

Premessa

Non credo sia necessario e opportuno giustificare nella premessa questo libro. Va da sé ed è inevitabile, per quanto modesti si voglia essere: se ho deciso di pubblicare un altro corso di diritto pubblico italiano, oltre i molti già esistenti, è perché non sono d'accordo sulle cose dette negli altri libri intorno agli stessi temi qui trattati, e neppure sul modo con cui sono dette.

In questa premessa intendo parlare di alcune cose che mi pare opportuno dire subito per meglio intendere il senso della trattazione.

Anzitutto una a cui tengo moltissimo. Questo è un libro che parla di un aspetto della realtà sociale molto parziale e limitato, per quanto importante, e che, per di più, ne parla in termini molto generali. Per questa ragione qualunque conclusione di ordine politico che se ne volesse trarre sarebbe infondata in qualunque direzione. Io mi auguro che amici ed avversari vogliano giudicare il libro per quello che dice, e non per le presunte conseguenze politiche che ne discenderebbero. La politica non è deduzione da principi. Dico questo non per disprezzo della politica, ma esattamente al contrario perché ritengo la politica la scienza-arte umana più alta, più complessa e più drammatica, alla cui fondazione abbisognano ben altre conoscenze, più estese, più ricche, più articolate e concrete di quelle che, di necessità, si potevano affrontare in questo libro.

Un secondo avvertimento, che mi pare opportuno porre in premessa, riguarda il contesto teorico entro cui si colloca questo libro. Come è evidente, esso è il marxismo (senza qui minimamente preoccuparsi di quale marxismo, se e quanto marxista, ecc.). Ora, ritengo pienamente lecito criticare nel merito il marxismo (in qualunque sua variante) e quindi anche questo libro per ciò che di marxista vi è in esso; non ritengo lecito rifiutare questo libro per il solo fatto che professa apertamente la base teorica da cui muove. Nessuno, assolutamente, muove da se stesso o da pensieri di per sé evidenti, ma tutti, nel ricostruire la realtà sociale, usiamo e sviluppiamo un retroterra teorico-culturale entro cui ci collochiamo. Se non è il marxismo, come è qui, si tratterà di una diversa tradizione teorica, più o meno consapevolmente accettata, più o meno coerentemente acquisita e sviluppata. Dico questo perché particolarmente i giuristi usano sviluppare i loro ragionamenti a partire da premesse quasi mai indagate criticamente e quasi mai esplicitate, ma anzi quasi sempre presupposte come di per sé evidenti ed assolutamente vere. In questo modo, senza avvedersi che anche le proprie premesse, spesso implicite sono inevitabilmente il frutto di una specifica tradizione teorico-politica, ci si ammanta di verità eterne e si rifiuta pregiudizialmente l'avversario perché di parte e dunque «non scientifico». Questa è una sorte che è toccata molte volte ai marxisti, e con questa avvertenza intendo evitarla per quanto mi è possibile: il marxismo è certamente criticabile, ma, come ogni indagine scientifica, se e perché resta al di sotto del grado di comprensione della realtà sociale consentito da altre ipotesi scientifiche, non perché è una teoria particolare. Ogni pensiero scientifico si colloca sempre entro una teoria particolare.

Questo avvertimento conduce immediatamente ad una terza riflessione che riguarda la c.d. teoria marxista dello Stato (o meglio, secondo quanto oggi sostengono i più, la c.d. inesistenza di una teoria marxista dello Stato). Il lettore può facilmente immaginare il mio sconcerto allorché, dopo una decina d'anni che mi pareva nelle mie lezioni di avere esposto e sviluppato (anche analiticamente) la teoria marxista sullo Stato, ho appreso da Bobbio, e con lui da una valanga di convertiti, che una teoria marxista sullo Stato... non esiste. Ho raccolto dunque le mie povere lezioni e ne ho concluso che forse sono del tutto sbagliate, ma, insomma, sicuramente esistono. E siccome sono del parere che si tratta di una ricostruzione secondo il marxismo dello Stato italiano di oggi entro la problematica generale sullo Stato, questo libro è anche e inevitabilmente, almeno come pretesa, un tentativo di dimostrare che una teoria marxista sullo Stato esiste.

Venendo agli aspetti più specificamente tecnici di questo libro, mi sono sforzato di diminuire quello che a me pare il difetto maggiore di tutti i manuali correnti di diritto pubblico (ma non solo di diritto pubblico), quale più, quale meno: il difetto per cui essi sono dei trattati concentrati. Libri non per caso che vengono continuamente consultati dagli specialisti anche e soprattutto per trovare le prime indicazioni su questioni molto particolari e specifiche; ma libri che, proprio per questo, sono inadatti a studenti del primo anno di università (o, il che fa lo stesso a questo livello, a persone colte non esperte di diritto che intendono acquisire le nozioni di base di questo aspetto della realtà sociale). Non è questione di difficoltà, se mai è il contrario: è questione di numero e importanza delle nozioni contenute. Ho drasticamente tagliato tralasciando molte informazioni particolari per concentrare l'attenzione su poche questioni essenziali, da trattare con l'ampiezza, l'approfondimento e quindi anche il grado di difficoltà di cui abbisognano. Poco male (anzi è bene) se il lettore non trova l'indicazione dei termini entro cui la Regione può impugnare le leggi statali davanti alla Corte costituzionale o non viene a conoscere quante sono le sezioni della Corte dei conti. Notizie beninteso importantissime, ma ad altro livello, per le quali vi sono appositi ed ottimi libri.

Un ragionamento analogo spiega sia la decisione di indicare una bibliografia essenziale, generale e capitolo per capitolo, sia il criterio di scelta degli autori citati. È bene che una bibliografia essenziale vi sia perché è bene che il lettore disponga da subito di alcuni strumenti elementari da cui partire per approfondire le questioni, se vi ha interesse o vi è costretto; questa bibliografia però va ridotta a quell'essenziale che può servire a principianti. Per questa ragione si è data la preferenza, nell'ordine: alle opere generali rispetto al tema di ciascun capitolo, escludendo quelle su argomenti parziali; tra le opere generali a quelle più recenti, escludendo le più antiche; a libri ormai classici, di diritto o più spesso in materie non giuridiche, come suggerimento per l'acquisizione di un bagaglio minimo di cultura generale a cui ricollegare lo studio e la comprensione del diritto pubblico.

La prima stesura di questo libro si basa sulle lezioni registrate dell'anno accademico 1974-75, tenute a Perugia nella facoltà di Economia e commercio a cui va il mio grato ricordo. Ringrazio la dott. Adele Anzon che molto pazientemente ha trascritto alcune registrazioni costringendomi spesso, con le sue obiezioni, a ritornare sulle cose dette. Alcune tra le tesi più controverse le ho discusse con Pier Luigi Lucchini, la cui memoria mi è sempre cara. Ringrazio anche l'amico Cesare Donati che ha letto la parte sul metodo dialettico (appendice seconda), dandomi preziosi consigli che temo di non aver saputo mettere convenientemente a frutto.

Questo libro, nel bene e nel male, non sarebbe stato scritto così come è se non ci fosse stato il 1968. Io non so se riuscirò a vedere una società migliore che, almeno per qualche

aspetto, corrisponda al progetto di giustizia nel quale mi riconosco. Ma, quale che sarà il futuro, ho già ricevuto la mia parte di fortuna, quando per alcuni mesi in quella primavera del 1968 tutto sembrò possibile e vicino. Di tanti errori, di tante approssimazioni e di tante cose ignorate eravamo già consapevoli allora, e ancor più ne fummo convinti poi, riflettendo sulla nostra 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.

Per questa ragione dedico questo libro alla memoria di Domenico Congedo, morto in un giorno della primavera del 1968 cadendo da una finestra della facoltà di magistero a Roma, mentre cercava di sfuggire alle forze dell'ordine. Io non ho mai conosciuto Domenico Congedo: non so che faccia aveva, se era bello, o intelligente, o allegro. Ricordo solo l'incredulità e il senso di irrealtà, come sempre di fronte alla morte giovane, quando sapemmo di questo nostro compagno; e il sottile senso di colpa e lo sconcerto, presto travolti da nuove e drammatiche esperienze di quei giorni, quando neppure l'ultimo saluto fu possibile dare al nostro compagno, ché i parenti della lontana Puglia, mi pare (per vergogna? per dissenso politico? per pudore?), non vollero i funerali a Roma e discretamente e nel silenzio si portarono via il povero corpo. Così, di tanti morti, prima, allora e dopo, Domenico Congedo è tornato sconosciuto ai più, come era in vita. Ma spesso mi torna alla mente questo nome, di chi non ha potuto sperimentare almeno un altro poco della vita che gli spettava, e con lui ritornano i pensieri di allora alla notizia della sua morte e la verità che mi parve di capire: che la nostra lotta di allora, e di dopo, era per affermare il diritto di tutti, di tutti i Domenico Congedo di questo mondo, a vivere in un mondo più umano e più degno, come è possibile.

Modena, gennaio 1979.

Prefazione alla quindicesima edizione

In questa quindicesima edizione del Corso è stata anzitutto tenuta presente la sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale, la quale da un lato ha dichiarato incostituzionali due significative disposizioni della legge elettorale di Camera e Senato (in particolare ha eliminato il premio di maggioranza ed ha reso così la legge del tutto proporzionale, salvo gli sbarramenti previsti) e dall'altro però, una volta tolte le disposizioni dichiarate incostituzionali, ha ribadito che la legge così modificata resta in vigore ed è pienamente operativa.

È stato scritto un paragrafo del tutto nuovo sui partiti politici, perché il decreto-legge n. 149/2013, convertito con modificazioni nella legge n. 13/2014, ha abolito il finanziamento pubblico diretto dei partiti, prevedendo contribuzioni volontarie ed altri benefici indiretti, e nello stesso tempo per la prima volta ha disciplinato la organizzazione e l'attività dei partiti politici che intendono avvalersi dei vantaggi previsti dalla legge.

La legge n. 56/2014 ha profondamente modificato le norme in materia di Città metropolitane, Province ed unioni di Comuni. A tempo debito verrà spiegato perché è sembrato opportuno limitarsi al poco che prescrive la Costituzione in materia (visto che in particolare è in corso di approvazione una riforma costituzionale che abolisce le Province).

Infine il Senato ha approvato in prima lettura una riforma profonda della seconda parte della Costituzione, in particolare per quanto riguarda il Senato e la trasformazione del bicameralismo italiano da paritario a non paritario o imperfetto. Poiché manca molto alla approvazione finale, se mai ci sarà o sarà sul testo attuale, ho deciso di mantenere la trattazione secondo la Costituzione ancora vigente, e segnalare in neretto a tempo debito le più significative modificazioni proposte.

Di molte altre modificazioni minori non mette conto parlare qui. Resta come sempre da anni l'avvertenza che è impossibile seguire continuamente gli interventi del legislatore e della Corte costituzionale, e le vicende politiche che meritano di essere segnalate, cosicché spetta al lettore integrare e correggere il testo rimasto indietro rispetto alla realtà.

Roma settembre 2014