



S. SICARDI, M. CAVINO, L. IMARISIO (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 800.

Il volume di scuola torinese offre uno strumento per cogliere l'evoluzione del diritto costituzionale nel ventennio appena trascorso, in una prospettiva pratica, focalizzata sulle innovazioni giuridiche dell'epoca recente, senza prescindere dalla ricostruzione teorica degli argomenti di diritto costituzionale selezionati. Tre aspetti sono subito apprezzabili: da un lato la corposa, ma agile, ricostruzione delle riforme operate nei vari settori e del loro immediato riverbero nell'intero sistema dello "Stato costituzionale"; il taglio eminentemente giuridico dell'analisi; l'approccio problematico ai diversi ambiti.

Le tematiche affrontate sono, nell'ordine: la Costituzione dal potere costituente alla revisione (S. Sicardi, pp. 9-61); la forma di governo (G. Sobrino, 63-149); le forme della rappresentanza e il sistema dei partiti (F. Biondi, G. Rivosecchi, 161-252); la magistratura (D. Piana, F. Raniolo, 267-315); le fonti di diritto (M. Cavino, 319-395); l'evoluzione del sistema delle autonomie territoriali (I. Raggiu, 413-447); il processo di integrazione europea (I. Massa Pinto, 473-505); le autorità amministrative indipendenti (G. Grasso, 515-543); la Corte costituzionale nel rapporto tra giurisprudenza e politica (G. D'Amico, D. Tega, 551-583); le libertà e diritti fondamentali (L. Imarisio, 591-675); la laicità (S. Sicardi, 691-737); l'Italia e la guerra (F. Longo, 755-781).

L'opera, a parere di chi scrive, presenta un'analisi in un certo senso "dinamica": sui singoli temi sono fornite immediatamente le coordinate sufficienti ed utili per tracciare un quadro di sistema su di un ventennio così vivace per l'evoluzione giuridica nazionale e sulla singola materia. Tanto la bibliografia (non solo citata a più di pagina ma anche in corpose note bibliografiche conclusive dei capitoli, curate dagli stessi Autori ovvero: sulla forma di governo da A. Racca; sulle fonti del diritto da L. Conte; sulle autonomie territoriali da C. Serra; sul processo d'integrazione europea da A. Cerruti; sulle autorità amministrative indipendenti da M. Foglia; sulla Corte costituzionale da P. Zicchittu), che

la giurisprudenza e la legislazione prese in considerazione, permettono un significativo e sintetico aggiornamento.

Venti anni sono un arco di tempo rilevante per poter analizzare situazioni complesse o vicende di singoli istituti giuridici. Gli Autori scelgono questa unità di misura considerando la “non estraneità” di questo ciclo nella storia italiana: vent’anni di “sinistra storica”, “epoca giolittiana”, “il ventennio fascista”, “i primi anni di Repubblica caratterizzati da elementi portanti” quali la democrazia dei partiti di massa, l’attuazione della Costituzione. Anche il ventennio a cavallo tra il XX e il XXI secolo offre diversi spunti per una riflessione complessiva su quel periodo, in particolare per l’incedere di vicende nazionali ed internazionali tali da influenzare l’ordinamento costituzionale. Sul piano interno, dal 1993, eventi come la stagione di “mani pulite” per la fine dei partiti tradizionali; all’emergere di élite politiche radicalmente nuove, con le proprie idee di Costituzione, elettorato, del ruolo delle istituzioni; a situazioni ormai classiche come il “conflitto di interessi”; alla domanda sempre più pressante, almeno in certi momenti, di federalismo ed autonomia. Sul versante estero gli Autori ricordano le condizioni geopolitiche europee e mondiali che superano i precedenti “blocchi”; l’economia e i suoi processi; “il rafforzarsi, in qualità e quantità, del processo di integrazione europea” (cfr. 8).

La parte su “Costituzione, potere costituente e revisione costituzionale alla prova dell’ultimo ventennio” (Stefano Sicardi, pp. 9-61), consente di muovere verso l’idea di un’attuale contrapposizione tra diverse *formae mentis* del costituzionalismo (l’una che intende Costituzione come “atto politico” e l’altra come “testo responsivo”), ripercorrendo in un’ottica non solo storica il periodo tra l’entrata in vigore del testo e gli anni ’90. Sono riprese, infatti, in uno stile lineare, tanto le “teorie della costituzione”, quanto le “dottrine della costituzione vigente”. All’analisi giuridica del periodo immediatamente successivo al ’46, sull’affermazione delle “norme di principio” rispetto alla forma fino all’epoca prevalente delle norme “puntuali di tipo codicistico”, ed a quella sulla Costituzione come fonte del diritto, si affianca la ricostruzione del dibattito politico-istituzionale sulla c.d. “costituzione inattuata”, sulla “rivoluzione promessa”, che negli anni Settanta sfocia anche in provvedimenti come la legge n. 352 del 25 maggio 1970 (“Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo”). L’Autore ricorda come l’attuazione del referendum *ex art.* 138 Cost., sia del tipo “per trascinamento”, in quanto si è reso necessario nel 1970 dare corpo normativo ad disposto del referendum abrogativo *ex art.* 75 Cost., e quindi come il legislatore abbia “approfittato” per attuare razionalmente entrambi gli strumenti referendari (p. 21). L’Autore ancora evidenzia esplicitamente l’intrecciato rapporto tra diritto, storia e politica, a favore della ricostruzione della teoria costituzionale: in senso materiale, *a priori*, quale “sostrato di quella formale (il testo scritto)”, *a posteriori*, quale “espressione di una realtà diversificatasi rispetto a quella formale”. Ampio spazio è dedicato a Costantino

Mortati e alla sua impostazione, ma sempre funzionalmente allo scopo del volume, con immediato risalto dei nodi problematici e le questioni fondamentali che tale dogmatica ha posto (pp. 22-23). L'Autore comunque registra alcuni dati significativi emersi nel ventennio in esame: il disamorarsi dell'opinione pubblica per le riforme, sempre fallite (pp. 53 ss.); la relazione tra il "lato pattizio-pluralistico" e i "diritti politici" cioè il problema della "sovranità" (pp. 60-61).

Il capitolo sulle fonti del diritto (Massimo Cavino, pp. 319-396), offre un quadro problematico ma "in senso dinamico". Affronta il tema della "crisi della legge" senza riferirvisi esplicitamente, trattando il superamento del sistema delle fonti, a favore di nuove concezioni sempre più articolate, ma non necessariamente peggiori rispetto all'originaria configurazione. Si evidenzia che alcuni istituti giuridici stanno per o sono cambiati in questo ventennio a causa di una generale modificazione (storica) dell'ordinamento (cfr. p. 336). La trattazione esamina con quali strumenti, attraverso quali riforme, il sistema non è più "comprensibile unitariamente". Dopo la breve esposizione delle cause, con più accuratezza sui provvedimenti di semplificazione, passati dalla delegificazione al modello di "riordino e riassetto" per testi unici e poi codici di settori; l'Autore sottolinea l'emersione di "micro-sistemi legislativi, dotati di razionalità più debole". Conclude l'introduzione al tema con la convinzione, posta comunque la necessità di coerenza e completezza dell'ordinamento come presupposti per la certezza del diritto, che si debba abbandonare l'idea di "un sistema delle fonti" per ricostruire il fenomeno come "problema delle fonti di diritto". Non si tratta di una "destrutturazione" della "complessità dell'ordinamento", ma sarebbe "assurda la pretesa di comprenderla unitariamente". In altri termini: "Il diritto post-moderno non è né fluido, né molle, né mite. Presuppone soltanto l'umiltà di ammettere l'impossibilità di ridurre la complessità a sistema" (cfr. p. 322).

Subito dopo questa contestualizzazione, è preso di petto uno dei temi più rilevanti per lo studio delle fonti: il rapporto tra legge, giurisprudenza, legalità e diritto vivente "oltre il diritto mite". L'Autore vuol far emergere che non c'è una rottura con lo schema tradizionale dello Stato costituzionale di diritto; ma che in questo ventennio sono emerse contraddizioni che non possono né essere ignorate, né lette come forzature. Il tentativo è quello di dimostrare, tra le altre questioni, che l'ordinamento non si è evoluto verso schemi alieni rispetto ad uno Stato legislativo di diritto scritto, ma che le contraddizioni sono fisiologiche e sono ricomponibili con una "analisi a freddo". In sostanza, ponendosi la domanda di chi sia il "padrone del diritto", l'Autore confuta le tesi che affiderebbero tale ruolo alle Corti, in particolare alla Corte costituzionale; analizzando la relazione che c'è tra l'affermazione del diritto vivente e l'interpretazione autentica (pp. 324-328).

Ancora, rileva il taglio pratico con cui sono investigate le singole fonti. In tema di "legge del Parlamento", ad esempio, si affronta subito la questione delle leggi

provvedimento, e di come in questo ventennio si siano di fatto creati nuovi procedimenti legislativi, poco discussi nel dibattito generale: il primo novellando l'art. 116, co. 3 Cost., con legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, per l'attribuzione ad una regione ordinaria di nuove forme di autonomia ulteriori rispetto alle materie di cui all'art. 117, co.3 Cost. (procedimento ad oggi mai attivato); il secondo, previsto dall'art. 11 della legge cost. n. 3/2001, secondo cui i regolamenti delle Camere possono prevedere la partecipazione di Regioni ed enti locali alla Commissione parlamentare per e questioni regionali, la quale, nelle materie di cui agli artt. 117 e 119 Cost., può esprimere un parere sul progetto di legge in esame e, se la Commissione procedente non vi si adegua, l'Assemblea deve deliberare a maggioranza dei componenti; il terzo è quello per l'approvazione delle leggi di bilancio che segue le modifiche di cui agli art. 1 e 6 della legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012.

Negli altri paragrafi relativi alle diverse fonti, si offrono considerazioni critiche anche a partire dalla giurisprudenza costituzionale degli ultimi venti anni; in particolare in tema di decreti legislativi (pp. 335-338) e decreti-legge (pp. 338-346). Da sottolineare la presenza dei paragrafi relativi a “le riforme istituzionali tentate”, “le riforme istituzionali compiute”, “le altre revisioni e le altre leggi costituzionali”, espressione che segue strettamente il disposto dell'art. 138 Cost. in tutta la sua complessità.

Significativo, infine, l'ultimo capitolo dedicato alla guerra (Fabio Longo, pp. 755-781), tema marginale nelle trattazioni tradizionali di diritto costituzionale, più frequente nell'ambito dello studio del diritto internazionale. L'Autore riferisce il dibattito intorno alla “guerra legittima”, la “guerra giusta”, la “guerra umanitaria” ed anche quella “preventiva”, dando conto di come lo scenario internazionale si intrecci con la dimensione politica italiana e dunque con l'assetto degli organi costituzionali (governo e Parlamento). Rileva infatti come sul punto le differenze tra centrosinistra e centrodestra siano “andate sempre più assottigliandosi” (p. 760, in riferimento anche a G. Mammarella, *L'Italia di oggi. Storia e cronaca di un ventennio*, Bologna, 2012, 100). La riflessione non prescinde da riferimenti di diritto costituzionale comparato, con il risalto di un “deficit procedurale” nella Costituzione sul tema della guerra, in riferimento a scelte diverse dell'ordinamento francese e tedesco (pp. 761-762). Utile lo spazio dedicato alla evoluzione del quadro normativo e della prassi per l'invio dei contingenti militari all'estero (pp. 769-773), anche per leggere meglio il dibattito politico in circostanze di “crisi” internazionali.

Un volume di analisi complessive su tutti gli argomenti chiave del diritto costituzionale, di pronta consultazione per assistere lo studio e la ricerca.

Paolo Bonini