

Le Camere non discutono più

Crisi del dibattito parlamentare e irresponsabilità politica degli organi rappresentativi

di Carlo Ferruccio Ferrajoli*



Sommario: Premessa. § 1. – L'importanza del pubblico dibattito parlamentare per la responsabilizzazione politica degli organi rappresentativi. § 2. – Centralità della discussione parlamentare e centralità politica del Parlamento nella prima parte dell'esperienza repubblicana. § 3. – La dissoluzione del metodo parlamentare: predeterminazione della decisione ed inutilità della discussione. § 4. – La crisi della pubblicità delle discussioni parlamentari e la mediatizzazione del dibattito pubblico e del confronto politico tra i partiti.

§ 5. – La discussione parlamentare nella XVIII legislatura tra l'inasprimento della sua crisi e inaspettati momenti di rinnovata centralità. § 5.1. – La perdita del senso della discussione sulla fiducia al Governo. Il caso della presentazione alle Camere del primo Governo Conte. § 5.2. – La perdita della sostanza della discussione sul bilancio dello Stato. Il caso della legge di bilancio per il 2019. § 5.3. – La perdita dello scopo della discussione sugli articoli di un disegno di legge. Il nuovo modello di esame degli emendamenti introdotto dalla riforma del regolamento del Senato. § 5.4. – La sorprendente parlamentarizzazione della crisi del primo Governo Conte. Una rivincita della discussione parlamentare? § 6. – I guasti del declino della discussione pubblica parlamentare e l'irresponsabilità politica degli organi rappresentativi. § 7. – Come rimettere la discussione pubblica parlamentare al centro del conflitto politico? § 7.1. – Gli orizzonti della pubblicità: la sua estensione alle discussioni di tutti gli organi parlamentari. § 7.2. – L'ipotesi di un Parlamento mediatico.

Premessa

Il declino del pubblico dibattito nei lavori delle Camere risale agli anni Novanta del secolo scorso e va collocato nel contesto della lunga e profonda crisi che, da almeno un quarto di secolo, caratterizza in Italia la forma di governo parlamentare. Il progressivo declino della centralità politica delle discussioni, che si svolgono quotidianamente nelle nostre assemblee rappresentative, è forse l'aspetto oggi maggiormente ignorato della crisi del Parlamento. Forse perché esso non attiene all'e-

* Sapienza – Università di Roma.

esercizio di una specifica funzione parlamentare del quale è più facile apprezzare il deterioramento, ma riguarda il declino del *metodo* attraverso il quale le Camere giungono ad una deliberazione ed esercitano le loro funzioni. È proprio il metodo della discussione pubblica, quale presupposto necessario per assumere una decisione, che distingue il Parlamento da tutti gli altri organi costituzionali e che vale, assieme alla sua natura rappresentativa, a connotarne l'identità.

L'attuale declino delle discussioni che si svolgono nelle nostre Camere e la loro crescente marginalizzazione nel dibattito pubblico non desta preoccupazione nel sistema politico e sembra passivamente accettata anche da buona parte della scienza giuridica. Le immagini impressionanti delle aule parlamentari semi deserte, nelle quali gli oratori parlano ai banchi di un'aula praticamente vuota, di fatto privi di ascoltatori, sono di solito liquidate e descritte nei *mass media* come manifestazioni di un malcostume politico, segno del disinteresse di deputati e senatori sul merito delle importanti questioni che investono la vita del Paese. Sono immagini raramente accostate alle riprese televisive dell'inizio delle votazioni, quando le aule della Camera e del Senato tornano a stiparsi di parlamentari per decidere su quello stesso argomento che aveva visto una discussione generale svolgersi, anche solo poche ore prima, in un'aula quasi vuota.

È oggi più che mai necessario provare a spiegare le ragioni di questo evidente declino della discussione parlamentare e analizzare le conseguenze che esso determina sullo svolgimento dei rapporti di responsabilità politica che caratterizzano la nostra forma di governo. La perdita di importanza dei dibattiti nei procedimenti decisionali delle Camere può essere interpretata infatti – come cercherò di mostrare – anche come un processo di progressivo deterioramento della loro capacità di responsabilizzare politicamente il Governo, in un contesto di sempre maggiore irresponsabilità politica dell'esecutivo nei confronti del Parlamento. D'altra parte, la crescente marginalizzazione dei dibattiti in assemblea incide sul rapporto di responsabilità politica che lega i parlamentari e il corpo elettorale che ne ha determinato l'elezione, minando – come vedremo – la legittimazione politica delle Camere e la loro capacità rappresentativa.

La trasformazione del sistema politico, alla quale abbiamo assistito tra la XVII e la XVIII legislatura, impone inoltre di verificare se i cambiamenti da essa prodotti nel funzionamento della forma di governo abbiano determinato una modificazione anche del peso e del ruolo dei dibattiti parlamentari. A questo riguardo giova ricordare le parole del Presidente della Camera Roberto Fico che, nel suo discorso di insediamento, ha invitato le forze politiche «a riflettere sulla necessità che il

promesso politico: un luogo che il costituzionalismo odierno non può ignorare ma di cui deve al contrario prendere atto, per elaborare regole e soluzioni idonee a fare del Parlamento la sede primaria del confronto politico democratico e della decisione pubblica in rappresentanza dell'elettorato e nell'interesse generale.

Abstract

The essay analyses the decline of public debate in Parliament, in the contest of the long-lasting crisis of the Italian parliamentary system. The reduction and marginalization of public debate put in crisis the method and meanings of parliamentary deliberation as well as the exercise of parliamentary functions. This malfunctioning endangers a fundamental principle of parliamentarism and determines a growing lack of the accountability of representative organs. The essay analyses facts and events in the first year of the XVIII legislature, showing the loss of meaning, essence and purpose in parliamentary public debate. Starting from these arguments, the author looks forward a reform of parliamentary rules, able to restore the parliamentary political centrality and the effectiveness of his role thanks to a radical innovation in timing, forms and public diffusion of the parliamentary debate.

La “politica” dei ricorrenti e quella (“a tutto campo”) della Corte

Un recente conflitto di attribuzione “intra-potere” (legislativo) dichiarato inammissibile (Corte cost., ord. n. 17 del 2019)

di Francesco Gabriele*



Sommario: § 1. – Sui rapporti tra politica (o fatto) e diritto. § 2. – Sulla qualificazione giuridica del fatto e il conseguente, possibile ricorso. § 3. – Sintomi premonitori. La promulgazione *ad horas* e (solo) formalmente senza rilievi della legge di bilancio. § 4. – Il ricorso alla Corte costituzionale. § 5. – Un *petitum* chiaro, ma prudente ed anche “attendista”? § 6. – Sulla limitabilità del *petitum* alla (sola) spettanza/non spettanza e la “scelta” di fondo della Corte. § 7. – I “costi tecnici” di una scelta “politica”. Un’ordinanza per due fasi.

§ 8. – Sulla non-richiesta (anche) dell’annullamento degli atti lesivi e, in particolare, della legge di bilancio. § 9. – Sulle figure soggettive prospettate come “legittimati” attivi. In particolare, il parlamentare come singolo. § 10. – Qualche considerazione sui rapporti con la precedente esperienza. § 11. – Sul profilo “oggettivo” e sulla manifesta gravità delle violazioni. L’autonomia nelle regole del gioco ha una sua specificità? § 12. – Sul “tono” e sulla (non) “residualità” del conflitto tra poteri. § 13. – Considerazioni conclusive (quasi) senza conclusione.

§ 1. – Sui rapporti tra politica (o fatto) e diritto

Già di per sé molto complessi e delicati, i rapporti tra politica (o “fatto” nei limiti in cui sia considerabile tale) e diritto (e/o viceversa) lo divengono ancora di più quando si svolgano ai livelli più alti dell’una e dell’altro, o di almeno uno di essi, come, per esempio, nei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. E ciò specialmente se i rispettivi attori “pro-tempore”, sulle cui gambe, ovviamente, l’una e l’altro “camminano” assumendo di volta in volta sembianze, consistenza e toni concreti, mai definitivamente uguali a se stessi, non solo non aiutino, ma, magari, contribuiscano, con la varietà dei loro comportamenti, talora anche omissivi, a rendere più complicati, più incerti

* Università degli Studi “Aldo Moro” di Bari.

Il presente contributo intende idealmente aggiungersi, per farne parte, a quelli compresi negli appositi volumi in onore del Prof. Antonio Ruggeri.

e più labili, fin quasi a sfumare e a confondersi, confini, ambiti e competenze, del cui equilibrio, mai del tutto stabile e, anzi, spesso precario nella sua naturale, fisiologica dinamicità, sono espressione, bensì, ma anche, in qualche misura, artefici. Nel diuturno svolgersi della vita di un ordinamento, infatti, la politica, pur gelosa dei suoi spazi, sa che non può rinunciare al diritto ed a questo, consapevole dei suoi, non sfugge, però, che sarebbe vano, ed anche controproducente, mettere a rischio le ragioni che legittimano e danno vigore al suo altissimo (e necessario) compito oltrepassandone e snaturandone limiti e funzione, cioè “invadendo” un campo non suo anche quando sia attirato da infide “sirene”, non escluse quelle, talora, della stessa politica (o, più probabilmente, di parti di essa magari, ma non sempre, “in libera uscita”). Si tratta, d'altra parte, andando più a ritroso, almeno in parte ed in un certo senso, della fisiologia del tema antico, ma sempre attuale, specialmente negli ordinamenti costituzionali contemporanei, comunque e variamente pluralistici, del modo e dei limiti del (“possibile” o “eventuale”) passaggio dalla sfera del fatto, o, se si preferisce, del *Sein*, «alla dimensione propriamente normativa del *Sollen*»¹, dove ai livelli più alti, cioè al limite, o al confine estremo, tutto è più delicato e complesso e possono, proprio per questo, anche non mancare delle sorprese. Non è, così, da escludere che avvenga, e sembri in effetti avvenuto, per esempio, nel caso di cui ci accingiamo a parlare, che “fatti” che, con il normale “buon senso”, siano comunemente avvertiti come particolarmente gravi ed inammissibili, e, in quanto tali, naturalmente destinati a sicura, quasi automatica sanzione, non abbiano, poi, rispetto alle attese, alcuno o scarso riscontro in sede giurisdizionale e, magari, stentino perfino a raggiungere una qualche forma, o livello, di riconoscimento, o di giuridica rilevanza, e possano continuare (anzi, siano “lasciati”) ad operare tranquillamente come se nulla fosse accaduto. E ciò, per lo più, non, per così dire, per non essersi trovato (o per la mancanza di) un giudice a Berlino², ma perché questi, subito “trovato”, abbia, invece, valutato (*rectius*, qualificato) diversamente la loro natu-

¹ V., sul punto, sinteticamente ma nell'essenziale, L. D'ANDREA, *Principio pluralistico e conflitti di attribuzione*, in R. PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sulla ammissibilità del referendum abrogativo. Atti del seminario di Modena svoltosi il 13 ottobre 2006*, Torino, Giappichelli, 2007, 187 ss.; sul punto v. anche, di recente, P. PASSAGLIA, *La garanzia del procedimento legislativo: un quadro deprimente di eziologia complessa*, in *osservatoriocostituzionale.it*, n. 5 del 2019, il quale si dichiara in linea con «l'idea che con l'ordinanza n. 17 si sia scritto un nuovo capitolo di un libro che si alimenta di qualche colpo di scena, ma che, al fondo, ha una trama unitaria, marcata da una distanza profonda tra *Sein* e *Sollen* costituzionale, una distanza che periodicamente il lettore si illude di vedere ridotta, ma che, in realtà, resta essenzialmente sempre uguale a se stessa», che la garanzia giurisdizionale del processo legislativo, a suo avviso, più che un problema, possa costituire una vera chimera comunque rappresenterebbe un problema grave in un contesto in cui il processo, pur apparendo dinamico, sarebbe sostanzialmente statico.

² Se desse torto sarebbe come non averlo trovato, o, meglio, come nel caso delle leggi di bilancio, come se non ci fosse, così avendo stabilito la Consulta, almeno «adesso, doma-

che le notizie relative alla manovra di bilancio per il nuovo anno non sembrano migliori, pur in presenza, almeno apparente, di un diverso "clima" nei rapporti con gli organi eurounitari e già sono annunciati, o minacciati, ricorsi alla Corte costituzionale...

Abstract

The Article centers on a specific internal conflict between the powers of the Italian State that has been brought to the Constitutional Court. Once some general considerations about the relationship between "facts" and "values" have been laid out, the political rationales of the appellants are compared with the (differently) political decision of the Court. This case lends itself to some broad reflections on the current Italian Constitutional Court's understanding of the internal conflict of powers.

La riduzione del numero dei parlamentari: un senatore vale due deputati?

di Andrea Gratteri*



Sommario: § 1. – L’approvazione della legge costituzionale e l’incertezza dello svolgimento del referendum confermativo. § 2. – La definizione del numero dei parlamentari: parametri e fonti variabili. § 3. – Gli obiettivi (apparentemente) perseguiti attraverso la riduzione. § 4. – I possibili riflessi della riduzione: funzionalità del Parlamento, rappresentatività, legge elettorale e forma di governo. § 5. – L’ipotesi di una revisione in due fasi a tutela delle esigenze di un maggior pluralismo rappresentativo. § 6. – Conclusione: uno strisciante pregiudizio antiparlamentare e l’occasione mancata della revisione del bicameralismo perfetto.

§ 1. – L’approvazione della legge costituzionale e l’incertezza dello svolgimento del referendum confermativo

L’approvazione da parte della Camera dei deputati della legge costituzionale che riduce le dimensioni delle Camere ha concluso la fase parlamentare di revisione degli articoli 56 e 57 della Costituzione che, nel nuovo testo, stabiliscono che la Camera si compone di quattrocento deputati ed il Senato di duecento senatori.

Il voto finale della Camera è giunto al culmine delle turbolente vicende politiche dell’estate del 2019, segnata dall’avvicendamento fra i governi Conte I e Conte II. Il repentino mutamento della maggioranza parlamentare e la negoziazione di un nuovo accordo di Governo sono all’origine del quasi unanime voto di quest’ultima deliberazione. L’approvazione con una maggioranza largamente superiore ai due terzi contrasta con la meno consistente maggioranza assoluta riscontrata nel precedente voto del Senato.

Da un lato si è creato un clima di ineluttabilità di una riforma presuntivamente assai popolare davanti all’opinione pubblica; dall’altro, l’assenza della maggioranza dei due terzi in entrambe le Camere ha imposto l’attesa dei tempi stabiliti dall’art. 138 della Costituzione

* Università degli Studi di Pavia.

per l'eventuale richiesta di svolgimento di un *referendum* confermativo. Una riforma sostanzialmente incontrastata sul piano parlamentare e propagandistico, vuoi per convinzione vuoi per pragmatismo politico, ma che per ora rimane incerta rispetto ai tempi della sua definitiva entrata in vigore: sia per l'incognita del *referendum*¹, sia per le incertezze relative alla durata della legislatura.

La richiesta di *referendum* confermativo è stata depositata da un decimo dei senatori negli ultimi giorni utili² ed è stata segnata da esasperati tatticismi influenzati più dalle conseguenze politiche del *referendum* sullo scioglimento anticipato delle Camere che dal merito della revisione. In effetti, appare assai probabile la conferma da parte del corpo elettorale al punto che, ragionevolmente, non è mai stato in discussione l'*an* dell'entrata in vigore della revisione e l'incertezza sembra aver guardato unicamente il *quando*³.

Alla luce di queste premesse, e pur in presenza di alcune incertezze, non dovrebbe quindi stupire il tentativo di ragionare sulla revisione degli articoli 56 e 57 della Costituzione come se si trattasse di un dato normativo acquisito.

§ 2. – *La definizione del numero dei parlamentari: parametri e fonti variabili*

La ricerca della giusta dimensione delle assemblee rappresentative, e quindi di un rapporto numerico corretto (se non ideale) fra eletti ed elettori, è tanto antica quanto i Parlamenti o, perlomeno, quanto la nascita delle prime Costituzioni scritte dell'epoca moderna.

In origine, in particolare sin dalla ratifica della Costituzione degli Stati Uniti, la questione era legata alla ricerca di un punto di equilibrio fra gli strumenti della democrazia rappresentativa (un'assemblea elettiva per definizione ristretta) e quelli della democrazia diretta dove *We the People* avrebbe potuto esprimersi in termini meno mediati (attraver-

¹ Il termine di tre mesi decorre dalla pubblicazione della legge costituzionale sulla *Gazzetta Ufficiale* il 12 ottobre 2019.

² Il 10 gennaio è stata data notizia del deposito della richiesta sottoscritta da 71 senatori.

³ Ai sensi dell'art. 4 della legge costituzionale le nuove norme «si applicano a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale e comunque non prima che siano decorsi sessanta giorni dalla predetta data di entrata in vigore». La data del *referendum* potrebbe inoltre essere influenzata dall'approvazione di un'altra legge costituzionale: dispone in proposito l'art. 15 della legge 25 maggio 1970, n. 352 che, qualora sia intervenuta la pubblicazione a scopo notiziale «del testo di un'altra legge di revisione della Costituzione o di un'altra legge costituzionale, il Presidente della Repubblica può ritardare, fino a sei mesi oltre il termine previsto dal primo comma del presente articolo, la indizione del referendum, in modo che i due referendum costituzionali si svolgano contemporaneamente con unica convocazione degli elettori per il medesimo giorno». Al momento della chiusura in redazione di questo saggio il *referendum* è stato indetto per il 29 marzo 2020.

ri muovono – perlomeno nelle premesse – in una opposta direzione, anche se rimane dubbia la concreta incisività delle misure presentate.

Resta il risultato di un Parlamento ridotto di circa un terzo nelle sue dimensioni in virtù della volontà di allineare le Camere al dato comparativo. Nel far questo però gli appartenenti ai due rami del Parlamento sono stati messi in un unico contenitore in cui figurano seicento parlamentari per poi procedere al confronto con le altre assemblee parlamentari europee. Come se non vi fosse una separazione funzionale della Camera e del Senato e come se, in una banale operazione aritmetica, un senatore fosse equivalente a due deputati.

La conseguenza è quella di una Camera dei deputati di dimensioni ragionevolmente adeguate cui si affianca però un Senato ad essa identico se non per le ridotte dimensioni. È questa la principale preoccupazione: duecento senatori non sembrano, secondo una valutazione *a priori*, numericamente adatti a garantire la piena rappresentatività e la corretta funzionalità di un'assemblea parlamentare eletta dal corpo elettorale, portatrice della rappresentanza della Nazione nel quadro di un bicameralismo perfetto sia nell'esercizio della funzione legislativa sia nell'esercizio della funzione di indirizzo e controllo.

Abstract

The Italian Constitution is on the path of being amended to reduce the size of Parliament. The Italian bicameral Parliament is actually composed by 630 *deputati* and 315 elected *senatori*. The proposed amendment reduces the number of representatives by approximately one third to 400 and 200 respectively. The reform has been approved by a solid majority in Parliament and, according to art. 138 of the Constitution, will now be submitted to a popular referendum to be ratified or not.

Both Chambers have, in the Italian Constitutional system, the same legislative and political functions. The reform does not intervene on this aspect that, according to great majority of constitutionalists, is the very critical element of the Italian form of government.

The essay discusses the apparent reasons of the amendment, its populist inputs and the many negative consequences that it may produce on political representation. In particular this problem affects the Senate (the “highest” and smaller Chamber) where any electoral system, whether proportional or majoritarian, would determine severe distortions in the relationship between votes and seats as very high hidden thresholds would operate in quite small electoral districts.

Verso una nuova forma di democrazia?

di Andrea Piraino*



Sommario: § 1. – La rottura del popolo con i suoi rappresentanti e la crisi della democrazia. § 2. – La nascita dei partiti popolari e l’elezione diretta (in Italia) degli organi monocratici di governo quale tentativo fallito di ritorno ad una forma di democrazia più partecipata. § 3. – L’introduzione del *referendum* propositivo e il taglio del numero dei parlamentari: due riforme destinate a rafforzare la verticalizzazione del sistema istituzionale e l’autoreferenzialità della classe politica. § 4. – Il pericolo di una evoluzione della democrazia elettronica in *popolocrazia* ed *egocrazia* che riprodurrebbero in forme sempre più gravi la

rottura tra popolo ed *élites*. § 5. – Il rilancio, con quello di rappresentanza, del principio di responsabilità per una inedita *democrazia comunitaria*.

§ 1. – *La rottura del popolo con i suoi rappresentanti e la crisi della democrazia*

Diceva quasi testualmente Philip Kotler nel suo *Democracy in Decline. Rebuilding its future*¹: la democrazia non è più un prodotto soddisfacente in quanto al cittadino è sottratto il potere di decidere, passato saldamente in mano a milionari e miliardari, a *lobby* e centrali mediatiche e finanziarie. Questa situazione, aggiungeva poi Giuseppe De Rita², ha determinato il distacco tra corpo sociale e potere. Con la conseguenza che il corpo sociale non accetta che il potere prescindano da esso ed invece diventi dipendente dal potere finanziario e dal mercato. Il risultato oggettivo è che popolo e potere appaiono ormai dissociati: «soggetti indipendenti incapaci di comunicare». Rotti i canali di intermediazione, l’unico elemento che li accomuna resta la reciproca accusa di *populismo*. Che, come è stato detto, è la “malattia infantile” che colpisce la *democrazia rappresentativa*, che la sempre più marcata degenerazione tende a trasformare in democrazia “*esecutoria*”. Insomma, la

* Università degli Studi di Palermo.

Lo scritto è destinato agli Studi in onore di Antonio Ruggeri.

¹ V. l’edizione italiana a cura di Federico Mioni, *Democrazia in declino. Capire gli USA per capire l’Italia*, Bologna, il Mulino, 2016.

² ...nel suo, *Se popolo e potere non dialogano più in formiche*, n. 124/2017, 6.

retorica populista avanza sempre di più e con la sua *vision* morale della politica, che tende a marcare la diversità del popolo dalle *élites* corrotte che devono essere spazzate via, nega ogni pluralismo all'interno del popolo³.

Per cercare di delineare questa retorica populista, seppure brevemente, nella sua morfologia è da sottolineare che essa non si configura come un nuovo partito politico, un nuovo movimento, con una propria struttura, una propria organizzazione, una propria cultura politica «per detestabile e deprecabile che essa sia»⁴. Dà vita, invece, ad un'entità molto vaga non facilmente riconducibile a modelli definiti. «È uno stato d'animo». Un modo in cui si esprimono il disagio ed i moti di protesta nelle società sfiancate dalla globalizzazione e dal "finanzcapitalismo", direbbe Luciano Gallino⁵.

Questo lo scenario della crisi che, connesso al parallelo fenomeno dell'antipolitica con il suo rigetto di qualsiasi manifestazione della politica e l'implicita aspirazione ad una democrazia diversa, attesta che il *populismo* è al contempo espressione e vettore della metamorfosi della democrazia, attaccata in nome dello stesso concetto di popolo ed alla ricerca di una sua nuova identità che la faccia uscire dagli stereotipi del modello *rappresentativo* e la proietti verso forme *immediate*, prive di qualsiasi intermediazione, cioè, che i nuovi *media* trasformano completamente consentendo a chi li utilizza di ergersi ad esperto di tutte le questioni, a critico verso tutti i responsabili politici, a titolare della "verità" in quanto "popolo autentico"⁶. In sostanza, facendo emergere che la democrazia si presenta, oggi, sempre più in evoluzione verso forme di organizzazione *diretta* che strutturano la partecipazione politica senza intermediazione o, addirittura, contro il Parlamento, i partiti politici e tutta quella rete di infrastrutture sociali, a cominciare dai sindacati e dall'associazionismo, che costituivano il tessuto connettivo tra il popolo ed il potere e, quindi, le istituzioni (dello Stato).

Da qui la necessità di capire questa nuova forma di organizzazione del potere per valutare quale sia la sua consistenza e soprattutto quale possa essere la sua evoluzione nel nuovo contesto politico-istituzionale che il cambiamento socio-culturale e lo sviluppo delle nuove tecnologie, in particolare, informatiche hanno determinato. Dunque è

³ Scrive, a tal proposito, M. DONINI, *Populismo e ragione pubblica*, Modena, Mucchi, 2019, 8: «Secondo la *populist vision* il popolo è diverso dalle *élites* corrotte che devono essere spazzate via o sostituite e ha normalmente una visione morale della politica, variamente manipolata dai suoi esponenti. Esso viene rappresentato in modo unitario da una *leadership* che ne interpreta direttamente volontà e sentimenti. Non esiste pluralismo all'interno del popolo, perché importa ciò che lo unisce».

⁴ M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Torino, Einaudi, 2017, 10.

⁵ Cfr. di questo A., *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Torino, Einaudi, 2011.

⁶ Per la descrizione di questo fenomeno, v. I. DIAMANTI, M. LAZAR, *Popolocrazia. La metamorfosi delle nostre democrazie*, Bari-Roma, Laterza, 2018, 9 e ss.

Abstract

The script has the purpose to understand what is the trend form of organization of the power in the new political institutional context, which have determined the social-cultural change and the envelope of the new informatic technologies. It talks about the crisis of the *representative* democracy and of the dating attempts to introduce in our country some forms of more participating democracy, just like the parties' transformation from *parliamentary* to *popular* and the introduction of the direct election of monocratic organs of the local societies and of the regions (mayors and presidents). The final result of these corrections is a failure and the break between people and its representatives exploded again stronger.

To fight these dangerous trend start in Italy two constitutional reforms which try to change the dispositions in subject of "popular legislative initiative and of referendum" and of "parliaments' number reduction". By the way these initiatives could facilitate other political institutional systems' verticalization and strengthen the political *elites'* role more and more separate from the people. This confirms that the historical phase in which we are living it stands out for the transition from the democracy to a new power's form, that is called "*peoplecracy*" and that determines a sort of plebiscitarian *governance*, based on the personal and authoritarian's power of a charismatic boss in direct relationship with the infallible voluntary claim of the people, thanks to the new technologies.

The outlet of the personal and popular trends of this, also qualified like *electronic* democracy, must not has to be necessarily this. It can be materialized very well in the relaunch of the *responsibilities'* principle just like happened after the first party politic's crisis (1922/1923), that later was abandoned. Instead, today, it could be retaken into a form of a *common democracy* system in which it is not only the collegial organ of the parliament to be elected from the electoral college but also the monocratic one of the government's *premier*.

L'interpretazione costituzionalmente conforme fra giudice delle leggi e giudice di legittimità

Alcune riflessioni alla luce di alcune recenti pronunce della Corte costituzionale

di Fabrizio Politi*



Sommario: § 1.- Considerazioni introduttive. § 2. - Alcune recenti sentenze della Corte costituzionale. § 3. - Interpretazione costituzionalmente orientata e sentenze interpretative di rigetto. § 4. - Il "diritto vivente" e l'onere per il giudice *a quo* di motivare sull'impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione impugnata. Le dinamiche giurisprudenziali fra Corte costituzionale e Cassazione.

§ 1. - *Considerazioni introduttive*

La problematica dell'interpretazione costituzionalmente conforme tocca questioni centrali nella riflessione giuridica. Ed infatti, non a caso, tali questioni – non poche e tutte non semplici – sono oggetto di un'oramai imponente riflessione dottrinale¹. Molteplici sono infatti

* Università degli Studi dell'Aquila.

¹ La dottrina sul tema è oramai sterminata. Si indicano, senza pretesa di esaustività: AA.Vv., *Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguate*, Atti del seminario svoltosi a Roma presso Palazzo della Consulta il 6 novembre 2009, Milano, Giuffrè, 2010; A. ANZON, *Il giudice a quo e la Corte costituzionale tra dottrina dell'interpretazione conforme a Costituzione e dottrina del diritto vivente*, in *Giur. cost.*, 1998, 1082 ss.; G. AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2007; R. BIN, *L'applicazione diretta della costituzione, le sentenze interpretative, l'interpretazione conforme a costituzione della legge*, in AA.Vv., *La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa*, Atti del XX Convegno annuale dell'AIC (Roma 27-28 ottobre 2006), Napoli, Jovene, 2010, 215 ss.; A.A. CERVATI, *Per uno studio comparativo del diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2009; A. CIERVO, *Saggio sull'interpretazione adeguatrice*, Roma, Aracne, 2011; M. D'AMICO, B. RANDAZZO (a cura di), *Interpretazione conforme e tecniche argomentative*, Torino, Giappichelli, 2009; A. LONGO, *I valori costituzionali come categoria dogmatica. Problemi e ipotesi*, Napoli, Jovene, 2007; M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enc. dir.*, Annali, IX, Milano, Giuffrè, 2016, 391 ss.; J. LUTHER, *Le interpretazioni adeguate nel diritto tedesco vivente*, in *Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguate*. Atti del Seminario svoltosi in Roma – Palazzo della Consulta, 6 novembre 2009, Milano, Giuffrè, 2010, 199 ss.; L. MENGONI, *Ermeneutica e dogmatica giuridica. Saggi*, Milano, Giuffrè, 1996; F. MODUGNO, *Scritti sull'interpretazione costituzionale*, Napoli, Jovene, 2008; IDEM, *In difesa dell'interpretazione conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014; R. PINARDI, *L'interpretazione adeguatrice tra Corte e giudici comuni: le stagioni di un rapporto complesso e tuttora assai problematico*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, IV,

le prospettive da cui è possibile affrontare tale tema: da quello relativo alla libertà interpretativa da riconoscere al giudice comune (e dunque quale capitolo del più ampio tema della interpretazione giuridica) a quello (più specifico) relativo alla interpretazione della Costituzione e (in una prospettiva ancora più specifica) con riguardo alla funzione di tale canone interpretativo nel controllo di costituzionalità della legge (e non solo come “filtro” di ammissibilità del giudizio di costituzionalità)².

È indubbio che la Corte costituzionale, quando sollecita un’interpretazione della disposizione legislativa in senso costituzionalmente conforme, riconosce la natura normativa della Costituzione giacché invita – *rectius*, impone a – tutti gli operatori di inserire necessariamente il testo della Costituzione (e dunque i valori costituzionali) nel procedimento logico-interpretativo che conduce dalla *littera legis* alla determinazione della norma da applicare al caso concreto³. Al tempo stesso, bisogna aggiungere che alcuni dei maggiori nodi problematici si pongono anche quale conseguenza delle concrete modalità di utilizzo di tale strumento interpretativo da parte del binomio “Corte costituzionale – Cassazione”⁴, binomio che ha dato (e dà) vita a “sequenze

Napoli, Jovene, 2009, 1533; F. POLITI, *Studi sull’interpretazione giuridica*, Torino, Giappichelli, 2019; G. REPETTO, *Il canone dell’incidentalità costituzionale. Trasformazioni e continuità nel giudizio sulle leggi*, Napoli, Jovene, 2017; P. RIDOLA, *Guido Calogero e i «concetti giuridici»*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2004 (ora anche in IDEM, *Esperienza Costituzioni Storia. Pagine di storia costituzionale*, Napoli, Jovene, 2019, 291 ss.); R. ROMBOLI, *Qualcosa di nuovo... anzi d’antico: la contesa sull’interpretazione conforme della legge*, in P. CARNEVALE, C. COLAPIETRO (a cura di), *La giustizia costituzionale tra memoria e prospettive*, Torino, Giappichelli, 2008, 89 ss.; M. RUOTOLLO, *Interpretare. Nel segno della Costituzione*, Napoli, Jovene, 2014; G. SORRENTI, *L’interpretazione conforme a Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2006; A. VIGNUDELLI, *Interpretazione e Costituzione. Miti, mode e luoghi comuni del pensiero giuridico*, Torino, Giappichelli, 2011; G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, il Mulino, 2008, 210 ss.

² Come noto, la giurisprudenza costituzionale afferma la necessità (pena l’inammissibilità della questione di legittimità costituzionale) che il giudice *a quo*, nel sollevare la questione di costituzionalità, dimostri l’impossibilità di una interpretazione della disposizione legislativa conforme a Costituzione perché «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (v. già Corte cost., sent. n. 356 del 1996).

³ È stato evidenziato che, richiedendo ai giudici di svolgere un esame sulla possibilità di una interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione legislativa, la Corte costituzionale pone «una presenza attiva dei giudici non solo nel momento propositivo, ma anche in quello risolutivo dei problemi di costituzionalità» (R. ROMBOLI, *op. ult. cit.*, 13). Sul “primato” nella produzione del diritto v. A. VIGNUDELLI, *Interpreti vs. Legislatore. La contesa del primato sulla produzione del diritto alla luce della Carta costituzionale repubblicana*, in *Rass. parlam.*, n. 3/2012, 541 ss.; P. GROSSI, *L’invenzione della Costituzione*, Bari-Roma, Laterza, 2017.

⁴ È da ricordare il monito di C. LAVAGNA, *Considerazioni sulla inesistenza di questioni di legittimità costituzionale e sulla interpretazione adeguatrice* (1959), ora in *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, Giuffrè, 1984, 604, che evidenziava il rischio che il giudice comune («attraverso i più audaci mezzi ermeneutici») possa giungere a “paralizzare” la Corte costituzionale proprio mediante l’interpretazione costituzionalmente conforme, quale strumento utile per riportare ogni disposizione legislativa nel quadro costituzionale, restringendo di fatto, fin quasi ad eliminare, gli ambiti di intervento del giudice delle leggi, ed assegnando al giudice una ampia discrezionalità “creativa”.

costituzionale del potere legislativo⁴³. Ma soprattutto bisogna ricordare l'insegnamento di Costantino Mortati che, ricordando la ineliminabile creatività dell'interpretazione giuridica e ribadendo la precettività della Costituzione repubblicana, dimostrava la conformità al quadro costituzionale delle peculiarità della Corte costituzionale quale giudice chiamato a pronunciarsi su atti legislativi⁴⁴.

Il problema di fondo è dunque rappresentato dal rapporto fra Corte costituzionale e Cassazione, rapporto che è sempre "alla ricerca di un equilibrio" (potremmo dire "alla continua ricerca dell'equilibrio"), equilibrio che non è mai definitivo perché l'attività interpretativa di per sé crea dialettica e perché, dal punto di vista degli "assetti di potere", l'attività interpretativa genera tensione (oltre che fra potere legislativo e potere giudiziario) anche (all'interno e) fra le diverse giurisdizioni ed in particolare fra la Cassazione e quella peculiare figura di giudice che è la Corte costituzionale.

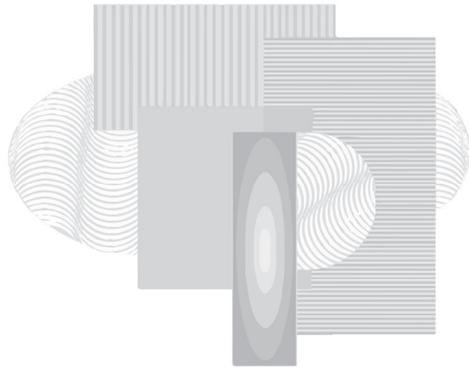
Abstract

Constitution oriented legal interpretation, effects of interpretative sentences and "diritto vivente" are themes frequently intertwined in the jurisprudence of the Italian Constitutional Court and the Italian Court of cassation. The dynamics that arise between the pronouncements of the Court of cassation and the Italian Constitutional Court, but also of the EU Court of Justice and the Edu Court give rise to jurisprudential contrasts characterized by a high rate of dialectics. The Italian Constitutional Court, by referring to "diritto vivente", tends to conform to the interpretative guidelines of the Court of cassation, even though there are episodes in which the reference to the need for a constitutionally oriented interpretation justifies the overcoming of "diritto vivente". Nonetheless, sharing in most cases the interpretations proposed by the Constitutional Court, Court of cassazione does not fail to claim its own interpretative freedom.

⁴³ V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in *Giur. cost.*, 1976, I, 1707; fondamentali al riguardo le due contrapposte relazioni: F. MODUGNO, *Corte costituzionale e potere legislativo*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo*, Bologna, il Mulino, 1982, 19 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La Corte costituzionale e il legislatore*, *ivi*, 103 ss.

⁴⁴ C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi contro i comportamenti omissivi del legislatore*, in *Foro it.*, 1970, 153 ss.

Materiali



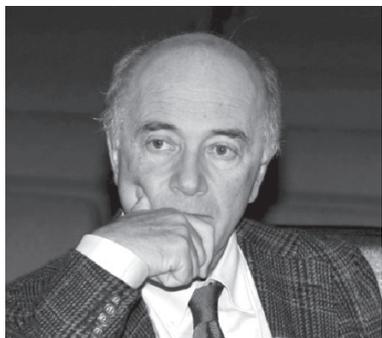
Principi generali del diritto e "fatti"
di Roberto Bin

Per la determinazione del concetto dei principî generali del diritto.
Parte seconda
di Vezio Crisafulli

Colloquio su Ideologia e (Scienza del) Diritto.
Intervista al Prof. Giuseppe Ugo Rescigno (Bologna, 24 gennaio 2020)
di Federico Pedrini

Principi generali del diritto e “fatti”

di Roberto Bin*



Veziò Crisafulli (Genova 1910 - Roma 1986), oltre ad insegnare diritto costituzionale e diritto pubblico nelle Università di Trieste e di Roma, è stato giudice della Corte costituzionale dal 1968 al 1977. Ripubblichiamo qui, con un'introduzione di Roberto Bin, la seconda parte del suo saggio sui principi generali del diritto dato alle stampe nel 1941. Si tratta di uno scritto che risulta di estremo interesse anche perché costituisce il punto di partenza degli importanti studi che dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana lo stesso Autore dedicò alla normatività dei principi costituzionali, a cominciare dal fondamentale La Costituzione e le sue disposizioni di principio del 1952 (La Direzione).

Nella seconda parte del suo saggio, Crisafulli affronta principalmente due problemi: essi sorgono a causa di tesi piuttosto diffuse, ma che gli sembrano inaccettabili e fuorvianti, attorno alla natura dei principi generali del diritto. Il primo problema riguarda la possibilità che i principi generali siano contenuti in regole esplicite, e non siano invece il frutto inespresso da ricavarci in via induttiva dalle norme vigenti; il secondo riguarda la natura prescrittiva, e non solo direttiva, dei principi generali. C'è poi un terzo problema, che concerne la distinzione tra principi giuridici e principi politici, i quali, talvolta, possono essere anch'essi inseriti in testi legislativi o attinti da semplici documenti politici, che però pretendono di influire sull'attività dell'interprete.

Per comprendere il contesto in cui il ragionamento di Crisafulli si muove, è necessario ricordare che la questione di cosa siano i principi generali non nasce da un ragionamento del tutto teorico, ma è generata da alcune norme precise, con cui era necessario fare i conti. La prima era l'art. 3 delle disposizioni preliminari del codice civile 1865 che – seguendo il modello della codificazione napoleonica e in modo del tutto analogo a quanto avrebbe previsto l'art. 12 delle “Preleggi” del nuovo codice in procinto di essere promulgato – vietava la *denegatio iustitiae*, imponendo ai giudici di risolvere i casi non previsti da «precise disposizioni di legge» attraverso il ricorso all'analogia e, *extrema ratio*, ai «principi

* Università degli Studi di Ferrara.

generali dell'ordinamento giuridico dello Stato». Veniva così affermato il *principio di completezza* dell'ordinamento giuridico dello Stato, lasciando però del tutto in dubbio il significato della locuzione decisiva, il concetto di 'principio generale' (di cui, per altro, proprio il principio di completezza era un ottimo esempio, più volte richiamato da Crisafulli).

Forte era, soprattutto presso i civilisti, la tendenza a svalutare la nozione di 'principio generale', praticando due strategie. La prima sosteneva che i principi generali erano per loro natura inespressi, ossia non avevano alcuna base normativa positiva, ma si collocavano all'esterno delle norme poste dall'ordinamento; la seconda portava a negare la stessa natura giuridica dei principi generali, degradandoli a semplici direttive per l'interpretazione. Erano opinioni ben radicate e autorevolmente sostenute, che mantennero buona parte del loro consenso anche quando, un decennio più tardi o poco meno, si trattò di discutere sulla prescrittività dei *principi costituzionali*. Le tesi che Crisafulli avrebbe avanzato nelle sue famose riflessioni sulle disposizioni di principio della Costituzione trovano già nell'articolo qui commentato le premesse teoriche adeguate allo scopo. Qui infatti si trovano sviluppati i ragionamenti che sorreggono le due tesi principali: i principi generali possono essere desunti dalle norme poste dal legislatore, ma possono anche essere formulati in apposite disposizioni legislative (e, più tardi, anche formalmente costituzionali); e sono norme giuridiche a tutti gli effetti, che vincolano i soggetti dell'applicazione del diritto come qualsiasi altra norma giuridica dell'ordinamento. Vengono perciò criticate le due equazioni che molto credito ottenevo presso i giuristi dell'epoca: l'equazione principio=norma inespressa, e la disequazione principio≠norma giuridica.

Ma vi era anche un altro dato normativo che complicava il tema e costringeva Crisafulli a procedere con attenzione su un crinale piuttosto stretto. Si trattava della *Carta del lavoro*, emanata il 21 aprile 1927 con un'enfasi adeguata al documento ideologico fondamentale del fascismo quanto a principi sociali e del corporativismo. Benché inizialmente non avesse valore e forma di legge, fu pubblicata nella *G.U.*; una legge successiva (legge 2832 del 1928) la introdusse nell'ordinamento giuridico, esaltandone la funzione centrale che avrebbe dovuto svolgere in esso e delegando il Governo ad emanare le norme d'attuazione necessarie per esercitare a pieno tale ruolo; in seguito sarebbe stata la legge 30 gennaio 1941, n. 14 a sancire che le disposizioni della Carta del lavoro avrebbero dovuto costituire «principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato» e «criterio direttivo per l'interpretazione e per la applicazione della legge»¹. È evidente che i contenuti ideologici della

¹ Ai tempi in cui Crisafulli scriveva questa norma era stata provvisoriamente collocata all'inizio del Libro della Proprietà nel nuovo codice civile, in fase di approvazione (v.

modo d'essere e nel fatto stesso dell'organizzazione, «vale a dire di un determinato e storicamente effettivo assetto sociale»¹⁴. È in memoria di un antico dibattito, ormai ampiamente superato, che la teoria di Romano è riesumata, a poco servendo come strumento per proseguire l'indagine sui principi nel nuovo contesto costituzionale.

Ci vorranno alcuni anni prima che lo spunto offerto da Santi Romano riemerge nelle riflessioni dei costituzionalisti sul rapporto tra *principi costituzionali* e *prassi istituzionali*, variamente ricostruite nelle categorie delle convenzioni e delle consuetudini costituzionali. È merito di Sergio Bartole¹⁵ aver riportato l'attenzione sul rapporto tra *principi e fatti*, gettando un fascio di luce su quei «profili di ordine apparentemente fattuale» che assumono rilevanza soprattutto perché da essi si possono «trarre elementi per dare significato agli enunciati legislativi»¹⁶. Anche quell'indistinto che Romano chiamava “principi istituzionali” concorre a formare il «quadro di riferimento... intessuto di precedenti, di storia costituzionale, di opinioni consolidate» con cui l'interprete deve fare i conti per giustificare le sue opzioni¹⁷. L'introduzione del giudizio di costituzionalità – e, in particolare, del giudizio sui conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato – moltiplica le «occasioni di ricorso diretto ai principi istituzionali che in altri tempi sembravano fare difetto»¹⁸. Per questo motivo l'intreccio tra norma giuridica e fatti resta uno dei terreni più fertili della teoria del diritto costituzionale – terreno che è ancora da sondare, nonostante i molti sforzi della dottrina¹⁹.

Abstract

This fundamental essay by Vezio Crisafulli lays the groundwork for his later well-known theories on constitutional principles. It was written in the fascist era, on the eve of the enactment of the new civil code and following the adoption of the *Carta del lavoro* which contained the summa of the political principles of the fascist regime. Crisafulli defends the normative nature of legal principles, opposing political principles; but argues that legal principles are not necessarily expressed by specific legal provisions, as it is possible to construct or extract them through interpretation. In this, he makes use of the “institutional principles” elaborated by Santi Romano, although it is the institutionalism of Romano far away, and in many respects incompatible, with the normativism to which Crisafulli claims to belong

¹⁴ *Ivi*, 14.

¹⁵ Nella voce *Principi del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, 494 ss. (in cui si segnala specialmente il § 12).

¹⁶ Entrambe le citazioni a p. 522.

¹⁷ *Ivi*, 520.

¹⁸ *Ivi*, 503.

¹⁹ Per un quadro critico cfr. R. BIN, *Il fatto nel diritto costituzionale*, in *Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale*, Annuario 2014 dell'AIC, Napoli, Jovene 2015, 21 ss.

Per la determinazione del concetto dei principî generali del diritto

*Parte seconda**

di Vezio Crisafulli



Sommario: § 4. – Infondatezza della riduzione dei principî generali del diritto a principî impliciti. § 5. – B) Relazione e distinzione tra principî generali del diritto e norme giuridiche. § 6. – Normatività dei principî generali.

§ 4. – Infondatezza della riduzione dei principî generali del diritto a principî impliciti

Premessi questi sommari richiami, dirò subito che, a mio avviso, la tesi restrittiva, la quale riduce i principî generali a quelli impliciti e desumibili astrattivamente dalle norme particolari espresse deve respingersi, perché infondata, sia da un punto di vista logico-astratto, sia dal punto di vista del nostro diritto positivo.

Non è, infatti, giustificata dall'art. 3 delle disp. prel., il quale non dice affatto che i principî generali siano sempre e necessariamente inespressi né indica comunque la via da seguire per identificarli, ma si limita a rinviare ad essi l'interprete, presupponendone l'esistenza e la conoscibilità²⁶: tanto è vero, che di principî generali si parla, non di rado (come si è visto), anche nella dottrina relativa a ordinamenti nei quali manca una disposizione simile a quella del nostro art. 3, confermandosi, così, di riflesso, l'indipendenza logica del concetto dei principî generali da tale disposizione. Già in precedenza, del resto, si è sottolineata l'importanza della concezione dei principî generali istituzionali,

* Pubblicato in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1941, 157-181.

²⁶ Cfr., in questo senso, esplicitamente: DEL VECCHIO, *Sui principî generali*, cit., p. 15 (sempre però all'intento di dimostrare l'ammissibilità del ricorso a principî di diritto naturale, oltre a quelli desumibili astrattivamente dalle norme particolari) e CHECCHINI, *Storia della giurisprudenza*, cit., p. 216 segg.

rivelati – come si suol dire – dallo stesso modo di essere delle istituzioni cui sono immanenti, e così pertanto dello Stato nella sua unità o di determinate parti di esso. A parte il caso, anch'esso già ricordato nelle pagine precedenti, del diritto internazionale – dove l'esistenza dei siffatti principî si manifesta con particolare evidenza – e pur limitandosi al diritto interno, è certo, infatti, che gran parte del diritto pubblico, ed anzitutto e più spiccatamente del diritto costituzionale, non si potrebbe spiegare in modo adeguato, senza rifarsi a taluni principî generali, i quali, non tanto vengono scoperti con il metodo tradizionale dell'astrazione generalizzatrice, quanto, piuttosto, si desumono immediatamente dal modo di essere e di funzionare dell'ordinamento statale, cui appaiono necessariamente inerenti, nel suo insieme unitario o in certe sue parti, ed ai quali le norme – scritte e non scritte – che lo costituiscono devono logicamente riportarsi come al loro necessario fondamento.

Vale a dire, più largamente, che, se un ordinamento giuridico, o una sua parte, presenta un dato contenuto normativo – si configura, cioè, in un dato atteggiamento caratteristico – ciò avviene in forza di uno o più principî fondamentali, che lo informano e l'esistenza ed il significato dei quali si lascia, pertanto, desumere dalla semplice osservazione e constatazione (ma bisognerà poi vedere un po' meglio che cosa questo voglia dire) di quel suo determinato modo di essere²⁷.

Le osservazioni che precedono, mentre danno più ampia ragione dell'adesione di massima già innanzi espressa alla concezione del Romano, dei principî istituzionali, valgono anche, nello stesso tempo, sciogliendo la riserva allora fatta, a precisarne il senso ed a segnarne i limiti. Quello che in essa persuade soprattutto è, infatti, l'allargamento di orizzonte rispetto alla dottrina tradizionale, in ispecie privatistica: i principî generali non si traggono sempre e solo per astrazione generalizzatrice dalle norme particolari espresse, ma si desumono anche immediatamente dalla esistenza stessa e dalla vita dell'ordinamento giuridico e delle singole sue parti. Ma, una volta interpretata tale

²⁷ Così, per tornare all'esempio, più evidente, del diritto internazionale, quando il giurista prende a considerare quell'ordinamento, per prima cosa lo riconosce, *lo vede* – per così dire – come ordinamento paritario, perché, in qualsiasi momento ed aspetto della sua vita, la posizione di reciproca parità giuridica dei suoi soggetti risulta un dato indubbio di esperienza immediata.

E poiché, fin da un primo esame, questa parità si rivela come un fatto, non già contingente e casuale, ma necessario e permanente, quindi, in qualche modo preordinato, si comprende come l'interprete possa legittimamente derivarne l'affermazione dell'esistenza, nel diritto internazionale, di un principio generale, che ne informa l'intera struttura essenziale (e può ben dirsi, pertanto, costituzionale), della parità giuridica degli Stati. Ma si vedrà tra poco che, ad una critica approfondita, tale principio, in tanto si rivela presente nell'ordinamento internazionale, in quanto altre norme (particolari e principî generali) dell'ordinamento medesimo ne derivano o lo presuppongono: i principî generali, anche c.d. istituzionali, traendosi pur sempre, come già in precedenza si è accennato, da modi di essere dell'ordinamento giuridico, che è, per definizione, ordinamento di norme, ossia da fenomeni normativi.

Colloquio su Ideologia e (Scienza del) Diritto

Intervista al Prof. Giuseppe Ugo Rescigno (Bologna, 24 gennaio 2020)

di Federico Pedrini*



Giuseppe Ugo Rescigno, emerito di Istituzioni di diritto pubblico alla Sapienza – Università di Roma, è stato allievo di Carlo Esposito. Autore di svariate monografie e importanti voci nelle principali enciclopedie giuridiche italiane, nonché di oltre 150 articoli e saggi nelle più prestigiose riviste giuridiche, il suo celebre Corso di diritto pubblico è giunto alla sedicesima edizione. Già componente della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sul diritto di sciopero

nei pubblici servizi essenziali, del Collegio garante della costituzionalità delle norme presso la Repubblica di San Marino e membro della Consulta di garanzia della Regione Emilia-Romagna, ha da sempre conciliato l'assidua attività di studio, ricerca e insegnamento con un intenso impegno politico, sociale e istituzionale (la Direzione).

Introduzione. Il giurista e l'ideologia tra conoscenza, interpretazione e cambiamento del mondo

*Die Philosophen haben die Welt nur verschieden interpretiert;
es kommt aber darauf an, sie zu verändern.
(K. MARX, Thesen über Feuerbach)*

Che il giurista, in numerosi passaggi della propria attività, sia chiamato a confrontarsi con la problematica dell'ideologia potrebbe a molti suonare come un dato quasi intuitivo, oltre che sufficientemente noto per non dover essere ulteriormente ribadito. Dietro questo rilievo ampiamente generico e apparentemente banale, tuttavia, si celano questioni non sempre ovvie e spesso, anzi, oltremodo complicate, tanto da sottrarsi a un compiuto orizzonte di consapevolezza da parte dei più.

* Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

Senza pretesa di esaustività, in che cosa consisterebbe, esattamente, l'ideologia con la quale il giurista quotidianamente si relaziona? Semplicemente in una "visione del mondo", di cui tutti sarebbero per forza di cose portatori, o in una prospettiva distorta e mistificatoria che sarebbe appannaggio soltanto di coloro che deviano dai percorsi di corretta ricerca scientifica? Il giurista sarebbe necessariamente chiamato a condividere il portato ideologico delle norme che egli descrive e applica o viceversa in qualche modo potrebbe (o addirittura necessariamente si ritroverebbe a) contrapporre la propria ideologia a quella dei detentori del potere politico che (im)pongono il diritto (positivo)? Sarebbe ancora concepibile, date queste premesse, l'ideale di una *jurisprudence* rigorosa e anche solo tendenzialmente descrittiva o viceversa l'ideologia - sia essa quella dell'oggetto diretto degli studi del giurista (il diritto), quella socialmente egemone o quella del giurista stesso - si trasfonderebbe anche nei procedimenti conoscitivi e applicativi della scienza giuridica? Si potrebbe infine pensare (e, se sì, sarebbe desiderabile farlo?) a un tempo dove le ideologie cessassero di influenzare il giurista?

Giuseppe Ugo Rescigno, pur ritenendo quasi "programmaticamente" quello del rapporto tra (scienza del) diritto e ideologia un «problema irrisolto, proprio perché dialettico», fornisce qui una preziosa bussola per orientarsi nella selva di problemi appena evocati. Volendo provare ad indicare la stella polare del suo ragionamento, essa potrebbe forse rintracciarsi nella sintesi (dialettica?) dei due momenti giustapposti da Marx con la sua undicesima tesi su Feuerbach. L'ideologia, infatti, comprenderebbe tanto l'istanza, tipicamente speculativa - e non a caso attribuita paradigmaticamente ai «filosofi» - di "interpretare" il mondo (per come esso è), quanto quella, specificamente progressista e al limite anche rivoluzionaria, di "mutarlo" (per come esso dovrebbe essere secondo un determinato progetto di cambiamento).

Anche in questa chiave, del resto, le cose non parrebbero affatto facili, e tantomeno scontate. Intanto qualsiasi ideologia, pure nella sua matrice più prossima all'idea di conoscenza (scientifica), verterebbe sempre su fatti culturali, e più in particolare su fenomeni socio-politici, rispetto al cui inquadramento un certo grado d'incertezza e di opinabilità negli esiti parrebbe inevitabile. Non è per nulla casuale, insomma, che per Marx i filosofi avessero fino ad allora interpretato il mondo *diversamente*, giacché «spesso non siamo d'accordo sulle questioni che stanno dentro la storia degli esseri umani».

Al tempo stesso, tuttavia, lo strutturale residuo di "valutatività" che parrebbe caratterizzare l'approccio ideologico nella qualificazione della storia umana e delle relative dinamiche non porterebbe affat-

esperienza: ma di una cosa resto sicuro: che nell'essenziale avevamo intravisto (e ritrovato insieme ad antiche e vicine esperienze di altri movimenti) le linee maestre di un possibile futuro più giusto e più civile per tutti»⁴³.

In tante edizioni del Suo manuale ha sempre lasciato intatta quella pagina, un po' sospesa tra speranza e nostalgia. La riscriverebbe così anche oggi?

R.: Come ho già detto con Gramsci, pessimismo della intelligenza ottimismo della volontà.

Oggi però, a differenza del 1979, in pubblico (e quindi in un libro) non parlerei del comunismo che avevo intravisto nel 1968, ma della necessità di battersi per il progresso, per l'umanità, per l'amore, per il rischiaramento (non mi piace la parola 'illuminismo'), nelle condizioni nelle quali ci si trova, con gli obbiettivi di giustizia e libertà che siamo capaci di costruire (sperando in privato che questa sia la strada verso il comunismo o qualcosa che realizzi gli ideali che dovrebbe realizzare il comunismo come io lo concepisco).

Abstract

The interview centers on the concept of ideology within the legal domain. Starting from the conception of ideology as mere *Weltanschauung* – that cannot be evaded in every political-philosophical analysis – its (possible or necessary) influence on legal theory and the interpretative practice is first considered. The idea of ideology as “false conscience” is then taken into account, especially with regards to the extent of the ideological content that can be found in the Constitution. Ultimately, the interview discusses some project reflections, that could possibly deal with the relationship between ideology, utopia and legal science.

⁴³ G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, cit., XII-XIII.

Interventi, Note e Discussioni



Sul cortocircuito tra democrazia illiberale ed Internet
di Antonio D'Atena

Il debito pubblico nell'Euro. L'impossibile convergenza del debito pubblico dello Stato italiano
di Fabio Merusi

Caino, il diritto e i diritti di Caino
di Andrea Pugiotto

Diritto di famiglia e Costituzione oggi. Dialogo con Mario Segni
di Michele Sesta

Debito pubblico e indirizzo politico. Profili critici
di Federico Sorrentino

Sul cortocircuito tra democrazia illiberale ed Internet

di Antonio D'Atena*



Sommario: § 1. – Democrazia illiberale e autocrazia. § 2. – Le radici culturali del successo della democrazia illiberale. § 3. – La centralità della volontà popolare e le suggestioni della democrazia diretta. Il ruolo della “rete”. § 4. – Sul carattere mistificatorio della pretesa che il referendum accresca necessariamente la democraticità del sistema. § 5. – Consultazione *online* degli iscritti e deresponsabilizzazione dei parlamentari. § 6. – *Internet* e manipolazione dei consensi elettorali. § 7. – Il cortocircuito: *Internet* e “permeabilità” della democrazia illiberale.

§ 1. – *Democrazia illiberale e autocrazia*

A differenza di altri studiosi, non solo italiani, ritengo che l'espressione democrazia illiberale – risalente a Fareed Zakaria¹ – non sia un ossimoro, una *contradictio in adiecto*.

Chi la pensa diversamente nutre, a mio avviso, un pregiudizio messo bene in evidenza da Carl Schmitt nella *Verfassungslehre*: il pregiudizio, secondo cui l'aggettivo 'democratico' evocerebbe sempre e necessariamente qualcosa di positivo², per cui sarebbe democratico – per usare le parole di Schmitt – tutto ciò che è ideale, bello e simpatico³.

Ebbene, proprio Schmitt ha avuto il merito, con riferimento alla costituzione di Weimar ma in termini riferibili ad ogni costituzione liberal-democratica, di chiarire che, nei sistemi di questo tipo, esistono due centri di gravità, due polarità, in reciproca opposizione: da un lato,

* Università di Roma “Tor Vergata”.

Il presente lavoro trae origine dalla relazione presentata al Convegno internazionale sul tema “Democrazia e diritti fondamentali”, Università di Salerno, 5-7 dicembre 2019.

¹ F. ZAKARIA, *The Rise of Illiberal Democracy*, in *Foreign Affairs*, n. 76/1997, 22 ss.; IDEM, *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad*, New York-London, W.W. Norton & Company, 2007.

² ...onde la preoccupazione che, qualificando democratico-illiberali certi assetti istituzionali, li si legittimi. Questa preoccupazione traspare – ad esempio – in T. CHOPIN, “*Démocratie illibérale*” ou “*autoritarisme majoritaire*”? *Contribution à l'analyse des populismes in Europe*, in *Europe Puissance des Valeurs*, Policy Paper n. 235, 19 febbraio 2019.

³ C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Berlin, Duncker & Humblot, 1928, 225 (che può leggersi anche nella traduzione di A. Caracciolo: C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984, 296).

il polo propriamente democratico, d'altro lato, le garanzie di tipo liberale (ovvero – se ci si vuole esprimere diversamente –, da una parte, la decisione maggioritaria, dall'altra, lo Stato di diritto)⁴.

A mio giudizio, si tratta di uno strumento analitico molto prezioso, il quale, non solo permette di leggere il complesso di tensioni da cui sono contrassegnate le liberal-democrazie⁵, ma consente, anche, d'intercettare i fenomeni di deriva illiberale da cui esse possono venire interessate, quando si avviano a trasformarsi in sistemi, bensì, democratici, ma privi delle garanzie proprie del costituzionalismo.

Premetto, per evitare equivoci, che anche la parte democratica del sistema funziona meglio, se lo Stato di diritto riceve piena attuazione⁶. Ritengo, tuttavia, che sarebbe semplicistico sostenere il carattere necessariamente autocratico di tutti gli ordinamenti di tipo illiberale⁷.

Non va, infatti, dimenticato che l'assetto democratico illiberale è, pur sempre, un assetto *democratico*: nel quale, quindi, le cariche politiche traggono la propria legittimazione, diretta o indiretta, dal suffragio popolare⁸. Naturalmente, si deve trattare di un suffragio non fittizio, diverso da quei meccanismi elettorali apparenti che assicurano investiture plebiscitarie al despota di turno⁹. E un suffragio elettora-

⁴ IDEM, *Verfassungslehre*, cit., *passim*, nonché, per indicazioni metodologiche, XI, XII.

⁵ Per l'applicazione di questa chiave di lettura, v., nella letteratura costituzionalistica italiana: A. D'ATENA, *Il principio democratico nel sistema dei principi costituzionali*, in *Dir. e Soc.*, 1996, nonché in IDEM, E. LANZILLOTTA (a cura di), *Alle radici della democrazia. Dalla polis al dibattito costituzionale contemporaneo*, Roma, Carocci, 1998; IDEM, *Tensioni e sfide della democrazia*, in *Giur. cost.*, n. 6/2017, 3119 ss. (nonché in AA.Vv., AIC, *Annuario 2017. Democrazia, oggi*. Atti del XXXII Convegno annuale, Modena 10-11 Novembre 2017, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, 683 ss.); G. GEMMA, *Ordinamenti liberaldemocratici: più liberali che democratici*, in AA.Vv., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, II, Milano, Giuffrè, 2015, 1260 ss. Ad un approccio non dissimile perviene talora la letteratura politologica, la quale, tuttavia, per difetto di cultura costituzionale, si ferma alla superficie, senza andare alla radice del difficile equilibrio tra i "principi costituzionali" che si fronteggiano nei sistemi di democrazia liberale. Per un esempio recente di questo modo di procedere: J. ISAAC, *Is there illiberal democracy? A problem with no semantic solution*, in *Eurozine*, 9 agosto 2017.

⁶ V., per limitarci a un classico: N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, II ed., Torino, Einaudi, 2014.

⁷ La tesi criticata è sostenuta – ad esempio – dai due fondatori di *Democracy Reporting International*: N. MEYER-OHLENDORF, M. MEYER-RESENDE, *Nicht "illiberal" sondern undemokratisch*, in *Süddeutsche Zeitung*, 9 ottobre 2018.

⁸ In argomento: Y. MOUNK, *The Week Democracy Died*, in *slate.com.*, 14 agosto 2016, www.slate.com/articles/news_and_politics/cover_story/2016/08/the_week_democracy_died_how_brexit_nice_turkey_and_trump_are_all_connected.html?via=gdpr-consent, il quale, tra l'altro, sottolinea che alle democrazie illiberali non si contrappongono soltanto le democrazie liberali, ma anche i sistemi liberali non democratici.

⁹ Si pensi, ad esempio, alle elezioni irachene del 1995 e del 2002, dalle quali è risultato eletto il Presidente Saddam Hussein, rispettivamente, con il 99,96 per cento e con il 100 per cento dei consensi. A quanto risulta dal sito del *Guardian*, da cui sono tratte le informazioni di cui sopra (www.theguardian.com/world/2002/oct/16/iraq), in occasione delle elezioni del 2002 (cui è stato vietato assistere sia agli osservatori internazionali che ai giornalisti), il Vicepresidente del Consiglio del Comando rivoluzionario, Izzat Ibrahim, dichiarava orgogliosamente: «This is a unique manifestation of democracy, which is superior to all other forms of democracies».

in Italia al fenomeno sia riservata una crescente attenzione da organi sganciati dal circuito democratico, quali l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)⁶⁰ e l’Autorità garante per la protezione dei dati personali⁶¹. È, inoltre, da aggiungere che la mancanza di adeguate garanzie del pluralismo culturale priva i sistemi illiberali anche della risorsa costituita dal contributo dei centri indipendenti di ricerca, alcuni dei quali sono molto attivi in questo campo⁶².

Deve, infine, considerarsi che le democrazie illiberali – come si è detto – puntano tutte le loro carte sul valore fondante ed esclusivo della volontà popolare. Ebbene, è evidente che il contesto tecnologico nel quale viviamo, rendendo possibili condizionamenti della formazione della volontà popolare impensabili in un passato non molto lontano, rischia di rendere illusorio l’unico elemento che consente di considerare ancora “democratici” gli assetti di questo tipo.

Abstract

Unlike in autocratic systems, elections in illiberal democracies are far from fictitious as they are ‘contestable’, that is, opposition forces stand real opportunities of success. Furthermore, in illiberal democracies the possibilities opened up by the Internet make direct democracy almost irresistibly attractive; as a consequence, parliamentary assemblies tend to gradually lose their relevance. After discussing these issues, the paper challenges the unfounded claim that the expansion of spaces of direct democracy enhances the system’s democratic nature. The inaccuracy of this conclusion is shown by comparing the case law of Italy’s Constitutional Court on the ‘repeal referendum’ [Italian *referendum abrogativo*: a referendum held in order to allow for the repeal an existing piece of legislation] and the draft constitutional law on the so-called ‘propose referendum’ [Italian *referendum propositivo*: a referendum held in order to make it possible for voters to introduce directly a piece of legislation]. Also discussed in the paper is the role of digital marketing in political campaigning and in the political control of popular consensus. Finally, the paper stresses that illiberal democracies are more vulnerable than liberal democracies in the face of online disinformation techniques.

sentirebbero loro di condizionare le future dinamiche politiche, anche qualora tale partito fosse sconfitto alle elezioni.

⁶⁰ V. AGCOM, *Le strategie di disinformazione online e la filiera*, cit., *passim*, e, per un quadro di sintesi, 50 ss.

⁶¹ G. BUSIA, L. LIGUORI, O. POLLICINO (a cura di), *Le nuove frontiere della privacy nelle tecnologie digitali. Bilanci e prospettive*, Roma, Aracne, 2016.

⁶² Si pensi, da ultimo, al programma elaborato dai ricercatori dell’*Oxford Internet Institute*, per combattere la disinformazione online (v. il comunicato stampa del 10 dicembre 2019 in www.oii.ox.ac.uk/news/releases/oxford-experts-launch-new-online-tool-to-help-fight-disinformation/).

Il debito pubblico nell'Euro

L'impossibile convergenza del debito pubblico dello Stato italiano

di Fabio Merusi*



Sommario: § 1. – Una unione monetaria senza unione dei debiti pubblici dei singoli Stati dell'Unione. La convergenza al posto dell'unione. § 2. – Come complicare i problemi con proposte teoriche. § 3. – La supplenza della manovra della moneta da parte della Banca Centrale Europea e i suoi effetti sulle banche e sul ciclo economico. I titoli del debito pubblico dei singoli Stati U.E. sono acquistati dalla BCE e dalle banche. § 4. – L'"imbroglio" della conversione della Lira in Euro. L'Italia ha già "convertito" il debito pubblico e ha perciò già realizzato la "convergenza"? § 5. – La convergenza impossibile del debito pubblico italia-

no. La "lievitazione" interna del debito pubblico. § 6. – L'"aiuto" necessario per trasformare una unione in federazione. L'Europa ha ancora bisogno di aiuto.

§ 1. – Una unione monetaria senza unione dei debiti pubblici dei singoli Stati dell'Unione. La convergenza al posto dell'unione

Narrasi che Bismarck dicesse al re di Prussia che per istituire il secondo Reich occorreva pagare contestualmente i debiti di Ludwig, lo spendaccione re di Baviera¹. Qualcosa del genere pare che lo avesse detto prima, sempre per istituire un nuovo Stato nazionale, Farini, su più che probabile precedente indicazione di Cavour: per unire al Regno di Sardegna, cioè al futuro Regno d'Italia, le province emiliane bisognava accollarsi anche il debito pubblico del duca di Modena, cioè di una entità statale che col debito pubblico aveva già dei "trascorsi" divenuti famosi per il loro particolare modo di estinzione del debito². E dopo il

* Università "Guglielmo Marconi" di Roma.

Il lavoro riproduce, con aggiornamenti e variazioni, un saggio destinato agli Studi in onore di Franco Pizzetti.

¹ Sulla formazione del Secondo Reich si rinvia all'essenziale sintesi degli avvenimenti operata da J. BREUILLY, *La formazione dello stato nazionale tedesco*, Bologna, il Mulino, 2004. Va inoltre detto che secondo alcuni storici Bismarck avrebbe personalmente corrotto Ludwig II di Baviera facendo ricorso al fondo segreto istituito presso la Cancelleria, il c.d. Fondo dei rettili (*Reptilienfonds*).

² Su cui si rinvia al noto lavoro di T. MARCHI, *Le annessioni della Lombardia e degli Stati dell'Italia centrale 1859-60*, in *Studi parmensi*, 1924, 44 ss. I "trascorsi" del duca di Modena si riferiscono ad un episodio di più di cent'anni prima, la c.d. vendita di Dresda, con la quale

ducato di Modena l'accollo del debito pubblico fu esteso a tutte le altre entità statali poi confluite, con procedure diverse, nell'"unione" del Regno d'Italia³. Qualche altro statista, italiano o tedesco, ha potuto dire la stessa cosa quando si è passati dalla Confederazione europea, la Comunità europea, all'Unione europea che alla fine di un lungo e complicato procedimento ha portato alla creazione di una moneta nazionale europea, l'Euro? Direi proprio di no. A Maastricht si è profetizzata la creazione di una moneta comune, ma una Unione "europea" solo nel nome.

Infatti i debiti pubblici dei singoli Stati dell'Unione non sono stati unificati, né con riferimento all'esistente, né *pro futuro*. Non solo, ma è forse opportuno precisare, ad evitare fraintendimenti dei discorsi che si faranno, che dell'Unione monetaria non fanno neppure parte tutti gli Stati che hanno aderito alla "confederazione" europea, la Comunità europea. Poiché non tutti gli Stati europei appartenenti alla Comunità europea erano disponibili ad entrare nell'Unione monetaria, l'Unione monetaria è stata stipulata *a latere* della Comunità fra alcuni Stati non con un "atto comunitario", bensì con un apposito e distinto Trattato internazionale. Ma precisato ciò, che ne è stato dei debiti pubblici dei singoli Stati europei aderenti al Trattato dell'Unione? Anziché l'unione dei debiti è stata prevista la "convergenza" dei debiti. Infatti secondo il protocollo n. 12 del Trattato di Maastricht: «I valori di riferimento [...] del trattato sul funzionamento dell'Unione europea sono: il 3% per il rapporto fra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato; il 60% per il rapporto fra il debito pubblico e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato» che non sono numeri arbitrari, bensì il riferimento alla media dei valori esistenti nei Paesi dell'Eurozona al momento della stipula del Trattato. Cioè valori "statici" non imposti per governare la finanza pubblica. In particolare il debito pubblico rimaneva ai singoli Stati perché l'Unione non era un'unione.

Tale Unione, così almeno nominalmente definita di convergenza, doveva assestare i debiti pubblici dei singoli Stati dell'Unione sotto il 60% del Prodotto Interno Lordo (PIL) e, se superiore, prendere atto dell'impegno dei singoli Stati verso la media del 60% al ritmo di una

il duca di Modena, per ridurre il suo debito pubblico, vendette all'elettore di Sassonia cento quadri della sua collezione. Sulla vicenda della c.d. vendita di Dresda si rinvia a J. WINKLER, *Storia di un acquisto straordinario*, in J. WINKLER (a cura di), *La vendita di Dresda*, Modena, Panini, 1989, 27 ss. Sulle conseguenze finanziarie dell'arrivo di Farini a Modena dopo la fuga del duca cfr. C. MARTUCCI, *L'invenzione dell'Italia unita*, Milano, Sansoni, 1999, 100 ss.

³ Nel debito del nuovo Stato nazionale italiano venivano incorporati i debiti delle cosiddette "regioni annesse" (il Veneto, lo Stato pontificio, i Ducati padani e il Regno delle Due Sicilie), una scelta che costituì la palla al piede iniziale del nuovo Stato. Sul tema si rinvia a V. ZAMAGNI, *Debito pubblico e creazione di un nuovo apparato fiscale nell'Italia unificata (1861-76)*, in AA.VV., *Il disavanzo pubblico in Italia: natura strutturale e politiche di rientro*, vol. II, *Le politiche di rientro: problemi macro e microeconomici dell'aggiustamento*, a cura dell'Ente per gli studi monetari, bancari e finanziari "Luigi Einaudi", Bologna, il Mulino, 1992, 9 ss.

umentare pagando debiti con debito... si è solo inteso descrivere perché "lievita"... secondo quanto risulta dai bilanci dello Stato...

Forse sono immaginabili altre procedure per tentare un rientro del debito pubblico italiano e/o per arrestarne la "lievitazione interna", ma certamente la più semplice sarebbe, come si prospettava all'inizio del presente lavoro, il trasferimento del debito esistente all'Unione nella sua veste, non di parziale Unione, ma di vera Federazione. Non a caso il piano Werner, redatto in seno alla Comunità Europea negli anni Settanta dello scorso secolo per scandire i tempi e i modi per arrivare ad una federazione europea²⁵ prevedeva l'accentramento in un organo comune europeo delle decisioni di finanza pubblica dei singoli Stati allora appartenenti alla Comunità Europea. Indicazione che poi non ebbe seguito e che è regolarmente dimenticata dagli agiografi attuali dell'Unione Europea, una unione imperfetta perché solo monetaria e non anche comprensiva della finanza pubblica, debiti pubblici compresi.

Per concludere potremmo dire, parafrasando il titolo di un saggio di Musil dell'ormai lontano 1922, che l'Europa, per diventare veramente tale, ha ancora "bisogno d'aiuto"²⁶. Un "aiuto" che le può derivare, dopo la creazione dell'Euro, solo dall'accentramento del debito pubblico dei singoli Stati dell'Unione.

Abstract

The monetary union of Europe in the EURO foresees the convergence of the public debts of the single States of the Union. However a monetary union requires not the convergence of public debts, but their union. The impossible convergence of the Italian public debt. The failure of attempts to return debt, in particular, the lost opportunity of privatization.

²⁵ Su cui v. G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, il Mulino, 1996, 38.

²⁶ Per cui si rinvia alla riedizione del 1961: R. MUSIL, *Das hilflose Europa*, München, Piper, 1961, che contiene altri due saggi di diverso argomento.

Caino, il diritto e i diritti di Caino

di Andrea Pugiotto*



Sommario: § 1. – Il *rebus* della figura di Caino. § 2. – Il Caino della Bibbia. § 3. – Il Caino di Saragamo. § 4. – La dimensione collettiva della pena. § 5. – Il diritto di Caino alla speranza. § 6. – *Spes contra spem*. § 7. – Consiglio non richiesto.

§ 1. – Il *rebus* della figura di Caino

Ringrazio l'UCPI per l'invito rivoltomi che, tuttavia, mi pone nella singolare condizione di chi si sente in trasferta, pur giocando in casa. Gioco in casa perché Ferrara è la mia città, non solo universitaria, dove vivo da quasi trent'anni. Eppure oggi mi sento come in trasferta, perché – diversamente da voi – non sono né un avvocato penalista né un docente di diritto penale, ma un professore a tempo pieno di diritto costituzionale. Di più: dopo aver ascoltato Giovanni Fiandaca e la sua sapienza giuridica, temo di aver sbagliato anche campionato. Chiedo venia, dunque, per le mie riflessioni eccentriche, invitando gli scontenti e i delusi a formulare le loro rimostranze non a me, ma agli incauti promotori di questo, peraltro opportuno, convegno.

La vostra riflessione si articola attorno a due figure simboliche, evocate in termini (intellettualmente e giuridicamente) provocatori: ieri Abele, che nessuno può contraddire; oggi Caino, che non deve avere diritti. Prendo sul serio la provocazione, per la parte di mia pertinenza. E muovo proprio dal *rebus* che la figura di Caino rappresenta per un giurista attento alla dimensione costituzionale della pena e della sua esecuzione.

* Università degli Studi di Ferrara.

Il presente contributo riproduce il testo della relazione svolta – nell'ambito del Convegno *La difesa delle garanzie liberali nella stagione della giustizia euro-vittimocentrica* (Ferrara, Palazzo della Racchetta, 20-21 settembre 2019), promosso dall'UCPI – nella sessione dedicata al tema *Caino non abbia diritti*. La registrazione audio-video dei lavori del Convegno, nella loro integralità, è fruibile nel sito di Radio Radicale (www.radioradicale.it).

§ 2. – Il Caino della Bibbia

Caino è, innanzitutto, un personaggio biblico (*Genesi*, 4, 1-16). Fratricida con premeditazione aggravata da motivi abietti, subisce per questo una triplice condanna: la lontananza da Dio, la fatica infruttuosa del lavoro della terra, la condizione di esule ramingo. Al tempo stesso, è posto al riparo dalla vendetta altrui: «Il Signore impose a Caino un segno, perché non lo colpisse chiunque l'avesse incontrato». Dunque, dopo l'omicidio di Abele, Dio pone Caino innanzitutto davanti alle sue responsabilità («Allora il Signore disse a Caino: Dov'è Abele, tuo fratello?»). Ne sanziona poi severamente l'atto criminale. E lo rende infine riconoscibile, non per farne un bersaglio bensì per tutelarlo («Dice il Signore: chiunque ucciderà Caino subirà la vendetta sette volte»). Si tratta di una dinamica giuridicamente carica di significati. Quali?

Figlio primogenito di Adamo ed Eva, Caino è il primo nato tra gli uomini: dunque, la caduta nel reato è propria dell'esperienza umana fin dalla sua genesi; riguarda tutti, potenzialmente, nessuno escluso¹. È il primo insegnamento.

Ecco il secondo: il peccato originale commesso nell'Eden dai suoi genitori perde, con Caino, la dimensione personale per trasformarsi in violenza sociale: due fratelli, «uno non sopporta l'altro; ed ecco che l'odio si scatena, e subito la terra è irrigata di sangue»².

C'è un terzo insegnamento: l'atto criminale, per quanto efferato, merita giustizia, non vendetta. Dalla vendetta Caino deve essere protetto, senza che ciò ne giustifichi l'azione: in uno Stato di diritto, infatti, il monopolio pubblico nell'esecuzione penale serve proprio per emanciparla da forme di giustizia "fai-da-te" e dalla logica del taglione (perché l'occhio per occhio rende ciechi al diritto e ai diritti)³.

Il motore di tale dinamica è la distinzione tra errore ed errante. Caino è colpevole, ma non si risolve integralmente nella sua colpa: la sua figura biblica sta a indicarci che, in ogni persona, va sempre preservata la differenza tra il suo agire e la sua natura umana. Teologicamente si direbbe: distinguere tra l'esistenza e l'essenza dell'uomo. Giuridicamente noi diciamo: distinguere tra il reato e il reo, nel nome di una

¹ «La gente ti chiede: come ci sei finita? In realtà, quello che vogliono sapere è se c'è qualche probabilità che capiti anche a loro. Non posso rispondere alla domanda sottintesa. Posso solo dire che è facile» (F. MARINO, *Svegliami a mezzanotte*, Torino, Einaudi, 2019, 87): così Susanna Kaysen a proposito della propria condizione di malata mentale ricoverata fra le mura di una clinica psichiatrica. Vale anche per la condizione di recluso dentro le mura di un carcere.

² S RAVASI, *Commenti a La Bibbia di Gerusalemme*, I, Antico Testamento, Il Pentateuco (parte I), *Genesi, Esodo*, Bologna, Edizioni Dehoniane, 2006, 441.

³ E ciò nonostante la legge veterotestamentaria del taglione introduca un germinale principio di proporzionalità tra reato e sanzione, limitando l'altrimenti incondizionato potere vendicativo della vittima su colui che aveva provocato l'offesa: cfr. G. COLOMBO, *Sulle regole*, Milano, Feltrinelli, 2008, 78.

È stata una risposta lunga trenta secondi: questo è il tempo dedicato dal Presidente del Consiglio al tema della giustizia, in un chilometrico discorso programmatico lungo un'ora e venticinque minuti, pronunciato alla Camera per la fiducia al suo secondo Governo. Trenta secondi, infatti, sono sufficienti a leggere il rigo e mezzo che il nuovo accordo di maggioranza dedica all'argomento: «Occorre ridurre drasticamente i tempi della giustizia civile, penale e tributaria e riformare il metodo di elezione dei membri del CSM» (punto n. 12). Si badi: «*occorre*»; quanto al chi, al come e al quando, nulla è detto né è stato detto²⁷. Così come nulla si dice – per tornare a Caino – delle condizioni delle carceri e della mutilata riforma dell'ordinamento penitenziario: ha ragione da vendere, allora, il presidente dell'UCPI a ricordare che «il silenzio è d'oro, a volte, ma non quando occorre governare un Paese»²⁸. Un silenzio, peraltro, riempito fino all'orlo da una conferma ministeriale a Via Arenula che – da sola – buca la bolla volenterosa della discontinuità del nuovo Governo rispetto a quello felpa-stellato.

Meglio, allora, agire dal basso. Capitalizzare le vie diffuse di accesso alle corti dei diritti, dove il dibattito sui delitti e sulle pene conserva ancora razionalità, profondità, tempi e modi adeguati ad un'autentica dialettica. L'esatto opposto di un dibattito politico e pubblico intestinale (in alcuni casi non lontano dalla gara di "peti"), sloganistico, costretto dentro 280 caratteri o ridotto al monologo recitato da un faccione deformato dal video del telefonino usato come telecamera.

Forti di un giudicato costituzionale o convenzionale, capace di incenerire gran parte dei frutti legislativi dell'imperante giustizialismo populista²⁹, sarà più facile ricostruire un diritto penale in grado – a un tempo – di tutelare le sacrosante ragioni di Abele e di garantire i sacrosanti diritti di Caino.

Abstract

Through the reading of the story of the biblical Cain and the Cain of Jose Saramago's novel, the essay offers some ideas on the concept of punishment in the Italian Constitution. Appealing to the Courts of rights seems to be the best way to ensure the legality of criminal execution.

²⁷ Cfr. V. VECELLIO, *Carcere da Nord a Sud, è emergenza*, in *www.ristretti.it*, 5 settembre 2019.

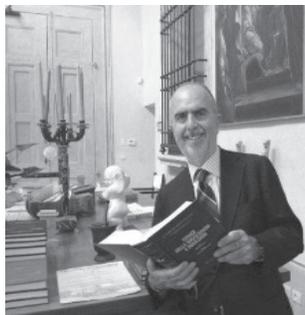
²⁸ G.D. CAIAZZA, *Nuovo governo e silenzi sulla giustizia*, in *Gazzetta del Mezzogiorno*, 10 settembre 2019.

²⁹ Sul quale vedi ora E. AMODIO, *A furor di popolo. La giustizia vendicativa gialloverde*, Milano, Donzelli, 2019, e F. SGUBBI, *Il diritto penale totale. Punire senza legge, senza verità, senza colpa*, Bologna, il Mulino, 2019.

Diritto di famiglia e Costituzione oggi

Dialogo con Mario Segni

di Michele Sesta*



Sommario: § 1. – Famiglia e Costituzione nel pensiero di Mario Segni. § 2. – Principi costituzionali e famiglia nelle recenti sentenze delle Corti. § 3. – I nuovi scenari della filiazione sotto la lente della Corte costituzionale. § 4. – I nuovi scenari della filiazione sotto la lente della Corte di cassazione. § 5. – La solidarietà postconiugale sotto la lente delle Corti. § 6. – Conclusioni.

§ 1. – *Famiglia e Costituzione nel pensiero di Mario Segni*

Alcuni anni or sono, alla vigilia della approvazione della legge sulla unione civile, Mario Segni pubblicò un articolo il cui titolo, con riferimento a quell'istituto, reca l'invito a «non tirare in ballo la Costituzione»¹.

In quel lavoro, l'A. espone acute considerazioni che investono il tema dei rapporti tra principi costituzionali e diritto di famiglia vivente. Muovendo dalla questione se la convivenza tra persone dello stesso sesso possa o meno rientrare nel concetto di matrimonio, egli afferma che, con riguardo alla famiglia, in realtà oggi la Costituzione affida al Parlamento la competenza per le scelte fondamentali. Si tratta di una affermazione forte che, se ragionassimo in termini formali, sembrerebbe comportare una sorta di capovolgimento della gerarchia delle fonti. Ritengo piuttosto che Mario Segni intendesse mettere in luce, forse anche in modo provocatorio, che non ci si può arrestare a una lettura statica delle norme di rango costituzionale, specie se riferite a istituzioni soggette a mutamenti anche radicali nel corso del tempo, come è accaduto alla famiglia italiana negli ultimi settanta anni. Così rilevanti sono stati i cambiamenti che hanno coinvolto le relazioni familiari che, a ben vedere, l'istituzione cui si riferiva il Costituente quasi non esiste

* Università degli Studi di Bologna.

Il testo riproduce, con l'aggiunta delle note, la relazione al convegno *I rapporti privati nella società civile. Giornata di studi per Mario Segni (in occasione del suo ottantesimo compleanno)*, tenutosi l'8 novembre 2019 presso l'Università degli Studi di Padova.

¹ M. SEGNI, *Unioni civili: non tiriamo in ballo la Costituzione*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2015, 707 ss.

più, in primo luogo nella realtà sociale², cosicché oggi i precetti costituzionali si indirizzano ad una entità che non è quella della fine degli anni Quaranta, alla quale il Costituente necessariamente aveva fatto riferimento.

La famiglia non è dunque quella di settant'anni or sono, il che tuttavia non esonera dall'applicare i principi costituzionali alle nuove realtà familiari; ricordo che già nei primi anni Sessanta un acuto studioso aveva avvertito come il richiamo costituzionale alla società naturale potesse favorire l'inclusione nella garanzia apprestata dall'art. 29 di tutte quelle realtà familiari che la concreta esperienza sociale avesse via via messo in evidenza³.

Passando all'esame delle norme costituzionali, Mario Segni sottolinea come l'art. 29 sia stato oggetto di un cambiamento d'interpretazione profondo e radicale, pur a Costituzione invariata⁴. Rilevando come questa norma, così come l'art. 30, fosse indirizzata alla tutela della famiglia legittima, egli rammenta che il primo forte scossone all'originario disegno costituzionale venne dalla approvazione del divorzio e, più ancora, dalla riforma del diritto di famiglia, che nonostante autorevoli critiche⁵ cancellò il significato originario dell'art. 29, in particolare introducendo la parificazione tra figli naturali e figli legittimi, poi più di recente evolutasi addirittura nella unificazione dello stato di figlio⁶. Osserva come un consimile stravolgimento, a norma costituzionale invariata, sia stato possibile grazie a una nuova interpretazione, che egli valuta del tutto in armonia con la nuova coscienza sociale che si era imposta rapidamente nel Paese⁷.

E di tale coscienza sociale, aggiunge Segni, si è fatta portatrice la Corte costituzionale già a partire dalla fine degli anni Sessanta con le note decisioni in tema di adulterio, che recavano una lettura delle nor-

² M. SESTA, *La famiglia tra funzione sociale e interessi individuali*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2017, 573 ss.; e in *Principi, regole, interpretazione. Contratti e obbligazioni, famiglie e successioni*, in G. CONTE, S. LANDINI (a cura di), *Scritti in onore di Giovanni Furguele*, Mantova, Universitas Studiorum, 2017, 235 ss.

³ T. MANCINI, *Uguaglianza tra coniugi e società naturale nell'art. 29 Cost.*, in *Riv. dir. civ.*, 1963, 225.

⁴ L'A. cita al riguardo le risalenti interpretazioni di C. GRASSETTI, *I principi costituzionali relativi al diritto familiare*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, Barbera Editore, 1950, 285 ss.; C. ESPOSITO, *Famiglia e figli nella Costituzione italiana*, in *Scritti in onore di Antonio Cicu*, Milano, Giuffrè, 1951, t. 2, 555 ss.; A. TRABUCCHI, *Morte della famiglia o famiglie senza famiglia*, in *Riv. dir. civ.*, 1988, I, 24 s.; cfr. al riguardo M. SESTA, *Manuale di diritto di famiglia*, Padova, Cedam, VIII ed., 2019, 9 ss.

⁵ L. CARRARO, *Filiazione naturale, Note introduttive agli artt. 110-112 Nov.*, in IDEM, G. OPPO, A. TRABUCCHI (a cura di), *Commentario alla riforma del diritto di famiglia*, Padova, Cedam, 1977, I, t. 2, 645 ss.; G. GABRIELLI, *Successione necessaria*, *ivi*, 824 ss.; F. SANTORO-PASSARELLI, *Significato attuale del diritto nell'organizzazione e nella vita della famiglia*, in *Atti del II Convegno di Venezia*, Padova, Cedam, 1972, 9 ss.; R. NICOLÒ, *Osservazioni generali*, *ivi*, 159, 164.

⁶ M. SESTA, voce *Filiazione (diritto civile)*, in *Enc. dir.*, *Annali*, VIII, Milano, Giuffrè, 2015, 446; G. FERRANDO, *La nuova legge sulla filiazione. Profili sostanziali*, in *Corr. giur.*, 2013, 525 ss.

⁷ M. SEGNI, *Unioni civili*, *cit.*, 714.

Abstract

Taking inspiration from Mario Segni's reflections upon the relationship between constitutional rules and family law, the A. analyzes the current reach of them regarding the emerging protecting needs in the area of family in its broad definition. The perspective focuses on the issues that are most discussed nowadays in the legal panorama and, even before, in the social conscience: on the one hand, the themes of filiation and the subrogation of motherhood; on the other, the theme of post-divorce solidarity. The analysis illustrates that today the function of constitutional principles on family is not to prevent the new relational modalities that concrete life highlights from entering the world of law, but to select their requests for protection according to fundamental values enunciated by the Constitution itself, which in this way preserve their vitality.

Debito pubblico e indirizzo politico

Profili critici

di Federico Sorrentino*



Sommario: § 1. – Premessa. § 2. – Il debito pubblico. § 3. – La legge costituzionale n. 1 del 2012. § 4. – La soddisfazione dei diritti “finanziariamente condizionati”. Debito pubblico e Stato sociale. § 5. – L’alternativa fiscale al debito pubblico. § 6. – Conclusioni.

§ 1. – Premessa

Da quando, con la revisione costituzionale del 2012, il debito pubblico, da categoria economica è divenuto oggetto di indagine giuridica ed ha acquisito dignità costituzionale ci si è interrogati da parte di studiosi di “cose costituzionali” sul rapporto tra le limitazioni al suo aumento, che la novella costituzionale aveva determinato, e l’indirizzo di politica economica (o l’indirizzo politico *tout court*) che ne residuava in capo alle istituzioni governanti¹. Inoltre è stato posto il tema, conseguente al primo, sul rapporto tra le limitazioni al debito pubblico e la realizzazione dello Stato sociale, tenuto in particolare conto del rapporto, a molti apparso strettissimo, del costo dei diritti (in genere e in particolare di quelli) sociali² e dell’impossibilità (o del divieto) di fronteggiarlo attraverso l’aumento del debito pubblico. Sullo sfondo campeggia, com’è naturale in questa materia, la diversa problematica dell’integrazione europea, delle difficoltà dell’Unione a farsi cari-

* Sapienza - Università di Roma.

Lo scritto è destinato agli Studi in onore di Franco Pizzetti.

¹ V. a tal riguardo, tra i primi commenti alla revisione, M. LUCIANI, *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Relazione al 58° Convegno di Varenna, poi ripresa in IDEM, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in AA.VV., *Scritti in onore di A. D’Atena*, III, Milano, Giuffrè, 2015, 1673 ss.; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, 2097 ss.; D. CABRAS, *L’introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quad. cost.*, 2012, 111 ss.; A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. dir.*, Annali, VII, Milano, Giuffrè, 2012.

² Al riguardo v. ancora M. LUCIANI *op. ult. cit.*, ma principalmente IDEM, *Laterna magika. I diritti “finanziariamente condizionati”*, in *Riv. Corte dei conti*, 2018, 643 ss.

co delle spese sociali per i cittadini europei, del suo *deficit* democratico e della sua responsabilità per le politiche di *austerità* imposte agli Stati membri³.

§ 2. – *Il debito pubblico*

La nozione di debito pubblico è in realtà assai semplice, anche se oggi si carica di importanti profili di politica economica. Esso nasce, in alternativa alla leva tributaria, come strumento per far fronte a spese pubbliche di ogni genere, assumendo, più recentemente, anche la funzione di stimolare un'economia stagnante, di accrescere la ricchezza dei consociati, aumentando così il prodotto interno lordo⁴.

Spesso la dottrina distingue tra debito pubblico interno⁵, con il quale i cittadini finanziano lo Stato cui appartengono, ricevendone in cambio interessi, e il debito pubblico esterno, con il quale altri Stati, istituzioni internazionali o fondi esteri d'investimento sottoscrivono per puro spirito speculativo il debito pubblico.

Ora, poiché la massima parte del debito degli Stati è oggi sottoscritto da investitori stranieri e negoziato sui mercati internazionali che, in relazione all'affidabilità degli Stati emittenti, ne determinano gli interessi che devono essere corrisposti, ne discende, da un lato, che gli Stati hanno perduto in buona parte il controllo sul loro debito⁶ e, dall'altra, che essi, come tutti i debitori, versano in uno stato di soggezione nei confronti dei creditori, del tutto sconosciuto quando il debito viene sottoscritto dai loro cittadini.

Con la creazione in Europa della moneta unica (con tutte le contraddizioni che vi sono connesse) il debito pubblico degli Stati è stato elemento d'instabilità, tale da imporre agli Stati che fanno parte dell'Unione monetaria rilevanti limiti alla sua espansione.

Questi limiti hanno nel nostro Paese trovato da ultimo espressione con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha modificato in detta direzione gli artt. 81, 97 e 119 Cost., e con la legislazione emessa in sua attuazione.

³ Cenni sul tema specifico in A. MORRONE, *op. cit.*, M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., 1687.

⁴ Vedasi in particolare C. BUZZACCHI, *Spesa pubblica ed indebitamento: le regole dei nuovi artt. 81 e 97 Cost.*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016, 421 ss. e part. 425 ss.

⁵ Così, in particolare, M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., 1683 s., secondo cui il debito pubblico interno è strumento di redistribuzione delle risorse nazionali tra i cittadini.

⁶ Sviluppa molto questa osservazione M. LUCIANI, negli scritti sopra cit.; cfr. anche C. BUZZACCHI, *Spesa pubblica*, cit., 428; IDEM, *Ideologie economiche, vincoli giuridici, effettiva giustiziabilità: il tema del debito*, Relazione al Seminario "Ragionando sull'equilibrio di bilancio", Ferrara, 2016.

da una seria opera volta ad eliminare o, quanto meno, a ridurre significativamente detta evasione.

Ma l'obiezione dimostra invero il contrario di quel che vorrebbe: dimostra cioè che un elevato grado di evasione fiscale incide sul debito pubblico assai più che un corretto utilizzo della leva tributaria e impedisce, più di quanto non facciano i vincoli europei, la realizzazione degli obiettivi dello Stato sociale. Sicché, ai fini della partecipazione di tutti alla spesa pubblica e della progressività del sistema fiscale, l'eliminazione dell'evasione e cioè della sottrazione di larga parte della ricchezza prodotta nel Paese alla realizzazione delle spese sociali, permetterebbe, non solo un'opera di moralizzazione politico-sociale consistente nell'eliminazione della grave piaga dell'evasione, ma soprattutto di attuare il precetto dell'art. 53 e di alleggerire in conseguenza la stessa pressione fiscale complessiva.

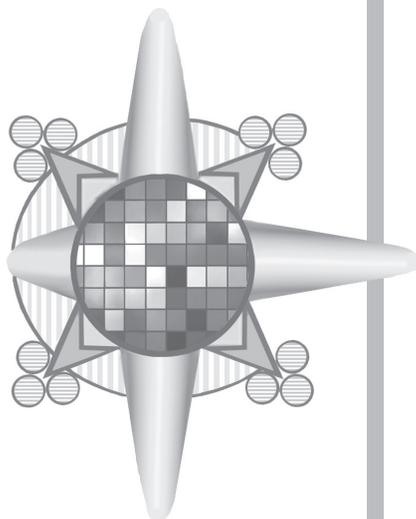
§ 6. - *Conclusioni*

Si può in definitiva concludere nel senso che le limitazioni all'indebitamento incidono sulla politica finanziaria del Paese, senza però eliminare l'indebitamento in funzione anticiclica. Esse però impediscono di farvi ricorso per finanziare le c.d. spese correnti, ferma l'esigenza di far fronte alle spese sociali obbligatorie, non con il debito attuale che scarica sulle generazioni future i costi del benessere di oggi, ma utilizzando la leva fiscale redistributiva nella via tracciata dall'art. 53 Cost.

Abstract

If it is true that the constitutional limitations concerning the increase of the public debt may influence the economic policy and the quality of those social expenses that are aiming at a reduction of social disparity, it is also true that these expenses can be financed using the fiscal lever, which, because of its being progressive turns out to be an efficient instrument to fight this phenomenon of disparity.

Cronache extravaganti



Conversazioni

GUSTAVO VIGNOCCHI E ROBERTO GIANOLIO
Due amministrativisti della scuola modenese

*Cose di Modena e dintorni. Un qualche personale ricordo dei professori
Roberto Gianolio e Gustavo Vignocchi*
di Aljs Vignudelli

Il mio ricordo di Gustavo Vignocchi
di Fabio Merusi

Gustavo Vignocchi: brevi note sul metodo
di Giuseppe Pericu

*Ricordo di due amministrativisti modenesi. Gustavo Vignocchi
e Roberto Gianolio*
di Franco Gaetano Scoca

Roberto Gianolio nell'Ateneo modenese
di Paolo Colombo

Conversazioni

GUSTAVO VIGNOCCHI E ROBERTO GIANOLIO

Due amministrativisti della scuola modenese



Gustavo Vignocchi
(1915 - 2000)



Roberto Gianolio
(1926 - 2002)

Modena, 25 ottobre 2019
Accademia Nazionale di Scienze, Lettere e Arti di Modena
Palazzo Coccapani

Cose di Modena e dintorni

Un qualche personale ricordo dei professori Roberto Gianolio e Gustavo Vignocchi

di Aljs Vignudelli*



Venerdì 25 ottobre scorso s'è svolto un incontro presso l'Accademia Nazionale di Scienze, Lettere e Arti di Modena in ricordo di due amministrativisti, Roberto Gianolio e Gustavo Vignocchi, che hanno a lungo onorato l'Ateneo modenese con il loro magistero e che abbiamo inteso ricordare dedicando loro un'occasione commemorativa.

A tale evento sono stati invitati alcuni illustri colleghi quali Fabio Merusi, Giuseppe Pericu, Franco Gaetano Scoca e Paolo Colombo, quest'ultimo allievo diretto del professor Gianolio (La Direzione).

È stato un evento a tratti anche toccante al quale hanno assistito accademici, colleghi, amici e parenti oltreché – nonostante lo sciopero generale dei trasporti – una nutrita rappresentanza di discenti del Dipartimento di Giurisprudenza.

Quanto a me, al di là dei profili organizzativi dell'evento e della presidenza dell'incontro, mi sono occupato di questa breve introduzione poiché, nel corso della mia avventura accademica, mi sono trovato ad avere personalmente a che fare – a vario titolo – con entrambi gli studiosi, sia in qualità di collega di Facoltà, sia come giovane studioso frequentante (anche) la Facoltà di Economia e Commercio di Bologna, dove in un certo torno di tempo insegnò il professor Vignocchi.

Nella seconda metà degli anni Settanta, invero, capitava che talora tenessi delle lezioni al corso di cui il professor Giuseppe de Vergottini era titolare presso detta Facoltà (e sovente, come non raramente accadeva a quei tempi, venivo pure interrotto dal movimento studentesco). Visto altresì che conoscevo bene i docenti bolognesi di materie pubblicitistiche in essa operanti (Antonio Carullo e Giulio Ghetti), mi soffermavo a chiacchierare con loro, in specie con Antonio, e nel corso di quelle conversazioni mi accadde d'esser presentato al professor Vignocchi, che si era trasferito da qualche tempo nell'Ateneo felsineo, provenendo dall'Università di Modena.

* Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

Da allora non mancarono le occasioni d'incontro – come quando appunto venivano interrotte le mie lezioni – per familiarizzare qualche volta col professore all'uscita: cosa, questa, che nei primi tempi mi provocava un certo nervosismo, perché mi sembrava un soggetto piuttosto distaccato, serio e burbero; poi, conoscendolo meglio, sotto la scorza delle apparenze, affiorava il profilo di una sorta di finto intransigente in verità molto amabile, talvolta pure scherzoso e sagace.

Ebbi pure l'occasione di fare insieme alcuni viaggi in treno Bologna-Roma, trascorrendo momenti di (relativa) confidenza davvero imprevedibili, visto che era un personaggio di un certo lignaggio anche *extra moenia*, tenuto conto che sarebbe stato pure presidente del Banco di San Geminiano e San Prospero, che difese con le unghie e con i denti di fronte ai tentativi (alla fine riusciti) di scalata dell'istituto. E anche quando poteva essere conveniente liberarsi delle azioni, com'era suo costume il professor Vignocchi rimase caparbiamente fino all'ultimo fedele alle sue (oneste) convinzioni.

Poi io mi trasferii a Roma e non ebbi più occasioni d'intrattenere relazioni col professore, fino a quando, ai primi degli anni Novanta, venni chiamato alla cattedra di Diritto costituzionale nella Facoltà di giurisprudenza di Modena.

Allora, non appena insediato, ebbi occasione d'incontrare il professor Mario Vellani già a riposo, fino a pochissimo tempo prima Rettore dell'Ateneo di Modena, che avevo conosciuto bene a Bologna poiché era allievo del professor Tito Carnacini (mitico Rettore di quell'importante Ateneo), che io avevo l'onore di frequentare sovente in virtù della mia risalente amicizia col figlio Carlo, il quale, tra l'altro, era pure mio compagno di corso. Allora, al piano terreno di palazzo Carnacini, era ospitata la Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile dove capitava che io, Carlo e altri colleghi studiassimo per i nostri esami e dove, da un certo orario in avanti, si riunivano diversi professori impegnati nella rivista, tra i quali, il più assiduo in assoluto era proprio il professor Vellani, che arrivava solitamente trafelato inforcando la sua proverbiale e inseparabile (brutta) bicicletta.

Chiacchierando amabilmente con questa persona gentile mi venne da chiedergli del professor Vignocchi, se stesse bene, se fosse ancora attivo, e appresi che era assolutamente in gioco, vivace e dinamico come sempre, anzi che praticamente mandava avanti quasi in solitaria la rivista *Il Diritto dell'Economia*, che aveva fondato insieme col professor Elio Casetta. Anzi, m'incoraggiò ad andarlo a trovare nel suo studio, dove trascorreva un'infinità di tempo, tenuto conto che allora era ancora Presidente dell'Accademia Nazionale di Scienze, Lettere e Arti di Modena e che lo rimase per quasi tutti gli anni Novanta. Così feci, andai a trovarlo e, quando entrai nella sua grande stanza, non potei

Il mio ricordo di Gustavo Vignocchi

di Fabio Merusi*



Per chi crede al destino si potrebbe pensare che quel che è accaduto facesse parte di un disegno superiore. Per chi non ci crede si potrebbe parlare di coincidenze del tutto casuali, prive di qualsiasi disegno razionale. Comunque sia, è un dato di fatto, un fenomeno, che la mia attività di studioso e la mia attività professionale si è più volte intersecata con quella di Gustavo Vignocchi e che in qualche caso è dipesa dalla sua.

Cominciai ad interessarmi del diritto amministrativo per redigere una tesina, cioè una prova scritta annuale richiesta dalla Scuola Superiore che allora frequentavo in parallelo alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Pisa. Chiesto l'argomento della tesina all'allora docente di diritto amministrativo (il mio futuro maestro Enzo Capaccioli), una materia che mi era parsa, ad un primo contatto, piena di problemi che potevano essermi utili per tentare di fare una buona figura nella prova che dovevo annualmente superare, mi fu assegnato il tema delle autorizzazioni amministrative che all'epoca aveva suscitato problemi sia in dottrina che in giurisprudenza.

Il primo libro che mi fu consigliato di leggere, e che lessi, fu la monografia sulle autorizzazioni di un allora, per me, sconosciuto professore di diritto amministrativo, tale Gustavo Vignocchi. Una monografia che era stata il primo lavoro scientifico di Vignocchi e che, come dicevo, propiziò il mio primo incontro scientifico con il diritto amministrativo, una coincidenza apparentemente priva di qualunque significato.

* Università degli Studi Guglielmo Marconi.

Gustavo Vignocchi: brevi note sul metodo

di Giuseppe Pericu*



Mi è parsa molto opportuna l'iniziativa assunta dall'Accademia modenese di ricordare due giuristi illustri, mancati alcuni anni orsono, che hanno lasciato una traccia importante nella nostra cultura.

Ho avuto relazioni più frequenti e per molti versi più ricche di suggestioni con Gustavo Vignocchi piuttosto che con Roberto Gianolio.

Il primo incontro Vignocchi risale molto in là nel tempo alla SPI-SA di Bologna: giovane assistente volontario gli venni presentato con le modalità che si usavano in quel tempo: sto parlano degli inizi degli anni Sessanta del secolo scorso.

Il mio percorso universitario si intrecciò con i suoi insegnamenti ed ebbe un momento culminante quando Vignocchi entrò a far parte della Commissione giudicatrice del concorso a cattedra nel 1970 e il suo giudizio favorevole fu determinante per la mia inclusione in terna.

Dopo di allora lo incontrai più volte, soprattutto in occasione di convegni, dove non mancava di sollecitarmi a continuare la produzione scientifica; mi coinvolse nell'importante progetto della rivista *Diritto dell'Economia* destinato ad avere un ruolo rilevante nella definizione dei contenuti culturali di questo settore del diritto. L'obiettivo che perseguiva era del tutto consono alla mia impostazione di ricerca: considerare il fenomeno economico come l'oggetto di una disciplina giuridica che doveva necessariamente essere letta come unitaria al di là delle tradizionali distinzioni tra diritto pubblico e diritto privato, pur nella salvezza delle rispettive peculiarità.

Uomo apparentemente burbero nelle relazioni personali dimostrava schiettezza e capacità di interlocuzione e di questo gli sono ancora oggi grato.

* Università degli Studi di Genova.

Ricordo di due amministrativisti modenesi

Gustavo Vignocchi e Roberto Gianolio

di Franco Gaetano Scoca*



Mi sembra quanto mai opportuna l'iniziativa organizzata dal prof. Aljs Vignudelli di onorare con un incontro culturale la memoria di due docenti che hanno illustrato l'Università di Modena.

Entrambi allievi, sia pure in periodi diversi, di Antonio Amorth, uno dei maestri indiscussi del diritto amministrativo a cavallo della metà del secolo scorso, hanno rappresentato, dopo che il maestro si trasferì a Milano, il nucleo della scuola modenese del diritto amministrativo nella seconda parte del 1900. Costituiscono la frazione modenese della numerosa scuola di Amorth.

Non ho frequentato molto il prof. Vignocchi; la conoscenza che ne ho deriva dalla lettura delle sue molteplici opere giuridiche, che spaziano su argomenti i più vari del diritto amministrativo: dalle autonomie locali all'espropriazione, dal potere regolamentare dei ministri alla urbanistica e all'edilizia, con incursioni anche nell'ordinamento militare.

Molto legato al più giovane prof. Giulio Ghetti, che, per la costanza dei rapporti, nonostante la sua provenienza dalla scuola bolognese, può considerarsi quasi un suo allievo, scrisse insieme con questo valido collega un corso di diritto pubblico, che ebbe più edizioni.

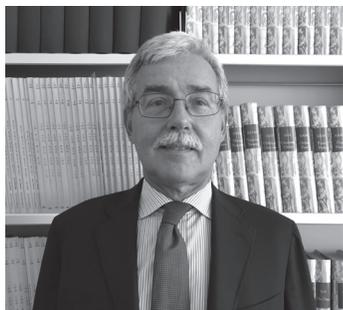
L'opera di maggior impegno teorico risale al periodo giovanile e riguarda il difficile tema dell'accertamento costitutivo.

A lui e al prof. Elio Casetta, si deve la creazione della rivista *Diritto dell'economia*, alla direzione della quale per molti anni il prof. Vignocchi dedicò la sua attività.

* Sapienza - Università di Roma.

Roberto Gianolio nell'Ateneo modenese

di Paolo Colombo*



Ho conosciuto il Prof. Roberto Gianolio da studente del quarto anno di giurisprudenza. Mi sono appassionato al diritto amministrativo frequentando le sue lezioni, che ricordo sempre particolarmente chiare e altrettanto interessanti. La ragione di questo mio interesse per il diritto amministrativo trovava già allora origine dai miei rapporti familiari; in quanto figlio di un uomo politico con una lunga esperienza come parlamentare e componente del governo, la pubblica amministrazione, la sua conformazione organizzativa, la sua attività e in generale i problemi che ne derivano costituivano, in famiglia, oggetto di discussioni e di confronti, se non quotidiani, certo frequenti.

Decisi quindi di chiedergli la tesi di laurea, e l'argomento che mi venne assegnato era in quel momento oggetto di vasto interesse, tanto scientifico quanto politico, oltre che largamente dibattuto. L'argomento era «Il problema della concessione nella legge 28.1.1978, n. 10», meglio nota come legge Bucalossi, dal nome dell'allora Ministro dei lavori pubblici che ne aveva ispirato l'impostazione complessiva; argomento che recava in sé una quantità di temi e profili ulteriori non meno dibattuti e complessi, quale ad esempio il presunto scorporo dello *jus aedificandi* dal diritto di proprietà fondiaria, e l'altrettanto presunto trasferimento dello stesso *jus aedificandi* alla mano pubblica. Sostenni in quel lavoro una tesi che in quel momento era assai più che minoritaria, vale a dire che la legge non avesse dato corso ad alcuno scorporo, che quindi il diritto di costruire dovesse ancora ritenersi compreso nel diritto di proprietà fondiaria e che di conseguenza la concessione edi-

* Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

Mario Galizia, quando si dice un Maestro

di Tommaso Edoardo Frosini*



Sommario: § 1. – Soprattutto giustizia e libertà. § 2. – Le opere, con l’approccio storico-comparativo. § 3. – Il militante del costituzionalismo.

§ 1. – Soprattutto giustizia e libertà

Tra di noi, giovani dottorandi degli anni Novanta, lo chiamavamo affettuosamente “zio Fester”. Perché ci ricordava fisicamente quel personaggio della serie televisiva della *Famiglia Addams*: di aspetto robusto, completamente glabro, con gli occhi scintillanti, schivo e anti-conformista. Così era Mario Galizia. A conoscerlo bene, e pochi hanno avuto questo privilegio, si rimaneva “stregati”. Aveva una cultura sterminata, che gestiva con naturalezza e dispensava con generosità. Quel modo di fare un po’ da orso delle spelonche, come lui stesso si volle definire, nascondeva un carattere dolce e amabile, sempre attento alle vicende umane e prodigo di buoni consigli. Credeva fortemente e fermamente nella giustizia e nella libertà: alla cui osservanza e rispetto ha dedicato la sua esistenza, come uomo e come studioso.

Ci ha lasciati a Roma il 27 settembre 2013, era nato a Napoli il 14 novembre 1921. Cresciuto e formatosi nella “sua” Firenze, città alla quale si sentiva 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?*, di cui Calamandrei pubblicherà la parte conclusiva su *il Ponte* (n. 4, 1945, 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.

* Università degli Studi 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 tedeschi a Firenze nelle vicinanze del Ponte del Pino, e ricordato con affetto da Piero 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 (*Appunti sugli anni della guerra di Paolo Galizia (1923-1944)*, Milano, Giuffrè, 2013). E che può ritenersi una sorta di testamento spirituale, nel quale si coglie e si raccoglie il breve e periglioso itinerario culturale, politico e civile di Paolo ma che va letto attraverso il lungo e complesso percorso intellettuale di Mario.

§ 2. – *Le opere, con l'approccio storico-comparativo*

Prima di raccontare l'uomo e il docente universitario, credo sia opportuno dare brevemente conto delle sue opere, che si intrecciano con la sua vita. Questo anche perché le nuove generazioni di giuristi, tendenzialmente, conoscono poco le biografie e le bibliografie degli studiosi del secolo scorso. Te ne accorgi dalle citazioni, che si trovano a piè di pagina nei saggi e nei libri più recenti. Rappresentano un piccolo ma significativo *test* di come si pratica sempre meno la cultura giuridica per dedicarsi sempre più all'esegesi del diritto vivente. Temo che se facessimo un piccolo sondaggio tra i più giovani giuristi, pochi mi saprebbero rispondere chi era e cosa ha scritto Mario Galizia, e così vale anche per altri studiosi della sua generazione.

Pochi anni dopo la laurea, precisamente 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 ogniquale volta 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 ai quali la vita non avesse riservato una buona sorte.

Nel 1951 pubblica un grosso libro, di oltre cinquecento pagine, intitolato: *La teoria della sovranità dal Medioevo alla Rivoluzione francese* (Milano, Giuffrè), con una toccante dedica «A mio fratello Paolo, caduto per la libertà». Un volume in cui emerge tutta la sua cultura, storica e giu-

Paolo Grossi, Maestro del Diritto

di Michele Scudiero*



Paolo Grossi è Emerito di Storia del diritto medievale e moderno presso l'Università degli Studi di Firenze e Presidente emerito della Corte costituzionale. Socio nazionale dell'Accademia Nazionale dei Lincei, è Presidente della classe di Scienze giuridiche economiche e sociali dell'Accademia Lombarda, Accademico dei Georgofili, Accademico delle scienze di Torino e Socio di numerose altre accademie nazionali ed internazionali. È Autore di opere fondamentali di storia del diritto italiano e di teoria del diritto, (diritto) che in questa ricostruzione andrebbe rinvenuto (dal basso) nella società

e nei suoi cangianti valori e non già cristallizzato (in alto) nella manifestazione volontaristica di qualche autorità (La Direzione).

Sommario: § 1. – Significato e valore del conferimento della cittadinanza onoraria. § 2. – La presenza dei fiorentini a Napoli. § 3. – Il legame di Paolo Grossi con Napoli e con i napoletani. § 4. – Il suo profilo accademico ed intellettuale. § 5. – Gli incarichi istituzionali. § 6. – La continuità dell'impegno scientifico e di ricerca.

§ 1. – Significato e valore del conferimento della cittadinanza onoraria

Conferire la cittadinanza *ad honorem* significa accogliere ufficialmente e formalmente nella comunità cittadina, dei *cives*, una personalità di prestigio unanimemente riconosciuto. Ma significa anche manifestare solennemente l'auspicio che questa personalità possa sentirsi "uno di noi": l'accoglienza implica non già la compressione dello spazio vitale dei cittadini, ma, al contrario, una vera e propria espansione

* Università degli Studi di Napoli "Federico II".

L'Amministrazione comunale di Napoli ha voluto conferire al Prof. Paolo Grossi, Emerito di Storia del diritto italiano e Presidente emerito della Corte costituzionale, la cittadinanza onoraria di questa città in ragione dei suoi altissimi meriti di studioso e di uomo delle istituzioni e per i profondi risalenti legami con la comunità partenopea. La cerimonia del conferimento si è svolta, sotto la presidenza del Sindaco Luigi De Magistris, in Palazzo San Giacomo, già sede del Governo Regio e ora sede della Giunta comunale, il 19 giugno 2018.

La straordinaria personalità del Professor Paolo Grossi è stata illustrata dal Prof. Michele Scudiero, che ringrazia vivamente il Prof. Achille De Nitto del prezioso contributo dato per la redazione della *laudatio*.

di questo spazio: come se, attraverso la consonanza con un nuovo cittadino, si volesse accrescere la qualità della convivenza di tutti.

La cittadinanza onoraria appare, così, come un simbolo di condivisione, fondata sullo spontaneo riconoscimento di effettive caratteristiche comuni specifiche. È il simbolo dell'onore di rendere manifestamente partecipi di una condizione, di uno *status* propri, percependosi in reciproche affinità.

§ 2. – *La presenza dei fiorentini a Napoli*

Paolo Grossi – al quale viene conferita la cittadinanza onoraria – è un fiorentino, nato a Firenze in una famiglia fiorentina, professore per cinquant'anni in quella Università: Maestro di generazioni di studenti e Maestro di tanti allievi, a loro volta divenuti professori in quella Università. Egli è, cioè, radicato nel tessuto più profondo della Città di Firenze, della sua cultura, della sua lingua e delle sue istituzioni (ha ricevuto, nel 2007, il "Fiorino d'oro").

Ma nella tradizione della ospitalità di Napoli e dei napoletani si trova che in passato i fiorentini hanno costituito, a Napoli, una comunità numerosa e stabile: si ha memoria dell'esistenza di un loro luogo di culto nella zona del porto già nel XIII secolo, ed è ben presente la memoria dell'antica Chiesa di San Giovanni Battista dei Fiorentini al rione Carità, eretta nel Cinquecento presso la via dei Fiorentini, poi demolita alla metà dello scorso secolo e ricostruita al Vomero.

Ed invero la presenza dei fiorentini (se non rigorosamente di nascita, ma certamente di scuola e di cultura) a Napoli è stata assai significativa. Durante il regno di Roberto D'Angiò, nel '300, operarono nella splendida capitale mediterranea grandi letterati, pittori, scultori. Per più anni, e a più riprese, soggiornò a Napoli Giovanni Boccaccio, inviato giovinetto dal padre nella città partenopea presso la famiglia Bardi, affermati banchieri, perché apprendesse la severa disciplina delle finanze e della moneta, anche se Boccaccio fu attratto irresistibilmente dalla sua vocazione per le lettere.

A Napoli Boccaccio compose ben quattro poemetti; e nel Decameron ha lasciato il segno della conoscenza della nostra città, come mostra la famosa novella intitolata ad Andreuccio da Perugia, che contiene precisi riferimenti alla stessa toponomastica cittadina (Ruga Catalana). A Napoli fu presente Francesco Petrarca, il quale volle essere interrogato da Roberto D'Angiò prima dell'incoronazione come poeta. E Giotto dipinse in Castelcapuano, nel convento delle Clarisse di Santa Maria Donnaregina e in San Domenico Maggiore. Mentre vi è una scultura opera di Donatello all'ingresso del Maschio Angioino.