

Rivista N°: 1/2017
DATA PUBBLICAZIONE: 30/01/2017

AUTORE: Massimo Luciani*

CONCLUSIONI**

1.- È stata una giornata molto faticosa, ricchissima di interventi. Per questo ringrazio molto, oltre chi è intervenuto, anche coloro che sono ancora presenti. Probabilmente, come è stato detto ora, abbiamo stabilito un *record*, con oltre quaranta interventi susseguiti quasi senza interruzione (abbiamo sospeso i nostri lavori per pochissimo tempo).

Questi interventi hanno dato il polso della nostra attuale condizione, delle contraddizioni e dei punti di unione che si avvertono entro la nostra categoria. E, come Consiglio direttivo, siamo lieti che da alcuni di essi siano venuti stimoli e suggerimenti: lo avevamo detto all'Assemblea di Trento (ma già prima lo avevamo fatto sapere con ogni possibile forma di comunicazione) che le sollecitazioni che ci vengono dagli iscritti sono per noi benvenute e preziose. E se le sollecitazioni non arrivano è ovviamente più un problema di chi resta inerte che di chi non viene stimolato.

Molti, oggi, hanno dato indicazioni al Consiglio direttivo. Penso all'intervento di Viganani o a quello di Zaccaria, che ci ha chiesto di scegliere anche temi divisivi e politicamente scottanti. Indicazione che condivido, ma che un po' mi sorprende, se sol si pensa che questo nostro Seminario è stato organizzato *a una sola settimana* dal voto referendario: si poteva immaginare una materia più incandescente sulla quale confrontarsi?

Moltissime questioni sono state toccate, ma tutti gli interventi si sono mossi lungo l'una o l'altra delle due direttrici indicate nell'introduzione: il ruolo del costituzionalista nella società contemporanea; la condizione costituzionale attuale, dopo il voto referendario. Qualche intervento, mi permetto di dire, si è attardato eccessivamente sul passato, come se il *referendum* non si fosse tenuto e non avesse avuto un esito chiaro. Ma il *referendum* c'è stato e la campagna referendaria è finita, sicché non è più necessario tornare ancora una volta

* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Roma "Sapienza".

** In occasione del Seminario di studi su "La Costituzione dopo il referendum", Roma, 12 dicembre 2016.

sulle ragioni del sì e del no, che ci sono ben chiare e delle quali abbiamo discusso in decine, centinaia, di occasioni.

2.- Moltissimi sono i temi toccati. Provo a sintetizzare, scusandomi con i (pochi) Colleghi che non ho potuto, per ragioni organizzative, ascoltare.

Anzitutto il richiamo all'unità della nostra categoria, che è venuto ad esempio da Antonello D'Atena e da Franco Pizzetti; l'esigenza di un ascolto vicendevole (Lorenza Violini; Carlo Amirante); l'apertura al confronto anche esterno alla nostra disciplina e con l'intero Paese, che, come ha ricordato Vincenzo Tondi della Mura, è stato una ricchezza.

Poi l'invito a ragionare assieme sui fondamenti del costituzionalismo, anche attraverso un confronto franco e duro. In questo contesto si è posta la questione dei c.d. *social*, usando i quali qualche intemperante, forse spinto dalle caratteristiche tecniche del mezzo (modernissimo tecnologicamente, ma primitivo per il dibattito scientifico), si lascia andare a eccessi che tradiscono il *proprium* del nostro ruolo di studiosi. È stato un bellissimo confronto, quello di questi mesi, e anche chi vi parla, come i componenti del Direttivo, ha partecipato, ma tenendosi in una posizione il più possibile terza (il che, è bene ribadirlo, è avvenuto non senza qualche sofferenza), in occasione di incontri che sono stati sempre civilissimi fra Colleghi che hanno esposto con estrema pacatezza le loro tesi. È un peccato che, sia pure sporadicamente, sui mezzi di immediato confronto telematico lo stile sia stato diverso. *Unusquisque faber fortunae suae*, si potrebbe dire, ma qui si tratta anche *fortunae nostrae*, perché ci va di mezzo la nostra categoria tutta intera, che soffre a causa di queste ineleganze.

È possibile "un" modello di costituzionalista? Gianni Ferrara l'ha negato e, mi sembra, anche per Fulco Lanchester vale la stessa conclusione (se ci sono molteplici idee di costituzione, come può essere possibile un solo figurino di costituzionalista?).

Cervati ha chiesto di riflettere sul fatto che i costituzionalisti non guidano i *referendum*, il che è vero: anche l'attuale esito referendario va analizzato per quel che è stato, nella sua oggettività, senza soggettive illusioni di decisività del proprio apporto. E, appunto nella sua oggettività, questo esito è stato - per riprendere l'espressione di Lanchester - un terremoto, che non si può pensare sia stato determinato - se non in piccola parte - dal contributo dei costituzionalisti. Né chi ha sostenuto la causa del sì, né chi ha patrocinato quella del no, mi pare evidente, poteva spostare milioni di voti.

È stata posta da Stelio Mangiameli la questione della legislazione di emergenza, dalla cui logica si è chiesto con forza di uscire, e lo stesso Mangiameli, ma prima ancora Sandro Staiano, hanno sollecitato a inquadrare le vicende attuali in una più ampia riflessione sul sistema dei partiti (richiamato anche da Felice Giuffrè nella prospettiva dell'attuazione dell'art. 49 Cost.).

Altri hanno messo sul campo il tema della legislazione sulle province (Francesco Rigano) e quello dei rapporti fra lo Stato e le Regioni (Matteo Cosulich), per i quali Vincenzo Lippolis ha lamentato la mancanza di una clausola di supremazia nel testo costituzionale. A mio avviso, peraltro, se è vero che quella clausola manca nel *testo*, non è detto che non sia ricavabile dal *sistema*, visto che, ragionando sui poteri sostitutivi e sulla lettura che la Corte

costituzionale ha dato delle materie trasversali, si può ben giungere agli stessi risultati cui condurrebbe la previsione esplicita della supremazia statale.

Davvero centrale la questione dei regolamenti parlamentari. Sarebbe stata addirittura essenziale con la vittoria del sì, ma resta di grande importanza anche nello scenario aperto dalla vittoria del no, come hanno osservato Staiano e Villone.

3.- Due cose, però, sono state prevalentemente al centro dell'attenzione di tutti gli intervenuti: la riforma elettorale e la revisione costituzionale.

Quanto alla riforma elettorale abbiamo registrato l'ammonimento di Alfonso Di Giovine, il quale ha lamentato che una classe politica delegittimata pretenda, ora, anche di dirigere le operazioni di costruzione di una nuova legislazione elettorale. Vero è, però, che l'alternativa è lasciare tutto in mano alla Corte costituzionale, il che non sembra propriamente un bene. La Corte, purtroppo, ha respinto la tesi (a me cara, come forse qualcuno sa) della reviviscenza della legge Mattarella nell'ipotesi di successo di una precedente richiesta di *referendum* abrogativo (che, invece, avrebbe avuto il merito di supplire all'inerzia del Parlamento in via politica, non giudiziaria), ma in questo modo si è legata le mani, costringendosi fatalmente a operazioni di demolizione della legislazione elettorale solo manipolative, sempre rischiose.

Augusto Cerri vorrebbe un sistema elettorale che assicurasse rappresentatività, governabilità, *quorum* costituzionali garantiti e che fosse anche anticorruptiva. Aspirazione molto ottimistica, mi sembra, perché si tratta di plurimi cerchi da far quadrare tutti assieme. Anche altri sono intervenuti su metodo e merito della riforma elettorale, e in particolare Villone ha invitato ad aprire un nostro dibattito sul punto, invito che raccolgo ben volentieri e che rappresenterò al Consiglio direttivo, sebbene vada detto che il tempo della riflessione scientifica sia esiguo, perché l'esigenza di un intervento normativo dovrebbe essere soddisfatta con la massima urgenza (specie perché, come ha detto testualmente Vincenzo Lippolis, è stata una "grave sgrammaticatura" aver fatto la legge elettorale prima di sapere se la riforma costituzionale sarebbe andata in porto). Certo, le difficoltà non mancano, e molti le hanno esse in luce: penso a Cervati o a Cosulich, che ha posto la questione del premio di maggioranza al Senato, dove vale il principio dell'elezione a base regionale, a Vigevani (che ha parlato del proporzionalismo e dei suoi rischi), a Caravita, che ha messo in luce la rottura del circuito popolo-Parlamento.

Quanto alla revisione costituzionale tutti (intendo: tutti coloro che si erano pronunciati per il sì e tutti coloro che si erano pronunciati per il no) hanno detto che non è questo il tempo per le grandi (o "grosse", per usare la terminologia di Di Giovine) questioni costituzionali, anche perché (ha detto Cerri) mancano idee-forza alternative a quelle della Costituzione.

Ma sul piano della revisione è stata toccata anche la questione del metodo, nel cui contesto è centrale il tema del *referendum*. Elisabetta Lamarque ha proposto una modifica dell'art. 138 che conduca alla sua soppressione, proposta che personalmente non condivido. La consultazione popolare, qui, mi pare un bene prezioso, cui non si può rinunciare. Sono reduce da un incontro scientifico parigino e in quell'occasione ho letto un articolo del *Figaro* che mi ha sconcertato. Vi si diceva che "*une Italie pusillanime*" avrebbe rifiutato le riforme

che le venivano proposte. Pusillanime? Non mi sembra proprio. Si può gioire o dolersi del voto popolare, ma nessuno potrebbe rimproverare ai cittadini italiani la pusillanimità, visto che erano stati invitati a votare sì da plurime e fortissime parti, dentro e fuori del Paese. Il *referendum*, anche stavolta, ha dimostrato di poter essere una garanzia della rigidità costituzionale, e lo è in ragione della sua valenza eminentemente oppositiva. Certo è una sfida, ma una classe politica determinata può affrontarla a viso aperto e può avere tutti gli strumenti per vincerla. E se la sfida viene persa il problema non può certo essere del *referendum*, ma della classe politica, che non sa convincere della bontà della propria proposta. In realtà, gli elettori non hanno mai torto, perché il torto, quando si perde un *referendum* così come quando si perde una competizione elettorale, sta dalla parte di chi non ha saputo farsi capire e coagulare sufficiente consenso.

Per le stesse ragioni non mi sembra condivisibile la proposta di chi, per rafforzare la rigidità della Costituzione, chiede che la revisione possa essere approvata solo con la maggioranza dei due terzi. Rendere le revisioni troppo difficile genera tensioni sistemiche eccessive e, insisto, il *referendum* costituzionale sta lì proprio a garantire che sia sanzionabile lo scollamento che, su una certa proposta riformatrice, si può creare fra maggioranza parlamentare e opinione pubblica.

4.- Siamo in una fase di grande preoccupazione. Non solo per il nostro sistema politico, ma per tutti quelli democratici, in Europa e di là dell'Atlantico, nel segno di una profonda sofferenza del rapporto fra istituzioni e società civile. È di oggi la notizia che il tasso di partecipazione alle elezioni politiche rumene è stato del 39%: una vera e propria catastrofe democratica. È questa anche la nostra prospettiva finale? Difficile dirlo. Come sempre, però, l'Italia è un Paese anomalo, e proprio un'anomalia è una partecipazione del livello di quella registrata il 4 dicembre. Giusto o sbagliato, gradito o sgradito che sia l'esito, possiamo essere lieti di questa forte partecipazione popolare. E questa è una pietra di fondazione sulla quale si può cominciare a costruire, beninteso a condizione di interpretare correttamente i processi sociali e politici, il che non è - ovviamente - compito dei soli costituzionalisti, ma anche (e soprattutto) dei politici. È ormai palese che è in giuoco il destino delle élites e sarebbe opportuno che, ovunque nei Paesi occidentali, esse cessino di suicidarsi.

Molti problemi, insomma, oggi, ci angustiano. E si deve tenere la barra dritta. Come Associazione dei costituzionalisti cercheremo di sollecitare la discussione su tutti i temi: sulle nostre tradizioni (per questo abbiamo organizzato i seminari sulle "radici" del costituzionalismo italiano); sulle grandi categorie del diritto costituzionale (il Convegno di Trento ne è stato un esempio); sui temi di maggiore attualità (lo abbiamo fatto oggi). Con quale approccio? Ugo De Siervo metteva in luce l'esigenza di una maggiore precisione nella redazione delle norme, mentre Gaetano Azzariti raccomandava di non fare "entomologia" delle disposizioni normative. Prospettive in contraddizione? Non credo. Il nostro compito, infatti, a me sembra esattamente quello di guardare le grandi questioni della politica dalla finestra del diritto positivo, proprio come è stato fatto da alcuni nostri Maestri dei tempi recenti, che hanno dimostrato come certe analisi del sistema politico condotte dai costituzionalisti si siano rivelate (nessuno se ne abbia a male) più profonde e durature di quelle dei politologi. E se questo è

accaduto è proprio perché abbiamo il grande vantaggio dell'analisi del diritto positivo, che ci consente di capire "cosa c'è sotto" i grandi dibattiti e le roboanti parole d'ordine, che sovente occultano quei concreti conflitti d'interesse che proprio il diritto positivo regola e assesta. Sicché conoscere il diritto positivo (sempre che lo si sappia leggere in filigrana, ovviamente) significa sapere come funziona la macchina e conoscere una fetta decisiva della realtà.

Da questo nostro incontro sono emerse posizioni assai differenziate, talora opposte. Eppure, sono tesi che condividiamo all'interno della medesima comunità scientifica. Spero che non mi si imputi un eccesso di retorica (e sempre *si parva licet...*) se affermo che, come i tedeschi che scendevano in piazza al momento della caduta del Muro, dicendo *Wir sind ein Volk* e usando "ein" non come mero articolo indeterminativo, ma per rappresentare l'unità della comunità politica, così noi oggi possiamo dire, a buona ragione e dopo una prova tanto difficile per la nostra disciplina, *Wir sind eine Vereinigung*. Noi siamo *una* Associazione.