nella Gazzetta Ufficiale dello scorso 6 giugno sono stati pubblicati due regolamenti sui poteri speciali (i c.d. *golden power*) nei settori dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni: il D.P.R. 25 marzo 2014, n. 85 contenente il "Regolamento per l'individuazione degli attivi di rilevanza strategica" e il D.P.R. 25 marzo 2014, n. 86 contenente il "Regolamento per l'individuazione delle procedure per l'attivazione dei poteri speciali", ambedue in vigore dal 7 giugno 2014. A tale riguardo, l'articolo 6 del Regolamento n. 85 individua le procedure per l'esercizio dei poteri speciali previsti dall'articolo 2, commi 3 e 4, del decreto-legge, adottate nei confronti di soggetti interni ed esterni all'Unione europea,

dovrebbero essere considerate rientranti nella definizione dei c.d. attivi strategici sebbene in grado di fornire servizi a banda larga perché assimilabili a quello erogati dalle reti per la banda ultralarga.

mentre la proposta di esercizio dei poteri speciali, previsti dall'articolo 2, comma 6, del decreto-legge, è adottata solo nei confronti di soggetti esterni all'Unione europea ²⁶.

Con il D.P.C.M. 6 giugno 2014, n. 108 è stato adottato il Regolamento per l'individuazione delle attività di rilevanza strategica per il sistema difesa e sicurezza nazionale. Si è provveduto a riunire in un unico Regolamento le norme che individuano le attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, comprese quelle considerate prioritarie, di competenza sia del Ministro dell'interno sia del Ministro della difesa, procedendo contestualmente all'abrogazione del citato D.P.C.M. n. 253 del 2012, come modificato dal DPCM n. 129 del 2013.

In proposito l'articolo 1, comma 1, del decreto in esame, ha trovato attuazione con il citato Regolamento che, all'art. 1, individua le attività di rilevanza strategica nei settori della difesa e della sicurezza nazionale di competenza del Ministero della Difesa. I commi 2 e 3 del suddetto articolo precisano i criteri per valutare l'esistenza dei requisiti per l'esercizio dei poteri speciali, mentre i commi 4 e 5 definiscono gli aspetti procedurali dell'esercizio dei poteri speciali e gli effetti che derivano dagli stessi o dalla loro violazione; il comma 7 prevede, con cadenza triennale, l'aggiornamento dei decreti che individuano le attività di rilevanza strategica per il sistema difesa e di sicurezza nazionale. L'articolo 2 disciplina i poteri speciali nei comparti dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni. Le disposizioni sono simili a quelle previste dall'art. 1 e affida a decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri le funzioni inerenti all'individuazione degli *asset* strategici nel settore dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni; all'esercizio dei poteri speciali; all'individuazione di ulteriori disposizioni attuative della nuova disciplina.

4. Conclusioni

La legge in rassegna interviene nella disciplina della c.d. *golden share* riformulando le condizioni e l'ambito dell'esercizio dei poteri speciali dello Stato sulle società operanti nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché in taluni ambiti di attività definiti di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni.

²⁶ D.P.R. 85/2014, art. 6, comma 3. Nel caso in cui i poteri speciali siano esercitati nella forma di assunzione da parte dell'acquirente di impegni diretti a garantire la tutela degli interessi essenziali dello Stato, di cui all'articolo 2, comma 3, del decreto-legge, ai sensi dell'articolo 2, comma 6, del decreto-legge, lo schema di provvedimento indica:

a) le specifiche prescrizioni o condizioni richieste all'impresa;
 b) specifici criteri e modalità di monitoraggio;
 c) l'amministrazione competente a svolgere il monitoraggio delle prescrizioni o condizioni richieste, nonché l'organo da essa incaricato di curare le relative attività;
 d) le sanzioni previste dal decreto-legge in caso di inottemperanza, anche tenuto conto delle previsioni di cui all'articolo 8. Comma 4. L'Ufficio della Presidenza del Consiglio, di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a), comunica al notificante il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di esercizio dei poteri speciali il giorno stesso e contestualmente dà comunicazione della sua adozione alle competenti Commissioni parlamentari. Comma 5. Nel caso di mancato esercizio del potere di veto, l'impresa di cui all'articolo 4, comma 1, trasmette tempestivamente le delibere adottate alla Presidenza del Consiglio. Comma 6. Il termine di 15 giorni di cui all'articolo 2, commi 4 e 6, del decreto-legge decorre dalla effettiva ricezione da parte dell'ufficio di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a), della notifica completa della necessaria documentazione. Comma 7. Nel computo dei termini previsti dall'articolo 2 del decreto-legge sono esclusi il sabato, la domenica e le festività nazionali.

Una riforma radicale rispetto alla normativa previgente perché disciplina da un lato materie sulle libertà individuali quali la libertà d'impresa, i principi costituzionali e dell'Unione Europea, il diritto alla concorrenza, la libertà di iniziativa economica, il diritto di proprietà, dall'altro le esigenze prioritarie di interesse pubblico, in particolare quelle della difesa e della sicurezza nazionale.

Questa legge cerca di porre riparo alle censure sollevate dalla Commissione europea ed alla pronuncia di condanna da parte della Corte di giustizia, la quale si è limitata a rilevare che non possono essere negate le preoccupazioni che a seconda delle circostanze possono giustificare che Stati membri conservino una certa influenza sulle imprese inizialmente pubbliche e successivamente privatizzate, qualora tali imprese operino nei settori dei servizi di interesse generale ed essenziale, aggiungendo, tuttavia, che tali preoccupazioni non possono permettere agli Stati membri di far valere i loro regimi di proprietà per giustificare ostacoli alla libertà del diritto comunitario derivanti da privilegi che accompagnano la loro posizione di azionisti in un'impresa privatizzata.

Ne consegue che i Governi che difendono le normative sulle *golden share* devono dimostrare che la presenza dello Stato è adeguata allo scopo perseguito o comunque che i poteri speciali che sono attribuiti allo Stato servono a soddisfare l'interesse che sta alla base della posizione di questi poteri speciali.

La "minaccia di grave pregiudizio" per gli interessi della difesa e della sicurezza nazionale dovrà essere, di volta in volta, valutata dall'Esecutivo tenendo conto i principi di proporzionalità e ragionevolezza e disponendo di tre strumenti di crescente importanza:

- 1) condizioni prescrittive all'acquisto di partecipazioni;
- 2) veto all'adozione di delibere da parte degli organi societari;
- 3) opposizione all'acquisto che si può innescare contro qualsiasi soggetto nel settore della difesa e della sicurezza mentre negli altri settori è applicabile a soggetti esterni all'Unione Europea tenuto conto degli accordi internazionali vigenti.

I decreti e i regolamenti attuativi hanno risposto concretamente alla preoccupazione diffusa sulla complessa gestione degli adempimenti che la riforma ha imposto, definendo le modalità organizzative dell'esercizio dei poteri speciali. È anche augurabile che gli investitori internazionali, dinanzi ad un quadro normativo chiaro che riduce la discrezionalità dell'Esecutivo, possano essere ben motivati a investire a lungo termine nel nostro Paese.

D'altra parte l'Unione Europea non ha posto il divieto all'esistenza di imprese pubbliche ma ha chiesto che il mercato dei capitali sia libero e di conseguenza imprese a parziale partecipazione pubblica, collocate sul mercato dei capitali, non debbano essere sottoposte a poteri discrezionali. Allo Stato è quindi concesso mantenere una *golden share* ma solo se applicato a interessi nazionali e con forme "adeguate e proporzionali". In ogni caso, i Trattati europei non si oppongono alla decisione dello Stato di intervenire con strumenti di diretta proprietà. Resta possibile, ad esempio, usufruire della Cassa Depositi e Prestiti e i suoi Fondi per interventi sull'economia, anche mediante partecipazioni al capitale societario. Così come la disciplina della *poison pill*, introdotta nel 2006, interviene direttamente nel caso di scalata ostile ad un'impresa pubblica. Se ne deduce che con i nuovi poteri speciali non viene eliminato l'intervento pubblico nell'economia ma lo si sta definendo dentro regole più in

linea con l'Unione Europea. L'auspicio è che attraverso questa ampia gamma di strumenti, lo Stato italiano sia in grado di gestire decisioni e esercizio del potere di intervento per le questioni di rilevanza strategica per il rilancio economico del paese, restando nel solco delle regole della democrazia e della trasparenza.

LE ELEZIONI PARZIALI DEL SENATO, L'ATTUAZIONE DELL'ART. 68 COST. SULLA DESTITUZIONE DEL PRESIDENTE E LA RIFORMA DELLE REGIONI: UN PANORAMA FRANCESE IN EVOLUZIONE TRA CRISI E IMPASSE DEL QUINQUENNATO (PENSANDO A "L'AVENIR DES INSTITUTIONS")

di Paola Piciacchia*

“**E**n 1793, les constituants de la première République proclamèrent à l'article 28 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, dans sa version de l'époque: 'Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois, les générations futures'. Force est de constater que notre pays a suivi ce principe à la lettre... Tant et si bien qu'il est légitime de se demander si, en vérité, changer nos Institutions n'est pas un tropisme français face à l'adversité”.

Con queste parole il Presidente dell'Assemblea Nazionale ha introdotto il **27 novembre** la prima riunione del *Groupe de travail sur l'avenir des institutions* istituito presso la camera bassa con lo scopo dichiarato di riflettere su una possibile evoluzione delle istituzioni francesi in un contesto di profondamenti mutamenti sociali, economici, politici, e culturali.

Ed è così che a qualche anno dalla grande revisione 2008 si è tornati a parlare di riforme costituzionali, un rimedio – sembra leggersi tra le righe - alle difficoltà incontrate dalla politica a far fronte alla persistente crisi che sta mettendo in affanno il Paese, una risposta alla crisi di fiducia che attraversa la democrazia francese e che impone agli attori politici di interrogarsi sull'efficacia della loro azione.

Una nuova spinta al riformismo istituzionale, dunque, che annuncia da lontano una nuova ondata di revisioni e che, in qualche modo, è stata anticipata dalle risoluzioni approvate nell'ultimo quadrimestre all'Assemblea Nazionale per la modifica del proprio Regolamento. Le due risoluzioni approvate e le relative modifiche degli articoli del RAN hanno riguardato infatti gruppi (risoluzione n. 404) e i lavori parlamentari (risoluzione n. 437) e sono andate nella direzione di un rafforzamento della funzione di controllo del Parlamento e nella direzione di una articolazione del processo legislativo più trasparente ed efficiente con strumenti che rendano effettive e percorribili le forme già previste dalla Costituzione. In particolare, la modifica che ha riguardato i gruppi parlamentari con la creazione dello statuto di associazione dei gruppi – legata all'attualità recente - rappresenta come si legge nell'*Exposé des motifs* del progetto di risoluzione “le plus sûr moyen pour un groupe parlementaire de fonctionner juridiquement dans de bonnes conditions” permettendo “également la mise en place d'outils de contrôle interne”. Mentre la risoluzione sui lavori parlamentari, in attesa di riforme più incisive e condivise per un maggiore equilibrio dei poteri, ha permesso di dinamizzare funzione di controllo e procedimento legislativo.

* Professore aggregato di Diritto pubblico comparato – “Sapienza” Università di Roma.

Ma nel momento in cui si profilano all'orizzonte nuove modifiche negli ultimi quattro mesi altre importanti riforme hanno visto la luce.

In primo luogo, è stata approvata la legge organica di applicazione dell'art. 68 Cost. relativa sulla procedura di destituzione del Presidente della Repubblica. Questa legge attesa da molti anni, ha dato finalmente attuazione alla riforma costituzionale del 2007 rendendo una realtà la possibilità di destituzione non giudiziaria del Capo dello Stato da parte dell'Alta Corte di formazione parlamentare. Un tassello mancante che ha colmato una lacuna dell'ordinamento francese di cui ciclicamente si tornava a dibattere.

La seconda importantissima riforma ha, invece, riguardato le Regioni. Il Parlamento francese ha infatti, non senza un *iter* parlamentare tortuoso in cui Senato e Assemblea Nazionale si sono dati battaglia sino alla fine, approvato la riforma che, oltre a mettere mano al calendario elettorale relativo alle prossime consultazioni locali, riduce il numero delle Regioni francesi da 22 a 13. Si è trattato di una riforma epocale in primo luogo perché frutto di una scelta non facile il cui progetto è stato realizzato in pochissimi mesi, in secondo luogo perché rappresenta sicuramente un ulteriore momento forte per l'evoluzione del decentramento francese in quanto coinvolge l'ente territoriale Regione, destinato a divenire, nell'intenzione del legislatore, il livello territoriale per eccellenza, in grado di competere nella prospettiva europea. Non è un caso, infatti, che attualmente anche un altro progetto relativo alla ridefinizione del ruolo e delle funzioni delle Regioni sia in corso di approvazione.

Il panorama istituzionale francese appare dunque ancora una volta in evoluzione ma tutto questo avviene mentre la crisi in cui versa il quinquennato di Hollande non accenna a diminuire con la disoccupazione in crescita, la crisi economica sempre più profonda e un gradimento dei francesi verso il Presidente e il suo Governo sempre più in caduta libera con il raggiungimento di livelli minimi del 12% per Hollande (proprio nel giorno del "mi-mandat") e del 22% in novembre per Valls che dopo l'arrivo a Matignon sembra aver perso molti dei consensi ricevuti negli anni precedenti come Ministro degli Interni.

Un momento che si è fatto sempre più delicato per il Presidente francese e per il suo partito che si sono trovati in pochi mesi di fronte alla terza disfatta elettorale consecutiva. La vittoria della destra alle elezioni per il rinnovo della metà dei senatori del 28 settembre e il *basculement* al Senato con il ritorno di una maggioranza di destra – sebbene attesa dopo i risultati delle municipali – ha rappresentato per Hollande una graffiante e pungente sconfitta, l'ennesima, ed ha posto il Presidente e il Partito Socialista di fronte all'evidenza della perdita di smalto e di vitalità di una forza politica non solo non più in grado di intercettare i bisogni del proprio elettorato, ma anche incapace di impedire che forze "altre", rispetto alla tradizionale opposizione dell'UMP, possano riuscire ad incarnarli.

Se, infatti, la vittoria dell'UMP al Senato era sembrata prevedibile, un po' meno lo era sembrata l'entrata del *Front National* al Senato che con i suoi due seggi conquistati si è confermato un partito non solo in grado di raccogliere consensi presso il proprio elettorato – come già dimostrato nelle precedenti elezioni municipali ed europee – ma anche in grado di raccogliere voti al di là dei propri eletti e dei grandi elettori come dimostrato dall'elezione senatoriale. Ovviamente, un' "*aubaine*", una vera e propria manna per il *Front National* che vuole dimostrare la sua capacità di esercitare il potere ed impedire al Senato di "*ronronner*".

Ma Hollande – nonostante gli ulteriori imbarazzi legati alla sua vita privata con la pubblicazione del libro di Valérie Trierweiler – è sembrato non demordere. Egli – alla vigilia

della dichiarazione di politica generale del Primo Ministro Valls del 16 settembre all'Assemblea Nazionale - aveva certamente lasciato intendere che non avrebbe potuto continuare senza sostegno della maggioranza parlamentare dopo lo strappo che aveva portato alla crisi governativa di agosto; ma poi, incassata la fiducia del Governo Valls, Hollande ha rilanciato il 18 settembre, durante la quarta conferenza stampa del suo mandato, ribadendo la sua intenzione di perseguire sugli obiettivi prefissati, deciso a rinviare di altri due anni la riduzione del deficit al di sotto del 3% del Pil e deciso a contrattare con Bruxelles e Berlino tale slittamento della diminuzione del deficit, forte forse (si fa per dire) del mantenimento del rating AA+ da parte di Moody's nonostante le voci insistenti che erano circolate su di un possibile ulteriore declassamento.

La sfiducia dei francesi nei confronti del suo Presidente forse saranno fatali ad Hollande ma il Presidente è rimasto granitico, fermo nel ribadire di essere il Capo dello Stato e non il candidato alle elezioni del 2017 – nonostante la ridiscesa in campo di Nicolas Sarkozy alla guida dell'UMP –, fermo sulle sue posizioni, intento a cercare di risollevare il Paese. E, in questo contesto, ha tentato di giocare anche un'altra carta importante, quella dei *dossier* internazionali, sui quali è più facile il consenso anche delle altre forze politiche. Hollande si è deciso infatti a giocare la carta vincente della politica internazionale con la scelta di bombardare le posizioni terroristiche in Iraq, di aprire un ospedale militare in Guinea contro la diffusione del virus Ebola, di gestire i delicati rapporti con la Russia alla luce della vicenda ucraina. Tutte decisioni con le quali si è riconfermata la tradizionale primazia dei capi di Stato della V Repubblica in politica estera.

ELEZIONI

ELEZIONI PER IL PARZIALE RINNOVO DEL SENATO

Si sono svolte il **28 settembre** le elezioni per il parziale rinnovo del Senato. I grandi elettori costituiti dai deputati, senatori (dopo la riforma del 2 agosto 2013) dai consiglieri regionali, dai consiglieri generali e, per il 95% dai consiglieri comunali hanno scelto su base dipartimentale la metà dei senatori su tutto il territorio francese. Con questa elezione che ha visto il rinnovo della serie 2 dei senatori, può dirsi conclusa la lunga fase di transizione che ha portato a regime la riforma sull'elezione dei senatori del 2003. Nel 2013 la modifica della normativa per l'elezione dei senatori aveva esteso il sistema proporzionale con liste paritarie ai dipartimenti che eleggono 3 senatori contro i 4 previsti dalla normativa precedente.

I risultati hanno visto ancora una volta la sinistra dover fare i conti con l'avanzata della destra che riconquista la seconda camera dopo che nel 2011 la maggioranza era andata al Partito Socialista. Il 28 settembre il partito di governo, il PS, ottiene 49 seggi raggiungendo quota 112, 16 seggi in meno rispetto alla precedente composizione mentre l'UMP ne ottiene 90 raggiungendo quota 143 e avanzando quindi di 13 seggi rispetto alla precedente composizione. Marcato si fa con questa elezione il distacco in percentuale di seggi tra i partiti di maggioranza e quelli di opposizione. L'opposizione conquista il Senato con il 64% dei seggi contro il 32% dei seggi che rimangono alla maggioranza.

Ancora una volta il risultato eclatante di questa elezione ha riguardato il Front National di Marine Le Pen. Per la prima volta nella storia francese il FN ha infatti ottenuto due seggi al Senato. I due nuovi senatori sono David Rachline (26 anni, il più giovane senatore della V Repubblica) e Stéphane Ravier rispettivamente eletti nel Var e nelle Bouches-du-Rhône.

Marine Le Pen ha salutato con entusiasmo la vittoria dei suoi due candidati vedendola come la dimostrazione della “dynamique (du FN) qui s’accélère d’élection en élections” dal momento che “plus une seule Assemblée en France n’est interdite au FN”.

L’**1 ottobre** Gérard Larcher dell’UMP viene eletto Presidente del Senato mentre per la prima volta nella storia del Senato a tre donne – Isabelle Debré (UMP), Françoise Cartron (PS) e la centrista Jacqueline Gourault - va la nomina di vice-presidenti (che sono in totale otto) del Bureau che assiste il Presidente.

La nuova composizione non mancherà di pesare sull’iter parlamentare di leggi importanti come quella sulla nuova delimitazione delle Regioni e sul calendario elettorale che sarà approvata dopo una vivace battaglia tra Senato e Assemblea Nazionale.

PARTITI

CONGRESSO UMP

Sabato **29 novembre** si tiene il Congresso dell’UMP per l’elezione del nuovo presidente del partito. Tre sono i candidati: Nicolas Sarkozy, Hervé Mariton, Bruno Le Maire. La scelta dell’elettorato cade su Sarkozy, dato per favorito, che viene nuovamente eletto presidente dell’UMP con il 64,5% dei voti dei 268 341 aderenti. L’ex Capo dello Stato era già stato presidente del partito di destra dal 2004 al 2007 ed si è deciso a scendere nuovamente in campo in vista delle elezioni presidenziali del 2017 cui spera di partecipare qualora uscisse vittorioso dalle primarie che si terranno in vista dell’elezione presidenziale.

Sarkozy, dopo due anni di assenza, aveva annunciato la sua candidatura alla guida del partito il 21 settembre nel corso del telegiornale delle 20 su France 2.

Durante il Congresso i principali nodi tematici hanno ruotato proprio intorno alla ridiscesa in campo di Sarkozy e alla sua capacità di ricostituire un partito in grado di essere una valida alternativa al disorientamento del PS in vista delle prossime elezioni presidenziali del 2017.

PARLAMENTO

RISOLUZIONI DI MODIFICA DEL RAN: STATUTO D’ASSOCIAZIONE DEI GRUPPI PARLAMENTARI E LAVORI PARLAMENTARI

Il **17 settembre** l’Assemblea Nazionale ha adottato una risoluzione, la n. [404](#), per la modifica del proprio Regolamento al fine di dotare i gruppi parlamentari di uno statuto d’associazione. L’art. 20 RAN è stato infatti modificato prevedendo che “Les groupes créés

conformément à l'article précédent sont constitués sous forme d'association, présidée par le président du groupe et composée des membres du groupe et apparentés. Ils peuvent assurer leur service intérieur". La riforma si è resa necessaria in seguito ai sospetti di gestione disinvoltata dei fondi dei gruppi parlamentari legati allo scandalo Bygmalion scoppiato nel maggio 2014 - relativo alle superfatturazioni da parte dell'agenzia di comunicazione Bygmalion, appunto, per la campagna presidenziale del 2012 -, che aveva finito per coinvolgere il presidente del gruppo UMP Christian Jacob. Un articolo apparso sul *Canard enchaîné* aveva infatti il 25 giugno gettato nuovi sospetti di superfatturazioni effettuate da Bygmalion all'UMP e al suo gruppo parlamentare.

Lo statuto di associazione mira quindi prevalentemente a creare un contesto di trasparenza e di controllo sulla gestione delle risorse economiche dei gruppi attraverso una gestione collettiva dei gruppi, il potere di controllo del budget e infine la trasparenza con un resoconto pubblico sulle gestione delle risorse dei gruppi.

Il **28 novembre** viene adottata dall'Assemblea Nazionale una risoluzione, la n. [437](#) di modifica del proprio Regolamento. La modifica riguarda numerosi articoli del RAN, ben 39, e viene adottata con la volontà di compiere piccoli passi in vista di più compiute riforme costituzionali che dovranno in futuro prossimo vedere la luce e completare il cammino intrapreso con la riforma del 2008, come si legge nell'*Exposé des motifs* del progetto di risoluzione.

In particolare la modifica del RAN ha avuto ad oggetto la valorizzazione della funzione di controllo e valutazione del Parlamento con una revisione dell'articolo relativo al CEC (*Comité d'évaluation et contrôle*) e dell'articolo relativo al "droit de tirage" per la creazione di commissioni di inchiesta; la dinamizzazione del lavoro nelle commissioni e l'attenzione al procedimento legislativo e ai dibattiti in Assemblea nel rispetto delle opposizioni e dei gruppi minoritari per i quali vengono poste più garanzie di organizzazione del tempo a disposizione previsto dall'art. 48 Cost.

MISURE CONTRO IL TERRORISMO

Il **13 novembre** viene promulgata la legge n. [2014-1353](#) (J.O. del 14 novembre 2014) relativa alla lotta contro il terrorismo, la quindicesima dal 1986 e la seconda del quinquennato di Hollande.

Il progetto di legge era stato depositato all'Assemblea Nazionale il **9 luglio** ed ivi approvato, dopo l'adozione da parte del Governo della procedura accelerata, il **18 settembre**. Trasmesso al Senato, il progetto era stato adottato in prima lettura con modifiche il **16 ottobre**. Dopo la convocazione della Commissione Mista Paritetica con raggiungimento dell'accordo, il testo era stato approvato in via definitiva da Assemblea Nazionale e Senato rispettivamente il **29 ottobre** e il **4 novembre**.

La legge tende a rafforzare ulteriormente, nel rispetto dello stato di diritto, le misure contro il terrorismo – che erano già implementate nel 2012 con la legge del 21 dicembre - alla luce dei più recenti avvenimenti che hanno evidenziato le evoluzioni e i risvolti inquietanti della natura degli atti di terrorismo. In particolare la legge istituisce un "divieto amministrativo di uscita dal territorio" che impedisce spostamenti fuori dal territorio nazionale effettuati al fine

di acquisire competenze in materia di lotta armata o che comportino una radicalizzazione del soggetto che può al suo rientro costituire un pericolo per la sicurezza nazionale. Il divieto sarà disposto dal ministro dell'interno e potrà essere contestato successivamente davanti al giudice, sarà temporaneo al massimo di sei mesi ma rinnovabile.

Con un emendamento governativo è stata introdotta una disposizione che permette l'invalidamento del passaporto o della carta di identità di tutti coloro che sono interessati da un provvedimento di "divieto amministrativo di uscita dal territorio". Sempre con un emendamento del governo è stato anche introdotto il potere per il ministro dell'interno di pronunciare un divieto amministrativo di entrata sul territorio francese nei confronti dei cittadini stranieri che non risiedono abitualmente in Francia, ivi compresi i cittadini comunitari, qualora la loro presenza sul territorio possa costituire una minaccia grave alla sicurezza del Paese. La nuova normativa reprime anche gli atti individuali di terrorismo.

La legge inoltre rafforza la repressione dell'apologia di terrorismo e della provocazione di atti di terrorismo e giunge a prevedere il blocco amministrativo dei siti internet che fanno apologia del terrorismo o che la provocano. La legge permette infine di ricercare dati sui server informatici situati all'estero nel quadro di perquisizioni delle "clouds".

LA LEGGE ORGANICA DI ATTUAZIONE DELL'ART. 68 COST.: LA DESTITUZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Dopo un *iter* parlamentare durato quattro anni e passato attraverso due legislature, il **24 novembre** viene promulgata la legge organica n. [2014-1392](#) (J.O. del 25 novembre 2014) relativa all'applicazione dell'art. 68 Cost. sullo statuto del Presidente della Repubblica così come modificato con la riforma costituzionale del 2007. Il progetto di legge organica era stato presentato all'Assemblea Nazionale il **22 dicembre 2010** ed ivi approvato in prima lettura il **24 gennaio 2012**. Trasmesso al Senato il progetto di legge organica era stato adottato in prima lettura dalla seconda camera solo il **21 ottobre 2014**. Il testo precisa il regime di responsabilità costituzionale del Presidente della Repubblica e disciplina in modo dettagliato la procedura per l'eventuale destituzione. L'art. 68 Cost. dopo la riforma del 2007 prevede infatti che il Presidente della Repubblica possa essere destituito in caso di mancanza ai suoi doveri manifestamente incompatibile con l'esercizio del proprio mandato e che qualunque sia l'atto compiuto dal Presidente questo non deve essere tale da nuocere alla sua funzione. L'art. 68 Cost. prevede che in tale caso a decidere della destituzione del Presidente della Repubblica debba essere il Parlamento costituito in Alta Corte. La legge organica ha stabilito le condizioni per la convocazione dell'Alta Corte precisando che la decisione di riunire l'Alta Corte debba dipendere dall'approvazione di una risoluzione da parte di entrambe le camere del Parlamento francese secondo le condizioni fissate dall'art. 68 Cost. La proposta di risoluzione deve essere motivata e deve contenere la giustificazione dei motivi suscettibili di caratterizzarsi come "mancanza" ai sensi dell'art. 68 Cost, c.1. Essa deve essere firmata da almeno un decimo dei membri di ciascuna camera davanti alla quale viene depositata. La proposta di risoluzione è comunicata dal Presidente dell'Assemblea presso cui è depositata senza termine al Presidente della Repubblica e al Primo Ministro. Essa non può essere oggetto di più di una lettura in ciascuna Camera e deve essere approvata dalla maggioranza dei due terzi in ciascuna assemblea.

La legge organica ha poi precisato la composizione del Bureau dell'Alta Corte nonché l'organizzazione dei dibattiti dinnanzi ad essa.

GRUPPO DI LAVORO SULL'AVVENIRE DELLE ISTITUZIONI

All'apertura in **ottobre** della sessione parlamentare 2014-2015 il Presidente dell'Assemblea Nazionale Claude Bartolone ha proposto l'istituzione di un gruppo di lavoro pluralista sull'avvenire delle istituzioni con lo scopo di avviare una riflessione di fondo sull'adattamento del regime francese ai mutamenti politici, economici, sociali, culturali e tecnologici.

Il gruppo di lavoro co-presieduto dallo stesso Claude Bartolone e dallo storico Michel Winock e costituito da 23 componenti, 11 parlamentari e 12 personalità qualificate ha dato avvio ai propri lavori il **27 novembre** quando sono state programmate le riunioni dal 19 dicembre al 29 maggio aperte al pubblico e alla stampa.

In quell'occasione il Presidente, Claude Bartolone si è soffermato sulla necessità di avviare un riflessione sulla riforma delle istituzioni ponendo in primo piano il nesso di casualità che lega il rendimento delle istituzioni con le proprie regole e i comportamenti dei soggetti politici.

DIBATTITO SULL'INTERVENTO MILITARE IN IRAK

Il **24 settembre** si svolge il dibattito parlamentare sull'intervento militare in Irak annunciato dal Presidente il 18 settembre e iniziato il 19 settembre con i primi attacchi aerei francesi in Iraq. Il Primo Ministro Valls spiega le ragioni del sostegno francese alle autorità irachene contro l'organizzazione terroristica Daech. Il Primo Ministro mette in guardia contro la minaccia terroristica dell'Isis come una questione di sicurezza nazionale e ottiene l'appoggio di tutte le forze politiche.

GOVERNO

RIMPASTO DI GOVERNO

Il **4 settembre** si dà luogo ad un piccolo rimpasto di governo in seguito alle dimissioni di Thomas Thévenoud, segretario di Stato presso il Ministro degli Affari Esteri e dello sviluppo internazionale, incaricato del Commercio estero, della promozione del turismo e dei francesi all'estero. Al suo posto viene nominato dal Presidente della Repubblica, su proposta del Primo Ministro, Matthias Fekl, deputato de Lot-et-Garonne.

Un altro rimpasto ministeriale si ha il **21 novembre** in seguito alle dimissioni di Kader Arif, Segretario di Stato incaricato degli antichi combattenti. Al suo posto viene nominato Jean-Marc Todeschini, senatore della Moselle.

DICHIARAZIONE DI POLITICA GENERALE

In seguito alla formazione del nuovo Governo ad agosto il **16 settembre** il Primo Ministro Manuels Valls si presenta davanti all'Assemblea Nazionale con una dichiarazione di politica generale. I deputati gli votano la fiducia con 269 voti a favore e 244 contrari, 53 astensioni e 11 assenze.

PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

L'**1° ottobre** viene presentato in Consiglio dei Ministri il progetto di legge di programmazione delle finanze pubbliche per il 2014-2019. Il testo prevede un piano economico che permette di limitare la crescita media delle spese allo 0,2% sul periodo 2015-2017. Esso prevede anche l'obiettivo nazionale di spesa locale e attua il dispositivo CICE (credito d'imposta competitività impiego) e il Patto di responsabilità e di solidarietà.

Sempre l'**1° ottobre** viene presentato il progetto di legge finanziaria per il 2015 che prevede di riportare il deficit pubblico al 4,3% del PIL nel 2015. Esso prevede anche un ritocco dei tassi di imposta sul reddito che comporterà un abbassamento delle tasse sul reddito per molti milioni di famiglie.

L'**8 ottobre** in Consiglio dei Ministri viene presentato il progetto di legge di finanziamento della previdenza sociale per il 2015 che prevede la riduzione del deficit del regime generale a 10,5 miliardi nel 2015.

CAPO DELLO STATO

CONFERENZA STAMPA DEL 18 SETTEMBRE

Il **18 settembre** il Presidente François Hollande ha tenuto la sua quarta conferenza stampa dall'inizio del quinquennato durante la quale il Presidente ha difeso la sua politica e spiegato il lavoro fatto e quello ancora da fare fino alla fine del suo mandato.

Non è stato un momento facile per Hollande alle prese con la bassa popolarità sua e del suo Governo, con la crescita del *Front National* e il rientro in politica di Nicolas Sarkozy. Tuttavia forte della fiducia accordata a Manuel Valls il **16 dicembre** all'Assemblea Nazionale, Hollande ha ribadito con forza di voler andare avanti per la strada intrapresa con il suo Governo di riduzione del deficit e del raggiungimento dell'obiettivo.

Sempre nel corso della conferenza stampa del 18 settembre Hollande ha annunciato l'appoggio aereo della Francia alle autorità irachene contro l'organizzazione terroristica Daech. Il **19 settembre** iniziano i primi attacchi aerei francesi in Irak.

POLITICA ESTERA

Il **12 settembre** il Presidente della Repubblica Hollande si reca in Irak a Bagdad dove incontra il Presidente e il Primo Ministro iracheni. A Herbil, incontra poi il presidente del Kurdistan.

Il **15 settembre** a Parigi si tiene la Conferenza internazionale per la pace e la sicurezza in Irak cui partecipano 27 Paesi e tre organizzazioni internazionali. I partecipanti si impegnano a sostenere con i mezzi necessari il nuovo governo iracheno nella lotta contro l'organizzazione terroristica Daech, ivi compreso attraverso un aiuto militare appropriato.

Il **24 settembre** il Presidente Hollande in viaggio a New York dove partecipava alla riunione dell'assemblea generale dell'ONU apprende la notizia del brutale assassinio da parte dei terroristi del 55enne francese dopo la scadenza dell'ultimatum per interruzione dei raid aerei francesi in Iraq e dopo averlo definito crimine "vile e odioso" ribadisce la determinazione francese di non cedere mai al ricatto di continuare a lottare contro il terrorismo, e di continuare le operazioni militari aeree per tutto il tempo necessario.

Il **18 e 19 novembre** il Presidente della Repubblica si reca in viaggio in Australia per rilanciare le relazioni economiche tra i due paesi e per rendere omaggio agli australiani impegnati nella guerra del 1914-1918.

NUOVA CALEDONIA

Il **16 e 17 novembre** il Presidente Hollande si reca per la prima volta in Nuova Caledonia e durante il suo viaggio inaugura una nuova miniera di nichel e parla del futuro istituzionale del territorio d'Oltremare. La Nuova Caledonia è chiamata infatti a scegliere nei prossimi cinque anni il futuro del suo assetto istituzionale attraverso un referendum che potrebbe condurla all'indipendenza o che potrebbe portarla a fare la scelta di un approfondimento dello Statuto di autonomia di cui già gode nel quadro del regime delle autonomie francesi.

Il **6 novembre** il Presidente interviene in diretta televisiva su Tf1 raccogliendo 7,9 milioni di telespettatori e il 30% di audience con picchi di 9,8 milioni di telespettatori. Durante la diretta Hollande ha ammesso l'errore di aver sottovalutato la disoccupazione e di aver fatto previsioni di aumento dell'occupazione che non si sono verificate.

CORTI

Si pone l'accento in questa sede su due sentenze del Consiglio Costituzionale.

La prima è relativa alla legge organica n. 2014-1392 di attuazione dell'art. 68 Cost. sulla destituzione del Presidente della Repubblica. Si tratta della decisione n. **2014-703 DC** del **19 novembre** con la quale il Consiglio Costituzionale ha nel complesso giudicato la legge organica conforme a Costituzione censurando solo alcune disposizioni.

In particolare il Consiglio Costituzionale ha censurato la disposizione che prevedeva il diritto di ciascun membro del Parlamento di essere firmatario di una sola proposta di risoluzione con richiesta di destituzione del Presidente dal mandato presidenziale. Il *Conseil* ha infatti precisato che tale condizione comporterebbe una restrizione tale dell'art. 68 Cost. da limitarne la portata.

Il Consiglio Costituzionale ha anche censurato la disposizione dell'articolo che limitava a due giorni la durata dei dibattiti davanti l'Alta Corte e anche quella che prevedeva che il Primo Ministro potesse partecipare ai dibattiti di fronte all'Alta Corte qualora la procedura di destituzione non lo mettesse in causa. Infine il *Conseil* ha ritenuto che il rispetto del

principio della separazione dei poteri oltre che l'esigenza di sincerità e chiarezza davanti all'Alta Corte imponesse che le regole relative a questi dibattiti fossero precisate da un regolamento dell'Alta Corte che dovrà essere sottoposto al Consiglio Costituzionale.

La seconda è la decisione **n. 2014-705 DC** dell'**11 dicembre** relativa alla risoluzione di modifica del Regolamento dell'Assemblea Nazionale. Il *Conseil* si è pronunciato sulla modifica regolamentare con una sentenza di non conformità parziale e con riserve di interpretazione. Il Consiglio Costituzionale ha infatti censurato ben 7 disposizioni dei 39 articoli del RAN sottoposti a modifica.

In particolare il *Conseil* ha dichiarato contrarie e Costituzioni l'art. 4 e parte dell'art. 5 delle risoluzioni relativi al diritto del lavoro applicabile ai collaboratori dei deputati ritenendo che tale disciplina non può essere regolata dal RAN.

Il *Conseil* ha anche dichiarato incostituzionale la disposizione dell'art. 12 della risoluzione che include nella lista dei soggetti di valutazione e controllo che possono essere iscritti all'ordine del giorno su richiesta del presidente dei gruppi di opposizione e dei gruppi minoritari anche "une séance de questions à un ministre". Il Consiglio Costituzionale ha infatti ritenuto che se è vero che il Governo è responsabile di fronte al Parlamento è anche vero che il Primo Ministro dirige l'azione del governo e spetta dunque al Primo Ministro designare il ministro che risponda in una seduta di interrogazioni.

Il Consiglio Costituzionale ha espresso una riserva di interpretazione sull'art. 14 della risoluzione di modifica dell'art. 50 RAN nella parte in cui prevede di limitare all'esame di certi testi, quali la legge finanziaria o la legge di finanziamento della previdenza sociale, il diritto del Governo di ottenere giorni di sedute supplementari. Al fine di far rispettare l'art. 48 Cost. in base al quale il Governo dispone di due settimane su quattro dell'ordine del giorno, il Consiglio Costituzionale ha specificato che la modifica dell'art. 50 RAN non comporta la privazione del diritto di avere dei giorni di seduta nel quadro delle due settimane che gli sono riservate prioritariamente.

Contrario a Costituzione il Consiglio Costituzionale ha poi giudicato il c.2 dell'art. 18 della risoluzione che estende alla deontologia dell'Assemblea Nazionale una disposizione della legge organica dell'11 ottobre 2013 relativa alla trasparenza della vita politica.

Sempre contrario alla Costituzione, in quanto non previsto dall'art. 42 Cost., è stato dichiarato il c. 2 dell'art. 19 della risoluzione che imponeva un termine di tempo prima dell'inizio della discussione in Assemblea di ogni progetto di legge avente ad oggetto l'adozione della procedura accelerata.

Ancora incostituzionale è stato dichiarato il paragrafo I dell'art. 31 della risoluzione che introduceva nel regolamento un nuovo articolo il 124-4 per impedire il deposito di una mozione di rinvio in commissione di fronte ad una proposta di legge presentata in applicazione del 3° c. dell'art. 11 Cost.

Il Consiglio Costituzionale ha infine censurato anche l'articolo 35 che modificava l'articolo 144-2 del RAN relativo alla conclusione dei lavori di una commissione di inchiesta. Tale articolo che prevedeva che la commissione di inchiesta potesse decidere la pubblicazione dei documenti in suo possesso qualora non fosse stato adottato nessun rapporto è stato ritenuto contrario alla Costituzione in quanto contrario all'ordinanza del 17 novembre 1958 relativa al funzionamento delle assemblee parlamentari.

LA RIFORMA DELLE REGIONI

Il **17 dicembre** viene approvata in via definitiva il progetto di legge n. 635 relativo alla nuova delimitazione delle Regioni e al calendario elettorale.

Il testo era stato presentato il **18 giugno 2014** al Senato e il giorno stesso, di fronte alla volontà del Governo di adottare la procedura accelerata, la Conferenza dei Presidenti del Senato decideva ai sensi dell'art. 29, c.6 RS di opporvisi (in contrasto con la decisione dell'Assemblea Nazionale che il 19 giugno ne decideva invece l'adozione). Su richiesta del gruppo parlamentare CRC veniva anche creata tra il 18 e il 23 giugno una commissione speciale che avrebbe poi esaminato il testo il 26 giugno senza però giungere ad alcuna adozione. Lo stesso 26 giugno la Conferenza dei Presidenti constatata la mancata osservanza da parte del Governo delle regole sulla presentazione dei progetti di legge previsti dalla legge organica n. 2009-403 del 15 aprile 2009 relativa all'application degli artt. 34-1, 39 et 44 Cost., decideva di ricorrere, per la prima volta dalla riforma costituzionale del 2008, al Consiglio Costituzionale ai sensi dell'art. 39, 4° c. Il 1° luglio il Consiglio Costituzionale si era pronunciato a favore delle regolarità delle modalità di presentazione del progetto inducendo la Conferenza dei Presidenti del Senato a reinserire, su richiesta del Governo, il progetto all'ordine del giorno dei lavori parlamentari. Intanto il 1° luglio era stata presentata dai gruppi parlamentari CRC e RSDE una mozione che mirava a sottoporre a referendum il progetto di legge sulle regioni, mozione che aveva ricevuto dalla commissione speciale parere favorevole. La mozione referendaria veniva così adottata dal Senato il 2 luglio con 174 voti a favore contro 134 e trasmessa all'Assemblea Nazionale che invece la respingeva.

Dopo il tortuoso avvio del procedimento legislativo il Senato aveva adottato in prima lettura il progetto il **4 luglio 2014**, respingendo la carta delle regioni proposta dal Governo. Trasmesso all'Assemblea Nazionale il progetto veniva adottato con la riproposizione della carta delle regioni il **23 luglio**. In seconda lettura il Senato aveva poi adottato il testo con modifiche il 30 ottobre approvando tra le altre cose una carta territoriale a 15 regioni. In seconda lettura l'Assemblea Nazionale aveva ulteriormente modificato il testo il 25 novembre. La necessaria convocazione della Commissione Mista paritetica il 27 novembre non aveva portato al raggiungimento dell'accordo sulle parti del testo ancora in discussione. Il testo è stato dunque esaminato per una nuova lettura il 9 dicembre all'Assemblea Nazionale mentre il Senato lo ha nuovamente modificato il 15 dicembre. L'Assemblea Nazionale ha approvato il progetto in via definitiva il **17 dicembre** e il 19 sessanta senatori e sessanta deputati hanno adito il Consiglio Costituzionale per il controllo di costituzionalità.

La legge prevede all'articolo 1 la sostituzione a partire dal gennaio 2016 delle 22 regioni esistenti con 13 regioni attraverso l'accorpamento senza modifica dei dipartimenti esistenti che le compongono. Le nuove 13 regioni saranno: l'Alsace, la Champagne-Ardenne e Lorraine, l'Aquitaine, la Limousin e Poitou-Charentes, la Auvergne e Rhône-Alpes, la Bourgogne e Franche-Comté, la Bretagne, le Centre, la Corse, l'Île-de-France, la Languedoc-Roussillon e Midi-Pyrénées, il Nord-Pas-de-Calais e Picardie, la Basse-Normandie e l'Haute-Normandie, i Pays de la Loire, la Provence-Alpes-Côte d'Azur.

L'idea di fondo è quella di costituire regioni più grandi dunque più forti e competitive in Europa.

La legge modifica anche il calendario elettorale prevedendo lo spostamento delle elezioni regionali da marzo a dicembre 2015 mentre restano fissate invece le elezioni dei consiglieri dipartimentali al marzo 2015.

Inoltre il mandato dei consigli generali de la Mayotte è prolungato dal marzo 2014 al marzo 2015; il mandato dei consiglieri della Guyane e della Martinique sono prolungati fino alla creazione della collettività unica in dicembre 2015; il mandato dei consiglieri dipartimentali eletti nei canton compresi integralmente nel territorio della metropoli di Lione avrà termine il 31 dicembre 2014.

COME SI CALCOLA LA MAGGIORANZA RELATIVA CON UN SOLO CANDIDATO? L'IMPASSE ISTITUZIONALE SFIORATA IN TURINGIA

di Astrid Zei*

Il 14 settembre 2014 si sono svolte le elezioni per il rinnovo dell'assemblea legislativa della Turingia, cui ha partecipato solamente il 52,7% dell'elettorato. Il Land è considerato una delle roccaforti del partito cristiano-democratico (CDU). Quest'ultimo ha conquistato la maggioranza relativa dei voti (33,5%), ma i partiti dell'area della sinistra, vale a dire i socialdemocratici (SPD) e il partito della Sinistra (*Die Linke*), hanno convinto, assieme, il 40,6% dell'elettorato. Alternativa per la Germania (*Alternativ für Deutschland*, abbr. AfD) con il 10,7% dei voti ha superato abbondantemente la soglia di sbarramento imposta dalle legge elettorale, riuscendo a far eleggere 11 consiglieri nel Landtag (con 10 mandati diretti e un *Überhangmandat*). I Verdi hanno conquistato appena il 5,7% dell'elettorato. Tra i partiti che non hanno partecipato alla ripartizione dei seggi, non avendo raggiunto la soglia minima necessaria, vi sono i liberali (FPD: 2,5%) e il Partito Nazionale Tedesco (NPD: 3,6%).

Con queste premesse si è avviato in Turingia un esperimento mai tentato finora neppure nei Länder dell'Est: all'indomani delle elezioni il partito socialdemocratico (SPD) si è dichiarato disponibile ad una apertura a sinistra, proponendo la formazione di un governo di coalizione guidato dal partito della Sinistra (*Die Linke*). Quest'ultimo infatti, presentando quale candidato capolista Bodo Ramelow, si è affermato come secondo partito di maggioranza relativa, raccogliendo più del doppio dei voti (28,2%) rispetto al partito socialdemocratico (12,4 %).

Sui negoziati avviati tra i partiti si era espresso subito assai criticamente il Presidente federale Joachim Gauck, paventando l'im maturità politica del partito della Sinistra, che non avrebbe ancora completato un vero processo di rielaborazione delle proprie responsabilità politiche nell'ambito della DDR.

Ulteriori perplessità erano legate alla consistenza numerica della maggioranza di governo: una coalizione delle sinistre (SPD e *Die Linke*) e dei Verdi sulla carta sarebbe stata sostenuta da 46 deputati, vale a dire solamente uno in più rispetto all'opposizione; tuttavia, anche ipotizzando la formazione di una coalizione di governo tra i socialdemocratici (SPD) e i cristiano-democratici (CDU), la maggioranza avrebbe potuto contare sugli stessi numeri, vale a dire solamente su un voto in più rispetto agli altri gruppi politici del *Landtag*.

La Costituzione del Land, all'art. 70, terzo comma, prevede l'elezione del *Ministerpräsident* a maggioranza assoluta da parte dell'Assemblea. Nel caso in cui tale quorum non venga raggiunto, si prescrive un secondo scrutinio, e, eventualmente, un terzo, in cui risulta eletto il candidato che abbia ottenuto "la maggioranza dei voti".

* Professore aggregato di diritto pubblico comparato – "Sapienza" Università di Roma.

Nella prima votazione i voti a favore di Bodo Ramelow sono stati 45 su 91, tra i quali un'astensione e una scheda nulla. La maggioranza assoluta richiesta, pertanto, non è stata raggiunta.

La formazione del Governo, sul piano giuridico, è stata complicata dalla mancanza di candidature alternative: il gruppo dei cristiano-democratici (CDU), difatti, non ha indicato alcun nome per la prima votazione, chiarendo anche che non avrebbe presentato alcuna candidatura neppure per la seconda deliberazione. Alla vigilia del secondo, ed eventualmente del terzo voto si andava dunque prospettando uno scenario anomalo, con un solo candidato, il quale, in un eventuale terzo scrutinio, sarebbe stato eletto solamente ove avesse ottenuto “la maggioranza dei voti”.

Attorno a quest'ultima locuzione si è pertanto sviluppato un serrato dibattito che ha coinvolto anche alcuni costituzionalisti. La prescrizione della “maggioranza dei voti” corrisponde ad un'elezione a maggioranza semplice, atta a consentire la formazione di un governo di minoranza ove non sia possibile esprimere una scelta politica che assicuri al governo in carica più solide maggioranze. L'alternativa è l'autoscioglimento, deliberato a maggioranza dei due terzi, secondo quanto disposto dall'art. 50, secondo comma, n. 1 della Costituzione della Turingia. Tale istituto, che non è incardinato nella disciplina del procedimento di formazione del governo, può essere utilizzato in ogni momento dall'assemblea per ricorrere alle elezioni anticipate.

Il Servizio Studi del Landtag il **14 novembre** aveva licenziato un dossier di approfondimento [*Wahl des Ministerpräsidenten gemäß Art. 70 Abs. 3 ThürVerf und § 47 GO*], che accogliendo un'interpretazione letterale della disposizione, pretendeva, anche al terzo scrutinio, la maggioranza (assoluta) dei voti favore sul totale dei voti espressi: tale tesi muove dal presupposto di un innalzamento della soglia di rappresentanza via via che il numero dei candidati si riduce, fino a che, con un solo candidato, i voti necessari finiscono col coincidere con la maggioranza assoluta dei voti espressi. Le astensioni, invece, non sarebbero state considerate.

Ciò si spiega considerando il tipo di scheda utilizzata per le votazioni. Si tratta infatti di una scheda prestampata: qualora vi siano più candidati è possibile solamente apporre una croce accanto al nome prescelto; nel caso di un candidato unico, la scheda consente di scegliere se apporre un segno a favore, contrario, ovvero barrare la casella dell'astensione. L'adozione di questo tipo di scheda è stata formalizzata dall'assemblea della Turingia sin dal 1998, riallacciandosi ad una pronuncia della Commissione del Bundestag per la verifica delle elezioni, le immunità e il regolamento resa nel 1997 [13/16 del 27 novembre 1997].

Si sarebbe dunque prospettata una *impasse*, superabile, semmai, nella terza votazione, solo ove fossero state espresse altre candidature. In questo scenario si spiega la richiesta, apparentemente paradossale, formulata in quei giorni dal partito della Sinistra, che aveva sollecitato la *Ministerpräsidentin* uscente Christine Lieberknecht (CDU) a concorrere per un nuovo mandato, e l'ancora lanciata dal gruppo dei cristiano-democratici, che aveva infine prospettato la candidatura dell'ex Rettore dell'Università di Jena, il politologo Klaus Dicke, una personalità sicuramente schierata, ma non strettamente incardinata nella politica dei partiti.

Non si tratta, comunque, di una situazione senza precedenti: un caso analogo si verificò nel lontano 1951. Le elezioni dell'Assemblea dello Schleswig-Holstein del 9 luglio 1950

confermarono il partito socialdemocratico quale partito maggioranza relativa (27,8%), ma con un crollo di 16,3 punti percentuali rispetto alle elezioni del 1947. Lo Schleswig-Holstein, che confina con la Danimarca, in quegli anni si trovava ad affrontare, accanto ai problemi della ricostruzione, anche l'afflusso di masse di profughi fuggiti, o espulsi, dai territori liberati dall'occupazione tedesca e dall'Europa dell'Est. Molti dei voti perduti andarono a favore del nuovo partito Lega dei rifugiati e degli espatriati (*Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten*, abbr. BHE) (23,4%), che nel 1952 si costituirà come partito federale, ottenendo il 5,9% dei voti di lista nelle elezioni politiche del 1953. Il partito cristiano-democratico (CDU), il partito liberale (FDP) e il Partito tedesco (DP), si presentarono assieme (concordando le candidature nei collegi uninominali), raccogliendo quasi il 36,4% dei consensi. All'indomani del voto si formò un governo di coalizione, cui aderirono tutti i partiti menzionati, tranne il partito socialdemocratico (SPD). La carica di *Ministerpräsident* venne affidata ad un esponente del partito-cristiano democratico (CDU). Di lì a poco il direttivo della CDU chiese le dimissioni del governatore del Land, offrendo l'incarico al consigliere Friedrich Wilhelm Lübke (fratello maggiore del secondo Presidente federale tedesco). La Costituzione dello Schleswig-Holstein disciplina l'elezione del *Ministerpräsident* in maniera analoga alla Costituzione della Turingia. Al momento della votazione a Lübke venne a mancare il sostegno del BHE, così che non si raggiunse la maggioranza assoluta dei voti richiesta nei primi due scrutini. Il 25 giugno 1951 Lübke si presentò alla terza votazione quale unico candidato. Nonostante si fossero registrati 28 voti a favore, 37 contrari e due astensioni, questi venne dichiarato eletto.

Nel mese di novembre al Prof. Martin Morlok, dell'Università di Düsseldorf, è stato chiesto di redigere un [parere](#) riguardo al caso Ramelow, vale a dire di rispondere al quesito: ai sensi dell'art. 70, terzo comma della Costituzione della Turingia, quanti voti sono necessari per l'elezione del *Ministerpräsident* al terzo scrutinio qualora vi sia un unico candidato?

Il Professor Morlok ha argomentato la sua soluzione muovendo anzitutto dal concetto di votazione, distinguendo le votazioni elettive da quelle deliberative, considerando solo queste ultime aperte anche ad una non-decisione: se non si raggiunge un accordo si mantiene lo *status quo*. Le votazioni per la preposizione di persone a cariche elettive si configurano invece come strumenti indispensabili per la democrazia, in quanto servono a consolidare il circuito democratico della rappresentanza. In questa prospettiva un risultato non può mancare. L'alternativa all'elezione è lo scioglimento anticipato, inteso come autoscioglimento, ovvero, come avviene per la formazione del Governo federale, quale atto rimesso alla discrezionalità del capo dello stato. Al riguardo, Morlok distingue, da un lato, gli ordinamenti che esigono quorum elevati per l'elezione, e subordinano lo scioglimento anticipato a condizioni relativamente semplici da soddisfare (quorum non particolarmente elevati), quando non prevedano addirittura uno scioglimento automatico una volta che sia trascorso inutilmente un determinato periodo di tempo dall'avvio del procedimento di formazione del governo. Dall'altro, si collocano tutte le regole che servono a favorire la formazione di un governo anche minoritario, e che subordinano il ricorso ad elezioni anticipate ad una votazione assunta con una maggioranza ultra-qualificata.

Le disposizioni iscritte nella Costituzione della Turingia andrebbero dunque interpretate alla luce di questa particolare concezione della forma di governo parlamentare razionalizzata, basata su un maggiore *favor* nei confronti dei governi di minoranza. La possibilità di eleggere

il *Ministerpräsident* con un voto a maggioranza relativa, presuppone che i voti non-a-favore dell'eletto, siano o non siano a sostegno di altre candidature, siano la maggioranza di tutti i voti. In questo senso, l'assenza di concorrenti non inficia l'elezione, quale che sia il numero dei voti a favore dell'unico candidato.

Un dibattito interessante quanto inutile: Bodo Ramelow è stato eletto il **5 dicembre** al secondo scrutinio a maggioranza assoluta, e la Turingia ha consegnato alla recente storia istituzionale il primo governatore della Sinistra.

PARTITI E ELEZIONI

ELEZIONI IN TURINGIA: V. INTRODUZIONE

ELEZIONI IN BRANDEMBURGO

Il **14 settembre 2014** si è votato in Brandeburgo per il rinnovo del Landtag. Sebbene il legislatore nel 2012 abbia abbassato a 16 anni l'età dell'elettorato attivo, in Brandeburgo si è registrata la più bassa percentuale di partecipazione al voto dalla caduta del Muro: solamente il 47,9% dell'elettorato si è pronunciato sul rinnovo dell'assemblea regionale.

La legge elettorale consente all'elettore di esprimersi a favore di un partito e al contempo di concorrere alla ripartizione di 44 mandati diretti nell'ambito di collegi uninominali. Nell'ipotesi in cui vengano assegnati dei mandati diretti "in eccedenza" rispetto agli 88 seggi del Landtag, si procede contestualmente all'attribuzione di un certo numero di mandati "compensativi", in maniera da non alterare il riparto proporzionale dei seggi in base al voto di lista. Il partito socialdemocratico, con il 31,9% dei voti si è confermato quale partito di maggioranza relativa, mentre il partito cristiano democratico ha conquistato il 23% dei voti affermandosi quale seconda forza politica del Land. La Sinistra ha registrato invece un rovinoso crollo dei consensi, perdendo 8,6 punti percentuali rispetto alle consultazioni del 2009. Il Partito Alternativa per la Germania, che si presenta per la prima volta alle elezioni in Brandeburgo, ha conquistato il 12,2% dell'elettorato e 11 seggi nell'assemblea regionale. Il partito dei Liberi elettori (*Freie Wähler*), pur non superando la soglia di sbarramento del 5% imposta dalla legge elettorale (2,7% dei voti) è riuscito a conquistare tre mandati aggiuntivi, mentre sia il "vecchio" partito liberale (FDP) che l'emergente, e transeunte, partito dei Pirati hanno convinto solamente l'1,5% dell'elettorato, così che oggi non sono rappresentati nell'assemblea del Brandeburgo.

All'indomani del voto il partito socialdemocratico (SPD) ha concordato il rinnovo della coalizione di governo con il partito della Sinistra (*Die Linke*), alla guida del Land dal 2009.

LEGITTIMITÀ DELLA SOGLIA DI SBARRAMENTO DEL 5% IMPOSTA IN BAVIERA PER L'ELEZIONE DEL LANDTAG

Il Tribunale costituzionale della Baviera si è pronunciato il **14 ottobre** sulla legittimità delle elezioni regionali del 15 settembre 2013 [[Bay. Vf. 25-III-14](#)]. I giudici erano stati chiamati ad

esprimersi sulla soglia di sbarramento del 5% imposta dalla legge elettorale. I ricorrenti denunciavano una violazione del principio di uguaglianza del voto, del principio democratico, e di uguaglianza delle *chances* tra i partiti politici, ed ipotizzavano la necessità di introdurre un eventuale correttivo, come la possibilità per l'elettore di esprimere una seconda preferenza, modificando il tipo di scheda ovvero con un secondo turno, da conteggiare nell'eventualità che la lista prescelta non superi la soglia di sbarramento. Il Tribunale costituzionale, respingendo il ricorso, si è richiamato alla sua pregressa giurisprudenza, ricollegandosi ad una pronuncia resa il 10 maggio 2010 [[Bay. Vf. Vf. 49-III-09](#)] con la quale era già stata acclarata la conformità delle regole iscritte nella legge all'art. 42, quarto comma, secondo alinea, della Costituzione della Baviera. La scelta del legislatore di disciplinare l'elezione dei consiglieri regionali in maniera che l'elettore si esprima con una sola scelta categorica, e di escludere dal riparto dei seggi le liste che non abbiano raggiunto una percentuale minima di voti, sebbene non sia l'unica possibile, costituisce espressione della discrezionalità politica dell'assemblea, e, rendendo semplice ed intellegibile la trasformazione dei voti in seggi, si informa altresì ad un principio di trasparenza che risulta parimenti meritevole di tutela.

PARLAMENTO

VERSO UNA RISERVA D'ASSEMBLEA PER L'ELEZIONE DEI GIUDICI DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE FEDERALE

Un disegno di legge di revisione costituzionale [BT Drs. [18/2737](#)] presentato il **7 ottobre** da tutti i gruppi politici del Bundestag prevede che l'elezione dei giudici del Tribunale costituzionale federale sia riservata all'assemblea. La Commissione per le elezioni si limiterebbe a formulare una proposta su cui si voterebbe in Aula, con voto segreto, ed un quorum funzionale pari ai due terzi dei votanti, purché si raggiunga la maggioranza assoluta dei deputati del Bundestag.

L'art. 94 LF stabilisce che i giudici debbano essere eletti per metà da ciascuna delle due Camere del Parlamento, senza imporre una riserva d'assemblea. Mentre il Bundesrat delibera in seduta plenaria, oggi la legge sul Tribunale costituzionale federale affida l'elezione alla Commissione per le elezioni del Bundestag, formata da 12 deputati.

Affinché l'autorevolezza dei giudici non venga compressa da un dibattito pubblico sui loro titoli prima ancora dell'elezione, e per preservare la possibilità di una valutazione dei curricula dei candidati quanto più obiettiva e serena rispetto alle dinamiche della politica dei partiti, il testo riserva comunque la proposta alla Commissione per le elezioni, che lavora a porte chiuse, e prevede in Aula il voto segreto, senza dibattito, in analogia con quanto previsto per l'elezione del Cancelliere e del Presidente federale.

GOVERNO

VERSO UN'INTERPRETAZIONE PIÙ FLESSIBILE DEI LIMITI ALL'INDEBITAMENTO DELLA FEDERAZIONE E DEI LÄNDER

Il Ministro federale delle Finanze Wolfgang Schäuble (CDU) si è sbilanciato a favore di un minor rigore nell'applicazione delle norme sui limiti all'indebitamento dei Länder iscritte nella Legge Fondamentale.

Nel corso delle trattative sulla riforma delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo il Ministro ha infatti preannunciato, anche nel 2020, una deroga al divieto di ricorso al credito per finanziare l'indebitamento a favore dei Länder che oggi registrano gravi squilibri finanziari.

Secondo quanto previsto dalla riforma costituzionale del 2009 lo stesso divieto si imporrà quale vincolo al bilancio della Federazione a partire dal 2016 – anche se le finanze federali sono tornate in pareggio sin dal 2012 – , ma con un margine di flessibilità pari allo 0,35% del PIL, che oggi equivale a circa 10 miliardi di euro. La proposta del Ministro Schäuble prevede un'eventuale “cessione” ai Länder maggiormente indebitati di una parte dello 0,35% della Federazione. In altre parole, la Federazione imporrebbe a sé stessa limiti più rigorosi con l'obiettivo di lasciare invariata la soglia dello 0,35% del PIL quale percentuale massima di indebitamento complessivo per le finanze della Federazione e dei Länder.

La proposta prevede contestualmente un rafforzamento dei poteri di controllo attribuiti al Consiglio per la Stabilità (*Stabilitätsrat*), che potrà imporre sanzioni nell'ipotesi di una violazione dei parametri iscritti nella Legge Fondamentale, e sottoporre al sindacato del Tribunale costituzionale federale i bilanci che presentino un ricorso eccessivo all'indebitamento.

Non tutti i Governatori dei Länder che siedono al tavolo della discussione si sono espressi in maniera favorevole. La Renania-Palatinato, la Sassonia-Anhalt, Amburgo, la Bassa Sassonia – tutti Länder retti da una coalizione di centro-sinistra – nonché l'Assia – roccaforte cristiano-democratica – si sono espressi a favore della linea del rigore, e avverso ogni ipotesi di attribuire al Consiglio per la Stabilità poteri sostitutivi e para-giurisdizionali.

Oggi esistono forti disparità tra le economie dei Länder, parzialmente temperate dalle regole che disciplinano il sistema di perequazione fiscale, che però, secondo quanto stabilito dall'art. 143d LF, dovranno essere riviste entro il 2019. La ricca Baviera contribuisce da sola per più della metà al volume complessivo delle risorse destinate alla perequazione. In base agli ultimi dati pubblicati dalla Federazione nella prima metà del 2014 le sue rimesse sarebbero aumentate di quasi 14 punti percentuali, fino a raggiungere circa 2,62 miliardi di euro, vale a dire il 56% del totale. Gli altri Länder che alimentano la perequazione orizzontale sono il Baden-Württemberg (1,26 miliardi di euro nel primo semestre 2014), l'Assia (680 milioni), e Amburgo (1,26 miliardi). A beneficiarne di più è Berlino, cui nella prima metà dell'anno sono stati trasferiti ben 1,73 miliardi di euro. Nel frattempo davanti al Tribunale costituzionale pende un ricorso avverso le attuali regole che disciplinano la perequazione fiscale tra Federazione e Länder, presentato dall'Assia e dalla Baviera.

AUTONOMIE

NESSUNA INVOCAZIONE A DIO NELLA NUOVA COSTITUZIONE DELLO SCHLESWIG-HOLSTEIN

L' **8 ottobre** l'assemblea regionale dello Schleswig-Holstein ha approvato, con la maggioranza richiesta dei due terzi dei voti, il testo della nuova Landes-Verfassung. Il 26 aprile 2013 l'Assemblea aveva costituito una Commissione speciale [\[18/715\]](#) incaricata di preparare il testo da sottoporre all'assemblea, sviluppando una serie di obiettivi e di istituti, tra i quali l'introduzione di un Preambolo atto a chiarire l'inclusione dello Schleswig-Holstein tra le Regioni del Mare occidentale e le Regioni europee, l'introduzione di un catalogo dei diritti fondamentali, la tutela delle minoranze attraverso l'istruzione scolastica, il rafforzamento dei poteri di indirizzo e controllo dell'assemblea nei confronti del Governo del Land, e possibilità di imporre al Governo la presentazione di un ricorso al Tribunale costituzionale su richiesta del Landtag.

Le proposte licenziate il 4 luglio scorso dalla Commissione [\[18/2115\]](#) e [\[18/2116\]](#) sono state approvate con poche variazioni, fatto salvo il vistoso stralcio dell'invocazione a Dio - “.. responsabile davanti a Dio e agli Uomini..” – originariamente contenuto nel Preambolo. La Costituzione è entrata in vigore il **2 dicembre**.

TRIBUNALI

LO STATUTO “SPECIALE DELL’OPPOSIZIONE AL VAGLIO DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE FEDERALE

Il **29 settembre** il partito della Sinistra (*Die Linke*) ha depositato un ricorso presso il Tribunale costituzionale federale teso ad accertare l'incostituzionalità delle nuove norme del Regolamento del Bundestag sui diritti dell'opposizione approvate lo scorso aprile [\[BGBl. I n. 20 del 16/05/2014\]](#).

Il nuovo art. 126 a del regolamento reca una serie di disposizioni derogatorie, vavevoli solamente per la legislatura in corso, che consistono in una riduzione del *quorum* necessario per l'esercizio di taluni importanti strumenti di controllo parlamentare. La riforma nasce dall'esigenza di garantire uno Statuto dell'opposizione ai 127 deputati che non fanno parte della maggioranza di governo. I gruppi della Sinistra (64 seggi) e dei Verdi (63 seggi), infatti, riuniscono assieme poco più di un quinto dei 631 deputati del Bundestag. Benché la formazione di una Grande coalizione di governo sia un esperimento politico non nuovo in Germania (1966-1969 e 2005-2009), le elezioni politiche del 2013 hanno da subito iscritto nell'agenda del Bundestag il tema delle garanzie dei diritti delle minoranze, di cui si è discusso già nel corso della prima seduta dell'assemblea neo-costituita. Da allora erano state presentate diverse proposte, tutte tese ad una riduzione del quorum di un quarto deputati prescritto per l'utilizzo di molti istituti del controllo parlamentare, e tutte orientate ad introdurre una disciplina derogatoria che si giustificava considerando la particolarissima composizione dell'Assemblea, ma con criteri diversi [v. A. Zei, *Le Grandi coalizioni richiedono uno statuto speciale dell'opposizione?*, in *questa Rivista*, n. 3/2013]: per quanto concerne il contenuto delle modifiche, i gruppi dell'opposizione, senza indicare cifre o percentuali,

proponevano di riservarne l'esercizio anche solo a due gruppi parlamentari, indipendentemente dalla loro consistenza numerica [[BT Drs. 18/183](#), [BT Drs. 18/184](#), [BT. Drs. 18/380](#)], mentre la maggioranza aveva ipotizzato l'introduzione di uno statuto eccezionale dell'opposizione basato su quorum molto ridotti [[BT Drs. 18/481](#)]; riguardo alla specialità della disciplina, i gruppi dei socialdemocratici e dei partiti dell'Unione (CDU/CSU) erano orientati all'introduzione di uno statuto valevole solamente per la legislatura in corso, mentre soprattutto i Verdi proponevano l'approvazione, una volta per tutte, in via generale ed astratta, di un pacchetto di regole - una sorta di regolamento di riserva - applicabile ogni volta che ricorrano le particolari condizioni politico-istituzionali legate alla formazione di un governo di grande coalizione.

L'orientamento della maggioranza, a favore di una disciplina condizionale e a termine, nasceva dal timore di un uso ostruzionistico di tali istituti una volta conclusa l'esperienza delle Grandi coalizioni, nonché nell'ipotesi, tutt'altro che liminale, di un prossimo ingresso in Parlamento del Partito Nazionale tedesco (NPD).

La Sinistra e i Verdi avevano dunque proposto anzitutto l'introduzione di nuovo art. 126a, atto a chiarire che tutte le disposizioni del regolamento concernenti i diritti della minoranza dovevano essere intese in maniera da consentirne l'esercizio anche solo a due gruppi parlamentari, indipendentemente dalla loro consistenza numerica; si stabiliva inoltre che i tempi del dibattito parlamentare avrebbero dovuto essere distribuiti tra maggioranza e opposizione senza considerare la consistenza dei singoli gruppi [[BT Drs. 18/183](#)]. In secondo luogo si proponeva la modifica della legge che disciplina le Commissioni parlamentari di inchiesta, della legge sui compiti e le funzioni del Tribunale costituzionale federale, e delle leggi che disciplinano i diritti di partecipazione del Bundestag al processo di integrazione europea [[BT Drs. 18/184](#)]. Il secondo articolato, in particolare, prevedeva, a Costituzione invariata, la riduzione del quorum prescritto per l'introduzione di un controllo astratto di costituzionalità con lo stesso criterio, subordinando la presentazione di un ricorso ad una sottoscrizione da parte di due gruppi.

I gruppi dell'opposizione il 14 gennaio 2014 avevano inoltre proposto di emendare la regola iscritta nell'art. 126 del regolamento parlamentare, che consente di derogare alle norme del regolamento con una decisione assunta con la maggioranza dei due terzi, assegnando un potere di veto a due gruppi parlamentari [[BT. Drs. 18/379](#)], e il 29 gennaio avevano presentato un disegno di legge [[BT. Drs. 18/380](#)] sulla modifica della legge federale sulle Commissioni parlamentari di inchiesta, della legge sul Tribunale costituzionale federale, e delle leggi che disciplinano i diritti di partecipazione del Bundestag negli affari dell'Unione europea (le leggi sulla collaborazione del governo federale e del Bundestag negli affari dell'Unione europea, sul finanziamento del meccanismo europeo di stabilità, sul meccanismo di stabilità, e sulla responsabilità del Bundestag nel processo di integrazione) così da attribuire i diritti delle minoranze anche a due soli gruppi parlamentari, indipendentemente del numero dei deputati iscritti. L'11 febbraio 2014 il gruppo parlamentare della Sinistra (*Die Linke*) aveva anche presentato una proposta di revisione costituzionale, modificando i presupposti per l'esercizio di taluni strumenti di controllo parlamentare, in maniera da renderli disponibili anche ai gruppi meno numerosi dell'assemblea [[BT Drs. 18/838](#)].

Tutte le proposte menzionate sono state respinte, e le ultime due [[BT. Drs. 18/380](#), [BT Drs. 18/838](#)] oggi sono sul tavolo del Tribunale costituzionale, in quanto, secondo i

ricorrenti, il voto contrario dell'assemblea avrebbe comportato una violazione dei diritti dell'opposizione iscritti nel principio democratico. Una revisione costituzionale [[BT Drs. 18/838](#)] anche se non strettamente necessaria per procedere ad una riduzione dei quorum prescritti del regolamento e dalle leggi menzionate, avrebbe infatti aperto la strada di un eventuale conflitto di attribuzioni nell'ipotesi di una violazione dei diritti della minoranza [v. A. Zei, *Il Presidente federale sotto lo sguardo di Karlsruhe*, in *questa Rivista*, n. 2/2014]

Il 23 aprile 2014, infatti, la maggioranza ha approvato un nuovo art. 126 a del regolamento parlamentare, intitolato “utilizzo particolare dei diritti dell'opposizione nella 18esima legislatura” [[BT Drs. 18/481](#)]. La soluzione accolta è dunque quella più “pragmatica”, come più volte affermato nell'ambito del dibattito in Aula. I quorum necessari all'esercizio di una serie di strumenti del controllo parlamentare vengono (momentaneamente) ridotti a 120 deputati, vale a dire meno di un quinto dei 631 deputati del Bundestag, ovvero vengono resi disponibili ai “gruppi che non sostengono il governo federale”. Le norme riguardano la determinazione degli argomenti di indagine della Commissione per la difesa disciplinata dall'art. 45 a LF e tutti i diritti di partecipazione altrimenti attribuiti ad un quarto dei suoi membri, la convocazione del Bundestag, l'introduzione di un ricorso di sussidiarietà sugli atti normativi dell'Unione europea disciplinato dall'art. 23, comma 1 a, LF, la convocazione di un'audizione del governo sui progetti normativi dell'Unione europea (ai sensi dell'art. 8, quinto comma, della legge sulla collaborazione del governo federale e del Bundestag negli affari dell'Unione europea), la convocazione di un'audizione parlamentare nel quadro della legge federale sul finanziamento del Meccanismo europeo di stabilità (art. 5, quarto e sesto comma della legge), e della legge sul meccanismo di stabilità (art. 4, quinto comma), la convocazione di audizioni da parte delle Commissioni permanenti del Bundestag sugli oggetti al loro esame, il passaggio all'aula delle discussioni che si svolgono nell'ambito delle Commissioni parlamentari, e infine l'istituzione delle commissioni parlamentari di inchiesta., per le quali si prevede anche che un quarto dei seggi venga riservato ai gruppi dell'opposizione. È anche su quest'ultimo istituto che si incentra il ricorso di 96 pagine inoltrato ai giudici di Karlsruhe, posto che le regole iscritte (per ora) solamente nel regolamento parlamentare contrastano con le prescrizioni della Legge Fondamentale, che all'art. 44, primo comma, impone al riguardo una richiesta sottoscritta da almeno un quarto dei deputati.

“IT’S ENGLAND’S TURN NOW”? PROSPETTIVE PER IL FUTURO ASSETTO TERRITORIALE BRITANNICO ALL’INDOMANI DEL REFERENDUM SCOZZESE

di Giulia Caravale*

The dawn of a new era of constitutionalism: così M. Elliot ha definito l’impatto che le future riforme relative alla *devolution* scozzese potrebbero avere sull’ordinamento istituzionale del Regno. Senza dubbio è proprio il referendum del 18 settembre con il quale la Scozia ha respinto il progetto di indipendenza il principale evento che ha segnato gli ultimi mesi del 2014. Si è trattato di un avvenimento di grande rilevanza politica e costituzionale che ha stimolato e avviato un complesso ed interessante dibattito, non limitato alle sole questioni dell’autonomia scozzese, ma aperto a temi di più ampio respiro, tra cui la definizione dell’assetto territoriale britannico nel suo complesso, l’introduzione di una *constitutional convention* e di una Costituzione scritta, la riforma del bicameralismo, la messa in discussione dell’assioma della sovranità parlamentare, la necessità di una maggior formalizzazione dei rapporti tra le istituzioni delle amministrazioni devolute e le omologhe del governo centrale, attualmente fondate soprattutto su convenzioni.

Per rispettare gli impegni assunti nel corso della campagna referendaria nel caso di vittoria del No, il Premier Cameron ha istituito una Commissione presieduta da Lord Smith of Kelvin, con il compito di discutere i nuovi poteri dell’assemblea di Holyrood.

L’*Agreement* pubblicato dalla *Smith Commission* il 27 novembre - che costituirà la base di un *draft bill* di imminente pubblicazione - ha previsto, tra l’altro, il conferimento di ulteriori poteri al parlamento e al governo scozzese, la formalizzazione dei rapporti convenzionali tra l’amministrazione nazionale e quella locale, la trasformazione dell’Assemblea scozzese in organo permanente svincolato dalla volontà di Westminster, il riconoscimento alla Scozia di un maggior rilievo nei rapporti con l’Europa.

In attesa di vedere come tali proposte saranno concretamente attuate, appare evidente che il primo risultato ottenuto dallo *Smith Commission Agreement* è stato quello di rendere ancora più marcata l’asimmetria devolutiva presente nel Regno Unito, soprattutto a svantaggio dell’Inghilterra. Come noto la “questione inglese” è discussa da anni, ma non è di facile soluzione. Al riguardo il Premier Cameron, subito dopo il referendum, ha voluto inserire la concessione di maggior *devolution* alla Scozia in un contesto di riforme territoriali più ampio che prevede, innanzi tutto, la soluzione dell’*english question*, in particolare attraverso la modifica delle procedure parlamentari dei Comuni in modo da consentire ai deputati “inglesi” alcuni canali esclusivi per esprimersi sugli *English bill*. A tal fine ha istituito il *Cabinet Committee for devolved power*, presieduto da William Hague e lo stesso Hague ha illustrato in parlamento, il 16 dicembre, le 4 proposte governative in materia (3 del partito conservatore e 1 del partito liberal democratico).

* Professore associato di diritto costituzionale italiano e comparato – “Sapienza” Università di Roma

La modifica delle procedure parlamentari non appare l'unica soluzione possibile della questione inglese. In questi mesi, ad esempio, i *Council leaders* dell'*East Midlands* hanno chiesto la devoluzione di maggiori competenze, la *City Growth Commission* ha proposto la concessione di poteri economici per le 15 principali città del Regno, mentre il Cancelliere dello Scacchiere e i *leaders* dei 10 *district councils* della *Greater Manchester* si sono accordati per dotare quest'ultima, a partire dal 2017, di un sindaco direttamente eletto, su modello di Londra.

La richiesta di maggior *devolution* è pervenuta anche dal Galles, e nel mese di dicembre è stato approvato il *Wales Act 2014*, che prevede il conferimento di ulteriori competenze, anche in materia fiscale. Inoltre, dopo un lungo periodo di stallo, lo *Stormont House Agreement* raggiunto il 23 dicembre ha aperto uno spiraglio di luce per la stabilità delle istituzioni nord irlandesi.

Appare evidente che la definizione del futuro assetto territoriale britannico dipenderà dal risultato delle elezioni del maggio 2015. Ciò che emerge è che, scampato il pericolo della secessione scozzese, si sono di nuovo acuite le differenze tra i principali partiti nazionali che hanno subito instaurato un clima da campagna elettorale. Pertanto le soluzioni proposte per la riforma territoriale appaiono condizionate dai principali timori dei partiti in vista delle elezioni. La presa di posizione dei Conservatori sulla questione inglese sembra, infatti, rientrare nella strategia di contenimento dell'ascesa dell'Ukip in Inghilterra, anche perché proprio in questi mesi il partito di Farage è riuscito a conquistare, nelle elezioni suppletive, i primi suoi due seggi ai Comuni. D'altro canto, la scelta dei laburisti di privilegiare la richiesta di maggior *devolution* alla Scozia, senza sottrarre contestualmente ai deputati scozzesi il diritto di voto a Westminster, appare legata, invece, al desiderio di rafforzare il consenso del partito in Scozia. Le dimissioni del leader dello *Scottish Labour Party* a ottobre, infatti, hanno messo in luce le fratture e le debolezze del gruppo, debolezze che appaiono ancora più evidenti se paragonate alla vitalità dello *Scottish National Party* il quale – paradossalmente – sembra essere uscito fortificato dalla sconfitta referendaria. Inoltre il partito di Miliband si oppone alla soluzione proposta dai Conservatori per l'Inghilterra perché perdere il sostegno dei deputati eletti nelle circoscrizioni scozzesi a Westminster potrebbe senza dubbio arrecare grave nocumento alla stabilità di un futuro governo laburista.

ELEZIONI

ELEZIONI SUPPLETIVE

Il **9 ottobre** il candidato dell'Ukip Douglas Carswell ha vinto le elezioni suppletive nel seggio di Clacton. Carswell era un deputato conservatore che nel mese di agosto era passato al partito guidato da Farage. Aveva quindi deciso di dimettersi in modo da candidarsi con il suo nuovo partito. Si tratta del primo seggio vinto alla Camera dei Comuni dall'Ukip e i commentatori politici prevedono un buon risultato alle prossime elezioni politiche del maggio 2015, in considerazione dei recenti successi del partito sia alle elezioni europee sia a quelle amministrative. Peraltro, contestualmente si sono svolte le *by elections* anche nel collegio di Heywood and Middleton, vinte, per solo 600 voti, dal candidato del partito laburista (che ha ottenuto il 40,9%) rispetto a quello dell'Ukip (38,7%).

Il **20 novembre**, poi, si è votato anche nel collegio di Rochester and Strood. Anche in questo caso ha vinto un candidato dell'Ukip, Mark Reckless, che era stato deputato conservatore fino al **27 settembre**, quando si era dimesso per protestare contro la mancata attuazione da parte dei *Tories* della politica di contenimento dell'immigrazione. Reckless ha vinto con il 42,1% dei voti, sconfiggendo il candidato conservatore (34,81%) e divenendo così il secondo deputato dell'Ukip ad ottenere un seggio ai Comuni.

PARTITI

CONFERENZE ANNUALI DI PARTITO

Nel corso dell'autunno si sono tenute le tradizionali conferenze annuali dei partiti. I Laburisti si sono riuniti a Manchester dal **20 al 24 settembre**. Il leader Ed Miliband nel corso del suo intervento ha affermato che il suo partito potrà contribuire a costruire un futuro migliore per il Paese. La conferenza del partito conservatore si è, invece, svolta a Birmingham dal **28 settembre al 1 ottobre**. David Cameron nel suo discorso ha affermato, tra l'altro, che un futuro governo conservatore si applicherà per sostituire lo *Human Rights Act* con un *British Bill of Rights*. La conferenza dei Liberal Democratici si è tenuta a Glasgow dal **4 all'8 ottobre**.

Il **29 novembre** i Lib Dem hanno eletto la Baronessa Brinton nuovo presidente del partito.

PARLAMENTO

RECALL

L'**11 settembre** il governo ha presentato il *Recall of MPs Bill*. Il disegno di legge era uno dei punti dell'accordo di coalizione del 2010. Nel 2012 il *Political and Constitutional Reform Committee* dei Comuni aveva giudicato inutile tale provvedimento perché aveva considerato sufficiente la disciplina presente nei regolamenti parlamentari. Ma il governo aveva deciso comunque di presentare il disegno di legge anche per mantenere l'impegno verso gli elettori sfiduciati nei confronti della classe politica tradizionale.

Il *bill* prevede la possibilità per i cittadini di *recall* i deputati in due ipotesi: a seguito di una condanna anche inferiore a 12 mesi (attualmente decadono a seguito di una condanna più grave) o nel caso in cui la Camera dei Comuni voti una sospensione di 21 giorni. Se di conseguenza viene sottoscritta una petizione dal 10% del collegio, il seggio diviene vacante e si tengono le elezioni suppletive.

Il ministro ombra della giustizia Sadiq Khan ha dichiarato che il partito laburista è favorevole all'introduzione del *recall*, pur non condividendo alcuni aspetti del *bill* in discussione. Il disegno di legge è stato approvato dai Comuni il **24 novembre** ed è poi passato ai Lords.

Contestualmente il deputato conservatore Zac Goldsmith ha presentato un *private member's bill* sul medesimo tema, attribuendo al 5% degli elettori il potere di sottoscrivere una “notice of intent to recall” che deve essere approvata dal 20% degli elettori.

EUROPA

Il **17 ottobre** è stato presentato alla Camera dei Comuni un *private member's bill* l'*European Union (Referendum) Bill 2014-15*, che prevede l'indizione di un referendum sull'Europa entro il 2017. Il testo è stato presentato dal deputato conservatore Bob Neill. Anche se nel corso della seconda lettura il *bill* ha ricevuto 283 voti a favore, appare difficile che questo possa essere approvato, soprattutto per le divergenze in materia tra i due partiti di governo. Nella scorsa sessione parlamentare la Camera aveva approvato un analogo *private member's bill* che era stato, però, bloccato dalla *House of Lords*.

COUNTER-TERROR AND SECURITY BILL

Il **24 novembre** l'*Home Secretary* Theresa May ha presentato in parlamento un nuovo *Counter-Terror and Security Bill* necessario perché “time is right for police, security and intelligence agencies to be given more powers to defend the UK”. Il disegno di legge prevede l'introduzione di misure più restrittive nei confronti dei presunti terroristi, tra cui i *Temporary Exclusion Orders* che potrebbero vietare ai cittadini britannici, sospettati di svolgere attività terroristica, di rientrare in patria o di uscire dai confini del paese, aumenta le competenze della polizia in materia e rende obbligatorio per diversi organismi, tra cui le scuole e le università, lavorare sulla prevenzione al terrorismo. Il disegno è stato criticato dall'opposizione e dalle organizzazioni di tutela dei diritti umani che hanno definito il progetto “illiberal, disproportionate and dangerous”. Dal 2000 è la settima legge anti terrorismo introdotta nel Regno Unito.

LAW COMMISSION

Nell'ambito del *General Statute Law Repeals Project* il **27 novembre** la *Law Commission* – l'organismo costituito nel 1965 per individuare le disposizioni obsolete e proporre la loro abolizione al Parlamento – ha pubblicato un [consultation paper](#) e dato avvio ad una consultazione pubblica, che si concluderà il **27 febbraio** 2015. La consultazione riguarda 56 leggi e 49 *sections* che vanno da alcune disposizioni contenute nello *Statute of Marlborough* del 1267 a leggi del 2003. Terminata la consultazione la *Law Commission* presenterà al parlamento la proposta di abrogazione.

RAPPORTO GOVERNO CAMERA DEI LORDS

In questi anni di governo di coalizione i rapporti tra l'esecutivo e la Camera dei Lords sono stati complessi, tanto che, il **10 dicembre** il governo ha subito la sua centesima sconfitta presso la Camera alta. La maggioranza dei Pari ha sostenuto, infatti, in contrasto col

governo, due emendamenti al *Criminal Justice and Courts Bill* diretti a mantenere la discrezionalità del giudice in casi di *judicial review process*.

Il [sito](#) del *Constitution Unit* ha raccolto e elencato tutte le sconfitte governative subite alla Camera alta.

GOVERNO

DIMISSIONI DI MINISTRI

Il **27 settembre** il ministro conservatore *for civil society* Brooks Newmark si è dimesso dal governo a seguito di uno scandalo esploso dopo alcune accuse formulate dal *Sunday Mirror*. Il **4 novembre** si è, invece, dimesso da *home office minister* il liberal democratico Norman Baker, che rivestiva l'incarico dall'ottobre 2013, per incompatibili divergenze col ministro degli interni Theresa May.

AUTONOMIE

SCOZIA

Il periodo in esame è stato dominato dal referendum per l'indipendenza scozzese del **18 settembre** e dalle molteplici conseguenze.

Campagna referendaria: Le ultime settimane di campagna referendaria sono state scosse dai sondaggi diffusi il **7 settembre** che avevano previsto, per la prima volta, la vittoria del Sì. Fino a prima dell'estate il fronte dell'indipendenza risultava distante più di 10 punti percentuale da quello del "No". La notizia aveva creato una grande preoccupazione dei mercati finanziari, la borsa di Londra aveva registrato il crollo della sterlina, la *Royal Bank of Scotland* e i *Lloyds Banking* avevano annunciato che – in caso di indipendenza – avrebbero trasferito la loro sede a Londra, diversi istituti di credito avevano sostenuto che l'indipendenza avrebbe potuto ritardare la concessione di mutui e di fondi pensione. La notizia aveva preoccupato soprattutto i principali partiti nazionali uniti nella battaglia del "Better together" e spinto a rinnovare la promessa di una rapida e ulteriore devoluzione di competenze. Cameron, Clegg e Miliband il **15 settembre** avevano diffuso attraverso la prima pagina del *Daily Record* un comune "vow" nei confronti del conferimento di poteri ulteriori alla Scozia. Cameron e il suo vice Nick Clegg nei giorni prima del voto si erano recati in Scozia per rivolgere un appello ai cittadini, invitandoli a rimanere nel Regno. La stessa regina Elisabetta, pochi giorni prima del voto, si era rivolta ad alcuni Scozzesi, incontrati dopo la messa, affermando: "I hope people will think carefully about the future". Secondo alcuni commentatori politici l'intervento della sovrana era stato sollecitato dallo stesso Premier, impaurito dai sondaggi.

Referendum e immediate conseguenze: Il referendum si è svolto il **18 settembre**. L'elettorato era stato esteso a tutti i residenti in Scozia che avevano compiuto 16 anni di età: 4.285.323 persone, il 97% degli aventi diritto, si erano registrati per votare e l'affluenza alle urne è stata molto alta, (84,6%). Il 55,3% degli elettori ha votato No.

All'indomani del risultato referendario il **19 settembre** il Premier ha annunciato l'istituzione della *Smith Commission* presieduta da Lord Smith of Kelvin e composta da due rappresentanti per ogni partito presente in Scozia e da alcuni esperti. La Commissione aveva il compito di discutere i nuovi poteri dell'assemblea di Holyrood e presentare un progetto in *draft* in Parlamento alla fine di gennaio. Inoltre, nella medesima data, Cameron ha affermato che il suo partito desiderava al contempo abolire l'anomalia per cui i 59 deputati eletti a Westminster nelle circoscrizioni scozzesi continuano ad avere diritto di voto su questioni che riguardano la sola Inghilterra. A tal fine ha istituito un nuovo comitato di Gabinetto, presieduto da William Hague, impegnato a occuparsi del conferimento di nuovi poteri sia a Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord, sia al governo locale. Il comitato si è riunito per la prima volta il **25 settembre**. Il partito laburista si è opposto in modo deciso alla scelta di Cameron di unire questione scozzese e questione inglese e, di conseguenza, ha respinto l'invito a collaborare ai lavori del comitato, affermando che: "We will not be participating in a Westminster stitch-up".

Infine, sempre il **19 settembre**, il *Political and Constitutional Reform Committee* dei Comuni ha aperto un'inchiesta sul futuro assetto della *devolution* nell'intero Regno Unito, alla luce del risultato del referendum. L'analisi del comitato non si limiterà alla sola Scozia, ma riguarderà tutto il territorio nazionale. Questi i temi che saranno esaminati: "Should England, Wales and Northern Ireland be offered the level of devolution that has been discussed in relation to Scotland?; If so, what should be the next stages to take forward devolution in a) Scotland, b) Wales, c) Northern Ireland, d) England?; To what extent is the Government's timetable for considering the future of devolution realistic?; What measures, such as a written constitution, could most effectively entrench future devolution settlements?; Given that different parties have put forward different proposals for further devolution to Scotland, what is the best way forward?; What implications does further devolution to Scotland have for how the House of Commons should deal with legislation that deals with only part of the UK?" Del resto, come affermato dal presidente del Comitato Graham Allen "if it's good enough to offer to Scotland, it's good enough for England, Wales and Northern Ireland". Le risposte dovranno pervenire entro il **23 ottobre**.

Conseguenze per lo Scottish National Party: All'indomani del referendum, il **19 settembre**, Alex Salmond ha rassegnato le sue dimissioni da leader dello *Scottish National Party* e, quindi, da Primo Ministro. Il **24 settembre** si sono aperte le *nominations* per la carica e la vice primo ministro Nicola Sturgeon ha annunciato la sua candidatura confermando, al contempo il suo immutato impegno verso il progetto dell'indipendenza. La presentazione delle candidature doveva essere sostenuta da almeno 100 membri del partito e da 20 *local branches* e la Sturgeon ha ottenuto il sostegno di tutto il governo. I candidati per la carica di *deputy leader*, invece, erano Angela Constance *minister for youth employment*, Keith Brown *Transport Minister* e Stewart Hosie *SNP Treasury spokesman*. Quest'ultimo è stato eletto *deputy leader*.

Il **13 novembre** Alex Salmond ha tenuto il suo ultimo *First Minister Question Time* a Holyrood e il **18 novembre** ha salutato il partito nel corso della conferenza annuale a Perth. Nel suo discorso di commiato Salmond ha definito "privilege of my life" essere stato primo ministro scozzese per sette anni e mezzo. Nicola Sturgeon, fino ad allora *vice first minister*, è stata eletta nuovo leader del partito ed è divenuta la nuova *First Minister*. La Sturgeon, ha

affermato di essere aperta alla collaborazione con l'opposizione al fine di lavorare per il bene della Scozia. Il **21 novembre** ha, poi, formato il suo governo, di cui *deputy first minister* è John Swinney, fino ad allora *finance secretary*. L'esecutivo scozzese è composto per la metà di donne: Angela Constance ha sostituito Michael Russell come *education secretary*, Michael Matheson ha preso il posto di Kenny MacAskill come ministro della giustizia. Shona Robison già ministro dello Sport è divenuta *health secretary* mentre Alex Neil è il nuovo *cabinet secretary for social Justice, communities and pensioners' rights*. Roseanna Cunningham, già *legal affairs minister* è divenuta *cabinet secretary for fair work, skills and training*, e Keith Brown, già *transport minister* è divenuto *secretary for infrastructure, investment and cities*. Sono stati infine confermati al loro posto Richard Lochhead come *cabinet secretary for rural Affairs, food and Environment* e Fiona Hyslop come *cabinet secretary for culture, Europe and external affairs*. Il **10 dicembre** la Sturgeon ha incontrato per la prima volta la regina Elisabetta.

Conseguenze per lo Scottish Labour Party: Nonostante il successo referendario il partito laburista scozzese ha vissuto un periodo difficile. La *Scottish Labour leader* Johann Lamont, in carica dal 2011, si è, infatti, dimessa il **26 ottobre** per protesta contro il suo partito nazionale, il quale – a suo parere - non concede la giusta autonomia al gruppo scozzese e non favorisce il conferimento di nuovi e significativi poteri al parlamento di Holyrood. In una intervista la Lamont ha accusato alcuni deputati laburisti di non comprendere la specificità della realtà scozzese. “There is a danger of Scottish politics being between two sets of dinosaurs - the Nationalists who can't accept they were rejected by the people, and some colleagues at Westminster who think nothing has changed”.

Secondo un sondaggio di You Gov tenuto il **1 novembre** in quella data il 52% degli scozzesi avrebbe votato a favore dell'indipendenza, e tale risultato appariva condizionato anche dalla disputa interna del *Labour party* scozzese. Il **13 dicembre** è stato eletto il nuovo *leader* Jim Murphy il quale ha ottenuto il 55,77% dei voti degli aventi diritto, vale a dire i deputati scozzesi eletti a Westminster, a Holyrood e al Parlamento europeo, gli iscritti al partito, le *unions* e le organizzazioni affiliate. L'elezione Jim Murphy ha comportato un piccolo rimpasto nel governo ombra laburista.

Dibattito sulla *devolution* e *Smith Commission*: La Camera dei Comuni e la Camera dei Lords hanno discusso la questione del referendum e del futuro della *devolution*. Ai Comuni il dibattito si è svolto in occasione della presentazione il **13 ottobre** da parte del ministro per la Scozia Alistair Carmichael del *command paper* [The parties' published proposals on further devolution for Scotland](#), Cm 8946, nel quale sono state riunite tutte le proposte, avanzate in questi mesi dai partiti, in merito alla devoluzione di ulteriori poteri a Holyrood. Il documento, pur limitandosi a raccogliere progetti già noti, rappresenta una chiara manifestazione della volontà dei partiti verso la devoluzione di ulteriori competenze a Holyrood e l'introduzione di un *white paper* e di un *draft bill* prima delle elezioni di maggio. In aula William Hague e Gordon Brown si sono scontrati aspramente sul progetto conservatore di collegare la questione scozzese a quella inglese. Brown ha affermato che la proposta rappresenta un “astonishing development” del referendum che finirebbe per creare “two separate classes of MPs”. In una lettera indirizzata alla sua circoscrizione Brown ha scritto: “The Tory trap that we are in danger of falling into is to devolve all decisions on Scotland's income tax rates away from Westminster and then to deny Scotland representation in votes on budget decisions on income tax rates”.

Il **29 ottobre** ai Lords si è svolto il dibattito sulle conseguenze del referendum. In tale occasione il governo ha ribadito il suo progetto di limitare i poteri dei deputati eletti nelle circoscrizioni scozzesi, pur ribadendo l'impegno verso il conferimento di maggior autonomia alla Scozia.

Dal canto suo il leader laburista Miliband il **31 ottobre** nel corso della conferenza del *Labour's North West* a Blackpool ha illustrato la proposta di introdurre al posto della Camera dei Lords un Senato direttamente eletto e che rappresenti le diverse articolazioni territoriali. Il partito laburista, in caso di vittoria alle prossime elezioni, proporrà l'istituzione di una *Constitutional Convention* per discutere del futuro della *devolution*, della riforma della Camera dei Lords e anche dell'introduzione di una Costituzione scritta. Il modello di riferimento è la recente *Irish constitutional convention*.

Il **20 novembre**, poi, David Cameron ha difeso il suo progetto "English votes for English laws" anche di fronte al *liaison committee of senior MPs* e ha accusato gli altri partiti di occuparsi solo di Scozia, Galles e Irlanda del Nord trascurando l'Inghilterra.

Le distanze tra i partiti non hanno impedito alla *Smith Commission* di iniziare a lavorare subito dopo il referendum. Lord Smith si è subito mostrato fiducioso sulle possibilità che la commissione riuscisse a completare il suo lavoro, anche in tempi stringenti. Lord Smith – che ha auspicato la collaborazione della società civile nel dibattito – ha dichiarato che: "We have a willingness, shared by all five of Scotland's main political parties, to strengthen the powers of the Scottish Parliament. My message today to the political parties is a simple one - Scotland expects you to now come together, work together and agree the detail of what those powers should be." A suo parere, inoltre: "It will not be easy; it will require positive intent, courage and compromise from all parties. But I have confidence that our political leaders will rise to the challenge and I look forward to working with them." La commissione è composta da John Swinney e Linda Fabiani (SNP) Annabel Goldie (Scottish Conservatives) Adam Tomkins Glasgow University law professor put forward as a commission representative by the Conservatives Patrick Harvie e Maggie Chapman (Greens) Michael Moore Tavish Scott (Lib Dem) Iain Gray Gregg McClymont (Labour). Tutti i partiti hanno sottoposto le proprie proposte alla Commissione.

Nonostante i dubbi espressi da molte autorevoli opinioni che avevano definito "unrealistic" la possibilità di rispettare i tempi stringenti di lavoro fissati, il **27 novembre** la Commissione ha pubblicato il suo [Report of the Smith Commission for further devolution of power to the Scottish Parliament](#) che costituisce la base del disegno di legge che sarà presentato in *draft* in parlamento entro il 25 gennaio.

Lo *Smith Commission Agreement* si fonda su tre "pilastri": 1) "providing a durable but responsive constitutional settlement for the governance of Scotland"; 2) "delivering prosperity, a healthy economy, jobs, and social justice"; 3) "strengthening the financial responsibility of the Scottish Parliament". Nel primo *pillar* rientrano, tra le altre, la proposta di rendere permanente il parlamento scozzese, di formalizzare i rapporti convenzionali tra esecutivi e legislativi nazionale e scozzese, di riconoscere alla Scozia un maggior rilievo nei rapporti con l'Europa, di devolvere ulteriori poteri in materia di trasporti e energie rinnovabili. Nel secondo pilastro si trovano la devoluzione di competenze in materia di welfare, nell'amministrazione dei *tribunals*, nella gestione dell'estrazione del petrolio e dello sfruttamento delle risorse naturali scozzesi. Particolare rilievo assume il terzo pilastro relativo

all'incremento dell'autonomia in materia fiscale, in particolare nella gestione dei tributi diretti e indiretti. La Commissione ha proposto anche di devolvere alla Scozia parte dell'IVA.

Il **15 dicembre** David Cameron e Nicola Sturgeon si sono incontrati per la prima volta, a Downing Street nel corso della riunione del *Joint Ministerial Committee*. I due capi di governo hanno discusso dei futuri poteri dell'assemblea di Holyrood e della possibilità di ridurre a 16 anni l'età per votare. Alla riunione hanno partecipato anche i Primi ministri del Galles e dell'Irlanda del Nord. Il *First Minister* gallese Carwyn Jones ha chiesto al governo una maggior chiarezza sul futuro della *devolution*.

GALLES

Il dibattito innescato dal referendum scozzese riguarda anche le altre realtà della *devolution*. Così i leader dei quattro partiti gallesi si sono incontrati il **7 ottobre** per discutere i nuovi poteri da attribuire al Galles.

Il **17 dicembre** è stato approvato a Westminster il [Wales Act 2014](#) che realizza alcune delle raccomandazioni della commissione Silk, in particolare conferisce limitati poteri in materia fiscale e prevede di sottoporre a referendum la decisione di attribuire all'assemblea anche poteri in merito alla gestione dell'imposta sul reddito. La legge, tra l'altro, estende la durata della legislatura da 4 a 5 anni, interviene in materia elettorale e formalizza il cambio di nome del governo gallese da *Welsh Assembly Government* a *Welsh Government*.

Il **15 dicembre** è stato pubblicato da Alan Trench il rapporto [Intergovernmental Relations and Better Devolution](#), per conto della *UK's Changing Union* e del *Wales Governance Centre at Cardiff University*. Nel rapporto Trench propone alcuni cambiamenti alle modalità di gestione dei rapporti tra governo nazionale e amministrazioni devolute. Tra le modifiche proposte si trova l'introduzione di un organismo indipendente per risolvere le controversie tra le parti e la costituzione di un *devolution committee* a Westminster.

IRLANDA DEL NORD

Dopo intense trattative tra i cinque partiti presenti nel governo nord irlandese il **23 dicembre** è stato raggiunto lo [Stormont House Agreement](#), che dovrebbe garantire la stabilità futura dell'esecutivo. L'accordo riguarda 75 punti, tra i quali rientrano temi più simbolici, legati all'identità nazionale, su cui però si era creato un pericoloso stallo, e questioni di natura economica. L'accordo impegnerà sia il governo britannico che quello irlandese. Tra i punti "simbolici" della disputa c'erano quello della esposizione della bandiera britannica e di quella irlandese, quello delle parate e, infine, quello della gestione dell'eredità del difficile passato dei *troubles*. L'accordo ha riguardato anche la riforma del *welfare*.

Ai colloqui hanno partecipato il Premier Cameron, il Taoiseach irlandese Enda Kenny, la *Northern Ireland Secretary* Theresa Villiers e l'*Irish Foreign Minister* Charlie Flanagan. Il Premier Cameron ha affermato: "I am delighted that a workable agreement has been reached that can allow Northern Ireland to enjoy a brighter, more prosperous future". Anche il presidente Obama si è complimentato per la conclusione positiva della vicenda.

INGHILTERRA

Il **12 settembre** il think tank IPPR North ha pubblicato il rapporto redatto da E. Coe, G. Henderson, L. Raikes, [Decentralisation Decade. A Plan for Economic Prosperity, Public Service Transformation and Democratic Renewal in England](#), contenente una proposta di decentramento da attuare in Inghilterra come soluzione alla *English Question*. Il rapporto ha incontrato l'approvazione di Nick Clegg.

Il **19 settembre**, come abbiamo visto, Cameron ha istituito il *Cabinet Committee for devolved power*, presieduto da William Hague e il **22 settembre** ha discusso con suo governo il progetto di limitare ai Comuni il diritto di voto sulle questioni inglesi ai deputati scozzesi. Non tutto il governo condivide il progetto Cameron. Ad esempio il liberal democratico Danny Alexander, deputato eletto nelle circoscrizioni scozzesi, ha definito l'incontro "deeply frustrating" e ha ribadito, in una intervista al Guardian, che le questioni scozzesi e inglese non devono essere collegate per non correre il rischio di bloccare il conferimento di nuovi poteri a Holyrood a causa del mancato accordo sulla *English Question*. Anche lo *shadow chancellor* Ed Balls ha criticato la scelta del Premier, definendola la most "un-prime ministerial thing" compiuta da Cameron.

Il **22 ottobre** è stato pubblicato il rapporto [Unleashing Metro Growth. Final Recommendation of the City Growth Commission](#) il quale contiene le conclusioni dell'inchiesta indipendente, iniziata nell'ottobre 2013 e condotta dalla *City Growth Commission*, sul ruolo e le competenze delle principali città britanniche. Il rapporto propone la devoluzione di poteri economici per le 15 principali città del Regno Unito.

Il **30 ottobre** i *Council leaders* dell'*East Midlands*, esponenti di tutti i partiti, hanno pubblicato il documento [A prospectus for devolution](#) nel quale sottopongono al partito che vincerà le prossime elezioni una proposta di devoluzione di "far reaching, radical reforms" a livello locale.

Il **3 novembre** il ministro Osborne ha annunciato che la *Greater Manchester* avrà il suo sindaco direttamente eletto a partire dal 2017, su modello di Londra.

Il **30 novembre** in una lettera inviata all'*Observer*, i leaders di più di 100 *councils* inglesi, esponenti di tutti i partiti e appartenenti alla *Local government association* (LGA), hanno chiesto la devoluzione di maggiori poteri affermando che: "It's England's turn now". Tale richiesta appare condivisa dai cittadini dato che, secondo un recente sondaggio reso noto dalla BBC, l'80% degli inglesi vorrebbe la devoluzione di maggiori poteri alle autorità locali.

William Hague, il **16 dicembre**, ha presentato in parlamento il rapporto [The Implications of Devolution for England](#) in cui sono contenuti alcuni progetti per la soluzione della questione inglese. Si tratta di quattro diverse ipotesi relative alla modifica delle procedure parlamentari dei Comuni; tre sono sostenute dai Conservatori e una dal partito liberal democratico.

Tutte le proposte prevedono innanzi tutto l'individuazione degli *English bills* o degli *English and Welsh bills* da parte dello *Speaker* dei Comuni. Le diverse opzioni si differenziano poi sulle modalità di voto che vengono ipotizzate per questa categoria di disegni di legge: la prima dei Conservatori vieta il voto ai deputati eletti nelle circoscrizioni scozzesi e nord irlandesi; la seconda circoscrive il voto esclusivo solo nella fase dell'esame in commissione e nel *report stage*, ma mantiene il diritto di tutti i deputati di esprimersi sul testo definitivo; la terza riduce

al solo *Committee stage* l'esame da parte dei deputati eletti nelle circoscrizioni inglesi, ma istituisce un "English Grand Committee" con potere di veto sul testo prima della terza lettura. I Conservatori hanno anche affermato che nei prossimi mesi definiranno meglio l'opzione principale da portare avanti. La quarta opzione illustrata nel rapporto è quella caldeggiata, invece, dai Liberal democratici. Anche essi propongono l'istituzione di un "Grand Committee of English MPs", con il potere di veto sulle leggi relative alla sola Inghilterra, ma composto in modo proporzionale ai voti ottenuti in Inghilterra. I Liberal Democratici hanno contestualmente affermato che vorrebbero proporre nella prossima legislatura una "Devolution on Demand" per l'Inghilterra che permetta alle aree territoriali interessate di richiedere a Westminster la concessione di alcune delle competenze fissate in un apposito elenco.

La campagna referendaria per la Scozia è stata l'occasione per i partiti di confrontarsi anche sulla *English Question*. In proposito il **1 luglio** il leader laburista Ed Miliband, in una conferenza a Leeds, ha promesso, in caso di vittoria del suo partito alle prossime elezioni, di finanziare le autorità locali inglesi al fine di creare delle *regional economic "powerhouses"*. Miliband ha affermato di non voler istituire – come aveva tentato Blair in passato – le Assemblee regionali, ma stimolare la costituzione di "combined authorities" tra gli attuali *councils* al fine di unire le risorse, su modello di quanto accade nella *Greater Manchester*. I tre principali partiti sono comunque, concordi sulla necessità di offrire più sostegno economico alle autorità territoriali inglesi.

DOPO LA CONSULTAZIONE POPOLARE DEL 9 NOVEMBRE (9-N) QUALI SCENARI SI APRONO PER IL FUTURO POLITICO DELLA CATALOGNA?

di Laura Frosina*

La scena politica spagnola di questi mesi è stata scandita dal ritmo incalzante degli eventi legati alla vicenda independentista catalana, che si è posta al centro di un duro confronto politico-istituzionale nei rapporti centro-periferia. Il **9 novembre (9-N)**, nella data preannunciata circa un anno fa da Artur Mas per celebrare il referendum sull'indipendenza, due milioni di catalani hanno risposto agli interrogativi sul futuro politico della Catalogna originariamente formulati (*¿Quiere que Cataluña se convierta en un Estado? e, in caso affermativo, ¿Quiere que sea independiente?*), anche se nell'ambito di una consultazione popolare priva di qualsiasi caratterizzazione giuridica e di alcun valore formale. La votazione popolare catalana del 9-N non è stata, infatti, una consultazione referendaria, o una consultazione non avente natura referendaria, ma un “processo partecipativo”, o una “consultazione illegale” -a seconda dei punti di vista- che può essere interpretata come una delle innumerevoli tappe del lungo e accidentato percorso *soberanista* portato avanti dal Governo catalano e dalle altre forze independentiste. Il 9 novembre i catalani hanno esercitato il proprio *derecho a decidir*, esprimendosi con una maggioranza dell'80,91% a favore all'indipendenza, sia pur nell'ambito di una consultazione priva dei requisiti formali e delle garanzie giuridiche collegate a istituti come il referendum, ma resa sostanzialmente possibile grazie all'opera dei volontari impegnati nella organizzazione e nello svolgimento delle operazioni di scrutinio.

Alla scelta di questa consultazione popolare “alternativa” si è giunti, come *extrema ratio*, dopo che il Tribunale costituzionale ha ammesso i ricorsi presentati dal Governo contro la legge catalana n. 10/2014, *sulle consultazioni popolari non referendarie e altre forme di partecipazione popolare*, e sul decreto n. 129/2014, di convocazione della relativa consultazione, che ha determinato la sospensione automatica dell'applicazione di tale normativa, ai sensi dell'art. 161, c. 2 Cost. In realtà il Governo catalano ha deciso di celebrare questa consultazione “alternativa”, nonostante il Tribunale Costituzionale avesse adottato, sempre ai sensi dell'art. 161, c. 2 Cost., un secondo pronunciamento sospensivo contro tutte le attività preparatorie e organizzative collegate a tale processo partecipativo, ammettendo ad esame un ulteriore ricorso promosso dal Governo statale contro tali atti.

Con queste premesse giuridiche, e in un contesto di alta tensione politico-istituzionale, non stupisce, quindi, che la consultazione del 9 N, pur non avendo avuto alcuna rilevanza giuridica e formale, sia stata oggetto di ampie critiche e contestazioni e abbia gettato le basi per l'avanzamento del processo independentista. Dopo la sua celebrazione, il **26 novembre**, il Presidente Mas ha presentato il suo nuovo piano, c.d. *hoja de ruta*, per portare a termine il processo *soberanista* e arrivare alla agognata indipendenza della Catalogna da Madrid. Tale

* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato – “Sapienza” Università di Roma.

piano si fonda *in primis* sulla celebrazione di elezioni anticipate nella regione in chiave “plebiscitaria” sull'indipendenza, al fine ultimo di creare uno Stato indipendente nell'arco di 18 mesi. Il principale nodo da risolvere in questi mesi è stata, dunque, la individuazione della data e delle modalità di svolgimento di tali elezioni plebiscitarie. Si è aperta, così, una complessa negoziazione tra *CiU* (CiU) e *Esquerra Republicana de Catalunya* (Erc), schierate su posizioni contrapposte, per pervenire ad una intesa su tali questioni con il consenso delle principali organizzazioni indipendentiste. Il **15 gennaio** i leader di CiU ed Erc, sono pervenuti finalmente ad un accordo sotto il nuovo slogan coniato da Artur Mas “hasta la victoria, hasta ganar”. Le elezioni anticipate, secondo quanto convenuto, si celebreranno il 27 settembre prossimo, e i nazionalisti e i repubblicani parteciperanno in liste separate ma condivideranno nei rispettivi programmi elettorali lo stesso piano d'azione per conseguire l'indipendenza.

In tal modo si è superata la situazione di impasse politica, creandosi quella base di consenso minima necessaria per portare avanti il processo indipendentista. Rimangono tuttavia ancora molte incognite per il futuro. Quali scenari si apriranno dopo la elezione di un nuovo Parlamento composto eventualmente da una maggioranza indipendentista? Si procederà alla redazione di una Costituzione, alla celebrazione di elezioni costituenti e di un referendum sull'indipendenza come indicato nel piano di Mas? E se tali iniziative, o alcune di queste, verranno portate a termine, quale sarà la reazione delle istituzioni statali, dell'Unione europea e della comunità internazionale? Su tali interrogativi si incentra il dibattito dottrinale e politico-istituzionale recente, che sta portando alla luce una serie di complessi nodi interpretativi che solo il fluire degli eventi permetterà di sciogliere.

PARTITI

LA RAPIDA ASCESA ELETTORALE DI *PODEMOS*

Secondo un recente sondaggio pubblicato da Metroscopia per *El País*, *Podemos*, il nuovo partito guidato da Pablo Iglesias e portavoce degli *indignados*, potrebbe essere il partito più votato nelle prossime elezioni. Si tratta di una previsione prematura rispetto alla tempistica elettorale, tenendo conto che le prossime elezioni autonome si celebreranno tra sette mesi e quelle generali tra un anno. In base ai risultati di tale sondaggio, tuttavia, *Podemos* dovrebbe risultare vincitore con il 27% dei voti, superando di 1,5 % il Psoe, fermo al 26,2%, e superando del 7% il Pp, che otterrebbe il 20,7%. Un risultato simile potrebbe portare ad uno stravolgimento politico-elettorale perché, oltre a riportare un successo elettorale inedito per una forza politica costituitasi da così poco tempo, destabilizzerebbe il bipartitismo spagnolo fondato sostanzialmente sulla supremazia e l'alternanza al governo dei due principali partiti di centro destra, il *Partido popular*, e di centro sinistra, il *Partido socialista obrero español*.

Alla luce di tali dati il leader politico più votato dalla popolazione spagnola sarebbe Pablo Iglesias, a dispetto di Mariano Rajoy, sceso nelle preferenze del corpo elettorale, e di Pedro Sánchez, nuovo segretario generale del Psoe. Il **14 novembre** Iglesias è stato ufficialmente

eletto segretario generale del partito attraverso una consultazione *on line*, in cui ha ottenuto 95 mila preferenze su 107 mila voti.

L'ascesa elettorale di *Podemos* è temuta anche dagli indipendentisti catalani nella ipotesi in cui si celebrino elezioni anticipate in Catalogna, alle quali Iglesias si sta preparando a partecipare con un programma incentrato sulla ripresa economica della regione.

PARLAMENTO

BREVI NOTE SULL'ATTIVITÀ LEGISLATIVA DELLE CORTES GENERALES

Le *Cortes Generales* hanno svolto un'attività legislativa particolarmente intensa nell'ultimo quadrimestre del 2014, approvando 4 leggi organiche e 22 leggi ordinarie.

Tra le leggi organiche vanno segnalate le leggi nn. 6 e 7, riguardanti entrambe la cooperazione giudiziaria penale nell'Unione europea e rivolte ad integrare la Spagna nel rinnovato quadro normativo.

La prima, la [legge organica n. 6, del 29 ottobre](#), pubblicata nel *Boletín Oficial de Estado* (Boe) n. 263 del 30 ottobre, rappresenta un complemento della legge di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali da parte degli Stati membri della Unione europea, con la quale sono state trasposte diverse decisioni quadro nell'ordinamento spagnolo. La riforma infatti è stata approvata per apportare le modifiche alla legge organica n. 6 del 1985, sul potere giudiziario, resesi necessarie per ridefinire le competenze delle autorità giudiziarie incaricate di riconoscere e dare attuazione alle decisioni giudiziarie in materia penale. La ridefinizione di tali competenze è stata operata senza eccedere in un eccessivo rigore formale, ma tenendo conto del carattere dinamico della cooperazione giudiziaria in materia penale.

La seconda è la [legge organica n. 7, del 12 novembre](#), sull'interscambio delle informazioni relative ai precedenti penali e la valutazione delle risoluzioni giudiziali penali nell'Unione europea, che è stata pubblicata nel Boe n. 275 del 13 novembre. Anche questa riforma, con cui vengono trasposte nell'ordinamento spagnolo due importanti decisioni quadro dell'Unione europea (Decisione del Consiglio del 24 luglio 2008 -2008/675/JAI; Decisione del Consiglio del 26 febbraio 2009- 2008/315/JAI), costituisce un ulteriore complemento della legge sul riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali, poiché mira a perfezionare gli strumenti di interscambio delle informazioni tra gli Stati membri promuovendo la comunicazione diretta tra le autorità giudiziarie.

Tra le leggi ordinarie va menzionata la [legge n. 15, del 17 settembre](#), pubblicata nel Boe n. 226, con cui è stata approvata un'ampia riforma sulla razionalizzazione del settore pubblico e contenente altre misure di riforma amministrativa. La legge si iscrive in un progetto più ampio di riforma dell'amministrazione pubblica avviato dal Governo Rajoy da circa un biennio. Tale processo è stato portato avanti mediante la previa costituzione della

Commissione per la riforma delle amministrazioni pubbliche (CORA), che ha prodotto un *Informe* sulle riforme dell'amministrazione pubblica, e la successiva istituzione, con regio decreto n. 479/2013, dell'*Officina per l'attuazione della riforma dell'amministrazione*, quale organo incaricato di promuovere l'attuazione coordinata delle proposte incluse in tale *informe*.

La legge n. 15, che rappresenta quindi una delle riforme adottate per dare attuazione a tale *informe*, introduce diverse modifiche normative rivolte sostanzialmente a: promuovere il riordino degli organismi pubblici al fine di migliorarne l'efficienza e ridurre la spesa pubblica; razionalizzare le strutture pubbliche attraverso una riorganizzazione interna e una migliore ripartizione delle funzioni tra le varie amministrazioni; semplificare i procedimenti amministrativi per cittadini e imprese, riducendo gli oneri burocratici e implementando i servizi dell'amministrazione elettronica; modificare il regime di impiego dei dipendenti pubblici promuovendo la mobilità e gli avanzamenti di carriera.

La riforma nel suo complesso aspira a convertire l'amministrazione spagnola in un fattore di efficienza e produttività in grado di favorire la crescita economica e la prestazione effettiva dei servizi pubblici agli utenti.

In questi mesi sono state approvate, inoltre, due importanti riforme fiscali con le leggi n. 26 e 27, del 28 novembre, pubblicate nel Boe n. 288, con cui è stata data parziale attuazione alla più ampia riforma del sistema tributario spagnolo varata dal Consiglio dei Ministri ai primi di agosto.

La [legge n. 26](#), recante una riforma della imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPF) e delle persone non residenti, prevede una consistente riduzione della pressione fiscale. Stabilisce una diminuzione degli scaglioni di imposta sul reddito, che passeranno da sette a cinque, e un abbassamento progressivo delle aliquote fiscali fino al 2016. L'alleggerimento fiscale previsto andrà ad avvantaggiare in particolar modo i lavoratori dipendenti, gli imprenditori e le persone che presentano una dichiarazione dei redditi inferiore a certe soglie. Una innovazione significativa, che ha portato la classe dirigente a parlare di riforma ad elevato contenuto sociale, riguarda l'aumento dei crediti di imposta connessi alla dichiarazione dei redditi per chi si occupa di persone con disabilità o famiglie numerose, con la possibilità di assegnare al contribuente che si prende cura di ascendenti o discendenti con disabilità fino a 1.200 euro. Per quanto concerne la imposta sul reddito delle persone non residenti, vale a dire di quelle persone fisiche e giuridiche che pur non essendo residenti in Spagna operano *in loco*, vengono previsti alcuni adattamenti normativi per adeguarsi al quadro normativo europeo e ai cambiamenti introdotti in tema di IRPF al fine di rafforzare la sicurezza giuridica.

La [legge n. 27](#), recante una riforma della imposta sui redditi delle società, si ispira ai medesimi principi di alleggerimento fiscale della riforma precedente. La legge prevede un generale e progressivo abbassamento delle aliquote sulle imposte per le società ed elimina la distinzione tra piccola e media impresa, prevedendo un'aliquota unica per tutti i tipi di impresa che si ridurrà progressivamente fino ad arrivare al 25% nel 2016.

Introduce inoltre agevolazioni fiscali per favorire la competitività delle imprese spagnole, nonché crediti di imposta semplificati.

Entrambe le leggi si inquadrano nell'ambito di una riforma fiscale più ampia con la quale si mira a semplificare, ridurre e modernizzare le principali imposte del sistema tributario spagnolo, al fine di promuovere la crescita economica, la competitività delle imprese, la sicurezza giuridica e di incentivare la lotta contro la frode fiscale.

Un'altra importante riforma è stata approvata con la [legge n. 25, del 28 novembre](#), sui Trattati e gli altri accordi internazionali, pubblicata nel Boe n. 288. La riforma, approvata per adattare il diritto spagnolo all'evoluzione e ai cambiamenti intervenuti nel diritto internazionale, introduce una nuova disciplina in materia di Trattati internazionali e accordi internazionali. Nello specifico la legge ridefinisce le regole in tema di competenza a negoziare e stipulare Trattati internazionali, operando una distinzione tra la rappresentanza internazionale della Spagna, il processo di formazione, la pubblicazione e la registrazione dei Trattati, da un lato, e l'esecuzione, l'osservanza, la modifica, la sospensione e la denuncia, dall'altro. La legge dedica, poi, ampio spazio (Titoli III e IV) alla disciplina di due tipologie di accordi internazionali non aventi la natura giuridica di Trattati, ma sempre più diffusi nella prassi internazionale, vale a dire gli accordi internazionali amministrativi e gli accordi internazionali non aventi natura normativa, definendo aspetti legati alla qualificazione giuridica, alle relative modalità di negoziazione e, a seconda dei casi, alla pubblicazione o alla registrazione. La legge infine regola nel dettaglio le modalità di partecipazione delle Comunità autonome al processo di negoziazione e formazione dei Trattati internazionali, degli accordi internazionali amministrativi e di quelli non aventi natura normativa.

Infine, le *Cortes Generales* hanno concluso l'anno con l'approvazione della [legge n. 36, del 26 dicembre](#), sul bilancio generale dello Stato per il 2015, pubblicata nel Boe n. 315 del 30 dicembre. In continuità con la strategia di bilancio avviata negli anni passati, la legge si prefigge di conseguire come obiettivi prioritari la riduzione del deficit pubblico e di dare attuazione agli impegni di consolidamento fiscale assunti con l'Unione europea. La legge prevede di conseguire per l'anno 2015 un deficit pari al 4,2% del PIL per l'insieme delle amministrazioni pubbliche e un debito pubblico pari al 76,3 % del PIL. Il limite della spesa non finanziaria risulta fissato, invece, a 129.060 milioni di euro, che suppone una riduzione del 3,2% rispetto al bilancio del 2014.

Le previsioni di bilancio contenute in tale legge si fondano in parte anche sulle nuove misure fiscali approvate, che prevedono tagli alle aliquote dell'imposta sul reddito delle società e dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, e che dovrebbero stimolare, pertanto, la crescita economica.

Va evidenziato che la manovra di bilancio, senza rinunciare all'obiettivo prioritario di riduzione del *deficit*, si prefigge di avanzare nel processo di crescita dell'economia e di creazione dell'occupazione, programmando una più efficiente e razionale redistribuzione delle risorse pubbliche.

Il Presidente del Governo, Mariano Rajoy, nel commentare tale legge, ha dichiarato che mentre il 2014 è stato l'anno della graduale ripresa, il 2015 sarà l'anno in cui l'economia tornerà a decollare.

GOVERNO

RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

I dati macroeconomici dell'ultimo quadrimestre del 2014 confermano il *trend* dell'ultimo anno di crescita della economia nazionale e dell'occupazione, che ha permesso alla Spagna di riportare un bilancio sostanzialmente positivo nell'ambito delle valutazioni espresse dalle istituzioni dell'Unione europea.

Il **23 e 24 ottobre** la Spagna ha partecipato al Consiglio dell'Unione europea in cui sono state approvate le nuove linee strategiche che dovrà seguire, a partire dal 1 novembre 2014, la Commissione neominata guidata da Jean-Claude Juncker. Il Consiglio ha inaugurato questo nuovo ciclo politico approvando il quadro 2030 per le politiche dell'energia e del clima, un piano di assistenza finanziaria per l'Ebola e l'attuazione dell'Agenda strategica adottata a fine giugno per stimolare la crescita, l'occupazione e la competitività. Nella conferenza stampa successiva al Consiglio il Presidente del Governo spagnolo, Mariano Rajoy, ha sottolineato come le politiche e le decisioni convenute in tale sede -specie quelle relative alle politiche energetiche e medio-ambientali- risultino particolarmente favorevoli per la Spagna. Per la prima volta è stata riconosciuta la condizione di maggiore isolamento della Spagna nel mercato energetico interno, il diritto ad avere una compensazione per far fronte ai costi dovuti alla bassa interconnessione, e la previsione di diverse iniziative concrete per promuovere e rafforzare le interconnessioni energetiche. Per quanto riguarda invece le questioni economiche, il *Premier*, dopo aver sottolineato i progressi conseguiti nell'ultimo anno e mezzo, ha illustrato le iniziative programmate per rispettare gli impegni assunti nella Agenda strategica approvata a livello europeo.

Il **28 novembre** la Commissione europea ha espresso la sua valutazione sui documenti programmatici di bilancio inviati dagli Stati membri nell'ambito del semestre europeo. Per quanto riguarda la Spagna, così come per altri Paesi, ha ritenuto che presentino un rischio di non conformità al patto di stabilità e crescita, richiedendo l'adozione di nuove misure nell'ambito della procedura nazionale di bilancio.

Il **18 dicembre** Mariano Rajoy ha partecipato al Consiglio europeo dove sono state adottati orientamenti e decisioni rilevanti in merito al rilancio degli investimenti e alla situazione ai confini orientali dell'Europa. Come ha osservato il Presidente Rajoy, durante il Consiglio è stato analizzato approfonditamente il c.d. "Piano Juncker", il cui obiettivo principale è quello di mobilitare investimenti fino a 315.000 milioni di euro a favore di progetti di sviluppo ad alto rischio, principalmente attraverso la costituzione del *Fondo europeo per gli investimenti strategici* (Feis).

Il *Premier* ha sottolineato come in questo Consiglio siano stati trattati due temi di interesse fondamentale per la Spagna, quali, la lotta alla evasione fiscale e l'avanzamento dell'Unione economica e monetaria. Nello specifico ha evidenziato come, grazie ad una iniziativa portata avanti dalla Spagna, sia stato inserito un paragrafo relativo alla lotta contro l'evasione e la frode fiscale nelle conclusioni del Consiglio.

POLITICHE ECONOMICHE E FINANZIARIE

In questi mesi il Governo spagnolo ha portato avanti la sua politica economico-finanziaria, approvando la manovra di bilancio per l'anno 2015.

Il **26 settembre** il Governo ha presentato e commentato il progetto di legge di bilancio per il 2015 approvato dal Consiglio dei Ministri e trasmesso al Congresso dei Deputati per la sua approvazione parlamentare.

Il Ministro delle Finanze e delle Amministrazioni pubbliche, Cristóbal Montoro, ha affermato che la manovra di bilancio per il 2015, in continuità con le scelte di controllo e rigore, proseguirà il processo di riduzione del deficit pubblico e delle riforme che sta portando la Spagna fuori dalla crisi. Ha evidenziato come le previsioni di bilancio siano condizionate dall'abbassamento delle principali imposte sul reddito previsto dalle riforme legislative in corso di approvazione. Il Ministro ha preannunciato inoltre che il percorso di riduzione deficit pubblico proseguirà fino a raggiungere il 4,2% del PIL nel 2015, nell'obiettivo di conseguire quanto prima l'obiettivo del pareggio di bilancio.

La vicepresidente del Governo, Sáenz de Santamaría, ha affermato che la manovra di bilancio per il 2015 indica l'evoluzione che seguirà l'economia spagnola in una fase cruciale in cui si è superata la recessione e si sono gettate le basi per il recupero dell'economia e il consolidamento della crescita. La vicepresidente ha evidenziato come tale manovra risulti coerente con la politica portata avanti dall'esecutivo dall'inizio della legislatura e come la Spagna sia passata ad essere il paese che cresce di più nella zona euro.

Le affermazioni della vicepresidente trovano conferma nel [quadro macro-economico 2014-2015](#), che accompagna il bilancio generale approvato dal Consiglio dei Ministri, ove si riportano dati di crescita più favorevoli rispetto alle previsioni macroeconomiche formulate in precedenza. Secondo le stime contenute in tale quadro, l'economia spagnola crescerà dell'1,3% nel 2014 e del 2% nel 2015, nonostante l'andamento meno favorevole della situazione economica nell'eurozona. Tra il 2014-2015 si prevede, inoltre, la creazione di 622.00 posti di lavoro e una riduzione del tasso di disoccupazione che scenderà al 22,2% della popolazione attiva.

Il **28 dicembre** il Consiglio dei Ministri ha approvato il [Regio Decreto Legge n. 17/2014](#), pubblicato nel Boe n. 315, recante misure per la sostenibilità finanziaria delle Comunità autonome e degli enti locali e contenenti altre misure di carattere economico. Si tratta di una importante riforma normativa che mira a semplificare e riorganizzare i meccanismi di liquidità nell'ambito di due fondi, il Fondo di Finanziamento delle Comunità autonome e il Fondo di finanziamento degli enti locali, e ad ampliarne la copertura per garantire le migliori condizioni di finanziamento possibili alle amministrazioni territoriali. In tal modo si cerca di migliorare il sistema di finanziamento complessivo delle autonomie territoriali, dando priorità alla spesa sociale, aiutando gli enti territoriali con maggiori difficoltà economiche, ma anche premiando quelli che riescono a conseguire gli obiettivi di stabilità di bilancio attraverso meccanismi che forniscono loro prolungati tassi di interesse agevolati.

In quella stessa data il Consiglio dei Ministri ha adottato due nuove misure di politica sociale, uniformandosi alle previsioni contenute nella legge di bilancio generale per il 2015.

Ha approvato mediante regio decreto la rivalorizzazione delle pensioni, prevedendo un aumento delle pensioni pubbliche e delle prestazioni economiche del sistema di sicurezza sociale dello 0,25 % nell'anno 2015. Ha inoltre elevato la quantità del salario minimo interprofessionale a 648,60 euro mensili per l'anno 2015.

Al termine dell'ultima riunione del Consiglio dei Ministri il Presidente Rajoy ha operato un bilancio estremamente positivo dell'anno trascorso, evidenziando come per la prima volta dopo anni di crisi si sia aperto un periodo di crescita economica e di incremento dell'occupazione. A tal proposito ha evidenziato come soltanto quest'anno, dopo sette anni ininterrotti di crescita della disoccupazione, si è registrata una inversione di tendenza con la creazione di nuovi posti di lavoro (550.000 solo nel 2014) e di nuove imprese. L'economia spagnola ha guadagnato un 2,3% di competitività grazie alle riforme approvate e all'incremento delle esportazioni. Il Presidente ha affermato che si sono create delle basi solide che permetteranno di compiere il recupero definitivo della economia spagnola nel 2015. Ha sottolineato, infine, come la Spagna sia riuscita a superare la fase peggiore della crisi senza intaccare il sistema di sicurezza sociale, come risulta confermato dai dati di bilancio per il 2015 che impegnano circa il 54% delle risorse finanziarie nella spesa sociale.

CORONA

L'EVOLUZIONE DEL CASO NOÓS

Il **22 dicembre** Cristina, la sorella del Re Felipe VI, è stata rinviata a giudizio, insieme al marito Iñaki Urdangarin, con l'accusa di aver commesso reati fiscali nell'ambito del caso Noós. Il rinvio a giudizio è stato disposto con ordinanza dal giudice istruttore del caso, José Castro, nonostante la procura avesse adottato una raccomandazione con cui si richiedeva di imporre solo una multa alla sorella del Re, rinviando a processo il marito. Secondo il giudice Castro, Cristina sarebbe in parte corresponsabile con il marito dei reati di malversazione e appropriazione indebita di circa 5,8 milioni di fondi pubblici concessi alla Fondazione Noós per la promozione di diversi eventi legati al mondo dello sport.

La Casa Reale ha mantenuto un atteggiamento di equidistanza rispetto alla vicenda giudiziaria, dichiarando già nei mesi precedenti, per il tramite del suo portavoce, pieno rispetto per l'indipendenza dell'azione del potere giudiziario e rimettendo a Cristina la scelta di rinunciare o meno ai suoi diritti dinastici.

IL DISCORSO DI NATALE DEL NUOVO RE FELIPE VI

Il **24 dicembre** il Re Felipe VI ha pronunciato il suo [primo discorso di Natale](#) come Re di Spagna. I temi della corruzione, della decadenza delle istituzioni, della precarietà economica, della garanzia dello Stato del benessere, e degli inaccettabili tassi di disoccupazione, hanno occupato un posto centrale nel suo discorso, caratterizzato da un maggiore realismo e da minore retorica rispetto allo stile del suo predecessore Juan Carlos.

Ha dato ampio risalto al problema della corruzione, operando una ferma condanna dei fenomeni di corruzione dilaganti nella realtà politico-istituzionale, evidenziando la necessità di evitare che tali condotte si possano radicare nella società e riprodursi nel futuro. Non ha fatto cenno ai recenti sviluppi della vicenda giudiziaria Noós, che hanno portato pochi giorni prima ad una ordinanza di rinvio a giudizio per sua sorella Cristina con l'accusa di aver commesso reati fiscali in collaborazione con il marito.

Il Re si è incentrato poi sul tema della crisi economica e, in particolare, sul problema della disoccupazione, sottolineando come questo sia motivo di grande preoccupazione e come la lotta alla disoccupazione debba essere la grande priorità della classe politica e delle istituzioni. Ha sottolineato come l'economia debba porsi al servizio dei cittadini e l'esigenza degli agenti politici, economici e sociali di lavorare uniti per superare l'attuale fase di crisi. Si è riallacciato al tema della unità nazionale e alla questione catalana, a cui ha fatto cenno in stretta connessione con la Costituzione spagnola del 1978. Ha dichiarato che sulla Costituzione si fonda l'unità storica e politica della Spagna e il diritto di tutti gli spagnoli di essere rispettati nelle proprie culture, tradizioni, lingue e istituzioni, dichiarando, altresì, che “Lo que hace de España una nación con una fuerza única, es la suma de nuestras diferencias”. Ha auspicato che si proceda a costruire tutti insieme un progetto che rispetti il pluralismo e crei una speranza per il futuro. Ha concluso il suo discorso augurando Buon Natale in castigliano e nelle altre lingue coufficiali delle Nazionalità storiche.

AUTONOMIE

L'AVANZAMENTO DEL PROCESSO INDIPENDENTISTA CATALANO

In questi mesi il processo indipendentista catalano è avanzato a ritmi accelerati con il susseguirsi di eventi che hanno segnato l'apice della tensione nei rapporti tra i Governi di Madrid e Barcellona. Il processo *soberanista* è stato portato avanti dal Governo di Artur Mas, che è riuscito a celebrare il 9 novembre una consultazione popolare sull'indipendenza priva di alcun valore formale, nonostante la ferma opposizione del Governo statale che ha fatto più volte ricorso dinanzi al Tribunale Costituzionale per bloccare l'avanzamento dell'offensiva indipendentista.

L'**11 settembre**, in occasione della festa della *Diada*, si è svolta a Barcellona una grande manifestazione a cui hanno partecipato migliaia di persone per rivendicare la celebrazione del referendum consultivo sull'indipendenza. I partecipanti hanno manifestato per le strade di Barcellona formando un enorme “V”, che è il simbolo usato dagli indipendentisti per indicare vittoria, volontà e votazione e sostenere la celebrazione del referendum.

Il **26 settembre**, dopo la celebrazione del referendum scozzese e dopo mesi di negoziazione, il Parlamento catalano ha approvato definitivamente la [legge catalana n. 10/2014, sulle consultazioni popolari non aventi natura referendaria](#), pubblicata nel DOCG n. 6715. Tale legge prevede, tra gli altri strumenti partecipativi, quello della consultazione

popolare non referendaria, istituito appositamente per portare avanti il processo *soberanista* nell'impossibilità di ricorrere al referendum nazionale o autonomico.

Il **27 settembre**, il Presidente della Generalità, Artur Mas, ha firmato dal Palazzo della Generalità il [decreto n. 129/2014](#), pubblicato nel DOGC n. 6715, con cui ha convocato il 9 novembre l'agognata consultazione popolare sul futuro politico della Catalogna.

Il **29 settembre** il Governo statale, per il tramite della Avvocatura di Stato, ha presentato [ricorso di incostituzionalità \(n. 5829-2014\)](#) dinanzi al Tribunale costituzionale contro la legge catalana n. 10/2014, e ha impugnato, altresì, il [decreto n. 129/2014](#), di indizione della consultazione popolare, ai sensi dell'art. 161, c. 2 della Cost., dopo aver ottenuto il parere favorevole del Consiglio di Stato ([dictamen n. 964/2014](#))

In tempi rapidissimi il Tribunale Costituzionale, all'unanimità dei suoi membri, ha ammesso entrambi i ricorsi presentati dal Governo (v. [nota informativa n. 74/2014](#)), disponendo contestualmente la sospensione automatica per 5 mesi delle disposizioni normative oggetto di impugnazione e, di conseguenza, delle risoluzioni e degli atti adottati in loro applicazione. In questa fase preliminare il Tribunale non è entrato a giudicare i ricorsi nel merito ma si è limitato a verificare il rispetto dei requisiti formali per la loro proponibilità, in attesa di pronunciare il giudizio definitivo sulla legittimità o meno della consultazione popolare.

Il ricorso del Governo e la conseguente pronuncia del Tribunale costituzionale hanno provocato una dura reazione del Governo catalano che -per il tramite del suo portavoce Francesc Homs- li ha definiti uno dei maggiori errori della democrazia spagnola. La pronuncia del Tribunale ha obbligato la Generalità a sospendere la campagna istituzionale avviata per celebrare la consultazione indipendentista il 9 novembre. Dopo una fase di incertezza iniziale, il **14 ottobre**, il Presidente Mas ha formalmente rinunciato alla ipotesi della consultazione indipendentista per mancanza delle garanzie giuridiche necessarie per il suo svolgimento, ma ha preannunciato una soluzione alternativa, definita come un processo di partecipazione popolare, per permettere ai catalani di pronunciarsi sul futuro politico della Catalogna. Dopo una lunga negoziazione con le altre forze indipendentiste, Artur Mas ha dichiarato che questa consultazione si sarebbe svolta sempre nella stessa data, il 9 novembre, senza fondarsi su un atto di indizione formale, senza basarsi su un censo e una amministrazione elettorale, ma grazie al lavoro di circa 40.000 volontari impegnati nella organizzazione e nello svolgimento delle operazioni necessarie per lo scrutinio.

Il **31 ottobre** il Governo di Rajoy, ha presentato un secondo ricorso contro le iniziative intraprese dalla Generalità per la preparazione e la celebrazione della c.d. consultazione popolare alternativa, altrimenti detta processo di partecipazione popolare.

Il Governo ha deciso di agire per tale via dopo aver ottenuto un [parere favorevole del Consiglio di Stato \(n. 1092/2014\)](#), che ha certificato l'incompatibilità di questa nuova consultazione con l'ordine costituzionale e il nucleo dei diritti e dei principi democratici sui quali quest'ultima aspira a fondarsi.

Il **3 novembre** il Governo catalano ha presentato una memoria scritta al Tribunale costituzionale, chiedendo di non ammettere il ricorso sollevato dal Governo contro la nuova consultazione programmata, argomentando che questa rappresenta un procedimento nuovo rispetto alla consultazione precedente.

Il **4 novembre** il Tribunale costituzionale, all'unanimità dei suoi membri, ha ammesso il ricorso presentato dal Governo statale contro le iniziative portate avanti dalla Generalità per la convocazione della consultazione alternativa sull'indipendenza, sospendendo gli atti preparatori e organizzativi collegati a tale consultazione ([risoluzione n. 6540 /2014](#)). Anche in questo caso, come in quello precedente, il Tribunale non è entrato a giudicare la questione nel merito, ma ha applicato l'art. 161, c. 2 Cost., che determina la sospensione automatica delle norme e degli atti impugnati. In questo caso, tuttavia, il Tribunale ha accolto il ricorso anche in assenza di un atto giuridico formale, al pari del decreto di convocazione della consultazione popolare, ritenendo che elementi come le carte inviate ai sindaci per richiedere la cessione dei locali, la web informativa attivata per il 9-N, o la pubblicità per promuovere la partecipazione popolare, siano in grado di produrre il medesimo effetto del decreto di indizione della consultazione elettorale. Il Tribunale ha sospeso quindi in forma cautelare, fino alla sentenza definitiva, tutti gli atti di preparazione del processo di partecipazione popolare, così come qualsiasi altra azione che, seppur non formalizzata giuridicamente, risulti collegata a tale consultazione.

La reazione del Governo catalano non si è fatta attendere. La Generalità ha dichiarato immediatamente di voler mantenere in piedi il processo partecipativo, nonostante il pronunciamento sospensivo del Tribunale Costituzionale, ritenendolo sufficientemente lacunoso per poter andare avanti in una votazione di carattere puramente rivendicativo. Il Governo catalano ha presentato ricorso contenzioso-amministrativo dinanzi al Tribunale Supremo contro l'accordo con cui il Consiglio dei Ministri ha deciso di impugnare gli atti preparatori del 9-N, invocando una violazione dei diritti fondamentali e un attentato al diritto di partecipazione, alla libertà di espressione, e alla libertà ideologica. Il **6 novembre** la settima Sala del contenzioso amministrativo del Tribunale Supremo, chiamata a pronunciarsi sulla richiesta di misure cautelari avanzata dalla Generalità catalana, ha respinto tale richiesta, dichiarando, altresì, che il ricorso della Generalità potrebbe presentare dei profili di inammissibilità. Secondo i giudici della Sala, il ricorso rischia di essere inammissibile, sia perché si fonda su un atto che non è suscettibile di essere oggetto di un ricorso contenzioso amministrativo, sia perché è stato presentato oltre i termini, quando la risoluzione del Tribunale costituzionale era già stata pubblicata nel Boe.

Nella data fatidica del **9 novembre** si è celebrata in Catalogna la consultazione popolare sull'indipendenza, a cui hanno partecipato più di due milioni di catalani su oltre sei milioni di aventi diritto. I catalani hanno votato nelle urne poste in diversi locali pubblici, rispondendo alle due domande sull'indipendenza: Vuole che la Catalogna sia uno Stato? Vuole che questo Stato sia indipendente?.

La Generalità non ha assegnato alcuna rilevanza formale a tale iniziativa e ha reso noti il **1 dicembre** i dati ufficiali. Da tali dati risulta che hanno partecipato complessivamente 2.344.828 persone, l'80,91% delle quali si è espressa a favore della indipendenza, rispondendo affermativamente alle due domande, contro un 4,49% che si è espresso a sfavore e un 10,02% che ha votato affermativamente solo alla prima domanda. Tali dati sono stati comunicati dalla vicepresidente della Generalità, Joana Ortega, nel corso di una conferenza stampa in cui la vicepresidente ha commentato positivamente tale processo,

dichiarando che si è svolto secondo criteri di trasparenza e nel rispetto delle garanzie democratiche

La decisione di Mas di avanzare nella celebrazione del processo partecipativo non è stata priva di conseguenze giuridiche e politiche.

Il **21 novembre** la *Fiscalia General* ha presentato una querela contro il Presidente della Generalità, Artur Mas, con l'accusa di aver commesso reati di disobbedienza grave, prevaricazione, malversazione e usurpazione, nell'organizzazione del processo partecipativo del 9-N. Il **22 dicembre** la Sala Civile e Penale del Tribunale Superiore di Giustizia della Catalogna ha dichiarato ricevibili, a maggioranza dei suoi membri, la querela presentata dalla *Fiscalia General* ed altre denunce e querele legate ai fatti che attestano la presunta violazione della risoluzione con cui il Tribunale costituzionale ha sospeso cautelativamente il processo partecipativo del 9 N. Per converso non ha ritenuto ricevibili le querele e le denunce avanzate contro il Presidente del Parlamento catalano, né contro i membri della presidenza del Parlamento, il consigliere degli interni o contro il portavoce del Governo catalano.

Il **26 novembre** il Presidente Artur Mas ha presentato il suo nuovo piano, c.d. *hoja de ruta*, attraverso il quale intende rilanciare il processo indipendentista, iniziando con la celebrazione di elezioni anticipate nella regione con carattere plebiscitario sull'indipendenza. Nel piano si prevede che le forze indipendentiste parteciperanno a tali elezioni in una lista unica, al fine di eleggere un Parlamento composto da una maggioranza indipendentista che porti avanti, in collaborazione con la Generalità, un'azione per costituire un nuovo Stato indipendente in 18 mesi, passando per la redazione di una nuova Costituzione, la celebrazione di elezioni costituenti e di un referendum definitivo sulla indipendenza.

Dopo la presentazione del piano è iniziata una complessa negoziazione tra le forze politiche indipendentiste per pervenire ad un accordo su alcune questioni fondamentali. A partire da dicembre i leader di CiU ed ERC, Artur Mas e Oriol Junqueras, hanno iniziato un ciclo di incontri per accordarsi su due aspetti: i tempi e le modalità di svolgimento delle elezioni anticipate e l'approvazione della legge catalana di Bilancio per il 2015.

Il **10 dicembre** Artur Mas e Oriol Junqueras si sono confrontati sul tema delle elezioni anticipate, senza pervenire ad alcun accordo ma dimostrando di avere punti di vista divergenti. Artur Mas vorrebbe concorrere alle elezioni presentando una lista unica di natura *soberanista* al fine di ottenere la maggioranza assoluta. Junqueras ritiene invece che ogni partito debba partecipare alle elezioni in liste separate. Al termine dell'incontro i leader hanno deciso di intensificare i propri contatti per pervenire entro breve ad una soluzione concordata, impegnandosi ad avviare parallelamente delle consultazioni con gli agenti politici, economici e sociali.

Il **19 dicembre** si è svolto un secondo incontro molto breve tra i due leader che non ha portato alla risoluzione di alcuna questione. Junqueras ha richiesto al Presidente Mas di compiere un gesto distensivo in risposta all'appoggio parlamentare fornito da Erc al progetto di legge di bilancio, convocando rapidamente le elezioni anticipate nei prossimi giorni o mesi. Il gruppo parlamentare di Erc ha dato infatti il suo sostegno a CiU, respingendo con 70 voti gli emendamenti alla totalità sul progetto di legge di bilancio presentati dalle opposizioni parlamentari. Il Presidente catalano ha tuttavia respinto la richiesta dei

repubblicani, annunciando che ogni decisione sulle elezioni anticipate sarà rinviata dopo le festività natalizie.

Il **29 dicembre** si è svolto il terzo incontro tra i due leader a cui hanno partecipato i rappresentanti delle tre principali organizzazioni indipendentiste, la Assemblea Nazionale Catalana, *Òmnium Cultural* e l'Associazione dei Municipi per l'indipendenza. Nel corso di questo incontro la negoziazione è andata avanti ma non ha segnato avanzamenti sui tempi, le modalità di partecipazione delle singole forze politiche alle elezioni anticipate con carattere indipendentista.

IL DECLINO DELLA DEMOCRAZIA AMERICANA. PARALISI E DISFUNZIONE DI UN ORDINAMENTO. NUOVE SFIDE PER LA LAME DUCK PRESIDENCY DI OBAMA

di Giulia Aravantinou Leonidi*

La democrazia è la destinazione finale della storia politica, dice Francis Fukuyama. Rispetto al saggio pubblicato nel 1989, l'ultima fatica dello studioso nippoamericano, *Political order and Political Decay: From the industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, propone un ritratto impietoso dello stato della democrazia americana. Una classe media in declino, una disuguaglianza di reddito in continuo aumento, interessi privati in crescente interconnessione con la politica e un immobilismo causato dall'estrema polarizzazione del confronto politico, elementi che hanno condotto ad una crisi di rappresentanza.

La democrazia americana è divenuta nel corso degli ultimi trent'anni più di massa, altamente corrotta e sempre meno capace di governabilità. L'elefantiasi di cui si trova ad essere affetta la burocrazia, il progressivo indebolimento della classe media, polverizzata a causa della forte recessione, la divaricazione del gap socio-economico della società e il rafforzamento dell'influenza dei gruppi di interesse privati nella vita politica del Paese, rappresentano i sintomi della malattia che oggi affligge la democrazia americana.

Chissà cosa penserebbe Alexis de Toqueville, ammiratore delle istituzioni e del sistema politico degli Stati Uniti, nell'osservare gli evidenti segnali di quella che si rivela come una reale paralisi sistemica, dovuta alla moltiplicazione degli attori politici.

Lo squilibrio nei rapporti istituzionali che ne consegue, mina le basi del sistema politico statunitense, governato da quei meccanismi cd. di *checks and balances* tra i supremi organi costituzionali, che consentono ai poteri, in rapporto di indipendenza tra loro, di dialogare, permettendo il funzionamento dell'assetto istituzionale in ossequio allo spirito dei Padri Fondatori, in concorso con il principio della separazione rigida dei poteri che oggi è fortemente in crisi. Già nel 2003 Bruce Ackerman, nel suo volume *La Nuova Separazione dei Poteri*, notava che la forma di governo a rigida separazione dei poteri tra Camera, Senato e Presidenza sembra inevitabilmente destinata a continue oscillazioni, tra l'operare in regime di piena autorità legislativa e la paralisi complessiva dei meccanismi costituzionali.

E' in questo contesto che si inserisce la sentenza della Corte Suprema nel caso *National Labor Relations Board, Petitioner v. Noel Canning* del giugno 2014 che ha contribuito ad una ridefinizione del bilanciamento della separazione dei poteri tra esecutivo e legislativo alla vigilia dell'appuntamento le elezioni di metà mandato e che ha assunto una forte valenza

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale italiano e comparato – “Sapienza” Università di Roma.

politica, consacrando nuovamente l'attivismo della Corte Suprema nel definire le trasformazioni della forma di governo presidenziale ¹.

Le elezioni di *mid-term*, che si sono celebrate il 4 novembre, concorrono a definire ulteriormente lo stato di decadimento e immobilismo che il sistema politico americano si trova a vivere. Il voto ha riguardato il rinnovo dei 435 seggi della Camera dei rappresentanti e di un terzo del Senato, oltre che la scelta dei governatori di 36 dei 50 stati membri della federazione. Le elezioni hanno sancito l'affermazione del *Grand Old Party*, dopo otto anni infatti il Congresso è stato riconquistato dai repubblicani che hanno conservato il controllo della Camera dei rappresentanti e guadagnato la maggioranza al Senato. Anche nelle elezioni per i governatori degli Stati ha vinto il partito dell'elefantino, sbaragliando gli avversari anche negli Stati considerati tradizionalmente delle roccaforti democratiche. Si è aperta così una fase politica nuova, con un presidente democratico che dovrà affrontare gli ultimi due anni del suo mandato da *lame duck*, anatra zoppa, senza poter contare sull'appoggio di una maggioranza congressuale a lui favorevole.

Quella che si è consumata è una sconfitta bruciante che ha comportato la perdita del controllo di entrambe le Camere del Congresso, restituendo un "governo diviso", in cui maggioranze diverse controllano il Congresso e l'Esecutivo.

Non si tratta, certamente, di una novità per il sistema politico statunitense, tuttavia, le importanti sfide poste sul piano nazionale dalla riforma dell'immigrazione, annunciata dal Presidente a giugno e ribadita all'indomani della sconfitta elettorale dei democratici, le reazioni suscitate nell'opinione pubblica e all'interno della stessa amministrazione Obama in seguito alla pubblicazione in dicembre del rapporto della Commissione Intelligence del Senato sull'operato della CIA e l'aggravarsi della crisi internazionale promettono una corsa tutta in salita verso l'appuntamento con le Presidenziali del 2016, sulle quali peserà fortemente la liberalizzazione del finanziamento privato alle campagne elettorali. Questa non ha mancato di dispiegare i suoi effetti in occasione delle elezioni di metà mandato che si sono svolte in un clima politico fortemente condizionato da due fondamentali questioni: da un lato le novità concernenti il finanziamento delle campagne elettorali a seguito della pronuncia della Corte Suprema nel caso *McCutcheon v. Federal Election Commission*, dall'altro le modifiche apportate dai comitati nazionali del Partito repubblicano e del Partito democratico alle rispettive regole per lo svolgimento delle primarie. I dati resi disponibili dalla *Federal Election Commission* riferiscono di una diminuzione nel numero dei finanziatori di circa il 20% rispetto alla precedente tornata di *mid-term* del novembre 2010, ma evidenziano la tendenza a donazioni più cospicue rispetto al passato. Se si considera che circa 667000 finanziatori hanno contribuito alla campagna elettorale donando più di \$200, mentre la spesa sostenuta dai candidati, i partiti e i comitati d'azione politica è rimasta piuttosto stabile attestandosi attorno ai \$3,6 miliardi di dollari, è possibile concludere che in occasione delle elezioni di *mid-term* le donazioni dei privati sono cresciute in termini di volume. Rispetto al periodo precedente all'emanazione della sentenza della Corte suprema, almeno 498 privati hanno donato somme nettamente superiori a quelle che avrebbero potuto donare prima della

¹ In proposito si veda dello stesso autore *La Corte Suprema e la separazione dei poteri negli Stati Uniti. Considerazioni a margine della sentenza National Labor Relations Board, Petitioner v. Noel Canning*, et al. in *Nomos* 2-2014, pp.1-11.

rimozione degli *aggregate limits* da parte dei giudici supremi. I cinque principali finanziatori della campagna elettorale di quest'anno hanno versato circa due milioni di dollari, una cifra impensabile prima della sentenza McCutcheon. Il rapporto della *Federal Election Commission* non tiene naturalmente conto delle donazioni private pervenute ai PAC, le quali non sono mai sottoposte ad alcun limite, e che sono ammontate a centinaia di milioni di dollari.

La decisione della Corte Suprema nel caso McCutcheon promette di dispiegare anche in futuro effetti importanti sul Sistema politico statunitense soprattutto in previsione dell'appuntamento con le presidenziali del 2016. I partiti non intendono farsi trovare impreparati e a questo proposito il 23 gennaio 2014 il Comitato nazionale del partito repubblicano ha cambiato le regole delle primarie, velocizzando il processo di scelta del candidato e di nomina del vincitore. L'iniziativa consentirà al candidato alla presidenza di disporre il prima possibile del denaro raccolto per promuovere la sua candidatura e così iniziare prima la campagna elettorale. Anche il *Democratic National Committee* ha approvato il 24 agosto 2014 una modifica analoga.

Le modifiche alle regole per lo svolgimento delle primarie e la liberalizzazione del finanziamento privato alle campagne elettorali proiettano il Paese verso le presidenziali del 2016 e promettono una radicale trasformazione della politica americana, già caratterizzata dalla forte polarizzazione tra Congresso ed Esecutivo, le cui istituzioni rischiano ora di divenire terra di conquista per il miglior offerente.

Il risultato della consultazione elettorale di novembre non avrà l'effetto di imprimere significativi cambiamenti di passo all'Amministrazione statunitense, come si è avuto modo di verificare attraverso il monitoraggio dell'attività istituzionale del mese di dicembre. A trovare conferme è la condizione di *impasse* del Congresso sempre più immobile a causa dell'impantanamento in un gioco caratterizzato da proposte bocciate e veti presidenziali ad ampio spettro, che coinvolgono la politica economica, estera e interna con un *focus* sulla riforma dell'immigrazione, venendo sempre più a delineare quel regime di "vetocrazia" che Fukuyama identifica come il risultato di una democrazia ormai in declino. Dinanzi a sé il Presidente Obama si trova ad avere un percorso tutto in salita, con un Congresso dominato dai repubblicani in un Paese in perenne campagna elettorale che già strizza l'occhio alle presidenziali del 2016.

ELEZIONI E PARTITI

IL TRIONFO DEI REPUBBLICANI E IL LASCITO DI OBAMA

La campagna elettorale per le *mid-term elections* è stata inaugurata da un'azione legale contro Barack Obama votata dalla maggioranza repubblicana della Camera dei Rappresentanti. Il presidente dell'assemblea, John Boehner, ha deciso di ricorrere alla magistratura federale contro l'eccessivo ricorso da parte dell'amministrazione Obama agli *executive orders*, che travalicano i limiti regolamentari fissati dalla Costituzione. Questa decisione che non ha precedenti nella storia degli Stati Uniti, contribuisce a dare il senso del grado di

determinazione dei repubblicani nella riconquista, completa, del Congresso sigillata dal risultato della notte del 4 novembre. Alla Camera dei Rappresentanti il rapporto tra l'establishment dei repubblicani e l'ala più oltranzista legata al movimento Tea Party è stata molto travagliata in questi quattro anni di maggioranza Gop. Lo scontro permanente con Barack Obama è stato favorito dalla consistente presenza di deputati sostenuti dalla base repubblicana più legata all'ortodossia conservatrice, come dimostra anche il recentissimo affossamento del progetto di legge relativo alla riforma dell'immigrazione per contrastare la crisi che vede migliaia di persone premere ai confini col Messico per entrare illegalmente nel Paese. Nel 2010, uno degli anni segnati da maggiori successi nella storia recente del partito repubblicano, il controllo del Senato fu perso probabilmente a causa dei toni utilizzati nella campagna elettorale dai candidati delle frange più oltranziste del Tea Party. Gli estremisti non hanno però minato la vittoria annunciata dei repubblicani, che riconquistano la maggioranza in entrambi i rami del Congresso promettendo al Presidente Obama due anni di dure contrapposizioni se non si deciderà ad approdare su una linea maggiormente collaborativa soprattutto in tema di immigrazione e sicurezza nazionale.

Le *mid-term* 2014 hanno visto interessanti sfide anche a livello statale. I maggiori Stati della federazione hanno provveduto al rinnovo dei propri governatori (così come le rispettive assemblee legislative), e in queste sfide si sono confrontati diversi esponenti in cerca di una conferma alle loro ambizioni presidenziali. A New York Andrew Cuomo naviga verso un facile bis, ma il suo risultato sarà interessante da valutare visto che il governatore potrebbe essere un nome importante per le primarie democratiche, soprattutto se l'attualmente favorita Hillary Clinton deciderà di non correre. Nel 2010 i democratici ottennero una lunga serie di sconfitte a livello statale, e l'insuccesso ha favorito la scarsa concorrenza che si registra attualmente per la nomination per la Casa Bianca. In casa repubblicana la competizione per le primarie presidenziali è molto più combattuta, ed alcuni governatori potranno diventare protagonisti solo se riusciranno ad ottenere un secondo mandato. Una considerazione che vale in particolare per Scott Walker, il governatore del Wisconsin, uno dei pochi candidati repubblicani che sembra capace di convincere sia l'ala pro business che l'anima più movimentista legata al Tea Party grazie al successo riportato nella sua battaglia contro i sindacati dei lavoratori pubblici.

Oltre che per la selezione di alcuni possibili concorrenti, le *mid-term* 2014 hanno fornito anche alcune indicazioni circa il lascito dell'amministrazione Obama. La catastrofica sconfitta dei democratici simile a quella avvenuta nel 2010, minaccia di spingere Hillary Clinton dal desistere dalla corsa presidenziale, mentre si assiste nel suo partito alla nascita di una nuova stella che promette di insidiare la nomination della ex first lady, quella luminosa della senatrice Elizabeth Warren, già collaboratrice di Ted Kennedy e docente di diritto fallimentare a Harvard.

CONGRESSO

UNA LENTA RIPRESA DEI LAVORI

Il Congresso è tornato al lavoro dopo cinque settimane di pausa. Il mese di agosto è stato particolarmente ricco tanto sul piano internazionale, dall'escalation di violenza in Iraq all'evoluzione del conflitto in Ucraina, che su quello interno dominato dai fatti di Ferguson e dalla conseguente riproposizione della questione razziale.

La fine dell'estate è coincisa con un inasprimento del confronto politico tra democratici e repubblicani su temi controversi come l'immigrazione, la riforma fiscale e la delocalizzazione, allo scopo unicamente di accattivarsi il favore dell'elettorato in vista dell'appuntamento elettorale di novembre per il rinnovo di dei 435 seggi della Camera dei rappresentanti e di un terzo del Senato, oltre che la scelta dei governatori di 36 dei 50 stati membri della federazione.

Per ovviare al rischio di un nuovo "shutdown", la chiusura del governo federale alla scadenza per l'approvazione degli stanziamenti di spesa, fissata per il **30 settembre**, il Congresso ha avviato con un accordo su un provvedimento temporaneo. Divisioni sono sorte in merito al rinnovo del contratto della *Ex-Im Bank*, l'istituto di credito ufficiale del governo americano che finanziando i compratori di prodotti americani all'estero aiuta le esportazioni. I democratici hanno sostenuto l'estensione del contratto della banca, il cui termine per il rinnovo era fissato per il **30 settembre**. Divisioni interne hanno, al contrario, caratterizzato la posizione dei repubblicani maggiormente favorevoli ad una estensione a breve termine del contratto. Il **1° novembre** è invece scaduta la moratoria sulla tassazione diretta di internet e Camera e Senato si sono mostrate fortemente divise sulla questione. La Camera a **luglio** aveva già approvato un provvedimento per l'estensione della moratoria contando di inserirlo in un nuovo pacchetto sul lavoro da votare a settembre.

Il Congresso ha ripreso la sua attività con una agenda molto fitta in cui spiccano il problema delle delocalizzazioni, la militarizzazione della polizia e la riforma dell'immigrazione particolarmente a cuore dell'amministrazione Obama. Il tema della militarizzazione della polizia è balzato agli onori della cronaca dopo i *riots* di Ferguson, dove la polizia ha confrontato i dimostranti con attrezzature di tipo militare, giudicate da molti inopportune. La [Homeland Security and Governmental Affairs Committee](#) del Senato, presieduta da Ron Johnson, ha convocato un'audizione sulla questione mentre il senatore democratico dell'Illinois Richard Durbin ha chiesto al Segretario per la Difesa Chuck Hagel che il programma venga riconsiderato.

Il **9 settembre** la Camera dei Rappresentanti ha votato con 249 voti a favore e 163 contrari (22 democratici si sono uniti alla maggioranza repubblicana) la risoluzione ([H. Res. 644](#)) con cui ha condannato a larga maggioranza il Presidente per non aver informato il Congresso dello scambio del prigioniero di guerra, Bowe Bergdahl con cinque talebani, che erano detenuti nel carcere militare di Guantanamo Bay, a Cuba. Nel **maggio 2014**, temendo per le condizioni di salute del militare, che era prigioniero da 5 anni, il governo americano infatti negoziò frettolosamente il suo rilascio; e il Congresso accusò Obama di averlo bypassato.

non è giuridicamente vincolante ma imbarazza il presidente alla vigilia del suo discorso alla nazione sulla strategia militare contro i jihadisti dello Stato islamico.

È ancora la sicurezza nazionale ad impegnare il Congresso quando il **14 novembre** il Senato ha bloccato la riforma della *National Security Agency*, al centro dello scandalo del *Datagate*. Lo [U.S.A. Freedom Act](#), prevede la fine della raccolta automatica di dati dalle chiamate telefoniche degli americani. Ma non ha superato il voto procedurale del Senato per l'avvio della discussione: la misura non ha incassato i 60 voti necessari per l'avvio del dibattito. La riforma della *National Security Agency* non è passata per soli due voti. I repubblicani, contrari a rivedere in modo radicale i poteri dell'agenzia hanno espresso voto contrario rinviando al **2015** il dibattito sulla riforma che prevede anche una ridefinizione del *Patriot Act*, la controversa legge anti-terrorismo approvata d'urgenza dopo l'11 settembre che estende i poteri d'intervento dell'intelligence e dell'autorità giudiziaria nella sfera privata dei cittadini, autorizzando controlli estesi a tutti i livelli. E' su questi controlli e sul programma di detenzione e le tecniche di interrogatorio della CIA che si è incentrata l'attenzione della Commissione sull'Intelligence del Senato il cui rapporto è stato declassificato e reso pubblico il **3 dicembre**, al termine di una lunga e controversa inchiesta parlamentare che ha investigato le pratiche impiegate dai servizi segreti a partire dall'11 settembre 2001. Questo sforzo monumentale, contenuto in un rapporto di oltre 6700 pagine, ha avuto inizio con la decisione della Commissione di intraprendere uno studio nel **marzo 2009**, ma affonda le sue radici in un'inchiesta, cominciata nel **2007**, sulla distruzione da parte della CIA delle registrazioni relative agli interrogatori dei detenuti. Lo studio della Commissione che consta di 6700 pagine di cui solo 525 sono state ad oggi declassificate e rese accessibili alla consultazione pubblica, è ora ufficialmente un rapporto della Commissione del Senato presieduta dalla Senatrice democratica Dianne Feinstein, costato approssimativamente 40 milioni di dollari e il cui iter di approvazione è stato particolarmente tortuoso. Una prima bozza fu consegnata, infatti, già nel **2012**, dalla Commissione Intelligence del Senato alla CIA, la quale avviò una propria inchiesta interna volta a riesaminare le conclusioni del Senato, rilevando diversi errori e lacune. I servizi segreti americani, quindi, produssero le proprie conclusioni e insistettero affinché fossero incluse nel resoconto finale. Il rapporto completo è stato presentato alla Casa Bianca, alla CIA, al Dipartimento di Giustizia, al Dipartimento di Stato e all'Ufficio del Direttore dell'Intelligence Nazionale con l'intenzione di evitare in futuro il ricorso a pratiche di interrogatorio coercitive e di informare l'amministrazione di altri programmi analoghi mantenuti sin ora nell'ombra.

La relazione della commissione descrive servizi segreti fuori controllo e un programma di detenzione inutilmente violento, amministrato malamente, spesso da ufficiali di basso rango impreparati a gestire situazioni già di per sé estremamente delicate. L'indagine riguarda il programma di detenzione e interrogatori portato avanti dalla CIA in prigioni segrete messe a disposizione degli Stati Uniti, i cosiddetti *black sites*, durante gli anni della Presidenza di George W. Bush, da una serie di Paesi stranieri, soprattutto in Asia, Europa e Medio Oriente, i cui nomi nel rapporto sono oscurati, sebbene si sappia già da tempo che la Polonia, la Thailandia e l'Afghanistan hanno cooperato con i servizi segreti americani. Il rapporto esamina in dettaglio i metodi più riprovevoli adoperati dagli agenti della CIA in

quegli anni, prendendo in considerazione 20 casi specifici tra i 119 individui, di cui almeno 26 sono stati detenuti e torturati sulla base di informazioni errate, che sono state vittime del programma

Si tratta del terzo rapporto pubblicato negli ultimi quindici anni, avente ad oggetto l'attività svolta dai servizi segreti americani dopo gli attentati terroristici di New York e Washington. Il primo è stato quello prodotto dalla commissione parlamentare sull'11 settembre 2001 e quello che si è occupato delle false notizie rese dall'intelligence a proposito del programma di armi di distruzione di massa di Saddam Hussein.

I nomi degli agenti coinvolti nel programma segreto di detenzione e negli interrogatori non sono stati resi noti, ad eccezione di quelli di alcuni ufficiali di più alto rango. Si temono ora le reazioni internazionali alla pubblicazione del rapporto, che conferma quanto già era noto sulle tecniche di interrogatorio e detenzione in uso presso la CIA, ma con l'aggiunta di dettagli inquietanti suscettibili di mettere ancora di più gli Stati Uniti nel mirino del terrorismo internazionale.

PRESIDENTE E ESECUTIVO

L'AMMINISTRAZIONE OBAMA ALLA PROVA DELLE ELEZIONI DI *MIDTERM*

La campagna elettorale per le elezioni di *mid-term*, in cui si sono rinnovati tutti i seggi della Camera e un terzo di quelli del Senato, ha costretto Obama a rinviare il varo dei provvedimenti sull'immigrazione annunciati per la fine dell'estate. Il Presidente ha ritenuto che un suo *executive order* sull'argomento avrebbe infiammato la campagna elettorale per le elezioni di *mid-term* rendendosi strumentale ai detrattori dell'operato di Obama. La politica dell'immigrazione costituisce uno dei principali terreni di scontro tra repubblicani e democratici. Ad alimentare negli ultimi mesi i dissapori tra democratici e repubblicani, l'ipotesi della possibile regolarizzazione di 11 milioni di immigrati che vivono da anni nel paese senza documenti. Nel 1986 fu Ronald Reagan a fare un intervento simile, legalizzando quasi 3 milioni di clandestini residenti negli Usa. I democratici americani attendevano dall'inizio del mandato di Obama una riforma sull'immigrazione. Non solo le loro speranze erano state disattese, ma Obama è anche diventato il presidente che ha fatto più espulsioni, facendo rimpatriare oltre 2 milioni di clandestini. Questo gli è valso il soprannome di *deporter-in-chief*. Il Presidente ha anche annunciato modifiche al *DACA* (*Deferred Action for Childhood Arrivals*), il procedimento del 2012 attuato dal dipartimento della Sicurezza Interna degli Stati Uniti, che permette ai clandestini arrivati da bambini nel Paese di ritardare di almeno due anni l'espulsione (con la possibilità di rinnovo del permesso alla scadenza). Il *DACA* includerà gli immigrati clandestini entrati negli Usa prima del 2010, sarà possibile richiederlo dopo i 30 anni d'età e varrà per un minimo di tre anni.

La regolamentazione dell'immigrazione rappresenta uno dei punti principali nell'agenda del Presidente. Questi incontrando alla Casa Bianca, il **7 novembre**, i leader di entrambi gli

schieramenti al Congresso - dopo aver incassato la bruciante sconfitta alle elezioni di *mid-term* che ha consegnato sia il Senato che la Camera ai repubblicani - si è mostrato disponibile al raggiungimento di un accordo con i leader repubblicani proprio in relazione alla questione dell'immigrazione, prima di percorrere la strada dell'emanazione di un *executive order*.

Presenti al meeting i due leader dei repubblicani: l'attuale speaker della Camera, John Boehner, e il leader della minoranza del Gop al Senato, Mitch McConnell, che nei prossimi mesi (quando il nuovo congresso si insedierà) potrebbe diventarne il leader.

Probabilmente allo scopo di risvegliare un Congresso caratterizzato da un forte immobilismo, Obama ha inaspettatamente annunciato, nel corso di un messaggio televisivo trasmesso dalla Casa Bianca, il **20 novembre**, di voler proseguire il suo piano per la riforma dell'immigrazione, con il quale intende regolarizzare circa la metà degli immigrati illegalmente presenti negli Stati Uniti. Il Presidente degli Stati Uniti ha annunciato una serie di misure per cercare di contenere l'immigrazione illegale ai confini, dando la priorità alle famiglie e sottoponendo gli immigrati senza documenti ad una verifica dei precedenti penali e al pagamento delle tasse per consentire loro di risiedere temporaneamente negli Stati Uniti. Estensione del diritto al programma DACA (*Deferred Action for Childhood Arrivals*) ai giovani che sono arrivati negli Stati Uniti prima di compiere 16 anni e sono rimasti sul territorio Americano fino al 1 Gennaio 2010, estendendo il periodo del DACA e l'autorizzazione al lavoro da 2 a 3 anni.

Il programma annunciato da Obama prevede: 1)Diritto ai genitori di cittadini americani e di residenti permanenti che sono sul territorio statunitense dal 1 Gennaio 2010, di richiedere la *Deferred Action* e l'autorizzazione al lavoro per 3 anni, grazie al nuovo programma *Deferred Action for Parental Accountability*, purché superino l'analisi dei requisiti obbligatori. 2)Estensione del programma *Provisional waivers of unlawful presence* alle mogli e ai figli di coloro che risiedono permanentemente negli USA in modo legale e ai figli dei cittadini americani. 3)Modernizzazione, miglioramento e chiarimento dei programmi per immigranti e non-immigranti per far crescere l'economia e creare nuovi posti di lavoro. 4)Promozione dell'istruzione ai cittadini e ai residenti permanenti e possibilità per i richiedenti di utilizzare carte di credito per pagare la tassa di candidatura.

Novità rilevanti si sono registrate anche in relazione alla gestione degli alti funzionari il **1 dicembre** Barack Obama ha licenziato il numero uno del Pentagono, l'ex repubblicano veterano della guerra del Vietnam Chuck Hagel, capro espiatorio perfetto per scaricare le responsabilità della fallimentare guerra in Iraq e Siria contro lo Stato Islamico (IS) e per l'atteggiamento assunto nel corso della crisi ucraina.

Per quanto concerne il potere di nomina attribuito dalla Costituzione al Presidente, al **20 novembre** il numero complessivo di giudici nominati e in attesa della conferma del Senato è di 290, inclusi due giudici della Corte Suprema degli Stati Uniti, 53 giudici delle Corti di appello degli Stati Uniti, 233 sono invece i giudici nominati per le corti distrettuali ed, infine, due giudici delle corti statali del commercio internazionale. Si registra, pertanto, un certo attivismo dell'amministrazione in controtendenza rispetto a quanto segnalato dalla dottrina in passato, quando era stato denunciato l'elevato numero di incarichi giudiziari vacanti.

Sul piano della politica estera il **9 novembre** Barack Obama ha ordinato l'invio di un nuovo contingente militare, fino a 1.500 soldati, in Iraq e ha chiesto al Congresso altri 5,6 miliardi di dollari per finanziare la lotta allo Stato Islamico. Con questa decisione verrà quindi quasi raddoppiato il numero dei militari americani tornati in Iraq, che arriverà a 2.900. La decisione giunge all'indomani della schiacciante vittoria elettorale dei repubblicani che hanno riconquistato il controllo dell'intero Congresso anche con una campagna dagli accenti particolarmente aspri in relazione all'incisività dell'azione intrapresa contro lo Stato islamico. A gettare nuove ombre sulla reazione degli Stati Uniti al terrorismo internazionale è la pubblicazione, il **3 dicembre**, del rapporto della Commissione Intelligence del Senato che non ha mancato di suscitare aspre polemiche in seno alla stessa amministrazione Obama. Il segretario di Stato John Kerry aveva, infatti, proposto di ritardare la distribuzione dei risultati dell'inchiesta, preoccupato delle possibili reazioni al di fuori dei confini degli Stati Uniti. A tal proposito, la Casa Bianca determinata a rendere pubblico il rapporto, ha provveduto a predisporre tutte le misure necessarie a garantire le giuste precauzioni di sicurezza per il personale impiegato all'estero. Nelle intenzioni dell'amministrazione Obama vi è la speranza di poter guadagnare nuova credibilità sul piano interno ed internazionale, abbracciando totalmente il principio della trasparenza. I rappresentanti della CIA e dell'ex-Amministrazione Bush continuano a criticare molte delle conclusioni del rapporto, a partire dall'idea che le tecniche di interrogatorio rafforzato non abbiano mai portato a informazioni cruciali nella lotta contro al Qaeda.

Ma l'azione in politica estera dell'amministrazione Obama è dominata in questi mesi soprattutto dall'avvio della normalizzazione dei rapporti tra Cuba e Stati Uniti, annunciata dai leader politici dei due Paesi il **17 dicembre**, giornata destinata a passare alla storia. Un primo segnale di ripresa delle relazioni sarà la riapertura delle ambasciate. Washington e L'Avana non hanno relazioni diplomatiche e gli Stati Uniti hanno mantenuto un blocco commerciale sul paese caraibico per oltre 50 anni. La decisione di Obama imprime una svolta alle relazioni tra i due Paesi e rappresenta un monito al Congresso per uscire dal suo immobilismo.

CORTI

UNA CORTE SUPREMA ALLA RESA DEI CONTI: TRA MATRIMONI OMOSESSUALI E DIRITTO DI VOTO DELLE MINORANZE

Il nuovo termine della Corte Suprema è stato inaugurato il **6 ottobre**. La questione sulla quale una pronuncia della Corte è stata maggiormente attesa è il matrimonio omosessuale ed in particolare se l'*equal protection of the laws* contemplata dalla Costituzione invalida le disposizioni statali contrarie ai matrimoni tra persone dello stesso sesso. Negli scorsi mesi le corti del quarto, settimo e decimo circuito hanno annullato le previsioni che impedivano le unioni omosessuali in Utah, Oklahoma, Virginia, Indiana e Wisconsin. Il **29 settembre** i giudici hanno preso in considerazione sette istanze che contestano queste decisioni

decidendo il **7 ottobre** di non prenderle in esame, aprendo di fatto la strada alla legalizzazioni delle unioni omosessuali in almeno 30 Stati americani, più il *District of Columbia*. In effetti la decisione dei giudici della Corte Suprema, e quelle di molti tribunali minori che in questi anni si sono dichiarati a favore delle nozze omosessuali, disattendono i referendum che in molti Stati americani sono stati votati per sbarrare il passo ai diritti gay. La maggioranza dei cittadini di uno Stato possono essere contrari ai matrimoni dello stesso sesso, hanno spesso ripetuto i giudici in questi anni, ma il volere della maggioranza non può comunque significare la negazione dei diritti costituzionali e la discriminazione davanti alla legge. In molti casi, come per esempio per la sentenza storica della Corte Suprema del 2013, i giudici non si sono dichiarati a favore o contro le nozze gay, ma soltanto sul fatto che fosse incostituzionale negare agli omosessuali in coppia quei benefici federali riconosciuti agli eterosessuali.

Altri importanti casi sono stati portati all'attenzione dei nove togati *Heien v North Carolina*, *Holt v Hobbs*, che coinvolge un uomo dichiarato colpevole di aver reciso la gola della propria fidanzata e di aver minacciato l'incolumità delle figlie dell'ex Presidente George W. Bush, *Zivotofsky v Kerry* dove ad essere chiamato in causa è il Segretario di Stato e il suo Dipartimento che negano alla famiglia di un bambino di 11 anni, cittadino americano, nato a Gerusalemme di scrivere sul proprio passaporto “nato in Israele”, per mantenere la tradizionale linea di neutralità adottata dal governo. Il **12 novembre** è stata invece la volta della questione del diritto elettorale delle minoranze nell'esame del caso *Alabama Legislative Black Caucus v Alabama*, in occasione del quale i giudici sono stati chiamati a pronunciarsi sulla legittimità della ridefinizione dei collegi elettorali operata nel **2012** dalle autorità dello Stato dell'Alabama allo scopo di includere una grande fetta della popolazione afroamericana in distretti determinati attraverso la prassi distorsiva del *gerrymandering*.

Sono tuttavia i casi in cui è coinvolto il Presidente a suscitare maggiore interesse. L'amministrazione Obama si è trovata ancora una volta nel mirino delle corti. Un giudice federale della Pennsylvania ha emesso, il **16 dicembre**, una sentenza che dichiara incostituzionali le azioni esecutive del Presidente relative alla riforma dell'immigrazione, laddove prevedono per milioni di immigrati clandestini la possibilità di evitare l'espulsione dal Paese. La sentenza non ha ancora dispiegato i propri effetti ed è controverso se essa realmente ostacolerà in futuro l'emanazione da parte del Presidente degli annunciati *executive orders* in materia di immigrazione. Il giudice della Pennsylvania ha sottolineato la sistematica violazione da parte del Capo dello Stato della separazione dei poteri, mettendo in atto un sistematico e rigido procedimento per la determinazione degli immigrati in possesso dei requisiti per soggiornare definitivamente nel Paese che non tiene in alcun conto la legislazione esistente approvata dal Congresso.

FEDERALISMO

EFFETTI DELLA LEGALIZZAZIONE DEL *SAME SEX MARRIAGE*

La sentenza della Corte suprema dispiega i suoi effetti in una serie di Stati del Sud e del Centro del Paese, tradizionalmente roccaforti dei repubblicani, da sempre attestati su posizioni conservatrici e a difesa della tradizione e che si vedono ora costretti ad accettare la soluzione imposta dai giudici di Washington che di fatto aprono ad una legalizzazione delle unioni tra persone dello stesso sesso.

FENOMENO PARTIGIANO E PARTITI POLITICI. A PROPOSITO DI ALCUNE RECENTI PUBBLICAZIONI IN TEMA DI PARTITI *.

di Simone Ferraro **

Nel linguaggio corrente i partiti politici tendono a giustificare il mancato raggiungimento dei propri obiettivi programmatici ricorrendo a concetti diversificati come quello di transizione o di crisi. La corrispondenza ai fatti di queste affermazioni può essere legittimamente messa in dubbio se riferita a particolari periodi storici; assume al contrario una diversa validità se utilizzata per evidenziare come i partiti, tra continuità e rottura, siano essi stessi il motore e gli agenti di questa transizione o crisi.

Scopo di questa rassegna è illustrare come sebbene sia possibile dare molteplici interpretazioni alle tendenze riguardanti la formazione e le trasformazioni dei partiti politici, si possa giungere comunque ad un comune punto d'arrivo. L'occasione viene offerta dalle riflessioni recentemente operate in alcune recenti pubblicazioni in tema di partiti da Damiano Palano, nel campo della Storia delle dottrine politiche, da Massimiliano Gregorio, nell'ambito della Storia del pensiero costituzionalistico e del Diritto costituzionale, e infine, da Salvatore Bonfiglio nell'ambito del Diritto costituzionale italiano e comparato.

Il partito politico, oggetto di queste pubblicazioni, viene trattato in maniera strettamente funzionale alla descrizione del processo di istituzionalizzazione delle forze sociali o dei partiti politici all'interno dell'ordinamento giuridico positivo dello Stato contemporaneo ¹.

Inizio con l'esame degli elementi che a tal fine ritengo maggiormente significativi all'interno della monografia di Damiano Palano *Partito* ².

L'opera raccoglie la difficile sfida di condensare in poco più di 250 pagine più di due millenni di storia del pensiero occidentale riguardante le invariabili sequenze polemiche riscontrabili sia nei legami politicamente connotati all'interno delle comunità per il perseguimento di obiettivi privi di uno scopo generale, che nell'ambito delle istituzioni politiche; ovvero le esigenze, presenti in ogni epoca, nate dalle istituzioni sociali e gli specifici rapporti di aggregazione "in merito all'allocatione autoritativa dei valori" ³. Solo queste ultime sono in grado di far emergere nella società i partiti, "prodotto tipico dell'organizzazione politica nell'età contemporanea" ⁴, e di superare in questo modo la mera condizione di *parti* in lotta.

* D. Palano, *Partito*, Bologna, il Mulino, 2013; M. Gregorio, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2013; S. Bonfiglio, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, Bologna, il Mulino, 2013.

** Dottorando in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate - Università "Sapienza" di Roma

¹ Riguardo al fenomeno partigiano ed al partito nell'ambito della politicità si v. F. Lanchester, *Dal "grande partito" al "piccolo", rispettabile e regolato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2014.

² Cfr. D. Ragazzoni, *Recensione a Damiano Palano, Partito*, Bologna, il Mulino (collana: Lessico della politica), 2013, pp. 257 (pubblicazione disponibile on-line su: <http://eprints.sifp.it/359/>).

³ F. Lanchester, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 26 nota (14).

⁴ Che con la costruzione della nuova entità "Stato" vedranno in Italia – durante il processo di liberazione nazionale e di formazione dello Stato unitario- il rapido alternarsi di partiti risorgimentali, post-risorgimentali, movimenti socialisti, cattolici e nazionalisti, e la loro evoluzione attraverso il passaggio della Monarchia liberale nel "macinino" rappresentato dai due

Utilizzando la metafora dei “cerchi concentrici” per l’ampiezza del suo taglio questo libro può essere definito come l’anello in grado di comprendere, integrandoli, gli argomenti presenti negli altri due volumi, rappresentandone una loro premessa.

Le scansioni temporali proposte (Antichità; Medioevo; Età moderna; Età contemporanea ⁵), dando conto delle distinzioni susseguitesì tra *parti* e *fazioni* nella formazione dello Stato contemporaneo, rendono intellegibile il quadro concettuale dei problemi contemporanei della rappresentanza.

Superata l’esposizione, compiuta nel primo capitolo, sulle parti politiche nel mondo antico ⁶, è nel secondo capitolo, con la descrizione delle tensioni fra le rivendicazioni delle *partes* e la necessaria unità del *populus* cristiano, che è possibile incontrare l’ingresso del termine partito, nonostante l’accezione teologica, nel linguaggio europeo. Riporto questo passaggio soprattutto per evidenziare come in esso si possano riscontrare i cardini della dottrina della *sanioritas*, per la quale viene accettata l’esistenza all’interno della supposta totalità di una *sanior pars* alla ricerca di un dialettico equilibrio con la sua *maior pars*.

Dopo aver descritto quelle che potrebbero essere definite come le radici teoriche di questo rapporto di sostituzione – il cui raffinarsi viene illustrato con la descrizione delle vicende legate al mondo medievale e rinascimentale italiano- nel quarto capitolo vengono delineate le trasformazioni che permetteranno alle *fazioni* di perdere progressivamente quella che dall’autore viene definita come una perdurante “sinistra fama”. La data indicata per l’inizio di questa trasformazione è il 1645, quando, a tre anni dall’inizio della “prima rivoluzione”, il Parlamento inglese votò una riorganizzazione dell’esercito, il c.d. *New Model Army*, sviluppatasi intorno al nucleo originale delle unità di cavalleria pesante formate da Oliver Cromwell all’inizio della guerra civile ⁷. Anticipazione non tanto di quello che sarà il *Partito parlamentare* descritto da Maurice Duverger ne *I sistemi politici* ⁸ quanto piuttosto del *Partito rivoluzionario*. La scelta di questa data nasce dal voler individuare un inizio al processo evolutivo di formazioni capaci di porre in essere “un’organizzazione politica di massa, dotata della forza materiale (anche sotto il profilo militare) indispensabile per la vittoria della rivoluzione” ⁹; di rappresentare, utilizzando l’ossimoro presente nel titolo del secondo volume di questa rassegna, una *Parte totalizzante* dello stesso Stato. Nello stesso capitolo, alla doverosa rassegna degli autori alle cui felici intuizioni ancora oggi le dottrine politiche sono debitrice (Burke, Hobbes, Hume, Locke, Bolingbroke), viene affiancata l’attenzione per i violenti rivolgimenti nel rapporto tra organizzazione del potere e libertà; questo *fil rouge* continua per tutto il quarto capitolo in un crescendo che vede nel quinto

conflitti mondiali. Si v. Vallauri, *Lineamenti di storia dei partiti italiani*, Roma, Bulzoni, 1971, pp. 15 ss. Cfr. P. Pombeni, *Partiti e sistemi politici nella storia contemporanea, 1830-1968*, Bologna, il Mulino, 1994.

⁵ Periodizzazione significativamente conclusa da una “appendice” nella quale vengono tracciate delle prospettive per la definizione di un ripensamento critico, come risposta a moduli interpretativi incapaci di comprendere la realtà attuale ed i possibili futuri scenari *oltre il partito* - con un capitolo denominato non casualmente come *Tiranni senza volto*.

⁶ Si confida nella comprensione dell’autore per questa lacuna che spero non infici la sistematicità dell’esposizione. Essa nasce da due considerazioni: la coscienza dei miei limiti; il fatto per cui serietà voglia che prima di accostarsi a qualsiasi interpretazione del passato sia necessario conoscerne accuratamente i fatti accaduti, gli uomini vissuti, le idee messe in circolazione. Si è voluto in questo modo evitare i rischi nati da una possibile utilizzazione fuori dal loro contesto di concetti strettamente legati ad un’epoca: prospettiva modernizzante che potrebbe deformare le specificità delle singole esperienze storiche.

⁷ Cfr. F. Lanchester, *Dal “grande partito” al “piccolo”, rispettabile e regolato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2014, pp. 5 ss.

⁸ M. Duverger, *I sistemi politici*, Roma-Bari, Laterza, 1978, pp. 237 ss.

⁹ D. Palano, *op. cit.*, p. 117.

il suo apice, dove i diversi accenti con cui è possibile interpretare gli aspetti della dinamica sociale sono calati nel contesto francese e nella storia della sua rivoluzione.

Le riflessioni di Palano, calate nella storia delle dottrine politiche, si possono ricollegare a quelle operate nella storia del pensiero costituzionalistico da Massimiliano Gregorio nella ricostruzione storica del fenomeno partitico. Gregorio in *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento* affronta difatti gli argomenti (l'avvento delle masse all'interno dello Stato liberal oligarchico; il passaggio dallo Stato-partito alla democrazia dei partiti; i rapporti tra partito e movimenti; la degenerazione "partitocratica") trattati da Palano.

Questo secondo volume si caratterizza per la specificità della comparazione diacronica e per come la stessa emerga nel modo in cui il rapporto tra Stato e società è trattato. La letteratura sull'argomento dei due secoli sottoposti ad analisi viene suddivisa in tre macro-aree (l'età liberale; il regime fascista; l'Italia repubblicana), offrendo una narrazione assimilabile ad una dialettica metodologia argomentativa. Ma l'elemento dirimente per la comprensione del testo è individuabile, oltre che nella continuità personale degli stessi interpreti del diritto descritti nel volume, nel "tormento teoretico" spiegato sin dalla sua introduzione: l'alternarsi, tra "divaricazioni" ed "avvicinamenti", del destino della giuspubblicistica da quello dei partiti.

La spiegazione risulta quindi illuminante per la sua linearità. Essa può inoltre essere facilmente comprensibile nell'osservazione della situazione italiana al termine degli anni '60 del secolo XX. Se, da un lato, a far spostare l'andamento di questo "pendolo" furono le ritrosie degli attori politici a voler considerare la legge fondamentale dello Stato non un semplice "patto di convivenza" ma una vera e propria norma giuridica, dall'altro, ad operare una spinta uguale e contraria, provvide il mancato riconoscimento di come l'autoreferenzialità dei partiti minasse lo stesso modello costituzionale democratico, venendo esso a basarsi sulla "primazia della politica" e sulla "centralità della componente politico-rappresentativa".

Il tratto che maggiormente differenzia questi primi due volumi è nell'attenzione rivolta dal Gregorio alle singole chiavi di lettura del fenomeno partitico. Esempio di ciò è l'utilizzo dei concetti operativi di *partito parlamentare*¹⁰ nella prima parte del volume, *regime ed indirizzo politico*¹¹, e *costituzione materiale*¹², nella seconda, e di *democrazia e pluralismo*¹³ nella terza.

Collocabile "a valle" dei due precedenti volumi, l'ultimo dei testi presi in considerazione è l'opera di diritto positivo, basata sulla storia costituzionale, di Salvatore Bonfiglio, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*.

¹⁰ Termine sintomatico della dinamica che investe il ruolo del partito: da strumento per la divisione della classe di governo all'interno di una Assemblea, a mezzo per rendere possibile la partecipazione all'interno della società civile e politica M. Gregorio, *op. cit.*, pp. 33 ss.

¹¹ La coppia concatenata dalla medesima linea sintagmatica, è in grado di offrire spunti per la comprensione di come la "questione sul metodo" allora proposta possa essere interpretata come un aspetto del più generale ripensamento delle categorie e degli orizzonti disciplinari che investe la scienza giuridica nel momento in cui essa dovette accettare la condizione per cui la trasmissione della volontà politica tramite il partito, dalla sfera sociale a quella statuale, fosse stata monopolizzata da uno suo specifico settore: la parte di società che intendeva farsi essa stessa Stato. M. Gregorio, *op. cit.*, pp. 180 ss, e p. 272.

¹² La comprensione della precedente "coppia", e di come i programmi delle singole compagini politiche trovino un accordo sostanziale ed effettivo nel dialogo tra il partito di governo ed i partiti di maggioranza ed opposizione, non può che apparire "monca" qualora non si prendesse in considerazione il fine politico specifico del "Tipo di Stato" che si intende realizzare. C. Mortati, *Forme di governo. Lezioni*, Padova, Cedam, 1973, pp. 427 ss.

¹³ Qui intesa essenzialmente come primazia della persona umana, sia come singolo che all'interno delle formazioni sociali dove essa trova il suo pieno sviluppo, in una visione che vede nei partiti il riflesso dell'organizzazione stessa della democrazia. M. Gregorio, *op. cit.*, pp. 297 ss.

In essa si propone una differente accezione di continuità, ovvero di cosa rimanga dei partiti dopo le alterazioni arrecate dagli sviluppi devianti della prassi alla norma originariamente formulata per permettere ai cittadini, *attraverso* i partiti, il concorso alla determinazione della politica nazionale, “base degli indirizzi politici affidati alla maggioranza e ai governi”¹⁴.

Se l'utilizzo degli strumenti offerti dalla storia delinea un quadro sovrapponibile a quello presente negli scritti di Palano e Gregorio, è nell'attenzione ai dati offerti dal diritto comparato e dal diritto positivo che esso se ne discosta. Ciò emerge soprattutto nel capitolo dedicato ai partiti politici ed alla “qualità della democrazia”¹⁵, nei paragrafi relativi all'ordinamento statunitense ed alle esperienze costituzionali che nel secondo dopoguerra si trovarono a dover affrontare la sfida di proteggere non solo i partiti all'interno del processo democratico ma la stessa democrazia dalle forze politiche.

Il testo offre una prospettiva sulle possibili future riqualificazioni degli odierni strumenti di partecipazione, operate sulla base dell'assunto per cui la democrazia *dei partiti* e *dentro i partiti* siano due aspetti della medesima cura, qualora si volesse diagnosticare una degenerazione degli stessi.

Chiudo questo ideale simposio, dialogo sopra “i due massimi sistemi” rappresentati dalle concezioni “stato-centriche” e “partito-centriche” del potere politico, con poche e semplici conclusioni. I partiti politici sono un elemento necessario all'interno dell'odierno Stato costituzionale; ma al pari di altri elementi politici, l'elemento partitico con la sua struttura, pur essendo in concreto idoneo a influenzare la funzionalità delle forme di governo¹⁶, non è oggi un elemento sufficiente per la classificazione delle sue possibili varianti¹⁷. Ciò appare evidente se si confrontano i rapporti tra i supremi organi costituzionali in relazione alla funzione di indirizzo politico¹⁸ con il ruolo svolto dai partiti politici all'interno del circuito democratico della rappresentanza. La natura degli attuali partiti¹⁹ è in grado di permettere che ciò non debba segnare una diminuzione del loro valore e del loro ruolo, ma contribuisca alla diffusione della consapevolezza di come una “costruzione istituzionale equilibrata” e “l'individuazione di regole capaci di incidere sulle funzioni pubblicistiche dei partiti, nell'ambito del circuito delle votazioni pubblicistiche”²⁰, possa rappresentare per lo Stato la possibilità di intervenire con forza laddove la fine della “Repubblica dei partiti” abbia lasciato unicamente desolanti macerie.

¹⁴ S. Bonfiglio, *op. cit.*, p. 10.

¹⁵ S. Bonfiglio, *op. cit.*, pp. 75 ss.

¹⁶ G. Amato, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna, il Mulino, 1986, p. 69. S. Bonfiglio, *Le forme di governo e i partiti politici. Riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Milano, Giuffrè, 1993, p. 161 per cui: “I partiti politici (...) esercitano in modo continuativo e diretto sulla forma di governo un potere d'influenza che dà vita a regole convenzionali operanti negli spazi vuoti di una costituzione e in grado anche di determinare alcune sue modificazioni tacite, nell'ambito del “regime” (...)”.

¹⁷ Per quanto riguarda il riconoscimento del superamento del partito politico come criterio base della classificazione costituzionalistica delle forme di governo e la sua sostituzione con quello indefettibile dell'equilibrio e della separazione dei poteri. Si v. F. Lanchester, *Leopoldo Elia e la tradizione giuspubblicistica a “La Sapienza”*, in *La “Sapienza” del giovane Leopoldo Elia (1948-1962). Atti del Convegno, Roma 27 marzo 2014*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 27 ss.

¹⁸ C. Mortati, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, Cedam, 1973, pp. 4 ss.

¹⁹ La quale prescinde dalla loro capacità di esprimere all'interno delle assemblee rappresentative una reale disciplina di gruppo. Differenze in questa attitudine appartengono difatti ad aspetti propri della fisiologia parlamentare e della dinamica dell'alternanza tra compagini governative.

²⁰ F. Lanchester, *Dal “grande partito” al “piccolo”, ma rispettabile e regolato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2014, p. 14.

G. DORIA, *Bicameralismo e federalismo. Analisi dei modelli di relazione* (con Prefazione di F. Lanchester), Roma, Carocci, 2014, pp. 200.

Nel tempo sono fioriti diversi studi su argomenti ormai considerati classici del diritto pubblico comparato, campi ‘arati’ come il bicameralismo e il federalismo, e occasionalmente non sono mancate riflessioni sulla connessione tra i due argomenti.

Lo studio di Giancarlo Doria, qui analizzato, spicca però per l’originalità della sua impostazione. Il motivo è soprattutto uno, e l’autore lo spiega esplicitamente in questo lavoro che – come ricordato nella Prefazione di F. Lanchester- costituisce pubblicazione di una tesi di laurea discussa nel 2006. A Doria non interessa produrre un’analisi della evoluzione storica degli assetti parlamentari a due Camere in relazione al federalismo, né una rappresentazione, condensata in un’immagine sincronica, di aspetti tecnici di alcune tra queste istituzioni sul piano normativo e su quello della prassi (eppure anche su questi punti si sofferma a più riprese, con esattezza, dove lo ritiene opportuno in relazione allo scopo della ricerca).

Quello che gli preme è la ben più impegnativa sfida di fornire una compiuta giustificazione teorica del bicameralismo, ricostruirne insomma la *ratio*, che però, non essendo riducibile a unità – come Doria rileva presto- va rintracciata semmai in una pluralità di *rationes*; e su questo si tornerà. In proposito, si vuole dare la parola direttamente all’autore, laddove egli (p. 42) così giustifica l’impervio compito autoassegnatosi di giustificare sul piano teorico-astratto un istituto la cui genesi, come da lui riconosciuto, risiede soprattutto in esigenze pratiche di un momento concreto, sia pure con riproduzioni di tempo e di luogo, e dunque non programmate ‘a tavolino’: «[I]l legame fra storia dei fatti e storia delle idee non deve essere appiattito su un modello univoco: se quindi è necessario per onestà intellettuale affermare che la seconda è spesso debitrice della prima, non se ne deve concludere che essa ne è lo specchio fedele o che non si possano dare fenomeni di retroazione». Sembra che con retroazione vada intesa qui un’interpretazione *ex post*, retrospettiva, di fenomeni precedenti non frutto di una lucida programmazione, capace di decifrare con più profondità i fatti in un nesso tra causa ed effetto alla luce del quale si possano anche formulare eventuali predizioni (sebbene un’aspirazione in tal senso non sia chiaramente espressa nell’opera).

La constatazione, storicamente semplice ma non ovvia, per cui il bicameralismo sorge prima del federalismo – inteso quest’ultimo in senso moderno- convince Doria dell’opportunità di una disamina intorno alle forme di organizzazione bicamerale di tipo non o pre-federale. Questo è giusto sul piano metodologico se solo si consideri che i *framers* del federalismo avevano già a disposizione sistemi parlamentari a due camere come modello di riferimento, e dunque un’indagine su tali modelli, e la visione che se ne poteva avere, serve a mettere meglio a fuoco quale relazione, se ve n’era davvero una, essi intendessero instaurare tra federalismo e bicameralismo. A partire da questo dato prende avvio l’impostazione perseguita in tutto lo studio, quella per cui – che si tratti di ordinamenti federali o meno- il bicameralismo si fonda su due contrapposte *teorie*, ciascuna delle quali dà luogo nel tempo ad una molteplicità di *modelli*, così da poter impostare una griglia di interpretazione, soggetta a sua volta a complicazioni quando su di essa si va a innestare il federalismo.

Una teoria è quella definita “liberale-garantista”, per cui le istituzioni sono strumentali rispetto al fine di assicurare la libertà e l’individualità dei governati; rispetto a tale fine, il conflitto –

sembra doversi intendere tuttavia conflitto da circoscriversi *entro* le istituzioni- è da considerarsi anche positivo, in quanto limitazione del potere e dunque presupposto di maggiore libertà per i cittadini. La seconda è invece la teoria “democratico-rappresentativa”, entro la quale si postula al contrario esigenza di rappresentanza, non importa ora se di ordini, ceti, interessi, partiti, individui, al fine di comporre un conflitto che qui viene visto come inevitabilmente rischioso e negativo. Ciascuna di queste teorie, come accennato, presuppone una serie di modelli, vale a dire di articolazioni sul piano strutturale-organizzativo (senza contare il paradosso che strutture possono mantenersi immutate in tutto o in parte nello stesso momento in cui viene alterata la loro giustificazione teorica).

Già mettendo a fuoco il solo bicameralismo non federale vengono in evidenza otto modelli, quattro dei quali (ordinale; cetuale; corporativo; dialogico) sono da ascrivere alla teoria rappresentativa (non in tutti i casi democratica), mentre quattro (Costituzione mista; costituzione democratico-mista; doppia rappresentanza; governo diviso) vengono giustificati con la teoria liberale-garantista.

Il Parlamento inglese e successivamente britannico, fino all'allargamento definitivo del suffragio, è quello che meglio incarna i modelli ordinale e cetuale, i quali vengono contraddistinti con sottigliezza sul piano funzionale, pur essendo a lungo state pressoché impercettibili le mutazioni nella struttura dell'organo. Ciò per il fatto che, mentre nei primi secoli (dal XIII al XVI) era completamente assente un'idea di sovranità statale, e il consenso per l'imposizione fiscale andava richiesto ai singoli ordini di cui era composta la società (altrove conosciuti come stati generali), ciascun ordine restando per così dire ‘sovrano’ nel proprio ambito, in epoca successiva si passa al contrario ad una situazione in cui una sola camera, quella ‘bassa’, tende alla rappresentanza che possa aspirare ad essere considerata ‘generale’ mentre la camera ‘alta’ «rappresenta specifici interessi che debbono essere tutelati». La notazione, si accennava, è tanto più sottile quanto più si osservi che l'avvicinarsi dei due modelli si verifica nel solco di una impercettibile o comunque irrilevante discontinuità nella struttura istituzionale. E però la discontinuità si riscontra per l'affermazione di un concetto di sovranità tale per cui da un lato viene meno l'esigenza di rivolgersi agli ordini in quanto tali ai fini di chiedere consenso alla tassazione, e dall'altro, essendo la borghesia rappresentata in prevalenza ai Comuni ormai diventata la maggiore finanziatrice della spesa statale, si giustifica una prevalenza della relativa camera in materia fiscale fino alla esclusiva dipendenza da essa dell'esecutivo culminata con l'affermazione della forma parlamentare di governo.

A distanza di molto tempo, riproducono il codice genetico della teoria o giustificazione rappresentativa (in chiave democratica) i modelli definiti corporativo e dialogico. Qui siamo in epoca di democrazia parlamentare contemporanea, ma con la ripetizione dell'alterità rispetto alla camera popolare di un'assemblea non espressione neanche per approssimazione di questo principio. Nel modello dialogico ci si limita a stabilire l'esistenza di due camere come presupposto per un dialogo voluto «dalla filosofia politica contemporanea di orientamento democratico», dialogo razionale. Non è questione fondamentale, anzi pare decisamente secondaria, quella relativa al modo in cui debba essere composta la seconda camera. E' il dialogo in sé ad essere opportuno: «Perché una posizione possa entrare a far parte dell'agone pubblico è necessario non solo che essa sia effettivamente sostenuta da un singolo, ma anche che essa sia passibile di essere argomentata nell'ambito di una struttura dialogica razionale» (p. 63). Ben diverso il modello corporativo, che presenta analogie con l'arcaico modello ordinale

ma se ne distingue – oltre che, come ovvio, per la datazione storica – per il fatto che la seconda camera è chiamata a rappresentare ben definiti interessi sociali, economici o culturali del paese. Screditato soprattutto a causa delle sue compromissioni con il fascismo, nel quale pure non era nato, secondo Doria il modello corporativo di rappresentanza parlamentare è uscito sconfitto soprattutto per la capacità dei partiti politici di massa non tanto di contrapporvisi quanto di assorbirne le ragioni eliminandone la necessità.

Nell'ambito invece della visione liberale-garantista, il modello detto della Costituzione mista prefigura una struttura bicamerale del tutto simile a quella attuale ma appunto diversamente giustificata sul piano teorico: non si tratta di tutelare interessi particolari che sarebbero schiacciati se si procedesse a un mero calcolo per teste, ma di proteggere l'interesse dell'intero corpo sociale da una deriva tirannica che si avrebbe ove uno qualsiasi dei due criteri, quello democratico o anche quello aristocratico, dovesse prevalere in modo soverchiante. Il passaggio al modello della Costituzione democratico-mista è rilevante per il superamento dell'aristocrazia come classe i cui interessi vadano difesi nell'interesse generale, ma nella sua sostituzione con l'individuazione di "pochi e saggi" come individui capaci di stemperare i rischi derivanti dalle accese e mutevoli passioni dei "molti". Qui, nell'analisi di un modello ancora decisamente non federalista di bicameralismo, lampeggia un'intuizione i cui sviluppi sorprendenti potranno essere meglio compresi solo di seguito. L'elemento alternativo a quello democratico, i cui interessi vanno garantiti nell'interesse generale, in una realtà come quella degli Stati Uniti di fine 700 non può ovviamente essere quello di un'aristocrazia che non c'è. E allora, richiamando espressamente il pensiero di John Adams, esso si rinviene nella capacità di «pochi, grandi, ricchi uomini», ma forti anche di *wisdom and foresight*, di moderare le intemperanze di una camera popolare la cui legittimità era a questo punto in ogni caso indiscussa. Se questo era il ceto cui guardare come parte 'aristocratica' in senso letterale e aristotelico della società, gli strumenti per favorirlo in quest'opera consistevano in «nomine a vita, elezioni di secondo grado, mandati lunghi, piccolo numero di membri». Non pochi di tali accorgimenti suonano familiari a chi conosca almeno approssimativamente la forma di governo statunitense, ma è dubbio che ciò abbia qualcosa a che fare con il federalismo. Un'altra variante – e ormai siamo stabilmente nel mondo nordamericano – è quella data dal modello della doppia rappresentanza, dove la necessità non è quella di separare una rappresentanza dei pochi e dei saggi da quella indiscriminata, bensì di rappresentare diversamente il popolo: lo si fa con accorgimenti quali circoscrizioni di diversa ampiezza, elezioni non contestuali, differenze importanti nel numero dei componenti o anche attribuzioni differenziate. E infine il modello del governo diviso, applicabile secondo Doria anche a forme di governo parlamentari nonostante la denominazione, consistente nel fatto che la camera non è inserita nel circuito fiduciario e per ciò stesso può meglio controllare e soprattutto legiferare. Ed è proprio questo un elemento capace di introdurre elementi di dualismo in una forma di governo come quella parlamentare, fondata su una prospettiva monista.

Conclusa la griglia di interpretazione del bicameralismo non federale, l'autore passa a indagarne le possibili *rationes* federali. Qui però ritiene opportuno far precedere l'analisi teorica da una di tipo strutturale-istituzionale. In quest'ultima prospettiva, viene avviata una contrapposizione, che varrà per tutto il resto dell'opera come strumento ermeneutico delle varie esperienze, tra modello *ambasciatoriale* e modello *senatoriale* di rappresentanza degli enti federati. Il primo è quello che dà luogo a un modello definito *giuridico* di rappresentanza, riferito agli

apparati (Stato-apparato), agli enti esponenziali delle comunità; il secondo genera invece un modello puramente *politico*, e – scavalcando gli apparati- viene fatto valere direttamente nei confronti delle comunità territoriali di riferimento. Le differenze pratiche sono enormi, perché il modello giuridico-ambasciatoriale – erede delle diete medioevali- implica la necessità di un vincolo di mandato più o meno ferreo da parte degli enti di riferimento – e su queste ulteriori classificazioni Doria si diffonde minuziosamente- tale da far mettere in dubbio, come noto, che al riguardo si possa persino parlare di assemblee parlamentari; e per altro verso questo è l'unico in cui l'assemblea in questione possa essere considerata anche, sebbene non esclusivamente, organo esponenziale degli enti federati oltre che della federazione. Nel modello senatoriale, invece, non diversamente da qualsiasi altra assemblea politica, l'eletto forma in autonomia la propria volontà dovendo al massimo rispondere delle proprie scelte alle successive elezioni. Con acume però Doria si pone il problema di pervenire a giustificazioni teoricamente fondate alla distinzione tra camere effettivamente territoriali e altre con apparenze più o meno ambigue in tal senso ma che – come il Senato italiano finora- non trovino nei territori di riferimento altro che la funzione di necessità del tutto strumentale di circoscrizioni elettorali, risolvendosi poi il rapporto elettivo in uno di pura, indistinta rappresentanza della nazione. Nelle camere federali, è la conclusione, tale rapporto lega l'eletto sempre e solo ad una comunità di riferimento (anche se andrebbe rilevato che sul piano delle conseguenze pratiche una tale distinzione pare piuttosto sfuggente).

È evidente come, così stabilite le linee di divisione tra i due modelli, la prima forma di bicameralismo federale – ammesso che il *Bundesrat* sia una camera parlamentare, *querelle* a tutt'oggi non definita-, pur suggestiva per altri ordinamenti e auspicata con più che parziale successo per l'Unione europea, ad oggi si circoscrive solo ed esclusivamente all'esperienza della Germania, le cui radici internazionalistiche, con annesse conseguenze lessicali non insignificanti, vengono fatte risalire fino alla Dieta di Ratisbona. Le successive tappe che hanno condotto alla nascita e allo sviluppo convulso della statualità tedesca sono esaminate per concludere che persino nel *Parlamentarischer Rat* che prelude alla Repubblica di Bonn, pur a seguito di un confronto con il contrapposto modello senatoriale, vengono preservati istituti quali il vincolo di mandato, il voto in blocco e la composizione mutevole a rinnovi parziali.

Ma che cosa dire del secondo modello, quello senatoriale, diffuso nel mondo con varie modalità ma il cui archetipo indiscusso è quello del Senato federale degli Stati Uniti? Qui Doria smentisce seccamente la visione per cui la selezione dei senatori da parte delle legislature statali, fino al XVII emendamento del 1913, potesse assumere un significato in qualsiasi misura assimilabile o avvicinabile a quello ambasciatoriale del *Bundesrat* tedesco (e questa smentita non è priva di ricadute sulla natura realmente federale del bicameralismo americano, in altri termini sul fatto che il Senato USA sia da intendersi a tutti gli effetti come assemblea degli stati federati). Ciò in primo luogo perché lo status dei senatori fu da subito interpretato nel senso della loro totale libertà da qualsiasi vincolo giuridico formale o altra forma di *instruction* ad opera dei collegi elettorali di riferimento, eccezion fatta per maldestri tentativi operati da alcuni stati del Sud, rientrati per sempre in seguito alla sconfitta riportata da quegli stati nella guerra di secessione (e d'altra parte il mandato elettorale dei senatori, alquanto più lungo delle stesse legislature statali, avrebbe posto nel nulla ogni pretesa responsabilizzazione verso le stesse). Ma anche perché lo stesso criterio di elezione fu sempre inteso come uno di secondo grado in cui le legislature statali fungevano, per la selezione dei senatori, come collegi elettorali, al punto che lo

stesso XVII emendamento non è considerato una svolta politico-istituzionale ma solo la formalizzazione di un processo già concluso.

Esaurita la classificazione istituzionale, si passa a individuare modelli teorici del bicameralismo federale. Qui si tratta in realtà di riprodurre e applicare al federalismo contemporaneo le due teorie di fondo che già sono state chiamate a giustificare i precedenti assetti bicamerali. Applicata dunque a un ordinamento federale, la teorica liberale-garantista punta a limitare una centralizzazione eccessiva del potere politico *tout court* al fine di preservare la libertà e l'individualità delle singole comunità territoriali (e anche delle relative istituzioni) come garanzia per libertà e individualità dei singoli. La teoria democratico-rappresentativa, invece, mira a una configurazione dell'assetto federale capace di consentire agli enti federati di far sentire la propria 'voce', di contribuire cioè nella massima misura a vedere rappresentati i propri interessi in vista delle decisioni centrali le cui ricadute produrranno su di loro effetto. Dopo aver confutato la fondatezza di ricostruzioni internazionalistiche, pur ricorrenti, del modello bicamerale-federale nordamericano, l'autore fa coincidere la fase storica del federalismo duale con la teoria liberale-garantista; mentre fa ricadere nel modello della rappresentanza degli interessi la fase nota come cooperativa del federalismo con la relativa giustificazione democratico-rappresentativa. Non è del tutto innovativa, in effetti, l'interpretazione secondo la quale il ruolo di una camera federale cambi nel passaggio da un modello economico – e anche di 'costituzione economica' – liberale classico ad uno democratico-sociale. Anche con riferimento a Stati unitari e ordinamenti accentrati, infatti, il pensiero del diritto pubblico e costituzionale, tanto 'interno' quanto comparato, ha da tempo fatto notare quanto ciò comporti il depotenziamento dei Parlamenti a vantaggio degli esecutivi, insieme ad altri fenomeni quali la c.d. amministrativizzazione della legge. A ciò si aggiunge quanto rilevato da Doria, ovvero che l'affermazione dello Stato sociale favorisce l'instaurazione di un dialogo diretto tra esecutivi ai diversi livelli, che rischi di 'bypassare' i legislativi, ciò che non è privo di conseguenze sul ruolo del Senato americano.

Dove l'analisi di Doria pare alquanto più originale, e per certi aspetti provocatoria – per lo meno nei confronti di un 'senso comune' tanto diffuso nel mondo quanto abbastanza scontato e irriflessivo – è su un aspetto assai più profondo della relazione tra federalismo e bicameralismo, non solo negli Stati Uniti ma anche – per la loro capacità di irradiare il proprio modello – nel resto del mondo. Nelle pagine conclusive della propria trattazione, infatti, egli porta a compimento un percorso intellettuale di cui si erano solo intravisti alcuni bagliori di anticipazione in precedenza. Forte di cospicui argomenti e indizi storici, asserisce che il «bicameralismo federale» americano nasce in realtà su presupposti niente affatto federali. In primo luogo, l'esame dei *records* della Convenzione di Filadelfia mette in evidenza che i Padri costituenti avevano come punto di riferimento la Camera dei Lords britannica nella rappresentazione che ne veniva data da Montesquieu. Ancora più suggestiva e persuasiva appare l'argomentazione per cui erano già bicamerali, in grande maggioranza, le legislature degli stati appartenenti alla precedente debole Confederazione: e in essi, le ex-colonie, non c'era alcuna giustificazione di tipo federale. Secondo Doria, al centro del modello parlamentare – o meglio congressuale – americano va collocato il ben noto *Connecticut compromise*, rispetto al quale, a suo dire, la questione della rappresentanza 'al centro' degli stati federati era irrilevante se non del tutto assente. Il compromesso in questione, infatti, era unicamente mirato a risolvere la questione della rappresentanza paritaria o proporzionale nell'istituzione rappresentativa

federale. A ben vedere, però, la soluzione della disputa se il Congresso federale dovesse rappresentare in modo proporzionale rispetto alla popolazione degli stati membri – cioè, in realtà, paritario rispetto agli individui- ovvero in modo paritario rispetto alla dignità degli stati – e dunque dis-proporzionale e discriminatorio nei confronti degli individui- fu una soluzione incentrata intorno all'unica unità di misura politico-istituzionale che i *Founding Fathers* avessero a disposizione e potessero pienamente condividere, che era precisamente quella degli stati. E dalla constatazione che a tale 'metro', quello degli stati, sia stata assegnata una pari dignità incorporata nella rappresentanza paritaria, è difficile negare che vi fosse una qualche traccia, magari non pienamente consapevole o studiata a tavolino, di una concezione federale per lo meno del Senato, e dunque del bicameralismo.

È però altamente suggestiva l'aggiunta che Doria fa rispetto al processo di ratifica della Costituzione, dove i federalisti, allo scopo di respingere l'accusa loro rivolta di puntare a una riedizione in chiave americana della House of Lords, cominciano tardivamente ad appropriarsi dell'argomentazione del Senato come camera delle legislature statali. L'argomentazione *ex post*, qui attribuita ai Padri fondatori, è in realtà un tratto abbastanza comune a tutto il volume di Doria, cui si vorrà aggiungere una breve considerazione conclusiva. A parte alcuni passi riportati del *Federalist* di Hamilton, Madison e Jay, che in effetti possono dare adito a diverse interpretazioni, si deve convenire con l'autore in merito al fatto che «non si può negare che il Senato consentisse davvero la rappresentanza degli Stati: solo, questo non era il fine per cui esso era stato creato. Il che, alla lunga, ne avrebbe mostrato l'inservibilità a quello scopo».

È altresì inconfutabile che il Senato abbia dato prova nel corso della storia di tendere ad assumere «il ruolo di legislatore animato da una prospettiva nazionale molto più che federale», «in maniera paradossalmente opposta alla Camera, che ha invece in molte occasioni mostrato il suo profondo attaccamento agli interessi locali» (p. 172), di modo che si cade nell'alternativa per cui o il Senato è stato progettato a scopi federali, e in questi ha fallito, oppure ha avuto – come ha in effetti avuto- ottimo successo, ma solo come camera nazionale. Nelle pagine quasi conclusive del proprio lavoro, Doria fornisce una «ricomprensione teorica» in cui cita alcuni aspetti anomali del bicameralismo statunitense che indeboliscono ulteriormente una spiegazione rappresentativa – e dunque federale- del Senato e del bicameralismo. Tra questi, accanto all'elevata durata del mandato, al rinnovo parziale, al bicameralismo largamente paritario, colpisce l'esattezza del riferimento al procedimento di revisione costituzionale, dove non si comprenderebbe, se il Senato fosse stato interpretato da subito come la camera di rappresentanza degli stati, perché mai la Costituzione abbia imposto una «ratifica» delle revisioni da parte di una maggioranza qualificata così elevata di legislature degli stati membri (e considerazioni analoghe valgono con riferimento ad alcune competenze nel giudiziario e al ridotto numero di membri).

Si diceva dell'argomentazione *ex post* in Doria. In effetti tutto il volume in discussione è attraversato da un'ansia di fornire spiegazioni ultime, generalizzanti, in altri termini teoriche, a fatti avvenuti in precedenza, in un passato spesso remoto. L'impegno profuso è sostenuto da una conoscenza teorica e da un'erudizione notevole per uno studente che si accinge a discutere una tesi di laurea e forse non solo per lui; ma è poi sorretto in autonomia da un ingegno che sembra, senza esagerazione, esulare dal comune per la capacità di isolare e portare a sintesi modelli definiti in modo stringente eppure in modo problematico e mai dommatico, il tutto – ciò che non guasta- in un linguaggio, seppure non facile, limpido e assolutamente inattaccabile

sul piano formale. Questa aspirazione alla teoria in senso alto – quasi *esprit de géométrie*- porta appunto a fornire degli elementi di «ricomprensione» di fatti già avvenuti, anche molto tempo di distanza, benché non sembri puntare ad elementi di determinismo, prescrittività o predizione per il futuro.

Due notazioni a margine. Doria affronta con finezza anche l'argomento 'inerziale' del bicameralismo, legato semplicemente al fatto che le sue istituzioni – ma il discorso potrebbe essere esteso ad altre- si autogiustificano semplicemente *perché sono esistite*, ma sembra un po' svalutativo nei confronti dell'argomento stesso, relativo all'autoconservazione, che invece – secondo chi scrive queste righe- possiede una discreta consistenza. Poi affronta il tema dei partiti politici e della loro organizzazione di massa, i quali hanno senz'altro travolto le istituzioni pubbliche mutandone il significato, e questo vale anche per bicameralismo e federalismo, come egli osserva con piena esattezza. Ma nel riferire questa osservazione al Senato americano, corredata da quella per cui l'influenza dei partiti sulle istituzioni è tanto più forte quanto più il sistema stesso dei partiti sia più strutturato e centralizzato – ciò che esattamente è avvenuto negli Stati Uniti meno che altrove- non arriva a una compiuta definizione della questione, a partire dal fatto che il Senato statunitense è certamente una camera composta in genere di fortissime personalità, ma è anche una camera in cui l'elemento partitico gioca in modo evidente e innegabile ad ogni tornata elettorale.

Di tutto questo e di molto altro sarebbe stato interessante discutere con Giancarlo Doria, ma questo non sarà mai più possibile. La malattia, un destino indifferente e crudele, lo ha privato in modo troppo prematuro della vita e del successo che avrebbe meritato.

Jan Sawicki

O. BEYDON, *Introduction à la pensée juridique chinoise* (Introduzione al pensiero giuridico cinese), 1^a ed., Bruxelles, Editore Larcier, 2014, pp. 616.

L'economia cinese ha avuto una fortissima crescita iniziata con l'inaugurazione di un nuovo corso di riforme economiche accompagnata progressivamente dall'apertura del mercato alle economie internazionali. L'adesione della Cina all'Organizzazione Mondiale del Commercio (2001), in aggiunta, ha contribuito a rafforzare la capacità di mantenere elevati tassi di crescita e favorito un continuo e sostanziale incremento del giro d'affari delle banche nazionali cinesi negli ultimi anni. Più che un partner strategico della politica estera, la Cina è un importante partner economico dell'Unione europea: entrambi sono due dei più grandi «commercianti» del mondo.

In questa nuova economia saranno le informazioni, la conoscenza ed il fattore tempo a costituire l'elemento in grado di determinare i vincitori ed i perdenti nell'attuale contesto mondiale. Non si tratta semplicemente di spingere in avanti le frontiere della conoscenza; si tratta di ricercare i migliori impieghi ed utilizzazioni di tutti i tipi conoscenza in ogni attività coinvolta. È necessario non solo conoscere, e conoscere molto, ma soprattutto essere in grado di imparare. In linea teorica, ciò implica che, per poter stabilire relazioni economiche internazionali affidabili e durevoli occorrerebbe, al di là di un quadro giuridico-normativo adeguato, una buona conoscenza da parte dei partners sui sistemi giuridici coinvolti. Ciò comporta una vera e propria corsa verso la conoscenza strategica dei mercati e degli strumenti normativi e finanziari regolatori, in cui i vincitori risulteranno coloro in grado di capire più precisamente quando sia il momento giusto di apportare dei cambiamenti, di reinventarsi.

Il libro «*Introduction à la pensée juridique chinoise*», del Prof. Olivier Beydon, viene a facilitare ed introdurre i lettori nella comprensione del «pensiero giuridico cinese». Il suo lavoro di ricerca è stato strutturato a partire da un'introduzione e due titoli; il primo titolo parla del fondamento giuridico confuciano, mentre il secondo titolo tratta dell'influenza del taoismo e del moismo nei rapporti giuridici. Beydon è dottore di ricerca in Diritto presso l'Università di Parigi I e LL.M. all'Università di Harvard; durante la sua carriera accademica ha maturato un'ampia conoscenza del pensiero giuridico cinese, grazie anche all'esperienza acquisita nel ruolo di ricercatore in diverse istituzioni orientali come, ad esempio, l'Università di Pechino ed l'Università Nazionale di Taiwan; ha lavorato anche presso il Centro di Studi Giuridici dell'Asia Orientale dell'Università di Harvard.

La ricerca di Beydon non è stata svolta per descrivere l'ordinamento normativo cinese che, a proposito, è tradizionalmente scritto, come succede ai sistemi giuridici di ispirazione romano-germanica. Dalle sue considerazioni, appare evidente che la conoscenza della legge non svelerebbe la realtà del sistema giuridico cinese, essendo comunque un punto di riferimento. Beydon ha stabilito un rapporto tra le dottrine confuciana, taoista e moista e la società, la politica ed il diritto imperiale cinese, passando per lo Stato repubblicano fondato nel 1911, arrivando alla modernità, per rivelare ancora una viva influenza della sapienza orientale sulla giurisprudenza e la legislazione contemporanea attraverso un orientamento delle norme

centrato sull'idea di «flessibilità». Vorrebbe dire che il diritto cinese non si identificherebbe con la legge ed il momento interpretativo non si risolverebbe nella esegesi del testo, ma in attenzione alla tradizione, ai costumi o ad una filosofia di vita in quanto mezzo di applicazione, in cui la imperatività non è attribuita dai cinesi alla volontà divina; la forza concreta ed immediata promana tutta quanta, secondo il pensiero giuridico cinese, dall'autorità umana. Il ruolo di queste dottrine orientali, a sua volta, sarebbe quello di esprimere un modello di vita, raccontando una storia o attraverso la narrazione di un evento; una filosofia dell'arte di vivere che cercherebbe una possibilità di condurre la vita in maniera più riflessiva, evitando di lasciarsi vivere in maniera inconsapevole: un modo di pensare e di vivere prodotto dall'uomo per gli uomini.

Tale strategia comporta uno spostamento essenziale che ha lo scopo di fare cogliere come imperativo un genere di vita; uno stile di condotta rispetto al potere ed agli altri uomini. Esso esprimerebbe una realtà pregiudiziale della sfera dei rapporti e dei valori sociali cinesi, ossia, una realtà metagiuridica non solo preesistente all'ordinamento giuridico-normativo vigente, ma addirittura, per così dire, esterna a tale qualificazione. Nel pensiero giuridico cinese, molti dei valori incontrerebbero la loro forza nel rispetto della tradizione sia al momento di colmare le lacune dell'ordinamento (funzione integrativa) sia per dare un fondamento agli istituti (funzione costruttiva), o per indirizzare il legislatore (funzione programmatica), in modo tale che il passato strutturerebbe il presente per mezzo di credenze e sentimenti collettivamente condivisi. Tutto ciò è una singolarità molto lontana dalla concezione normativa che domina i paesi di tradizione romano-germanica. Gli stati occidentali non sottopongono le persone ad alcun imperativo morale; il sistema giuridico è considerato autonomo da ogni altro principio che non sia il diritto stesso. Ad esso non interessano quindi le intenzioni degli individui, ma soltanto le loro azioni, per misurarne la conformità o meno alle norme stabilite. Dunque, non potendo fare appello ad alcun valore ontologicamente fondato, il diritto occidentale misura il comportamento umano in forma puramente negativa, sulla base dei limiti imposti dai diritti riconosciuti: tutto è permesso se non è proibito dal diritto. Nei paesi occidentali, la positivizzazione dell'etica e della morale è avvenuta soltanto tramite i principi inseriti formalmente nelle norme dotate di un sistema di garanzia per la loro attuazione. Quindi, è consentito di introiettare l'etica e la morale nel diritto e di irradiarle a tutto l'ordinamento, grazie alla posizione gerarchica occupata dai principi, di solito sul piano normativo-costituzionale. I valori sono imperativi nella misura in cui incarnano principi giuridici sia in quanto specchio dell'universo delle norme, come suggeriscono i positivisti, sia perché provengono dalla «natura umana» o dalla «natura delle cose», secondo la dottrina giusnaturalistica.

Beydon ha individuato un vero e proprio «nucleo duro» nella tradizione orientale cinese, e ha messo in rilievo varie componenti in radice di molti «diritti» considerati inviolabili nella stessa «coscienza storica» dei cinesi. Beydon ha individuato, ad esempio, la nuova disciplina civile dei beni dettata dal matrimonio, raramente applicata nei rapporti sociali cinesi. Il punto di origine della questione, per quanto qui interessa, è che la nozione di positività adatta al pensiero giuridico cinese, nell'Occidente circoscritta al paradigma della mera statuizione normativa, richiederebbe un allargamento fino a comprendere i fenomeni di «osservanza» delle norme in quanto condizione di «efficacia» della legge. Ciò significa che la inosservanza della legge

contraria alla tradizione non comporterebbe un'assoluta «devianza» da parte dell'individuo sia sotto il profilo sociologico sia sotto il profilo giuridico cinese; nella maggior parte dei casi, la norma contraria alla tradizione rimarrà inefficace: una inefficacia condotta dal «complesso sociale» e che può portare ad una «crisi di positività» all'interno del sistema giuridico. Questa non ammissibilità di recessione «per sistema» di alcuni valori a favore di altri, in particolare, è addirittura una delle cause della chiusura della Cina su alcuni aspetti del diritto internazionale, che si trova spesso ad essere sacrificato nelle operazioni di bilanciamento con altri valori costituenti il suddetto nucleo duro dell'identità socio-culturale cinese.

Ciononostante, si può constatare che Beydon non ha affermato mai che questo nocciolo duro sia immune da cambiamenti o indifferente all'influenza delle dottrine giuridiche straniere. A favore della tesi, secondo la quale il sistema giuridico cinese non è «immutabile» o «ermetico», l'autore ha messo in evidenza il lavoro di «occidentalizzazione» introdotta nella Cina continentale e Taiwan nella sequenza dei periodi dinastici, come ad esempio, nella disciplina generale sui beni particolari che ha riprodotto, *mutatis mutandis*, quella prevista dal Codice civile tedesco, e che ha veramente sconfitto la tradizione in tempo recente. In altre parole, ciò significa che la «competenza a convivere» ha condotto a nuove regole del gioco sociali, in maniera da garantire una più adeguata modalità di adattamento alla realtà. Non solo una competenza che si risolve nell'ambito del livello cognitivo e del pensiero, ma che riguarda direttamente le dimensioni sociali ed i processi di categorizzazione simbolico-affettiva.

Beydon si è dimostrato molto preciso e meticoloso sia nell'incorporare il diritto materiale cinese in illustrazione sia nell'adottare un approccio interdisciplinare cinese nel suo lavoro attraverso un numero impressionante di commenti da parte di scienziati orientali di diverse aree della conoscenza; non si tratta di uno studio di diritto comparato, ma di uno studio che ha cercato di evidenziare le scelte culturali di un popolo, per mezzo della ricerca di diverse fonti materiali/formali interne, sotto il profilo filosofico oltre che giuridico-normativo. Si può anche definire una ricerca paragonabile, nelle dimensioni dell'estensione e della profondità, ai lavori sul pensiero giuridico cinese iniziati da Jean Escarra (Parigi, 1885-1955).

Il pensiero giuridico cinese è analizzato da Beydon nella sua componente storica ponendo l'accento sulla nozione di «senso sociale», interpretato in ogni suo significato, cioè, valore, norma, rappresentazione, sentimento, tradizione e credenza. Inoltre, la nozione di coscienza compare nel pensiero giuridico cinese in concomitanza col problema del senso; coscienza che costituisce un potente fattore di orientamento delle azioni umane. È consapevole che la «visione del mondo» propria di ogni civiltà è direttamente dipendente dall'assunzione di un caratteristico punto di vista a partire dal quale gli uomini guardano alla realtà: una prospettiva filosofica che, dando un posto all'uomo all'interno dell'universo, conferisce e veicola uno spesso implicito senso ai numerosi significati della scienza e dell'esperienza.

Uno studio del pensiero giuridico cinese, come quello realizzato da Beydon, è indispensabile per una buona comprensione della razionalità e della coerenza sia del sistema normativo sia della giurisprudenza cinese contemporanea. La giurisprudenza della Suprema Corte, a questo proposito, viene progressivamente giocando un ruolo chiave di guida interpretativa delle norme legislative, tradizionalmente oscure e stilisticamente laconiche.

Il libro «*Introduction à la pensée juridique chinoise*» è scritto in maniera chiara e trasparente; stimola il lettore alla riflessione e alla curiosità su un tema ancora poco studiato dagli studenti occidentali, nonostante l'importanza dell'analisi sia stata più volte ribadita e messa in evidenza.

Amaury Silveira Martins

G. PEPE, La primazia negli organi collegiali pubblici, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, pp. 234.

La primazia secondo gli insegnamenti di Massimo Severo Giannini (Lezioni di diritto amministrativo, Milano, 1950 pp. 202-203) rappresenta una figura organizzatoria di originale equiordinazione, applicabile alle relazioni infra-collegiali, in cui il presidente è solo un *primus inter pares* rispetto agli altri membri del consesso. Secondo Giannini, del resto, nella primazia “ricorre, per esprimersi con un’analogia geometrica, un agire della circonferenza al centro e viceversa”.

La primazia si caratterizza per l’attribuzione al presidente di alcune funzioni amministrative idonee a garantire il corretto andamento dei lavori che, pur differenziandone la posizione, non ne alterano la reciproca pariordinazione con gli altri componenti. Tali felici intuizioni sono state sviluppate solo in parte dalla dottrina successiva che si è occupata del fenomeno collegiale (Galateria, Gargiulo, Valentini). Tali Autori, infatti, dedicandosi incidentalmente della figura presidenziale, hanno tralasciato gli aspetti più problematici della posizione di primazia e, segnatamente, le ricadute che l’esercizio dei poteri presidenziali ha sulla attività del collegio.

In questa discussione teorica si inserisce l’opera di Pepe, la quale è suddivisibile in due parti; la prima, dai capitoli uno a tre, ricostruisce in chiave teorica gli aspetti tipici della figura giuridica della primazia; la seconda, rappresentata dal capitolo quattro, applica il modello teorico così definito ad alcune famiglie di organi collegiali pubblici.

Premessa una breve ma efficace introduzione storica, il volume di Pepe esamina in modo completo ed analitico i molteplici profili afferenti la figura organizzatoria della primazia, muovendo dall’analisi delle funzioni presidenziali e dei relativi tratti tipici. Ad avviso dell’Autore “la primazia si articola in una pluralità di funzioni amministrative discrezionali, generalmente identificate nella convocazione delle adunanze, formulazione dell’ordine del giorno, direzione dei lavori, polizia delle sedute” (p. 7); gli elementi qualificanti di tali funzioni vengono rintracciati da Pepe nella “strumentalità rispetto al corretto svolgimento dell’attività collegiale e al suo fisiologico esito deliberativo e nella natura meramente formale-procedurale da cui discende l’inidoneità ad incidere sull’autonomia decisionale degli altri componenti” (p. 7). L’indagine, il cui *fil rouge* si identifica nel riconoscimento di una posizione di primazia formale del presidente, passa altresì in rassegna casi e situazioni potenzialmente idonei a comprometterne il ruolo di *primus inter pares*, connotando in senso più accentuato la sua posizione giuridica.

Infatti, secondo Pepe - ed in ciò è possibile rinvenire l’originalità dell’opera - vi sono elementi e vicende afferenti l’ufficio di presidenza ed il rispettivo titolare in grado di arricchire il contenuto della primazia di profili (ulteriori) di preminenza sostanziale sugli altri componenti. Tali fattori o elementi sarebbero rintracciabili nella: a) attribuzione della diversa ed ulteriore posizione di organo monocratico; b) previsione di particolari requisiti soggettivi per essere preposti all’ufficio presidenziale; c) individuazione del presidente attraverso determinate modalità di scelta; d) assenza di un meccanismo di revoca da parte dei componenti; e) riconoscimento di taluni poteri di sovraordinazione; f) patologico esercizio delle funzioni presidenziali.

Una volta delineati i tratti distintivi della primazia a livello teorico, il volume procede al vaglio delle ricadute applicative di tale modello organizzativo all’interno di alcune famiglie di organi

collegiali: di autogoverno (Consiglio superiore della magistratura, Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, Consiglio di presidenza della Corte dei Conti), a composizione tecnica (le Commissioni di esame, di concorso e di gara, le Commissioni di disciplina, i Collegi sindacali), politico-assembleari (le Assemblee legislative di Camera e Senato, le Commissioni parlamentari, i Consigli comunali, provinciali e regionali), rappresentativi di interessi economico-professionali (quali il Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Inps e l'Assemblea del Cnel) e con funzioni giurisdizionali (gli organi giudicanti civili, penali e amministrativi, la Corte costituzionale). In ciascuna di esse l'Autore si sofferma sulla differente intensità della posizione nonché dei poteri del presidente sugli altri componenti, date le specifiche diversità degli organi analizzati.

L'Autore riesce così a dimostrare la tesi di fondo secondo cui la primazia si identifica in una figura organizzatoria dal contenuto tipizzato, potenzialmente applicabile ad ogni organo collegiale, pubblico o privato, nazionale o sovranazionale; si tratta, dunque, di una figura di equiordinazione dai caratteri originali in quanto, pur a fronte della pariteticità di tutti i membri, è in grado di riconoscere ad uno di essi una posizione di preminenza formale per esigenze di impulso e coordinamento dei lavori del collegio. Tale modello non risulta compromesso nemmeno dagli episodi di preminenza sostanziale che pur occasionalmente si possono manifestare, dato il loro assorbimento nei maggioritari episodi di preminenza formale, riconducibili all'esercizio delle funzioni tipiche della primazia.

In definitiva va riconosciuto all'Autore il merito di aver effettuato un accurato lavoro di analisi delle modalità di funzionamento dei più rilevanti organi collegiali e di aver compiuto una teorizzazione e sistematizzazione di una figura giuridica finora poco esplorata dalla dottrina e dalla giurisprudenza amministrativa.

Valentina Tonti

La decisione di bilancio e i suoi strumenti, Lezione tenuta il 22 ottobre 2014 dal Vice Ministro dell'Economia e delle Finanze Enrico Morando all'interno del corso di Diritto parlamentare del Prof. Stefano Ceccanti

Il tema di questa lezione è la questione della [definizione della decisione di bilancio](#) e di come essa viene strutturata all'interno del nostro ordinamento; delle sue procedure e dei suoi strumenti. Fino a giungere alla illustrazione della legge di bilancio 2015-2018, che il Governo sta predisponendo con il relativo strumento: la Legge di stabilità.

Partirò da una premessa storica, utile per capire come si è definita e per quale motivo è diventata così incisiva nella vita politica dei governi. Successivamente introdurrò il concetto di *decisione di bilancio*, spiegando come nella prassi vengano usati i suoi strumenti principali, discutendo la sua funzione nell'attuale contesto italiano ed europeo.

È sulla decisione di bilancio che storicamente nascono i parlamenti, per condividere con il sovrano il potere di decidere sul bilancio dello Stato. I baroni che all'inizio del XII secolo marciarono su Londra contro Giovanni Senzaterra per imporgli la *codecisione* sul finanziamento delle guerre che il Re continuava a condurre, facendone gravare i costi interamente sull'unica classe che era in grado di sostenerli, sono il fattore scatenante di un processo che porterà all'affermazione del principio sul quale nasceranno i parlamenti: non ci sarà nessuna futura tassazione se non sarà riconosciuta una rappresentanza – *no taxation without representation*.

Con la *Magna carta* il sovrano riconosce ai rappresentanti (in quel caso, i rappresentanti del ceto nobiliare inglese) di potersi raccogliere sotto qualche procedura, in Assemblea, per codecidere sui costi della guerra e del prelievo fiscale volto a coprirne l'ammontare. Questo ci fa comprendere per quale ragione il potere del bilancio è del parlamento anche nei regimi che non hanno una forma di governo parlamentare: anche nel modello presidenziale per eccellenza, quello degli Stati Uniti d'America, che prevede l'elezione diretta del capo dello Stato e del governo (e quindi non prevede che tra il parlamento e il governo ci sia il rapporto di fiducia tipico dei regimi parlamentari), come d'altra parte in Francia, dove il modello istituzionale è di tipo Semipresidenziale, la decisione finale sul bilancio spetta al parlamento – poiché il bilancio si approva solo se il parlamento lo consente. Tant'è che sono assai impegnative e talvolta penose le trattative che il Presidente degli USA deve svolgere con il Senato, e in generale con il Congresso, per ottenere il consenso dello stesso sul bilancio, quando il Presidente non sia sostenuto da una maggioranza politica in una (o entrambe, come si è verificato con le ultime elezioni di metà mandato) delle due Camere (governo diviso). Ciò chiarisce che il potere di decidere sul bilancio non dipende dalla particolare forma di governo: alla fine, è sempre il Parlamento a decidere. Anche se c'è sempre l'intervento del governo come codecisore, secondo procedure caratteristiche di ogni sistema.

Conoscere il processo storico è fondamentale per capire la discussione attualmente in corso in Europa sui titoli di debito pubblico europeo, ossia gli *eurobond*. Se ne parla molto, ma pochi chiariscono di cosa si tratta: sono titoli di debito emessi sul merito di credito dell'Unione

Europea come tale. Con gli Eurobond è l'Unione che va sui mercati e, a certe condizioni – determinate dal suo merito di credito, non da quello dei singoli Stati membri –, vende questi titoli a risparmiatori e investitori. Quanto è realistica questa prospettiva degli *eurobond*? Per rispondere, basta guardare a come i tedeschi, con la loro Corte Costituzionale, affrontano il problema costituito dal fatto che la moneta unica (e Banca centrale unica) reclama una **politica fiscale coerente** con la politica monetaria. La Corte Costituzionale tedesca afferma che è ampiamente legittimo e compatibile con l'assetto democratico dell'Europa che a questo si arrivi, ma ad una condizione: che il potere di bilancio, se si decide di *emettere titoli di debito dell'Unione Europea*, sia trasferito in tutto o in parte ad una sede comunitaria. La quale, di conseguenza, dovrà avere lo stesso carattere democratico che ha il Bundestag – il Parlamento nazionale tedesco. Perché il potere di decidere sul bilancio è classicamente attribuito a un organo (il parlamento) eletto direttamente dai cittadini e democratico. Nel senso che dovrebbe tassativamente avere le stesse caratteristiche democratiche dell'Assemblea parlamentare. E non potrebbe certo essere un organismo burocratico.

Dunque, sulla questione degli *eurobond* la Germania risponderebbe: sì, ma a condizione che il potere di decidere sul bilancio si trasferisca dai parlamenti nazionali verso organismi europei che abbiano la stessa struttura democratica che hanno i parlamenti nazionali. Il problema è che, di fronte a questa prospettiva, il paese che oppone più resistenza è la Francia, che auspica l'emissione degli *eurobond*, ma rifiuta l'idea che il principio "sacro" di nazione sia violato. Cioè, che l'Assemblea nazionale non abbia più il potere di bilancio, che verrebbe trasferito ad organismi comunitari. Di qui, immediatamente, l'irrigidirsi dei Francesi in difesa dello *status quo*. Ma è abbastanza ovvio che non ci saranno *eurobond* se contemporaneamente non ci sarà cessione di sovranità verso gli organismi (democratici e non burocratici) dell'Unione Europea. Gli *eurobond*, essendo un meccanismo di messa in comune del debito sovrano attraverso bond emettessi da una adeguata agenzia dell'Unione europea – che ha un merito di credito certamente più elevato di quello di gran parte degli Stati membri – potrebbero essere una potente leva per creare maggiore integrazione fra i Paesi, e potrebbero parallelamente dare una spinta consistente alla ripresa dell'economia dell'Unione.

Un significativo passo in avanti di fatto si è ottenuto con le ultime elezioni europee, nelle quali i cittadini elettori europei, per la prima volta nella storia dell'Unione, hanno avuto un peso molto rilevante nella scelta del Presidente della *Commissione*. C'era stato infatti un accordo tra i partiti politici europei, secondo il quale essi avrebbero candidato un loro esponente alla carica di Presidente. Sarebbero stati gli stessi partiti a garantire, attraverso l'esercizio della loro influenza sui governi e sul parlamento europeo neo eletto, che chi avesse, tra quei candidati, ottenuto il maggior numero di seggi, sarebbe stato nominato Presidente della Commissione. Questo, per la storia dell'Unione è un passaggio di enorme rilievo politico: perché per la prima volta un organismo comunitario viene presieduto da una personalità che ha avuto una sorta di investitura democratica. Se il problema è cedere sovranità sulla decisione di bilancio dai parlamenti (e governi) nazionali verso organismi comunitari, avere un organismo comunitario come la Commissione che per la prima volta è influenzato, nella sua composizione, direttamente dal voto degli elettori è un passaggio fondamentale.

Veniamo ora alla decisione di bilancio in Italia e alla descrizione dei suoi strumenti. Lo strumento principe, in Italia, non è una legge, ma un documento. Per la precisione, il **Documento di Economia e Finanza – DEF**, previsto dalla L. 7 aprile 2011 n.39, che è spesso inutilmente lungo e complesso, ma contiene due tabelle fondamentali, la cui comprensione spiega con precisione l'intera decisione di bilancio.

La prima tabella definisce il cosiddetto quadro di finanza pubblica *a legislazione vigente*; la seconda tabella definisce invece il quadro di finanza pubblica *programmatico*. Per arrivare a questi due quadri di finanza pubblica si procede così: si assume, con riferimento alle analisi e alle previsioni economiche di tutti gli organismi nazionali e internazionali più accreditati, una previsione attendibile sull'andamento dell'economia mondiale, dell'economia europea e dell'economia nazionale nell'anno in corso (2014). Con la stessa procedura, si assume una attendibile previsione circa l'andamento dell'economia nell'anno seguente (il 2015).

Su questa prima operazione, quest'anno c'è una novità: è nato l'**Ufficio Parlamentare del Bilancio (UPB)**, un organismo *indipendente* dal governo che si mette in posizione dialettica rispetto alle previsioni assunte dal governo stesso.

Un esempio: già quest'anno, nella fase che ha preceduto la presentazione del Documento di Economia e Finanza, l'UPB neocostituito è stato in grado di esaminare le valutazioni e le previsioni circa l'andamento dell'economia (globale, europea e nazionale) fatte dal Governo, e le ha validate. Allo stesso modo, avrebbe potuto non validarle. In tal caso, si sarebbe accesa una dialettica tra Parlamento e Governo, e quest'ultimo avrebbe dovuto adeguarsi o chiarire perché assumeva previsioni considerate non attendibili dall'Ufficio Parlamentare del Bilancio.

Fino a quest'anno, la previsione del Governo veniva assunta a base, senza troppe discussioni: bastava che il Governo trovasse in parlamento una maggioranza disposta a sostenerla. Questo poteva dare luogo a problemi seri, perché la correttezza di questa previsione è indispensabile per comporre un credibile *quadro di finanza pubblica a legislazione vigente*. Cos'è? Assumiamo che tutte le leggi di spesa e tutte le leggi di entrata in vigore in questo momento in Italia, nel 2015 rimangano esattamente quelle che sono nel 2014. Dato l'andamento prevedibile dell'economia, potremmo allora definire entrate e spese del bilancio pubblico. Così si compone il quadro di finanza pubblica *a legislazione vigente* (ripeto: esso assume per dato che nessuna parte delle leggi di spesa e di entrata venga cambiata rispetto a ciò che è in vigore nel presente).

Dopodiché il governo, attraverso il DEF, dichiara che non intende rassegnarsi all'esito del *quadro di finanza pubblica a legislazione vigente*. Ma vuole raggiungere altri obiettivi. Metterà dunque in atto delle scelte che *modificano* la legislazione vigente, sia di spesa sia di entrata, in modo tale che invece di arrivare agli esiti fissati dal *quadro di finanza pubblica a legislazione vigente*, possa essere conseguito l'insieme di obiettivi (di finanza pubblica e non solo) che il Governo ritiene ottimali. È così che, indicando quali sono le programmate modifiche fondamentali della legislazione vigente di entrata e di spesa, si trasforma il quadro di previsione 2015 *a legislazione vigente nel quadro programmatico* – cioè quello che corrisponde alle intenzioni del governo.

Composte queste due tabelle, il Parlamento esamina il DEF e termina l'esame con l'approvazione di una *Risoluzione* attraverso la quale dice al governo: io Parlamento, esaminato il tuo Documento di Economia e Finanza, ti impegno a predisporre una *Legge di Bilancio* e una *Legge di Stabilità* che debbono realizzare questi obiettivi: segue l'individuazione dei saldi di finanza pubblica che il governo deve realizzare attraverso la decisione di bilancio. Il governo non potrà, (salvo proporre una variazione del DEF nella fase immediatamente precedente alla presentazione della Legge di stabilità), uscire dai confini fissati dalla Risoluzione parlamentare sul DEF (che prima si chiamava Documento di Programmazione Economica Finanziaria – DPEF). Potrà fare le sue scelte solo nell'ambito di quelle dimensioni finanziarie.

E se nel frattempo, tra il momento in cui si approva la Risoluzione e il momento nel quale si presenta la Legge di stabilità, intervengono mutamenti (per esempio, muta l'andamento dell'economia)? Poiché la sovranità è sempre del Parlamento, il Governo presenta la Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza, che dà atto del mutamento e propone di farvi fronte, anche attraverso il cambiamento dei saldi. A quel punto, il parlamento discute la Nota di aggiornamento, e approva la nuova Risoluzione, che fissa i nuovi saldi e quindi approva il Documento di Economia e Finanza, come modificato in *extremis* dal governo.

Dopo l'eventuale discussione parlamentare, con conseguente Risoluzione, sulla Nota di aggiornamento del DEF (se necessaria: quest'anno è stata necessaria), si entra nella vera e propria sessione di bilancio. Essa è fondata sull'uso di due strumenti: il primo è la Legge di bilancio di previsione *a legislazione vigente*. Per definirla, il Governo prende il *quadro di finanza pubblica a legislazione vigente* e lo trasferisce dentro un bilancio di previsione analitico (tutte le voci di entrata e di spesa a legislazione vigente).

Il secondo, è la Legge di Stabilità. Il Governo è impegnato a perseguire gli obiettivi del *quadro programmatico* fissati nella Risoluzione parlamentare, quindi, il governo stesso - una volta fatta la legge di bilancio di previsione 2015-2018 a legislazione vigente - deve predisporre un disegno di legge in cui siano contenute tutte le innovazioni delle leggi di spesa e delle leggi di entrata che sono funzionali a cambiare la legislazione vigente in modo tale da realizzare gli obiettivi programmatici: è la **Legge di stabilità** (precedentemente chiamata Legge finanziaria). Dunque, la Legge di stabilità è la legge che contiene tutte le innovazioni legislative delle spese e delle entrate necessarie per passare dal *quadro a legislazione vigente al quadro programmatico*, ovvero dal Bilancio di previsione a legislazione vigente al Bilancio di previsione programmatico. Essa rappresenta il principale strumento d'attuazione degli obiettivi programmatici, così come definiti con la Risoluzione sul DEF.

Il procedimento parte dal Governo che presenta il disegno di Legge di stabilità e la Legge di bilancio a legislazione vigente e li porta in Parlamento attorno al 15 ottobre. Da questo preciso momento inizia l'esame delle Camere. Si comincia con l'analisi della Legge di stabilità. Se mi avete seguito sin qui, sapete perché: per poter arrivare al bilancio di previsione programmatico, occorrerà che *prima* siano apportate tutte le innovazioni alla legislazione di entrata e alla legislazione di spesa che sono funzionali a trasformare il Bilancio a legislazione vigente in Bilancio programmatico. Successivamente il Parlamento (qui preso, per semplificare, come

organo unico) *approva* prima del 31 dicembre la Legge di stabilità (se questo non avviene, il governo è costretto a dimettersi. Anche se, in linea teorica, può sopravvivere, con l'esercizio provvisorio).

Una volta approvata la Legge di stabilità, si interrompe il lavoro parlamentare: approvate tutte le modifiche alla legislazione vigente che consentono di passare dal Bilancio di previsione a legislazione vigente a quello programmatico, il Governo si riunisce in Consiglio dei ministri e approva la *nota di variazione del bilancio*, ossia un elenco di variazioni delle voci di bilancio derivante dalle innovazioni contenute nella Legge di stabilità. In pratica, trasferisce nei numeri del bilancio di previsione a legislazione vigente le modifiche di entrata e di spesa fatte dalla Legge di stabilità. A quel punto, torna in Parlamento, affinché esso possa votare il bilancio di previsione *programmatico*, perché modificando il bilancio di previsione a legislazione vigente in tutte le voci su cui ha agito la Legge di stabilità, si passa dal Bilancio di previsione a legislazione vigente a quello programmatico. E la decisione di bilancio è presa.

Questa procedura occupa l'attenzione del Parlamento da ottobre a dicembre, fino a quando sia la Camera dei deputati, sia il Senato, una volta eseguite le stesse identiche procedure con quasi gli stessi tempi, non approvino lo stesso testo, come se fossero un'unica Camera.

Fatta chiarezza sul procedimento della decisione di bilancio a livello nazionale, si può comprendere meglio come le regole europee influiscano sulle decisioni "locali". Le regole europee si applicano con maggiore incidenza al Documento di Economia e Finanza, nella fase iniziale della procedura, perché è in quel Documento che i vincoli e gli impegni che il Paese ha preso con gli altri membri dell'Unione – ma, soprattutto, con gli altri membri dell'Unione monetaria –, hanno una maggiore evidenza. Per l'Europa è più importante il DEF della Legge di stabilità (questa seconda è il necessario completamento del primo): il disegno di politica economica e fiscale per il futuro e la verifica del rispetto delle regole europee emerge meglio dal Documento di Economia e Finanza.

Veniamo ora alle regole europee. Quelle che qui ci interessano sono espresse in termini quantitativi, e sono fissate dal trattato del 1992.

Invero le regole fondamentali fissate dal trattato di Maastricht firmato nel '92 sono:

- a) Il rapporto tra indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, cioè dello Stato centrale e delle Amministrazioni locali di ogni Paese non può superare il 3% del Prodotto (**regola del 3%**);
- b) Il rapporto tra volume globale del debito e Prodotto Interno Lordo deve tendere verso il 60%.

Sia sul primo, sia sul secondo obiettivo sono intervenute importanti novità nel corso della Grande Recessione che ha colpito l'Europa a partire dal 2007.

Per quel che riguarda la prima regola, si sono avute forti critiche dall'ex Presidente della Commissione Prodi, il quale ha segnalato che «non è stupido che ci siano i parametri come

punto di riferimento. È stupido che si lascino immutati 20 anni. Il 3% del rapporto deficit prodotto interno lordo [deficit/PIL] ha senso in certi momenti, in altri sarebbe giusto lo zero, in altri il 4 o il 5%. Un accordo presuppone una politica che lo gestisca e la politica non si fa con le tabelline» (*Il Sole 24 Ore*, 2013). Queste critiche sulla regola del 3% traggono fondamento dal fatto che producono un comportamento della politica fiscale eccessivamente *pro-ciclico*: se si è in una situazione di buon andamento dell'economia – più 2% all'anno rispetto all'anno precedente –, consentire ai bilanci pubblici di tutti i paesi europei di far segnare un indebitamento del 3% serve a poco – qualche decimale in più di crescita di un Prodotto già più che soddisfacente di suo. Allo stesso modo, mettere limiti troppo rigidi – una regola numerica valida *in ogni circostanza* – per le fasi nelle quali l'economia stagna o è in recessione è del tutto sconsiderato: è infatti necessario un intervento *anti-ciclico* della politica fiscale, per sostenere gli investimenti e la crescita, oppure per mitigare le conseguenze sociali prodotte dalla crisi (come la disoccupazione, l'esigenza di sostenere la parte più debole della popolazione). Dunque, concludendo: il ciclo è negativo? La spesa pubblica deve avere segno positivo (cioè si spende di più, sia per “fare” eguaglianza, sia per produrre crescita). Avere invece una regola che tende a prescindere dall'andamento dell'economia, da rispettare *a priori*, è controproducente, soprattutto in contesti di bassa crescita.

In Italia, queste critiche alla regola del 3% sono state recepite nella riforma dell'**Articolo 81** della Costituzione, attuato dalla legge “rafforzata” n. 243 del 2012. L'Art. 81 della Costituzione recita: “Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, *tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico*”.

Il ricorso all'*indebitamento* è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di *eventi eccezionali*...”

L'Italia ha contribuito ad adottare alla dimensione europea e tradotto nelle regole nazionali, tramite il nuovo l'Articolo 81 della Costituzione, il seguente principio: la politica fiscale deve assumere un connotato anti-ciclico. Ecco cosa significa “equilibrio di bilancio” *tenendo conto dell'andamento del ciclo*. Questo significa, in pratica, che si deve avere una oscillazione del saldo di bilancio attorno alla linea dello zero (ovvero attorno all'equilibrio): quando l'economia ha segno positivo si deve produrre *avanzo* di bilancio, in modo tale da poter essere in grado di compensare, rimanendo attorno alla linea dell'equilibrio nel medio periodo, il momento nel quale l'economia inizia a peggiorare e potrà generare disavanzo. Dunque, chi afferma che il nuovo Articolo 81 propone uno “stupido” pareggio di bilancio, che prescinde dal ciclo, dichiara una cosa tecnicamente non vera. Il pareggio cui si riferisce questa critica è il pareggio nominale: la somma di tutte le uscite è uguale alla somma di tutte le entrate. Il nuovo Articolo 81, al contrario, indica di raggiungere il pareggio di bilancio *tenendo conto dell'andamento del ciclo*: è una traduzione in termini giuridici, (ma, comprensibile ai cittadini), del principio del **pareggio di bilancio strutturale**, che si contrappone al **pareggio di bilancio nominale**.

Il pareggio di bilancio strutturale è il prodotto di un complesso calcolo. Il pareggio di bilancio nominale esiste in natura, dato che è solamente la differenza zero tra il totale delle entrate e il

totale delle uscite. Il *calcolo* del pareggio di bilancio strutturale *tiene conto*, aggiornandosi continuamente, degli effetti sul bilancio dell'andamento dell'economia. Se l'economia è in recessione, anche in assenza di mutamenti della legislazione di spesa e della legislazione di entrata, si avranno degli effetti negativi sul bilancio. Perché, ad esempio, la politica fiscale dovrà fornire maggiore sostegno al reddito dei disoccupati. Al contrario, se l'economia è in crescita, i disoccupati si riducono. Anche se la legislazione di spesa rimane la stessa, per le due differenti situazioni, nel primo caso si avrà una spesa pubblica in aumento, mentre nel secondo caso lo Stato spenderà molto meno. Dunque, pur *non* essendo cambiate le decisioni discrezionali di spesa che spettano al governo, è a causa dell'andamento dell'economia – cioè del ciclo economico – che si determina un effetto sul bilancio pubblico. Se l'economia va bene, poiché la base imponibile per il prelievo fiscale è fortemente influenzata dall'andamento del PIL, si avrà un aumento delle entrate. Al contrario, se l'economia va male.

Il pareggio strutturale è invece frutto di un calcolo, in forza del quale si neutralizzano, nel bilancio, questi due effetti opposti: se l'andamento del ciclo è negativo, si tenderà al pareggio strutturale anche se, in termini nominali, si ha indebitamento. Quest'ultimo, infatti, può essere un indebitamento che non determina uno squilibrio strutturale – spareggio strutturale – pur essendo significativo in termini nominali, alla condizione che derivi dal ciclo economico. La stessa cosa, in senso opposto, si può affermare quando l'andamento dell'economia è molto positivo: si avrà il pareggio strutturale se si produrrà un *avanzo*, in modo che l'oscillazione in surplus consentirà di finanziare un maggiore disavanzo futuro.

Questa è la regola europea, tradotta nel nuovo Articolo 81 della Costituzione. Essa è molto incidente, perché cambia l'impostazione della politica di bilancio e influisce direttamente sulle grandezze fissate nel Documento di Economia e Finanza: ogni Paese, in rapporto alla sua specifica condizione di finanza pubblica, deve conseguire un *obiettivo di medio termine (OMT)*. L'obiettivo di medio termine è un obiettivo di finanza pubblica, un saldo (ovvero un rapporto tra entrate e uscite) *definito in termini strutturali* (dunque non in termini nominali, come la regola del 3%). L'obiettivo di medio termine dell'Italia è il pareggio strutturale. Gli accordi europei definiscono anche i passi di approssimazione a questo obiettivo: l'Italia deve realizzare passi di avvicinamento al pareggio strutturale pari allo 0,5% del Prodotto ogni anno, fino al conseguimento dell'obiettivo, cioè del pareggio strutturale, fissato, attualmente, al 2017.

Possiamo ora passare all'esame della sessione di Bilancio 2015-2018. Il Governo ha preso atto che l'economia è ancora in piena recessione. In secondo luogo, ha affermato che è sul punto di realizzare radicali riforme strutturali, in tutti i campi (lavoro; istruzione; fisco; giustizia). Riforme che, una volta realizzate, innalzeranno le capacità competitive del Paese. Se si effettuasse tutto l'aggiustamento necessario, fino allo 0,5% del PIL, in piena recessione, non si otterrebbe il risultato sperato. Ovvero, non ci si avvicinerebbe al pareggio strutturale, ma si penalizzerebbe ulteriormente la crescita. Quindi, il Governo conferma il rispetto della regola del 3%, ma si orienta per l'utilizzo di tutti i margini finanziari disponibili (stando sotto il 3%), per una politica di bilancio espansiva, finanziando le riforme che si intendono realizzare. Se le regole previste dai Trattati vengono interpretate rigidamente, si impongono manovre di correzione di tipo

restrittivo che penalizzano la possibile ripresa economica. Per questo, il Governo, confermando l'intenzione di perseguire il pareggio strutturale, propone di migliorare l'indebitamento strutturale nel 2015 solo dello 0,1%, invece che dello 0,5%. Un passo verso l'obiettivo del pareggio strutturale, più piccolo di quello previsto dagli accordi. I Trattati consentono scelte come questa: in particolare, esse vengono previste dal cosiddetto *Six-Pack*, un insieme di riforme che ha definito le regole che presiedono alla procedura di verifica dei risultati fissati negli accordi. Un insieme di regole in cui si fa esplicito riferimento a "circostanze eccezionali", che devono essere prese in considerazione per motivare scelte divergenti rispetto a quelle contenute negli accordi: il governo ha la piena fiducia che, in sede europea, una proposta di questo genere possa essere valutata positivamente ed accolta.

Concludendo: in un periodo così lungo di recessione, *deve* essere inteso come "circostanza eccezionale". E, quanto all'art. 81 della Costituzione, la nuova norma costituzionale consente di fare politiche di sostegno all'economia in deficit. È infatti concesso fare disavanzo, ma nella programmazione pluriennale è necessario precisare che, nel momento in cui l'economia uscirà dal territorio negativo, si produrrà un avanzo che compenserà questo passivo. In questo modo, nel medio periodo si otterrà uno zero, cioè il pareggio, ma non anno per anno. Il pareggio nominale è anno per anno, mentre il pareggio strutturale è di lungo periodo e contempla oscillazioni positive e negative purché attorno allo zero. Dunque affermare che il nuovo art. 81 obbliga comunque al pareggio non è né fondato né corretto.

La difficoltà di questo confronto con l'Europa è molto accresciuta dalle circostanze attuali, in quanto la procedura per l'insediamento dei nuovi organismi comunitari è molto lunga (anche più di quella dell'insediamento del Presidente degli Stati Uniti d'America): si presenta un serio problema procedurale, perché è la vecchia Commissione che riceve i documenti e deve formulare le prime proposte. Ma non sarà quella che concluderà la procedura, poiché nel frattempo si insedierà la nuova Commissione, che dovrà formulare il giudizio finale. È evidente che le due Commissioni devono lavorare congiuntamente, attraverso un percorso complesso che dovrà essere co-gestito dalla vecchia e dalla nuova Commissione.

Appendice: 1 – Un giudizio sulle politiche di austerità e possibili proposte di fuoriuscita.

Per affrontare la crisi, si confrontano due ricette. La prima, è quella che agisce dal lato della domanda: politiche di bilancio espansive, per sostenere la domanda aggregata (consumi + investimenti); spendere di più, anche in deficit, perché la crisi è causata fondamentalmente dalla debolezza della domanda. A questa linea dei 'domandisti' si contrappone quella degli 'offertaisti', i quali affermano che la ragione della crisi consiste nell'enorme squilibrio di bilancia commerciale tra paesi in surplus (cioè paesi con una produttività totale del lavoro e dei fattori elevata, quindi fortemente competitivi), che esportano molto più di quello che importano, e Paesi in pesante disavanzo commerciale e dei pagamenti correnti. Da una parte, la Germania che ha un surplus del bilancio del 7% del PIL nel 2013 – quello della Cina in *rapporto* al Prodotto interno lordo è inferiore. Dall'altra parte, paesi che stanno in disavanzo commerciale (cioè importano molto più di quello che esportano), come la Grecia. Prima della conferenza di

Bretton Woods (luglio 1944), Keynes ha cercato di delineare i caratteri di un nuovo sistema monetario, affermando che, se si vuole un sistema monetario stabile (stabilità del cambio fra monete diverse), si deve intervenire per ‘penalizzare’ i paesi in eccesso di surplus e i paesi in eccesso di disavanzo. Perché questi eccessi per un pò si sostengono vicendevolmente, e sembrano compatibili con l’equilibrio. Ma quando, per una qualsiasi ragione, l’instabile equilibrio viene meno il sistema esplode.

Gli ‘offertisti’ ne ricavano che la crisi non è dovuta alla insufficiente domanda aggregata, ma al fatto che ci sono paesi dove la competitività e la produttività sono troppo basse. E’ quindi indispensabile, concludendo, che proprio questi paesi facciano riforme incisive dal lato dell’offerta (della capacità produttiva).

Queste due posizioni “assolute” e totalmente inconciliabili, non possono portarci lontano. La verità è che nell’Unione europea ci sono Paesi che possono e devono fare politiche espansive di bilancio. Sono i Paesi in surplus di bilancia commerciale: la Germania deve aumentare i suoi salari, al fine di aumentare i suoi consumi. E, così facendo, farà aumentare le esportazioni dei paesi del Mezzogiorno d’Europa verso la Germania, riducendo lo squilibrio di bilancia commerciale. Ma anche l’Unione europea come tale è perfettamente in equilibrio con il resto del mondo: infatti non ha né un attivo troppo grande, né un passivo. Questo significa che l’Unione Europea può fare politiche di bilancio espansive. Hanno dunque ragione i ‘domandisti’: devono cambiare le scelte di politica fiscale, diventando più espansive sia alla dimensione europea, sia nei paesi in surplus commerciale.

I paesi che stanno in deficit di bilancia commerciale e che hanno problemi di produttività, devono invece fare riforme strutturali: su questo, hanno ragione gli ‘offertisti’. È l’incontro di queste due visioni quello che ci serve. Come fare? Mediante il coordinamento delle politiche economiche fiscali alla dimensione europea.

Appendice: 2 – Possibili modifiche dei parametri fissati dai Trattati europei.

Su questo punto si dovrebbe partire con il cambiare il segno delle politiche fiscali alla dimensione europea, a partire dai *project bond*, che sono sostanzialmente diversi dagli *eurobond*.

Gli *eurobond* consistono nel prendere una quota del debito sovrano dei singoli Stati, per portarla alla dimensione europea, dove si fa luogo all’emissione di titoli di debito pubblico (garantiti dal merito di credito dell’Unione europea) da parte di un organismo comunitario. Per fare questa scelta, è indispensabile una **cessione di sovranità sul potere di bilancio**, perché nessuno Stato accetterà di mettere in comune quote di debito sovrano se non si mettono in comune le decisioni fondamentali sul bilancio. Dunque, se ci sarà una cessione di sovranità verso organismi comunitari democratici, allora si potranno creare gli *eurobond*. Senza questa cessione di sovranità, risulterà impossibile.

I *project bond* sono una cosa diversa: un’emissione di titoli di debito pubblico europeo sull’elevato merito di credito dell’Unione Europea – l’Europa come tale pagherebbe interessi

bassissimi sul mercato globale dei capitali, proprio per la sua robusta credibilità – per impiegare il ricavato in investimenti in infrastrutture materiali e immateriali, come progetti europei di ricerca in grado di aumentare il ritmo dell’innovazione tecnologica.



NOMOS
Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

2014

ELENCO AUTORI

GIUSEPPE ALLEGRI, *Professore aggregato di Diritto pubblico comparato, Dipartimento di Scienze Politiche - Università di Roma "La Sapienza".*

GIULIANO AMATO, *Professore emerito di Diritto costituzionale italiano e comparato, Dipartimento di Scienze Politiche – Università di Roma "La Sapienza", Giudice della Corte Costituzionale.*

GIULIA ARAVANTINO LEONIDI, *Ricercatore, Dipartimento di Scienze Politiche - Università di Roma "La Sapienza".*

AUGUSTO BARBERA, *Professore emerito di Diritto costituzionale – Università di Bologna "Alma Mater Studiorum", Giudice della Corte Costituzionale.*

ELISABETTA BENEDETTI, *Dottorando, Dipartimento di Scienze Politiche - Università di Roma "La Sapienza".*

SILVIO BERETTA, *Professore ordinario di Politica economica, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali - Università di Pavia. Direttore Scientifico de "Il Politico. Rivista italiana di Scienze politiche".*

ERNESTO BETTINELLI, *Professore ordinario di Diritto costituzionale, Dipartimento di Giurisprudenza - Università di Pavia.*

ILENIA BERNARDINI, *Ricercatore, Dipartimento di Scienze Politiche - Università di Roma "La Sapienza".*

SALVATORE BONFIGLIO, *Professore associato di Diritto pubblico comparato, Dipartimento di Scienze Politiche - Università "Roma Tre".*

ROBERTO BORRELLO, *Professore ordinario di Diritto costituzionale, Dipartimento di Scienze Politiche - Università di Siena.*

LUCA BORSI, *Consigliere parlamentare. Capo ufficio Ricerche – Questioni istituzionali, giustizia e cultura presso il Senato della Repubblica italiana.*

FERNANDA BRUNO, *Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Dipartimento di Scienze Politiche - Università di Roma "La Sapienza"*.

MARCO CACCIATORE, *Dottorando, Dipartimento di Scienze Politiche – Università di Genova "DISPO"*.

GIULIA CARVALE, *Professore associato di Diritto pubblico comparato, Dipartimento di Scienze politiche - Università di Roma "La Sapienza"*.

PAOLO CARETTI, *Professore ordinario di Diritto costituzionale, Dipartimento di Scienze Giuridiche - Università di Firenze*.

SABINO CASSESE, *Professore emerito di "Storia e teoria dello Stato" alla Scuola Normale Superiore di Pisa, già Giudice costituzionale*.

ALESSANDRO CATELANI, *Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Dipartimento di scienze storico-sociali, filosofiche e della formazione - Università di Siena*.

STEFANO CECCANTI, *Professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato, Dipartimento di Scienze politiche - Università di Roma "La Sapienza"*.

AUGUSTO CERRI, *Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Dipartimento di Studi penalistici, storico-filosofici e canonistici - Università di Roma "La Sapienza"*.

ENZO CHELI, *Vice-presidente emerito della Corte costituzionale e già ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Firenze*.

CARLO CHIMENTI, *Già Professore associato di Diritto costituzionale, Dipartimento di Scienze Politiche - Università di "Roma Tre"*.

CLAUDIO DE FIORES, *Professore ordinario di Diritto costituzionale, Dipartimento di Giurisprudenza - Seconda Università di Napoli*.

MARIA ROSARIA DONNARUMMA, *Professeur des Institutions de droit public et de Droit public avancé*.

KATALIN EGRESI, *Docente, Facoltà di Giurisprudenza - Széchenyi István University (Győr - Hungary)*.

LEOPOLDO ELIA, *Già Presidente emerito della Corte costituzionale, già Professore ordinario di Diritto costituzionale - Università di Roma "La Sapienza"*.

SIMONE FERRARO, *Dottorando, Dipartimento di Scienze Politiche - Università di Roma "La Sapienza"*.

MAURIZIO FIORAVANTI, *Professore ordinario in Storia delle costituzioni, Dipartimento di Scienze Giuridiche - Università di Firenze*.

GIANLUIGI FIORIGLIO, *Ricercatore, Dipartimento di Scienze Politiche - Università di Roma "La*

Sapienza".

ASCENZO FORTE, *Funzionario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per i rapporti con il Parlamento.*

LAURA FROSINA, *Ricercatore, Dipartimento di Scienze Politiche - Università di Roma "La Sapienza".*

TOMMASO EDOARDO FROSINI, *Professore ordinario di Diritto pubblico comparato – Università di Napoli "Suor Orsola Benincasa".*

GIORGIO C. S. GIRAUDI, *Professore associato di Scienza della politica, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali - Università della Calabria "UNICAL".*

PIETRO GIUSEPPE GRASSO, *Professore ordinario di Istituzioni di diritto, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali - Università di Pavia.*

MASSIMILIANO GREGORIO, *Professore aggregato in Storia delle costituzioni, Dipartimento di Scienze Giuridiche - Università di Firenze.*

DIETER GRIMM, *Professore emerito di Diritto Pubblico presso l'Università Wissenschaftskolleg zu Berlin, già giudice del Tribunale costituzionale federale tedesco e Rettore dell'Università von Humboldt di Berlino.*

PAOLO GROSSI, *Professore emerito di Storia del diritto – Università di Firenze, Giudice della Corte costituzionale.*

GIUSEPPE GUARINO, *Professore emerito di Diritto Amministrativo – Università di Roma "La Sapienza", già Ministro delle Finanze e dell'Industria.*

FULCO LANCHESTER, *Professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato, Dipartimento di Scienze Politiche - Università di Roma "La Sapienza". Direttore responsabile de "Nomos. Le attualità nel diritto".*

VINCENZO LIPPOLIS, *Professore ordinario di Diritto pubblico comparato - UNINT di Roma, già Vicesegretario generale della Camera dei Deputati*

MARCO LUNARDELLI, *Ricercatore, Dipartimento di Scienze Politiche - Università di Pisa*

ORESTE MASSARI, *Professore ordinario di Scienza politica, Dipartimento di Scienze Politiche - Università di Roma "La Sapienza".*

GIAMMARIA MILANI, *Dottorando in Diritto pubblico comparato, Dipartimento di Giurisprudenza - Università di Siena.*

ROBERTO NANIA, *Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Dipartimento di Scienze Politiche – Università di Roma "La Sapienza".*

FRANCESCO NARDI, *Dottorando, Dipartimento Economia e Diritto - Università di Roma "La Sapienza".*

DAMIANO PALANO, *Professore ordinario di Filosofia politica, Dipartimento di Scienze Politiche - Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano*

MATTEO PATI, *Dottorando, Dipartimento di Scienze Politiche - Università di Roma "La Sapienza"*.

MARTA PICCHI, *Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Dipartimento di Scienze Giuridiche - Università di Firenze.*

PAOLA PICCIACCHIA, *Professore aggregato di Diritto pubblico comparato, Dipartimento di Scienze Politiche - Università di Roma "La Sapienza"*.

PAOLO POMBENI, *Professore emerito di Storia contemporanea – Università di Bologna "Alma Mater Studiorum"*

ALESSANDRA QUADRINI, *Dottorando, Dipartimento di Scienze Politiche - Università di Roma "La Sapienza"*.

GIORGIO REBUFFA, *Professore ordinario di Filosofia del diritto, Dipartimento di Giurisprudenza - Università degli Studi di Genova.*

MARIA GRAZIA RODOMONTE, *Professore aggregato di Istituzioni di diritto pubblico, Dipartimento di Scienze Politiche - Università di Roma "La Sapienza"*.

FRANCESCA ROSIGNOLI, *Dottorando, Dipartimento di Scienze Politiche - Università di Roma "La Sapienza"*.

JAN SAWICKI, *Ricercatore, Dipartimento di Scienze Politiche - Università di Roma "La Sapienza", docente a contratto nell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.*

AMAURY SILVEIRA MARTINS, *Dottorando, Dipartimento di Scienze Politiche - Università di Roma "La Sapienza"*.

VALENTINA TONTI, *Dottorando, Dipartimento di Scienze Politiche - Università di Roma "La Sapienza"*.

ASTRID ZEI, *Professore associato di Diritto pubblico comparato, Dipartimento di Scienze Politiche - Università di Roma "La Sapienza"*.

ANTONIO ZORZI GIUSTINIANI, *Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Dipartimento di Scienze Politiche - Università di Pisa.*

DOCUMENTAZIONE

ENRICO MORANDO, *Viceministro dell'Economia e delle Finanze, XVII Leg.*

VITTORIO EMANUELE ORLANDO, *Professore ordinario dell'Università di Roma "La Sapienza", già Presidente del Consiglio.*

GIUSEPPE SANARELLI, *Maestro della scienza medica italiana, dal 1920 Senatore del Regno, e, dal 1922 al 1923 Rettore della Regia Università di Roma.*