

LA NUOVA STRADA PER LE RIFORME: NON ILLEGITTIMA, MA RISCHIOSA**

1. *La procedura speciale.* – 2. *La Commissione dei “saggi”.*

1. La procedura speciale

A mio parere la decisione di adottare una procedura straordinaria di revisione della Costituzione ed i modi in cui questa procedura è articolata nel DDL governativo possono essere sottoposte alle più diverse critiche dal punto di vista politico-costituzionale, ossia della loro opportunità, ma non sono, mi sembra, censurabili sotto il profilo della legittimità Costituzionale.

Sotto tale ultimo profilo infatti – lasciando ora da parte la risalente discussione teorica sulla ammissibilità delle leggi di rottura e/o di deroga della Costituzione – né la scelta della deroga *a tantum* all’art.138, né le speciali modalità procedurali possono dirsi contrari alla Costituzione perché non violano limiti espressi o taciti né principi supremi del sistema costituzionale.

La discussione su questi punti non è nuova, poiché ripropone gli interrogativi già suscitati e ampiamente dibattuti in occasione delle precedenti leggi cost.nn.1 del 1993 (Commissione bicamerale De Mita-Jotti) e 1 del 1997 (Commissione bicamerale D’Alema). Allora la dottrina si divise tra chi ammetteva e chi negava la legittimità di deroghe all’art.138 Cost. e anche oggi si ripete, anche se più attenuata, questa polemica. Personalmente trovo più convincente la posizione di chi¹ ritiene costituzionalmente ammissibili deroghe alla procedura ordinaria purchè siano rispettose dei limiti e dei principi “supremi” validi in generale per la revisione della Costituzione.

Peraltro, la deroga disposta ora dal DDL governativo supererebbe anche una delle critiche che, partendo dall’idea che a tutto concedere deroghe alla Costituzione sarebbero ammissibili solo se temporanee, afferma che essa non potrebbe considerarsi tale perché produrrebbe effetti permanenti nel sistema². Si può osservare in contrario che l’art.6, comma 2 prevede che le future “leggi-figlie”, da adottare con il procedimento straordinario, siano modificabili con le procedure ordinarie. In tal modo il DDL, circoscrivendone l’operatività al solo caso puntuale, evita il dubbio che la medesima procedura debba sopravvivere in futuro accanto a quella ordinaria e dimostra che la deroga – all’art.138 Cost. - intende essere temporanea. Gli effetti permanenti – e cioè la modifica della forma di governo, bicameralismo, etc. - che renderebbero la deroga inammissibile sarebbero poi prodotti non dalla legge sulla procedura, ma dalle leggi costituzionali-figlie e sarebbero eventualmente superabili successivamente secondo le regole generali.

Sotto il profilo del contenuto poi, la procedura derogatoria in esame, non viola – mi sembra - i limiti ordinari alla revisione costituzionale: infatti, da un lato sancisce il carattere parlamentare del procedimento,

* Professore emerito di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli Studi di Roma Tor Vergata [anzon@juris.uniroma2.it]

** Testo di un intervento al seminario del 23 luglio 2013 sul DDL n.813 organizzato dalla associazione “Salviamo la Costituzione”.

¹ Cito soltanto C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, 1237 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 165 ss.; S.P. PANUNZIO, *Le forme e i procedimenti per l’innovazione*, in AA.VV., *La riforma costituzionale*, a cura dell’Associazione italiana dei costituzionalisti, Padova 1999, spec. 30 ss.

² Questa critica è di A. PACE, ed è espressione della sua contrarietà all’ammissibilità in genere di deroghe o rotture della Costituzione (Cfr. *Potere costituente, rigidità costituzionale auto vincoli legislativi*, Padova 2002, spec.146 ss.). Altre prese di posizione di questo Autore sul DDI in esame sono esaminate *infra*, e nt.4.

dall'altro non contiene alcun *vulnus* al principio della rigidità della Costituzione perché non indebolisce, anzi detta un procedimento più rigido e più "macchinoso"³ di quello ordinario.

La falsariga dell'*iter* procedurale è quella seguita dalle precedenti leggi nelle linee essenziali, perché la procedura è in vario modo accelerata e rimane affidata alla discussione e approvazione del Parlamento. Come già nei casi passati, anche nel DDL un ruolo particolare è assegnato ad una Commissione bicamerale formata da parlamentari che ha funzione solo referente. Non mi pare che tale riduzione ad una sede unica della funzione referente, sia ora censurabile sotto il profilo della legittimità costituzionale. Infatti la Commissione bicamerale creata dal DDL è, come nelle precedenti occasioni, composta solo da membri delle Commissioni affari costituzionali di Senato e Camera e la sua previsione non restringe indebitamente né "appalta all'esterno" attività delle Camere (come sarebbe stato con la Commissione redigente mista di parlamentari e non della proposta dei primi saggi nominati dal presidente Napolitano).

Neppure mi sembrano di dubbia legittimità alcune altre particolarità della soluzione attuale⁴: non l'abbreviazione dell'intervallo tra le due deliberazioni (non si può dire che il tempo per riflettere sia incongruo trattandosi di materia già ampiamente nota e che avrebbe modo di essere chiarita già nella prima fase del procedimento parlamentare); non l'imposizione di un "cronogramma" particolarmente severo (che pone semmai interrogativi sulla sua efficacia giuridica). Non si può sostenere, mi pare, che i tempi così fissati siano troppo stretti, dato che il tema delle riforme è in discussione già da almeno un ventennio. Anche l'aggiunta di un ulteriore criterio per la formazione del Comitato parlamentare rispetto all'art.72 non mi sembra indebito⁵ né mi pare criticabile l'esercizio dell'iniziativa governativa e in genere di interventi "privilegiati" in materia⁶, per i quali peraltro restano assai dubbi i limiti che si vogliono trarre dallo stesso art.138.

Ma il punto più importante in ordine al quale va misurata la censurabilità o meno del DDL resta lo spettro di azione delle progettate riforme. A ben vedere la più forte ragione che ha spinto tanti studiosi a ritenere incostituzionale la precedente legge n. 1 del 1997 era la straordinaria ampiezza dei campi di intervento e la traduzione delle modifiche in un unico testo da sottoporre ad un unico obbligatorio *referendum* popolare: ciò – nel quadro di continui enfatici richiami ad una "stagione costituente" – aveva insinuato in molti commentatori il timore che in realtà con la procedura straordinaria di allora si intendesse arrivare a stravolgere l'intera Costituzione instaurando così nei fatti un vero processo "costituente". Giustamente perciò allora, convinto della ineluttabilità di un simile esito, Alessandro Pace censurava duramente la legge del 1997, poiché, appunto, mediante una procedura derogatoria, mirava ad ottenere risultati non consentiti alla procedura ordinaria⁷.

Nel caso ora in esame invece, l'elenco delle materie e parti da revisionare (art.2, comma 1), pur mantenendo una (necessaria?) genericità di linguaggio, non solo non comprende oggetti sottratti di per sé alla revisione, ma anzi, rispetto al passato (cfr. l'art.4, l. cost. n.1 del 1997), non contiene alcuna indicazione – essa sì, da questo punto di vista assai pericolosa – al "sistema delle garanzie". Il campo delle riforme resta certo amplissimo, ma il problema dei limiti dell'operazione non riguarda il *se* ma il *come* della futura disciplina che sarà posta dalle singole leggi-figlie⁸.

³ Così testualmente A. PACE, *Il metodo (sbagliato) della riforma. Note critiche del d.d.l. cost. n. 813 Sen.*, in www.costituzionalismo.it, fasc.1/2013, §3.

⁴ *Contra*, invece soprattutto A. PACE, *Rispettare l'art. 138*, in *La Repubblica*, 8 giugno 2013; Audizione alla Commissione affari costituzionali del senato del 21 giugno 2013; *Il metodo (sbagliato) della riforma, cit., spec. §2.* Sotto il profilo della legittimità molto critico è anche P. CARETTI, *L'ennesimo "revival" della Grande Riforma costituzionale in funzione palingenetica*, ivi, che (§4) reputa in contrasto con i principi essenziali della revisione ordinaria "la compressione artificiosa dei lavori parlamentari, la conseguente compressione del dibattito pubblico al riguardo (con conseguente lesione dei diritti dei cittadini --□ e non --□ ad un'informazione trasparente e completa sulle diverse alternative in campo), l'equivoco coinvolgimento del corpo elettorale in funzione plebiscitaria, l'inspiegabile e inammissibile carattere transitorio che si intende dare alla nuova procedura". Anche M. VILLONE, *Cinque domande su saggi e riforme*, anch'esso in www.costituzionalismo.it, fasc.1/2013, § III, ritiene che il DDL non rispetti "l'architettura fondamentale dell'art.138 Cost", e ciò, sostanzialmente, per l'intento restrittivo delle scelte parlamentari riconducibile sia alla cadenza eccessivamente rapida del "crono- programma", sia allo sfruttamento improprio dell'intervento della Commissione dei "saggi". Su tali ultimi punti v. le mie diverse osservazioni formulate oltre nel testo.

⁵ Cfr. A. PACE, *Il metodo (sbagliato)*, cit., nonché Audizione dinanzi alla Commissione Affari Costituzionali del Senato, cit.. Così anche M. VILLONE, *Cinque domande*, cit., III.

⁶ Cfr. ancora A. PACE, *Il metodo sbagliato*, cit.

⁷ Cfr. *Potere costituente*, cit. spec. 155 s. È questo un timore che, nonostante le dette novità, questo Autore manifesta anche a proposito del DDL in esame. Cfr. *Il metodo (sbagliato)*, § 3.

⁸ Nel caso particolare non trovo condivisibile neppure l'idea che la proposta di una riforma ampia e non di singoli puntuali ritocchi sia un atto di delegittimazione della Costituzione vigente. Mi chiedo: se si sostituisce il Senato attuale con una Camera di rappresentanza territoriale si delegittima la Costituzione? L'eventuale modifica della forma di governo delegittima la Costituzione? La razionalizzazione dell'assetto delle autonomie territoriali delegittima la Costituzione? Se tutti questi temi possono, singolarmente presi, essere

Ma, oltre alla restrizione della materia da riformare, altri passaggi della procedura fanno pensare che essa non sia di per sé diretta a perseguire surrettiziamente una modifica abnorme tale da configurare *tout court* un “nuova Costituzione”. Mi riferisco in particolare alle modalità di disciplina del *referendum* confermativo e alla previsione che le modifiche costituzionali si traducano non in un unico testo finale, ma in molteplici progetti da approvare singolarmente. Quanto al *referendum* è previsto sì, come in passato, che esso possa svolgersi in ogni caso – e cioè pure se il progetto sarà approvato con la maggioranza dei due terzi - ma si tratta di un intervento non obbligatorio ma meramente eventuale e subordinato alla richiesta dei soggetti già indicati dall’attuale art.138. In tal modo il *referendum* non perderebbe il suo carattere oppositivo a garanzia delle minoranze e non diventerebbe una consultazione confermativo- plebiscitaria (come in passato si era obiettato alla legge del 1997⁹). La pluralità delle leggi di riforma, ciascuna “omogenea e autonoma dal punto di vista del contenuto e coerente dal punto di vista sistematico” (art.4, comma 2), eviterebbe poi anche una pronuncia popolare in blocco su un unico testo disomogeneo, molto criticata da chi ritiene sottoponibile a tale referendum di approvazione soltanto modifiche costituzionali omogenee e puntuali.¹⁰

Infine, *last but not least*, non si può dire palesemente arbitraria la scelta del ricorso alla procedura speciale e con ciò negare la legittimità complessiva della sua introduzione¹¹. Non si può dire infatti meramente pretestuosa l’idea che la notoria e consolidata situazione di crisi epocale e di paralisi del sistema dei partiti e dei rapporti politici possa abbisognare di uno strumento particolare ritenuto congruo ed efficace, rispetto al quadro politico esistente, per evitare l’ennesimo fallimento, e che, mirando ad agevolare e rendere più spedito l’*iter* riformatore, sia per il resto privo di singoli aspetti di incostituzionalità.

Insomma, la valutazione di non manifesta irragionevolezza della scelta sottesa al DDL n.813 è certamente opinabile, ma resta plausibile.

Il richiamo ad esigenze simili a quelle invocate per le precedenti leggi del 1993 e 1997 è certamente grave e imbarazzante sotto il profilo politico - perché significa che nel frattempo tutto è rimasto immobile - ma non si può per ciò solo dire totalmente ingiustificato dato che le medesime esigenze, non solo restano attuali ma, anzi, appaiono ancora più stringenti, considerato che al pesante ulteriore aggravamento della crisi del sistema politico si sono aggiunti gli impegni e i vincoli europei e internazionali per fronteggiare la drammatica e straordinaria situazione economica.

In definitiva, ripeto, sotto il profilo della legittimità costituzionale, il DDL non appare viziato, mentre, naturalmente, esso resta senz’altro criticabile sotto il profilo politico-costituzionale¹².

Così per esempio è a dire della valutazione circa l’urgenza e la necessità e la stessa utilità delle riforme – rispetto ad altri tipi di intervento - per far uscire il Paese dalla crisi in cui si trova, come pure il legame tra adozione delle riforme e modifica del sistema elettorale, che impedisce *medio tempore* anche il ritocco più lieve al *porcellum*¹³: si tratta qui di aspetti valutabili, anche negativamente, soltanto sul piano dell’opportunità politica ma che non sono indizi di illegittimità costituzionale del DDL.

Per quanto poi concerne in particolare gli effetti che le regole procedurali saranno in grado di esercitare, È ovvio che la sola procedura virtuosa non potrà assicurare automaticamente anche il comportamento virtuoso delle forze politiche. Ma eventuali distorsioni e usi indebiti del nuovo meccanismo – se non si traducono in precise anomalie dei testi finali - sarebbero conseguenze di mero fatto, criticabili o meno sul solo piano politico. In particolare non può imputarsi – come ragione di illegittimità costituzionale – alla rigidità del patto che regge l’intera operazione l’uso improprio della procedura speciale come occasione di negoziazioni e scambi dietro le quinte, pressioni o ricatti reciproci, né può essere censurabile altro che sotto il profilo politico il comportamento dei protagonisti intesi a piegare le regole virtuose al diverso scopo di congelare e met-

oggetto di revisione, perché mai un loro trattamento congiunto (dopo decenni in cui le proposte di modifica si sono accumulate) dovrebbe di per sé considerarsi una forma di delegittimazione della Carta fondamentale? L’unico problema rimane, come dico nel testo, quello dei limiti e del tipo di cambiamenti.

⁹ Così S. P. PANUNZIO, *op.cit.*, 35 s.

¹⁰ È l’opinione, tra gli altri, di A. PACE, *Potere costituente*, cit. 215 ss. In senso diverso S.P. PANUNZIO, *op.cit.*, 36 ss.

¹¹ La *ratio* continuamente invocata per giustificare della scelta del procedimento speciale è espressa nelle mozioni parlamentari di indirizzo, che auspicano l’introduzione di “una procedura straordinaria di revisione costituzionale che permetta di avviare un lavoro comune dei due rami del Parlamento, di programmare una tempistica certa e in linea con le attese del Paese dell’esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione, di assicurare un più largo consenso parlamentare in sede di approvazione degli stessi e di potenziare”; la Relazione governativa al DDL richiamati gli indirizzi parlamentari, sottolinea la necessità di una procedura coerente, trasparente democratica in grado di assicurare un risultato entro un termine prestabilito di diciotto mesi.

¹² Se ho bene inteso, questo sembra essere – pur se con qualche cenno problematico - anche il pensiero di M. DOGLIANI-F. PALLANTE, *Sull’attuale forma del procedimento di revisione costituzionale e sui presupposti di sopravvivenza del regime parlamentare*, in www.rivistaaic.it, spec. §§ 6 e 7.

¹³ Come mette in luce U. DE SIERVO, *Il percorso a ostacoli delle riforme*, in *La Stampa* 13 giugno 2013.

tere da parte il tema delle riforme relegandolo in una dimensione separata e “sterilizzata”, che più che servire al felice esito del procedimento, possa servire a fornire una sorta di assicurazione di sopravvivenza del Governo in carica e della sua anomala maggioranza¹⁴.

2. La Commissione dei “saggi”.

Qualche osservazione merita pure - e forse a maggior ragione - la Commissione dei “saggi”. Questa Commissione non è istituita dal DDL n.813, ma da atti formali di nomina dei suoi membri¹⁵, adottati dal Governo sulla base di una indicazione ricavabile dalle mozioni di indirizzo parlamentare dove si prende atto “dell’intendimento del Governo di avvalersi di una commissione di esperti per l’approfondimento delle diverse ipotesi di revisione costituzionale e dei connessi profili inerenti al sistema elettorale e di estendere il dibattito sulle riforme alle diverse componenti della società”¹⁶.

Il ricorso a questa Commissione è stato determinato, si dice, dalla necessità di recuperare al procedimento gli apporti esterni della c.d. società civile dopo che era stata rigettata l’idea della Commissione parlamentare redigente mista – di parlamentari e non – con funzioni redigenti, oggetto della proposta dei precedenti “saggi” nominati dal Presidente Napolitano.

Quanto alla collocazione di questa Commissione rispetto al procedimento di riforma sembra che, come si può dedurre anche dalla formulazione delle mozioni parlamentari, si tratti di un organismo consultivo del Governo, presieduta da un suo Ministro e del quale il Governo stesso dovrebbe avvalersi per determinare il contenuto delle varie leggi costituzionali, o, rispettivamente, ordinarie di riforma.

Se così è, niente da dire sulla legittimità dell’istituzione di un organismo del genere, che così collocato, resterebbe fuori del procedimento di revisione¹⁷, esercitando una mera funzione ausiliaria del Governo, che resterebbe unico responsabile degli eventuali interventi sulle riforme.

Tuttavia, ciò detto, l’assenza di qualsiasi specifica normativa in argomento, rende ipotizzabile il rischio che in via di fatto questa Commissione possa utilizzata per fini distorti, che vanno evidenziati.

Della gravità della totale mancanza di indicazioni specifiche dei compiti di tale Commissione, nonché delle modalità di svolgimento dei lavori, sembra consapevole Luciano Violante - un “saggio” particolarmente autorevole - che ha curato di evidenziare come il lavoro degli “esperti” sarà destinato in realtà al Parlamento, come una sorta di “libro bianco” che il Governo dovrebbe ricevere al solo scopo di comunicarne alle Camere *le conclusioni* della Commissione¹⁸, agendo così, mi pare, più come mero passa-carte che come primo destinatario della consulenza.

Non si può certo non concordare sul fatto che il Rapporto finale dei tecnici, congruamente utilizzato dal Governo, sia poi reso noto al Parlamento al pari di ogni altro utile atto di documentazione, tuttavia non mi pare lecito dissociare così la Commissione dei “saggi” dal legame esclusivo con il Governo e collocarla in una posizione distaccata e autonoma, in rapporto sostanzialmente diretto con il Parlamento: così facendo infatti si rischia – anche al di là delle intenzioni – di trasformare surrettiziamente questa Commissione in quella Commissione mista con poteri redigenti esclusa dalla stesura finale del DDL proprio per la più che sua dubbia costituzionalità.

Ma il timore di un rischio oggettivo che simile trasformazione possa di fatto avvenire è autorizzato anche da ulteriori passaggi concernenti il modo in cui, per quanto è dato saperne, questa Commissione è stata istituita.

Innanzitutto: il presupposto implicito della chiamata di “esperti” a partecipare ad una complessiva operazione di straordinario valore politico come una così ampia riforma costituzionale, non può che essere quello che i “saggi”, proprio perché tali, forniscano contributi esclusivamente sul piano tecnico-scientifico,

¹⁴ Come evidenziano i Comitati Dossetti nel loro documento dal titolo “*La legge grimaldello contro la Costituzione: grave errore del Governo e dei partiti*”

¹⁵ Questi atti non risultano reperibili, poiché se ne è solo data solo in comunicati stampa della Presidenza del Consiglio.

¹⁶ Così le mozioni di indirizzo delle forze della maggioranza parlamentari. In proposito L. VIOLANTE, *Un “libro bianco” per le riforme*, in www.federalismi.it, 10 luglio 2013 giustifica la scelta di costituire tale Commissione di esperti con la necessità di “tenere la parte preparatoria delle decisioni riformatrici fuori dalla temeraria politica e dalle reciproche utilizzazioni strumentali.”

¹⁷ Così anche M. DOGLIANI- F. PALLANTE, *op.cit.*, 6.

¹⁸ Cfr. *Un “libro bianco”*, cit.: a suo dire, solo così si potrebbe garantire al Parlamento la “specifica ricchezza che hanno le proposte frutto di confronto”, che invece non sarebbe acquisibile con le normali audizioni.

rifuggendo da attività e prese di posizione che non siano politicamente “neutri e “ imparziali” rispetto al dibattito contingente delle forze politiche in campo.

Ma se così è, se questi “esperti” debbono essere solo “ saggi” e cioè tecnici imparziali, perché sceglierli, come si è fatto, in riferimento alle aree politiche di presunto riferimento¹⁹? Perché poi – nonostante la presenza tra i “saggi” già nominati in prima battuta di personalità di alto valore scientifico e particolare autorevolezza - il Governo ha ritenuto necessario integrare la Commissione con gli ulteriori sette “saggi” in qualità di “redattori” : la relazione finale non poteva esser fatta dai “saggi” originari? non davano forse questi ultimi sufficienti garanzie di serietà ed equilibrio? Insomma, non è infondato il dubbio che con questa integrazione sia motivata solo dalla necessità di accontentare richieste di “aree” prima non esaurientemente soddisfatte.

Desta poi perplessità la carenza della fissazione di regole dello svolgimento dei lavori, regole che non resterebbero certo senza influenza sull’effettivo contenuto dei compiti. Per esempio : la Commissione può votare o deliberare sulla congruità di singole proposte, oppure i diversi saggi debbono limitarsi a parlare e ad ascoltarsi amabilmente a vicenda, come risulta da un’intervista ad alcuni di loro pubblicata sul Corriere della sera dello scorso 8 luglio? Il Rapporto finale dei “redattori” deve contenere solo una rassegna delle diverse opinioni espresse nel dibattito, oppure deve contenere l’unica soluzione che appaia “tecnicamente” preferibile? Inoltre, la mancanza di ogni previsione sulla conoscibilità dei lavori all’esterno, autorizza l’impegno dei “saggi” a mantenere una ermetica riservatezza?

L’insieme di queste circostanze, alle quali si aggiunge l’enfasi inusuale ed eccessiva che ne ha circondato l’insediamento, autorizza il dubbio che in realtà questa Commissione possa essere stata voluta non solo come consesso di sapienti che, mantenendosi nel ruolo di autorevoli consulenti scientifici del Governo, si scambiano con modi amabili e cortesi le rispettive opinioni scientifiche, ma anche e più come una sede appartata e privilegiata *per nulla trasparente* di confronto anche politico-partitico e di ricerca di equilibri anche politici tra i *desiderata* delle diverse forze politiche presenti sulla scena: insomma la vera sede della trattativa politica sulle riforme. Se così fosse, sarebbe davvero grave perché, un Rapporto dei “saggi” che rechi un testo finale delle riforme, rimarrebbe, certo, assoggettato all’esame e all’approvazione del Parlamento, ma innegabilmente precostituirebbe un punto fermo nel confronto parlamentare dal quale sarebbe poi estremamente difficile discostarsi, data l’aura di “neutralità” e “imparzialità” dalla quale, proprio per provenire da “tecnici”, sarebbe circondato²⁰.

Insomma, ha un qualche fondamento il timore che nella Commissione dei “saggi” possa risorgere, sia pure solo in via di fatto, la “Commissione redigente”, con l’ulteriore aggravante che gli “esperti” sono membri tutti estranei alle Camere, privi di legittimazione democratica.

Detto questo, voglio però concludere dicendo che quelli manifestati sono e debbono restare, per il momento, meri interrogativi e perplessità, possibili illazioni, ma non certezze.

È doveroso e nello stesso tempo prudente non anticipare conclusioni affrettate e critiche preconcepite, e aspettare il prosieguo e poi la fine dei lavori della Commissione, mantenendo naturalmente la necessaria attenzione e vigilanza.

Ci si può, infatti, fondatamente attendere che il valore scientifico delle personalità dei “saggi” e la loro serietà di studiosi sapranno assicurare loro i modi di evitare o quanto meno drasticamente limitare i pericoli di uno svolgimento distorto del loro compito, e di respingere la tentazione di arrogarsi impropri poteri di “co-stituenti-ombra”.

¹⁹ Come giustamente osserva P. CARETTI, *op. cit.*, che condivide i dubbi sulla valenza politica della Commissione.

²⁰ Cfr. P. CARETTI, *op. cit.* e analogamente M. VILLONE, *op. cit.*, che ritiene la scelta dei saggi “ funzionale a dissimulare la responsabilità del Governo per le scelte di merito ”perché data l’esistenza di infiniti contributi della scienza giuridica sui vari aspetti della riforma, ”Il problema non è scrivere, ma scegliere. E questo non può e non deve essere compito dei saggi, mentre può e deve essere compito della politica”.